

COP 29: A COP SÓ DO FINANCIAMENTO

BEATRIZ TRIANI CHEREM

DOUTORANDA E MESTRE EM CIÊNCIA POLÍTICA NO IESP-UERJ
PESQUISADORA DO OBSERVATÓRIO INTERDISCIPLINAR DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS (OIMC)

A 29ª Conferência das Partes sobre Mudanças Climáticas ocorreu em Baku, no Azerbaijão, entre os dias 11 e 22 de novembro de 2024 e reuniu cerca de 42 mil pessoas¹ para discutir os rumos das políticas climáticas internacionais. Apesar da abrangência de temas debatidos, como adaptação, mitigação, transparência e mercados de carbono, a grande expectativa para a COP 29 estava em torno do financiamento climático, já que uma decisão sobre a Nova Meta Coletiva Quantificada² (NCQG) deveria ser tomada.

Mais de trinta anos se passaram desde a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento e as discussões sobre a responsabilidade dos países desenvolvidos em arcar com os custos da mudança do clima continuam representando um ponto forte de discordância entre os Estados. Apesar de o princípio das “responsabilidades comuns, porém diferenciadas” (CBDR) estar consagrado no texto da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC) e do Acordo de Paris, os países desenvolvidos tentam a todo momento se esquivar de compromissos financeiros.

Dessa maneira, ao longo dos anos, as diferentes interpretações sobre o CBDR somadas a um processo decisório através do consenso, geraram lentidão e incertezas nas negociações e a falta de resultados efetivos. Em 2009, observamos a COP 15 partir da promessa de um novo acordo que substituiria o Protocolo de Quioto para um grande fracasso do multilateralismo climático. Além de uma atmosfera difícil nas negociações, a COP de Copenhague também foi marcada pelo *climategate*, um escândalo exacerbado pelos negociacionistas de plantão em torno da produção de dados por parte dos cientistas.

1 Lista de participantes disponível em: <https://unfccc.int/documents/644763>

2 A Nova Meta Coletiva Quantificada, ou *New Collective Quantified Goal*, é a nova meta coletiva de financiamento climático que substitui o compromisso anterior de mobilizar US\$ 100 bilhões anuais para países em desenvolvimento, estabelecido na COP 15 em 2009. Prevista para ser definida até 2025, a NCQG busca ampliar os recursos financeiros para apoiar ações de mitigação e adaptação às mudanças climáticas, considerando as necessidades dos países em desenvolvimento. As negociações em torno dessa meta envolvem debates sobre o valor total, fontes de financiamento, transparência na alocação dos recursos e a participação de novos doadores, incluindo o setor privado.

Como resultado, apenas um acordo não oficial foi apresentado por Brasil, China, África do Sul, Índia e Estados Unidos, que reconhecia a necessidade de “recursos financeiros ampliados, novos e adicionais, previsíveis e adequados” serem mobilizados e de os países desenvolvidos atingirem conjuntamente a meta de 100 bilhões de dólares por ano até 2020 (Acordo de Copenhague, 2009). Em 2010, a meta de US\$ 100 bilhões foi formalizada dentro da UNFCCC e em 2015 foi estendida até 2025, ano em que deveria ser substituída por uma NCQG que ultrapassasse o valor anterior.

De acordo com a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE), responsável por acompanhar a evolução dos fluxos financeiros junto com o Comitê Permanente de Financiamento da UNFCCC (SCF), o alvo de US\$ 100 bilhões estabelecido em 2009 foi atingido pela primeira vez somente em 2022 (OCDE, 2024). Entretanto, além da demora de mais de 10 anos, a ausência de uma definição de financiamento climático dentro da UNFCCC gera dificuldades na verificação do cumprimento das metas, já que permite que diferentes análises sobre seu progresso sejam feitas, com base em diferentes indicadores e resultados.

Dando início ao novo ciclo financeiro, o Programa de Trabalho *ad hoc* sobre a NCQG, responsável pelas questões técnicas do financiamento climático, teve início em 2018 e se encerrou em 2024, na COP 29, onde a nova meta deveria ser estabelecida. Apesar das necessidades de os países em desenvolvimento estarem na casa dos trilhões de dólares, segundo o último report do *High-Level Expert Group on Climate Finance*³ (2024), o valor final da NCQG foi definido em apenas US\$ 300 bilhões anuais até 2035.

Além da difícil definição do *quantum*, as negociações da NCQG foram atravessadas por outras questões complexas, como a expansão ou não da base de doadores (para os países desenvolvidos, o setor privado deveria integrar o compromisso financeiro), a transparência nos aportes feitos por países em desenvolvimento a partir de bancos multilaterais e a dispensa voluntária de países que se identifiquem como menos necessitados dos recursos, como foi o caso do Brasil.

Entretanto, até a decisão final ser alcançada, a questão do financiamento tirou o fôlego das outras discussões e deixou outros tópicos de negociação travados, ainda que fossem de extrema

3 O *Independent High-Level Expert Group* (IHLEG) on Climate Finance é um grupo independente de especialistas em finanças climáticas, incluindo economistas, formuladores de políticas e ex-líderes de instituições financeiras, que tem apoiado as deliberações sobre financiamento climático desde a COP26. Com membros influentes como Nicholas Stern, Vera Songwe e Amar Bhattacharya, o grupo desenvolve recomendações para mobilizar investimentos públicos e privados necessários ao cumprimento dos compromissos do Acordo de Paris.

importância. As principais agendas de adaptação, relacionadas aos Planos Nacionais de Adaptação e à Meta Global de Adaptação, foram incapazes de alcançar resultados concretos devido à divergência entre países desenvolvidos e em desenvolvimento.

As discussões sobre os Planos Nacionais de Adaptação (NAPs, da sigla em inglês) têm como objetivo “reduzir a vulnerabilidade aos impactos das mudanças climáticas, através da criação de capacidade de adaptação e resiliência” e “facilitar a integração de adaptação às mudanças climáticas, de forma coerente, nas políticas, programas e atividades relevantes, novas e existentes, em especial processos e estratégias de planejamento do desenvolvimento, em todos os setores relevantes e a diferentes níveis” (UNFCCC, 2011).

A agenda de NAPs foi estabelecida formalmente em 2010 para incluir a adaptação no processo decisório de desenvolvimento dos países, a partir de uma ótica de médio a longo prazo, sem que a adaptação fosse tratada como uma questão ambiental separada (NAP Global Network, 2020). Atualmente, mais de uma década depois, as negociações sobre NAPs na UNFCCC tratam principalmente do processo de formulação e implementação desses planos.

Durante a COP 29, a principal discussão dentro da agenda dizia respeito aos meios de implementação ou, em outras palavras, a responsabilidade dos países desenvolvidos na UNFCCC e no Acordo de Paris. Ao final da primeira semana de negociação, os países em desenvolvimento estavam profundamente insatisfeitos com o texto produzido. Em uma de suas falas, a China, representando o grupo LMDC (*Like-Minded Developing Countries*) chegou a dizer que o texto apresentado pelo secretariado era inaceitável e desrespeitoso.

Após dias de conferência e discordância, a agenda foi considerada inconclusiva e a decisão do texto foi levada para o próximo encontro, na 62ª Reunião dos Órgãos Subsidiários da UNFCCC, a ser realizada em Bonn em junho de 2025. A razão de tanta controvérsia pode ser observada na fala do representante de Fiji, que também se expressava em nome do grupo G77 + China: “essa é a COP do financiamento, mas sem financiamento” (YOUNGO, 2024).

Nas reuniões da agenda sobre a Meta Global de Adaptação (GGA) o caminho trilhado não foi muito diferente. O GGA foi estalecido no Acordo de Paris para “aumentar a capacidade adaptativa, reforçar a resiliência e reduzir a vulnerabilidade às mudanças climáticas”, garantindo também uma resposta de adaptação adequada, e começou a ser implementado em Dubai, durante a COP 28.

Dessa maneira, as negociações da COP 29 sobre o tema tratavam principalmente dos indicadores que deveriam ser utilizados para verificar se os países estavam se aproximando dessa meta e monitorar os mecanismos de implementação das políticas de adaptação. Para os países em desenvolvimento, a existência de indicadores de implementação era essencial para o avanço do texto, enquanto para os países desenvolvidos, era desnecessária. Um dos principais argumentos utilizados pelo último grupo era de que mecanismos de financiamento deveriam estar dentro do arcabouço da NCQG, que tratava especificamente sobre o tema.

Entretanto, ao observarmos os dispositivos da NCQG, verificamos sua fragilidade ao tratar especificamente do tema adaptação. O GGA é mencionado apenas uma vez dentro do texto da decisão e o direcionamento dos fluxos financeiros para adaptação não é claramente definido. Essa lacuna demonstra a falta de prioridade na alocação de recursos para adaptação, já que a ausência de diretrizes claras para a distribuição dos fundos da NCQG pode comprometer o atingimento da Meta Global de Adaptação.

Dessa maneira, a COP 29, inicialmente apelidada de “COP do Financiamento”, acabou deixando um rastro de insatisfação nas negociações internacionais sobre mudanças climáticas. A concentração nas discussões em torno da NCQG acabou por monopolizar o debate e bloquear outras agendas cruciais e urgentes, como a dos NAPs e do GGA. A ausência de consenso sobre a responsabilidade dos países e a interpretação do CBDR, somadas à resistência dos países desenvolvidos de assumirem compromissos financeiros robustos, demonstraram a ineficácia e necessidade de reforma das estruturas decisórias multilaterais.

Com decisões adiadas para a próxima COP em Belém, metas mal definidas e mecanismos frágeis, a conferência de Baku apresentou poucos resultados concretos e ambiciosos, deixando clara a desconexão entre as promessas financeiras e as necessidades reais de adaptação e resiliência. No fim, a COP 29 entregou muito menos do que o esperado, mostrando-se insuficiente para solucionar os desafios que a crise climática apresenta, comprometendo ainda mais a confiança nos processos internacionais e na sua capacidade de solucioná-la.

Rio de Janeiro, 12 de fevereiro de 2025.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:

GRANTHAM RESEARCH INSTITUTE ON CLIMATE CHANGE AND THE ENVIRONMENT. *Raising ambition and accelerating delivery of climate finance*. London: Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, London School of Economics and Political Science, 2024. Disponível em: <https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/publication/raising-ambition-and-accelerating-delivery-of-climate-finance/>.

ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *Climate finance provided and mobilised by developed countries in 2013-2022*. Climate finance and the USD 100 billion goal. Paris: OECD Publishing, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/19150727-en>.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE. *Copenhagen Accord*. Copenhagen: UNFCCC, 2009. Disponível em: <https://unfccc.int/resource/docs/2009/cop15/eng/11a01.pdf>.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE. *Decision -/CMA.6: New collective quantified goal on climate finance*. 2024. p. 1-5.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE. *Decision 5/CP.17: National Adaptation Plans*. 2011. p. 1-7.

NAP GLOBAL NETWORK. *The National Adaptation Plan (NAP) Process: Frequently Asked Questions*. 2020. p. 1-16.

YOUNGO. *Adaptation Working Group Updates within SBI 61 agenda item 11(d) Matters relating to adaptation: National adaptation plans*. 2024. Disponível em: <https://docs.google.com/document/d/1DlmesoelTtOKwMAhqnW0g-qtZ0t2i1OzoGVaNn2oFIgo/edit?tab=t.0>