MÓDULO
JEAN MONNET
FECAP (2025-2028)

Set./Out. 2026

POLICY BRIEF

GRUPO DE TRABALHO 5
SUSTENTABILIDADE E CRISE CLIMÁTICA

Financiamento climático: os desafios e oportunidades para a cooperação União Europeia-Brasil

ORGANIZAÇÃO GERAL
Helena Margarido Moreira

SUPERVISÃO E REVISÃO
Helena Margarido Moreira
Christian Lyrion de Barros Fontão
Rayza Ribeiro Oliveira

MÓDULO JEAN MONNET | FECAP
EU-BRA

Cofinanciado pela União Europeia

MÓDULO JEAN MONNET
FECAP (2025-2028)

Coordenadora Acadêmica: Isabela Agostinelli dos Santos (FECAP)

CORPO DOCENTE E GRUPOS DE TRABALHO (GTS)

GT1: Desafios da União Europeia e da Ordem Global
Coordenadora: Isabela Agostinelli dos Santos (FECAP)

GT2: Democracia e Justiça Internacional
Coordenação: Rafael Abrão (PUC-SP)

GT3: Deslocamentos e Direitos Humanos
Coordenadora: Cláudia Marconi (FECAP; PUC-SP)

GT4: Economia Política Internacional e Multilateralismo
Coord.: Laerte Apolinário Júnior (PUC-SP; FAAP)

GT5: Sustentabilidade e Crise Climática
Coordenadora: Helena Margarido Moreira (FECAP)

FICHA TÉCNICA

Número do projeto: 101238124
Nome do projeto: Parceria Estratégica UE-Brasil 3.0: Navegando no Desafios da Ordem Mundial por meio da Democracia, Sustentabilidade e Multilateralismo
Sigla do projeto: EUBRASTRAPART3.0
Edital: ERASMUS-JMO-2025-HEI-TCH-RSCH
Órgão financiador: European Education and Culture Executive Agency
Duração do projeto: 36 meses
Financiamento: 35.000 EUR

Design e diagramação: Maria Gabriela de O. Vieira

"O apoio da Comissão Europeia à produção desta publicação não constitui um aval de seu conteúdo, que reflete unicamente o ponto de vista de seus autores, e a Comissão não pode ser responsável por eventuais utilizações que possam ser feitas com as informações nela contidas"

AUTORIA

Helena Margarido Moreira
Professora de Relações Internacionais na FECAP e coordenadora do Grupo de Trabalho 5 do Módulo Jean Monnet FECAP (2025-2028).

Allanis Tainá Chagas do Nascimento
Graduanda em Relações Internacionais pelo Centro Universitário de Brasília (UniCEUB).

Camila Talgatti Terra
Mestranda pelo Programa de Pós-graduação em Fronteiras e Direitos Humanos (PPGFDH), da Universidade Federal da Grande Dourados (FADIR/UFGD).

Christian Lyrion de Barros Fontão
Mestrando em Relações Internacionais pelo Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (IRI/PUC-Rio).

Joyce Salgado Pinto
Graduada em Relações Internacionais pela FECAP.

Layssa Fernanda Lins dos Santos
Graduada em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Sergipe (UFS) e graduanda em Direito pela Universidade Estadual de Feira de Santana (UEFS).

Maria Eduarda Pereira Mendes
Graduanda em Relações Internacionais pela FECAP.

Nathan Hofmann
Mestrando em Ciência Política pelo IESP/UFF.

Otávio Geraldo dos Santos
Graduando em Relações Internacionais pela FECAP.

Rayza Ribeiro Oliveira
Doutora em Direitos Humanos pela Universidade Tiradentes (UNIT/SE).

Vitória de Sousa Matumoto
Graduada em Relações Internacionais pela UFABC.

Wellen Pereira Augusto
Mestranda em Direitos Humanos pela Universidade Federal da Fronteira Sul (UFFS).

Sumário Executivo 5

1. **Introdução** 6
2. **A arquitetura internacional do financiamento climático** 7
3. **Instrumentos financeiros europeus e as relações União Europeia e Brasil: oportunidades** 10
   - 3.1 Bancos e Instrumentos Financeiros Europeus: Financiamento e Mobilização de Investimentos no Brasil 10
   - 3.2 Cooperação climática e transição verde 10
   - 3.3 O projeto Global Gateway 11
   - 3.4 Oportunidades para o Brasil: da parceria estratégica à cooperação efetiva 12
4. **O Brasil e o financiamento climático: desafios** 15
5. **Conclusões e Recomendações** 21

MÓDULO JEAN MONNET | FECAP
EU-BRA

Cofinanciado pela União Europeia

Sumário Executivo

- O financiamento climático abrange os recursos monetários locais, nacionais ou transnacionais, públicos ou privados, voltados para ações de mitigação e de adaptação às mudanças climáticas.

- Por ser central para que as ações climáticas efetivamente aconteçam, o financiamento climático é o ponto mais político da governança climática e tem sido um ponto de entrave das negociações, como aconteceu durante a COP 30 no final de 2025.

- O Brasil é um país em desenvolvimento receptor de financiamento climático (ainda que todos os países assumam metas obrigatórias e todos possam ser doadores de recursos) e a União Europeia ocupa posição relevante no financiamento climático internacional, com uma arquitetura financeira consolidada.

- A União Europeia, por meio do Pacto Ecológico Europeu, estruturou sua arquitetura de financiamento climático, posicionando-se como um *stakeholder* relevante na questão climática ao exportar seus ideais climáticos para as relações multilaterais e bilaterais, e é a maior provedora de financiamento climático para o Brasil.

- Ponto central que deve orientar a posição brasileira na cooperação com a UE é adequar o perfil de financiamento climático que o Brasil consegue captar ao perfil de emissões do país, o que hoje não acontece.

- O principal problema brasileiro não é a ausência de capital climático, mas a natureza do capital que efetivamente ingressa no país, podendo ser caracterizada como empréstimos a preço de mercado voltados majoritariamente à ações de mitigação. São essas lacunas que guiam as recomendações endereçadas neste *policy brief*.

1. Introdução

Uma das questões mais fundamentais que emergiu e vem pautando todo o processo negociador que construiu a governança climática internacional é como financiar as metas climáticas às quais as Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (*United Nations Framework Convention on Climate Change*, sigla em inglês – UNFCCC) se comprometem. O financiamento climático se refere aos recursos financeiros que são destinados a apoiar as ações de mitigação e de adaptação às mudanças climáticas, e eles podem ser de origem local, nacional ou transnacional, e podem ser provenientes de fontes públicas, privadas e alternativas. Os principais documentos de cumprimento obrigatórios da governança climática internacional, como a UNFCCC, o Protocolo de Quioto e o Acordo de Paris preveem assistência financeira das Partes com mais recursos para aquelas com menos recursos e maior vulnerabilidade. Isso acontece devido ao princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas (CBDR, da sigla em inglês), que reconhece que a contribuição dos países para as mudanças climáticas, bem como sua capacidade de preveni-las e responder aos seus efeitos, variam enormemente.

O financiamento climático, portanto, é necessário para a mitigação das mudanças climáticas, ou seja, investimentos em larga escala para a transição energética e a redução significativa das emissões de gases do efeito estufa (GEE). E ele é igualmente essencial para a adaptação, ou seja, para possibilitar que os países mais vulneráveis construam capacidades domésticas de responder e adaptar-se aos efeitos cada vez mais adversos de um clima em transformação.

Brasil e União Europeia são parceiros relevantes quanto ao financiamento climático, sendo que o bloco europeu é o responsável pela maior parte dos fluxos financeiros destinados às ações climáticas brasileiras, e a arquitetura financeira europeia ocupa posição relevante no cenário internacional. A parceria estratégica entre a União Europeia e o Brasil possui uma arquitetura institucional capaz de sustentar uma agenda mais ampla de cooperação econômica, ambiental e tecnológica. No entanto, um dos grandes desafios que se colocam na agenda de financiamento climático é como converter instrumentos financeiros, programas de investimento e compromissos políticos em projetos concretos. É preciso, portanto, aproximar as prioridades estratégicas brasileiras dos critérios, instrumentos e padrões regulatórios europeus. Nesse sentido, a relação Brasil-UE deve ser compreendida não apenas como uma relação comercial, mas como uma oportunidade de articulação entre financiamento, transição ecológica, desenvolvimento sustentável e integração produtiva.

Este policy brief discute e traz recomendações para aprimorar a cooperação entre União Europeia e Brasil na agenda de financiamento climático. Para isso, ele esta estruturado em quatro seções, além desta Introdução. Na segunda seção, apresentamos de forma simples a arquitetura de financiamento climático internacional e seus principais mecanismos financeiros, no âmbito da governança climática sob a Convenção do Clima (UNFCCC). Na terceira seção, abordamos os instrumentos financeiros europeus, tendo a União Europeia como um importante ator provedor de recursos financeiros para metas climáticas em geral e para o Brasil em específico, respondendo por cerca de 50% dos recursos que chegam ao país. A composição desses recursos, as iniciativas e os desafios que se colocam à posição brasileira no financiamento climático internacional são analisados na quarta seção deste policy brief. Concluímos a análise com as recomendações ao Brasil, nas suas relações com a União Europeia, sugerindo que a agenda brasileira de captação não deve ser formulada como demanda por mais recursos, mas como agenda de reconfiguração da arquitetura de acesso.

2. A arquitetura internacional do financiamento climático

A arquitetura de financiamento climático vinculada à UNFCCC articula um conjunto de mecanismos multilaterais desenhados para mobilizar recursos internacionais e viabilizar metas de mitigação e adaptação nos países do Sul Global. A Convenção estabelece que a operação dos mecanismos financeiros pode ser atribuída a entidades internacionais existentes. Foi dessa forma que o *Global Environment Facility* (GEF), criado em 1991 como projeto-piloto e focado nas frentes de biodiversidade, mudanças climáticas e degradação do solo, tornou-se a entidade operadora desses mecanismos financeiros desde a entrada em vigor da Convenção do Clima, em 1994. O GEF opera por meio de agências credenciadas como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), o Banco Mundial e parceiros locais.

O *Green Climate Fund* (GCF), estabelecido em 2010, no âmbito da 16ª. Conferência das Partes (COP 16), também consolidou-se como entidade operadora do mecanismo financeiro da UNFCCC. Sua atuação está voltada à promoção de trajetórias de desenvolvimento de baixa emissão e resilientes ao clima nesses países, abrangendo tanto iniciativas de mitigação quanto de adaptação às mudanças climáticas. Importante destacar que o mecanismo financeiro da Convenção presta contas à Conferência das Partes (COP – órgão executor da UNFCCC), e esta decide sobre suas políticas, prioridades programáticas e critérios de elegibilidade para financiamento.

As Partes da Convenção do Clima, por meio das COPs, além de fornecer as diretrizes para as entidades operadoras (GEF e GCF), criaram dois fundos especiais: o Fundo Especial para Mudança do Clima (SCCF) e o Fundo para Países Menos Avançados (LDCF), ambos administrados pelo GEF, além do Fundo de Adaptação (AF), todos criados no âmbito do Protocolo de Quioto em 2001.

O principal objetivo do Fundo de Adaptação é financiar projetos e programas concretos de adaptação em países em desenvolvimento signatários do Protocolo de Quioto e particularmente vulneráveis aos efeitos adversos das mudanças climáticas. Em 2010, o Fundo de Adaptação destinou mais de US$ 1,39 bilhão a projetos e programas de adaptação e resiliência, incluindo mais de 200 projetos concretos e localizados em comunidades vulneráveis desses Estados, beneficiando mais de 45 milhões de pessoas. O Fundo também foi pioneiro no mecanismo de Acesso Direto (*Direct Access*), permitindo que entidades nacionais e regionais credenciadas acessem de maneira mais facilitada o financiamento e desenvolvam projetos nesses países. Inicialmente, o Fundo foi financiado por uma parcela de 2% das Reduções Certificadas de Emissões (CERs) geradas pelo Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL), e recebeu contribuições voluntárias de governos e instituições privadas. Quando os países aprovaram o Acordo de Paris, na COP 21 (em 2015), eles concordaram que as entidades operadoras do mecanismo financeiro (GEF e GCF) e os fundos criados, serviriam também ao novo acordo climático. O Fundo de Adaptação também já faz parte do Acordo de Paris.

Os projetos são submetidos à aprovação do Conselho do Fundo de Adaptação, órgão diretivo da organização, posteriormente o Secretariado do AF monitora e avalia os resultados alcançados. Atualmente, em caráter provisório, o Banco Mundial atua como administrador fiduciário. Apesar desses avanços de mecanismos de adaptação, a atuação do Fundo ainda é incipiente diante da dimensão e da urgência dos desafios contemporâneos. Em um contexto marcado pela continuidade da exploração econômica e ambiental de países em desenvolvimento por nações mais desenvolvidas, os esforços para conter a crise climática precisam ser ampliados, inclusive por meio de uma participação financeira mais robusta dos países poluidores. Também é necessário fortalecer os mecanismos de transparência, monitoramento

e controle dos fluxos financeiros, de modo a assegurar que os recursos mobilizados cheguem efetivamente às comunidades, instituições e territórios aos quais se destinam, evitando perdas, desvios e intermediações que reduzam seu impacto.

Outro importante mecanismo da arquitetura internacional de financiamento climático é o Fundo para resposta a Perdas e Danos (FRPD) (*Fund for responding to Loss and Damage*, FRPD), sendo resultado das negociações da COP 27, realizada na cidade de Sharm el-Sheikh, Egito, em novembro de 2022, e formalizado em 2023 com a COP 28. Como afirmam Tietjen e Gopalakrishnan (2023), a temática referente a "perdas e danos" já estava presente desde a criação da Convenção do Clima em 1992, tendo evoluído ao longo dos anos até adquirir grande destaque no âmbito das negociações climáticas, de maneira a culminar no estabelecimento do Fundo. Diante disso, segundo os autores, "perdas e danos" fazreferência aos impactos monetários e não monetários que permanecem mesmo diante da adoção de medidas de mitigação e adaptação.

Nesse processo, foi apenas durante a COP 29, realizada em Baku, em 2024, que foi determinado que o Fundo seria operacionalizado a partir de 1º de janeiro de 2025. Conforme estabelecido em seu instrumento de governança, as atividades do FRPD abrangem desafios relacionados às emergências climáticas, como a elevação do nível do mar e os deslocamentos em massa, bem como às necessidades de recuperação e reconstrução resilientes ao novo clima. Nesse sentido, a atuação do FRPD foca no suporte aos países em desenvolvimento mais vulneráveis, através de financiamentos por meio de subsídios e empréstimos a fim de que sejam capazes de responder as perdas e danos decorrentes das mudanças climáticas, mobilizando, até o momento, mais de 820 milhões de dólares pretendidos ao fundo.

Essa arquitetura do financiamento climático sob a UNFCCC traz algumas obrigações importantes, como demonstra o Box 2.

Box 1 - Principais Mecanismos Financeiros da UNFCC

Mecanismo/ Fundo	Ano de criação	Função Principal	Elegibilidade
Fundo Verde para o Clima (GCF)	2010	Canaliza investimentos públicos e privados para uma divisão 50/50 entre mitigação e adaptação.	Países em desenvolvimento (com foco em SIDS, LDCs e nações africanas).
Fundo Global para o Meio Ambiente (GEF)	1994	Atua como entidade operacional desde o início da Convenção. Financia projetos amplos de biodiversidade e clima.	Países em desenvolvimento e economias em transição.
Fundo de Adaptação (AF)	2001	Criado sob o Protocolo de Quioto para financiar projetos práticos e concretos de resiliência e adaptação comunitária.	Países em desenvolvimento que são particularmente vulneráveis aos impactos climáticos.
Fundo para os Países Menos Desenvolvidos (LDCF)	2001	Fundo administrado pelo GEF voltado a apoiar a preparação e implementação dos Planos Nacionais de Adaptação (NAPs).	Exclusivo para os Países Menos Desenvolvidos (LDCs).
Fundo Especial para Mudanças Climáticas (SCCF)	2001	Fundo administrado pelo GEF para financiar projetos de adaptação, transferência de tecnologia e setores vulneráveis.	Todos os países em desenvolvimento elegíveis.
Fundo para Perdas e Danos	2022	Criado para responder a perdas econômicas e não econômicas irreversíveis causadas por desastres climáticos.	Países em desenvolvimento severamente afetados por efeitos extremos do clima.

Box 2 - Obrigações da UNFCC

(a) O financiamento a ser provido pelos países desenvolvidos é uma condição prévia para as ações climáticas dos países em desenvolvimento;

(b) Os recursos financeiros devem ser novos e adicionais;

(c) Esses recursos devem ser de origem pública;

(d) A provisão de financiamento pressupõe doação, sem encargos ou condições;

(e) O financiamento para mitigação e adaptação deve estar em equilíbrio;

(f) O financiamento climático deve estar de acordo com as necessidades dos países em desenvolvimento, e ser previsível.

Apesar do arranjo institucional abrangente e dessas obrigações, a análise crítica desses mecanismos evidencia severas contradições estruturais. A governança dos fundos multilaterais prioriza instrumentos financeiros geradores de dívida, como empréstimos em detrimento de doações, o que resulta na sobrecarga do endividamento dos países receptores e em uma transferência reversa de riqueza em favor de credores do Norte Global. Essa dinâmica reflete a lógica de "assetização" da natureza e a expropriação neoliberal, em que o Estado assume a função de mitigar riscos para o capital privado em vez de garantir direitos e financiamento não reembolsável.

Com base em estudos recentes da Climate Policy Initiative (2026), no ano de 2024 foram destinados US$ 1.907 bilhão (~US$ 1,91 trilhão), o que concentra 95,3% de todo o financiamento climático global para projetos de mitigação, ou seja, a esmagadora maioria dos investimentos globais foram direcionados majoritariamente para a geração de energia renovável, transporte de baixas emissões e eficiência energética, setores que oferecem retornos financeiros diretos ao capital privado. A adaptação recebeu cerca de US$ 64 bilhões (~3% do total) e visa a ações de resiliência infraestrutural, gestão de recursos hídricos e segurança alimentar, o que, comparado aos projetos de mitigação, permanece criticamente subfinanciado em relação às necessidades estimadas para o Sul Global. Aos projetos transversais que abarcam ambos os objetivos (ou seja, que combinam redução de emissões de GEE e aumento da resiliência comunitária e ecossistêmica), foram destinados cerca de US$ 36 bilhões por ano (~1,8% do total).

Além disso, a assimetria e o engessamento burocrático de modelos *top-down* como o *Green Climate Fund* impõem barreiras técnicas severas para o acesso de entes subnacionais e comunidades locais. Em resposta a essas limitações globais, emergem arranjos soberanos e descentralizados como alternativas para reorientar a justiça climática. No Brasil, por exemplo, mecanismos domésticos como o Fundo Amazônia, o Fundo Clima e o Programa Bolsa Verde representam tentativas de afirmar a soberania brasileira sobre os recursos financeiros necessários para avançar as metas climáticas e as políticas de adaptação.

3. Instrumentos Financeiros Europeus e as Relações União Europeia e Brasil: oportunidades

O financiamento climático previsto na UNFCCC, como visto acima, também pode se dar por outros canais bilaterais, regionais e multilaterais. Canais estes que têm aumentado sua participação nos fluxos globais de financiamento climático, especialmente no contexto da adaptação. Nesta seção, olhamos para os instrumentos de financiamento climático da União Europeia e as oportunidades que se colocam para o Brasil.

3.1 Bancos e instrumentos financeiros europeus: financiamento e mobilização de investimentos no Brasil

A arquitetura financeira europeia ocupa posição relevante no financiamento climático internacional destinado ao Brasil. A Europa Ocidental responde por 50% dos fluxos externos destinados à agenda climática brasileira, equivalentes a R$13,3 bilhões anuais. Essa participação combina recursos públicos e privados, permitindo transformar prioridades de cooperação em fluxos de capital direcionados ao financiamento climático.

O financiamento público europeu é canalizado principalmente por Instituições Financeiras de Desenvolvimento (IFDs), responsáveis por 71% dos recursos públicos internacionais destinados ao Brasil. Nesse arranjo, o Banco Europeu de Investimento (BEI) responde por 22% dos aportes públicos multilaterais. A atuação de instituições bilaterais, como a *Agence Française de Développement* (AFD - Agência Francesa de Desenvolvimento), e o *Kreditanstalt für Wiederaufbau* (KfW), principal banco de desenvolvimento e fomento da Alemanha, complementam essa estrutura. A França representa 13% do financiamento total recebido pelo Brasil, enquanto a Alemanha retomou aportes estratégicos por meio do Fundo Amazônia. Essas instituições contribuem para a estruturação de projetos e para a mitigação de riscos, ampliando a capacidade de mobilização de investimentos.

Quanto aos instrumentos, 89% dos fluxos internacionais destinados ao Brasil ocorrem por meio de mecanismos de mercado, sobretudo crédito, correspondente a 65%, e *equity*, equivalente a 24%. Paralelamente, observa-se retração de 43% no uso de doações e crédito concessional, que passaram a representar parcela menor do portfólio. Essa configuração evidencia uma crescente utilização de mecanismos de alavancagem financeira, com destaque para o *blended finance*, que combina recursos públicos concessionais e capital comercial para reduzir riscos e estimular a participação privada.

No Brasil, essa lógica apresenta especial relevância no setor energético, que concentra 53% dos recursos internacionais destinados ao financiamento climático. Ao mesmo tempo, permanece um desafio de diversificação setorial, especialmente em áreas como preservação florestal, que dependem de recursos concessionais e doações. Nesse contexto, destaca-se o aporte de €20 milhões anunciado pela Comissão Europeia ao Fundo Amazônia.

A arquitetura financeira europeia, portanto, combina capacidade de mobilização de recursos, atuação de instituições financeiras e instrumentos orientados à redução de riscos. Para o Brasil, sua efetividade depende da ampliação do acesso a mecanismos adequados às diferentes necessidades de financiamento climático e da previsibilidade dos recursos, inclusive em consonância com o horizonte plurianual do quadro financeiro da UE.

3.2 Cooperação Climática e Transição Verde

O *European Green Deal* (Pacto Ecológico Europeu) unifica a vinculação legal do Bloco via *European Climate Law*, com o financiamento de projetos dedicados às ações climáticas. Com este instrumento, a UE consegue se posicionar

como um *stakeholder* relevante na questão climática, e exportar seus ideais climáticos para as relações multilaterais e bilaterais, que, consequentemente, também passam a integrar a meta de redução das emissões de GEE em 55% até 2030 e da neutralidade de carbono até 2050. Segundo a Comissão Europeia (2025), a UE é a maior financiadora dos fundos de ação climática, apoiando os países em desenvolvimento que buscam financiamento, a fim de impulsionar uma transição para além das fronteiras da UE, inclusive na América Latina. As relações UE-América Latina promovem a transição energética, o mercado de precificação de carbono, e a preservação de ecossistemas latinoamericanos, como a Floresta Amazônica. Destaca-se que o advento da COP 30[1] foi essencial para aprofundar investimentos europeus no que diz respeito ao Fundo Amazônia para conservação e prevenção do desmatamento do bioma brasileiro. Em 2025, a UE realizou um aporte junto ao fundo em montante de €20 milhões. Na ocasião, as partes da UE declararam a ação do bloco como um "compromisso inabalável com o combate às mudanças climáticas". Investimentos como esse evidenciam o posicionamento do bloco acerca das questões de financiamento climático, intensificando as sinergias entre seus posicionamentos no pré e no pós-COP 30.

Nesse cenário, tanto o Brasil quanto a região latino-americana, passam a ocupar um papel central no desenrolar das relações e ações de financiamento desenvolvidas pelo bloco europeu, especialmente no que diz respeito a uma transição justa. O Brasil é o maior emissor de GEE na região, e também responde como um dos maiores produtores. Em contrapartida, o país apresenta grande capacidade de transição energética, tendo cerca de 50% de sua matriz energética oriunda de fontes renováveis. Desse modo, as relações Brasil-UE se intensificam nessa seara impulsionada tanto pelo Pacto Ecológico Europeu quanto por outras iniciativas da UE, como o *REPowerEU*, que visa acelerar a transição do bloco para fontes limpas de energia; como os biocombustíveis brasileiros.

A nível nacional, destacam-se iniciativas como a Política Nacional de Biocombustíveis, que estabelece metas de descarbonização e promove a transição de energias fósseis para renováveis; o Programa de Desenvolvimento do Hidrogênio de Baixa Emissão de Carbono; e o projeto do Parque de Energia Verde do Nordeste, voltado à expansão do mercado de hidrogênio verde e recentemente contemplado com cerca de €3 milhões para seu desenvolvimento e ampliação. Esses programas configuram vetores de aproximação entre o Brasil e os países da União Europeia, ao priorizarem o tema da energia verde e renovável, em consonância com as diretrizes do Pacto Ecológico e do Mecanismo de Ajuste de Carbono na Fronteira (CBAM)[2].

Nesse contexto, o Brasil consolida uma vantagem competitiva nas relações comerciais com a União Europeia, especialmente na exportação de combustíveis e fontes verdes de energia. Contudo, o CBAM impõe a obrigatoriedade da rastreabilidade desses produtos, a fim de evitar taxas adicionais aos importadores. Essa exigência, por sua vez, pressiona os países exportadores, como o Brasil, a incorporarem e aderirem aos princípios das políticas ambientais europeias, reforçando a integração normativa e o alinhamento às práticas sustentáveis internacionais.

3.3 O Projeto *Global Gateway*

No contexto de assistência ao desenvolvimento, que se refere ao suporte técnico ou financiamento geralmente promovidos por economias avançadas para ajudar a melhorar o padrão de vida em regiões menos desenvolvidas, nota-se que os projetos visam a

[1] Abordamos as negociações da COP 30 e suas consequências no nosso primeiro Policy Brief, *Os desafios do multilateralismo ambiental no pós-COP 30 a partir dos posicionamentos da União Europeia e do Brasil*.

[2] O CBAM, Mecanismo de Ajuste de Carbono na Fronteira, foi introduzido como parte do pacote de propostas de políticas "Fit for 55" da EU, publicado em 2021. O CBAM propõe mitigar situações nas quais as empresas transferem a produção para países que são menos rigorosos em matéria de emissões, o que foi denominado como vazamento ou fuga de carbono. Dessa forma, o princípio que orienta o CBAM proposto pela UE é evitar o vazamento de carbono aplicando uma taxa de fronteira que compensa as diferenças nos custos de produção devido ao preço do carbono.

a alavancar os setores sociais, econômicos, políticos e ecológicos, indo desde iniciativas locais ao estabelecimento de políticas nacionais. Com isso, diversos países passaram a promover parcerias para a construção de infraestrutura, por exemplo, a *Belt and Road Initiative* (BRI) da China, e o *Build Back Better World* (B3W) lançado pelo G7 em 2021.

No âmbito da União Europeia (UE), desde dezembro de 2021, há o projeto *Global Gateway* (Ponte Global) que visa mobilizar investimentos de até €300 bilhões entre 2021 e 2027, para aplicar, prioritariamente, nos setores de tecnologia, clima e energia, transportes, saúde, educação e pesquisa em desenvolvimento nos países e regiões beneficiárias. De acordo com a Comissão Europeia, os instrumentos financeiros serão combinados com instrumentos operacionais, tais como a assistência técnica, diálogo e acordos.

A implementação do *Global Gateway* apoia-se em dois pilares principais: o primeiro, o Instrumento de Vizinhança, Cooperação para o Desenvolvimento e Cooperação Internacional (NDICI - Europa Global), sendo este o meio financeiro da UE para apoiar países terceiros, que dispõe de um orçamento de €79 bilhões e mecanismos como garantias e financiamento misto. Já o segundo pilar se concentra na abordagem "*Team Europe*" (Equipe Europa), na qual o bloco, seus Estados-Membros, instituições financeiras europeias e agências nacionais de desenvolvimento atuam em conjunto para coordenar e aumentar o impacto dos projetos.

A partir disso, os continentes foram definidos em ordem de prioridade para receber os auxílios, com a África em primeiro lugar, a Ásia Central em segundo e a América Latina e o Caribe (ALC) em terceiro. O Brasil encontra-se entre as nações que possuem laços históricos, culturais, políticos e econômicos de longa data com a UE e seus Estados-Membros, compartilhando interesses, valores e objetivos no sistema multilateral. Nesse contexto, consoante a Comissão Europeia (2025), a UE já destinou €70 milhões para o período 2021-2027 em apoio às parcerias do *Global Gateway* com o Brasil, envolvendo também o Banco Europeu de Investimentos e Estados-Membros, como Alemanha, França, Itália, Espanha, Suécia e Holanda.

Em específico, no setor de clima e energia, os projetos envolvem a proteção de florestas tropicais e combate ao desmatamento, a instalação de parques de energia verde no Nordeste e corredores de transporte marítimo sustentável, além do Projeto Paulo Freire II, visando ao desenvolvimento local para superar a fome e a pobreza extrema.

Considerando esses fatores, o *Global Gateway* é uma oportunidade aos países em desenvolvimento ao mobilizar recursos para infraestrutura verde e desenvolvimento sustentável, reforçando o papel da UE como um ator global e um motor para o desenvolvimento mundial. Todavia, é importante considerar a possibilidade de investimentos como esses gerarem dependências assimétricas e o risco de reprodução de desigualdades internas. Vale ressaltar que, para que este instrumento seja efetivo, no caso do Brasil, é necessária a forte governança, participação comunitária e coerência com as políticas nacionais de desenvolvimento.

3.4 Oportunidades para o Brasil: da parceria estratégica à cooperação efetiva

Como observado, a relação entre Brasil e União Europeia possui uma arquitetura institucional capaz de sustentar uma agenda mais ampla de cooperação econômica, ambiental e tecnológica. Entretanto, a existência de instrumentos financeiros, programas de investimento e compromissos políticos não significa automaticamente sua conversão em projetos concretos. O principal desafio consiste em aproximar as prioridades estratégicas brasileiras dos critérios, instrumentos e padrões regulatórios europeus. Nesse sentido, a relação Brasil-UE deve ser compreendida não apenas como uma relação comercial, mas como uma oportunidade de articulação entre financiamento, transição ecológica, desenvolvimento sustentável e integração produtiva.

Como já citado, o *Global Gateway* constitui um dos principais mecanismos dessa aproximação. No Brasil, a iniciativa prioriza energia sustentável, conectividade digital, infraestrutura logística e de transportes, bioeconomia e cadeias de valor sustentáveis, além de água e saneamento. Já o Banco Europeu de Investimento (BEI), por sua vez, já possui uma trajetória consolidada no país desde 1997, financiando projetos brasileiros relacionados a energias renováveis, desenvolvimento urbano sustentável, infraestrutura e setor privado, sendo o Brasil atualmente o maior beneficiário de financiamento do BEI na América Latina (BEI, [*s.d.*]).

Esse histórico demonstra que a questão central não é a inexistência de instrumentos de cooperação, mas a capacidade de conectá-los às prioridades brasileiras, com rigorosa avaliação técnica e ambiental, demonstrando que o acesso aos recursos depende da capacidade dos projetos de atender a padrões internacionais de sustentabilidade.

O Acordo de Parceria UE-Mercosul constitui outro elemento fundamental dessa arquitetura. Após o acordo político alcançado em dezembro de 2024, a UE e o Mercosul avançaram para instrumentos jurídicos que articulam comércio, investimento e desenvolvimento sustentável. A dimensão ambiental do acordo é particularmente relevante para a agenda de financiamento. O acordo incorpora o Acordo de Paris como elemento essencial e estabelece compromissos relacionados à redução do desmatamento, biodiversidade, cadeias produtivas sustentáveis e transição verde. Também prevê cooperação em tecnologias verdes e cadeias de valor sustentáveis.

Contudo, um dos principais desafios para transformar a aproximação entre Brasil e a UE em cooperação econômica efetiva está na existência de diferentes padrões regulatórios e produtivos entre os dois blocos. Embora o Acordo de Parceria UE-Mercosul estabeleça compromissos comuns em matéria ambiental, trabalhista e climática, a integração comercial não elimina as diferenças existentes entre os sistemas regulatórios. Ao contrário, a ampliação do comércio tende a tornar essas diferenças mais relevantes, especialmente para setores brasileiros inseridos em cadeias produtivas que dependem do acesso ao mercado europeu.

A União Europeia vem desenvolvendo uma arquitetura regulatória na qual sustentabilidade, rastreabilidade e comprovação de origem passam a integrar as condições de acesso ao mercado. O Regulamento Europeu sobre Produtos Livres de Desmatamento (EUDR), por exemplo, estabelece requisitos para determinadas *commodities* e produtos derivados, exigindo mecanismos de diligência devida e informações capazes de demonstrar que a produção não está associada ao desmatamento. A Comissão Europeia também vem desenvolvendo instrumentos digitais para operacionalizar essas exigências.

Esse processo produz um possível desencontro com determinadas estruturas produtivas do Mercosul. A produção sul-americana apresenta grande discrepância em termos de escala, capacidade tecnológica, sistemas de rastreabilidade e capacidade administrativa. Grandes empresas exportadoras podem possuir recursos para adequar suas cadeias às exigências europeias, enquanto pequenos produtores e empresas de menor porte podem enfrentar custos maiores para produzir documentação e demonstrar conformidade ambiental. A redução de tarifas não elimina os custos regulatórios necessários para acessar o mercado europeu. O próprio Siscomex destaca que os exportadores deverão demonstrar rastreabilidade, controle de emissões, conformidade ambiental e origem livre de desmatamento.

Existe uma assimetria entre a capacidade regulatória europeia e a capacidade de adaptação de parte do setor produtivo sul-americano. A UE possui instrumentos próprios de política ambiental que continuam incidindo sobre produtos importados, inclusive aqueles abrangidos pelo acordo com o Mercosul. O próprio texto do acordo preserva o direito das partes de estabelecer medidas ambientais e reconhece a aplicação da legislação europeia sobre produtos livres de desmatamento. Dessa forma, o acordo não deve ser interpretado

como uma harmonização automática dos sistemas regulatórios, mas como uma estrutura que aproxima os dois mercados enquanto mantém importantes diferenças normativas.

O Pacto Ecológico Europeu amplia essa discussão porque estabelece um conjunto de padrões ambientais e climáticos que afetam diretamente parceiros comerciais da UE. A **convergência regulatória**, portanto, passa a ser uma dimensão importante da cooperação Brasil-UE. O desafio brasileiro consiste em compatibilizar seus instrumentos de política ambiental e industrial com os padrões europeus sem comprometer sua autonomia regulatória e suas prioridades de desenvolvimento.

Essa aproximação pode ser particularmente relevante para setores exportadores brasileiros. Requisitos relacionados à rastreabilidade, desmatamento, emissões e sustentabilidade podem elevar os custos de adaptação de produtores e empresas, especialmente aqueles com menor capacidade técnica e financeira. Por outro lado, a adequação a esses padrões pode ampliar o acesso a mercados e facilitar a participação brasileira em cadeias produtivas europeias de maior valor agregado.

4. O Brasil e o financiamento climático: desafios

O diagnóstico corrente sobre a posição brasileira no financiamento climático internacional costuma organizar-se em torno de uma queixa quantitativa, segundo a qual os recursos prometidos pelas economias centrais são insuficientes, chegam com atraso e não correspondem à magnitude do desafio da mitigação e da adaptação. Essa constatação é factualmente correta e politicamente necessária, mas permanece analiticamente incompleta, visto que desloca a atenção para o volume da oferta quando o constrangimento decisivo à trajetória brasileira reside na composição, no preço e no condicionamento normativo do capital efetivamente acessível. Os dados disponíveis sustentam esse deslocamento de foco.

O mapeamento conduzido em 2025 pelo *Climate Policy Initiative* indica que o financiamento climático internacional destinado ao Brasil atingiu R$ 26,6 bilhões anuais em 2021 e 2022, com crescimento de 84% em relação ao biênio anterior, expansão três vezes superior à média global registrada no mesmo período, que foi de 28%. Argumenta-se, portanto, que o problema brasileiro não é a ausência de capital climático, mas a natureza do capital que efetivamente ingressa no país, uma vez que, no mesmo biênio, instrumentos de financiamento comerciais representaram 89% de todos os fluxos mapeados, sendo 65% em crédito e 24% em participação acionária, ao passo que o financiamento por doações e crédito concessional recuou 43%. O Brasil não enfrenta, assim, uma seca de recursos climáticos, e sim uma mudança qualitativa daquilo que recebe.

Essa constatação exige uma chave analítica que ultrapasse a leitura contábil dos fluxos. A abordagem keynesiano-estruturalista de Paula, Fritz e Prates (2026) oferece um ponto de partida ao demonstrar que a inserção das Economias Periféricas Emergentes no sistema internacional é determinada por assimetrias superpostas, quais sejam, monetárias, financeiras e produtivas, cuja raiz reside na hierarquia de moedas. Em um sistema centrado no dólar, as moedas periféricas são estruturalmente inconvertíveis em nível internacional e percebidas como ativos de maior risco, o que impõe prêmios de risco elevados e taxas de juros domésticas incompatíveis com o investimento produtivo de longo prazo. Essa restrição não é neutralizada pela agenda climática e, ao contrário, é por ela reproduzida. Como demonstra Montalvão (2025), cerca de 60% do financiamento climático destinado ao Sul Global ocorre por meio de instrumentos de dívida, em sua maioria a taxas de mercado e concentrados em projetos de mitigação, precisamente por sua maior previsibilidade de retorno. Mesmo os Bancos Multilaterais de Desenvolvimento, frequentemente apresentados como contrapeso ao capital privado, operam sob a mesma lógica, visto que instrumentos de dívida predominam em 61,9% de seus desembolsos para mitigação e em 64,9% daqueles destinados à adaptação em países de baixa e média renda. O dado brasileiro é ainda mais eloquente, na medida em que as Instituições Financeiras de Desenvolvimento multilaterais mobilizaram 71% de todo o financiamento climático público internacional recebido pelo país em 2021 e 2022 e o fizeram, em 97% dos casos, por meio de crédito a taxas comerciais. Aquilo que se convencionou chamar de financiamento climático é, para o Brasil, sobretudo **empréstimo a preço de mercado**.

As consequências dessa composição são estruturais e não meramente contábeis. A primeira delas é que o custo da transição vem sendo progressivamente transferido para o balanço fiscal dos países que menos contribuíram historicamente para o estoque de emissões, em um contexto no qual o espaço fiscal já se encontra comprometido pelo serviço da dívida externa. Os dados compilados por Garcia, Silva e Lannes (2025) são contundentes nesse sentido, pois os países em desenvolvimento, excluída a China,

desembolsam em média 2,4% do Produto Interno Bruto em juros da dívida e apenas 2,1% em investimentos para ação climática, nível muito aquém dos 6,9% estimados como necessários ao cumprimento das metas do Acordo de Paris. Diante disso, cabe registrar que a decisão da COP 29 sobre a Nova Meta Coletiva Quantificada (NCQG) estabeleceu meta mínima de apenas US$ 300 bilhões anuais até 2035, tratando o patamar de US$ 1,3 trilhão[3] em termos meramente aspiracionais e sem incorporar a exigência de adicionalidade em relação à Ajuda Oficial ao Desenvolvimento, ausência que permite aos países desenvolvidos contabilizar como financiamento climático recursos que já deveriam figurar como cooperação para o desenvolvimento.

Essa insuficiência não constitui uma falha isolada em uma negociação específica, mas é sintoma de um desenho institucional que a *Bridgetown Initiative*, lançada em 2022 pela primeira-ministra de Barbados Mia Mottley, diagnostica. A iniciativa se volta à propor uma reforma simultânea em três frentes: (1) dos mecanismos de liquidez emergencial, (2) dos critérios de sustentabilidade de dívida e (3) da capacidade de alavancagem dos Bancos Nacionais de Desenvolvimento. Essas mudanças visam superar o estreito modelo de financiamento climático vigente - mas é uma agenda que avança em fóruns paralelos e é sintomática da resistência de economias centrais em mudar estruturas de governança. Esse cenário se reflete, no plano específico do financiamento climático, na modéstia da NCQG.

A segunda consequência, mais relevante para a formulação de recomendações, é que a estrutura de custo do capital determina o que pode e o que não pode ser financiado. Projetos de adaptação não geram fluxos de receita denominados em moeda forte, apresentam benefícios difusos, locais e de difícil mensuração e são, por isso, sistematicamente preteridos por instrumentos que exigem retorno previsível. No Brasil, o financiamento com objetivo exclusivo de mitigação representou 80% do total mapeado em 2021 e 2022, ao passo que projetos com algum componente de adaptação somaram apenas 20%, proporção que reproduz o padrão global identificado por Montalvão (2025), segundo o qual os empréstimos concessionais, ainda que tenham participação maior nos projetos de adaptação, representam somente 21% do financiamento destinado a esse tipo de ação. Sustenta-se, portanto, que a subrepresentação da adaptação não constitui um descuido de priorização passível de correção administrativa, e sim um resultado previsível da própria estrutura de financiamento, de modo que sua reversão dependerá de instrumentos de natureza distinta e não de ajustes na alocação dos instrumentos existentes.

O mesmo mecanismo explica aquele que talvez seja o paradoxo mais agudo do financiamento climático internacional dirigido ao Brasil. O setor de Agropecuária, Florestas, Outros Usos da Terra e Pesca (LULUCF, sigla em inglês) responde por quase três quartos das emissões brasileiras de gases de efeito estufa, mas recebeu apenas 11% do financiamento climático internacional em 2021 e 2022, ao passo que o setor de energia, cuja matriz elétrica já é majoritariamente renovável, concentrou 53% dos recursos e respondeu por 72% de todo o crescimento observado no período. O subsetor florestal, isoladamente, captou somente 2% do financiamento internacional total, ainda que representasse 41% de todas as doações mapeadas. Assim, **o capital climático flui para onde existe projeto bancável e não para onde existe emissão a evitar**, uma vez que a geração solar e eólica oferece contratos de longo prazo, receita previsível e risco tecnológico conhecido, enquanto a conservação florestal e a agricultura de baixo carbono dependem de instrumentos não reembolsáveis que se encontram em retração. Esse descolamento entre o perfil de emissões do país e o perfil do financiamento que ele consegue captar constitui, a nosso ver, o achado central que deveria orientar a posição brasileira em qualquer negociação sobre financiamento climático com a União Europeia.

[3] Durante a COP 30, realizada no Brasil em 2025, foi lançado o Mapa do Caminho de Baku a Belém rumo ao U$ 1,3 trilhão para transformar ambição em ação e acelerar a mobilização global de financiamento climático.

O canal de doações, que seria o instrumento naturalmente adequado a esse tipo de ação, é pequeno e frágil. O levantamento conduzido pelo Instituto Clima e Sociedade e pelo Grupo de Institutos, Fundações e Empresas sobre o financiamento não reembolsável, que reúne filantropia internacional e Ajuda Oficial ao Desenvolvimento, estima em US$ 208 milhões a média anual destinada à mitigação climática no Brasil entre 2019 e 2023, dos quais 75% provêm de apenas dez doadores, com destaque para a Iniciativa Internacional para o Clima alemã (IKI) e a Iniciativa Internacional de Clima e Florestas norueguesa (NICFI), além do Fundo Verde para o Clima (GCF) e do Fundo Global para o Meio Ambiente (GEF) no plano multilateral. Essa concentração converte qualquer mudança de prioridade de um único financiador em choque sistêmico e o estudo registra, além disso, que a Ajuda Oficial ao Desenvolvimento vem em trajetória de queda desde 2020, sem perspectiva de retorno aos níveis anteriores. Dois outros achados desse levantamento merecem atenção especial. O primeiro é que 80% do financiamento geograficamente vinculado destina-se à região amazônica, deixando Cerrado, Caatinga, Mata Atlântica, Pantanal e Pampa estruturalmente subfinanciados em relação à sua importância ecológica e aos seus riscos climáticos. O segundo, e mais revelador do problema de capilaridade, é que a média anual de financiamento climático recebido por beneficiário é inferior a US$ 50 mil, o que demonstra que o gargalo da chamada última milha, entendido como a distância entre o recurso captado e o território onde a ação climática efetivamente ocorre, não constitui hipótese mas evidência. É precisamente contra esse diagnóstico de fragilidade que a presidência brasileira da COP 30 lançou o *Tropical Forests Forever Facility* (TFFF), um mecanismo destinado à remuneração de países por hectare de floresta preservada. O TFFF destina pelo menos 20% dos fundos a povos indígenas e comunidades locais, contando com o Banco Mundial como agente fiduciário. Apesar do avanço simbólico, esse mecanismo ainda carece de financiamento não reembolsável - correndo o risco de reforçar a fragilidade estrutural já existente - e de engajamento político e financeiro dos países do Norte global.

É em relação a esse pano de fundo que a arquitetura doméstica brasileira deve ser lida, a qual se organiza hoje em quatro camadas funcionalmente distintas cuja diferenciação costuma se perder quando os instrumentos são apresentados em bloco. A primeira camada é a dos fundos de doação vinculados a resultados ambientais, cujo exemplo paradigmático é o Fundo Amazônia, instituído em 2008, paralisado em 2019 após alterações unilaterais em sua estrutura de governança e retomado em 2023, tendo internalizado R$ 3,5 bilhões até o final daquele ano. A segunda camada é a do crédito de longo prazo, estruturada em torno do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima e das linhas climáticas do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), cuja função não é a transferência mas a provisão de capital paciente, isto é, de *funding* de longo prazo resistente à volatilidade dos ciclos financeiros globais. Essa função responde precisamente ao que Feil e Feijó (2021) identificam como a anomalia temporal do mercado financeiro privado, entendida como a inadequação estrutural de um sistema orientado pela maximização de retornos de curto prazo e por elevada preferência pela liquidez diante de desafios de maturação multigeracional. Mendonça, Feil e Pessoa (2024) avançam este argumento ao sustentar que os bancos públicos de desenvolvimento, e o BNDES de forma paradigmática, devem assumir a configuração de Grandes Bancos Governamentais Inteligentes, atuando não como meros redutores de risco em benefício de rentabilidades alheias, mas como moldadores de mercado capazes de impor condicionalidades ao capital privado e de garantir que o financiamento se converta em capacidade produtiva efetiva.

A terceira camada é a dos instrumentos de mitigação de risco e mobilização de capital externo, na qual se destacam o Programa de Mobilização de Capital Privado Externo e Proteção Cambial (Eco Invest Brasil), a emissão de títulos soberanos sustentáveis, que somou US$ 4 bilhões entre 2023 e 2024, e a Plataforma Brasil de Investimentos Climáticos e para a Transformação Ecológica (BIP), lançada em outubro de 2024. Quanto aos títulos soberanos sustentáveis, ainda que o arcabouço

brasileiro seja apresentado como um avanço - dado que condiciona entre 50 e 60% dos recursos à projetos da área ambiental - é um mecanismo em que permanece uma captação de dívidas a taxas de mercado. Por um lado, é um mecanismo de destinação veiculado, ao mesmo tempo em que se caracteriza como um financiamento concessional ou não reembolsável. O rótulo de sustentabilidade qualifica o destino dos recursos mas não altera sua natureza de passivo, mantendo-se na lógica diagnosticada por Chiavari *et al.* (2025).

O Eco Invest é particularmente revelador do diagnóstico aqui proposto, visto que seu desenho, composto por quatro sublinhas de crédito que incluem finanças mistas, provisão de liquidez, fomento ao hedge cambial e estruturação de projetos, constitui reconhecimento oficial de que o obstáculo relevante não é a ausência de capital disponível, mas o descasamento entre passivos denominados em moeda forte e receitas em real. Trata-se, entretanto, de uma resposta que opera dentro da restrição e não sobre ela, uma vez que o Estado brasileiro absorve publicamente o risco cambial para tornar o projeto investível, movimento que se enquadra com precisão naquilo que Gabor (2021) conceitua como Consenso de Wall Street e no regime macrofinanceiro do *Estado de Desrisco*, no qual a função estatal é reconfigurada de agente direto de transformação estrutural para garantidor da rentabilidade privada, com socialização dos riscos e privatização dos retornos. Na tipologia proposta por Gabor e Braun (2025), o Brasil oscila, portanto, entre o desrisco fraco, no qual o Estado assume os riscos de infraestrutura sem orientar ativamente o desenvolvimento produtivo, e tentativas ainda incipientes de desrisco robusto, em que instrumentos de política industrial condicionam o investimento ao adensamento de capacidades domésticas.

A experiência da BIP oferece evidência empírica particularmente valiosa sobre onde exatamente reside o gargalo. Liderada pelo Ministério da Fazenda em articulação com os ministérios do Meio Ambiente e Mudança do Clima, do Desenvolvimento, Indústria, Comércio e Serviços e de Minas e Energia, e tendo o BNDES como secretariado, a plataforma não constitui fonte direta de financiamento, pois sua função é organizar esteiras de investimento, harmonizar critérios técnicos e ambientais, mobilizar recursos concessionais e reduzir assimetrias de informação entre projetos e financiadores. Sua carteira reúne dezessete projetos que somam US$ 25 bilhões em investimentos potenciais, com outros trinta recusados, principalmente por não demonstrarem adicionalidade em termos de descarbonização ou por não contarem com acionista capaz de liderar o empreendimento, e cerca de vinte ainda em análise. Desses dezessete, apenas dois haviam concluído o equacionamento financeiro, total ou parcial, até o momento do balanço. Esses números constituem a melhor tradução disponível do argumento aqui defendido, pois o funil não se estreita por falta de instituições financeiras interessadas, dado que a plataforma apresenta seus projetos a mais de setenta instituições, das quais cerca de cinquenta estrangeiras, mas por escassez de projetos maduros, com adicionalidade demonstrável e estrutura societária capaz de assumir a liderança. Assim, a capacidade de preparação de projetos, e não a elegibilidade formal, constitui o recurso verdadeiramente escasso.

A quarta camada, e a mais recente, é a dos instrumentos de precificação e classificação, composta pelo Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões de Gases de Efeito Estufa (SBCE), instituído pela Lei nº 15.042, de 11 de dezembro de 2024, e pela Taxonomia Sustentável Brasileira, cujo Plano de Ação foi conduzido pelo Ministério da Fazenda. É nessa camada que reside, a nosso ver, o diferencial estratégico mais subestimado da arquitetura brasileira e é também nela que se manifesta o terceiro constrangimento ao acesso, de natureza normativa. Bortz (2024) alerta para a consolidação de uma hierarquia de taxonomias globais, na qual os padrões técnicos formulados pelas economias centrais impõem-se como réguas definitivas do mercado internacional, ao passo que as taxonomias elaboradas por economias emergentes frequentemente não recebem reconhecimento por parte dos grandes investidores institucionais sediados nos centros financeiros do Norte. O resultado é um isomorfismo

regulatório compulsório, uma vez que, para acessar fluxos de capital em condições viáveis, países do Sul são induzidos a internalizar critérios elaborados alhures, o que restringe seu espaço de política e sua capacidade de definir trajetórias autônomas de descarbonização. Esse mecanismo não se limita às taxonomias de mercado, pois opera igualmente nos critérios de elegibilidade, nas metodologias de mensuração e nas salvaguardas dos próprios fundos multilaterais, que funcionam como filtros normativos definidos majoritariamente por doadores. Soma-se a isso o diagnóstico de Fichtner, Jaspert e Petry (2024) sobre a lacuna de alocação de capital ESG, segundo o qual a maior parte dos ativos rotulados como sustentáveis é desenhada para mensurar e mitigar os riscos que a mudança climática impõe ao investidor, e não para produzir impacto socioambiental real, argumento que se articula ao mapeamento proposto por Fichtner et al. (2025) a respeito dos canais pelos quais atores privados moldam a transição verde. Trata-se de advertência que deve moderar as expectativas depositadas sobre a mobilização de capital privado como pilar do Roteiro Baku a Belém.

A resposta brasileira nessa arena normativa é mais ambiciosa do que o debate público costuma reconhecer. Enquanto a Taxonomia da União Europeia e os padrões predominantes no Hemisfério Norte concentram-se quase exclusivamente em variáveis climáticas de mitigação e na eficiência técnica das emissões, a taxonomia brasileira avança para uma concepção ampliada de sustentabilidade ao incorporar objetivos estritamente econômico-sociais ao centro dos critérios de elegibilidade financeira, exigindo que empreendimentos chancelados comprovem contribuição para a geração de trabalho decente, para a redução de disparidades regionais e territoriais e para o enfrentamento de desigualdades socioeconômicas calcadas em dimensões raciais e de gênero, além de submeterem-se a salvaguardas mínimas e ao princípio de Não Causar Danos Significativos. Somada ao critério de desmatamento zero, decisivo em um país cujo uso da terra responde por parcela majoritária das emissões nacionais, essa arquitetura converte a taxonomia em enquadramento disciplinador e não em etiqueta passiva de conformidade. Trata-se, em termos de política industrial verde, de um esforço situado naquilo que Anzolin e Lebdioui (2021) descrevem como a dimensão produtivista e de inovação, orientada à mudança estrutural da economia, e não à mera adoção passiva de tecnologias limpas importadas.

Nenhum desses instrumentos opera, entretanto, em um vácuo de coerência fiscal, e é justamente aí que reside a vulnerabilidade mais séria da posição brasileira. O Índice de Finanças Sustentáveis elaborado pelo Grupo de Financiamento Climático para a América Latina e o Caribe situa o Brasil na sexta posição entre vinte países avaliados, com pontuação de 2,0 sobre 4,0 e classificação em nível médio, resultado atribuído ao fato de o país apresentar sete vezes mais receitas provenientes de atividades intensivas em carbono do que receitas sustentáveis, além de orçamentos intensivos em carbono que superam em onze vezes os orçamentos sustentáveis. O quadro subnacional é ainda mais desfavorável e reforça o argumento da última milha, pois, segundo a primeira aplicação do Índice de Finanças Sustentáveis Subnacional ao caso brasileiro, os estados arrecadaram, em 2024, treze vezes mais receitas provenientes de atividades intensivas em carbono, que somaram R$ 82,5 bilhões, do que receitas sustentáveis, que alcançaram apenas R$ 6,2 bilhões, e nenhuma unidade federativa atingiu os níveis de desempenho alto ou muito alto no índice. Ademais, a maior parte dos estados registrou menos de 1% de receitas sustentáveis, as quais provêm principalmente de instrumentos de caráter punitivo, como taxas, multas e compensações ambientais, o que evidencia a ausência de estratégia fiscal ativa voltada à geração de receitas associadas a atividades econômicas sustentáveis. Esse desequilíbrio constitui o correspondente doméstico do paradoxo dos combustíveis fósseis que o primeiro *Policy Brief* deste Grupo de Trabalho identificou na condução brasileira da COP 30 e impõe limite concreto à agenda de captação, uma vez que um país cuja estrutura fiscal permanece ancorada em receitas carbono-intensivas terá dificuldade crescente em sustentar, perante financiadores e perante a opinião pública internacional, a credibilidade

das condicionalidades socioambientais que sua própria taxonomia pretende impor ao capital estrangeiro.

5. Conclusões e recomendações

Os elementos reunidos até aqui sugerem que a agenda brasileira de captação não deve ser formulada como demanda por mais recursos, mas como agenda de reconfiguração da arquitetura de acesso, e três implicações merecem, por isso, ser levadas às recomendações deste *policy brief*.

A primeira diz respeito à composição dos instrumentos, de modo que qualquer mecanismo bi-regional entre Brasil e União Europeia voltado ao financiamento climático, tal como proposto no primeiro *policy brief* deste Grupo de Trabalho, deve fixar metas explícitas de participação de doação e de crédito concessional, sob pena de que a ampliação nominal dos fluxos se traduza em ampliação do endividamento externo. O ponto tem endereço certo, visto que a Europa Ocidental foi a principal região provedora de financiamento climático internacional para o Brasil em 2021 e 2022, conforme abordado na seção 3 deste documento. A União Europeia é, portanto, o interlocutor com maior capacidade de alterar a composição do capital que o Brasil recebe, razão pela qual a negociação sobre a qualidade desses fluxos é tão relevante quanto aquela sobre seu volume. Vale lembrar que o instrumento hoje disponível para isso é o *Global Gateway*. Sua dotação específica para o Brasil (no período 2021-2027) não ultrapassa €70 milhões e tampouco se configura como mecanismo bilateral dedicado - o Brasil concorre por recursos dentro da agenda da *Global Gateway* para toda a América Latina. Assim, o financiamento é pequeno e seu formato dilui a capacidade de negociação por condições específicas impostas sobre o capital a ser recebido. Desta forma, nossa primeira recomendação é a seguinte:

1. ***Criação de um mecanismo bi-regional dedicado entre o Brasil/Mercosul e a União Europeia***

   Este mecanismo deve contar com metas específicas de participação de doação e de crédito concessional, de forma que os recursos que chegam ao Brasil em forma de financiamento climático deixem de ser representados majoritariamente como empréstimos a preços de mercado. Esse ajuste, em complemento à criação de mecanismo bi-regional, representaria o adensamento de uma arquitetura que já existe mas que carece de fortalecimento.

A segunda implicação refere-se ao custo do capital e à capacidade de preparação de projetos. Instrumentos de mitigação de risco cambial e garantias soberanas multilaterais devem ser tratados como agenda de negociação internacional prioritária e não como paliativo doméstico, uma vez que o prêmio de risco periférico é a variável que mais silenciosamente determina o que o Brasil consegue ou não financiar. Paralelamente, a evidência da Plataforma Brasil de Investimentos Climáticos e para a Transformação Ecológica (BIP) indica que a cooperação técnica voltada à estruturação de projetos, hoje concentrada em número reduzido de instituições federais e praticamente ausente em estados, municípios e organizações de base, apresenta retorno potencialmente maior, por unidade de recurso, do que o aporte financeiro direto. Nesse sentido, recomendamos:

2. ***Fomentar e criar mecanismos de governança multinível na Plataforma Brasil de Investimentos Climáticos e para a Transformação Ecológica***

   A BIP é relevante porque faz a intermediação entre o recurso e os projetos disponíveis, mas ainda carece de mecanismos de governança multinível que são necessários para aumentar a transparência dos projetos. Além disso, a criação de instâncias formais de governança compartilhada deve pressupor a participação comunitária de forma vinculante para o acompanhamento dos projetos do *Global Gateway* no Brasil,

particularmente aqueles voltados à infraestrutura digital na Amazônia e aos corredores de energia verde no Nordeste. Tal institucionalização deve assegurar a coerência entre os investimentos europeus e as políticas nacionais de desenvolvimento, mas também incorporar questões relativas à regulamentações ambientais, trabalhistas e de consulta livre, prévia e informada (conforme Resolução 169 da OIT).

A terceira recomendação é, talvez, a mais estratégica para o Brasil e responde aos esforços do governo brasileiro em desenvolver a taxonomia brasileira no âmbito do Plano de Transformação Ecológica. Sendo assim, recomendamos:

3. ***Negociar o reconhecimento internacional da Taxonomia Sustentável Brasileira como padrão de elegibilidade***

Caso ela venha a ser reconhecida como equivalente pelos fundos multilaterais e pelos instrumentos europeus de financiamento externo, o país converterá um instrumento defensivo em instrumento de captação, garantindo que o capital ingressante esteja submetido às condicionalidades de trabalho decente, redução de desigualdades e desmatamento zero definidas domesticamente. Trata-se, em última análise, de deslocar a posição brasileira daquela de tomador de recursos submetido a critérios exógenos para a de formulador de critérios, movimento que, como demonstram Anzolin e Lebdioui (2021) a respeito da política industrial verde, constitui a diferença entre uma transição importada e uma trajetória de transformação estrutural ancorada em capacidades produtivas locais.