

## Balanço da COP 28: a visão de quem estava na sala de negociação<sup>1</sup>

Anna Maria Cárcamo<sup>2</sup>

Gaia Hasse<sup>3</sup>

A vigésima oitava Conferência das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (COP 28), que ocorreu em Dubai esse ano, representa um importante marco para a discussão e tomada de medidas para combater as consequências devastadoras das mudanças climáticas. Essa COP trouxe decisões históricas e uma série de mandatos e deliberações importantes, dentre as quais destacamos: o balanço global do Acordo de Paris, a meta global de adaptação e o fundo de perdas e danos. Apesar dos importantes avanços, é crucial analisar os pontos fortes e fracos deste encontro para avaliar o progresso e os desafios rumo a um futuro sustentável e um clima seguro. Aqui vai uma visão de quem estava nas salas de negociação e acompanhou de perto o nascimento dessas importantes decisões.

O Balanço Global: a grande decisão da COP 28

O balanço global (Global Stocktake, GST na sigla em inglês) era a principal agenda da COP 28 e gerou várias discussões, avanços e críticas. A decisão foi abrangente, e englobou o progresso e os próximos passos a serem tomados em relação a diversos temas abaixo do Acordo de Paris, incluindo mitigação, adaptação, perdas e danos e financiamento.

O texto da decisão aborda medidas cruciais para conter o aumento da temperatura global em 1.5 graus Celsius, reconhecendo a importância da ciência nesse processo. Ele também, destaca a necessidade de aumentar a ambição na mitigação, especialmente em relação aos combustíveis fósseis,

---

<sup>1</sup> Artigo publicado em Valor Econômico. Disponível em:

<https://valor.globo.com/brasil/esg/artigo/balanco-da-cop-28-a-visao-de-quem-estava-na-sala-de-negociacao.ghtml>

Acessado em 27.12.2023

<sup>2</sup> Analista Legal na Climate Policy Initiative (CPI/PUC-RIO).

<sup>3</sup> Advogada no Toledo Marchetti Advogados

incluindo uma transição “para longe” dos mesmos, de forma justa e equitativa, bem como a redução do carvão não abatido, a triplicação de energias renováveis e a duplicação da eficiência energética e a eliminação de subsídios ineficientes, que foram qualificados como aqueles que não contribuem para a transição justa ou a eliminação da pobreza energética.

Por outro lado, inclui de forma expressa as tecnologias de captura e armazenamento de carbono, que são tecnologias bastante controversas e sem certeza científica, bem como combustíveis de transição, e não inclui datas concretas sobre quando deveria ocorrer a transição. A linguagem sobre combustíveis fósseis foi marcante e mais ambiciosa que a linguagem de decisões anteriores, mas não chegou ao “phase out” (eliminação) justo e completo de combustíveis fósseis, exigido por grande parte da sociedade civil. O texto também ressalta a importância das soluções baseadas na natureza, como a conservação e restauração de ecossistemas, além da eliminação do desmatamento até 2030.

No âmbito da adaptação, a decisão enfatiza a importância da meta global de adaptação, que será abordada abaixo, e insta os países a adotarem medidas transformadoras, desenvolvendo planos de adaptação até 2025. Destaca a relevância de soluções adaptativas em várias áreas, como água, sistemas alimentares e saúde. Quanto ao financiamento, aponta o não cumprimento da meta de 100 bilhões de dólares anuais de financiamento a países em desenvolvimento pelos países desenvolvidos, e ressalta a necessidade de cumprir essa meta até 2025. Ainda, reforça a importância de alinhar o financiamento a uma economia de baixo carbono e convoca um diálogo de alto nível para aumentar o financiamento para adaptação.

No tocante a perdas e danos, a decisão toma um passo em direção à justiça climática ao reconhecer a vulnerabilidade de certos países e populações, como em razão de gênero e status de minoria em seus países, destacando a necessidade urgente de ampliar ações para minimizar esses impactos. Entretanto, não inclui medidas impositivas em relação à responsabilidade por emissões históricas e medidas específicas direcionadas aos grupos mais vulneráveis. O texto também estabelece caminhos para coleta e compartilhamento de informações sobre perdas e danos por meio de relatórios de transparência e a preparação de relatórios síntese regulares. No contexto geral, encoraja ação climática sensível a gênero, respeito aos direitos humanos e empoderamento de jovens e crianças.

Mitigação: autofagia na agenda climática

Quanto ao programa de trabalho de mitigação (MWP), outra agenda negociada na COP 28, observamos que a maior parte dos temas de aumento de ambição em mitigação ficou no GST, enquanto o MWP teve sua decisão esvaziada, principalmente devido a restrições de decisões anteriores. A agenda sofreu grande resistência por países emergentes produtores de petróleo, e potencialmente foi enfraquecido como moeda de troca para incluir o setor de

forma mais incisiva no GST. De toda forma, o texto nota achados e oportunidades apresentadas em diálogos organizados ao longo do ano, incluindo energia renovável, eficiência energética e transporte sustentável e solicita novos diálogos focados em investimento para a mitigação de forma participativa, durante eventos existentes, visando a participação global.

#### Adaptação: um desafio multidimensional

A grande entrega da COP de Dubai no tema de adaptação foi a criação da estrutura para a Meta Global de Adaptação, que recebeu o nome de “Quadro dos Emirados Árabes Unidos para a Resiliência Climática Global” (UAE Framework for Global Climate Resilience). Em resumo, essa estrutura foi estabelecida com o objetivo de guiar os caminhos para realização das metas de adaptação a nível global. A Meta Global fala de reduzir a vulnerabilidade e reforçar a capacidade de adaptação e a resiliência, garantindo o bem-estar coletivo, a proteção dos meios de vida, a sustentabilidade econômica e a preservação e regeneração da natureza para as presentes e futuras gerações.

Para tanto, a estrutura tem como norte 7 objetivos temáticos: água, comida, saúde, ecossistemas, infraestruturas, redução da pobreza e patrimônio cultural. Além do foco em temas-chave, a estrutura se orienta por objetivos dimensionais, que seguem o ciclo iterativo da adaptação. O ciclo iterativo, por sua vez, dialoga com a noção de que as ações de adaptação devem ser contínuas e progressivas, passando por fases de avaliação dos riscos e vulnerabilidades, planejamento, implementação, monitoramento e revisão.

Embora a decisão da Meta Global tenha deixado a desejar em relação a alguns itens considerados fundamentais para o sucesso da estrutura (como indicadores, parâmetros e os meios de implementação), a estrutura já prevê os próximos passos para sua evolução, como o programa de trabalho de 2 anos para definição de indicadores de mensuração do progresso das metas globais definidas pela estrutura, chamado UAE - Belém Work Programme (Programa de Trabalho UAE-Belém).

#### Perdas e Danos: time to move the needle

Rompendo com expectativas históricas, Perdas e Danos foi o assunto “fácil” da COP 28. Dando sequência à celebrada decisão da COP 27 que criou um Fundo para Perdas e Danos, a COP 28 foi inaugurada com a definição das regras de funcionamento e arranjos institucionais para operacionalização desse Fundo. O anúncio da decisão sobre o Fundo, que surpreendeu os desprevenidos na abertura da COP de Dubai, foi resultado de um longo trabalho do Comitê de Transição ao longo do ano.

Para que serve esse Fundo? Para financiar o enfrentamento dos diversos desafios associados aos efeitos negativos das mudanças climáticas, como emergências climáticas, aumento do nível do mar, deslocamento forçado e

fluxos de migração, bem como a necessidade de recuperação de infraestruturas danificadas (entre outras coisas).

O Fundo de Perdas e Danos será administrado interinamente pelo Banco Mundial, supervisionado por um Conselho Consultivo e assessorado por um Secretariado independente. As regras de acesso aos recursos ainda precisam ser definidas pelo Conselho, mas tudo indica que o Fundo deverá ter um processo de aprovação rápido, com critérios e procedimentos simplificados, e os recursos concedidos não poderão aprofundar o endividamento dos beneficiários. Até o final da COP tinham sido prometidos cerca de US\$ 700 milhões para esse Fundo, quantia que, embora simbolize um ótimo começo, não é suficiente nem para mexer o ponteiro.

Outra decisão que merece destaque em relação ao tema de Perdas e Danos é a definição do “anfitrião” da Rede de Santiago, plataforma para promover assistência técnica aos países vulneráveis em matéria de perdas e danos. O Secretariado será hospedado por um consórcio entre os escritórios da ONU para redução de riscos e desastres (UNDRR) e de serviços especiais (UNOPS), e os escritórios regionais e subregionais da ONU ao redor do mundo poderão ser usados para prover serviços, infraestrutura e suporte para os países em desenvolvimento, promovendo assim a presença e dispersão da Rede nas diversas regiões.

#### Caminhos pós-COP: Do Azerbaijão a Belém

Ano que vem, na COP 29 no Azerbaijão, o principal tema será financiamento, uma agenda basilar para a implementação de todas as demais. Não por acaso, COP 29 está sendo apelidada, desde já, de “A COP do Financiamento”. É previsto o estabelecimento de uma nova meta de financiamento para depois de 2025, que deve ser concreta e quantificável. As discussões acerca desse tema trazem à tona a necessidade de definições sobre diversos pontos controvertidos, como o próprio conceito de financiamento climático.

Com a promessa de uma COP no Brasil em apenas 2 anos, muita gente está com um olho no peixe e outro no gato. Apesar de não ser a próxima, a COP de Belém já gera muitas expectativas: a decisão do balanço global estabeleceu a “rota 1.5” que será uma série de eventos até Belém, organizados pelos Emirados Árabes, o Azerbaijão e o Brasil, para estimular o aumento da ambição nas NDCs e o alinhamento das mesmas a um aumento de temperatura global de no máximo 1.5 graus celsius. Até Belém serão apresentadas as novas contribuições nacionalmente determinadas (NDCs), que deveriam considerar os resultados do balanço global e aumentar a ambição em relação às NDCs atuais.

Por fim, vale apontar que notamos cada vez mais nas decisões das COPs a referência aos direitos de participação e transparência nas ações climáticas, a sensibilidade às questões de gênero, direitos humanos e justiça social, bem como a proteção dos grupos e comunidades mais vulneráveis. Ao mesmo tempo, parece que com cada vez mais força são chamadas as ações de todos os

stakeholders em prol do clima, sobretudo quando o tema é o financiamento e a mobilização de recursos. Nesse contexto, destacamos que sociedade civil tem um importante papel no acompanhamento das negociações climáticas, exigindo o alinhamento das ações à melhor ciência, ajudando na identificação dos pontos de atenção, e dialogando com tomadores de decisão para que as futuras decisões de fato sejam capazes de refletir as ações necessárias para garantir um futuro com um clima estável e seguro.