

DE BAKU PARA BELÉM: AS LACUNAS DA ARQUITETURA GLOBAL DE FINANCIAMENTO CLIMÁTICO E OS DESAFIOS DO BRASIL NA COP30

DOI: 10.61623/cpe.v11n17.a13

Artigo premiado em 19/09/2025, conforme resultado final publicado no Diário Oficial da União, na Terceira Edição do Prêmio Maria José de Castro Rebello Mendes.

ISSN: 2359-5280 | e-ISSN: 2447-228X.



Julia Driemeier Vieira Rosa¹

Resumo

O financiamento climático é um termo chave das discussões internacionais sobre a mudança do clima e tem ocupado um espaço significativo nas negociações da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (UNFCCC) desde o seu lançamento em 1992. No entanto, o conceito continua apresentando limitações fundamentais, carecendo de um consenso acerca da sua definição e dos seus parâmetros metodológicos. Isso impede a mensuração efetiva desses fluxos financeiros e compromete a qualidade das metas financeiras acordadas no âmbito da UNFCCC. Tendo isso em vista, o objetivo deste artigo é examinar o financiamento climático criticamente, analisando as suas principais limitações e lacunas que prejudicam a sua qualidade. Ao mesmo tempo, o trabalho visa apontar algumas perspectivas para a 30ª Conferência das Partes (COP) em Belém sob a liderança do Brasil a partir de movimentações recentes do país em relação à temática. Para tanto, a pesquisa é realizada por meio de uma exploração qualitativa-quantitativa, contando com uma revisão bibliográfica e com a análise de dados secundários. O enfoque teórico do artigo é Institucionalista, pautando-se nas interações institucionais

1 Doutoranda em Ciência Política pela University of California, Santa Barbara (UCSB). Mestra em Estudos Estratégicos Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Bacharela em Relações Internacionais pela Universidade do Vale do Rio dos Sinos (UNISINOS). Este artigo foi parcialmente elaborado com base na minha dissertação de mestrado, intitulada "O papel dos Bancos Multilaterais de Desenvolvimento no financiamento climático: um estudo comparado do Banco Mundial e do Novo Banco de Desenvolvimento" (Vieira Rosa, 2025). Orcid: <https://orcid.org/0009-0003-3938-9084>.

no nível mundial que formam a arquitetura global de financiamento climático. Os resultados apontam para a necessidade urgente de revisar a condução dos fluxos financeiros climáticos a fim de se mobilizar os US\$ 300 bilhões anuais previstos pela UNFCCC. Adicionalmente, afirma-se que a presidência brasileira da COP30 vai requer habilidade e criatividade diplomática para contornar os desafios postos à conferência e atingir o consenso necessário entre as partes presentes para tomar decisões importantes sobre as metas de financiamento climático da convenção-quadro.

Palavras-chave: Organizações Internacionais; Cooperação Internacional; Bem Público Mundial; Mudanças Climáticas.

FROM BAKU TO BELÉM: THE GAPS IN THE GLOBAL CLIMATE FINANCE ARCHITECTURE AND BRAZIL'S CHALLENGES AT COP30

Abstract

Climate finance is a key term in international discussions on climate change and has held a significant place in the negotiations of the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC) since its inception in 1992. However, the concept still presents fundamental limitations, lacking consensus regarding its definition and methodological parameters. This hinders the effective measurement of these financial flows and compromises the quality of the financial targets agreed upon within the UNFCCC framework. In light of this, the objective of this article is to critically examine climate finance by analyzing its main limitations and gaps that undermine its quality. At the same time, the paper aims to highlight some perspectives for the 30th Conference of the Parties (COP30) in Belém, under Brazil's leadership, based on the country's recent actions related to the issue. To achieve this, the research is conducted through a qualitative-quantitative approach, including a literature review and the analysis of secondary data. The article adopts an institutionalist theoretical approach, focusing on institutional interactions at the global level that shape the global climate finance architecture. The findings point to the urgent need to review the management of climate financial flows to mobilize the \$ 300 billion annually projected by the UNFCCC. Additionally, it is asserted that the Brazilian presidency of COP30 will require diplomatic skill and creativity to navigate the challenges facing the conference and to reach the necessary consensus among the parties present to make important decisions regarding the climate finance goals of the framework convention.

Keywords: International Organizations; International Cooperation; Global Public Goods; Climate Change.

DE BAKÚ A BELÉM: LAS LAGUNAS DE LA ARQUITECTURA GLOBAL DE FINANCIACIÓN CLIMÁTICA Y LOS RETOS DE BRASIL EN LA COP30

Resumen

La financiación climática es un término clave en las discusiones internacionales sobre el cambio climático y ha ocupado un espacio significativo en las negociaciones de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) desde su creación en 1992. Sin embargo, el concepto sigue presentando limitaciones fundamentales, careciendo de un consenso en cuanto a su definición y a sus parámetros metodológicos. Esto impide la medición efectiva de estos flujos financieros y compromete la calidad de las metas financieras acordadas en el marco de la CMNUCC. En este contexto, el objetivo de este artículo es examinar críticamente la financiación climática, analizando sus principales limitaciones y vacíos que afectan su calidad. Al mismo tiempo, el trabajo busca indicar algunas perspectivas para la 30ª Conferencia de las Partes (COP30) en Belém, bajo el liderazgo de Brasil, a partir de los movimientos recientes del país en relación con la temática. Para ello, la investigación se lleva a cabo mediante una exploración cualitativo-cuantitativa, que incluye una revisión bibliográfica y el análisis de datos secundarios. El enfoque teórico del artículo es institucionalista, centrado en las interacciones institucionales que conforman la arquitectura global de la financiación climática. Los resultados apuntan a la necesidad urgente de revisar la gestión de los flujos financieros climáticos, con el fin de movilizar los 300 mil millones de dólares anuales previstos por la CMNUCC. Además, se argumenta que la presidencia brasileña de la COP30 requerirá de habilidad y creatividad diplomática para superar los desafíos que enfrenta la conferencia y alcanzar el consenso necesario entre las partes presentes para tomar decisiones importantes sobre las metas de financiación climática de la convención marco.

Palabras clave: Organización Internacional; Cooperación Internacional; Bien Público Mundial; Cambio Climático.

Introdução

Desde a década de 1990, a pauta climática tem ganhado cada vez mais espaço na agenda internacional. Atualmente, a temática se configura como um dos principais motivadores civilizacionais do século XXI, contando com um consenso quase universal sobre as ameaças da ação antrópica na desestabilização do sistema planetário climático (Viola, Franchini e Ribeiro, 2012). Segundo o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (Intergovernmental Panel on Climate Change – IPCC), a emissão de gases de efeito estufa (GEE) como resultado das atividades socioeconômicas humanas tem aumentado a temperatura média da superfície global em 1,1°C a mais do que comparado com níveis pré-industriais. Esta tendência tem intensificado o número de eventos extremos climáticos ao redor do mundo, embora as suas consequências mais drásticas sejam distribuídas desigualmente entre regiões geográficas e classes sociais. Apesar desse reconhecimento, as emissões globais de GEE continuam aumentando (Lee e Romero, 2023).

Como afirmam Bigger e Carton (2020, p. 649, tradução própria)², “[...] a política climática não foi *financeirizada*; ela sempre foi financeira”. Desde a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente no Rio de Janeiro em 1992, a comunidade internacional se preocupa com a mobilização de recursos financeiros para apoiar a descarbonização mundial e a adaptação aos efeitos adversos da mudança do clima. Desta forma, o financiamento climático se trata de um termo central da política climática internacional e em específico da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (United Nations Framework Convention on Climate Change – UNFCCC).

Apesar da sua importância, o conceito foi oficialmente adotado somente na Conferência das Partes (COP) de Copenhague em 2009. Desde então, a comunidade internacional tem continuamente aumentado os seus fluxos financeiros climáticos, passando de US\$ 364 bilhões entre 2011 e 2012 para US\$ 1,3 trilhões entre 2021 e 2022 (CPI, 2023a). Contudo, segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a demanda global por recursos financeiros climáticos se intensificou em 36% entre 2015 e 2022. Ao mesmo tempo, o volume de investimentos disponíveis aumentou em apenas 22%. Como resultado, a lacuna de financiamento prevista passou de US\$ 2,5 trilhões a US\$ 4 trilhões por ano no mesmo período. Em 2030, esta se encontraria em US\$ 6,4 trilhões se o sistema financeiro internacional não for reformado para intensificar a quantidade de capital disponível (OECD, 2025).

2 “[...] climate policy was never financialized; it has always been financial” (Bigger e Canton, 2020, p. 649).

Na COP15, a meta financeira da UNFCCC para as nações industrializadas foi acordada em US\$ 100 bilhões por ano até 2020. Considerando a dificuldade observada por parte das economias de alta renda de mobilizarem esse volume, o prazo do objetivo foi adiado para 2025 (Bergsvik *et al.*, 2024). A COP29, realizada em Baku, substituiu esta meta de forma a refletir a urgência da crise climática, esperando US\$ 300 bilhões por parte dos países desenvolvidos e US\$ 1,3 trilhões de todos os atores anualmente até 2035 (Thompson e Weikmans, 2025). A nova meta de financiamento climático triplica as expectativas anteriores. Contudo, o valor acordado foi visto como insuficiente e pouco ambicioso, sendo contestado por Estados signatários da UNFCCC e membros da sociedade civil presentes na COP29 (Beynon, Mathiasen e Mitchell, 2024; Thompson e Weikmans, 2025).

Desta forma, espera-se que o número estabelecido seja revisto na COP30, a qual será realizada em Belém entre os dias 10 e 21 de novembro de 2025. Os desafios e as oportunidades postos à presidência brasileira são diversos, sobretudo no que se diz respeito à revisão da nova meta financeira e à superação das limitações observadas na mobilização e distribuição do financiamento climático (Roberts *et al.*, 2021; Thompson e Weikmans, 2025; Weikmans e Roberts, 2019).

Nesse contexto, este artigo objetiva analisar o financiamento climático criticamente, apontado as suas limitações e as lacunas persistentes na mobilização desses recursos financeiros que prejudicam as metas acordadas no âmbito da UNFCCC. Adicionalmente, ambiciona-se examinar as perspectivas existentes em relação à COP30 sob a liderança do Brasil a partir da identificação das suas movimentações recentes em relação à pauta. Desta forma, esta pesquisa trata de uma exploração qualitativa-quantitativa, contando com uma revisão bibliográfica da principal literatura e da análise de dados secundários coletados de fontes como a OCDE, a *Climate Policy Initiative* (CPI) e a *OXFAM Internacional*.

O enfoque teórico do trabalho se enquadra no Institucionalismo, destacando o trabalho de Biermann *et al.* (2009) na sua compreensão das arquiteturas de governança global. No contexto da política internacional contemporânea, a fragmentação institucional é uma realidade incontestável. Para os autores, analisar uma determinada arquitetura de governança permite compreender as instituições públicas e privadas que regem determinada atividade humana a nível global. Estas podem ou não se apresentar alinhadas em prol de certo objetivo ou apresentarem elementos em contestação.

No exame do financiamento climático global, a análise da sua arquitetura de governança global é apropriada, visto que a abordagem abre espaço para a compreensão de diferentes “[...] domínios políticos das relações internacionais

que não são regulados, e muitas vezes nem são dominados, por um único regime internacional no seu entendimento tradicional” (Biermann *et al.*, 2009, p. 16, tradução própria³). No caso do financiamento climático, é possível apontar que a principal instituição que guia a conduta global em relação à temática é a UNFCCC. Esse fato impede que a mobilização de recursos climáticos seja totalmente divergente ou conflitiva, pois existe um alinhamento, mesmo restrito, entre as instituições internacionais que mobilizam esses investimentos em relação aos objetivos propostos pela convenção-quadro (Biermann *et al.*, 2009).

Além desta introdução e as considerações finais, que buscam sintetizar a discussão abordada, o artigo primeiro apresenta o histórico da arquitetura global do financiamento climático desde a Conferência do Rio de Janeiro em 1992. A seguir, examina-se criticamente o financiamento climático e se analisa as metas financeiras da UNFCCC a partir da apresentação das limitações metodológicas e técnicas dos recursos financeiros compreendidos. Por fim, apresenta-se algumas perspectivas para a COP30 em Belém, ressaltando a sua importância à política climática internacional dado o prazo de encerramento do Acordo de Paris em 2030, e se aponta algumas iniciativas já lideradas pelo Brasil em preparação à conferência.

Histórico da arquitetura global do financiamento climático

Apesar do termo “financiamento climático” ser oficialmente introduzido no vocabulário da política do clima mundial na COP15 em 2009, o dilema financeiro que caracteriza o combate às mudanças climáticas está presente nas discussões internacionais desde a década de 1990. Como resultado da Conferência Mundial do Clima em Genebra em 1990, publicou-se uma Declaração Ministerial que convidava governos ao redor do mundo a elaborarem uma resposta global ao desafio climático. O documento introduziu a necessidade de se mobilizar recursos financeiros para apoiar países em desenvolvimento no seu endereçamento das mudanças do clima. Em 1992, a Conferência do Rio de Janeiro avançou os esforços realizados na Suíça, estabelecendo a UNFCCC (Michaelowa e Sacherer, 2022). Apesar o caráter fragmentado da arquitetura de governança global da política climática (Biermann *et al.*, 2009), a convenção-quadro oferece um espaço multilateral propício para a participação de um grande número de partes interessadas e concentra a maior parte dos esforços mundiais

3 “[...] policy domains in international relations that are not regulated, and often not even dominated, by a single international regime in the traditional understanding” (Biermann *et al.*, 2009, p. 16).

no enfrentamento da crise climática devido a sua membresia quase universal (Achampong, 2022; Keohane e Victor, 2010).

A natureza financeira da política climática internacional é refletida em elementos essenciais da UNFCCC. Primeiro, acorda-se o princípio das “Responsabilidades Comuns, Porém Diferenciadas”, a partir do qual se diferencia os esforços esperados entre nações industrializadas e países em desenvolvimento de acordo com as suas contribuições históricas ao quadro climático atual. A natureza interligada do endereçamento da crise climática com o sistema financeiro internacional reforça o fato de que “[...] a mobilização e distribuição de grandes quantidades de financiamento para combater injustiças não acontece em um vácuo histórico” (Ciplet *et al.*, 2022, p. 2, tradução própria⁴). Assim, introduz-se a ideia da responsabilidade histórica das economias avançadas pelo atual estado do clima mundial, justificando o seu apoio financeiro aos países de baixa e média renda (Michaelowa e Sacherer, 2022).

Segundo, a conferência de 1992 garantiu a fundação de mecanismos financeiros⁵ dentro da jurisdição da UNFCCC e em parceria com demais instituições financeiras internacionais para apoiar as iniciativas climáticas das economias subdesenvolvidas e emergentes. Terceiro, a criação da convenção-quadro possibilitou que o primeiro tratado climático internacional – o Protocolo de Quioto – fosse assinado em 1997, estabelecendo metas vinculantes de redução de emissões de GEE globais para apenas as nações industrializadas. A restrição desses esforços a economias de alta renda retirou do tratado qualquer provisão relacionada à transferência de capital público aos países em desenvolvimento, colocando uma ênfase maior no papel dos mercados privados e créditos de carbono no apoio financeiro desses Estados (Michaelowa e Sacherer, 2022).

Em 2009, a compilação dos esforços realizados em quase duas décadas de negociações climáticas internacionais culminou na meta de US\$ 100 bilhões anuais até 2020 a serem mobilizados pelas nações industrializadas e distribuídos entre países em desenvolvimento, estabelecida na COP15 em Copenhague. Esperava-se que o evento seria bem-sucedido em propor alternativas às limitações

4 “[...] raising and distributing large sums of funding to address injustice does not happen in a historical vacuum” (Ciplet *et al.*, 2022, p. 2).

5 O *Global Environment Facility* (GEF) foi o primeiro instrumento de financiamento climático multilateral e deu início às suas atividades em 1994 (Michaelowa e Sacherer, 2022). O *Green Climate Fund* (GCF) foi estabelecido em Durban em 2011 com o objetivo de apoiar os esforços do GEF e atuar sob a orientação do secretariado da COP. Embora seja parte da UNFCCC, o Banco Mundial é responsável pela sua administração técnica. A expectativa era de que o GCF se tornaria o principal meio pelo qual os fluxos financeiros climáticos seriam canalizados. Isso teria um impacto positivo em direção à redução da fragmentação da arquitetura global de financiamento climático. Contudo, isso não ocorreu. Um dos motivos para essa falha se encontra nas visões distintas da UNFCCC e do Banco sobre a gestão destes fundos (Skovgaard *et al.*, 2023).

identificadas no Protocolo de Quioto, sobretudo em relação à participação de nações de baixa e média renda no esforço global em reduzir emissões de GEE. No entanto, a reunião não conseguiu avançar nesse objetivo. Apesar de ser mais bem conhecida pelo lançamento do “financiamento climático” como atualmente conhecido, a COP15 não propôs uma definição específica ao termo, tendo ainda uma ênfase exagerada em mecanismos do mercado privado (Michaelowa e Sacherer, 2022).

Os anos seguintes foram voltados ao refinamento dos novos compromissos financeiros estabelecidos em Copenhague. Na Conferência de Cancún em 2010, estabeleceu-se que a maior parte dos fluxos financeiros climáticos multilaterais seriam destinados aos fundos fiduciários climáticos. Como consequência, o número de mecanismos financeiros voltados à agenda do clima se multiplicou consideravelmente, compreendendo fluxos multilaterais e bilaterais, contribuições nacionais e subnacionais, e financiamento público e privado. Contabilizar a quantidade de fundos disponíveis é uma tarefa complexa (Bracking e Leffel, 2021), mas é inegável que esta multitude permite a atuação de novos atores, o emprego de inúmeros instrumentos financeiros, e complexifica a interação entre diferentes níveis de governança, contribuindo para a fragmentação da arquitetura de governança analisada (Biermann *et al.*, 2009).

Em 2015, a COP21 visou substituir o Protocolo de Quioto por um tratado internacional mais abrangente e que levasse em consideração as limitações do processo de tomada de decisão por consenso, característico do sistema das Nações Unidas, e as suas contradições com a natureza urgente do combate à crise climática. Sendo assim, o Acordo de Paris foi assinado, permitindo que os seus signatários estabelecessem as suas próprias metas de redução de emissões de GEE. Estas são conhecidas como as Contribuições Nacionalmente Determinadas (*Nationally Determined Contributions* – NDCs) (Michaelowa e Sacherer, 2022). O 9º artigo do Acordo de Paris determina que as economias avançadas devem prestar apoio financeiro aos países em desenvolvimento com os seus esforços de mitigação e adaptação ao clima. Apesar da centralidade do financiamento climático no tratado, o Acordo de Paris não aprofunda a sua definição do termo, não oferece uma distinção entre recursos mobilizados dos mesmos fundos da Assistência Oficial ao Desenvolvimento (AOD), como será explorado posteriormente, e permite a utilização de instrumentos financeiros não concessionais e de fontes privadas (Brasil, 2015).

Apesar do apontado, o Acordo de Paris reconheceu que as necessidades financeiras dos países em desenvolvimento ultrapassariam a meta de US\$ 100 bilhões estabelecida em 2009. De qualquer forma, no momento da sua assinatura, as economias avançadas já se encontravam atrasadas no

cumprimento desse compromisso. Como resultado, o objetivo foi adiado de 2020 para 2025 (Bergsvik *et al.*, 2024). Embora esse fato seja contestado, como será explorado posteriormente, alguns estudos afirmam que as nações industrializadas mobilizaram o volume financeiro esperado pela primeira vez apenas em 2022 (OECD, 2024). Os próximos anos foram destinados ao fortalecimento do Acordo de Paris, à expansão dos seus parceiros e ao refinamento das NDCs. A COP26, realizada em Glasgow em 2021, serviu para identificar a discrepância entre o objetivo de Copenhague e as reais demandas dos países de baixa e média renda. Assim, a conferência propôs uma revisão da meta global de financiamento climático, iniciando uma nova rodada de negociações (Michaelowa e Sacherer, 2022).

Como ressaltado por Roberts *et al.* (2021), o estabelecimento de uma nova meta de financiamento climático deveria avaliar realisticamente as demandas das economias de baixa e média renda. No entanto, seria primeiro necessário firmar regras precisas para definir o que pode ser considerado como parte desse objetivo. Em 2022, a COP26 lançou uma investigação técnica para apoiar os negociadores presentes na COP29, realizada em Baku em 2024, em proporem uma nova meta de financiamento climático. O novo número estabelecido foi acordado em US\$ 300 bilhões até 2035, descrito como insuficiente e insatisfatório (Beynon, Mathiasen e Mitchell, 2024). A próxima seção analisa o conceito de “financiamento climático” criticamente e examina o novo objetivo financeiro da UNFCCC proposto na COP29.

Afinal, o que é financiamento climático?

Embora seja um termo central à política internacional do clima, não existe um consenso sobre a definição de “financiamento climático”. A UNFCCC apresenta o conceito como:

o financiamento local, nacional ou transnacional – resgatado de fontes de financiamentos públicas, privadas e alternativas – que procuram apoiar ações de mitigação e adaptação que vão combater as mudanças climáticas (UNFCCC, 2023, tradução própria⁶).

Essa definição, mesmo comumente adotada, é bastante restrita. Michaelowa e Sacherer (2022, p. 2, tradução própria⁷) oferecem uma descrição mais refinada,

6 “[...] local, national, or transnational financing – drawn from public, private and alternative sources of financing – that seeks to support mitigation or adaptation actions that will address climate change” (UNFCCC, 2023).

7 “[...] transboundary flows of finance triggered by public interventions with finance meaning a grant or concessional element of another financial instrument [...]” (Michaelowa e Sacherer, 2022, p. 2).

classificando o termo como “[...] ‘fluxos transfronteiriços de financiamento provocados por intervenções públicas’ com financiamento significando uma subvenção ou um elemento concessional de outro instrumento financeiro [...]”. Independentemente da sua classificação, entende-se que o financiamento climático compreende uma gama variada de mecanismos financeiros que visam apoiar a transferência de fundos voltados à mitigação e adaptação climática⁸, gerando formas fragmentadas de financiamento (Ciplet *et al.*, 2022).

A ausência de uma definição clara para a expressão “financiamento climático” gera uma ambiguidade em relação aos tipos de instrumentos e fundos financeiros que podem ser abrangidos. Inexistem também regras formais de contabilidade e transparência que ajudam a quantificar e a avaliar esses fluxos. Isso não somente dificulta medir quanto financiamento climático tem sido mobilizado de fato pela comunidade internacional, mas também impede o estabelecimento de uma nova meta financeira que leve em consideração as reais necessidades dos países em desenvolvimento, a capacidade das nações industrializadas em mobilizar esses recursos e a eficiência dos seus investimentos (Bergsvik *et al.*, 2024; Roberts *et al.*, 2021; Weikmans e Roberts, 2019).

A arquitetura de financiamento climático apresenta essa lacuna metodológica gritante não por falta de conhecimento técnico nem vontade política dos negociantes da COP. Na verdade, a falta de determinação de parâmetros claros decorre de diferenças políticas entre economias avançadas e países em desenvolvimento. Desta forma, atingir um consenso sobre as práticas financeiras consideradas climáticas tem se mostrado uma tarefa difícil dentro do âmbito da UNFCCC, levando à adoção de métodos de mobilização, distribuição e contabilização distintos entre países desenvolvidos. Isso dificulta a comparação de práticas entre estas nações e a mensuração dos esforços globais em relação às metas financeiras da convenção-quadro (Roberts e Weikmans, 2017).

Com a exceção dos Estados Unidos e do Reino Unido, uma metodologia de financiamento climático é frequentemente adotada por países desenvolvidos. Os Marcadores do Rio de Janeiro, estabelecidos pela OCDE em 1998, surgiram para quantificar os fluxos de AOD bilaterais, cujo objetivo principal ou consequente envolve a redução de emissões de GEE. Em 2010, os Marcadores foram revistos a fim de incluir empreendimentos de adaptação às mudanças do clima também. Mesmo não tendo sido originalmente desenhada para medir

8 A mitigação climática se refere aos esforços voltados à redução das emissões globais de GEE, na descarbonização de sistemas produtivos e na transição energética mundial. A adaptação climática se concentra no fortalecimento da resiliência dos sistemas socioeconômicos humanos a eventos climáticos extremos, principalmente em economias subdesenvolvidas e emergentes (Michaelowa e Sacherer, 2022).

as contribuições dentro do âmbito da UNFCCC, diversas economias de alta renda se apropriam desta metodologia para reportarem o seu financiamento climático à convenção-quadro (Roberts e Weikmans, 2017). A legitimidade dos Marcadores do Rio é questionada, sobretudo em função da natureza excludente da OCDE, impossibilitando que países em desenvolvimento participem na construção e aprovação dos parâmetros contábeis dos fluxos financeiros climáticos (Weikmans e Roberts, 2019).

Apesar desta contestação, os Marcadores do Rio continuam fortemente presentes na arquitetura global de financiamento climático. Contudo, a metodologia apresenta algumas falhas próprias. Em primeiro lugar, o método é altamente moldável, sendo modificado conforme os interesses dos países que o adotam de acordo com os seus próprios compromissos climáticos (Roberts e Weikmans, 2017). Isso não dificulta somente a compreensão dos fluxos financeiros climáticos a nível macro, mas também o estabelecimento de estratégias e prioridades de financiamento segundo as necessidades reais dos países subdesenvolvidos e emergentes (Tomlinson, 2022).

Em segundo lugar, os Marcadores do Rio não diferenciam entre recursos destinados à mitigação e à adaptação climática (Michaelowa e Michaelowa, 2011). Essa ambiguidade impede a identificação de projetos com sobreposições temáticas, resultando em uma quantificação exagerada de recursos por parte de países desenvolvidos (Weikmans e Roberts, 2019). Essa discrepância também prejudica uma alocação equitativa entre as áreas climáticas, conforme previsto pelo Acordo de Paris (Hall, 2017). Isso ocorre em função do perfil de alta rentabilidade e da viabilidade comercial dos investimentos voltados à mitigação climática. A adaptação, no entanto, não apresenta os mesmos retornos financeiros, afastando tanto investidores públicos quanto privados (Kenny, 2024).

Em terceiro lugar, os Marcadores do Rio não garantem que a sua contabilização dos fluxos financeiros climáticos seja “nova e adicional” em relação à AOD, já que a metodologia foi originalmente projetada para quantificar recursos voltados a projetos de desenvolvimento socioeconômico (Weikmans e Roberts, 2019). Mesmo apresentando missões interligadas, o financeiro climático e a AOD precisam ser abordados individualmente (Browne, 2022). A UNFCCC não estabelece os critérios adequados para tal diferenciação. Como resultado, a responsabilidade de decidir se as suas contribuições são de fato adicionais ou provenientes de orçamentos pré-existentes é transferida às economias de alta renda (Weikmans e Roberts, 2019).

Conforme o princípio das Responsabilidades Comuns, Porém Diferenciadas, essa diferenciação é imprescindível para assegurar a responsabilização

histórica dos países desenvolvidos. Como resultado da ausência de regras claras, na prática todas as contribuições climáticas quantificadas originam dos mesmos fundos da AOD e são reportados à UNFCCC sem a distinção devida (Michaelowae Sacherer, 2022; Tomlinson, 2022). A defesa de manter o financiamento climático e a AOD como conceitos separados é justificada pela compreensão de que estes não apresentam os mesmos objetivos políticos, mesmo muitas vezes havendo sobreposições. Entende-se que o primeiro é uma restituição pelos danos causados aos países em desenvolvimento em função do histórico de emissões de GEE das nações industrializadas. Trata-se, portanto, de um direito soberano. Como consequência, as economias de baixa e média renda são fortalecidas para demandar esses recursos com maior autonomia e poder decisório e definir como serão alocados internamente (Browne, 2022; Peterson e Skovgaard, 2019).

Apesar de incentivar a priorização de instrumentos financeiros concessionais, os Marcadores do Rio não diferenciam entre esses mecanismos (Weikmans e Roberts, 2019). Conforme apontado pela OCDE (2024) e a OXFAM (Bertram, *et al.*, 2023), os instrumentos financeiros não concessionais continuam sendo privilegiados. Esses mecanismos tornam as economias de baixa e média renda ainda mais suscetíveis ao acúmulo de dívidas externas, reduzindo a sua capacidade de investir domesticamente (Achampong, 2022). Como consequência, a OXFAM (Bertram, *et al.*, 2023) defende que os instrumentos não concessionais devem ser totalmente descartados da quantificação dos fluxos climáticos, já que representam um custo adicional ao orçamento público. Trata-se, portanto, de garantir a justiça climática com base nas capacidades distintas de cada país em responder à mudança do clima (Tomlinson, 2022).

Nesse sentido, os países desenvolvidos mantêm uma ambiguidade proposital em relação ao uso recorrente de instrumentos financeiros não concessionais. Isso permite a capitalização sob o setor privado e evita que os balanços orçamentários domésticos das nações industrializadas sejam constrangidos pelos seus compromissos bilaterais e multilaterais. Destaca-se que a preferência por mecanismos de financiamento não concessionais não viola os princípios da UNFCCC e do Acordo de Paris, já que a atuação complementar de atores não estatais é incentivada (Hall, 2017). Entretanto, o uso predominante desses instrumentos encaminha os países em desenvolvimento a uma “armadilha do endividamento climático⁹” (Alayza, Laxton e Neunuebel, 2023).

9 As mudanças climáticas, juntamente com demais crises domésticas e internacionais, como a pandemia do COVID-19, restringem a capacidade orçamentária dos países em desenvolvimento e prejudicam o pagamento das suas dívidas públicas já existentes (Alayza, Laxton e Neunuebel, 2023). A vulnerabilidade pré-existente dessas nações a eventos climáticos extremos e pela sua insolvência financeira contribui para

A partir do apresentado, é possível afirmar que a metodologia da OCDE não responde às complexidades da arquitetura global do financiamento climático. Mesmo sendo adotada parcialmente por outros grupos e organizações – como a *Climate Policy Initiative* (CPI) – algumas diferenças fundamentais entre as abordagens influenciam o resultado das suas análises. Isso dificulta estimar o progresso internacional em relação a qualquer meta de financiamento climática estabelecida pela UNFCCC ou demais instituições devido a divergências metodológicas fundamentais (Shishlov e Censkowsky, 2022). Para ilustrar esse quadro, aponta-se que a CPI não inclui na sua quantificação instrumentos financeiros como garantias e seguros, mas sim outros mecanismos como o capital próprio em projetos e o financiamento por balanço patrimonial (CPI, 2023b). A OCDE, por sua vez, não considera fontes privadas se não por meio de instituições públicas (OECD, 2022), enquanto a CPI considera o capital de corporações, investidores privados, instituições financeiras comerciais e até mesmo de pessoas físicas (CPI, 2023b).

Uma das diferenças mais importantes entre as metodologias adotadas pela OCDE e a CPI se refere ao financiamento climático mobilizado pelos próprios países em desenvolvimento. A UNFCCC determina que somente as economias de alta renda são responsáveis pelo provimento desses recursos. Desta forma, a OCDE não inclui o volume mobilizado por países subdesenvolvidos e emergentes, tanto no âmbito doméstico quanto no bilateral e multilateral (OECD, 2022). Por outro lado, a CPI abrange esses esforços nos seus relatórios e aponta que essas nações se responsabilizaram por 13% de todo o financiamento climático entre 2019 e 2020. Desse total, os fluxos transnacionais Sul-Sul se encontram em torno de 2% (CPI, 2023b).

Essas diferenças, portanto, comprometem o entendimento e a confiança pública sobre o atual estado do financiamento climático global. A OCDE afirma que a meta da UNFCCC foi atingida pela primeira vez em 2022. Nesse ano, a organização entende que os países desenvolvidos mobilizaram US\$ 115,9 bilhões em financiamento climático. Desse número, quase 80% originaram de fontes bilaterais e multilaterais públicas. Desde o início das medições da OCDE, nota-se que essas fontes são os maiores responsáveis pelos recursos climáticos, tendo sido contabilizados US\$ 38 bilhões em 2013 e US\$ 91,6 bilhões em 2022 (OCDE, 2024). Diferentemente, a CPI aponta que o financiamento climático global se somou a US\$ 1,26 trilhão nos anos de 2021 e 2022. O equivalente a US\$ 640 bilhões teve origem em fontes bilaterais e multilaterais

a elevação das taxas de juros disponíveis a estes Estados (Zenios, 2024; UNCTAD, 2024). Assim, o uso recorrente de instrumentos financeiros não concessionais aumenta a dívida externa dessas economias, o que consequentemente reduz o investimento climático interno (Bolton *et al.*, 2022; Park e Samples, 2024).

públicas. Diferentemente da OCDE, a CPI afirma que US\$ 625 bilhões desse total teriam sido mobilizados pelo setor privado (CPI, 2023a).

Outras discrepâncias são apontadas pelas avaliações independentes realizadas pela *OXFAM International*. A organização não governamental (ONG) adota uma metodologia própria baseada nos números reportados pela OCDE, mas descontando do valor investimentos realizados por meio de instrumentos não concessionais. O objetivo desse desconto é apontar a real quantidade investida sem a soma dos juros do empréstimo às contas públicas dos países em desenvolvimento. Desta forma, a OXFAM estima que o total de financiamento climático mobilizado em 2021 se encontrava entre US\$ 19,8-24,8 bilhões. Em 2022, esse valor estava entre US\$ 27,9-34,9 bilhões (Bertram, *et al.*, 2024). Isso significaria que os países desenvolvidos não atingiram a meta de US\$ 100 bilhões nesse ano conforme apontado pela OCDE (OECD, 2024).

Tendo em vista essas limitações, a COP29, realizada em Baku entre os dias 11 e 22 de dezembro de 2024, teve como objetivo visitar a meta financeira firmada em Copenhague. Assim, representantes da UNFCCC, junto com a presidência azerbaijana, se concentraram na elaboração de um novo objetivo de financiamento climático nos meses anteriores ao evento. O texto inicialmente proposto foi descartado na primeira semana da conferência, obrigando os negociadores presentes a reiniciarem o debate. Isso gerou frustrações entre as partes presentes em Baku e atrasou o evento (Thompson e Weikmans, 2025). No final, os países desenvolvidos somente propuseram uma nova meta nos últimos dois dias da COP, deixando pouco tempo para a sua análise técnica. Portanto, alguns países, em especial a Índia, anunciaram a sua decepção com a ambição dos compromissos acordados (Beynon, Mathiasen e Mitchell, 2024).

Mesmo prometendo triplicar o seu financiamento climático (Alayzae Larsen, 2025), a nova meta acaba repetindo muitos dos mesmos erros analisados do compromisso de US\$ 100 bilhões anuais. No entanto, é possível apontar quatro mudanças principais ocorridas em Baku: i) todos os atores, incluindo países em desenvolvimento, os bancos multilaterais de desenvolvimento (BMDs) e o setor privado, são invocados a mobilizar conjuntamente US\$ 1,3 trilhão por ano até 2035; ii) espera-se que as economias avançadas providenciem US\$ 300 bilhões desse valor no mesmo período, cujos fundos podem ser variados, desde o público ao privado, o bilateral ao multilateral, e origens alternativas; iii) espera-se que os países em desenvolvimento contribuam de forma voluntária; iv) os esforços dos BMDs agora contam para o atingimento da meta (UNFCCC, 2024; Thompson e Weikmans, 2025).

Diante das múltiplas incertezas do cenário internacional contemporâneo, assegurar um consenso sobre a nova meta de financiamento climático já é um feito notável e a importância de se aumentar o volume desses recursos por si só não deve ser subestimada (Thompson e Weikmans, 2025). Ainda assim, algumas lacunas que colocam em risco o progresso global em direção a esse objetivo ainda persistem. Em primeiro lugar, as negociações da COP29 não avançaram em responder aos desafios metodológicos da arquitetura global de financiamento climático apontados. Nesse sentido, a nova meta não diferencia precisamente entre a mobilização esperada de fundos privados e públicos, tampouco oferece uma distinção concreta entre mecanismos financeiros concessionais e não concessionais. A manutenção dos níveis já baixos de instrumentos sem juros já será um desafio por si só. Além disso, a dependência no financiamento bilateral, que de fato dobrou entre 2013 e 2022, agrava o quadro descrito. Se se espera que esse ritmo continue até 2035, os recursos mobilizados desta fonte poderiam atingir os US\$ 80 bilhões. No entanto, isso depende da vontade política dos Estados e da sua relação favorável à agenda climática. Somado ao potencial do endividamento climático por parte de países em desenvolvimento, o esclarecimento destas questões é imprescindível (Alayza e Larsen, 2025; Thomson e Weikmans, 2025).

Em segundo lugar, a nova meta de financiamento climático não faz menção à obrigatoriedade de se providenciar recursos financeiros “novos e adicionais”. Desta forma, permanece o risco de os países desenvolvidos reduzirem os seus orçamentos climáticos e dos seus compromissos internacionais no campo humanitário e do desenvolvimento global (Beynon, Mathiasen e Mitchell, 2024; Thompson e Weikmans, 2025). Essa ambiguidade consequente deixa à interpretação soberana dos Estados quais esforços podem contar à meta da UNFCCC (Thompson e Weikmans, 2025). Segundo a agência de notícias *Reuters* (Rumney *et al.*, 2023), a ausência de definições claras já levou o Japão, os Estados Unidos, a Bélgica e a Itália a reportarem investimentos à convenção-quadro destinados, respectivamente, a uma planta de carvão, um hotel, um filme e uma loja de chocolates.

Em terceiro lugar, o reconhecimento das contribuições dos países em desenvolvimento ao financiamento climático global representa uma grande mudança dentro da UNFCCC. Desde 1992, a convenção-quadro diferencia entre os seus signatários com base na sua responsabilidade histórica às mudanças climáticas. Contudo, quase três décadas depois, as suas definições de distinção socioeconômica não foram atualizadas. Como resultado, grandes poluidores como a China, o Brasil e a Índia não apresentam compromissos financeiros formais. Esta questão tem sido pautada com bastante frequência

nas COPs, sendo um grande ponto de contingência entre as partes negociadoras (Thompson e Weikmans, 2025).

No entanto, essas nações, sobretudo a China, já mobilizam volumes significativos de financiamento climático em projetos de cooperação Sul-Sul. Portanto, a contabilização dos seus esforços pode representar um passo importante para o atingimento da meta acordada em Baku (Thompson e Weikmans, 2025). Para esta finalidade, é preciso o estabelecimento de expectativas concretas, pois qualquer ambiguidade acaba desincentivado a reportagem desses recursos à UNFCCC. Isso ocorre porque a participação das economias de baixa e média renda facilita a mobilização dos US\$ 300 bilhões e conseqüentemente reduz a ambição das nações industrializadas em garantirem os seus compromissos (Beynon, Mathiasen e Mitchell, 2024).

O potencial de superar alguns dos desafios apontados reside no papel ampliado que a COP29 conferiu aos BMDs. Todas as contribuições desses bancos serão agora contabilizadas para a meta de US\$ 300 bilhões. Essa mudança significativa ocorre pelo fato de que as economias de alta renda costumam ser as maiores acionistas destas instituições financeiras e o trabalho dos BMDs tem se envolvido intimamente com a agenda climática, dadas as suas sobreposições com a pauta do desenvolvimento socioeconômico. Isso significa que muito do financiamento multilateral dos países desenvolvidos destinados à mudança do clima se encontra no trabalho destas instituições, direta e indiretamente (Thompson e Weikmans, 2025).

Como explorado anteriormente, diferenças metodológicas impossibilitam apontar exatamente quanto financiamento climático já é mobilizado anualmente pelos BMDs (Vieira Rosa, 2025). Segundo a CPI (2023a), estas instituições financeiras contribuíram US\$ 93 bilhões em recursos climáticos entre 2021 e 2022. De acordo com a iniciativa do *Joint Report on Multilateral Development Bank's Climate Finance*, organizada por 10 BMDs influentes¹⁰, o valor providenciado por estes se encontra em torno de US\$ 100 milhões (ADB *et al.*, 2023). Para a OCDE, por sua vez, o número contabilizado está perto de US\$ 47 bilhões (OCDE, 2024). Independentemente do volume preciso, os BMDs são atores essenciais na arquitetura global de financiamento climático, pois são equiparados para estender uma maior quantidade de crédito concessional, oferecer assistência

10 Os dez bancos que participam do *Joint Report on Multilateral Development Banks' Climate Finance* são: a) o Banco Africano de Desenvolvimento; b) o Banco Asiático de Desenvolvimento; c) o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura; d) o Conselho do Banco de Desenvolvimento Europeu; e) o Banco Europeu para a Reconstrução e o Desenvolvimento; f) o Banco Europeu de Investimento; g) o Grupo do Banco Interamericano de Desenvolvimento; h) o Banco Islâmico de Desenvolvimento; i) o Novo Banco de Desenvolvimento; e j) o Grupo do Banco Mundial.

técnica voltada à administração da dívida pública, disseminar boas práticas financeiras no mercado internacional, gerir fundos fiduciários climáticos e estabelecer parcerias público-privadas (Vieira Rosa, 2025).

Sendo assim, a decisão tomada na COP29 de contar as contribuições dos BMDs em relação à meta da UNFCCC apresenta consequências positivas e negativas. Essas instituições financeiras prometeram mobilizar US\$ 120 bilhões para países em desenvolvimento até 2030. Essa expansão de investimentos é esperada a partir do aumento do capital subscrito providenciado pelos seus países contribuintes. Vários BMDs, incluindo o Banco Mundial, já preveem reformas internas semelhantes. No entanto, considerando a atual conjuntura geopolítica internacional e as consequentes variações do comprometimento político mundial com a assistência financeira transnacional, sobretudo por parte dos Estados Unidos, é improvável que essas expectativas se concretizem no período previsto (Alayza e Larsen, 2025).

Por fim, existem também fragilidades na metodologia adotada pelos BMDs em quantificar o seu financiamento climático. Em primeiro lugar, essas instituições ainda privilegiam instrumentos financeiros não concessionais. Em 2022, 61% dos recursos destinados a economias de baixa e média renda continham juros. Em segundo lugar, os valores apresentados pelos bancos são representados de forma absoluta, não havendo desagregação das informações relatadas para analisar a eficiência individual dos seus investimentos, o que permitiria identificar a sua real relação com as áreas climáticas. Em terceiro lugar, o volume de capital reportado pelos BMDs se refere à quantidade aprovada em cada ano fiscal e não aos recursos de fato desembolsados. Isso é importante, visto que os valores previstos para cada operação podem sofrer alterações ao longo do ciclo de vida das atividades destas organizações (Vieira Rosa, 2025).

A partir do analisado, é possível afirmar que a falta de definição por parte da UNFCCC em relação ao que se caracteriza por financiamento climático e como é possível quantificar esses fluxos financeiros “[...] tem levado a relatórios amplamente contrastantes no total de financiamento climático público que tem sido providenciado anualmente” (Roberts *et al.*, 2021, p. 180, tradução própria¹¹). Os esforços de fortalecer a arquitetura global de financiamento climático desde a COP26 e a nova meta adotada na COP29 falham em responder às lacunas analisadas e não avançaram na padronização metodológica da mobilização, distribuição e quantificação desses recursos (Roberts *et al.*, 2021).

11 “[...] has led to widely contrasting reports on total public climate finance that has been provided annually” (Roberts *et al.*, 2021, p. 180).

Tendo isso em vista, a próxima seção explora os desafios e as oportunidades existentes à presidência brasileira na COP30 para enfrentar as vulnerabilidades persistentes da arquitetura global de financiamento climático, visando apontar o que deve ser esperado pela comunidade internacional em Belém.

Oportunidades e desafios do Brasil na COP30

A COP30 será um marco para a política climática internacional e as decisões tomadas na conferência serão essenciais para conter o agravamento da crise do clima nas próximas décadas. Uma década após o lançamento do Acordo de Paris e cinco anos antes do seu encerramento, as nações presentes em Belém irão apresentar as suas NDCs mais recentes e atualizadas. O que for elaborado pelos Estados signatários do tratado será crucial para determinar os padrões dos fluxos financeiros climáticos na próxima década (Thompson e Weikmans, 2025). Nesse sentido, enquanto a COP29 foi denominada a “conferência do financiamento climático”, sob a presidência brasileira a COP30 será uma de “implementação” (Plataforma Cipó, 2025). Assim, o Brasil se encontra diante de um desafio complexo que requer habilidade diplomática e oferece uma oportunidade de liderança global ao país (Alghamdi, Alharethi e Leal-Arcas, 2025).

Diante do prazo de encerramento do Acordo de Paris em 2030, a COP30 terá como missão central elaborar estratégias eficazes para mobilizar recursos financeiros climáticos e impulsionar a descarbonização mundial (Alghamdi, Alharethi e Leal-Arcas, 2025). De início, os representantes presentes em Belém terão que basear as suas negociações em dois desafios específicos: a ultrapassagem do marco de 1,5 °C na temperatura média da superfície terrestre acima do nível pré-industrial em 2024 e a saída dos Estados Unidos do tratado climático com a reeleição de Donald Trump. O contexto internacional no qual a COP30 ocorre é repleto de incertezas, colocando em risco a ambição climática internacional (Jacobi *et al.*, 2025). Como o evento será realizado na Amazônia, é esperado que as pautas de conservação ambiental e do desmatamento estejam fortemente presentes nas discussões da conferência. Além disso, considerando as enchentes ocorridas em maio de 2024 no Rio Grande do Sul, também se espera que uma ênfase maior seja dada ao financiamento da adaptação climática de países em desenvolvimento (Alghamdi, Alharethi e Leal-Arcas, 2025).

Nesse contexto, a presidência brasileira da COP30 já tem mobilizado esforços para continuar as negociações acerca da nova meta de financiamento

climático em preparação ao evento. Considerando a ampla insatisfação com os resultados acordados no Azerbaijão e as táticas de negociação utilizadas por países desenvolvidos, as partes presentes decidiram lançar o Plano “de Baku para Belém”, cujo objetivo é construir, em conjunto com a presidência anterior, estratégias para viabilizar o US\$ 1,3 trilhão acordado. Embora o plano ainda esteja em desenvolvimento, é possível afirmar que um dos seus focos será a liberação de espaço fiscal para impulsionar investimentos climáticos (Beynon, Mathiasen e Mitchell, 2024). Isso se encontra em linha com demais iniciativas lideradas pelo Brasil ao longo do terceiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Como sede da reunião do G20 em 2024, o país sul-americano propôs a criação da Força-Tarefa da Mobilização Global contra a Mudança do Clima (FT Clima), visando a integração inédita das Trilhas Financeira e Sherpa com a pauta climática. Na prática, a FT Clima almeja extinguir a separação do debate climático no âmbito da UNFCCC das reuniões organizadas por meio do G20 com ministérios da Fazenda e bancos centrais relacionados a discussões financeiras. A reação dos demais membros do grupo à iniciativa desenvolvida pelo Brasil foi majoritariamente positiva (Brasil, 2024; Netto, Rizzo e Ribeiro, 2024).

Semelhantemente, o Brasil assumiu a presidência do BRICS em janeiro de 2025, cuja cúpula anual ocorre entre os dias 6 de junho e 7 de julho do mesmo ano. O lema do mandato brasileiro é “Fortalecendo a Cooperação do Sul Global por uma Governança mais Inclusiva e Sustentável” e tem como uma das suas prioridades explorar o fortalecimento da arquitetura global de financiamento climático em linha com a UNFCCC (Netto, Rizzo e Ribeiro, 2024). Durante a Reunião de Alto Nível sobre Mudança do Clima e Desenvolvimento Sustentável do BRICS, realizada em Brasília no dia 28 de maio de 2025, os vice-ministros dos seus países-membros acordaram um documento base para guiar o financiamento climático do grupo. Este compila esforços fundamentais atrelados à reforma das instituições financeiras internacionais de forma a representar os interesses do Sul Global, ao provimento ampliado de financiamento concessional e ao papel essencial do capital privado (Brasil, 2025).

Conforme explorado por Netto, Rizzo e Ribeiro (2025), o Brasil se encontra diante da oportunidade e do desafio de reunir os seus esforços diplomáticos recentes à pauta climática e financeira no Plano “de Baku para Belém”. Assim, espera-se que a presidência brasileira explore formas de impulsionar investimentos concessionais e não reembolsáveis, proponha reformas mais efetivas e rápidas dos BMDs, crie *country platforms* para apoiar o desenvolvimento de políticas públicas e expanda caminhos de financiamento alternativos, sobretudo o *blended finance* e instrumentos do mercado de

carbono. Neste sentido, o país poderá propor uma estratégia semelhante à da FT Clima, visando aproximar os representantes financeiros dos países-signatários da UNFCCC às decisões tomadas na COP e conseqüentemente pressionar os Estados membros do G20 a cumprirem as suas promessas em ambos os fóruns multilaterais.

Como ator internacional, o Brasil tem mostrado compromisso com a pauta do financiamento climático na sua preparação para a COP30. No entanto, a sua política doméstica entra em contradição com a sua liderança diplomática no combate à mudança do clima. Enquanto o país se prepara para sediar a conferência, o seu Senado aprova o Projeto de Lei 2159/2021, o qual enfraquece a legislação nacional por meio da flexibilização do licenciamento ambiental, aumentando a degradação e o dano ecológico (Woortmann, 2025). Ao mesmo tempo, o Ministério dos Transportes discute a pavimentação de estradas na Amazônia, o que se estima que aumente o desmatamento na região, o Ministério da Agricultura aprova a transformação de pastagens em soja, apresentando riscos significativos à biodiversidade nacional, e o Ministério de Minas e Energia investiga a exploração de petróleo *offshore* na foz do Rio Amazonas, cujo potencial de desastre ambiental é expressivo (Fearnside e Leal Filho, 2025). Segundo Woortmann (2025), essas contradições são de suma relevância, visto que:

Sediar a COP30 em Belém é uma oportunidade histórica de liderança, mas liderança exige exemplo e coerência. [...] Tanta contradição comprometerá todos esses acordos necessários e almejados para a COP30, afastará parceiros internacionais e enfraquecerá o protagonismo diplomático do Brasil no cenário global além de prejudicar irremediavelmente a imagem do governo federal perante a opinião pública brasileira, com conseqüências diretas para o pleito de 2026 (Woortmann, 2025, s.p.).

Mesmo diante destes desafios internos, a presidência brasileira da COP30 será fundamental para o avanço da política climática internacional. Os resultados da conferência irão depender fortemente da cooperação multilateral, da ambição financeira dos países-signatários da UNFCCC e da aceleração da descarbonização mundial. Alghamdi, Alharethi e Leal-Arcas (2025) apontam três cenários possíveis à conferência: i) a potencialização da ação climática mundial; ii) o fracasso diplomático; ou iii) um evento que oferece um resultado satisfatório, mas insuficiente para impedir a aceleração da crise do clima. Com base na atual configuração geopolítica mundial, os autores esperam observar o terceiro quadro em novembro de 2025.

Neste contexto, a habilidade e a criatividade diplomática do Brasil serão essenciais para assegurar o sucesso do evento e da revitalização do compromisso mundial com o Acordo de Paris na sua fase final.

Considerações Finais

O financiamento climático é um termo central da política internacional do clima. Desde a Conferência do Rio de Janeiro em 1992, as principais negociações do tema se preocupam com a mobilização de fundos suficientes para assegurar a descarbonização mundial e a resiliência a eventos climáticos extremos, sobretudo em economias subdesenvolvidas e emergentes. Apesar da sua importância, o conceito carece de definições concretas e parâmetros metodológicos que permitem identificar os fundos e instrumentos financeiros que podem ser considerados e quanto de fato tem sido mobilizado pela comunidade internacional. Isso tem levado a uma fragmentação da arquitetura global de financiamento climático, contando com uma gama variada de atores distribuindo e contabilizando recursos sem uma padronização entre si. Nesse arranjo, a UNFCCC desempenha um papel fundamental, coordenando os compromissos dos seus signatários em relação às suas metas de financiamento climático.

O objetivo deste artigo foi examinar os fluxos financeiros climáticos de forma crítica, identificando as suas limitações e lacunas metodológicas que enfraquecem o progresso internacional em relação às metas de financiamento estabelecidas pela UNFCCC. O trabalho apontou que diferentes organizações utilizam métodos distintos para quantificar estes recursos. Apesar dessa dificuldade em mensuração, é possível afirmar que o volume mobilizado desde 2009 foi insatisfatório e não atinge a meta proposta de US\$ 100 bilhões anuais até 2025. A COP29 ofereceu uma oportunidade à comunidade internacional de revisar alguns conceitos básicos do financiamento climático, mas falhou neste objetivo.

Tendo isso em vista, os debates acerca da nova meta de financiamento climático da UNFCCC e da harmonização das suas práticas devem continuar na COP30 em Belém. Assim, a presidência brasileira está trabalhando no desenvolvimento do Plano “de Baku para Belém”, que deve responder às críticas levantadas às decisões tomadas na COP29 e propor estratégias de financiamento que apoiem a comunidade internacional na meta de US\$ 1,3 trilhão anual e os países desenvolvidos na meta de US\$ 300 bilhões até 2035. Sendo assim, afirma-se que o Brasil deve explorar caminhos de potencializar o

financiamento concessional e incentivar a adoção de metodologias concretas e universais, substituindo os Marcadores do Rio, devido às suas limitações, conforme explorado, e garantindo uma maior padronização do volume de financiamento climático reportado. O esclarecimento dessas questões será essencial para guiar a ação climática da comunidade internacional a partir da apresentação das NDCs revisadas por parte dos signatários do Acordo de Paris.

Nos meses anteriores ao evento, é possível observar que muitos desafios e controvérsias já rodeiam a COP30. O Brasil terá que navegar a ultrapassagem do limite de temperatura média da superfície proposto pela IPCC, o que reflete negativamente sobre a capacidade mundial em frear o aquecimento global e o transbordamento das fronteiras planetárias. Além disso, a conferência em Belém será a primeira desde a reeleição de Donald Trump e a segunda saída dos Estados Unidos do Acordo de Paris. Isso é significativo, não somente pelo fato de o país norte-americano ser um dos maiores emissores de GEE do mundo, mas também pelo impacto do negacionismo climático promovido pela administração republicana sobre as negociações da COP. Internamente, a presidência brasileira enfrenta as suas próprias contradições, tendo aprovado leis e explorado projetos com consequências ambientais danosas.

Pode-se afirmar que a COP30 será a mais importante do seu tipo desde 2015, quando o Acordo de Paris foi assinado, e determinará o progresso global no enfrentamento à crise climática nos próximos anos. A conferência oferece uma oportunidade-chave para abordar as limitações do financiamento climático, conforme apontado, para potencializar estes fluxos financeiros e garantir a sua eficiência. Estudos futuros devem analisar as decisões tomadas em Belém e comparar estas com os argumentos levantados no presente trabalho a fim de avaliar as mudanças realizadas à coordenação da arquitetura global de financiamento climático e a capacidade do Brasil em coordenar uma das COPs mais importante desde o evento no Rio de Janeiro em 1992. Novamente, os holofotes da discussão climática recaem sobre o território brasileiro.

Referências

ACHAMPONG, L. How Lessons from Development Finance Can Strengthen Climate Finance. In: CASH, C.; SWATUK, L. A. (Orgs.). *The Political Economy of Climate Finance: Lessons from International Development*. Cham: Springer International Publishing, 2022. (International Political Economy Series). p. 21-44. Disponível em: <https://link.springer.com/10.1007/978-3-031-12619-2_2>. Acesso em: 7 maio 2025.

ALAYZA, N.; LARSEN, G. How to Reach \$300 Billion—and the Full \$1.3 Trillion—Under the New Climate Finance Goal. *World Resources Institute*, 20 fev. 2025. Disponível em: <<https://www.sciencespo.fr/psia/chair-sustainable-development/2025/02/14/assessing-cop29-did-the-finance-cop-meet-its-lofty-goals/>>. Acesso em: 9 jun. 2025.

ALAYZA, N.; LAXTON, V.; NEUNUEBEL, C. Developing Countries Won't Beat the Climate Crisis Without Tackling Rising Debt. *World Resources Institute*, 22 set. 2023. Disponível em: <<https://www.wri.org/insights/debt-climate-action-developing-countries>>. Acesso em: 9 jun. 2025.

ALGHAMDI, A.; ALHARETHI, M.; LEAL-ARCAS, R. COP30 in Brazil: A Critical Juncture for the Paris Agreement. *Queen Mary Law (Research Paper)*, n. 10, p. 1-40, 2025. Disponível em: <https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=5269063>.

BERGSVIK, R.; GUPTA, A.; WEIKMANS, R.; MOLLER, I. Is Transparency Furthering Clarity in Multilateral Climate Governance? The Case of Climate Finance. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, [s. l.], v. 24, n. 4, p. 565-588, 2024.

BERTRAM, Z.; KOWALZING, J.; WALSH, L.; HATTLE, A.; ROY, C.; DEJGAARD, H. P. *Climate Finance Shadow Report 2023: Assessing the Delivery of the \$100 Billion Commitment*. Oxford: OXFAM International, 2023. Disponível em: <<https://doi.org/10.21201/2023.621500>>. Acesso em: 28 out. 2024.

BEYNON, J.; MATHIASSEN, K.; MITCHELL, I. The \$300 Billion COP-Out: And Where We Go from Here. *Center for Global Development*, 28 nov. 2024. Disponível em: <<https://www.cgdev.org/blog/300-billion-cop-out-and-where-we-go-here>>. Acesso em: 9 jun. 2025.

BIERMANN, F.; PATTBURG, P.; VAN ASSELT, H.; ZELLI, F. The Fragmentation of Global Governance Architectures: A Framework for Analysis. *Global Environmental Politics*, [s. l.], v. 9, n. 4, p. 14–40, 2009.

BIGGER, P.; CARTON, W. Finance and Climate Change. In: KNOX-HAYES, J.; WÓJCIK, D. (Orgs.). *The Routledge Handbook of Financial Geography*. 1a. ed. New York: Routledge, 2020. Series: Routledge Companions in Business, Management & Marketing. Abingdon Routledge, 2020. p. 646-666. Disponível em: <<https://www.taylorfrancis.com/books/9781351119054/chapters/10.4324/9781351119061-34>>. Acesso em: 7 maio 2025.

BRACKING, S.; LEFFEL, B. Climate Finance Governance: Fit for Purpose?. *WIREs Climate Change*, [s. l.], v. 12, n. 4, p. e709, 2021.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações. *Acordo de Paris*. Brasília: MCTIC, 2015. Disponível em: <https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/sirene/publicacoes/acordo-de-paris-e-ndc/arquivos/pdf/acordo_paris.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2024.

BRASIL. BRICS Brasil 2025. *Boletim BRICS Brasil #30* – BRICS aprova primeira recomendação sobre financiamento climático rumo à COP30. Boletim de Rádio BRICS Brasil, 2025. Disponível em: <<https://brics.br/pt-br/noticias/boletim-brics-de-radio/39-brics-aprova-primeira-recomendacao-sobre-financiamento-climatico-rumo-a-cop30>>. Acesso em: 11 jun. 2025.

BRAZIL. The G20 Taskforce on a Global Mobilization against Climate Change. *G20's Enhanced Ambition Agenda: Pursuing Efforts to Keep 1.5 °C within Reach in the Context of the Paris Agreement (Outcome Document)*. Rio de Janeiro, 2024. Disponível em: <<https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/noticias/resultados-da-forca-tarefa-para-mobilizacao-global-contra-a-mudanca-do-clima/tf-clima-outcome-document.pdf>>. Acesso em: 10 jun. 2025.

BROWNE, K. E. Rethinking Governance in International Climate Finance: Structural Change and Alternative Approaches. *WIREs Climate Change*, [s. l.], v. 13, n. 5, p. e795, 2022.

CIPLET, D.; FALZON, D.; URI, I.; ROBINSON, S.; WEIKMANS, R.; ROBERTS, J. T. The Unequal Geographies of Climate Finance: Climate Injustice and Dependency in the World System. *Political Geography*, [s. l.], v. 99, p. 102769, 2022.

CIPÓ no ICL: Brasil aposta em ‘mutirão’ para driblar desafios financeiros. *Plataforma CIPÓ*, 3 jun. 2025. Disponível em: <<https://plataformacipo.org/cipo-na-midia/cop30-brasil-aposta-em-mutirao-para-driblar-desafios-financeiros/>>. Acesso em: 10 jun. 2025.

CLIMATE POLICY INITIATIVE. *Global Landscape of Climate Finance 2023*. San Francisco: CPI, nov. 2023a. Disponível em: <<https://www.climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2023/11/Global-Landscape-of-Climate-Finance-2023.pdf>>. Acesso em: 28 ago. 2024.

CLIMATE POLICY INITIATIVE. *Global Landscape of Climate Finance 2023: Methodology*. San Francisco: CPI, nov. 2023b. Disponível em: <<https://www.climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2023/11/GLCF-2023-Methodology.pdf>>. Acesso em: 28 ago. 2024.

FEARNSIDE, P. M.; LEAL FILHO, W. COP30: políticas brasileiras precisam mudar. *Amazônia Real*, 27 mar. 2025. Disponível em: <https://philip.inpa.gov.br/publ_livres/2025/Fearnside_&_Leal_Filho-2025-COP_30-Pol%C3%ADticas_brasileiras_precisam_mudar.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2025.

HALL, N. What is Adaptation to Climate Change? Epistemic Ambiguity in the Climate Finance System. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, [s. l.], v. 17, n. 1, p. 37-53, 2017.

INTRODUCTION to Climate Finance. In: UNFCCC, 2023. Disponível em: <<https://unfccc.int/topics/introduction-to-climate-finance>>. Acesso em: 20 abr. 2024.

JACOBI, P. R.; GUIVANT, J. S.; TEIXEIRA, R. L. P.; AVERSA, M. COP30 em Belém/Pará: Mais uma COP? *Ambiente & Sociedade*, São Paulo, n. 1, v. 28, 2025. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/1809-4422asoceditorialPT2025L1ED>>.

KEOHANE, R. O.; VICTOR, D. G. *The Regime Complex for Climate Change*. [S. l.]: Harvard Project on Climate Agreements, 2010.

LEE, H.; ROMERO, J. (ed.). *IPCC, 2023: Climate Change 2023: Synthesis Report. Contribution of Working Groups I, II and III to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. IPCC, Geneva, Switzerland: Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), 2023. Disponível em: <<https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/>>. Acesso em: 27 maio 2025.

MICHAELOWA, A.; MICHAELOWA, K. Coding Error or Statistical Embellishment? The Political Economy of Reporting Climate. *World Development*, United Kingdom, v. 39, n. 11, p. 2010-2020, 2011. Disponível em: <<https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2011.07.020>>. Acesso em: 29 nov. 2024.

MICHAELOWA, A.; SACHERER, A. Introduction to the Handbook of International Climate Finance: Is Climate Finance a Meteoric Fashion or a Stable Pillar of the global Response to Anthropogenic Climate Change? In: MICHAELOWA, A.; SACHERER, A. *Handbook of International Climate Finance*. Northampton: Edward Elgar Publishing Inc. p. 1-15, 2022.

NETTO, M.; RIZZO, L.; RIBEIRO, J. F. O G20 brasileiro e a agenda de financiamento climático: possíveis legados para o BRICS+ e a COP30. *CEBRI* (Seção Especial), n. 12, 2024. Disponível em: <<https://cebri-revista.emnuvens.com.br/revista/article/view/239/349>>.

OECD. *Aggregate Trends of Climate Finance Provided and Mobilised by Developed Countries in 2013-2020*. [S. l.]: OECD, 2022. (Climate Finance and the USD 100 Billion Goal). Disponível em: <https://www.oecd.org/en/publications/aggregate-trends-of-climate-finance-provided-and-mobilised-by-developed-countries-in-2013-2020_d28f963c-en.html>. Acesso em: 7 maio 2025.

OECD. *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>>. Acesso em: 28 nov. 2024.

OECD. *Global Outlook on Financing for Sustainable Development 2025: From Addis Ababa to Seville*. [S. l.]: OECD Publishing, 2025. (Global Outlook on Financing for Sustainable Development). Disponível em: <https://www.oecd.org/en/publications/global-outlook-on-financing-for-sustainable-development-2025_753d5368-en.html>. Acesso em: 7 maio 2025.

PETERSON, L.; SKOVGAARD, J. Bureaucratic Politics and the Allocation of Climate Finance. *World Development*, [s. l.], v. 117, p. 72-97, 2019.

ROBERTS, J. T.; WEIKMANS, R.; ROBINSON, S.; CIPLET, D.; KHAN, M.; FALZON, D. Rebooting a Failed Promise of Climate Finance. *Nature Climate Change*, [s. l.], v. 11, n. 3, p. 180-182, 2021.

ROBERTS, J. T.; WEIKMANS, R. Postface: fragmentation, Failing Trust and Enduring Tensions over What Counts as Climate Finance. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, [s. l.], v. 17, n. 1, p. 129-137, 2017.

RUMNEY, E.; SANCHEZ, I. C.; DOWDELL, J.; NAKAYAMA, M.; MURAKAMI, S.; TAKENAKA, K. Rich Nations Say They're Spending Billions to Fight Climate Change. Some Money Is Going to Strange Places. *Reuters*, 1 jun. 2023. Disponível em: <<https://www.reuters.com/investigates/special-report/climate-change-finance/>>. Acesso em: 10 jun. 2025.

SHISHLOV, I.; CENSKOWSKY, P. Same but Different? Understanding Divergent Definitions of and Views on Climate Finance. In: MICHAELOWA, A.; SACHERER, A. K. *Handbook of International Climate Finance*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing, p. 16-39, 2022.

SKOVGAARD, J.; ADAMS, K. M.; DUPUY, K.; DZEBO, A.; FUNDER, M.; FEJERSKOV, A. M.; SHAWOO, Z. Multilateral Climate Finance Coordination: Politics and Depoliticization in Practice. *Global Environmental Politics*, [s. l.], v. 23, n. 2, p. 125-147, 2023.

THOMPSON, S.; WEIKMANS, R. Assessing COP29: Did the 'Finance COP' Meet its Lofty Goals? *SciencesPo: European Chair for Sustainable Development and Climate Transition*, 14 fev. 2025. Disponível em: <<https://www.sciencespo.fr/psia/chair-sustainable-development/2025/02/14/assessing-cop29-did-the-finance-cop-meet-its-lofty-goals/>>. Acesso em: 8 jun. 2025.

TOMLINSON, B. International Climate Finance and Development Effectiveness. In: CASH, C.; SWATUK, L. A. (Orgs.). *The Political Economy of Climate Finance: Lessons from International Development*. Cham: Springer International Publishing, 2022. (International Political Economy Series). p. 45-74. Disponível em: <https://link.springer.com/10.1007/978-3-031-12619-2_3>. Acesso em: 7 maio 2025.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE. New Collective Quantified Goal on Climate Finance. *Conference of the Parties Serving as the Meeting of the Parties to the Paris Agreement: Sixth Session (Matters Relating to Finance)*. Baku, 11-22 nov. 2024. Disponível em: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2024_L22_adv.pdf>. Acesso em: 10 jun. 2025.

VIEIRA ROSA, J. D. *O papel dos Bancos Multilaterais de Desenvolvimento no financiamento climático: um estudo comparado do Banco Mundial e do Novo Banco de Desenvolvimento*. Dissertação (Mestrado em Estudos Estratégicos Internacionais) - Faculdade de Ciências Econômicas, Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, p. 193, 2025.

VIOLA, E.; FRANCHINI, M.; RIBEIRO, T. L. Climate Governance in an International System under Conservative Hegemony: The Role of Major Powers. *Revista Brasileira de Política Internacional*, [s. l.], v. 55, n. spe, p. 9-29, 2012.

WEIKMANS, R.; ROBERTS, J. T. The International Climate Finance Accounting Muddle: Is There Hope on the Horizon? *Climate and Development*, [s. l.], v. 11, n. 2, p. 97-111, 2019.

WOORTMANN, M. Destrução do licenciamento ambiental ameaça liderança climática mundial do Brasil. *Le Monde Diplomatique Brasil*, 20 maio 2025. Disponível em: <<https://diplomatie.org.br/destruicao-do-licenciamento-ambiental-ameaca-lideranca-climatica-mundial-do-brasil/>>. Acesso em: 10 jun. 2025.