

UM BALANÇO DA “COP DA IMPLEMENTAÇÃO”¹

José Feres²

SINOPSE

Este artigo faz um breve balanço dos resultados alcançados na trigésima Conferência das Partes (COP30), realizada entre os dias 10 e 22 de novembro de 2025 na cidade de Belém. São discutidas questões relativas às agendas de mitigação das emissões e adaptação às mudanças climáticas, bem como a evolução dos mecanismos de financiamento dessas agendas.

Palavras-chave: mudanças climáticas; mitigação; adaptação; financiamento climático; Conferência das Partes.

1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A alcunha de “COP da Implementação” já dava a dimensão das ambições que cercavam a COP30. Realizada em Belém, cidade localizada na região Amazônica, a COP30 era pensada como um ponto de virada na agenda climática global. Os países passariam da fase de discussão e definição de metas para a fase de execução prática das ações e dos compromissos climáticos firmados anteriormente. Passos decisivos seriam dados em questões como transição energética, combate ao desmatamento, mecanismos de financiamento e ações de adaptação.

Apesar da ambição de transformar discursos em ações concretas, a conjuntura internacional não dava margem a prognósticos otimistas. O anúncio da saída dos Estados Unidos do Acordo de Paris no início de 2025 sinalizava o fim dos compromissos oficiais do país em termos de redução de emissões e o enfraquecimento dos esforços globais para combater as mudanças climáticas. Por sua vez, os países europeus mostravam-se mais preocupados em ampliar orçamentos militares em reação à guerra na Ucrânia do que em aumentar o financiamento ambiental. A baixa presença de chefes de Estado e de governo na Cúpula do Clima, evento ocorrido nos dois dias que antecederam a COP30, reforçava ainda mais as dúvidas sobre a capacidade da “COP da Implementação” de justificar seu nome.

2 AÇÕES DE MITIGAÇÃO: DA IMPLEMENTAÇÃO À PROCRASTINAÇÃO

A negociação sobre metas e ações relativas à mitigação das mudanças climáticas é de natureza particularmente complexa pelo fato de as emissões de gases de efeito estufa representarem uma externalidade negativa global. As emissões decorrentes dos padrões de produção e consumo de determinado país impõem custos e riscos associados às mudanças climáticas a todos os demais países. No entanto, esses custos e riscos não são internalizados nos preços de bens e serviços do país emissor. Ao não incorporarem os custos dos danos associados às mudanças climáticas, os países têm incentivos a emitirem gases de efeito estufa acima do nível socialmente ótimo.

1. DOI: <https://dx.doi.org/10.38116/radar80art14>.

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Diset/Ipea). E-mail: jose.feres@ipea.gov.br.

Por sua vez, ações que visam à redução de emissões de determinado país frequentemente envolvem custos individuais imediatos; por outro lado, os benefícios decorrentes da transição para uma economia de baixo carbono não são imediatamente perceptíveis. Além de diferidos no tempo, esses benefícios possuem um caráter de bem público ao serem compartilhados por todos os países. Dessa forma, países que investem em ações de mitigação incorrem em custos individuais imediatos que geram benefícios futuros passíveis de apropriação por terceiros. Estes últimos podem, assim, adotar o comportamento de “caroneiros” (*free-riders*), apropriando-se do esforço de mitigação sem assumir os custos correspondentes. Essa dinâmica cria um desafio à percepção do retorno dos investimentos individuais em mitigação e provê incentivos ao subinvestimento nos esforços de redução de emissões.

A solução eficiente para problemas decorrentes de externalidades e bens públicos exige ação coletiva coordenada, e as COPs representam o principal fórum de discussões acerca das ações direcionadas à redução das emissões de gases de efeito estufa. No entanto, as COPs enfrentam críticas persistentes por produzirem muitos discursos e numerosas declarações de intenções, sem que se alcancem muita efetividade prática no combate à crise climática global. Boa parte das dificuldades envolvidas na implementação de ações efetivas pode ser atribuída à forte assimetria entre os países na distribuição de custos e benefícios associados à redução de gases de efeito estufa. Há ainda a controvérsia sobre as responsabilidades pelas ações de mitigação, com destaque para a oposição entre países desenvolvidos e em desenvolvimento no debate sobre quem deve arcar com o ônus financeiro dessas medidas. As dificuldades são agravadas pelo modelo do processo decisório das COPs, que exige consenso para a aprovação das decisões.

Não obstante as dificuldades no avanço da agenda de mitigação, alguns resultados significativos foram obtidos, dentre os quais se destaca o Acordo de Paris. Adotado durante a COP21, em 2015, o acordo visa limitar o aumento da temperatura média global bem abaixo de 2 °C em relação a níveis pré-industriais e buscar esforços para limitá-lo a 1,5 °C. Para atingir esses objetivos, cada país signatário apresenta suas Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs, na sigla em inglês), nas quais são declaradas as metas de mitigação e as ações necessárias para alcançá-las.

A COP30 tinha a intenção de repetir o êxito da Conferência de Paris e dar uma contribuição substantiva à implementação de ações. Na agenda de mitigação, o objetivo principal da presidência brasileira da conferência consistia no estabelecimento de um mapa do caminho para a eliminação dos combustíveis fósseis, com as tarefas e as responsabilidades bem delineadas. A dimensão da importância que o governo brasileiro atribuiu ao tema pode ser medida pela presença do presidente Lula na COP30 para defender a elaboração do mapa do caminho. Esse movimento, visto como inusual, não ocorria desde a presença do presidente François Hollande na COP21, quando o presidente francês se engajou pessoalmente nas discussões que resultaram no Acordo de Paris. Porém, a presença do presidente brasileiro não foi suficiente para dobrar as resistências dos países produtores de petróleo e do poderoso *lobby* do setor. As tratativas não avançaram, e a menção ao fim do uso de combustíveis fósseis ficou de fora do documento final. Essa ausência pode ser apontada como a principal derrota da presidência brasileira na conferência.

A ministra do Meio Ambiente e Mudança do Clima, Marina Silva, ainda sugeriu a possibilidade de elaboração ao longo do ano de dois planos de caminho: um para a eliminação dos combustíveis fósseis e outro para o combate ao desmatamento. No entanto, qualquer conteúdo elaborado precisará passar pelo crivo dos outros membros da Convenção do Clima na COP31 em 2026, enfrentando os mesmos entraves vivenciados na capital do Pará. A implementação da agenda das ações de mitigação mais uma vez foi procrastinada.

3 A AGENDA DA ADAPTAÇÃO: ENTRE O COPO CHEIO E O COPO VAZIO

Ações de adaptação às mudanças climáticas, ao contrário dos esforços de mitigação, não estão sujeitas a problemas de externalidade, uma vez que os benefícios associados às despesas com adaptação são apropriados pelo próprio país. A ausência de externalidades reduz as dificuldades de negociação e de obtenção de consenso nos acordos coletivos sobre o tema.

A COP30 apresentou avanços na agenda de adaptação ao propor indicadores para a Meta Global de Adaptação (GGA, na sigla em inglês). A GGA é um compromisso coletivo vinculado ao artigo 7.1 do Acordo de Paris de 2015, estabelecido com os objetivos de aprimorar a capacidade de adaptação, fortalecer a resiliência e reduzir a vulnerabilidade dos países aos impactos das mudanças climáticas. A GGA busca definir diretrizes específicas e mensuráveis para ações de adaptação, bem como fomentar o apoio ao financiamento da adaptação em países em desenvolvimento.

Dez anos após o estabelecimento da GGA, a COP30 pode ser considerada o marco inicial da fase operacional por ter aprovado o primeiro conjunto global de 59 indicadores para monitorar e acompanhar a evolução da adaptação.

Apesar de ser um importante passo, os indicadores da GGA não ficaram imunes a críticas. A proposta inicial, definida durante a COP28, em 2023, previa a adoção de cem métricas para acompanhar a situação da adaptação. Estas foram reduzidas aos 59 indicadores por pressão de diferentes países durante as negociações da COP30. Algumas métricas importantes, como a que mensurava a integração da adaptação em políticas públicas, foram enfraquecidas ou eliminadas.

Além dessas críticas associadas à “desidratação” dos indicadores, analistas apontaram para deficiências técnicas na definição de algumas métricas, como o caso de a incidência de doenças infecciosas sensíveis ao clima (a dengue, por exemplo) ser utilizada como métrica para avaliar o resultado de ações de adaptação. Especialistas dizem que isso é um erro, porque essas doenças variam em função do próprio clima, e não necessariamente da adaptação. Anos menos quentes podem ter menos dengue, mas isso não significa que medidas de adaptação corretas foram adotadas. Não é possível, portanto, inferir se as oscilações do indicador estão associadas à adoção de medidas de adaptação.

Algumas críticas apontam ainda para o foco de muitos indicadores em processos, limitando-se a medir a existência de políticas e planos ou o montante do financiamento alocado. Não se busca, assim, avaliar a redução efetiva da vulnerabilidade ou o aumento da resiliência de comunidades e ecossistemas. O foco em processos limita o uso dos indicadores para fins prescritivos, uma vez que são incapazes de prover orientações mais específicas para a implementação de políticas e ações de adaptação mais eficazes.

Apesar das críticas, a aprovação do conjunto de indicadores globalmente acordados pode ser considerada a etapa inicial do processo de implementação de uma agenda de adaptação, além de dar peso político e visibilidade à necessidade de adaptação.

4 FINANCIAMENTO CLIMÁTICO

O Fundo Florestas Tropicais para Sempre (TFFF, na sigla em inglês) é uma iniciativa de financiamento climático encabeçada pelo Brasil e lançada oficialmente na Cúpula dos Líderes que ocorreu nos dois dias anteriores à COP30. O TFFF propõe um novo modelo de financiamento que remunera países por preservarem suas florestas tropicais por meio de um fundo de investimento. A lógica é que a conservação se torne economicamente mais vantajosa que o desmatamento, gerando incentivos econômicos para a manutenção da floresta em pé e valorizando o papel dos países tropicais na regulação do clima.

A previsão é de que os recursos captados pelo fundo junto a investidores públicos e privados sejam aplicados em ativos financeiros de baixo risco, fora de setores poluentes como petróleo e carvão. A partir disso, os lucros e os juros obtidos pelo fundo de investimento serão repassados aos países com florestas tropicais que conseguirem reduzir o desmatamento. Destaca-se que o monitoramento da cobertura florestal será feito por satélite, garantindo transparência e acesso público aos dados.

O plano prevê a arrecadação de até US\$ 125 bilhões, o que faria do TFFF o maior fundo de conservação do tipo já criado. O rendimento anual, estimado entre US\$ 3 bilhões e US\$ 4 bilhões, será destinado ao pagamento dos países que mantiverem suas florestas de pé.

O TFFF chegou ao final da COP30 com uma arrecadação total de US\$ 6,6 bilhões. Apesar de estar ainda em fase inicial de captação, essa proposta inovadora pode mudar a lógica de doações para um modelo de investimento e pagamentos baseados em resultados verificados de manutenção e recuperação da cobertura florestal.

Em relação à agenda de adaptação, as decisões aprovadas incluíram o compromisso dos países ricos em triplicar o financiamento da adaptação dos países em desenvolvimento. Em 2021, países ricos haviam se comprometido a manter um fluxo de US\$ 40 bilhões por ano para as nações em desenvolvimento até 2025. No texto inicial da COP30, havia sido colocada uma proposta para que esse montante triplicasse para US\$ 120 bilhões até 2030. No texto aprovado, porém, o prazo foi dilatado para 2035. Além do adiamento do prazo, outro ponto de crítica foi a falta de detalhes sobre regras de distribuição desse montante.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A COP30 terminou com a aprovação por 195 países do Pacote de Belém. Dentre os 29 documentos que compõem o pacote, destacou-se o avanço da questão da transição justa. A versão final dos textos inseriu dispositivos para a garantia do respeito aos direitos de povos indígenas, comunidades tradicionais, mulheres, minorias raciais e todos os tipos de grupos vulneráveis e, pela primeira vez, citou diretamente a população afrodescendente. Ainda que seja um compromisso abstrato, o texto provê uma base para que esses grupos possam buscar proteção legal. Outro destaque foi o Programa de Trabalho de Transição Justa, que trata de como as transformações econômicas necessárias para combater as mudanças climáticas precisam evitar distorções sociais.

A consolidação de marcos relevantes em justiça climática, gênero e participação dos povos contrasta com os resultados frustrantes sobre combustíveis fósseis e desmatamento. Ratificou-se ainda a incapacidade em temas considerados meios de implementação, como regras, instrumentos e prazos para acordo. A tão aguardada “COP da Implementação” infelizmente não fez jus ao seu nome.

Ipea – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

EDITORIAL

Coordenador

Aeromilson Trajano de Mesquita

Analistas Técnicos

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Revisora Sênior

Alice Souza Lopes

Revisores

Amanda Ramos Marques Honorio

Cláudio Passos de Oliveira

Denise Pimenta de Oliveira

Emily Dias de Matos

Gisela Carneiro de Magalhães Ferreira

Katarinne Fabrizzi Maciel do Couto

Nayane Santos Rodrigues

Reginaldo da Silva Domingos

Susana Sousa Brito

Yally Schayany Tavares Teixeira

Ada Brígida Barbosa Rocha (estagiária)

Diagramadores / Web Designers

Augusto Lopes dos Santos Borges

Cristiano Ferreira de Araújo

Daniel Alves Tavares

Danielle de Oliveira Ayres

Leonardo Hideki Higa

Capa

Leonardo Hideki Higa

Imagens da Capa

Banco Freepik (freepik.com)

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Ipea – Brasília

Setor de Edifícios Públicos Sul 702/902, Bloco C

Centro Empresarial Brasília 50, Torre B

CEP: 70390-025, Asa Sul, Brasília-DF

Acesse nossas publicações



Acompanhe nossas redes sociais

