

# O QUE NÓS ESPERAMOS DA COP28



# COP28 UAE



OBSERVATÓRIO  
DO **CLIMA**

29 de novembro de 2023

A COP28 (28ª Conferência das Partes da Convenção do Clima das Nações Unidas) começa nesta quinta-feira (30) em Dubai, Emirados Árabes Unidos, sob uma série de circunstâncias extraordinárias.

É a primeira vez que uma conferência do clima da ONU se inicia num meio de semana; a primeira vez que será presidida por um executivo de uma empresa de petróleo, principal causa da crise do clima; e também é a primeira COP a acontecer depois de o mundo ter ultrapassado, mesmo que por apenas um dia, a meta de 2°C de aquecimento global originalmente inscrita no Acordo de Paris.

No ano que provavelmente será o mais quente nos últimos 125 milênios, a humanidade teve um aperitivo do que poderá ser o futuro a partir da próxima década, quando se estima que o limite "seguro" de 1,5°C de aquecimento da Terra em relação à era pré-industrial terá sido rompido. Dois mil e vinte e três, que a internet vem chamando de "o ano mais fresco do resto de nossas vidas", deixou a humanidade sem léxico adequado para classificar o ritmo dos eventos extremos: "emergência climática"? "*Global weirding*" (bizarria global)? "Superaquecimento global"? "Ebulição global"? Como adjetivar um estado climático no qual o gelo marinho da Antártida sofre derretimento maciço em pleno inverno, no qual a maior bacia fluvial do mundo seca pela terceira vez em 18 anos e o Rio de Janeiro registra sensação térmica de 60°C?

A ciência é clara sobre o que fazer: as emissões globais de gases de efeito estufa precisam cair 43% nos próximos sete anos em relação aos níveis de 2019 se quisermos ter uma chance maior que 66% de limitar o aquecimento da Terra em 1,5°C com o mínimo possível de *overshoot* (a ultrapassagem temporária dos limites de temperatura). A ciência também é clara sobre o que não fizemos: segundo a própria Convenção do Clima, a UNFCCC, as metas nacionais já apresentadas no âmbito do Acordo de Paris, as NDCs, levariam a uma redução de emissões de 2% a 8% no fim desta década<sup>1</sup>. O despejo de carbono na atmosfera, que deveria estar caindo 7,6% ao ano desde 2020<sup>2</sup>, aumentou 1,2% no ano passado. A persistir a rota atual, a temperatura neste século será o dobro do preconizado pelo tratado climático.

---

<sup>1</sup> UNFCCC, NDC Synthesis Report 2023. Disponível em <https://unfccc.int/ndc-synthesis-report-2023>

<sup>2</sup> Unep, *Emissions Gap Report 2019*. Disponível em <https://www.unep.org/resources/emissions-gap-report-2019>

A COP de Dubai tem como principal item de agenda o momento da verdade do acordo do clima. Pelas regras de Paris, este é o ano do Balanço Global (*Global Stocktake*, ou GST), quando as nações se juntam para avaliar as ações adotadas até aqui (ou a falta delas) e decidir em conjunto caminhos para fechar as lacunas de ambição em corte de emissões, de adaptação (o déficit de recursos para isso foi estimado em até US\$ 366 bilhões por ano) e de implementação. Só que essa avaliação esbarra em dificuldades geopolíticas e éticas, e em um elefante na sala.

No campo geopolítico, é uma COP que acontece à sombra de duas guerras, na Ucrânia e na Palestina, que mexeram com o mercado de energia e diminuem o apetite por cooperação multilateral. Por causa da invasão russa da Ucrânia, a COP29, que sucederá Dubai e deveria ser no Leste europeu, ainda não tem sede.

A dificuldade ética decorre da presidência. Sultan Al-Jaber, o presidente emiradense da COP, também preside a petroleira estatal Adnoc. Ele foi flagrado em uma reportagem da BBC no último dia 27 tentando usar a conferência do clima para fechar negócios em óleo e gás<sup>3</sup>. Por menos que esse homem tenha condições de presidir um encontro destinado a eliminar o petróleo da economia mundial, ele não é o único líder global a apostar em mais combustíveis fósseis: todos os grandes produtores de óleo e gás, como os EUA, o Brasil, a Noruega, o Canadá, a Rússia e o Reino Unido, parecem convencidos de que serão o último vendedor de petróleo do planeta. Segundo o relatório *Production Gap*, do Pnuma (Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente), os planos para a produção de combustíveis fósseis no mundo inteiro estourariam em 110% a meta do Acordo de Paris.

Este é o elefante na sala em Dubai: a necessidade de adotar um plano de eliminação gradual (*phase-out*) de todos os combustíveis fósseis, ou pelo menos acordar esse objetivo no pacote de decisões da conferência – hoje ele nem sequer consta da agenda. Será muito difícil chamar esta COP de bem-sucedida caso ela não entregue uma decisão política substantiva nesse tema.

---

<sup>3</sup> BBC, *COP28: UAE planned to use climate talks to make oil deals*.  
<https://www.bbc.com/news/science-environment-67508331>

## **O QUE DUBAI PRECISA ENTREGAR:**

O Observatório do Clima espera que a COP28 entregue progresso real nos seguintes aspectos:

### **Transformação do sistema de energia no mundo**

A COP28 deve apresentar um pacote de energia abrangente que proporcione uma eliminação gradual justa, rápida, completa e financiada de todos os combustíveis fósseis, começando com o fim imediato da expansão dos combustíveis fósseis, ou seja:

- ✓ Que os países estabeleçam na COP28 um plano global para a eliminação gradual da exploração e queima de combustíveis fósseis, iniciando pelos países desenvolvidos e petroestados. Nesse plano devem estar previstos o fim da prospecção e da exploração de novas reservas de combustíveis fósseis, a eliminação gradual da produção e a eliminação progressiva do financiamento público e dos subsídios ao setor.
- ✓ Que seja incluído nesse plano um compromisso de não-exploração de uma parcela significativa das reservas conhecidas. Reconhecendo seu papel histórico na crise climática, os países ricos e os petroestados devem ser os primeiros a abrir mão da exploração de petróleo, gás e carvão.
- ✓ Que sejam elaborados e acordados cronogramas de descarbonização por região/país que estabeleçam metas e ditem o ritmo de abandono dos fósseis.
- ✓ Que sejam estabelecidas zonas prioritárias de exclusão da proliferação dos combustíveis fósseis, protegendo ecossistemas críticos para a vida no planeta. A Amazônia deve ser uma dessas zonas, em terra e no mar.
- ✓ Que sejam criados mecanismos financeiros que ultrapassem significativamente os US\$ 600 bilhões prometidos pelos países ricos (US\$ 100 bilhões por ano de 2020 a 2025) e que permitam aos países pobres e em desenvolvimento descarbonizar suas matrizes energéticas e se adaptarem aos impactos de um clima cada vez mais extremo, e que os países ricos coloquem na mesa as parcelas atrasadas do que prometeram e não cumpriram. Esse aumento significativo em todas as formas de financiamento público por parte dos países desenvolvidos para energias renováveis, eficiência energética, redes, armazenamento de energia,

qualificação de mão de obra, capacitação e uma transição justa, é previsto alcançar a faixa de várias centenas de bilhões a trilhões de dólares.

- ✓ Que seja facilitada aos países pobres e em desenvolvimento o acesso às tecnologias de fontes renováveis de energia e de eficiência energética, liberando-as de patentes e outros entraves ao seu acesso.
- ✓ Que o plano que permita uma mudança para 100% de energia renovável limpa e sustentável em todo o mundo até 2050, no mais tardar. Embora os países mais ricos tenham que atingir essa meta mais cedo, os países mais pobres que desejarem atingir essa meta mais cedo devem receber apoio para fazê-lo, à luz de suas capacidades e necessidades.
- ✓ Que seja previsto o crescimento global de 1,5 Terawatt (1.500 GW) por ano de nova capacidade de energia renovável limpa, renovável e voltada para as comunidades.

## **A ambição (Balanço Global, NDCs e programa de trabalho em mitigação)**

Os resultados do Balanço Global devem ser traduzidos em uma decisão que inclua elementos voltados para avaliar o passado, mas principalmente para orientar o futuro, levando ao aprimoramento das metas climáticas. Dentre as principais orientações, destaca-se:

- ✓ Todos os países devem aumentar a ambição por meio da revisão das suas NDCs até a COP30 (2025) e espera-se que os países utilizem-se desse momento para ser mais ambiciosos nas suas metas já apresentadas para 2030, além de apresentar metas para 2035, para que ambas sejam alinhadas ao objetivo de limitar o aumento da temperatura a 1,5°C.
- ✓ O balanço global deve desbloquear o financiamento e outros apoios internacionais, como transferência de tecnologia e apoio à capacitação, para que os países em desenvolvimento implementem a ação climática de forma mais ambiciosa possível
- ✓ O balanço global deve resultar em um fortalecimento da integração dos direitos humanos e da biodiversidade na ação climática.

Importante dizer que o balanço global não termina na COP28 e também que a ambição não se refere apenas a metas, mas também inclui a implementação. As lacunas identificadas em mitigação, adaptação, perdas e danos e meios de

implementação para apoiar os países em desenvolvimento devem ter medidas claras de acompanhamento que integrem os resultados da GST à ação.

Uma das maneiras possíveis de fazer essa integração é por meio do Programa de Trabalho em Mitigação (MWP). O MWP pode ter um papel fundamental na operacionalização das recomendações do GST. Consideramos que o papel do MWP é discutir e promover a cooperação internacional em soluções e práticas recomendadas para fechar a lacuna de implementação.

O programa deve dar continuidade à discussão sobre soluções para energias renováveis, eficiência energética, investimentos em redes e armazenamento adequado, redução do custo de capital e definição de marcos para a substituição de combustíveis fósseis na matriz energética. Ao mesmo tempo em que se concentra em soluções reais, como a redução ambiciosa de emissões, deve descartar distrações perigosas, como o gás como combustível de transição, combustível fóssil ou hidrogênio nuclear; remoção tecnológica de carbono, como bioenergia com captura e armazenamento de carbono (BECCS), captura e sequestro direto de ar e carbono (DACCS) ou geoengenharia marinha e manejo de radiação solar (SRM).

## **Financiamento**

Além de demonstrar o cumprimento da antiga promessa de financiamento anual de US\$ 100 bilhões em 2022, os países desenvolvidos precisam demonstrar crivelmente que essa meta será devidamente cumprida nos próximos anos (2023, 2024 e 2025), além de apresentar um plano de como eles irão compensar os atrasos e as deficiências dos anos anteriores (2020 e 2021).

Em relação ao financiamento específico para adaptação, os países desenvolvidos devem apresentar um roteiro claro para superar a meta de duplicação do financiamento até 2025 em relação ao nível de 2019, com ênfase em financiamento público novo e adicional, baseado em subsídios com acesso fácil e direto. Lembrando ainda que essa duplicação do financiamento de adaptação deve ser um piso e não um teto para as necessidades de financiamento de adaptação dos países em desenvolvimento.

A COP28 é também a última COP antes da Nova Meta Quantificada Coletiva sobre financiamento climático (NCQG) ser decidida, na COP29. Com esse limite de tempo para que as partes consigam convergir em vários elementos de um assunto

tão complexo e contencioso, é crucial que a COP28 garanta um resultado processual sólido em vários elementos substantivos:

- ✓ Evitar a opacidade da meta anterior, criando metodologias robustas para transparência e responsabilidade.
- ✓ Uma quantificação baseada em necessidades, combinando três submetas: mitigação, adaptação e perdas e danos - as três combinadas podem constituir o núcleo do NCQG.
- ✓ Um mecanismo de revisão periódica e ajuste para cima da NCQG, levando em conta a evolução das necessidades dos países em desenvolvimento, como parte do aumento da ambição nos termos do Acordo de Paris. O Global Stocktake (GST) é o local lógico para gerar insumos para a revisão e o ajuste da NCQG e as quantificações das necessidades a serem revisadas e atualizadas, uma vez que o GST busca revisar todas as áreas de implementação. O alinhamento com o ciclo do GST significaria que o NCQG deve ser revisado a cada cinco anos.

Com isso espera-se que o processo de diálogo técnico especializado (TED) em 2024 ofereça uma preparação adequada das opções de elementos para uma meta cíclica e baseada em necessidades bem estruturada.

Ademais, tornar os fluxos financeiros consistentes com o Acordo de Paris (Artigo 2.1c) - em escala, qualidade e direção - é essencial. Com trilhões de dólares ainda trabalhando contra a ação climática, esse é um trabalho mais abrangente no âmbito da UNFCCC. Esse realinhamento dos fluxos financeiros precisa ser feito de maneira justa e equitativa, de acordo com a CBDR-RC, com base na ciência, em uma abordagem sensível ao gênero e com respeito aos direitos humanos.

É preciso ainda acelerar a transformação abrangente e equitativa do sistema financeiro com base nos seguintes princípios:

1. Um sistema financeiro mais justo, revertendo o fluxo de riqueza entre países desenvolvidos e em desenvolvimento
2. Aumentar urgentemente o financiamento verdadeiramente adicional equivalente a doações para os países em desenvolvimento.
3. Eliminar de forma urgente e equitativa o financiamento de combustíveis fósseis.
4. Criar instituições baseadas em direitos, centradas nas pessoas, democráticas e transparentes.
5. Cancelamento da dívida dos países pobres.

6. Justiça tributária e novas finanças com base no princípio do poluidor-pagador
7. Garantir que o financiamento climático chegue aos países e às comunidades vulneráveis ao clima.

## **Adaptação**

É necessária uma decisão sobre a estrutura que oriente a realização dos objetivos da Meta Global de Adaptação (GGA), conforme descrito no Artigo 7.1 do Acordo de Paris. Essa estrutura deve ser robusta e abrangente para incluir meios de apoio à implementação para países em desenvolvimento, metas e indicadores globais claros. Deve-se criar também um item permanente da agenda sobre GGA para o seu acompanhamento.

A adaptação continua sendo subfinanciada em todo o mundo. É urgente que se crie um roteiro claro para dobrar o financiamento de adaptação até 2025 em relação aos níveis de 2019 (promessa feita em 2021 na COP26) como um piso mínimo de financiamento de adaptação e apoio acelerado para que os países em desenvolvimento preparem e implementem Planos Nacionais de Adaptação (NAPs). O financiamento da adaptação deve ser feito na forma de subsídios públicos e acessíveis de forma simples e direta por países e comunidades na linha de frente das mudanças climáticas.

## **Perdas e Danos**

É esperada a rápida operacionalização do Fundo de Perdas e Danos (LDF) já na COP28 para atender às necessidades e prioridades daqueles que estão na linha de frente da crise climática. Países em desenvolvimento e a sociedade civil global gostariam que o Fundo estivesse sob o mecanismo financeiro da Convenção, sob a autoridade e a orientação da COP e da CMA.

É essencial ainda que o fundo receba recursos novos, adicionais, previsíveis e adequados, na faixa de centenas de bilhões de dólares por ano, para lidar com perdas e danos econômicos e não econômicos e com eventos climáticos extremos e aqueles de início lento, como a elevação do nível do mar. Também é imperativo que o financiamento por meio desse fundo consista exclusivamente em subsídios e financiamento sem criação de dívidas para os países mais afetados pela crise climática e que o acesso ao fundo seja facilitado, viabilizando inclusive o acesso

direto às comunidades marginalizadas e aos países em desenvolvimento que são particularmente vulneráveis aos impactos adversos das mudanças climáticas. O fundo deve ainda explicitamente respeitar, proteger e promover os direitos humanos e ser transformador em termos de gênero.

## **O QUE ESPERAMOS DO BRASIL EM DUBAI**

Todos os olhos estarão sobre o Brasil durante a COP28. É a primeira COP de Lula 3 e o presidente chega a Dubai com uma série de trunfos: a queda de 22% no desmatamento na Amazônia, a correção da "pedalada" da NDC, a presidência do G20 e a sede da COP30.

O Observatório do Clima espera que o Brasil aproveite esse capital político para exercer um papel de liderança em Dubai, sendo criativo e olhando para a frente. Com grandes emissores do mundo desenvolvido enfrentando dificuldades geopolíticas ou sem apetite para avançar, Lula e a diplomacia brasileira têm a oportunidade de fazer avançar acordos difíceis, como fizeram em momentos-chave do processo, nas COPs de Durban, Lima e Paris, por exemplo.

Na COP28, esperamos que o Brasil, entre outras coisas:

- ✓ Se esforce por um resultado ambicioso do GST, que impulsione tanto a implementação das NDCs já apresentadas quanto a adoção de NDCs mais ambiciosas já para 2030, de forma a manter no horizonte a possibilidade de estabilizar o aquecimento global em 1,5°C acima do pré-industrial com o menor *overshoot* possível. Isso passa pelo aumento da ambição da própria NDC brasileira, em linha com o teto de 400 milhões de toneladas de CO<sub>2</sub>e líquidas proposto pelo OC em 2020;
- ✓ Trabalhe para que a COP produza uma decisão determinando a eliminação rápida, justa e adequadamente financiada de todos os combustíveis fósseis e que preveja um calendário para isso, com os países desenvolvidos e os petroestados tomando a dianteira.
- ✓ Evite falsas soluções, como *unabated fossil fuels* (combustíveis fósseis não-mitigados, o que significa direito de poluir em troca de remover carbono por tecnologias ainda não-demonstradas em escala, como captura e armazenamento de carbono) ou eliminação gradual de *fossil fuel emissions* (emissões de combustíveis fósseis, linguagem que traz o mesmo risco).
- ✓ Apoie a criação de mecanismos de controle social no fundo de perdas e danos, com participação da sociedade civil em seu órgão gestor.

- ✓ Atente à linguagem sobre "remoções" no artigo 6.4, que, neste momento, permite tecnologias que dariam um passe livre a grandes produtores de combustíveis fósseis para seguir emitindo e comprando créditos decorrentes dessas atividades no mercado internacional.
- ✓ Olhe para a frente, como cabe ao país-sede da conferência que marcará os dez anos do Acordo de Paris, e não para o passado, como fez ao propor um item de agenda na CMP que abre a possibilidade de um terceiro período de compromisso para o Protocolo de Kyoto, o antigo acordo do clima que não continha obrigações universais e cujo segundo período se encerrou em 2020.

Mas de nada adianta o Brasil exibir sólidas credenciais ambientalistas no exterior e seguir no plano doméstico solapando as bases naturais da economia, violando direitos humanos e minando o combate à emergência climática dentro de casa.

Embora a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva tenha interrompido um ciclo autoritário que devolveu as emissões do Brasil aos níveis do final do século passado<sup>4</sup>, e embora o novo governo tenha recriado a governança climática federal e retomado o combate ao desmatamento, as ameaças legislativas à agenda socioambiental hoje são ainda maiores do que no governo Bolsonaro. O Brasil chega à COP tendo acabado de aprovar um retrocesso legislativo grave em agrotóxicos, e o Congresso poderia derrubar, no dia da abertura da conferência, vetos presidenciais num PL antiindígena já declarado inconstitucional em sua essência pelo STF. Ameaças graves pairam sobre o licenciamento ambiental, que pode ser destruído no Senado, e a legalização da grilagem pode ser votada na Câmara Alta a qualquer momento.

Permanecem pressões dentro do próprio governo por obras ambientalmente desastrosas, como a BR-319, que recebeu licença prévia sem o cumprimento de condicionantes ambientais, e pela exploração de petróleo na Margem Equatorial, que inclui a foz do rio Amazonas.

Nesse cenário de sequestro da agenda ambiental pelo Congresso de maioria ruralista e de extrema-direita, o setor agropecuário brasileiro, responsável por 75% das emissões de gases de efeito estufa do país, chega a Dubai tentando vender a imagem de que o agro só participaria da crise do clima como vítima, de que desmatamento e mudança climática são coisas diferentes e de que a

---

<sup>4</sup> Observatório do Clima, 2023 - *Análise das Emissões de Gases de Efeito Estufa e suas Implicações para as Metas Climáticas do Brasil (1970-2022)*. Disponível em [https://seeg.eco.br/wp-content/uploads/2023/11/SEEG\\_gases\\_estufa\\_2023\\_v2-1.pdf](https://seeg.eco.br/wp-content/uploads/2023/11/SEEG_gases_estufa_2023_v2-1.pdf)

responsabilidade pelas emissões por mudança de uso da terra não é dele. O setor falou grosso e conseguiu ser excluído nominalmente da lista de fontes de gases de efeito estufa a serem regulados no SBCE (Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões), e colocou o governo brasileiro contra a União Europeia, que tenta atacar a questão do desmate pelo lado da demanda com uma regulação antidesmatamento aprovada em 2022.

Dentro de casa, o OC espera que o governo:

- ✓ Se articule no Congresso para impedir a aprovação de projetos de lei que afrontam a proteção social, ambiental e climática, como o substitutivo da senadora Tereza Cristina ao PL 2.159 (licenciamento ambiental) e os PLs da grilagem (2.633/510).
- ✓ Evite que o PL do mercado de carbono seja alterado na Câmara para possibilitar projetos de REDD+ sem salvaguardas e sem supervisão da Conaredd, o que implodiria a integridade ambiental do carbono florestal e ocasionaria dupla contagem; além disso, impeça que atividades não reguladas possam ter direito a vender créditos de carbono sem salvaguardas, sem adicionalidade e sem supervisão.
- ✓ Apresente o quanto antes uma nova proposta de atualização da primeira NDC para 2030, compatível com a meta de 1,5°C de Paris, a responsabilidade histórica, o peso do país no espaço de carbono remanescente e suas capacidades, sem prejuízo do início de um processo participativo para a construção da segunda NDC (2035).
- ✓ Inclua a redução dos subsídios a combustíveis fósseis no Plano de Transformação Ecológica.
- ✓ Suspenda toda a Quarta Rodada de óleo e gás da ANP, de 602 blocos em terra e no mar, para eliminação de todas as ofertas em áreas sensíveis, e elabore um novo planejamento consistente com a realidade de crise climática.