



CLIMATE SCANNER

Relatório
Fase de Desenvolvimento
..... **2023**





1) INTRODUÇÃO

As mudanças climáticas são consideradas como o maior desafio global da atualidade. O aumento da concentração de gases de efeito estufa na atmosfera tem provocado efeitos negativos nas esferas ambiental, econômica e social. É um fenômeno que tende a diminuir a disponibilidade hídrica, de alimentos e a biodiversidade, dentre outros efeitos.

Apesar de a ação global para o clima constituir responsabilidade compartilhada por diversos atores, no setor público e privado, os governos nacionais têm um papel destacado em relação às ações climáticas, por meio da alocação de recursos públicos, pela formulação e implementação de políticas públicas, e pela orquestração dos diferentes atores mediante mecanismos de governança em prol de um objetivo comum: mitigar as emissões de gases de efeito estufa e promover adaptação aos impactos das mudanças climáticas.

Em que pese as Instituições Superiores de Controle (ISCs) terem mandatos diferentes em cada país, todas elas têm a mesma missão de realizar avaliações independentes da aplicação dos recursos públicos e do desempenho de políticas públicas. Assim, elas ocupam uma posição única entre as organizações estatais, uma vez que podem prover informações confiáveis e independentes, além de contribuir para a transparência dos governos e para o aprimoramento das políticas públicas.

Pensando nisso, a [Organização Internacional de Instituições Superiores de Controle \(INTOSAI\)](#) decidiu desenvolver o ClimateScanner, uma ferramenta de avaliação rápida que permitirá a avaliação das ações governamentais que estão relacionadas ao enfrentamento da crise do clima pelas distintas ISCs. O Tribunal de Contas da União (TCU), na qualidade de presidente da INTOSAI, está coordenando a realização desse projeto conjuntamente com o Grupo de Trabalho da Intosai sobre Auditoria Ambiental (Intosai WGEA).

Para a construção da metodologia de avaliação, foi constituído o Grupo Executivo do ClimateScanner, que conta com mais dezessete ISCs das distintas regiões do mundo. Integram esse grupo as ISCs dos seguintes países: Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Emirados Árabes Unidos, Eslováquia, Estados Unidos, Filipinas, Finlândia, Índia, Indonésia, Maldivas, Marrocos, Nova Zelândia, Quênia, Reino Unido e Tailândia, além do Tribunal de Contas Europeu. Salienta-se a iniciativa conta ainda com o apoio técnico de diversas instituições internacionais - o Departamento de Assuntos Econômicos e Sociais das Nações Unidas (UNDESA), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco Mundial. Destaque-se que a UNDESA também deu suporte financeiro para algumas atividades do projeto em 2023.



2) ATIVIDADES REALIZADAS EM 2023

O início oficial dos trabalhos do Grupo Executivo ocorreu com a realização de reuniões virtuais com representantes das respectivas ISCs nos dias 27 e 28 de fevereiro de 2023, onde foram discutidos os objetivos do trabalho, cronograma de atividades, principais produtos a serem desenvolvidos, etc.

A partir desse momento, o Grupo Executivo foi dividido em quatro equipes, cada uma delas responsável por desenvolver a metodologia relativa a cada um dos eixos (governança, políticas públicas e financiamento) e também pela elaboração da pesquisa global para o mapeamento de capacidades e necessidade de treinamento. A partir de então, as equipes trabalharam nos seus respectivos produtos por meio de diversas reuniões online. O TCU, na condição de coordenador do projeto, integrou os quatro times, conduzindo e intermediando os encontros virtuais.

No período de 22 a 26 de maio de 2023, foi realizado em Brasília-Brasil, o 1º workshop técnico presencial, em que os membros do Grupo Executivo se reuniram para avançar no desenvolvimento da metodologia e da correspondente ferramenta, assim como da pesquisa com as ISCs. O workshop também contou com a participação de diversos especialistas no tema, que contribuíram com as discussões e o desenvolvimento dos produtos.

Após as contribuições das equipes no workshop referido, foram feitos ajustes na ferramenta e chegou-se à primeira versão da metodologia de avaliação. Essa versão foi apresentada no Encontro de Alto Nível do ClimateScanner, que ocorreu de 17 a 19 de julho de 2023, em Foz do Iguaçu, Paraná, Brasil. Nesse evento, se fizeram presentes autoridades representantes das ISCs do Grupo Executivo, que puderam ratificar a versão da metodologia apresentada. Além disso, foi lançada a pesquisa global do ClimateScanner, com o objetivo de identificar a experiência das ISCs com o tema mudanças climáticas, identificar desafios e oportunidades de treinamento para incrementar a ação fiscalizatória das ISCs no tema, bem como mapear os riscos da participação das ISCs no projeto.

Depois de oficializada a primeira versão da metodologia, iniciou-se o período dos testes piloto, no qual as ISCs do Grupo Executivo puderam aplicar a ferramenta em seus países, com o objetivo de testar sua consistência e colher subsídios para seu aprimoramento. Com vistas a auxiliar as equipes na busca de informações, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) realizou uma série de reuniões e treinamentos com as equipes para apresentar os principais documentos relacionados aos acordos internacionais para o enfrentamento das mudanças climáticas, nos quais era possível a extração de parte das informações para o preenchimento das avaliações.

No período de 25 a 29 de setembro de 2023, foi realizado em Abu Dhabi, nos Emirados Árabes Unidos, o 2º workshop técnico presencial, em que os membros do Grupo



Executivo se reuniram para realizar os ajustes finais da metodologia de avaliação a partir da realização dos testes piloto. Mais uma vez, o evento contou com a participação de especialistas, que puderam dar as suas contribuições para a construção de uma metodologia mais robusta e consistente. Também nesse evento, foram apresentados os resultados preliminares da pesquisa global.

Após as contribuições do evento de Abu Dhabi, a equipe coordenadora do TCU realizou os ajustes finais na metodologia de avaliação, consolidando o documento final que está sendo apresentado na COP 28. Também foram consolidados os resultados finais da pesquisa global, os quais serão objeto de apresentação no próximo tópico. Salienta-se que, concomitantemente com os trabalhos mencionados, durante o ano de 2023, o departamento de tecnologia da informação do TCU iniciou o desenvolvimento do aplicativo de avaliação e a plataforma web do ClimateScanner. Nesse aplicativo, as equipes das ISCs que aderirem ao projeto poderão fazer as suas avaliações, seguindo a metodologia produzida. Já na plataforma web, os resultados das avaliações poderão ser visualizados por uma ampla gama de públicos, incluindo governos, sociedade civil e cidadãos. Estima-se que esses produtos estejam prontos já no início de 2024.

3) RESULTADOS DA PESQUISA

Conforme mencionado no tópico anterior, também no âmbito do Projeto ClimateScanner, foi realizada pesquisa global com o objetivo de identificar a experiência das ISCs com o tema mudanças climáticas, identificar desafios e oportunidades de treinamento para incrementar a ação fiscalizatória das ISCs no tema bem como mapear os riscos à participação das ISCs no projeto.

Com vistas a alcançar o maior número de ISCs participantes, o questionário referente à pesquisa foi traduzido para as cinco línguas oficiais da INTOSAI – árabe, alemão, espanhol, francês e inglês. Para facilitar as respostas e a posterior consolidação dos resultados, utilizou-se a ferramenta Google Forms para a produção de um formulário eletrônico, que foi encaminhado para todas as 196 ISCs associadas à INTOSAI. O período para as respostas foi iniciado em 9 de agosto e finalizado em 30 de outubro de 2023.

Após o período de aplicação da pesquisa, chegou-se ao número de 104 ISCs participantes. Esse número representa mais da metade de todas as ISCs da INTOSAI. A seguir, segue a consolidação dos resultados da pesquisa.

Das 104 ISCs que responderam a pesquisa, 50 (48,1% das participantes) afirmaram já terem conduzido auditorias nas quais as mudanças climáticas foram o foco principal nos últimos cinco anos. Em relação a esse universo de 50 ISCs, seguem as informações mais específicas sobre os objetos auditados:

- ✓ Com relação aos instrumentos relacionados às mudanças climáticas, 64,0% das ISCs afirmaram já terem realizado fiscalizações sobre governança climática; 50,0%

em relação ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 13 - Ação contra a mudança global do clima; 42,0% sobre os mecanismos de financiamento públicos e privados para as mudanças climáticas; 34,0% em relação ao Acordo de Paris e 30,0% sobre as Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDC).

- ✓ 34 ISCs (68,0%) mencionaram que já realizaram auditorias em políticas públicas relacionadas a medidas de mitigação em relação às mudanças climáticas. Sobre os setores de mitigação alvo de fiscalização, dessas 34, 88,2% afirmaram já terem realizado fiscalizações na área de energia; 64,7% em uso da terra e florestas; 55,9% em agricultura; 52,9% em resíduos e 35,3% em processos industriais.
- ✓ 41 ISCs (82,0%) destacaram que já fiscalizaram políticas públicas relacionadas a medidas de adaptação em relação às mudanças climáticas. Os principais setores de adaptação fiscalizados foram os seguintes: gerenciamento de risco de desastre (70,0% das ISCs); sistemas de água (60,0% das ISCs); sistemas urbanos e de infraestrutura (52,5%); sistemas de energia (47,5% das ISCs) e ecossistemas terrestres e oceânicos (40,0% das ISCs).

Das 104 ISCs que responderam a pesquisa, 54 (51,9%) afirmaram não terem conduzido auditorias nas quais as mudanças climáticas foram o foco principal nos últimos cinco anos. Em relação a essas ISCs, 32 (59,3%) afirmaram que não existe previsão de realização de auditorias na temática mudanças climáticas nos próximos anos. As demais 22 ISCs (40,7%), afirmaram que existe previsão de realização de auditorias na temática conforme seus instrumentos de planejamento. Portanto, ainda existe uma parcela expressiva de instituições de controle que, recentemente, não realizaram trabalhos fiscalizatórios no assunto, sendo que boa parte ainda não prevê a realização de auditorias nessa temática nos próximos anos.

Na pesquisa, também se questionaram todas as ISCs respondentes acerca dos principais desafios que essas entidades enfrentaram ou possivelmente enfrentariam na realização de auditorias acerca dos esforços governamentais para mitigação e adaptação às mudanças climáticas. Os desafios mais mencionados foram os seguintes: falta de experiência na aplicação de critérios de auditoria inovadores em auditorias climáticas (61,5% das ISCs); dados insuficientes sobre a temática (58,7% das ISCs); dificuldade de acesso a dados relevantes e confiáveis (54,8% das ISCs); falta de indicadores mensuráveis das políticas públicas relacionadas (52,9%); falta de conhecimento ou expertise no assunto (51,9%) e insuficiência de sistemas de monitoramento e relatórios (50,0%).

Além disso, as entidades também foram questionadas em relação às suas necessidades de treinamento para aprimorar os esforços fiscalizatórios em relação às mudanças climáticas. As áreas de treinamento mais citadas foram as seguintes: aplicação de critérios de auditorias para auditoria em mudanças climáticas (76,9% das ISCs); financiamento climático (73,1% das ISCs); governança climática (64,4% das ISCs); gerenciamento de risco de desastres (51,9% das ISCs) e transição energética (51,0% das ISCs).

Outra informação solicitada das ISCs foi a respeito de possíveis dificuldades que as entidades poderiam ter na aplicação do ClimateScanner. Na tabela abaixo, segue o percentual de ISCs que mencionaram dificuldades relacionadas com as seguintes questões.

Tabela 1 – Percentual de ISCs e respectivas dificuldades para a aplicação do ClimateScanner

Dificuldades para a aplicação do ClimateScanner	Percentual de ISCs
Falta de conhecimento sobre a ferramenta / falta de orientação adequada	30,8%
Dificuldade em fornecer informações nos casos em que as ISC não concluíram uma auditoria	6,7%
A informação produzida pode não ser confiável (avaliação rápida)	4,8%
Dificuldade em auditar o tema financiamento climático	1,9%
Dificuldade em auditar mecanismos de monitoramento e rastreio	1,0%
Ausência de conhecimento suficiente sobre o contexto de políticas públicas em outros países	1,0%

Fonte: Pesquisa Global ClimateScanner, 2023.

Verifica-se que a principal dificuldade para a aplicação da ferramenta se relaciona com a falta de conhecimento da ferramenta ou de assessoramento para a sua aplicação. Nesse sentido, resta evidente a necessidade de ações de treinamento para impulsionar as SAls a participarem da aplicação do ClimateScanner.

Por fim, as ISCs puderam trazer suas opiniões acerca de como o TCU, na condição de coordenador do projeto, poderia ajudar as entidades aderentes ao projeto a aplicar a ferramenta de avaliação. A tabela abaixo mostra o percentual de ISCs que ressaltaram as respectivas possibilidades de apoio por parte do TCU:

Tabela 2 – Percentual de ISCs que mencionaram as seguintes possibilidades de apoio por parte do TCU

Necessidades	Percentual de ISCs
Treinamento e capacitação para usar a ferramenta	71,2%
Ponto focal para solucionar dificuldades encontradas	12,5%
Financiamento às ISCs	5,8%
Exemplos práticos	2,9%
Feedback às respostas	1,9%
Estratégias de engajamento	1,0%
Glossário para estabelecer termos e conceitos	1,0%
Fontes universais de informação	1,0%

Fonte: Pesquisa Global ClimateScanner, 2023.



Assim, destaca-se, mais uma vez, que as ISCs esperam que seja oferecido treinamento e capacitação com o objetivo de instruir como deverá ser feita a aplicação da ferramenta. Outra forma destacada que o TCU poderá apoiar as ISCs é disponibilizando contato de referência para solucionar eventuais dificuldades encontradas.

4) TESTES PILOTO – LIÇÕES APRENDIDAS

Como mencionado anteriormente, uma das etapas do projeto em 2023 foi a aplicação da metodologia de avaliação, em caráter experimental, por parte das ISCs que compõem o Grupo Executivo, com o objetivo principal de testar a metodologia e sinalizar eventuais ajustes que ainda deveriam ser feitos para torná-la mais robusta e consistente. Os pilotos ocorreram entre 1º de agosto e 15 de setembro de 2023 (45 dias).

Essa etapa revelou-se fundamental no desenvolvimento da ferramenta, tendo gerado importantes mudanças na estrutura de avaliação, para torná-la mais flexível e aderente à realidade dos diversos países.

Inicialmente, cada componente era avaliado necessariamente por 3 itens – após o teste piloto, os componentes passaram a ser avaliados por 2, 3 ou 4 itens, de acordo com a complexidade e abrangência de cada componente.

Além disso, inicialmente a escala de avaliação era binária – cada item era pontuado como 0 ou 1. A aplicação do piloto evidenciou que esse seria necessária uma escala com mais níveis, de forma a permitir que as avaliações refletissem melhor as nuances das situações analisadas. Assim, a escala de avaliação passou a contemplar quatro níveis: “não implementado”; “implementação inicial”, “implementação intermediária” e “implementação avançada”. Além disso, foram realizados outros ajustes pontuais em determinados componentes e itens, contribuindo para aprimoramento da metodologia.

O piloto também permitiu estimar o nível de esforço necessário para a aplicação da ferramenta. As ISCs participantes indicaram que o período de 45 dias não seria suficiente para uma avaliação adequada, baseada em evidências. O prazo curto não permitiu que algumas ISCs avaliassem a totalidade dos componentes e itens. Algumas ISCs relataram, por exemplo, que preencheram a ferramenta apenas com as informações que já estavam disponíveis em Comunicações Nacionais e Relatórios Bianuais (apresentados à UNFCCC) e outros documentos governamentais já publicados. Pelo tempo escasso, algumas ISCs não envolveram, no piloto, as instituições governamentais responsáveis pelo tema, de forma a obter informações mais completas e atualizadas.

Essa percepção, somada à possibilidade de que o momento escolhido para a aplicação da ferramenta em 2024 pode coincidir com os períodos habituais de férias em alguns países, aponta no sentido de que seria necessário um período de ao menos quatro meses para uma adequada aplicação da metodologia.



5) POTENCIAL DA FERRAMENTA

O ClimateScanner possibilitará que ISCs de todo o mundo realizem avaliações rápidas sobre as ações que seus países vêm adotando para enfrentar a crise climática, nas dimensões de governança, políticas públicas e financiamento climático. A consolidação desses dados também permitirá a construção de um panorama global em relação ao enfrentamento do problema.

Com as informações geradas, será possível mapear os principais desafios que os governos enfrentam em relação às questões climáticas, além de seus principais pontos fortes, tanto em nível nacional quanto internacional.

No âmbito nacional, essas informações auxiliarão os governos dos países a orientarem o foco dos esforços e recursos públicos nas questões consideradas mais importantes, contribuindo assim para orientar o fluxo da formulação de políticas públicas.

No contexto internacional, os resultados sinalizarão, para as organizações globais que cuidam do tema, áreas e aspectos que apresentam maiores *gaps* de implementação e que, por isso, requerem maior atenção nas negociações internacionais sobre clima.

O envolvimento de ISCs de todo o mundo no projeto fará com que o tema mudanças climáticas se insira ganhe mais espaço nas agendas dos órgãos de controle. O treinamento a ser realizado com as instituições participantes do projeto e o intercâmbio de conhecimentos e experiências durante sua fase de execução também aumentará a capacidade e a *expertise* dessas ISCs, para uma atuação cada vez mais qualificada no tema. A aplicação do ClimateScanner permitirá a essas ISCs, ainda, identificarem áreas que mereçam a realização de trabalhos mais específicos e aprofundados em seus países.

O projeto comunicará seus resultados de forma direta e simples utilizando linguagem acessível e incorporando recursos visuais. Essa abordagem não apenas ajudará a demonstrar a relevância da mensagem, mas também permite atingir uma gama maior de públicos, inclusive a sociedade civil e os cidadãos.

Por fim, o ClimateScanner apresenta uma forma inovadora para as ISCs avaliarem o desempenho de seus governos, de maneira complementar às tradicionais auditorias. A metodologia do ClimateScanner oferece uma possibilidade de leitura ágil de contexto, de forma padronizada. Ao facilitar a consolidação de resultados de diversas ISCs no âmbito internacional, o ClimateScanner permite avaliações em escalas sem precedentes, o que se coaduna perfeitamente com temas transfronteiriços como a mudança do clima e tantos outros que fazem parte da agenda global.



6) PRÓXIMOS PASSOS

Conforme mencionado anteriormente, a metodologia de avaliação foi construída ao longo de 2023. O próximo ano será dedicado à aplicação da ferramenta. Estima-se que por volta de 100 ISCs se juntem ao projeto e apliquem o ClimateScanner em seus países em 2024.

Ao longo de 2023, tem sido realizada a divulgação do projeto no âmbito de diversos fóruns e grupos da Intosai. No início de 2024, ocorrerá o *Global Call to the ClimateScanner*, um evento a ser realizado na sede das Nações Unidas em Nova Iorque, em que serão chamadas as autoridades máximas de cada ISC para confirmar seu compromisso de participar do projeto e aplicar a ferramenta de avaliação.

Em seguida, será promovido o treinamento para as equipes das diversas ISCs que se integrarem ao projeto, de modo a capacitá-las para o uso da ferramenta. Nessa capacitação, serão trazidos exemplos de avaliação dos componentes e itens da metodologia construída, além do esclarecimento de dúvidas. Também será objeto do treinamento a utilização do aplicativo do ClimateScanner, que está sendo desenvolvido para possibilitar às equipes das ISCs alimentarem as informações necessárias para as avaliações.

Depois disso, as ISCs aplicarão a ferramenta em seus países. As informações produzidas serão coletadas e consolidadas, de forma que os resultados finais, tanto em nível nacional quanto internacional, possam ser divulgados e colocados à disposição da sociedade ao final de 2024. Salienta-se que a divulgação dos resultados se dará por meio de diversos produtos de comunicação, inclusive a plataforma web, que possibilitará o acesso aos resultados produzidos por uma diversa gama de públicos, incluindo as próprias ISCs, governos nacionais, academia, setor privado, cidadãos e a sociedade civil.