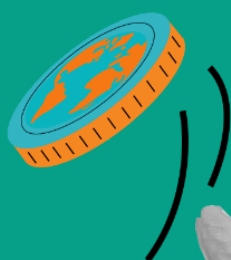


FINAN
~~NEGOCIANDO~~
O FUTURO●2024








A formação do OC em
negociações climáticas

COP29: A guerra dos trilhões



OBSERVATÓRIO
DO CLIMA

SUMÁRIO

1. Introdução 
2. A dívida climática e a necessidade: qual é o tamanho do bolo? 
3. A raiz do conflito: Financiamento climático na convenção 
4. A “velha” CQG: Financiamento climático no Acordo de Paris 
5. Os US\$ 100 bi: Devo, não pago, nego enquanto puder 
6. A NCQG: Do que é feita? Do que se alimenta? Como se reproduz? 
7. Onde achar a grana? 

1. INTRODUÇÃO

Em novembro de 2024, o mundo se reúne em Baku, na beira do mar Cáspio, para encarar um esqueleto que os países membros da ONU tentam há mais de 30 anos trancar no armário: quanto custará resolver a crise do clima e quem paga essa conta. A COP29, a conferência do clima que ocorrerá na capital do Azerbaijão, precisa produzir um acordo sobre a Nova Meta Quantificada Coletiva de financiamento climático, conhecida pela (horrenda) sigla NCQG.

Grosso modo, a NCQG é o dinheiro que os países desenvolvidos precisam fazer chegar aos países em desenvolvimento a partir do ano que vem para que estes possam fazer pelo menos três coisas: reduzir suas emissões de gases de efeito estufa, adaptar-se à nova realidade climática do presente e criar resiliência para o clima do futuro. Como não se faz nada disso sem muito dinheiro, a COP29 pode ser considerada, sem exagero, uma das conferências do clima mais importantes desde a COP21, que produziu o Acordo de Paris em 2015.

Tão importante quanto conflituosa.

O nó górdio da Convenção do Clima da ONU, a diferenciação entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, estará mais apertado do que nunca em Baku. De um lado, países em desenvolvimento estarão firmes na cobrança de centenas de bilhões ou trilhões de dólares por ano em recursos públicos para a ação climática – escaldados pelo fato de que os US\$ 600 bilhões (100 bilhões por ano de 2020 a 2025) prometidos na COP21 jamais foram entregues. De outro lado, países desenvolvidos, alegando crises fiscais internas, estarão unidos na tentativa de incluir algumas nações do Sul Global no rachucho. Eles alegam, não sem razão, que países como Emirados Árabes, Arábia Saudita e China (a economia mais dinâmica do planeta e segunda maior do mundo) não são exatamente pobres e têm condições de participar do esforço de financiamento.

O Sul Global, por sua vez, se aferra a uma interpretação por vezes fundamentalista dos princípios da Convenção, adotada em 1992, num tempo em que até mesmo a Coreia do Sul, uma das nações mais ricas do planeta, era um país em desenvolvimento. O

mais importante desses princípios é o das Responsabilidades Comuns, mas Diferenciadas e Respective Capacidades (CBDR-RC), segundo o qual as nações hoje industrializadas foram as principais responsáveis pelo aquecimento global observado e, portanto, têm a maior responsabilidade de agir para resolver o problema. Sua reivindicação é apoiada no fato de que os ricos não apenas não agiram o suficiente para cortar as próprias emissões de carbono como também se recusam sistematicamente a financiar os esforços do mundo em desenvolvimento. Parafraseando aquele ditado, em casa onde falta pão, todo mundo briga e todo mundo tem razão.

Esta publicação tem o objetivo de explicar o principal tópico de negociação da COP29 e o conflito histórico que ele encarna.

2. A DÍVIDA CLIMÁTICA E A NECESSIDADE: QUAL É O TAMANHO DO BOLO?

Em 2006, o governo do Reino Unido publicou um relatório que havia sido encomendado a seu economista-chefe, Sir Nicholas Stern, com uma estimativa dos custos da ação climática. O Relatório Stern, primeira tentativa de calcular o impacto econômico do corte de emissões versus o custo da inação, concluiu de forma igualmente pioneira que prevenir é muito melhor que remediar: a crise climática neste século poderia limar de 5% a 10% do PIB global e até 20% da renda per capita todos os anos, enquanto os investimentos em mitigação, ou seja, redução de emissões, custariam 1% – um impacto significativo na época, mas, segundo Stern e sua equipe, plenamente possível de ser absorvido pela economia global¹.

Desde a publicação do Relatório Stern, porém, muita coisa mudou. O custo de ações de adaptação ficou mais claro – o documento de 2006 falava apenas de corte de emissões – e hoje apenas o déficit de finanças para implementar essas ações é estimado em US\$ 194 bilhões a US\$ 366 bilhões por ano². Países pobres também passaram a incorrer mais em perdas e danos decorrentes de eventos extremos mais graves e frequentes (somente o tufão Haiyan, em 2013, causou prejuízo estimado em até US\$ 14 bilhões nas Filipinas). Além disso, após o Acordo de Paris, o limite de temperatura a perseguir pela humanidade tornou-se mais estrito: 1,5°C em vez de 2°C, o que aumenta significativamente o investimento em corte de emissões (mitigação) e a velocidade desse corte. Além disso, Paris também sacramentou que as emissões líquidas de gases de efeito estufa da humanidade precisam cair para zero em meados deste século (segundo o IPCC, o painel do clima da ONU, a data para atingir o

¹ Foreign & Commonwealth Office, *Stern Review: aspectos econômicos das mudanças climáticas*. Sumário Executivo. 2006.

² Unep, *Adaptation gap report 2023*. Disponível em <https://www.unep.org/resources/adaptation-gap-report-2023>

chamado “net zero” é 2050). Por outro lado, as tecnologias de energia limpa tiveram uma queda de preço significativa desde 2006 e hoje são as fontes energéticas mais baratas em países como o Brasil.

Economistas têm feito várias estimativas do custo global da transição e de como ele deveria ser repartido entre os países. Um estudo influente foi publicado em 2023 pelos britânicos Andrew Fanning, da London School of Economics e da Universidade Autônoma de Barcelona, e Jason Hickel, da Universidade de Leeds. Eles fizeram um cálculo do preço da descarbonização até 2050 que levasse em conta o “espaço de carbono”, ou quanto a humanidade ainda pode emitir para limitar o aquecimento global a 1,5°C.

Pelas contas da dupla, 39 países industrializados ultrapassaram em 1986 o nível de emissões que seria compatível com a estabilização do clima em 1,5°C e desde então vêm avançando sobre o espaço de carbono de 129 países do Sul Global. É como se eles tivessem ficado sem fundos na sua conta bancária e desde então estivessem vivendo no cheque especial – só que esses saques a descoberto estão sendo feitos não da conta-corrente deles, mas da dos países pobres.

Como resultado, afirmam Fanning e Hickel, essas 39 nações incorreram numa dívida climática por terem se apropriado do espaço atmosférico dos outros. De quanto? Usando custos de abatimento de uma tonelada de carbono daqui para o meio do século estimados pelo IPCC, a dupla chegou a um número abissal: a dívida climática dos países ricos com o mundo em desenvolvimento chegaria a US\$ 192 trilhões até 2050, ou R\$ 6,2 trilhões por ano³. Ou seja, cada cidadão do mundo industrializado deveria pagar US\$ 950 por ano para o mundo desenvolvido (R\$ 435 por mês) por essa “grilagem” do espaço de carbono.

Outras estimativas do que precisaria ser pago, mais conservadoras, levam em conta as necessidades relatadas pelos países em desenvolvimento à Convenção do Clima, a UNFCCC. Essa abordagem é conhecida pela expressão em inglês *needs-based assessment*, ou avaliação a partir das necessidades. A mais conhecida dessas avaliações

³ Andrew L. Fanning & Jason Hickel, “Compensation for atmospheric appropriation”. *Nature Sustainability*, vol. 6, setembro de 2023, pp 1077-1086.

foi publicada em 2021 pelo Comitê Permanente de Finanças (SCF) da UNFCCC⁴. O comitê se baseou na somatória dos custos estimados de implementação das metas climáticas (NDCs) de 78 países em desenvolvimento, e chegou a uma cifra que vai de US\$ 5,4 trilhões a US\$ 5,8 trilhões até 2030.

Como você pode ver, as estimativas variam loucamente, mas todas elas estão na casa dos *trilhões* de dólares por ano. Só que os países desenvolvidos até hoje só se comprometeram com números duas ordens de magnitude menores – na cada das dezenas de bilhões de dólares –, e nem isso entregaram, como contaremos adiante. Antes de voltar a falar de necessidades, dívidas e promessas não cumpridas, porém, convém dar um passinho atrás e explicar a base legal para o tratamento da questão de finanças na Convenção do Clima e no Acordo de Paris.

⁴ UNFCCC Standing Committee on Finance: *First report on the determination of the needs of developing country Parties to implementing the Convention and the Paris Agreement*. Bonn, 2021. Disponível em <https://unfccc.int/topics/climate-finance/workstreams/determination-of-the-needs-of-developing-country-parties/first-report-on-the-determination-of-the-needs-of-developing-country-parties-related-to-implementing>

3. A RAIZ DO CONFLITO: FINANCIAMENTO CLIMÁTICO NA CONVENÇÃO

Se você leu o nosso “Um Guia para os Perplexos” do Acordo de Paris, vai se lembrar de que as tretas nas negociações de clima são sempre históricas, e para entendê-las no presente é preciso recuar até o passado. Com o financiamento climático não é diferente: as ondas de choque que devem reverberar em Baku têm sua origem num tremor que começou em 1992, quando a Convenção do Clima foi assinada, no Rio. É de lá que data a previsão de que os países ricos devem financiar o combate à crise do clima nos países em desenvolvimento, e muitas expressões em disputa na COP29 também surgiram ali. Como sempre, a origem de tudo está em uma palavra: a diferenciação entre ricos e pobres.

Em seu artigo 3º, a UNFCCC diz que as Partes *“devem proteger o sistema climático em benefício das gerações presentes e futuras da humanidade com base na equidade e em conformidade com suas responsabilidades comuns mas diferenciadas e respectivas capacidades. Em decorrência, as Partes países desenvolvidos devem tomar a iniciativa no combate à mudança do clima e a seus efeitos negativos”*.

Esse artigo traz para dentro da UNFCCC as CBDR, expressão cunhada em 1991 pela diplomata brasileira Vera Pedrosa e que integra um dos documentos produzidos na Eco-92, a Declaração do Rio (que tem 27 princípios e consolida uma forte diferenciação entre países ricos e pobres no tratamento da agenda de desenvolvimento sustentável). Todo mundo tem culpa no cartório, reconhece a Convenção, mas os países ricos têm mais culpa; portanto, devem contribuir mais com a solução. Na UNFCCC, a diferenciação também é expressa na própria divisão dos países: as economias industrializadas do Norte (o antigo Primeiro Mundo) e o ex-bloco socialista europeu foram agrupados no chamado Anexo 1, com maiores obrigações, e os países da OCDE, no Anexo 2, que têm também obrigações específicas de financiamento. Todos os outros países são “não-Anexo 1”, e ficaram fora do gancho.

Na Convenção, as obrigações de financiamento estão expressas em alguns parágrafos do artigo 4º (que trata dos compromissos) e 12º (que trata do mecanismo financeiro).

Uma redação específica que gerou 30 anos de briga que vai abalar Baku foi a do artigo 4.7: *“O grau de efetivo cumprimento dos compromissos assumidos sob esta Convenção pelas Partes países em desenvolvimento dependerá do cumprimento efetivo dos compromissos assumidos sob esta Convenção pelas Partes países desenvolvidos, no que se refere a recursos financeiros e transferência de tecnologia, e levará plenamente em conta o fato de que o desenvolvimento econômico e social e a erradicação da pobreza são as prioridades primordiais e absolutas das Partes países em desenvolvimento.”*

Além disso, a convenção cobra dos países ricos recursos “novos e adicionais” (ou seja, não dá para usar a grana tradicional da ajuda ao desenvolvimento paga pela OCDE e chamar isso de “financiamento climático”) para as obrigações de transparência do não-Anexo 1 (inventários de emissões, por exemplo) e para os “custos adicionais” de medidas de corte de emissões. Que “custos adicionais” são esses ninguém diz.

Em seu ótimo caderno “Financiamento Climático na UNFCCC”, a LACLIMA resumiu as provisões da convenção sobre o tema. Como você verá, há determinações legais no texto da UNFCCC sobre o assunto que voltarão a rondar as negociações em Baku. Abaixo:

- *O financiamento climático a ser provido pelos países desenvolvidos é uma condição prévia para a realização das ações climáticas dos países em desenvolvimento;*
- *Os recursos financeiros devem ser novos e adicionais, no caso dos “custos adicionais” de mitigação;*
- *Presume-se que esses recursos sejam públicos, uma vez que a obrigação recai sobre os países membros da Convenção, que devem “prover”, eles próprios, o financiamento;*
- *A “provisão” de financiamento pressupõe uma doação, sem encargos e condições, e, portanto, o financiamento climático deve ser majoritariamente composto por subvenções;*
- *Deve haver equilíbrio entre financiamento climático para mitigação e adaptação;*
- *O financiamento climático deve ser regido por organismos com representatividade igualitária entre países desenvolvidos e em desenvolvimento;*
- *O financiamento climático deve ser definido de acordo com as necessidades dos países em desenvolvimento e deve ser previsível⁵.*

⁵ LACLIMA, *Financiamento Climático na UNFCCC*. Disponível em https://laclima.org/wp-content/uploads/2024/06/financiamentoclimaticounfccc_LACLIMA.pdf

4. A “VELHA” CQG: FINANCIAMENTO CLIMÁTICO NO ACORDO DE PARIS

Em 17 de dezembro de 2009, quando começava a ficar claro que a conferência do clima de Copenhague seria um fracasso ainda maior do que se antecipava, a secretária de Estado dos Estados Unidos, Hillary Clinton, anunciou numa concorrida entrevista coletiva que seu país lideraria a criação de um fundo de US\$ 100 bilhões por ano para o combate à crise do clima. O movimento, surpreendente, foi visto mais como um *stunt* de mídia para gerar manchetes positivas para o governo Obama, que juntamente com a China havia decretado a falência por antecipação da COP15 (pouca gente se lembra, mas no dia seguinte à coletiva de Clinton, Luiz Inácio Lula da Silva discursou em Copenhague e prometeu que o Brasil seria um dos doadores de dinheiro para os países pobres⁶). Só que no ano seguinte, em Cancún, os EUA e outros países avançaram na promessa. Foi estabelecido o Fundo Verde do Clima, que supostamente seria abastecido com parte desses US\$ 100 bilhões por ano a partir de 2020.

Em Paris, na COP21, a questão do financiamento recebeu tratamento especial. Agora todos os países teriam metas a cumprir de forma obrigatória – embora a definição dessas metas fosse voluntária –, e isso exigiria recursos que já naquela época se sabia serem da ordem de trilhões. Era preciso criar uma estrutura legal robusta para tratar o tema, e o Acordo de Paris o faz logo de saída, em seu artigo mais importante, o 2º. É nesse artigo que é definido o objetivo de limitar o aquecimento global a menos de 2°C ou a 1,5°C, em seu parágrafo 1a. O parágrafo 1b trata de promover adaptação e resiliência. E o 1c, conhecido nas rodas de malandro como “2.1c”, afirma que o acordo visa *“Tornar os fluxos financeiros compatíveis com uma trajetória rumo a um desenvolvimento de baixa emissão de gases de efeito estufa e resiliente à mudança do clima.”*

Segundo a LACLIMA, essa é uma inovação importante no regime climático multilateral, já que o financiamento climático passa a ser um dos três pilares centrais da luta contra a crise climática (o tripé mitigação, adaptação e meios de implementação). *“O financiamento climático passa a assumir um caráter estrutural no âmbito do regime*

⁶ <https://www.youtube.com/watch?v=5JUtkGIU5v8>

climático”, afirma a LACLIMA. “Por outro lado, sabendo que atingir os objetivos do Acordo de Paris requer uma transformação estrutural da economia global, reformas nos fluxos financeiros serão necessárias, com um novo alinhamento de incentivos e mudança de comportamentos. Nesse sentido, o artigo 2.1.c é o primeiro chamado do Acordo de Paris para que se passe também a contar com a mobilização de capital privado para atingir o nível de mudanças estruturais necessárias no sistema financeiro, que vão dar escala à capacidade de financiamento climático.”⁷

Mas o acordo não para por aí. Paris tem um capítulo inteiro destinado ao tema do financiamento, seu artigo 9º, que diz:

1. As Partes países desenvolvidos devem prover recursos financeiros para auxiliar as Partes países em desenvolvimento tanto em mitigação como em adaptação, dando continuidade às suas obrigações existentes sob a Convenção.
2. Outras Partes são incentivadas a prover ou a continuar provendo esse apoio de maneira voluntária.
3. Como parte de um esforço global, as Partes países desenvolvidos deverão continuar a liderar a mobilização de financiamento climático a partir de uma ampla variedade de fontes, instrumentos e canais, notando o importante papel dos recursos públicos, por meio de uma série de medidas, incluindo o apoio às estratégias lideradas pelos países, e levando em conta as necessidades e prioridades das Partes países em desenvolvimento. Essa mobilização de financiamento climático deverá representar uma progressão para além de esforços anteriores.
4. A provisão de um maior nível de recursos financeiros deverá ter como objetivo alcançar um equilíbrio entre adaptação e mitigação, levando em conta as estratégias lideradas pelos países e as prioridades e necessidades das Partes países em desenvolvimento, em especial aqueles que são particularmente vulneráveis aos efeitos negativos da mudança do clima e apresentam restrições consideráveis de capacidade, tais como países de menor desenvolvimento relativo e pequenos Estados insulares em desenvolvimento, considerando-se a necessidade de recursos públicos e doações para adaptação.
5. As Partes países desenvolvidos devem comunicar a cada dois anos informações quantitativas e qualitativas, de caráter indicativo, relacionadas aos parágrafos 1º e 3º deste Artigo, conforme o caso, incluindo, quando disponíveis, níveis projetados de recursos financeiros públicos a serem fornecidos às Partes países

⁷ LACLIMA, op. cit.

em desenvolvimento. Outras Partes que provenham recursos são encorajadas a comunicar essas informações voluntariamente a cada dois anos.

- 6. A avaliação global prevista no Artigo 14 deverá levar em conta as informações relevantes fornecidas pelas Partes países desenvolvidos e/ou órgãos do Acordo sobre os esforços relacionados com o financiamento climático.*
- 7. As Partes países desenvolvidos devem fornecer, a cada dois anos, informações transparentes e coerentes sobre o apoio às Partes países em desenvolvimento que tenha sido prestado e mobilizado por meio de intervenções públicas, em conformidade com as modalidades, os procedimentos e as diretrizes a serem aprovadas pela Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes para este Acordo, em sua primeira sessão, conforme definido no Artigo 13, parágrafo 13. Outras Partes são incentivadas a fazê-lo.*
- 8. O Mecanismo Financeiro da Convenção, incluindo suas entidades operacionais, deverá atuar como o mecanismo financeiro deste Acordo.*
- 9. As instituições que servem a este Acordo, incluindo as entidades operacionais do Mecanismo Financeiro da Convenção, deverão buscar assegurar acesso eficiente a recursos financeiros por meio de procedimentos de aprovação simplificados e maior apoio preparatório para as Partes países em desenvolvimento, em particular os países de menor desenvolvimento relativo e os pequenos Estados insulares em desenvolvimento, no contexto de suas estratégias e planos climáticos nacionais.*

O Artigo 9º traz, ao mesmo tempo, mudanças profundas e a manutenção do status quo da Convenção. Por um lado, em seu primeiro parágrafo, ele mantém a pedra angular da UNFCCC no tema finanças ao dizer que os países desenvolvidos deverão “prover” recursos financeiros aos países em desenvolvimento. Você se lembra desse verbo na Convenção: “prover”, no caso, significa “dar dinheiro”. Ou seja, em tese está-se falando de recursos doados a fundo perdido e não emprestados, portanto recursos públicos. Os países em desenvolvimento se apoiam nessa linguagem para cobrar dos ricos “grants, not loans”, ou seja, subvenções, não empréstimos. É uma reivindicação justa: pense, por exemplo, num país africano que não emite quase nada e que precisa gastar bilhões de dólares para adaptar suas cidades e sua agricultura a enchentes devastadoras e secas mais frequentes – e, que ao mesmo tempo, precisa trocar suas termelétricas a carvão por usinas solares. Ele não deveria aumentar sua dívida externa para isso; é perfeitamente justo que esses investimentos sejam custeados pelos principais causadores do problema. Aqui, o princípio das CBDR entra em ação para proteger nações e populações vulneráveis.

Mas em seu artigo 9.2 o princípio sofre uma pequena flexibilização: outros países são chamados, ainda que voluntariamente, a também contribuir. Esse foi um dos grandes temas de debate em Paris, quando países POTODOSO (*"in a position to do so"*, ou "em condições de fazer") e WITODOSO (*"willing to do so"*, ou "que queiram fazer") foram convidados a abrir o bolso. Essa não foi, evidentemente, a principal nem a única flexibilização das CBDR em Paris, já que a própria adoção de metas obrigatórias para todos os países já avançou para além da interpretação fundamentalista do princípio do Rio. Até hoje alguns países em desenvolvimento se arrependem da linguagem de Paris. Os desenvolvidos, por outro lado, tentam eliminar referências à Convenção dos textos de negociação, porque entendem como mais frouxa a diferenciação sob Paris. Essa dinâmica tende a acontecer em Baku.

O artigo 9º também deixou uma porta aberta para o papel do setor privado no financiamento climático. Em seu parágrafo 3, ele afirma que os países ricos deverão liderar a "mobilização" de financiamento, "a partir de uma ampla variedade de fontes". A palavra "mobilização" entra para o léxico do acordo como sinônimo de recursos outros que não doações – ou seja, empréstimos e outras formas de levantar dinheiro, supostamente para aumentar o montante a ser aplicado e facilitar o alcance dos trilhões. Essa linguagem virou, ela mesma, um tema de divisão entre os países, com os ricos invocando o 9.3 ("mobilização") e os pobres o 9.1 ("provisão"). Por fim, o parágrafo 4 do artigo 9º também traz duas agendas importantes para os países em desenvolvimento, ao afirmar que a *provisão* de recursos para adaptação precisa ser tão grande quanto para mitigação e ao tratar das *circunstâncias especiais* dos países menos desenvolvidos (conhecidos como LDCs) e das nações insulares (SIDS).

A COP21 não produziu apenas o Acordo de Paris. Também saiu da conferência uma decisão que "adota" o acordo do clima e lhe dá aplicabilidade, a chamada decisão 1/CP.21. Ela estabelece regras para as NDCs, por exemplo. E sacramenta os US\$ 100 bilhões anuais prometidos em Copenhague como meta formal de financiamento climático e piso para novos esforços. Diz a decisão, em seu artigo 53:

"Também decide que, de acordo com o Artigo 9, parágrafo 3, do Acordo, os países desenvolvidos pretendem continuar seu objetivo coletivo de mobilização além de 2025 no contexto de ações significativas de mitigação e transparência na implementação; antes de 2025 a Conferência das Partes, servindo como encontro das Partes do Acordo de Paris, deverá estabelecer uma nova meta quantificada coletiva a partir de um piso de US\$ 100 bilhões por ano, levando em consideração as necessidades e prioridades dos países em desenvolvimento". A decisão de Paris encomendou a discussão que ocorrerá neste ano em Baku.

5. OS US\$ 100 BI: DEVO, NÃO PAGO, NEGO ENQUANTO PUDER

Em 2024, a OCDE bateu bumbo e fez soar fanfarras para anunciar algo que deveria dar vergonha: em 2022, a meta de financiamento climático de mobilizar US\$ 100 bilhões por ano teria sido atingida pela primeira vez, e até mesmo ultrapassada.

Desde 2020 os países ricos deveriam ter entregue os 100 bi, perfazendo um total de US\$ 600 bilhões no período 2020-2025. Mas o dinheiro nunca foi entregue; até 2021, o máximo atingido havia sido de US\$ 89,6 bilhões.

O descumprimento da promessa dos países ricos foi refletido em decisões das COPs de Sharm El-Sheikh (2022) e Dubai (2023), que notaram “com séria preocupação” a falta da entrega do dinheiro, o que alimentou extrema desconfiança do mundo em desenvolvimento e tende a contaminar as negociações da NCQG em Baku.

O atingimento da meta pelos países da OCDE em 2022, se é que aconteceu (há dúvidas a esse respeito), fez pouco para mitigar essa desconfiança, já que, como lembrou a Oxfam em um relatório em 2023, a qualidade do recurso importa tanto quanto a quantidade.

Segundo a Oxfam, dos US\$ 100 bi prometidos em 2020, só US\$ 83,3 bi haviam sido entregues; apenas US\$ 17 bi eram doações; dos US\$ 51 bi em empréstimos, a maior parte (US\$ 28 bi) nem sequer era concessional, ou seja, não tinha condições melhores que as do mercado (tanto fazia pegar o empréstimo junto a países da OCDE ou num banco qualquer); o valor real destinado à ação climática era de no máximo US\$ 24 bilhões⁸, e a maior parte disso para mitigação, em violação ao entendimento do artigo 9.4 do Acordo de Paris segundo o qual metade teria de ir para adaptação.

É com esse gosto amargo na boca que os países em desenvolvimento se preparam para negociar uma meta muito mais ambiciosa em Baku. A pergunta que não quer calar entre os negociadores do G77, o bloco dos países em desenvolvimento, é: quem não entregou US\$ 100 bilhões por ano vai entregar 1 trilhão ou mais?

⁸ Oxfam, *Climate Finance Shadow Report 2023*, sumário executivo. Disponível em <https://policy-practice.oxfam.org/resources/climate-finance-shadow-report-2023-621500/>

6. A NCQG: DO QUE É FEITA? DO QUE SE ALIMENTA? COMO SE REPRODUZ?

O artigo 53 da decisão de Paris foi uma maneira que a UNFCCC encontrou de ganhar tempo e tentar socar o esqueleto do financiamento climático no armário. O tema do dinheiro ameaçou fazer naufragar a negociação do acordo do clima, o que ninguém queria naquela época, dado o extraordinário alinhamento entre Estados Unidos e China que permitiu costurar o tratado. Para evitar que briga por dinheiro quebrasse um clima tão bonito, os países fugiram para a frente: adotaram os US\$ 100 bilhões de Copenhague como meta de financiamento e juraram de dedinho que em 2024 voltariam a falar sério sobre o tema, dessa vez finalmente botando os trilhões na mesa (estrategicamente, ninguém falou se era “provisão” ou “mobilização”).

A hora da verdade chegou.

Já em 2022, um grupo de trabalho *ad hoc* foi formado entre os negociadores para delinear a Nova Meta Quantificada Coletiva, a tal NCQG. Esse grupo fez uma dezena de reuniões (conhecidas pelo nome pomposo de *technical expert dialogues*, ou TED) para coletar visões dos países e, sonho meu, tentar produzir um rascunho de texto de NCQG que pudesse ser levado a Baku para negociação. Mas, como diz aquela vírgula do podcast Medo e Delírio em Brasília, “deu errado...”

Na SB60, a conferência do clima de Bonn, em junho de 2024, a décima sessão dos TEDs assistiu às divisões de sempre entre os países. Os ricos insistindo num aumento da base de doadores e na mobilização de financiamento privado. Os países em desenvolvimento, com a Arábia Saudita entre os mais vocais, dizendo que não e cobrando vastas somas em recursos públicos. As ilhas do Pacífico pedindo que a NCQG reconheça as “circunstâncias especiais” delas e dos países menos desenvolvidos. O Brasil tomou uma distância olímpica da briga, já que sediará uma COP no ano que vem e precisa preservar sua confiabilidade como um mediador entre as partes querelantes. Mas cobrou em Bonn uma definição de financiamento climático, já que, para os brasileiros, hoje vários esforços que não têm nada a ver com clima poderiam receber esse rótulo, o que dificulta saber o que há de recurso novo e adicional para a NCQG.

Os diplomatas saíram de Bonn com um texto de 35 páginas (eram 63 no início da reunião), que depois caiu para 30. Não é exatamente um texto para ser negociado, mas um Frankenstein de visões diferentes e cheio de opções do que poderia ser a meta.

A sociedade civil também fez uma proposta de NCQG, submetida pela Climate Action Network à UNFCCC e contendo elementos que, na visão das ONGs, refletem equidade e justiça climática. É altamente incerto como esses ingredientes serão combinados em Baku, se é que o bolo não vai desandar. Mas alguns tópicos começam a emergir, entre eles:

ABORDAGEM MULTINÍVEL (*multi-layered approach*): Favorecida por alguns países desenvolvidos, têm a tolerância de alguns países em desenvolvimento e a firme oposição de outros. Ela significa que a NCQG precisa ser olhada como uma cebola, com camadas de provisão e mobilização de recursos. No centro da cebola deve estar a provisão de recursos públicos pelos países ricos, seja na forma de subvenções (*grants*), seja na forma de empréstimos concessionais (ou seja, que tenham condições muito melhores que as do mercado e não impliquem em aumento do endividamento dos países pobres). As camadas mais externas da cebola poderiam ser uma mistura de mobilização de financiamento privado, recursos domésticos, redução do custo de capital para investimentos verdes e até transações não-financeiras e todo tipo de cooperação, inclusive, e crucial, perdão de dívida externa ou redução de serviços de dívida (juros) para alguns países. Para variar, o diabo mora nos detalhes: os ricos querem que o miolo dessa cebola seja o menor possível. Alguns países em desenvolvimento sinalizaram que topam esse tipo de abordagem desde que isso não signifique que os ricos não precisem prover os trilhões em recursos públicos que devem. Alguns dos pacotes de possibilidades para a negociação limitam a provisão aos países menos desenvolvidos e aos países-ilhas.

O QUANTUM: A pergunta de 1 trilhão de dólares (ou mais) é se Baku chegará a algum acordo sobre a quantidade de dinheiro para o financiamento climático a partir do ano que vem, conhecida como *quantum* (não confundir com a Constante de Planck em física e muito menos com picaretagens esotéricas). Os números sobre a mesa variam imensamente: de US\$ 6 trilhões por ano em mobilização (proposta dos LDCs) até US\$ 2 trilhões (Paquistão), US\$ 1,3 trilhão em mobilização (países africanos), US\$ 1,1 trilhão em mobilização com um mínimo de US\$ 441 bilhões em provisão (países árabes) ou, forte candidato a troféu cara de pau, qualquer quantia superior a US\$ 100 bilhões por ano (Canadá). A Climate Action Network propõe, em nome do movimento ambientalista, US\$ 1 trilhão por ano em *grants* ou recursos equivalentes a *grants*. A rede ambientalista também propôs que, além do *quantum*, os países ricos paguem US\$ 5 trilhões por ano aos países em desenvolvimento a título de reparação pela apropriação indébita do espaço atmosférico.

PRAZO: Por quanto tempo a NCQG deve vigorar? Ninguém sabe. As metas de redução de emissões dos países, as NDCs, seguem um prazo de cinco anos, com revisões igualmente quinquenais. Já na NCQG isso vai precisar ser negociado. Na mesa há propostas de cinco anos (2025-2029), 10 anos (2026-2035), 11 anos (2025-2035) e até mesmo de ter uma meta em vigor até que o objetivo de neutralizar as emissões líquidas do planeta seja atingido, em meados do século.

ACESSO E ELEMENTOS QUALITATIVOS: Como ensinou a experiência dos US\$ 100 bilhões, quando se trata de financiamento climático, a qualidade do recurso importa tanto quanto a quantidade. Um país em desenvolvimento como o Quênia, que sofre com sucessivos eventos climáticos extremos e já gasta uma parte significativa de seu PIB pagando juros de dívida externa, não pode ser submetido a financiamentos climáticos na forma de empréstimos que aumentem essa dívida – ao contrário, precisaria ter sua dívida externa cancelada para poder fazer frente ao novo clima.

Várias propostas vêm sendo aventadas sobre os chamados “elementos qualitativos” da NCQG. O Grupo Sur (Brasil, Paraguai, Uruguai e Argentina), por exemplo, quer que países (especialmente os ricos), bancos multilaterais e outros agentes financeiros tratem das barreiras sistêmicas que existem ao financiamento climático, como altos custos de capital, altos juros, riscos cambiais e a falta de padronização sobre o acesso dos países a essa modalidade de financiamento. Também pede facilitação de desembolso dos recursos, inclusive – e essa vem sendo uma posição defendida pelo Brasil em outros fóruns, como o G20 e o BRICS, por meio de empréstimos em moeda local, para que os países em desenvolvimento escapem da hegemonia do dólar.

A CAN propõe que a NCQG se comprometa com o acesso direto das comunidades e de instituições regionais e nacionais aos recursos, sem precisar passar pela extensa burocracia que cerca instituições financeiras multilaterais como o Banco Mundial e o BID e por vezes oneram ainda mais a capacidade institucional baixa de países menos desenvolvidos e países insulares. Também demanda respeito a direitos humanos, critérios de gênero e raça e uma voz para comunidades marginalizadas e vulneráveis nas decisões sobre financiamento climático e no acesso a ele.

A BASE DE DOADORES: Será o principal teatro de operações da batalha da diferenciação em Baku. Os países ricos argumentam que o mundo não é mais o de 1990 e que é preciso aumentar o número de países que doam. O raciocínio é perfeito e muita gente no G77, o bloco dos países em desenvolvimento, concorda. Não dá para botar Emirados Árabes e Haiti no mesmo balaio, sob o rótulo de “países em desenvolvimento”. E, como você leu lá atrás, o presidente do Brasil já havia prometido, em 2009, que o país daria dinheiro para o combate à mudança do clima entre as nações menos favorecidas. Os próprios Emirados já pingaram US\$ 100 milhões no Fundo de Perdas e Danos criado em Dubai. Só que as coisas não são tão simples.

O G77 resiste com unhas e dentes a aumentar a base de doadores. Por trás dessa resistência está uma questão de princípio, igualmente correta. O bloco dos países em desenvolvimento teme que concordar com o aumento da base de doadores vá jogar o bebê das CBDR fora juntamente com a água do banho, eliminando para sempre a diferenciação de obrigações entre os países e deixando o mundo industrializado sem pagar sua dívida climática e empurrando a conta para a China – que, além de ser a segunda maior economia do mundo, é o maior emissor atual de gases de efeito estufa. Ou seja, o crime terá compensado. Se força-rem demais a mão nesse tema, os países ricos arriscam ver uma reação de alguns países em desenvolvimento contra o próprio Acordo de Paris, que alguns deles já enxergam como muito pouco estrito com a diferenciação.

Na coletânea de opções que será levada a Baku, há propostas de um “gatilho” para incluir países na base de doadores: a União Europeia quer incluir grandes emissores “que tenham capacidade”; a Suíça, países que estejam entre os dez maiores emissores e que tenham renda per capita maior que US\$ 22 mil. O tema é extremamente polarizado, e não seria surpresa se Baku terminasse sem acordo sobre ele – com a abertura de um processo de negociação específico para tratar disso, com resolução para a COP30, no Brasil, ou a 31, na Austrália.

SUB-OBJETIVOS: Alguns países, e o movimento ambientalista, vêm propondo que a NCQG tenha recursos carimbados para adaptação e perdas e danos, dois temas cronicamente subfinanciados e que são prioridade absoluta para países pobres, já muito afetados pelos eventos climáticos extremos. A CAN propõe metas de provisão de financiamento público para três sub-objetivos (mitigação, adaptação e perdas e danos). Alguns países querem incluir entre os sub-objetivos recursos para as chamadas medidas de resposta (como socorrer as indústrias fósseis e seus trabalhadores num mundo livre de combustíveis fósseis?) e também medidas de transparência.

TRANSPARÊNCIA: Para evitar a repetição da experiência amarga dos US\$ 100 bilhões, os países querem ser mais estritos com as regras de transparência da NCQG. Primeiro, ter uma definição clara de financiamento climático, para evitar que, por exemplo, empréstimos para pavimentação de rodovias sejam computados na rubrica “adaptação”. Ou que parte da ajuda ao desenvolvimento que os países da OCDE precisam dar aos pobres (0,7% do PIB) seja desviada e carimbada como financiamento climático. A proposta da CAN é criar critérios dentro do ETF, o mecanismo de transparência do Acordo de Paris, para poder monitorar não apenas o cumprimento das metas de corte de emissão, mas também da NCQG – por exemplo, uma categoria especial para reporte de recursos para perdas e danos e evitar a dupla contagem de recursos financeiros. No compilado do grupo de trabalho *ad hoc* há, ainda, propostas como relatórios bienais do Comitê Permanente de Finanças da Convenção sobre o cumprimento da nova meta.

7. ONDE ACHAR A GRANA?

A má notícia sobre a NCOG é que vai ser muito, muito difícil mobilizar o dinheiro na escala necessária para combater a crise do clima. A boa notícia é que existe dinheiro no mundo para isso; ele só está indo para os lugares errados, e sendo operado por instituições que não servem ao propósito de garantir justiça e equidade num mundo mais quente.

Nos últimos anos, países, organismos multilaterais e organizações da sociedade civil vêm apresentando propostas para tornar mais fluido o financiamento climático e mais justo o financiamento ao desenvolvimento de maneira geral. No caminho, fornecem pistas de como conseguir os trilhões. Uma lista não-exaustiva do que fazer está aqui:

- Reformar os bancos multilaterais: Instituições como o Banco Mundial, o Banco Interamericano de Desenvolvimento e o FMI, as chamadas “instituições de Bretton-Woods”, são resquícios do pós-guerra. Elas foram criadas pelos vencedores da 2ª Guerra Mundial e reproduzem a lógica colonial de empréstimo, endividamento e ajuste que arruinou economias da América Latina, da África e da Ásia na segunda metade do século 20. Com representação majoritária dos grandes países doadores, em especial dos Estados Unidos, essas instituições simplesmente não conseguem mais dar conta de um mundo em aquecimento descontrolado.

A premiê de Barbados, Mia Motley Amor, com apoio do presidente da França, Emmanuel Macron, propôs em 2022 uma agenda de reforma da arquitetura financeira multilateral. A chamada “Iniciativa Bridgetown”, batizada em homenagem à capital barbadense, inclui a criação de um fast-track para transferir US\$ 100 bilhões para programas de resiliência climática em países pobres (conhecido como *Special Drawing Rights*); a suspensão de juros adicionais cobrados dos países altamente endividados do Sul Global; a reestruturação da dívida dos países pobres pelos credores do G20; e o oferecimento de US\$ 100 bilhões por ano pelo FMI e pelos bancos multilaterais para reduzir o risco de investimentos privados no Sul Global (*de-risking*), entre outros temas⁹. Há também propostas de reforma mais profunda da governança

9

<https://www.reuters.com/business/finance/what-is-bridgetown-initiative-asking-paris-financial-summit-2023-06-20/>

dessas instituições, aumentando o peso dos países do Sul em sua tomada de decisões (abordagem chamada de *bigger, better*) ou mesmo de uma refundação desses bancos.

- Menos bombas, mais financiamento climático: Os gastos militares no mundo hoje somam mais de US\$ 2 trilhões por ano. Ou seja, o mundo gasta para matar pessoas duas vezes mais do que está sendo pedido na NCQG salvar vidas. Redirecionar parte desses gastos para o combate à crise do clima é algo tão óbvio quanto difícil de executar.
- Taxar os bilionários: Há muito tempo se aventa a possibilidade de cobrar uma taxa sobre as maiores fortunas do mundo para financiar, entre outras coisas, adaptação e mitigação. Neste ano, a presidência brasileira do G20 resolveu carregar essa bandeira; uma taxa de 2% sobre os ganhos das 3.000 pessoas mais ricas do mundo foi proposta, a pedido do ministro Fernando Haddad (Fazenda), pelo economista francês Gabriel Zucman. A expectativa é que ela possa levantar US\$ 250 bilhões por ano, que seriam destinados à redução da pobreza e ao combate à crise climática. Apesar da torcida de nariz dos EUA, o Brasil conseguiu apoio para inserir a taxa no comunicado dos líderes do G20.
- Taxar os causadores do problema: Segundo o FMI, os subsídios a combustíveis fósseis chegaram a US\$ 7 trilhões apenas em 2022¹⁰. Embora parte desses subsídios ainda seja necessária para garantir acesso a energia a populações pobres no Sul Global, eles significam que governos do mundo inteiro investem ativamente na causa da crise climática (o Brasil, por exemplo, dá subsídios bilionários a empresas multinacionais para extrair petróleo e a lobbies privados de carvão mineral e gás fóssil). Reduzir esses subsídios é uma promessa antiga do G20 e do G7 que nunca se realiza. A CAN propôs o estabelecimento de um imposto por dano climático à extração de combustíveis fósseis, que poderia gerar US\$ 900 bilhões por ano até 2030 somente nos países da OCDE se começasse com um valor inicial de US\$ 5 por tonelada de CO₂. Para além dos subsídios, um regime de tributação de carbono que abranja impostos sobre combustíveis fósseis, transporte marítimo e aviação também são possibilidades para novas fontes de financiamento climático que seguem a linha "façam os poluidores pagarem" (*make polluters pay*).

¹⁰ <https://www.imf.org/en/Blogs/Articles/2023/08/24/fossil-fuel-subsidies-surged-to-record-7-trillion>

FINAN ~~NEGOCIANDO~~ O FUTURO●2024

A formação do OC em negociações climáticas

PESQUISA

Claudio Angelo e Stela Herschmann

TEXTO

Claudio Angelo

AGRADECIMENTO

Caroline Prolo e Enéas Xavier

REALIZAÇÃO

Observatório do Clima

COORDENAÇÃO DA FORMAÇÃO, COORDENAÇÃO EDITORIAL E PRODUÇÃO

Entremeios

COORDENAÇÃO DE CONTEÚDO

Observatório do Clima

IDENTIDADE VISUAL DA FORMAÇÃO, PROJETO GRÁFICO E DIAGRAMAÇÃO

Utópika - Estúdio Criativo

Esta publicação compõe o material de apoio da formação “Financiando o Futuro 2024”, realizada pelo Observatório do Clima em setembro de 2024.



OBSERVATÓRIO
DO CLIMA