



PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE SÃO PAULO
FACULDADE DE CIÊNCIAS SOCIAIS
CURSO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Ana Beatriz Nogueira Teodoro

Financiamento climático privado e a distribuição de recursos: uma análise dos fluxos de
adaptação para o Sul Global

São Paulo

2024

Ana Beatriz Nogueira Teodoro

Financiamento climático privado e a distribuição de recursos: uma análise dos fluxos de
adaptação para o Sul Global

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado
ao curso de Relações Internacionais da
Pontifícia Universidade Católica de São Paulo
(PUC-SP), como exigência parcial para a
obtenção do título de Bacharel em Relações
Internacionais.

Orientador: Terra Friedrich Budini.

São Paulo

2024

AGRADECIMENTOS

Agradeço a todos que estiveram ao meu lado durante esses quatro anos de graduação, à minha família e amigos, o mais sincero obrigada por todo o apoio em minha trajetória.

Dedico esse Trabalho à minha família, por terem me proporcionado essa experiência e sempre me motivarem a continuar. Ao meu pai, obrigada por me ensinar o verdadeiro significado de resiliência e compromisso. À minha mãe, obrigada por ser minha melhor amiga e acreditar em mim a todo custo. Aos meus irmãos, obrigada por tornarem esses anos mais leves e felizes.

Obrigada por me incentivarem a perseguir meus sonhos, devo essa conquista a todos vocês.

RESUMO

Esse Trabalho de Conclusão de Curso visa, por meio da análise dos fluxos de financiamento climático privado, investigar se a teoria crítica aplicada à Cooperação Internacional ao Desenvolvimento (CID) – a qual defende que os destinos escolhidos para essa ajuda são enviesados – se traduz também ao financiamento climático. Para isso, serão abordados, primeiramente, a evolução histórica e teórica da CID. Na sequência, será feita uma contextualização do regime climático a fim de entendermos os papéis dos fluxos de financiamento públicos e privados para a implementação de projetos de combate às mudanças climáticas. Em seguida será realizada uma verificação de dados e descrição de críticas tecidas ao regime de financiamento climático. E, por fim, será feita uma análise combinada dessas informações visando indicar a aplicabilidade das teorias críticas de CID nessa conjuntura e estabelecer se os destinos desse financiamento são eficientes.

Palavras-chave: Financiamento climático; Cooperação Internacional; Mudanças climáticas; Sul Global; Financiamento climático privado.

ABSTRACT

This Undergraduate thesis aims to investigate if critic theories towards International Co-operation for Development (or International Aid for Development) – which claims that the destinations chosen for this aid are skew – can be applied to climate finance through analysis of its financial flows. For that, a section will be first elaborated to explain the history and concept of International Aid. In sequence, there will be a section to contextualize the reader about the climate regime to understand the role of public and private finance flows in the implementation of projects that fight climate change. Third, there will be a verification of data and a description of the main critics directed towards climate finance. And last, it will be conducted an analysis of the applicability of the critical theories on International Aid in climate finance and establish if the destination countries are effective.

Keywords: Climate finance; International Co-operation; Climate change; Global South; Private climate finance.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – Financiamento climático por ator público (bilhões de dólares)	20
Figura 2 – Financiamento climático por ator privado (bilhões de dólares)	21
Figura 3 – Tema climático dividido por grupo de renda (2016-2020), em porcentagem (%)	27
Figura 4 – Usos do financiamento climático com divisões entre público e privado, em bilhões de dólares	28
Figura 5 – Financiamento público vs. privado por região, em bilhões de dólares	29

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Formas de financiamento climático	23
--	----

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AFOLU –	Agricultura, Florestas e Outros Usos do Solo
CAD –	Comitê de Assistência ao Desenvolvimento
CID –	Cooperação Internacional para o Desenvolvimento
COP –	Conferência das Partes
CPI –	Climate Policy Initiative
DCF –	Fórum de Cooperação para o Desenvolvimento das Nações Unidas, em português
EMDEs –	Mercados Emergentes e Economias em Desenvolvimento, em português
FMI –	Fundo Monetário Internacional
G.E.E. –	Gases Efeito Estufa
GBM –	Grupo Banco Mundial
HICs –	High Income Countries
IFDs –	Instituições Financeiras de Desenvolvimento
IPCC –	Intergovernmental Panel on Climate Change
LDCs –	Least Developed Countries
LICs –	Low Income Countries
MDL –	Mecanismo de Desenvolvimento Limpo
MICs –	Middle Income Countries
MVC –	Mercado Voluntário de Carbono
OCDE –	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
ODA –	Ajuda Oficial ao Desenvolvimento, em português
ODS –	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas
OECD –	Organization for Economic Co-operation and Development

- ONU – Organização das Nações Unidas
- PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
- SIDS – Small Island Developing States
- UNFCCC – United Nations Framework Convention on Climate Change

SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO	11
2.	CONCEITO E TEORIAS CRÍTICAS DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO (CID)	12
2.1	Conceito e evolução história da CID	12
2.2.	Teorias críticas sobre o Sistema de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento	14
3.	CONTEXTUALIZAÇÃO DO REGIME DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS	16
4.	O QUE É O FINANCIAMENTO CLIMÁTICO: DEFINIÇÃO, ATORES E INSTRUMENTOS FINANCEIROS	18
4.1.	Definição	18
4.2.	Atores	19
4.3.	Instrumentos financeiros	21
5.	CONJUNTURA ATUAL DO FINANCIAMENTO CLIMÁTICO E SUA INEFICIÊNCIA	24
5.1.	Fluxos do financiamento climático público internacional para adaptação no Sul Global	26
5.2.	Financiamento climático privado para adaptação no Sul Global	28
6.	ANALISANDO A APLICABILIDADE DAS TEORIAS CRÍTICAS DA CID NO FINANCIAMENTO CLIMÁTICO PRIVADO	32
7.	CONCLUSÃO	33

REFERÊNCIAS

1. INTRODUÇÃO

O regime climático passou por um longo período de evolução quando nos referirmos ao financiamento climático. Partindo do estopim com a Conferência de Estocolmo em 1972 até o Acordo de Paris em 2015 foi ressaltada a necessidade de mobilização humana para solução da crise climática e preservação do meio ambiente. Para isso, grande parte da atenção se voltou para o financiamento climático, o determinando como a principal alternativa para cooperação mundial para a execução de ações de combate às mudanças climáticas, com ênfase na necessidade de financiamento para os países em desenvolvimento.

Ao tratarmos sobre o financiamento climático, ele se divide entre duas categorias de destino: as ações para mitigação e adaptação. O primeiro, consiste nos esforços para limitar a emissão de G.E.E. por meio de, por exemplo, a implementação de fontes de energia renováveis, sendo este muitas vezes direcionado a países desenvolvidos com altos graus de emissões de G.E.E. – como os Estados Unidos. O segundo, diz respeito às medidas para aumento da resiliência de países às mudanças climáticas, por exemplo, com a construção de técnicas de cultivo agrícola sustentáveis, de infraestrutura resistente ao clima e de sistemas de alerta para eventos climáticos extremos (PINTO *et. al.* 2023). Este, por sua vez, é majoritariamente direcionado a países em desenvolvimento e vulneráveis ¹às mudanças climáticas, por exemplo, os países insulares (PINTO *et. al.* 2023).

Sendo assim, no tocante do Sul Global e dos países vulneráveis, a adaptação é a categoria-chave para lidarmos com as consequências já presentes das mudanças climáticas, merecendo atenção por parte do financiamento. Porém, na realidade, é identificada uma lacuna significativa tanto entre as categorias de mitigação e adaptação quanto para os destinos desses recursos, informações estas que serão apresentadas nos próximos tópicos.

Com isso, este Trabalho de Conclusão de Curso visa explorar a aplicabilidade das teorias críticas da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) – as quais tecem denúncias sobre as práticas adotadas pelos Estados em suas ajudas externas disponibilizadas para o desenvolvimento em países do Sul Global – e as condutas observadas na atualidade no financiamento climático privado. Para isso, inicialmente elaboramos o histórico e conceito dessas teorias e quais são as críticas apontadas. Na sequência, a terceira parte define o financiamento climático e descreve os atores e instrumentos financeiros envolvidos e suas implicações na conjuntura atual. Depois, o quarto e o quinto tópico abordam dados e

¹De acordo com o IPCC, “vulnerabilidade é o grau pelo qual um sistema é susceptível ou incapaz de enfrentar efeitos adversos da mudança climática, incluindo a variabilidade e extremos. Vulnerabilidade é uma função do caráter, magnitude e rapidez da mudança climática e da variação a que um sistema está exposto e de sua capacidade adaptação” (IPCC, 2001, p. 6, tradução própria).

particularidades do financiamento climático público e privado, respectivamente. E, por fim, todas as evidências reunidas e conceitos apresentados são analisados sob a ótica das teorias críticas à CID.

Para atingir esse objetivo, serão utilizados relatórios de instituições como IPCC, OCDE e Climate Initiative Policy, assim como artigos teóricos nas áreas de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, o regime climático e seus tratados e no financiamento climático como um todo. A partir das reflexões, espera-se incentivar discussões acerca da efetividade do financiamento climático privado, sobretudo suas práticas e motivações.

2. CONCEITO E TEORIAS CRÍTICAS DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL PARA O DESENVOLVIMENTO (CID)

2.1. Conceito e evolução histórica da CID

O contexto pós-Segunda Guerra Mundial foi fundamental para a criação do regime internacional, as formas de política externa e relações entre Estados nacionais vigente na atualidade. Em meio a essa conjuntura, foi possível observar uma mobilização de ajuda externa e cooperação internacional tanto motivadas pela polaridade e a constante disputa ideológica para preservação de aliados ao redor do globo - notórias da Guerra Fria - quanto pela manutenção das relações de dependência entre metrópole e colônia, mesmo após a onda de descolonização (AYLLON, 2006). Nesse sentido, o Plano Marshall é visto como principal exemplo concreto desse conceito de ajuda externa e cooperação que passou a ser construído no pós-Guerra, consistindo no programa de ajuda financeira dos EUA para reconstrução da Europa após a vitória dos Aliados em 1945.

Na sequência, foi observado que a globalização iniciou mudanças na cooperação internacional, limitando o poder estatal e abrindo novos caminhos de ajuda externa, por exemplo, através de atores privados e investimento externo direto (AYLLON, 2006). Paralelamente a essa transformação, a Queda do Muro de Berlim em 1991 – a qual sinalizou o final da Guerra Fria – causou mudanças na opinião pública ao redor do mundo, fazendo com que justificativas como aliados ideológicos e alianças coloniais não sustentassem mais a narrativa de ajuda externa (AYLLON, 2006). Sendo assim, passou a ser criada uma agenda de cooperação para o desenvolvimento, agora focada em assuntos como: direitos humanos, meio ambiente, igualdade de gênero e, sobretudo, erradicação da pobreza.

A partir disso, inicia-se uma nova era na agenda de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, a qual possui a erradicação da pobreza como seu pilar e instituições

multilaterais como a ONU, o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional (FMI) e a Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) como seus principais difusores (AYLLON, 2006). Nesse sentido, essa mobilização para erradicação da pobreza ofereceu uma nova justificativa para sustentação da ajuda externa, compromisso este que foi expandido com os Objetivos do Milênio das Nações Unidas em 2000 (AYLLON, 2006).

Dessa forma, nesse contexto é criado o conceito de Cooperação Internacional ao Desenvolvimento e suas diferentes faces. De acordo com Bruno Ayllon em sua obra “O Sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento e seu estudo nas Relações Internacionais: a evolução histórica e as dimensões teóricas” o conceito e propósito da CID consistem em um:

Conjunto de atuações dos atores públicos e privados, entre países de diferentes níveis de renda, com o propósito de promover o progresso econômico, social e sustentável dos países do Sul, de modo a ser mais equilibrado em relação ao Norte. [...] A finalidade primordial da cooperação ao desenvolvimento deve ser a erradicação da pobreza, do desemprego e da exclusão social, e ela deve procurar o aumento permanente dos níveis de desenvolvimento político, social, econômico e cultural nos países do Sul. (AYLLON, 2006, p. 9).

Ademais, a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento consiste em um amplo portfólio de atividades, podendo assumir origens e tipos diferentes, por exemplo: origem pública ou privada; tipo multilateral ou bilateral; ajuda amarrada ou não; e cooperação militar, financeira, técnica, humanitária, entre outras (AYLLON, 2006).

Porém, mesmo com todos os avanços históricos para o regime, a Cooperação Internacional carece de institucionalidade concreta. Em 1960 foi criado o Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (CAD) pela OCDE, a fim de promover e monitorar a Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (ODA, em inglês), entretanto, apesar da adesão dos países desenvolvidos, o Sul Global não abraçou a iniciativa, a considerando distante dos objetivos buscados na Cooperação Sul-Sul (SOUZA, 2019). Logo, minando a eficiência e real governança global do CAD.

Visto isso, foi criado o Fórum de Cooperação para o Desenvolvimento das Nações Unidas (DCF, em inglês) em 2005 visando estabelecer um canal de comunicação para decisões no regime de CID (SOUZA, 2019). Nesse caso, embora o DCF seja adotado pelos países em desenvolvimento por acreditarem ter maior poder de ação em um subórgão da ONU, os mecanismos extremamente burocráticos das Nações Unidas dificultam grande movimentação decisória no setor (SOUZA, 2019). Portanto, inserindo a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento em um regime de baixa institucionalidade, impedindo consenso em definições, normas e monitoramento das iniciativas (SOUZA, 2019).

Na atualidade, o regime de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento tem sido fortemente inserido no contexto dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e a Agenda 2030 da ONU. Segundo André de Mello e Souza em seu artigo “A Governança Global da Cooperação para o Desenvolvimento e a Agenda de Desenvolvimento Sustentável 2030”, o estabelecimento de um regime de cooperação para o desenvolvimento funcional impactaria positivamente a eficácia da Agenda 2030 (SOUZA, 2019). Isso porque, “um regime de cooperação para o desenvolvimento pode promover a coerência de políticas entre os membros, tornando menos provável que estes busquem novos objetivos conflitantes” (SOUZA, 2019, p. 11).

Sendo assim, frente os desafios enfrentados pela Agenda 2030 como: a dificuldade de sinergia entre as diferentes áreas abordadas pelos ODS, o aumento de atores e a interdependência intensificada pela globalização, a necessidade de um regime de CID se torna mais imperiosa (SOUZA, 2019). Por fim, Souza denuncia a possibilidade de fracasso da Agenda 2030 caso um regime concreto não seja estabelecido, uma vez que “não oferece mecanismos de priorização de uns (ODS) em relação aos outros, permitindo, ultimamente, que países escolham livremente quais ODS irão cumprir e quais deixarão de fazê-los” (SOUZA, 2019, p. 15). Logo, apontando a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento como pauta central para avanços da Agenda 2030 e seu êxito.

2.2. Teorias críticas sobre o Sistema de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento

A partir desse contexto de protagonismo da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, uma vertente de teorias críticas emerge apontando fatores como: a “ajuda amarrada”, os interesses dos Estados nacionais e a falta de transparência como problemáticas do regime. De acordo com William Easterly e Tobias Pfutze em seu trabalho “Where Does the Money Go? Best and Worst Practices in Foreign Aid” agências de ajuda externa tendem a adotar práticas falhas em seus procedimentos (EASTERLY; PFUTZE, 2008).

Em primeiro lugar, os autores indicam a grande fragmentação do regime tanto no sentido da ampla gama de atores, sendo estas agências, países doadores ou receptores, quanto do setor para o qual os recursos são direcionados (EASTERLY; PFUTZE, 2008) - dialogando com Souza (2019), abordado no tópico anterior, que apontou o aumento de atores como um dos principais desafios do regime de CID. Como consequência, essa fragmentação - segundo Easterly e Pfutze, motivada pela aparição de novos setores de desenvolvimento como o meio ambiente e a igualdade de gênero - “acaba com a oportunidade de escalar sucessos ou ganhos provenientes

da especialização, e cria altos custos indiretos para ambos os doadores e os receptores” (EASTERLY; PFUTZE, 2008, p. 40, tradução própria).

Em segundo lugar, os autores abordam a falha seleção de países receptores, comparando os recursos direcionados a países com governos autoritários em relação aos recursos para países em desenvolvimento. Nesse sentido, foi identificado que, em média, 30% desse montante de cooperação estava sendo encaminhado para países classificados como “não livres” e que “doadores não parecem reagir a mudanças nos níveis de corrupção, mas simplesmente continuam doando para os mesmos países” (EASTERLY; PFUTZE, 2008, p. 42, tradução própria).

Por outro lado, na década de 1970 é observada uma mudança no método dos doadores, sendo direcionada uma quantia significativa para países em desenvolvimento após o discurso de Robert McNamara - presidente do Banco Mundial - em 1973 sobre a importância da erradicação da pobreza (EASTERLY; PFUTZE, 2008). A partir disso, cerca de 60% dos recursos para o desenvolvimento passaram a ser direcionados para os Least Developed Countries (LDCs) (EASTERLY; PFUTZE, 2008). Dessa forma, acompanhando o ponto de virada mencionado na evolução histórica do regime e conceito de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento, em que instituições multilaterais como o FMI e o Banco Mundial incentivaram o combate à pobreza como fator central do desenvolvimento.

Em terceiro lugar, Easterly e Pfutze apontam canais de ajuda externa escolhidos por agências de cooperação que são conhecidos por sua ineficiência: a ajuda amarrada, a ajuda alimentar e a ajuda técnica (EASTERLY; PFUTZE, 2008). Segundo os autores, esses caminhos e formatos de ajuda priorizam os interesses e prioridades dos países doadores, por exemplo, a ajuda amarrada consiste em recursos que “vem com o requerimento que uma porcentagem deles sejam gastos em produtos do país doador” (EASTERLY; PFUTZE, 2008, p. 45). Logo, consiste em um sistema que preza pelos interesses dos doadores e seus lucros em detrimento da aplicação efetiva da ajuda para o desenvolvimento (EASTERLY; PFUTZE, 2008).

Em seu trabalho “Doadores se ajudando” de 2017, David Sogge se aprofunda nos interesses que motivam a participação de países como doadores no sistema de cooperação para o desenvolvimento. Segundo o autor, “a ajuda tem servido como uma arma camuflada em guerras comerciais” (SOGGE, 2017, p. 16), seja alterando normas e políticas financeiras internas de países através de condições para recebimento da ajuda ou por meio da ajuda amarrada (SOGGE, 2017).

Em relação à ajuda amarrada, Sogge destaca a estratégia utilizada por países doadores em condicionar a concessão de ajuda ao direcionamento de uma parcela do valor para compra de bens e serviços de suas empresas, criando uma “contracorrente” (SOGGE, 2017). Além disso,

o autor destaca outras formas empregadas por doadores para se beneficiarem em detrimento dos receptores, por exemplo, os bancos multilaterais e o setor financeiro que muitas vezes prezam pelos interesses de empresas privadas, gerando consequências como as “portas-giratórias” e a fuga de capitais (SOGGE, 2017).

Ainda, as empresas privadas se mostram atores influenciadores das instituições de ajuda externa pelo fato de se beneficiarem dos recursos, por exemplo: por meio de contratações de consultorias privadas, em especial no contexto de ajudas técnicas; do favorecimento de empresas e ONGs de países doadores em ajudas alimentares; e do lobby do setor privado no regime de patentes a fim de incentivar o cumprimento de acordos de patentes por parte dos países receptores de ajuda, gerando um fluxo financeiro para os doadores (SOGGE, 2017).

Logo, é criado um sistema de ajuda externa que “continua movendo suas políticas de dinheiro e outros recursos que se deslocam para cima, para os locais mais ricos” (SOGGE, 2017 p. 37 e 38). Portanto, justificando o fato de 60% da cooperação para o desenvolvimento ser direcionada para LDCs, de acordo com Easterly e Pfutze, porém não serem observados avanços significativos em programas de desenvolvimento desses destinos, uma vez que as instituições de ajuda externa compactuam com os “contrafluxos” desses recursos (SOGGE, 2017).

3. CONTEXTUALIZAÇÃO DO REGIME DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS

De acordo com Keohane, a criação de regimes internacionais e instituições ocorre quando Estados possuem interesses em comum e podem se beneficiar mutuamente pela cooperação, isso porque, são responsáveis por compartilhar informações, estabelecer práticas em comum e normas e elevar a confiança (KEOHANE, 1995). Nesse sentido, no contexto climático e ambiental, o primeiro sinal de movimentação para criação de um regime internacional é a partir da Conferência Mundial sobre o Ambiente Humano, ou Conferência de Estocolmo em 1972, na qual foi iniciado o debate acerca dos impactos humanos na natureza, das assimetrias de desenvolvimento entre os países e foi criado o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) (BERCHIN; CARVALHO, 2016).

Nos próximos anos, em 1987 foi publicado o Relatório de Brundtland, o qual “afirma que os danos ambientais causados pelo desenvolvimento têm crescido constantemente, o que tem elevado a temperatura média do planeta, através da intensificação do efeito estufa” (BERCHIN; CARVALHO, 2016, p. 174), acelerando as discussões ambientais. Na sequência, em 1992 a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – chamada de Rio 92 – foi realizada no Rio de Janeiro e teve como foco a redução da emissão de G.E.E. (BERCHIN; CARVALHO, 2016). Ainda, a Rio 92 foi responsável pela criação da Convenção

Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima com o objetivo de estabilizar a emissão de G.E.E. na atmosfera a níveis não perigosos, entrando em vigor em 1994 e tendo a primeira Conferência das Partes (COP) realizada em 1995 em Berlim, na Alemanha (SCHOTT, 2013).

A partir das COPs – mecanismo do regime climático central para as discussões até os dias atuais – foi estabelecido o Protocolo de Kyoto durante a COP 3 em 1997 em Kyoto, no Japão, o qual visava fortalecer o compromisso dos países com a questão climática e entrou em vigor em 2005 (SCHOTT, 2013). De acordo com Andrade e Costa, o Protocolo tinha como principal objetivo controlar as emissões de G.E.E.:

A lógica do Protocolo é, de forma simplificada, limitar permanentemente as emissões de GEE. Assim, para o primeiro período de compromisso, 2008 a 2012, foram estabelecidos os limites mínimos de redução de emissões num valor 5,5% abaixo dos níveis de 1990. Uma vez estabelecido o limite global e os limites de cada país, as permissões de emissões serão divididas, dentro de cada país, entre os diversos segmentos econômicos (ANDRADE; COSTA, 2008, p. 31).

Dessa forma, durante a formulação da estrutura do Protocolo de Kyoto, foi implementado o conceito de “responsabilidades comuns porém diferenciadas” forjado na Rio 92, o qual orientaria as metas para cada país (ANDRADE; COSTA, 2008). Sendo assim, as metas do Protocolo foram criadas com base na responsabilidade de cada país para as emissões de G.E.E., ou seja, os países mais poluentes têm metas maiores de redução das emissões para atingir (ANDRADE; COSTA, 2008). Nesse contexto, os países em desenvolvimento – tratados no Protocolo de Kyoto como “Não-Anexo I”, que agregava o mundo em desenvolvimento – eram responsáveis por definir suas próprias metas com base em sua contribuição para a emissão de poluentes global e as capacidades domésticas em atingi-las, ou seja, a adesão ao sistema de metas era voluntária (ANDRADE; COSTA, 2008).

A partir disso, foram criados mecanismos para comercialização de Créditos de Carbono de forma voluntária, e o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL). Primeiramente, o Mercado de Carbono consiste na possibilidade de países menos poluentes ou aqueles que ultrapassaram suas metas de redução de emissões, vendam esse excedente para os maiores poluentes e as economias desenvolvidas (ANDRADE; COSTA, 2008). Além disso, o MDL foi um mecanismo derivado de uma proposta brasileira que permite as maiores economias atingirem suas metas com ajuda da implementação de projetos no mundo em desenvolvimento que visem a redução de emissões de G.E.E. nesses territórios (ANDRADE; COSTA, 2008).

Com isso, já introduzindo a noção da diferença de renda e capacidade de mitigação e combate à mudança climática e a responsabilidade dos países desenvolvidos na “assistência aos países em desenvolvimento, que, em tese, inclui assistência na obtenção e análise de dados, ajuda financeira aos países mais vulneráveis às mudanças climáticas e a transferência de tecnologia” (ANDRADE; COSTA, 2008, p. 35). Após o término do primeiro período do

Protocolo de Kyoto em 2012, houve tentativa de implementação de uma nova rodada que seria vigente entre 2013 e 2020, com maiores metas de redução de G.E.E., denominada Emenda Doha, porém, não foi conquistado o número mínimo de ratificações (FAWZY; OSMAN; DORAN; ROONEY, 2020). Assim, não sendo possível avançar com os compromissos estabelecidos no Protocolo de Kyoto para além de sua primeira rodada.

Tendo isso em vista, após um momento de impasse nas negociações, o Acordo de Paris foi aprovado em 2015, durante a COP 21, e entrou em vigor em 2016 e, segundo Fawzy, Osman, Doran e Rooney, “o objetivo principal do acordo é limitar o aumento da temperatura global em 2°C até 2100 e empregar esforços para limitar esse aumento a 1,5°C” (FAWZY; OSMAN; DORAN; ROONEY, 2020, 2072, tradução própria). Além disso, foi responsável por avançar as discussões e a implementação de um sistema de monitoramento e de maior vinculação dos compromissos individuais de cada nação através das Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs, em inglês), categorizando uma mudança na arquitetura do regime, o qual passa de aplicar metas centralizadas para metas definidas por cada país (FAWZY; OSMAN; DORAN; ROONEY, 2020).

Atualmente, o regime climático é regido pelo Acordo de Paris, se encontrando em um contexto de extrema centralidade do conceito de Desenvolvimento Sustentável, institucionalizado através dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável da ONU, no qual a questão climática é apenas mais um dos desafios a serem enfrentados. Porém, os encontros realizados anualmente pelas COPs mantêm a temática das mudanças climáticas em discussão no sistema internacional.

4. O QUE É O FINANCIAMENTO CLIMÁTICO: DEFINIÇÃO, ATORES E INSTRUMENTOS FINANCEIROS

4.1. Definição

O financiamento climático tem sido tratado no regime de mudanças climáticas desde o Protocolo de Kyoto, como mencionado anteriormente um dos primeiros tratados formadores do regime climático, o qual “previa a criação de mecanismos financeiros para apoiar a mitigação e adaptação às mudanças climáticas em países em desenvolvimento” (PINTO *et.al*, 2023, p. 8). Em adição a isso, em 2009 foi estabelecido na COP15 o Acordo de Copenhague, o qual consistiu no compromisso dos países desenvolvidos em mobilizar US\$100 bilhões ao ano para a promoção de ações climáticas nos países em desenvolvimento a partir de 2020 (PINTO *et. al*,

2023). Por fim, o Acordo de Paris reafirma que os países desenvolvidos devem manter a liderança na mobilização de financiamento e expandir seus esforços, porém, também incentiva contribuições voluntárias de outros países (PINTO *et. al*, 2023). Sendo assim, em vista da importância dessa temática para o regime climático, é levanta a seguinte pergunta: o que é o financiamento climático?

De acordo com o *United Nations Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC), o “financiamento climático refere-se ao financiamento local, nacional ou transnacional – proveniente de fontes de financiamento públicas, privadas e alternativas – que procura apoiar as ações de mitigação e adaptação que abordarão as alterações climáticas” (UNFCCC, s.a., tradução própria). Ou seja, como ilustrado por Pinto *et. al*, pode apresentar diversas origens e mecanismos de concentração de recursos como governos, organizações internacionais, setor privado, instituições financeiras e doações filantrópicas (PINTO *et.al*, 2023).

4.2. Atores

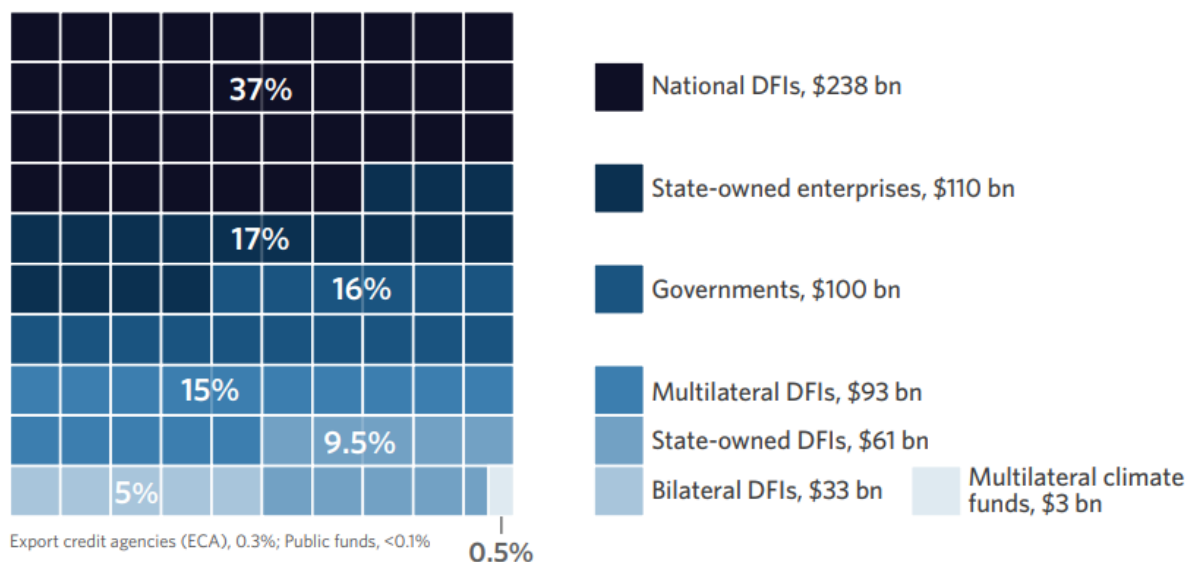
O artigo “Global Landscape of Climate Finance 2023” produzido pelo Climate Policy Initiative (CPI) destrincha desde as fontes dos financiamentos público e privado até seus destinos. Segundo o relatório, os atores públicos possuem como origem de seu financiamento o orçamento nacional, instituições financeiras de desenvolvimento (IFDs) nacionais, bi e multilaterais, empresas estatais e fundos para o clima (BUCHNER *et. al*, 2023). Dentre as fontes elencadas, 64% dos recursos advindos de IDFs bilaterais adotaram o formato de empréstimos concessionais com baixos custos, ou seja, com taxas de juros menos agressivas (BUCHNER *et. al*, 2023). Ainda, 60% do financiamento de IDFs multilaterais para LDCs foram disponibilizados no formato de dívida, assim, fazendo com que grande parte desses recursos sejam fornecidos através de meios que geraram dívidas aos países receptores (BUCHNER *et. al*, 2023).

Ao analisarmos os dados, o total mobilizado para o financiamento climático entre 2021 e 2022 foi de US\$1,3 trilhões, dos quais US\$640 bilhões foram provenientes de atores públicos (BUCHNER *et. al*, 2023). Ainda, nesse valor, 37% foram originários de instituições financeiras de desenvolvimento nacionais, os quais foram destinados a projetos e iniciativas domésticas em sua grande maioria, 5% de instituições bilaterais e 15% de multilaterais, que tiveram como destino 45% para Mercados Emergentes e Economias em Desenvolvimento (EMDEs, em inglês), 40% para países desenvolvidos e 14% para LDCs (BUCHNER *et. al*, 2023). Por fim, o financiamento proveniente de governos e seus orçamentos e agências nacionais representou

16% desse total, tendo seu destino em projetos domésticos, Fundos Climáticos multilaterais foram responsáveis apenas por 0,5% e empresas e entidades estatais participaram em 26,5% do total de recursos provenientes de atores públicos, destinando essa quantia para a mitigação de G.E.E. no setor energético (BUCHNER *et. al*, 2023).

Em relação aos setores receptores desse financiamento climático público, o energético e de transporte continuam sendo os principais destinatários, representando 59% de forma conjunta, sendo seguidos pelo setor de infraestrutura, o qual recebeu 17% desses recursos (BUCHNER *et. al*, 2023). Nesse sentido, fazendo com que o setor AFOLU (Agricultura, Florestas e Outros Usos do Solo), um dos maiores emissores de G.E.E., receba menos de 15% do total proveniente de atores públicos (BUCHNER *et. al*, 2023).

Figura 1 - Financiamento climático por ator público (bilhões de dólares)

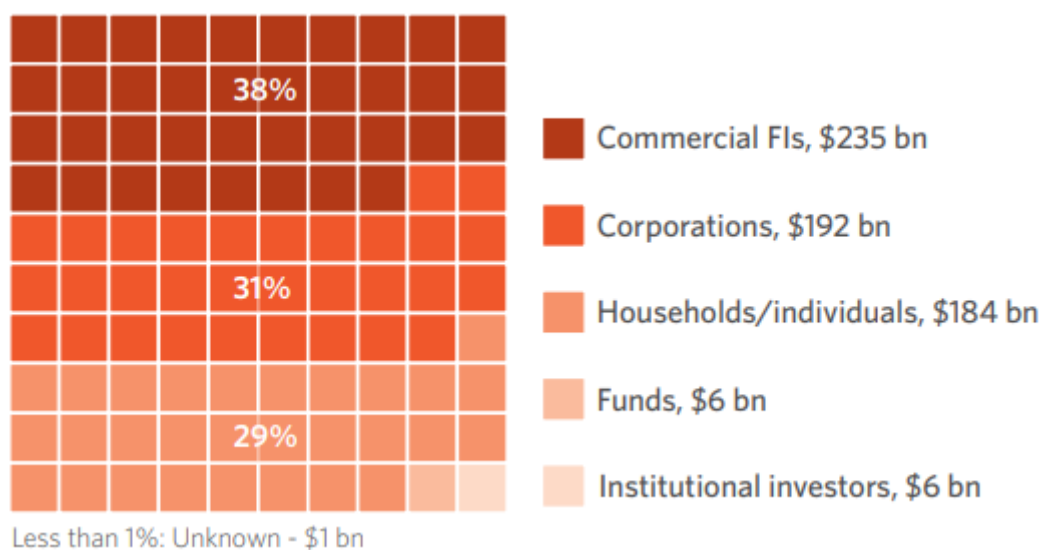


Fonte: Climate Policy Initiative, 2023. Produzido por Climate Finance Initiative.

No financiamento climático privado, os atores elencados pelo relatório são instituições financeiras comerciais ou bancos de desenvolvimento, corporações, indivíduos/famílias, Fundos e investidores institucionais (BUCHNER *et. al*, 2023). Em relação à representatividade de cada ator no total, entre os US\$625 bilhões atribuídos ao setor privado, os bancos de desenvolvimento foram responsáveis pela maior parcela desses recursos, compondo 38% do financiamento privado principalmente em formato de dívida, corporações representaram 31% desses fluxos entre 2021 e 2022, e indivíduos e famílias representaram 29% (BUCHNER *et. al*, 2023). Por fim, Fundos e investidores institucionais totalizaram 2% desses recursos de forma conjunta, sendo em sua grande maioria disponibilizados em formato de investimento direto e ajuda filantrópica (BUCHNER *et. al*, 2023).

No setor privado, os principais países em que os recursos ficaram concentrados foram Estados Unidos, Europa Ocidental e demais economias desenvolvidas, sendo os EMDEs receptores de apenas 28% do total do financiamento climático privado (BUCHNER *et. al*, 2023). Ainda, os setores que mais recebem esses fluxos também são o energético, de transporte e infraestrutura, respectivamente, replicando as observações para atores públicos e seus destinatários (BUCHNER *et. al*, 2023).

Figura 2 - Financiamento climático por ator privado (bilhões de dólares)



Fonte: Climate Policy Initiative, 2023. Produzido por Climate Finance Initiative.

4.3. Instrumentos financeiros

Segundo o CPI, são considerados os seguintes instrumentos financeiros para o financiamento climático: concessões, ou doações, nas quais não é necessário reembolso; dívida em nível de projeto, em que o reembolso é feito baseado no retorno financeiro do projeto e pode ser classificado como uma dívida de baixo custo – menos agressiva – ou dívida à taxa de mercado, que acompanha as condições regulares do mercado; equidade em nível do projeto, ou seja, investimento que depende do fluxo de caixa do projeto para seu reembolso; e financiamento de balanço, o que consiste em uma dívida ou investimento direto por uma empresa ou instituição financeira (CPI, 2023).

Dentre essas categorias, 61% do financiamento climático foi distribuído globalmente no formato de dívidas, 33% em formato de equidade – ou seja, o retorno financeiro ocorre através de ações do projeto – e apenas 5% em concessões/doações (BUCHNER *et. al*, 2023). Ainda,

nos recursos investidos em formato de dívida, apenas 6% foram em um regime de baixo custo, sendo a grande maioria com taxas agressivas para países em desenvolvimento (BUCHNER *et. al*, 2023). Para o campo da mitigação, atores públicos foram responsáveis por 60% do financiamento em dívida, enquanto atores privados estavam presentes em 81% do financiamento em equidade (BUCHNER *et. al*, 2023). Na adaptação, o formato de dívida em condições regulares de mercado também foi o mais predominante, representando 60%, e os atores privados empregaram 38% do seu financiamento no formato de dívida a instituições financeiras e 30% em ajuda filantrópica (BUCHNER *et. al*, 2023).

A partir dessa análise das origens dos financiamentos climáticos público e privados, os formatos empregados para distribuição desses recursos e os principais receptores, nota-se uma tendência observada em ambos os fluxos. Isso porque, tanto no financiamento público quanto no privado são empregados formatos de distribuição como empréstimos e dívidas, o que pode fragilizar os países receptores e interferir nos resultados esperados das ações climáticas, por exemplo, 17% do financiamento climático direcionado a países em dívida excessiva foi realizado através de empréstimos (BUCHNER *et. al*, 2023). Logo, levantando questões acerca da efetividade da distribuição e aplicação desses recursos.

Sendo assim, através dessa análise foi elaborada uma tabela para categorização dos diferentes formatos que podem ser assumidos pelo financiamento climático para que oriente o presente trabalho:

Tabela 1 - Formas de financiamento climático		
Origem	Pública	Países doadores, orçamento nacional
	Privada	Recursos particulares, mercado de capital
Atores	Governos	Brasil, Canadá, Colômbia
	Entidades e empresas estatais	Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima
	IFDs nacionais	United States Agency for International Development, Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
	IFDs bilaterais e multilaterais	Banco Mundial, Banco de Desenvolvimento da América Latina
	Organizações Internacionais	UNFCCC
	Fundos Climáticos e investidores institucionais	Green Climate Fund
	Corporações	Nestlé, Microsoft, McKinsey & Company
	Bancos multilaterais de desenvolvimento	African Development Bank, Banco Mundial
Formatos	Concessões/doações	Governos e Fundos climáticos
	Empréstimos: dívidas em nível de projeto; equidade em nível de projeto	Bancos multilaterais de desenvolvimento, IFDs
	Investimento Estrangeiro Direto e financiamento de balanço	Corporações

Fonte: elaboração própria com base nos dados do Climate Policy Initiative e Observatório de Conhecimento e Inovação em Bioeconomia da FGV, UNFCCC e WRI Brasil.

Dessa forma, o financiamento climático privado pode ser definido como recursos, provenientes tanto de fontes públicas como privadas, direcionados para o combate das mudanças climáticas em atividades de mitigação e adaptação. Estes, por sua vez, são distribuídos majoritariamente em formato de dívida, o que impacta negativamente os países vulneráveis receptores desse financiamento.

5. CONJUNTURA ATUAL DO FINANCIAMENTO CLIMÁTICO E SUA INEFICIÊNCIA

O regime de financiamento climático apresenta inúmeras falhas, partindo desde menções rasas à sua importância e compromisso em documentos como o Acordo de Paris, até a mobilização insuficiente de recursos quando analisamos a conjuntura atual (IPCC, 2023). De acordo com o relatório “Global Warming of 1.5°C” do IPCC, “os compromissos nacionais atuais para mitigação e adaptação não são suficientes para nos mantermos abaixo dos limites de temperatura definidos no Acordo de Paris e atingir as metas de adaptação” (IPCC, 2018, p. 315, tradução própria).

Em adição a isso, o Climate Policy Initiative estima que a necessidade de recursos para mitigarmos e adaptarmos as mudanças climáticas e mantermos a temperatura em 1,5°C será entre US\$5,4 trilhões e US\$11,7 trilhões por ano até 2030 (BUCHNER *et. al*, 2023). Sendo assim, ao observarmos que entre 2021 e 2022 o financiamento climático totalizou aproximadamente apenas US\$1,3 trilhões, é clara a deficiência de recursos quando comparado com a previsão do CPI (BUCHNER *et. al*, 2023).

Ainda, o instituto ressalta que, caso sejam mantidas as ações e políticas atuais – ou “*business-per-usual*” – estima-se que a temperatura global aumentará 3°C em comparação com os níveis pré-industriais, gerando perdas econômicas e sociais (BUCHNER *et. al*, 2023). Isso porque, os crescentes impactos das mudanças climáticas como aumento dos níveis dos oceanos e eventos climáticos extremos resultará na redução da terra produtiva, no declínio do turismo, na perda de mão de obra, no aumento na taxa de mortalidade e em doenças relacionadas ao clima, sendo previsto quedas de 18% do PIB mundial até 2050 (BUCHNER *et. al*, 2023). Logo, sendo claros os custos a longo prazo da inação em relação ao combate da crise climática.

Além disso, outro limite do financiamento climático é a distribuição não efetiva desses recursos em diferentes níveis, por exemplo, entre os campos de mitigação e adaptação, entre os setores econômicos como energético, de transportes, infraestrutura, e entre os países receptores. No período entre 2021 e 2022, 92% do financiamento climático global foi direcionado para ações de mitigação e, dentro dessa lógica, 44% dessa parcela foi para implementação no setor energético, em especial para energias renováveis (BUCHNER *et. al*, 2023). Em contrapartida, o setor AFOLU – apesar de ser considerado aquele com maior potencial para mitigação de G.E.E. – representou apenas cerca de 1,2% do total do financiamento para mitigação, estimando que é necessário aumento de 7 vezes os números atuais para que os níveis de transição climática sejam alcançados (BUCHNER *et. al*, 2023).

Por outro lado, a adaptação recebeu apenas US\$63 bilhões de financiamento, também estando distante do valor de US\$212 bilhões por ano estimados como necessários para os países

em desenvolvimento até 2030 pelo CPI (BUCHNER *et. al*, 2023). Ainda, 98% desses recursos foram provenientes de atores públicos, sobretudo IFDs, expondo a ausência de financiamento privado para adaptação, e mais da metade foi concentrado no setor de água e água residual, sendo o AFOLU destinatário de apenas 11% do financiamento climático total para adaptação, ou seja, apenas 0,5% do financiamento climático global total (BUCHNER *et. al*, 2023).

Por fim, uma parcela do financiamento climático também é classificada como direcionada para “*dual benefits*”, ou seja, ações que visam ambas a mitigação e a adaptação. Entre 2021 e 2022, essa classificação representou US\$51 bilhões e foi majoritariamente proveniente de governos e utilizado domesticamente, ainda, 57% desses recursos foram direcionados para o setor AFOLU, em especial para ações de reflorestamento (BUCHNER *et. al*, 2023).

Em relação aos destinos do financiamento climático global, 84% destes foram direcionados para iniciativas domésticas, sobretudo na região do Leste da Ásia e Pacífico, dos quais 54% foram originários de atores privados, podendo ser concluído que o financiamento doméstico é regido por fontes privadas. Em contrapartida, apenas 16% foram encaminhados para o financiamento climático internacional, o qual foi 74% proveniente de atores públicos e teve apenas 14% destinado a EMDEs e LDCs (BUCHNER *et. al*, 2023).

Dessa forma, ao olharmos para os receptores do financiamento climático é notada grande disparidade entre os países desenvolvidos e os em desenvolvimento tanto em fluxos domésticos quanto internacionais. Em um primeiro momento, os países em desenvolvimento apresentam taxas de financiamento doméstico inferiores às regiões desenvolvidas, dependendo de forma mais predominante do financiamento internacional, o qual é quase 5 vezes menor (BUCHNER *et. al*, 2023). Na sequência, EMDEs e LDCs receberam apenas 2% do financiamento climático total entre 2021 e 2022, sendo que “os dez países mais afetados pelas mudanças climáticas entre 2000 e 2019 receberam apenas US\$23 bilhões, menos de 2% do financiamento climático total” (BUCHNER *et. al*, 2023, p. 36, tradução própria).

Logo, denunciando a desigualdade entre países desenvolvidos e em desenvolvimento no recebimento dos recursos, assim como a concentração na área da mitigação e em determinados setores, por exemplo, o energético. Ademais, nota-se uma discussão acerca dos formatos adotados para distribuição desse financiamento, sendo os empréstimos os mais frequentes, os quais geram dívidas para países já em crise (BUCHNER *et. al*, 2023). Assim, abrindo uma porta para questionamento da real efetividade dos fluxos de financiamento climático que estão sendo disponibilizados e das práticas adotadas na atualidade pelos atores envolvidos.

A partir da exposição acima, serão analisados à frente de forma mais aprofundada os fluxos internacionais do financiamento climático, tanto público quanto privado, com foco nos esforços para adaptação. Isso porque, é o setor que menos recebe recursos quando comparado com a

mitigação e representa centralidade ao tratarmos do Sul Global, uma vez que é a região que mais concentra países com alta vulnerabilidade às mudanças climáticas (PINTO *et. al.*, 2023).

Para a OCDE:

Esses grupos de países enfrentam severas limitações na capacidade e habilidade de mobilizar recursos internos e acessar mercados de capital. Nestes países, parcelas maiores do financiamento da adaptação são fundamentais para apoiar não só as infraestruturas projetos que os ajudem a melhorar a sua resiliência aos perigos e riscos relacionados com o clima, mas também atividades de capacitação que também podem contribuir fortemente para o seu desenvolvimento socioeconômico a longo prazo. (OCDE, 2022, p. 20, tradução própria).

Sendo assim, indicando a importância de análise desses fluxos para entendimento do porquê recursos tão importantes para os países mais vulneráveis, são aqueles menos presentes no financiamento climático.

5.1. Fluxos do financiamento climático público internacional para adaptação no Sul Global

Para analisar os fluxos de financiamento climático público mobilizados visando a meta de US\$ 100 bilhões para os países em desenvolvimento, o relatório “Climate Finance Provided and Mobilised by Developed Countries in 2016-2020” da OCDE reúne informações de fluxos internacionais direcionados à ação climática no mundo em desenvolvimento. Segundo o relatório, em 2020 países desenvolvidos direcionaram US\$ 83,3 bilhões em financiamento para o clima em nações em desenvolvimento - número US\$ 16,7 bilhões abaixo da meta prevista (OCDE, 2022). Além disso, apenas 34% foram direcionados à agenda de adaptação e 50% dos países receptores estão concentrados na Ásia, África e no continente americano, os quais correspondem a 74% da população de todos os países em desenvolvimento (OCDE, 2022).

De acordo com o relatório, considerando o valor de US\$ 83,3 bilhões direcionados à ação climática em países em desenvolvimento, 58% foram destinados à mitigação, 34% para adaptação e 7% para atividades de “*dual benefits*” ou “*cross-cutting*” – que abrangem tanto projetos para mitigação e adaptação ou ainda não foram alocados em nenhum setor (OCDE, 2022). Ademais, a parcela para adaptação, apesar de apresentar aumento entre 2016 e 2020, manteve representação de menos de um terço do financiamento, portanto, confirmando a disparidade gritante de recursos disponibilizados para as diferentes frentes de ação ao falarmos sobre fluxos internacionais mobilizados por países desenvolvidos para países em desenvolvimento (OCDE, 2022).

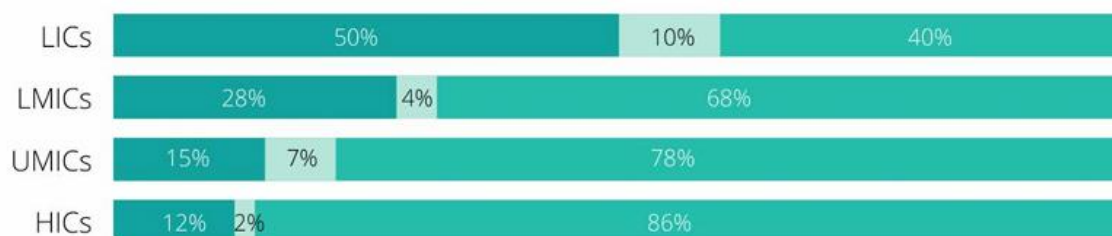
Ainda, aprofundando a insuficiência de recursos, o artigo “Financiamento Climático: realidade e desafios” publicado pela Fundação Getúlio Vargas em 2023, aborda as estimativas de financiamentos necessários para que seja alcançada uma economia de baixo carbono.

Segundo os autores, a ONU estima que os países em desenvolvimento devem obter capital equivalente a US\$70 bilhões ao ano para financiar seus custos de adaptação (PINTO, *et al.* 2023). Em contraste, no ano de 2020 foram disponibilizados apenas US\$28,6 bilhões provenientes do financiamento climático público para a finalidade da adaptação (PINTO, *et al.* 2023).

Em relação aos setores receptores desses recursos, diferentemente do financiamento para mitigação, que concentra 46% (US\$22,3 bilhões) de seus fundos no setor energético, a adaptação distribui seus fluxos para uma gama maior de setores, por exemplo, água e saneamento básico, agricultura, silvicultura e pesca (AFOLU), os quais, de forma conjunta, dividem 40% (US\$11,5 bilhões) dos recursos (OCDE, 2022). Ainda, além dessa clara disparidade, foi observado aumento de atividades de mitigação em setores que anteriormente eram ligados principalmente à adaptação, por exemplo, o financiamento para mitigação no setor AFOLU apresentou US\$2,5 bilhões de crescimento entre 2016 e 2020 (OCDE, 2022). Logo, podendo ser observado um cenário de dominância das ações de mitigação em todas as esferas e subfinanciamento para adaptação.

Ao analisarmos as regiões e países receptores desse financiamento, “quanto menor o grupo de renda, maior a parcela de financiamento para adaptação e menor a parcela de financiamento para mitigação” (OCDE, 2022, p. 14, tradução própria). Nesse sentido, em países classificados pelo Banco Mundial como *Low Income Countries* (LICs) o financiamento para adaptação corresponde a 50% do total e para mitigação 40%, enquanto nos países tidos como *High Income Countries* (HICs) a adaptação corresponde a apenas 12% dos fluxos e a mitigação a 86% (OCDE, 2022). Dessa forma, fazendo com que haja uma concentração do financiamento para adaptação nas regiões com maior número de países participantes do grupo LICs como África e Ásia (OCDE, 2022).

Figura 3 - Tema climático dividido por grupo de renda (2016-2020), em porcentagem (%)



Legenda: Verde escuro – adaptação; Verde médio – mitigação; Verde claro – Cross-cutting

Fonte: OCDE, 2022.

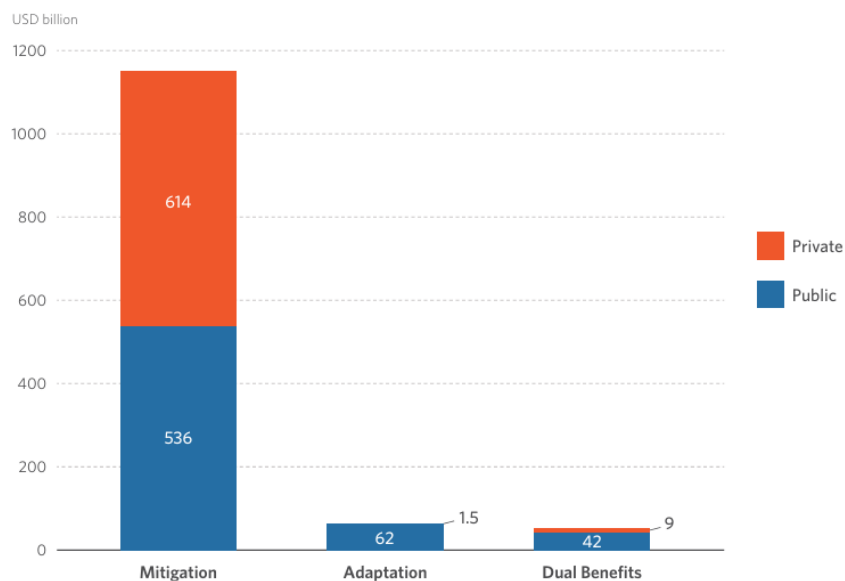
Além disso, o financiamento climático público para os países insulares (SIDS) e os LDCs foi focado em medidas de adaptação, representando um total de US\$3,6 bilhões (48%) e US\$28,6 bilhões (45%) entre 2016 e 2020, respectivamente (OCDE, 2022). Porém, há extrema desigualdade na distribuição desses recursos, sendo alvos de 40% do financiamento apenas 5 de 45 LDCs e, ao tratarmos das SIDS, apenas 5 de 40 possíveis países receberam 39% dos recursos, assim, indicando a falta de efetividade plena do financiamento climático público.

5.2. Financiamento climático privado para adaptação no Sul Global

O financiamento climático privado recebe maior relevância no regime de mudanças climáticas a partir do Acordo de Paris, o qual indica no artigo 6.4 seu objetivo de “incentivar e facilitar a participação na mitigação das emissões de gases efeito estufa por entidades públicas e privadas” (PINTO *et. al*, 2023; UNFCCC, 2016, s.p., tradução própria). De acordo com Pinto *et. al*, os atores privados participam do financiamento climático através do mercado de carbono, mais especificamente o Mercado Voluntário de Carbono (MVC), no qual as compensações são voluntárias e provenientes de instituições públicas ou privadas a fim de reduzir sua pegada de carbono (PINTO *et. al*, 2023). Logo, utilizando o financiamento climático como um instrumento para alcançar suas metas de emissões líquidas zero assumidas em acordos como o *Glasgow Financial Alliance for Net Zero* (BUCHNER *et. al*, 2023).

Nesse sentido, como consequência dessa centralidade do MVC no financiamento privado, a maior parte de seus recursos é direcionado à mitigação – aproximadamente 98,2% – enquanto apenas 0,24% do financiamento climático privado é alocado para projetos de adaptação (BUCHNER *et. al*, 2023). Portanto, o aumento de 29% do total de financiamento para adaptação observado entre 2021 e 2022 é devido o comprometimento público com tais projetos, uma vez que é clara a negligência do setor privado com a categoria (BUCHNER *et. al*, 2023).

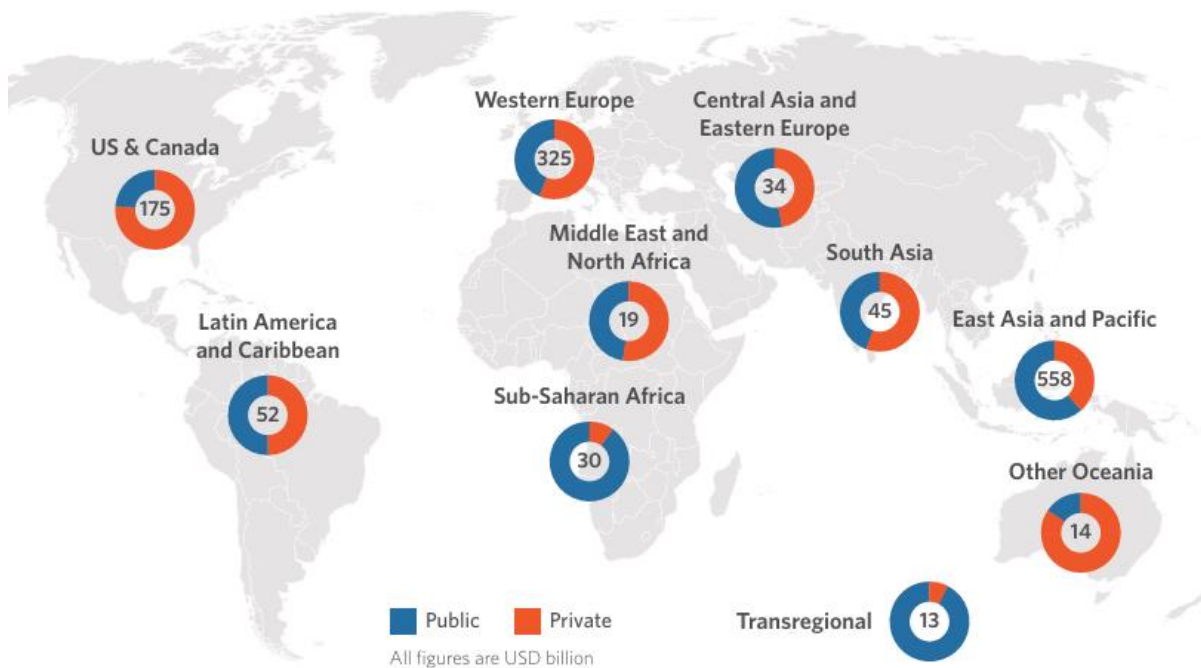
Figura 4 – Usos do financiamento climático com divisões entre público e privado, em bilhões de dólares



Fonte: Climate Policy Initiative, 2023. Produzido por Climate Finance Initiative.

Além disso, a maior parte do financiamento privado foi mobilizado e distribuído domesticamente, sobretudo em países desenvolvidos (BUCHNER *et. al*, 2023). De acordo com o CPI, apenas 8,5% do financiamento privado total foi alocado internacionalmente, com EMDEs recebendo US\$15 bilhões dessa parcela (BUCHNER *et. al*, 2023). Ainda, o setor energético é o maior alvo desses fundos, sendo projetos para mitigação focados em energias renováveis receptores de 97% desse financiamento (BUCHNER *et. al*, 2023). Assim, caracterizando o financiamento climático privado como recursos que, majoritariamente, são disponibilizados para projetos de mitigação a nível doméstico, havendo uma extensa lacuna entre o financiamento direcionado para países desenvolvidos e países em desenvolvimento e vulneráveis às mudanças climáticas (BUCHNER *et. al*, 2023).

Figura 5 – Financiamento público vs. privado por região, em bilhões de dólares



Fonte: Climate Policy Initiative, 2023. Produzido por Climate Finance Initiative.

Por fim, ao tratarmos sobre os recursos com origem em fontes privadas, há uma parcela proveniente de fluxos privados mobilizados por países desenvolvidos para países em desenvolvimento. De acordo com o Banco Mundial, o “capital privado mobilizado” é definido como: financiamento de entidades privadas que não o Grupo Banco Mundial (GBM) que se torna disponível para um cliente mediante compromisso legal do financiamento como resultado do envolvimento ativo e direto do GBM na captação de recursos” (CHELSKY, 2016, s.p., tradução própria). Nesse sentido, foram mobilizados US\$ 13,1 bilhões de financiamento privado por países desenvolvidos, dos quais 44% foram disponibilizados por meio de investimento direto em empresas ou Sociedades de Propósito Específico (SPEs) – uma subsidiária criada para objetivo específico a fim de evitar risco financeiro – (OCDE, 2022).

Nesse sentido, os doares se dividiram entre Bancos de Desenvolvimento multilaterais (57%), provedores bilaterais (36%) e fundos climáticos multilaterais (7%) (OCDE, 2022). A respeito das áreas de ação, 86% desse montante representam recursos direcionados à mitigação e mais da metade é investido no setor energético, mantendo a disparidade de distribuição de financiamento vista anteriormente (OCDE, 2022). Para adaptação, 36% dos recursos foram alocados no setor de indústria, mineração e construção, sendo seguido por água e saneamento, o qual recebeu 14% dos recursos (OCDE, 2022).

Além disso, ao tratarmos sobre os países e grupos de renda destinatários do financiamento privado mobilizado pelos países desenvolvidos, 38% do total foi direcionado para a Ásia, 67%

para *Middle Income Countries* (MICs) – sendo apenas 5% para LICs (OCDE, 2022). Ainda, países como SIDs e LDCs foram alvos de apenas 1% e 8% do financiamento privado mobilizado por países em desenvolvimento no total, dos quais 38% e 6% foram direcionados à adaptação, respectivamente (OCDE, 2022). Por fim, o padrão de concentração dos recursos permanece, com 62% do total de financiamento direcionado para LDCs estar ligado a apenas 5 países e 87% do financiamento para SIDS estar concentrado em 5 países insulares (OCDE, 2022).

Ao analisarmos o perfil do financiamento climático privado, o trabalho do Observatório de Conhecimento e Inovação em Bioeconomia da FGV apresenta algumas motivações que podem estar baseando as decisões desses atores. Para os autores:

Alguns desafios freiam o avanço dessa forma de investimento, já que faltam incentivos financeiros adequados para investir em projetos climáticos, especialmente em países em desenvolvimento; pode envolver altos riscos financeiros, o que pode desencorajar alguns investidores; ainda há falta de transparência em relação às práticas de financiamento e à eficácia dos projetos, criando barreiras; há limitações regulatórias, a falta de regulamentações claras e previsíveis pode dificultar a criação de um ambiente de negócios favorável aos projetos climáticos; e há incertezas políticas e econômicas que afetam a segurança desses investimentos, criando incertezas para os investidores (PINTO *et. al.*, 2023, p. 14).

Além disso, os projetos de adaptação apresentam um retorno de investimento a longo prazo e menos expressivo quando comparados com os de mitigação, desencorajando um alto fluxo de financiamento por atores privados (PINTO *et. al.*, 2023). Dessa forma, criando um cenário em que o financiamento privado para a adaptação é evitado devido inseguranças financeiras como instabilidades nos países de destino, falta de especificidade de projetos, retorno de investimento lento e monitoramento desregulado (PINTO *et. al.*, 2023).

Em adição a isso, o artigo menciona as particularidades do setor AFOLU e as motivações para a disparidade de financiamento, entre elas a volatilidade dos setores por sua grande dependência das condições climáticas - tornando os investimentos em projetos um alto risco - a baixa institucionalização e falta de capacidade de países em desenvolvimento em receber esse financiamento e operacionalizar os recursos internamente (PINTO *et. al.* 2023). Com isso, a participação do setor privado é significativamente menor quando comparado com sua atuação no financiamento para mitigação, em especial considerando sua intrínseca relação com o mercado de carbono e a contribuição voluntária (PINTO *et. al.* 2023).

Ainda, o artigo “Does funds-based adaptation finance reach the most vulnerable countries?” mostra como a baixa capacidade de países vulneráveis em criar projetos atrativos de financiamento, assim como suas instituições fracas impedem que mais Estados desse grupo sejam agraciados com recursos. Isso porque, torna o investimento de alto risco e com monitoramento e aplicabilidade duvidosos. Em seu texto, os autores indicam como alguns

países sob essas condições têm recorrido à ajuda de organizações regionais ou internacionais para mobilização de tais recursos e a criação de projetos, porém, destacam a drenagem da soberania nesses casos (GARSCHAGEN; DOSHI, 2022).

Sendo assim, frente à gritante discrepância de recursos disponibilizados e os obstáculos apresentados para o financiamento de projetos para adaptação nos países que mais necessitam, é criado um sistema de manutenção do status quo, em que os Estados mais estáveis e com instituições fortes possuem maior facilidade em acessar o financiamento climático, enquanto aqueles mais vulneráveis e impactados pelas mudanças climáticas seguem sem prioridade no direcionamento dos recursos.

6. ANALISANDO A APLICABILIDADE DAS TEORIAS CRÍTICAS DA CID NO FINANCIAMENTO CLIMÁTICO PRIVADO

Conforme os dados e informações observados durante este Trabalho, será realizada uma análise acerca da aplicabilidade das teorias críticas da CID na realidade do financiamento climático privado. Como elaborado acima, as teorias críticas da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento consistem nas denúncias de más práticas empregadas por doadores, por exemplo, com a ajuda amarrada e a concentração de recursos em países estratégicos, neste Trabalho sustentadas por William Easterly e Tobias Pfutze (EASTERLY; PFUTZSE, 2008). No financiamento climático, práticas semelhantes foram expostas através da análise de dados e relatórios, isso porque, aspectos como a distribuição falha de recursos e a concentração de financiamento na área de mitigação em detrimento da adaptação se destacaram (BUCHNER *et. al.*, 2023).

Primeiramente, as teorias críticas da CID apontam a falha seleção de países receptores, ou seja, no início dessa ajuda externa apenas 30% desses recursos eram direcionados para LDCs, indicando uma clara desproporcionalidade entre a vulnerabilidade de países e a recepção de ajuda (EASTERLY; PFUTZSE, 2008). Além disso, os críticos da CID indicam os canais ineficientes de disponibilização da ajuda externa como um problema, por exemplo a ajuda amarrada, uma vez que proporciona a priorização dos interesses dos países doadores em detrimento dos receptores por atuarem como uma “arma comercial” para acelerar a economia desses doadores (EASTERLY; PFUTZSE, 2008). Assim, classificando o regime de CID como um mecanismo que preza pela manutenção das estruturas de poder entre Norte e Sul e possui uma distribuição de recursos fortemente enviesada.

Para o financiamento climático privado, o direcionamento falho de recursos se aplica tanto em relação à categoria – mitigação e adaptação – quanto para os países receptores e o setor

(BUCHNER *et. al*, 2023). Por exemplo, apenas 0,24% do financiamento climático privado total entre 2021 e 2022 foi alocado para projetos de adaptação, enquanto 8,5% desse número foi distribuído internacionalmente (BUCHNER *et. al*, 2023). Sendo assim, todo o restante foi direcionado domesticamente em projetos para mitigação, sobretudo em países desenvolvidos. Ainda, o setor energético foi aquele que mais recebeu esses recursos enquanto setores como AFOLU, água e saneamento, agricultura e outros importantes para a adaptação ficaram à margem desse financiamento (BUCHNER *et. al*, 2023).

Por fim, os países considerados como mais vulneráveis às ações climáticas como SIDS e LDCs também não recebem a maior parcela desses fundos, o que – apesar da falta de informações – pode ser identificado de acordo com as regiões indicadas na Figura 5, a qual indica que os fluxos privados para a África Subsaariana são os menores quando comparados com qualquer outra (BUCHNER *et. al*, 2023). Logo, comprovando que o financiamento climático privado apresenta semelhanças com as falhas apontadas na CID pelas teorias críticas quando tratamos da concentração desses recursos.

Ademais, os canais ineficientes também se transferem para o financiamento climático privado, uma vez que o financiamento por meio de dívida é o mais utilizado por esses atores, instrumento este que – como mencionado anteriormente – aprofunda as crises de países que já possuem estruturas prejudicadas pela dívida internacional (BUCHNER *et. al*, 2023). Além disso, Buchner *et. al* abordam que os interesses de atores privados no financiamento climático podem incentivar os destinos de seus investimentos, isso porque, há tendência de que tanto atividades de adaptação – devido seu retorno financeiro inferior e maior risco – quanto os países receptores – por conta de suas instabilidades internas e baixa capacidade institucional – não sejam alvos desse financiamento (BUCHNER *et. al*, 2023). Assim, podendo ser feito um paralelo com a crítica traçada aos doadores na CID, os quais são condenados pela busca por seus interesses individuais.

Dessa forma, através da análise das similaridades entre a teoria crítica da CID e as práticas empregadas no financiamento climático privado, é possível identificar uma série de semelhanças, em especial: a manutenção dos interesses dos provedores dos recursos por meio da seleção de seu destino e dos canais de distribuição – no caso do financiamento climático, instrumentos financeiros – empregados. Com isso, podendo ser concluído que as críticas direcionadas à CID também se aplicam ao financiamento climático privado tendo em vista as condutas de seus atores.

7. CONCLUSÃO

Portanto, a partir das exposições e análises realizadas neste Trabalho, é possível tecer as seguintes conclusões: há uma lacuna significativa entre a disponibilidade de recursos para mitigação e adaptação no regime de financiamento climático privado; os setores e países de destino desse financiamento são muitas vezes determinados por interesses individuais dos provedores, seja por retorno monetário e lucro ou insegurança e risco; instrumentos financeiros agressivos são utilizados em grande parcela do financiamento climático total oferecido; e há paralelos consideráveis entre as críticas direcionadas à CID e as crítica a esse financiamento.

Sendo assim, o regime de financiamento climático privado pode ser classificado como fortemente enviesado, no qual grupos como SIDS e LDCs – os mais vulneráveis frente aos efeitos das mudanças climáticas em função de sua exposição a eventos climáticos extremos e sua incapacidade de recuperação desses impactos - são submetidos à um ciclo vicioso de manutenção dessa vulnerabilidade. Isso porque, os países desenvolvidos, os projetos de mitigação e setores como o energético estão concentrando grande parcela desses recursos, impedindo efetividade nas medidas de adaptação necessárias para o Sul Global.

Tendo isso em vista, seria proveitoso direcionar atenção para a investigação de como amenizar esses impactos negativos do financiamento climático privado no formato que é aplicado atualmente. Por exemplo, através de estudos sobre a melhoria de práticas e estratégias para aumento de emprego de instrumentos financeiros como as doações e maneiras de construção de confiança e interesse entre atores privados e projetos de adaptação no Sul Global.

Dessa forma, espera-se que o campo de financiamento climático se expanda e evolua, garantindo melhor distribuição desses valores e que seja construído um equilíbrio entre os benefícios buscados pelos provedores e as necessidades dos países em desenvolvimento e vulneráveis.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, J; COSTA, P. Mudança Climática, Protocolo de Kyoto e Mercado de Créditos de Carbono: desafios à governança ambiental global. **O&S**, v. 15, n. 45, 2008.

ARA Begum, R. *et. al.* Point of Departure and Key Concepts. In: Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. **Cambridge University Press**, Cambridge, UK and New York, NY, USA, pp. 121–196. 2022. doi:10.1017/9781009325844.003.

ASOKAN, N. The most common financial instruments explained. **AGICAP**, 05 out. 2022. Disponível em: <https://agicap.com/en/article/financial-instruments/#:~:text=Equity%2Dbased%20financial%20instruments%20are,capital%20in%20the%20long%20term>. Acesso em: 30 mai. 2024.

AYLLON, Bruno. O sistema Internacional de Cooperação ao Desenvolvimento e seu estudo nas Relações Internacionais: a evolução histórica e as dimensões teóricas. **Revista de Economia e Relações Internacionais**, vol. 5, n. 8, 2006.

BERCHIN, I; CARVALHO, A. O Papel das Conferências Internacionais sobre o Meio Ambiente para o Desenvolvimento dos Regimes Internacionais Ambientais: de Estocolmo a Rio +20. In: **Debates Interdisciplinares VII**. Palhoça: Ed. Unisul, 2016. 373 p.

BETTI, L; ROCHA, F. Como bancos de desenvolvimento internacionais podem apoiar a ação climática urbana. **WRI Brasil**, 04 jan. 2022. Disponível em: <https://www.wribrasil.org.br/noticias/como-bancos-de-desenvolvimento-internacionais-podem-apoiar-acao-climatica-urbana>. Acesso em: 01 jun. 2024.

BIRN, Anne-Emanuelle. Philanthrocapitalism, past and present: The Rockefeller Foundation, the Gates Foundation, and the setting(s) of the international/ global health agenda. **Hypothesis**, v.12, n.1, 2014.

BUCHNER, B. *et. al.* Global Landscape of Climate Finance 2023. **Climate Policy Initiative**, nov. 2023.

CHELSKY, J. The challenge: How do we measure the mobilization of private finance? **World Bank Blogs**, 02 Ago. 2016. Disponível em: <https://blogs.worldbank.org/en/allaboutfinance/challenge-how-do-we-measure-mobilisation-private-finance#:~:text=For%20example%2C%20%E2%80%9Cprivate%20capital%20mobilised,are%20contractually%20part%20of%20a>. Acesso em: 21 mai. 2024.

CLIMATE change is a matter of justice - here's why. **United Nations Development Programme**, 30 jun. 2023. Disponível em: <https://climatepromise.undp.org/news-and-stories/climate-change-matter-justice-heres-why>. Acesso em: 18 nov. 2023.

CONINCK, H; *et. al.* Strengthening and Implementing the Global Response. In: Global Warming of 1,5°C. The Intergovernmental Panel on Climate Change, **Cambridge University Press**, Cambridge, UK and New York, NY, USA, pp. 313-444. <https://doi.org/10.1017/9781009157940.006>.

CPI. Global Landscape of Climate Finance 2023: Methodology. **Climate Policy Initiative**, nov. 2023.

EASTERLY, William; PFUTZE, Tobias. Where does the money go? Best and Worst Practices in Foreign Aid. **Journal of Economic Perspectives**, vol. 22, no. 2, 2008, p. 29-52.

FAWZY, S et al. Strategies for mitigation of climate change: a review. **Environmental Chemistry Letters**, n. 18, p. 2069-2094. 30 jul. 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1007/s10311-020-01059-w>. Acesso em 01 out. 2023.

GARSCHAGEN, M; DOSHI, D. Does funds-based adaptation finance reach the most vulnerable countries? **Global Environmental Change**, v. 73. 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2021.102450>.

GILLIGAN, J; VANDENBERGH, M. A framework for assessing the impact of private climate governance. **Energy Research & Social Science**, 6 dez. 2019. Disponível em: <https://doi.org/10.1016/j.erss.2019.101400>. Acesso em: 17 set. 2023.

IPCC, 2023: Sections. In: 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, pp. 35-115, doi: 10.59327/IPCC/AR6-9789291691647. Acesso em: 29 set. 2023.

IPCC. Climate Change 2001: Impacts, Adaptation and Vulnerability. **IPCC**, 2001. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/report/ar3/wg2/>. Acesso em: 22 mai. 2024.

KAWABATA, T. Climate finance governance through transnational networks. **Journal of Sustainable Finance & Investment**, 15 mai. 2021. DOI: 10.1080/20430795.2021.1925522. Acesso em: 17 set. 2023.

KEOHANE, R; MARTIN, L. The Promise of Institutional Theory. **International Security**, v. 20. n. 1. 1995. P. 39-51.

PINTO, T. P., VARGAS, D. B., GURGEL, A. C., VALENTE, F. C. Financiamento climático: realidades e desafios. **Observatório de Conhecimento e Inovação em Bioeconomia, Fundação Getúlio Vargas - FGV-EESP**, São Paulo, SP, Brasil. 2023.

UNEP. UNEP: 50 years of Environmental Milestones. **UNEP**, 2022. Disponível em: <https://www.unep.org/environmental-moments-unep50-timeline>. Acesso em: 15 mai. 2024.

OECD. Climate Finance Provided and Mobilized by Developed Countries in 2016-2020: Insights from Disaggregated Analysis. Climate Finance and the USD 100 Billion Goal, Paris, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/286dae5d-en>. Acesso em: 01 out. 2023.

OECD. Private Philanthropy for Development – Second Edition: Data for Action. **The Development Dimension**, OECD Publishing. Paris, 2021. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/cdf37f1e-en>. Acesso em: 07 abr. 2024.

SCHOTT, F. **A Formulação da Convenção das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e o Protocolo de Quioto e a Posição de Negociação do Brasil**. Orientador: Peter Herman May. 2013. 47 f. Dissertação (Mestrado em Ciências) – Programa de Pós-Graduação em Práticas em Desenvolvimento em Práticas em Desenvolvimento Sustentável, Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro Instituto de Florestas, Seropédica, Rio de Janeiro, 2013.

SKLAIR, L. The corporate capture of sustainable development and its transformation into a ‘good Anthropocene’ historical bloc. **Civitas: revista de Ciências Sociais**, [S. l.], v. 19, n. 2, p. 296–314, 2019. DOI: 10.15448/1984-7289.2019.2.31970. Disponível em: <https://revistaseletronicas.pucrs.br/ojs/index.php/civitas/article/view/31970>. Acesso em: 17 ago. 2023.

SOGGE, David. Doadores se ajudando. **Revista Tempo do Mundo**, v.3, n.1, 2017.

SOUZA, André. A Governança Global da Cooperação para o Desenvolvimento e a Agenda de Desenvolvimento Sustentável 2030. **Boletim de Economia e Política Internacional**, n. 25, p. 8-17, mai./ago. 2019.

TERRA passou de aquecimento para “ebulição global”, diz ONU. **Época Negócios**, 27 jul. 2023. Disponível em: <https://epocanegocios.globo.com/um-so-planeta/noticia/2023/07/terra-passou-de-aquecimento-para-ebulicao-global-diz-onu.ghtml>. Acesso em: 29 set. 2023.

THE PARIS AGREEMENT. **UNFCCC**, 2016.

UNFCCC. Private Sector Initiative (PSI) database. **UNFCCC**. Disponível em: <https://unfccc.int/topics/resilience/resources/psi-database>. Acesso em: 28 mai. 2024.

UNITED Nations. **Acordo de Paris**. Paris, 2015. Disponível em: ADOPTION OF THE PARIS AGREEMENT - Paris Agreement text English (unfccc.int). Acesso em: 01 out. 2023.

UNITED Nations Environment Programme. **State of Finance for Nature in the G20**. Nairobi, 2022. Disponível em: <https://www.unep.org/resources/report/state-finance-nature-g20-report>. Acesso em: 29 set. 2023.