

breves cindes 140

Coalizões climáticas: de Nordhaus à COP 30

Pedro da Motta Veiga
Sandra Polonia Rios

Abril de 2026

1. Introdução

A partir sobretudo de iniciativas da União Europeia, assiste-se, nos últimos anos, ao recurso a instrumentos unilaterais de política comercial com objetivos climáticos. O CBAM e a Regulação Antidesmatamento são as principais manifestações dessa tendência e o primeiro tipo de mecanismo está em processo de adoção em outras jurisdições, como o Reino Unido.

O CBAM está em vigor desde janeiro de 2026 e a perspectiva de sua implementação foi acompanhada de discussões e controvérsias acerca do instrumento, que contribuíram para a aproximação, em diferentes países e regiões, entre as agendas de comércio e clima. Nos países em desenvolvimento – Brasil, inclusive –, esta aproximação é percebida principalmente como fonte de risco para as suas exportações, mas também se tende a reconhecer a aproximação entre as duas agendas como tendência irreversível.

Nesse contexto, a presidência brasileira da COP30 lançou duas iniciativas que procuram incorporar as relações entre comércio e clima ao escopo das negociações climáticas:

- Fórum Integrado sobre Mudança Climática e Comércio (*Integrated Forum on Climate Change and Trade - IFCCT*), proposta lançada para criar um espaço de diálogo entre governos, especialistas e a sociedade civil sobre a interseção entre as políticas comerciais e climáticas; e
- [Coalizão Aberta de Mercados Regulados de Carbono](#) (*Open Coalition for Compliance Carbon Markets*), uma iniciativa voltada a conectar diferentes sistemas de precificação de emissões de carbono.

Embora não tenha havido unanimidade para incorporar estas iniciativas ao documento final da COP30, elas despertaram interesse de um elevado número de países, tendo o governo brasileiro sinalizado a intenção de levar adiante os dois movimentos.

Enquanto a primeira proposta pode ser interpretada como uma tentativa de ampliar o espaço de discussão sobre comércio e clima, algo que tem antecedentes nas Trade and Environmental Sustainability Structured Discussions (TESSD), em curso na OMC, a segunda tem caráter inovador e elevado nível de ambição, o que significa que também enfrentará maiores dificuldades para se viabilizar.

Como primeiro passo, na COP30, chefes de Estado concordaram em trabalhar “de forma rápida” para implementar “uma iniciativa colaborativa para a troca de experiências sobre: sistemas de Monitoramento, Relato e Verificação (MRV), metodologias de contabilidade de carbono, e regras relativas ao uso potencial de créditos de alta integridade, quando aplicável”.

Embora a Declaração se refira à “troca de experiências” entre os países signatários como seu principal instrumento, ela inclui entre seus objetivos “oferecer estrutura em que membros possam avançar possibilidades de coordenação no desenvolvimento e aprimoramento dos mercados regulados de carbono” e “explorar opções para promover a interoperabilidade dos mercados regulados de carbono no longo prazo”.

Trata-se de um sinal político inicial, mas potencialmente relevante, na busca por uma coordenação multilateral (ou plurilateral) na esfera da precificação do carbono e de sua relação com o comércio internacional. Assinaram, em Belém, a Declaração sobre a Coalizão Aberta de Mercados Regulados de Carbono Brasil, China, União Europeia, Reino Unido, Alemanha, França, México, Chile, Canadá, Zâmbia e Armênia,¹ conjunto de países que respondem por cerca de 40% das emissões globais.

Na realidade, o tema dos “clubes” ou coalizões climáticas ganhou alguma tração nos últimos anos. Há algumas razões para isso e a seção 2 deste *brief* as apresenta de forma estilizada. Na seção 3, explicita-se, por meio da referência a alguns *papers*, a evolução por que passou a discussão sobre o tema, a partir da

¹ Declaração sobre a Coalizão Aberta de Mercados Regulados de Carbono — Ministério das Relações Exteriores

formulação original de “clubes climáticos” por Nordhaus², buscando identificar os fatores que a determinaram. Descrevem-se nessa mesma seção os principais elementos das propostas de coalizão apresentadas por diferentes autores. A seção 4 discute alguns dos desafios que a implementação de uma coalizão climática enfrentaria para se concretizar. A seção 5 conclui.

2. A *rationale* para a constituição de uma coalizão climática

Desde o texto pioneiro de Nordhaus, a proposta de clubes ou coalizões climáticas esteve “ancorada” na ideia de que os acordos climáticos multilaterais geram, por suas características específicas, em especial a ausência de instrumentos de *enforcement* dos compromissos assumidos pelos países, incentivos a comportamentos de *free riding*³.

Ou seja, esses acordos estariam inevitavelmente condenados ao fracasso – ou à baixa ambição, na melhor das hipóteses. Diante dessa tendência, para Nordhaus, a solução seria seguir o modelo de diversas instituições internacionais baseadas na associação voluntária das partes, com vistas à consecução de objetivos (materiais ou de valores) comuns. Ou seja, constituir um “clube”, neste caso climático.

Na definição do autor, “um clube é um grupo voluntário que obtém benefícios mútuos ao compartilhar os custos de produzir uma atividade que possui características de bem público. Os ganhos de um clube bem-sucedido são suficientemente grandes para que os membros paguem as contribuições e sigam as regras do clube para obter os benefícios da associação”. Além disso, para que um clube tenha sucesso, é necessário que os não membros possam ser excluídos dele ou penalizados por ele, a um custo relativamente baixo para os seus membros.

Clausing e Wolfram⁴ retomam a hipótese de que a lógica das negociações climáticas multilaterais incentiva o *free riding* e dificulta avanços daqueles países com maior nível de ambição.

A necessidade de consenso em torno das decisões, também ressaltada por GCPP⁵, e a carência de instrumentos de *enforcement*, concretizada no modelo de compromissos voluntários, como as “contribuições nacionalmente determinadas” (NDCs, na sigla em inglês) dos países, são elementos da arquitetura destes acordos que incentivam algo como uma “corrida” para baixas ambições.

De outro lado, cresceu, nos últimos anos, a distância entre países que adotam políticas climáticas ambiciosas e custosas – baseadas na precificação regulada do carbono – e aqueles que não o fazem ou que expressam sua ambição basicamente através da concessão de subsídios para reduzir os custos da transição energética. Nesse contexto de diversidade de opções de políticas climáticas adotadas em nível nacional (ou subnacional), estas podem, por meio do comércio internacional, gerar impactos significativos.

Pense-se, por exemplo, nas implicações comerciais de políticas intensivas em subsídios adotadas pela China e pelos EUA (sob Biden) para promover a produção de bens “verdes”. Ou então, naquelas que decorrem da adoção, por uma jurisdição, de um preço para o carbono. No primeiro caso, as preocupações com as implicações comerciais dessas políticas emergem nos demais países. No segundo, naqueles que as adotam.

² Nordhaus, W. (2015). *Overcoming free-riding in international climate policy*, American Economic Review, 105(4), <http://dx.doi.org/10.1257/aer.15000001>

³ O *free riding* ocorre “quando uma parte recebe os benefícios de um bem público sem contribuir para os custos. No caso da política internacional de mudanças climáticas, os países têm incentivo para depender da redução de emissões de outros sem adotar uma redução proporcional doméstica” Nordhaus (2015).

⁴ Clausing, K.A. e Wolfram, C. (2023). *Carbon border adjustments, climate clubs and subsidy races when climate policies vary*, Journal of Economic Perspectives—Volume 37, Number 3—Summer

⁵ Global Climate Policy Project (2025). *Building a climate Coalition: aligning carbon price, trade and development*, Interim report, June.

Nesse segundo caso, a adoção de um preço regulado de carbono gera duas preocupações: “em primeiro lugar, produtores (dos países que precificam o carbono) podem enfrentar uma desvantagem competitiva, porque outras jurisdições podem não fazer o mesmo e até subsidiar energia. Em segundo lugar, os benefícios de políticas climáticas ambiciosas serão limitados porque o país colherá apenas uma parte dos ganhos”.

Na análise de Clausing e Wolfram, a questão dos impactos da diversidade de políticas climáticas sobre a competitividade – tema que explicitamente Nordhaus não pretende tratar com sua proposta de clube (seção 3) – emergiu na agenda de políticas por meio da decisão da União Europeia de estabelecer o CBAM, um mecanismo de ajuste de carbono na fronteira que equaliza os custos de carbono entre produtos domésticos e importados.

A adoção do *Inflation Reduction Act* (IRA), no Governo Biden, fortemente baseado em incentivos e redução de custos de investimentos e produção através de subsídios, deu maior impulso ao debate acerca dos impactos da diversidade de políticas climáticas sobre o comércio e a competitividade⁶.

O CBAM é um instrumento-espelho do sistema de comércio de emissões do bloco (ETS, no acrônimo em inglês), introduzido apenas recentemente, quando o ETS começou a se movimentar na direção da eliminação das licenças gratuitas de emissão e da cobrança do preço “cheio” do carbono aos produtores europeus. Com o CBAM, a União Europeia pode avançar no sentido do pleno funcionamento de seu mercado de emissões, ao mesmo tempo em que se dota de mecanismo para evitar “vazamentos de carbono”, em função da transferência de indústrias intensivas em emissões para jurisdições com regulações climáticas menos rigorosas.

A introdução do CBAM pela União Europeia, em grande medida, alterou o cenário em que se discute a questão das relações entre comércio e clima e, em particular, a dos clubes climáticos. Quando Nordhaus publicou seu texto pioneiro, o CBAM sequer tinha entrado na agenda de políticas climáticas da União Europeia.

De um lado, o CBAM “gerou um debate internacional sobre como alinhar metas comerciais e climáticas. Embora o instrumento tenha despertado o interesse pela precificação de carbono e redução de emissões, também levantou preocupações sobre a justiça, em particular sobre os possíveis ônus para os países em desenvolvimento, bem como sobre sua complexidade administrativa. Ver GCPP (2025)⁷.

De outro, sob a ótica mais restrita do tema dos clubes, o CBAM formulou uma proposta concreta de instrumento de penalização a ser aplicado pelos membros do clube aos não-membros. Todos os autores aqui citados consideram a existência de um mecanismo de penalização eficaz e tecnicamente sólido um componente *sine qua non* do sucesso de um clube (ou coalizão).

Nesse contexto, tendo sido desenhado com foco em sua consistência com as regras da OMC, o CBAM da União Europeia ofereceu uma alternativa juridicamente factível à opção de Nordhaus por um imposto aplicado a todas as importações dos países não-membros do clube – alternativa que o próprio autor reconhecia exigir adaptações na regulação multilateral do comércio.

Caberia ao clube (ou coalizão) multilateralizar (ou plurilateralizar) entre seus membros o funcionamento do CBAM a ser aplicado somente aos não membros, levando seus impactos sobre emissões muito além daquilo que se pode esperar com a utilização unilateral do instrumento pela União Europeia (e eventualmente por outras jurisdições) e reduzindo os riscos de fragmentação regulatória que decorreria da multiplicação de regras nacionais de CBAM.

⁶ No segundo governo Trump, boa parte dos incentivos do IRA foram desativados e os EUA não podem mais se tomados como um caso em que a política climática via subsídios é relevante por seus impactos reais e potenciais sobre o comércio. O foco desta questão hoje é a China, que adquiriu grande vantagem em produtos e tecnologias relevantes para a transição climática apoiando suas empresas através de vasta gama de incentivos e subsídios.

⁷ GCPP (2025). Op. Cit.

Pisani-Ferry *et al* (2025)⁸ agregam às preocupações com o *free riding* e com as implicações das assimetrias entre políticas climáticas nacionais, outras motivações para se avançar em direção a uma “*coalition of the willing*” na área do clima: “fragmentação geopolítica, mudança de prioridades e uma administração dos Estados Unidos hostil (que) estão retardando a transição para um modelo econômico mais sustentável (...) enquanto a degradação climática e da natureza acelera”. A proposta de coalizão destes autores contempla não apenas a agenda climática diretamente, mas também a de preservação da natureza e da biodiversidade (seção 3).

Menos explícita, mas também presente como motivação para a criação de uma coalizão de clima e natureza na proposta desses autores, é a preocupação em trazer para esforços de maior ambição nessas áreas as economias emergentes e em desenvolvimento.

Tal preocupação se explica pelo fato de que as emissões, na maioria das economias avançadas, já atingiram o pico e passaram a apresentar quedas constantes, ao passo que, em muitas economias emergentes e em desenvolvimento, continuam aumentando, impulsionadas pelo crescimento econômico e populacional e pela forte dependência contínua de carvão, petróleo e gás.

Segundo os autores, “em 2023, as economias emergentes e em desenvolvimento (incluindo a China) representavam cerca de dois terços das emissões globais. Espera-se que sua participação cresça ainda mais, já que contribuem com a maior parte das novas emissões”. Ademais, essas economias “também são guardiãs de grande parte do capital natural do planeta, de modo que os resultados climáticos coletivos estão entrelaçados com a forma como esses países gerenciam a natureza e a biodiversidade”. Nesse cenário, “os custos da transição verde e da restauração/proteção da natureza nas economias emergentes são frequentemente desproporcionalmente altos em relação ao seu PIB e capacidades fiscais”.

3. Do clube de Nordhaus à coalizão com foco em setores intensivos em emissões: evolução de uma ideia

Na concepção de Nordhaus, o clube é um acordo entre países participantes para realizar reduções harmonizadas de emissões, a partir da definição de um “preço-alvo internacional do carbono”, podendo os países-membros atender a esse preço recorrendo a qualquer mecanismo que escolhessem — imposto sobre carbono, *cap-and-trade* ou um híbrido.

Na proposta, os não participantes devem ser penalizados. Para Nordhaus, este é um requisito essencial para o bom funcionamento do clube e para incentivar a adesão de novos membros. O principal instrumento de penalização seriam sanções comerciais, por suas consequências negativas para os países potencialmente visados. Nas palavras do autor, “um regime sem sanções comerciais se dissipará para o equilíbrio de baixa redução e não cooperação”.

Entre as duas abordagens consideradas para a penalização comercial — as tarifas aplicáveis segundo o teor de carbono das importações originadas em um não membro do clube e as “tarifas de penalidade uniforme” aplicadas a todas as importações deste não membro — o autor opta pelo segundo tipo de instrumento, mecanismo que teria “a vantagem da simplicidade e transparência, embora não relacione a tarifa especificamente ao teor de carbono das importações”.

De acordo com Nordhaus, ao contrário das tarifas sobre carbono, cujo objetivo é reduzir o vazamento de carbono e preservar a competitividade dos produtores domésticos ao reduzir emissões, a tarifa

⁸ Pisani-Ferry, J., Weder di Mauro, B. e Zettelmeyer, J. (2025). *Building coalitions for climate transition and nature restoration*, Bruegel, Policy Brief Issue n17/25, July. Em artigo publicado em fevereiro de 2025, Pisani-Ferry e Blanchard esboçaram propostas do estabelecimento de coalizões plurilaterais nas áreas de clima, comércio e taxação de empresas multinacionais como respostas da União Europeia às iniciativas do segundo governo Trump. Ver Blanchard, O. e Pisani-Ferry, J. (2025). *Europe’s challenges and opportunities: Building coalitions of the willing*, Bruegel, Analysis, February 13.

percentual uniforme visa sobretudo criar um incentivo para atrair novos membros para o clube, contribuindo por essa via para a redução de emissões a nível global.

O autor reconhece que a proposta de uma tarifa aplicada unilateralmente, em nome da ambição global, a todos os produtos importados de outro país – pelo fato deste não ser membro de uma associação voluntária entre países – não se adapta às regras do multilateralismo comercial. Por isso mesmo, inclui em sua proposta a negociação de um “conjunto de “emendas climáticas” à legislação do comércio internacional. As emendas climáticas permitiriam explicitamente tarifas uniformes sobre não participantes dentro dos limites de um tratado climático; também proibiriam retaliação contra países que invocassem o mecanismo”.

Sobre a implementação do acordo *top down* que institucionalizara o clube, Nordhaus não se detém: segundo ele, “não há respostas claras para essas perguntas. Organizações internacionais evoluem de maneiras imprevisíveis. Às vezes, são necessárias repetidas falhas antes que um modelo bem-sucedido seja desenvolvido (...) O destino do Clube do Clima é claro, mas há muitas estradas que chegam até lá”.

Para Clausing e Wolfram, a opção de Nordhaus por uma tarifa horizontal permite atacar o problema do *free-riding*, mas não a assimetria de competitividade gerada pela heterogeneidade de políticas climáticas entre os países, objeto central do CBAM – o que, como visto, fora admitido por aquele autor em seu texto.

Essa observação se aplica mesmo às relações entre os países-membros de um clube climático: “como os clubes climáticos implementariam uma tarifa ampla sem considerar diferenças de políticas climáticas entre os países “membros”, eles não podem resolver preocupações de competitividade industrial (para indústrias expostas ao comércio e intensivas em energia) sem um grau elevado de harmonização de política entre eles”. Além disso, ao desvincular a tarifa a ser aplicada da intensidade de carbono dos produtos importados, “a definição do nível tarifário adequado a ser imposto fora do clube torna-se um julgamento político”.

Haveria outros problemas, relacionados a conflitos que a imposição, pelos membros do clube aos não-membros, de uma tarifa horizontal poderia gerar. Estes conflitos seriam maiores do que aqueles que se pode associar a um mecanismo de ajuste de carbono na fronteira, devido ao maior impacto de tarifas horizontais. Em um cenário de forte tendência à fragmentação do comércio mundial, este é um risco relevante a considerar.

Ademais, ao contrário de um ajuste na fronteira de carbono, as tarifas em um clube climático não são projetadas para tratar igualmente produtores estrangeiros e nacionais no mercado de importação – ou seja, não respeitam a regra do tratamento nacional, pilar do sistema multilateral de comércio. É importante reconhecer que este problema de compatibilidade com as regras comerciais também já fora identificado no texto de Nordhaus.

No texto de 2023, Clausing e Wolfram não formulam uma proposta de institucionalidade para lidar com os problemas que identificam. Centram sua análise na comparação entre as características do CBAM e do clube climático, a partir da preocupação com os impactos da heterogeneidade das políticas climáticas sobre a competitividade das indústrias dos países que, como os membros da UE, adotam políticas que impõem um custo (do carbono) aos produtores domésticos.

Desse ponto de vista, o CBAM é um instrumento mais adequado do que o clube climático nos termos propostos por Nordhaus, e não é uma surpresa que, em um texto mais recente (com outros dois coautores), as autoras afirmem que “o Mecanismo de Ajuste de Fronteira de Carbono da UE (CBAM) oferece um ponto de partida útil para combater incentivos de *free riding*, embora ainda seja necessário trabalhar para que essa abordagem se adeque ao restante do mundo”.

De fato, em texto ainda mais recente, de 2025, Clausing, Wolfram *et al*⁹ evoluem para a proposta de uma coalizão – não mais um clube – de carbono focada nos setores intensivos em emissões e em comércio, ou seja, grosso modo, os mesmos que são objeto do CBAM da União Europeia. A proposta afasta-se decididamente do modelo de Nordhaus, baseado em uma taxa aplicada a todas as importações originárias de países não-membros do clube, e adota o modelo da “taxa de carbono”.

De acordo com os autores, “em uma coalizão climática para indústrias pesadas, os países 'adeririam' comprometendo-se a aplicar uma taxa de carbono (ou um sistema equivalente de comércio de emissões) a indústrias com forte emissão, e combinariam essa taxa com um mecanismo de ajuste de fronteira de carbono”.

A *rationale* da proposta é dupla: primeiro, para os membros da coalizão, a precificação industrial do carbono pode trazer benefícios para redução de emissões enquanto aumenta a receita fiscal. Segundo, o mecanismo de coalizão incentivará a adoção de políticas climáticas ambiciosas, ao dar aos membros acesso preferencial aos mercados dos participantes e potencialmente outros benefícios em relação aos não membros. Ademais, ao “plurilateralizar” o CBAM, a coalizão contornaria os riscos que poderia representar a multiplicação de mecanismos nacionais dessa natureza.

Para tornar a ideia da coalizão mais atraente para os países e promover o crescimento do número de jurisdições associadas, os autores formulam algumas propostas novas. Talvez a principal delas seja a adoção de regra que diferencia, segundo os níveis de renda dos países (baixa, média e alta), os compromissos nacionais dos participantes com um preço mínimo do carbono – expressando, dentro da coalizão, o princípio das 'responsabilidades comuns, mas diferenciadas', central para o processo climático da UNFCCC.

Além de dar aos países de renda média e baixa maiores incentivos para aderir à coalizão, a segmentação proposta “oferece flexibilidade para negociação, com várias alavancas claras a serem ajustadas, como os níveis de preços atribuídos a diferentes países, a duração dos descontos de preços e a velocidade dos ajustes para permissões gratuitas e variações nos *designs* do mercado de *cap-and-trade*”¹⁰.

Se a estrutura de preços do carbono pode ser segmentada em três níveis, os padrões de medição, relatórios e verificação deverão ser uniformes. Essa questão aponta para uma série de outras, que deverão ser negociadas para que a coalizão tenha eficácia e legitimidade: “como garantir a equivalência entre os regimes de precificação e sistema de comércio de emissões (ETS), como garantir a eliminação gradual das permissões livres sob regimes ETS, como controlar e unificar os compromissos de precificação dos países em um ambiente onde as políticas existentes são heterogêneas, e como apoiar países com menor capacidade administrativa”. São questões que também remetem à governança da coalizão, tema tratado, embora ainda de forma genérica, no relatório do GCPP.

Na proposta destes autores, a agenda comercial vai além da combinação do preço do carbono – CBAM, embora esse seja seu eixo principal. Assim, propõe-se que os países, ao ingressar na coalizão, abdicuem de tarifas sobre insumos de energia limpa – o que exigiria que definissem uma lista de insumos para a produção de carbono zero ou baixo carbono que se qualificariam para o regime liberalizado –, evitem disposições de conteúdo local e renunciem a restrições à exportação.

⁹ Clausing, K.; Aldy, J.; Tingley, D.; Wolfram, C. (2025). *Global climate cooperation after 2024. A proposal for a heavy industry climate coalition*, Working paper 25-16, Peterson Institute for International Economics, July.

¹⁰ Na visão dos autores, há um componente dinâmico nessa regra de segmentação que é necessário politicamente para que os países ricos saibam “que haverá disposições para 'graduar' os países quando eles se tornarem mais ricos. Além disso, pode ser útil eliminar elementos das preferências escalonadas ao longo do tempo, talvez junto com maiores fluxos de financiamento climático e a destinação das receitas do CBAM para um fundo de mitigação e assistência técnica para países mais pobres. Tais medidas poderiam tranquilizar os governos de países ricos de que suas empresas não estariam em desvantagem permanente em relação às de países mais pobres”.

Ademais, os participantes da coalizão também poderiam “combinar os critérios de precificação do carbono com incentivos, incluindo o acesso ao mercado, compromissos de financiamento climático e acordos de transferência de tecnologia”.

O *paper* de Pisani-Ferry *et al* retoma o conceito da coalizão climática para indústrias pesadas baseada na combinação entre um preço do carbono “calibrado” pelo nível de renda dos países e a adoção do CBAM contra importações dos produtos dessas indústrias originados em países não membros.

O principal diferencial da proposta de Pisani-Ferry *et al* (2025) é a inserção da ideia de coalizão climática em uma agenda de cooperação plurilateral que contempla ainda:

- a ampliação do financiamento climático, condicionada a compromissos eficazes de descarbonização nos países em desenvolvimento;
- o estabelecimento de parcerias industriais verdes entre, de um lado, países europeus e, em um segundo momento outros países desenvolvidos, e, de outro, países em desenvolvimento, fomentando investimentos de setores industriais intensivos em emissões em países com ampla disponibilidade de fontes de energia renovável¹¹; e
- a implementação de uma arquitetura para remoção de carbono em larga escala e restauração da natureza¹².

Os quatro pilares da iniciativa – a coalizão climática e os três pilares descritos acima - implicam uma 'geometria variável' de coalizões intersectadas, cada uma com uma composição específica, em termos de países, em função de seus interesses. Na visão dos autores, os diferentes pilares têm áreas de interseção e suas dinâmicas tendem a se reforçar mutuamente (especialmente no caso dos três primeiros pilares):

- a participação na coalizão plurilateral CBAM/preços do carbono (Pilar 1) criaria um incentivo baseado no preço para descarbonizar o setor de energia, reduzindo o peso fiscal suportado pelos membros da coalizão financiadora no apoio à descarbonização nos países em desenvolvimento (Pilar 2);
- o apoio financeiro à descarbonização do setor elétrico (Pilar 2) e as parcerias comerciais e de investimento entre países em desenvolvimento e a UE (Pilar 3) poderiam tornar a adesão à coalizão preços do carbono/ CBAM (Pilar 1) mais atraente para aqueles países; e
- a descarbonização dos setores de energia em países em desenvolvimento, prevista no Pilar 2, é uma pré-condição para a terceirização das etapas de produção altamente intensivas em energia para aqueles países com abundante dotação de renováveis, conforme previsto no Pilar 3.

Ao contrário dos trabalhos anteriormente aqui referidos, GCPP (2025) não é um *paper*, mas um relatório (não final) de um projeto do *Global Climate Policy Project*¹³, apresentado em um evento paralelo oficial

¹¹ A proposta deste pilar é assim formulada pelos autores: “a transição verde certamente transformará a divisão internacional do trabalho ao longo das cadeias de valor. Exportadores de produtos primários em países em desenvolvimento, como minério de ferro, tendem a descer na cadeia de valor e exportar produtos processados, como ferro diretamente reduzido, em vez de matérias-primas. Consequentemente, alguns segmentos a montante de indústrias europeias intensivas em energia se moveriam para o sul. Essa reestruturação das cadeias de valor globais seria economicamente eficiente e ajudaria a industrialização do Sul”.

¹² Esse pilar contemplaria: um mecanismo de mercado para emissões negativas e mercados credíveis para captura de carbono baseada na natureza a longo prazo, que também valorizem os serviços ecossistêmicos mais amplos e os co-benefícios da restauração da natureza – não apenas o carbono.

¹³ O Projeto Global de Política Climática (GCPP) é uma iniciativa conjunta entre Harvard e MIT dedicada a identificar e avançar inovações em políticas e instituições climáticas globais. O GCPP apresenta ideias e propostas de políticas que complementam os marcos negociadores existentes e abordam lacunas críticas em comércio, finanças, segurança e outras áreas. O projeto reúne acadêmicos, formuladores de políticas, especialistas do setor e membros da sociedade civil. <https://salatainstitute.harvard.edu/research-initiatives/the-global-climate-policy-project/>

organizado pelo governo do Brasil nas margens da Conferência de Financiamento para o Desenvolvimento em junho.

Assim como os outros dois textos mais recentes aqui referidos, o relatório propõe que o foco da precificação do carbono e da abrangência da coalizão sejam os setores cobertos pelo CBAM da União Europeia. Ao contrário dos demais, no entanto, explicita-se aqui que o preço do carbono referencial incluiria as emissões diretas (escopo 1), mas também as emissões indiretas, associadas ao uso de eletricidade (escopo 2).

O texto apresenta o que seriam os princípios de uma coalizão climática efetiva. Além de ser desenhada de modo que a adesão e a participação dos países sejam permanentemente percebidas como economicamente benéficas para os membros, a coalizão proposta deveria se guiar pela combinação dos princípios de eficiência, justiça, integridade, credibilidade e pragmatismo.

A preocupação com a eficiência da proposta identifica na adoção de um preço único de carbono para todos os países – a opção mais eficiente economicamente –, mas a busca de equilíbrio entre os princípios de eficiência e justiça pode justificar a opção por um piso graduado do preço do carbono por nível de renda¹⁴.

Também com base em preocupações de justiça, a proposta considera, como o fazem Pisani-Ferry *et al* “integrar soluções baseadas na natureza no desenho da coalizão (o que) poderia dar a muitos países de baixa e média renda com estoques florestais significativos incentivos econômicos mais diretos para aderir”.

Para atender ao requisito de integridade, o arcabouço deveria garantir que as empresas dentro dos países membros incorram em custos relacionados ao carbono semelhantes entre si e que bens importados de empresas de países não membros enfrentem custos semelhantes. Esse mecanismo ajudaria a garantir condições equitativas, evitar vazamento de carbono e incentivar outros países a se juntarem à coalizão.

A transparência, “assim como um regime robusto de medição, relatórios e verificação”, são considerados elementos essenciais para “construir confiança e conformidade dentro da coalizão climática”, enquanto o princípio de pragmatismo recomenda que a iniciativa foque inicialmente em um conjunto de setores selecionados, preferencialmente aqueles cobertos pelo CBAM da União Europeia.

O documento tem uma seção especificamente dedicada a incentivos para que países de renda média e baixa participem da coalizão, que vão além da proposta apresentada do estabelecimento de preços de carbono “modulados” pelo nível de desenvolvimento dos países.

Entre estes incentivos, inclui-se um conjunto de medidas voltadas a promover a adoção de tecnologias de baixo carbono em países de baixa e média renda – inclusive através da redução de tarifas e custos de importação de tecnologias de baixo carbono – e a estender o financiamento climático para apoiar suas transições para economias de baixo carbono.

A última seção do relatório é dedicada à governança e implementação da coalizão, definindo diretrizes a serem priorizadas para o estabelecimento da mesma e para a sua expansão. Nesse sentido, o texto entende que a estrutura de governança precisará desempenhar várias funções, tais como: supervisionar a adesão de novos países-membros e a expansão para novos setores; reconhecer regimes de precificação do carbono e verificar os compromissos de precificação do carbono; moldar e aprovar incentivos para inovação tecnológica, financiamento climático e capacitação; aprovar e atualizar regularmente o regime de medição, relatórios e verificação. Além disso, a coalizão precisará estabelecer procedimentos de

¹⁴ Na hipótese de adoção de um preço único, a proposta considera permitir que certos membros de baixa renda aloquem quantidade limitada de licenças gratuitas para emitir gases de efeito estufa.

tomada de decisão, atribuir direitos de voto, definir o papel e as responsabilidades de seu secretariado, bem como de quaisquer cargos de liderança e comitês relevantes.

No que se refere à implementação do arcabouço da coalizão, “um regime robusto de medição, relatórios e verificação (MRV), assim como procedimentos administrativos comuns, são elementos centrais. Um regime de MRV aplicado por toda a coalizão reduziria os encargos de conformidade e administrativos em comparação ao *status quo*, com empresas globais sujeitas a um mosaico de regulamentações inconsistentes”¹⁵.

4. Desafios da implementação de uma coalizão climática

A crise do multilateralismo e a política externa agressiva dos EUA abrem espaço para propostas de arranjos cooperativos plurilaterais em diversas esferas do sistema internacional. Nesse contexto, propostas de arranjos desse tipo podem atrair até mesmo países que, em suas políticas externas, demonstram forte preferência pelo multilateralismo e restringem significativamente o espaço para iniciativas não multilaterais, como é o caso do Brasil

Nos termos de Pisani-Ferry et al, “no contexto da deterioração acelerada do clima e da natureza, esperar até que os EUA retomem sua participação nos arranjos de governança global implicaria aceitar danos irreversíveis e provável catástrofe. Nesse contexto, há um interesse crescente por novas formas de cooperação internacional, como coalizões de voluntários que buscam preservar a cooperação entre países que desejam salvaguardar os bens comuns globais. Tais coalizões também são necessárias para desenvolver novos esquemas de ação coletiva entre subconjuntos de atores”

No caso específico da agenda climática, as dificuldades, associadas à arquitetura do regime climático, para avançar em ritmo compatível com a urgência do aquecimento global e os incentivos a comportamentos de *free-riding* fornecem um argumento adicional para a busca de soluções institucionais que evitem a necessidade de consenso entre todos os países envolvidos nas negociações multilaterais.

Ao mesmo tempo, esse tipo de iniciativa permite aos países mais ambiciosos avançar em suas agendas climáticas nacionais sem temer os potenciais efeitos comerciais (negativos) de suas políticas, especialmente se baseadas na precificação regulada do carbono.

No que diz respeito a este último ponto – a preocupação com efeitos comerciais das agendas climáticas nacionais baseadas em precificação do carbono – a concepção de um mecanismo de ajuste de carbono na fronteira (o CBAM) e sua operacionalização pela União Europeia aparecem como uma solução em princípio compatível com regras comerciais multilaterais e como uma “cenoura” com potencial para, transposta para o nível de uma coalizão, atrair países para um arranjo cooperativo baseado na precificação do carbono.

Sem dúvida, a operacionalização do CBAM levantou preocupações acerca da complexidade do mecanismo e dos seus custos para os exportadores de países em desenvolvimento, além de suscitar novos questionamentos relacionados ao tratamento a ser dado às exportações europeias dos produtos cobertos pelo mecanismo e aos efeitos deste sobre a competitividade dos produtos a jusante das cadeias intensivas em emissões.

Apesar da inegável complexidade do mecanismo, Clausing e Wolfram e Clausing, Wolfram *et al* apresentam diversos argumentos para apoiar a ideia de que a “plurilaterização” do instrumento pode contribuir para atenuar alguns desses problemas, ao permitir integrar o princípio de “responsabilidades comuns, mas diferenciadas”, reduzir – mas não necessariamente eliminar – as preocupações de *carbon*

¹⁵ A autora explicita os desafios associados a essa proposta, envolvendo a qualidade e compartilhamento de dados, o tratamento da questão do *overlapping* de padrões etc.

leakage dos produtores europeus e evitar uma proliferação de CBAMs nacionais nos países desenvolvidos, o que oneraria exportadores de países em desenvolvimento. Além disso, o CBAM geraria um poderoso incentivo para que os países não membros se juntem à coalizão.

Se estes fatores acima apontados favorecem a ideia de um arranjo cooperativo plurilateral como a coalizão climática, não há nenhuma dúvida de que esta proposta terá que enfrentar sérios desafios para se impor como alternativa factível e capaz de atrair número crescente de participantes.

Tais desafios relacionam-se ao ambiente político internacional em que a proposta de coalizão se desenvolve – que, como já comentado, em alguma medida pode vir a incentivar a busca de soluções cooperativas não multilaterais – e a questões relacionadas à concepção e implementação da coalizão.

No que se refere ao primeiro tipo de desafios, a sucessão de choques por que vêm passando a economia e a política globais nos últimos anos (pandemia, invasão da Ucrânia pela Rússia, atuação dos EUA como força disruptiva das regras globais e conflitos bélicos no Oriente Médio) teve forte impacto sobre a posição da agenda climática no cenário global, crescentemente dominada pelas tensões geopolíticas.

Viola¹⁶ aponta os muitos efeitos desta evolução na agenda climática: “mitigação exige horizonte longo, confiança, previsibilidade e coordenação. Geopolítica exige horizonte curto, capacidade de coerção, redundância e controle doméstico. Quando a segunda lógica domina, instituições multilaterais tendem a perder centralidade. Em 2026, isso é visível em múltiplos sinais: fragmentação de regras comerciais, sanções, controles de exportação tecnológica, disputa por minerais críticos e tecnologias estratégicas”.

É possível argumentar que a agenda climática, com foco na preservação e na produção de bens públicos globais, constituiria um campo com elevado potencial para arranjos cooperativos envolvendo países que, em outros campos, têm interesses claramente distintos e até divergentes (como a China e a União Europeia, por exemplo).

Ao mesmo tempo, é incontornável a constatação de que conflitos em áreas não diretamente associadas à agenda climática podem “contaminar” com certa facilidade esforços cooperativos nesse campo, se se leva em conta o fato de que, no atual contexto, nos termos de Viola, “o clima não desaparece, mas é reconfigurado: torna-se uma dimensão da competição, não um campo de cooperação”.

Quanto ao segundo tipo de desafios, aqueles relacionados à concepção e implementação da coalizão, o relatório do GCPP (2025) os aborda em boa medida, ao definir princípios para a sua montagem e diretrizes para a sua governança, temas que provavelmente serão aprofundados na versão final do documento.

A simples enunciação dos princípios deixa entrever os desafios associados à negociação entre os membros da coalizão. No caso da governança, o relatório praticamente se limita a apresentar uma lista de funções e tarefas que deveriam ser assumidas pela coalizão para garantir sua operacionalização. Outros artigos referidos aqui também fazem menção a desafios específicos associados à construção de uma coalizão climática.

O maior destes desafios parece ser encontrar, na concepção e implementação da coalizão, um equilíbrio entre os interesses de países desenvolvidos e em desenvolvimento – algo que também se observa nas negociações climáticas multilaterais. Essa preocupação não parece estar presente no artigo de Nordhaus,

¹⁶ Viola, E. (2026). *A política climática internacional (1992–2026): do globalismo cooperativo à fragmentação geopolítica numa Terra acima de 1,5°C*. O artigo será publicado no e-book em comemoração aos 20 anos do CINDES.

mas sim nos demais trabalhos aqui referidos, que apresentam diversas ideias voltadas a evitar que esse desafio se torne insuperável.

Do lado dos países desenvolvidos, a preocupação principal seria evitar que se estabeleçam, dentro da coalizão, regras de tratamento diferenciado segundo níveis de renda que possam acabar incentivando o *carbon leakage* entre países-membros, com o deslocamento de produção industrial para países em desenvolvimento e pobres beneficiados por preços de carbono muito inferiores aos vigentes nos desenvolvidos. Cabe lembrar que, mesmo entre países que adotam atualmente regras de precificação do carbono, observa-se grande disparidade entre os preços implícitos de carbono gerados pelas regulações, assim como entre os graus de cobertura (percentual de emissões cobertas) destas.

As propostas apresentadas para lidar com essa questão aparecem sobretudo no trabalho de Pisani-Ferry *et al*, ao considerar a ideia de estabelecer diferentes níveis de preço do carbono para os membros da coalizão, em função de seu nível de renda: para esses autores, essa diferenciação deveria ser vista como uma “medida de transição, com as alíquotas do imposto sobre carbono aumentando à medida que os países alcançam níveis mais altos de renda. Essa expectativa de convergência de preços do carbono deve reduzir os incentivos para que indústrias intensivas em carbono se realoquem para jurisdições com preços de carbono mais baixos”.

Já as propostas para atender aos interesses e preocupações dos países em desenvolvimento e pobres são muito mais detalhadas e encontram-se nos três trabalhos citados que avançam na definição das características da coalizão. O estabelecimento de distintos níveis de preços de carbono, segundo os níveis de renda dos países membros, é uma proposta adotada nesses trabalhos. Há diversas referências à relevância de acesso a tecnologias verdes e das finanças climáticas, mas é nos trabalhos de Pisani-Ferry *et al* e de GCPP que as propostas são mais detalhadas.

Como já se observou, GCPP dedica uma seção do relatório aos instrumentos para incentivar a participação dos países em desenvolvimento e países pobres na coalizão, com propostas voltadas para aumentar o acesso dos países em desenvolvimento e pobres às tecnologias verdes e para aumentar o financiamento para a descarbonização nesses países.

Pisani-Ferry *et al*, de certa forma, condicionam o êxito da iniciativa à capacidade para integrar à coalizão países em desenvolvimento, hoje responsáveis por 2/3 das emissões e com tendência de crescimento em sua participação. Nesse sentido, como comentado, sua proposta integra à discussão específica sobre a coalizão climática outros três pilares de financiamento, investimentos e preservação da natureza, todos voltados para incentivar esforços de descarbonização nos setores energético, industrial e agroflorestal nos países em desenvolvimento.

Ainda que as propostas apresentadas possam contribuir para gerar convergências entre países desenvolvidos e em desenvolvimento no âmbito da coalizão, não se pode ignorar que são grandes as chances de que divergências surjam ao se discutir, por exemplo, a posição da China – o maior emissor mundial – na coalizão e as questões da “graduação” dos países em função da evolução de seu nível de renda e da eventual convergência dos diferentes preços do carbono em torno de um preço único. Também é possível supor que a questão da governança da coalizão, apenas esboçada no GCPP, seja o foco de divergências entre países desenvolvidos e em desenvolvimento.

Há outros desafios que não se sobrepõem de forma imediata à gestão da clivagem entre países de distintos níveis de renda, ainda que esta clivagem possa se manifestar também aí. Um dos principais deles é o estabelecimento de um regime robusto de medição, relatórios e verificação (MRV). De acordo com o relatório do GCPP, “os desafios aqui são muitos e envolvem sobretudo a qualidade dos dados e métricas para avaliar esforços de política e emissões e a existência de um grande número de padrões e

sistemas de cálculo de emissões”. Como lidar com a diversidade dos sistemas de precificação do carbono e dos esforços já realizados na esfera climática?

Não há resposta fácil para essa questão. Nos termos de Clausing e Wolfram, porque “provavelmente será difícil para os países concordarem sobre como medir a equivalência aproximada da ambição política. Alguns países podem preferir o imposto sobre o carbono, enquanto outros preferem uma abordagem de *cap-and-trade*, e as escolhas de preço do carbono provavelmente serão diferentes. Além disso, algumas economias nacionais podem já estar emitindo menos carbono por pessoa, talvez por causa da composição de sua indústria ou porque já possuem uma quantidade substancial de energia hidrelétrica ou nuclear. Esses países podem sentir que suas políticas atuais já são suficientemente ambiciosas, prescindindo de novas medidas”.

Do ponto de vista da formação da coalizão, o que está em jogo, nesse caso, são os princípios de integridade e de credibilidade da iniciativa. Nos termos do GCPP, “para atender ao requisito de integridade, o arcabouço deveria garantir que as empresas dentro dos países membros incorram em custos relacionados ao carbono semelhantes entre si, e que bens importados de empresas de países não membros enfrentem custos semelhantes. Esse mecanismo ajudaria a garantir condições equitativas, evitar vazamento de carbono e incentivar outros países a se juntarem à coalizão”.

Como fazê-lo? Os membros da coalizão precisarão decidir se vinculam formalmente os sistemas domésticos de precificação de carbono ou se estabelecem um processo de reconhecimento mútuo, que pode ser teoricamente a solução mais prática, mas exigiria a implementação de mecanismos institucionais para avaliar se os países cumprem os compromissos da coalizão.

Ora, como observou Kahler¹⁷, o reconhecimento mútuo é um instrumento cuja utilização implica algum grau de competição institucional entre os países-membros, o que só seria politicamente viável em situações em que políticas nacionais apresentam grau significativo de convergência – caso, por exemplo, da integração europeia. No contexto europeu, a competição institucional tornou-se mais aceitável “porque os limites implícitos desta competição estavam claros” e eram partilhados pelos membros.

Não parece razoável supor que, em uma coalizão ampla reunindo países desenvolvidos e em desenvolvimento, haja grau de convergência de políticas suficientemente alto — antes mesmo da operacionalização da iniciativa — para fazer do reconhecimento mútuo o mecanismo de tratamento das diferenças entre políticas nacionais de precificação do carbono.

De forma mais ampla, estas questões apontam, ainda que indiretamente, para o potencial *trade-off* entre os objetivos de ampliar o número de países-membros da coalizão – para constituir uma massa crítica de emissores – e de assegurar um elevado nível de ambição, em termos de objetivos climáticos, para a iniciativa. Um crescimento acelerado do número de aderentes às custas do “afrouxamento” das regras de *compliance* com objetivos de descarbonização poderia a termo comprometer a própria *rationale* da iniciativa¹⁸.

¹⁷ Kahler, M. (1993) - *Régimen comercial y diversidad nacional* – in América latina / Internacional, primavera, vol1 n. 1, FLACSO/ Buenos Aires.

¹⁸ Essa e outras questões específicas, mas nem por isso irrelevantes, deverão ser abordadas pelo GCPP em seu relatório final: “o relatório final também considerará os *trade-offs* envolvidos em aproveitar os *frameworks* existentes e aprender com esforços em andamento, como o alinhamento UE-Reino Unido ETS, como base para uma rápida escalabilidade, em contraste com a necessidade de um quadro MRV mais inclusivo com apoio político duradouro”.

Um estudo recente¹⁹ dá algumas pistas sobre o possível tratamento a ser dado a esta questão. O estudo examina se o CBAM incentivou a adoção de políticas de precificação de carbono em países terceiros com vários níveis de renda. Estimou-se o efeito da exposição ao CBAM na probabilidade de países fora da UE adotarem políticas de precificação de carbono.

Os autores concluem que “países com maior exposição comercial ao CBAM aumentaram significativamente os anúncios de políticas de precificação do carbono desde que a Comissão Europeia antecipou o CBAM em 2019, mas esses efeitos estão concentrados nos países de renda alta e média alta, o que, para os autores, sugeriria que países em faixa de renda inferiores a estas “enfrentam restrições técnicas e institucionais para adotar políticas semelhantes de precificação de carbono”. Essa conclusão parece indicar que em uma perspectiva pragmática e ao menos em um primeiro momento, a formação de coalizão climática deveria se apoiar na busca de convergência entre países de renda alta e média-alta sensíveis ao CBAM.

Em qualquer caso, não há como ignorar ou minimizar os desafios que a iniciativa da coalizão anunciada na COP30 enfrentará. O Box 1 abaixo descreve, a partir de um estudo recentemente publicado sob coordenação do IISD²⁰, os desafios e dilemas que se apresentam para diferentes coalizões climáticas – nesse caso voltadas para promover a eliminação ou redução do uso de combustíveis fósseis - estabelecidas nos últimos anos, identificando os principais *gaps* para que tais iniciativas atendam a requisitos de eficácia e justiça.

¹⁹ Bahí, A., M. Fuchs and C. Reverdy (2026) *Carbon pricing beyond borders: assessing climate policy spillovers from the EU carbon border adjustment mechanism*, Working Paper 05/2026, Bruegel, available at <https://doi.org/10.64153/QIJX8741>

²⁰ International Institute for Sustainable Development (2026). *Progressing the transition away from fossil fuels: Lessons from case studies*. IISD Report, March. O projeto que deu origem a esse relatório envolveu, além do IISD, instituições de diversos países, entre as quais o Observatório do Clima, do Brasil.

Box 1

O relatório *Progressing the transition away from fossil fuels: Lessons from case studies*, publicado pelo IISD, descreve “iniciativas nacionais, parcerias internacionais e processos setoriais que— em conjunto— oferecem lições valiosas para projetar e implementar roteiros e planos de abandono gradual dos combustíveis fósseis” (TAFF, no acrônimo em inglês, como as demais siglas neste Box).

Nesse contexto, são apresentados casos que envolvem diretamente iniciativas de coordenação internacional voluntária entre *stakeholders* diversos, entre as quais as parcerias bilaterais para redução de metano, propostas pela União Europeia, e as “alianças de pioneiros” (*first-mover alliances*) focadas em combustíveis específicos ou em objetivos de política:

- a reforma dos subsídios aos combustíveis fósseis (COFFIS);
- a eliminação gradual da energia a carvão *unabated*, em linha com os objetivos do Acordo de Paris (PPCA);
- a administração do *phase out* da produção de óleo e gás (BOGA); e
- a redução dos problemas práticos da cadeia de suprimentos que atualmente impedem a rápida implantação de energia limpa (GCPA *Supply Chains Mission*).

Cada “aliança de pioneiros” é descrita sucintamente: data de estabelecimento, países e *stakeholders* – governamentais ou não – envolvidos, objetivos e metas principais, instrumentos mobilizados, mecanismos de *compliance*, categorias de membros e/ou graus diversos de compromisso segundo grau de desenvolvimento etc. O relatório avalia positivamente as contribuições dessas iniciativas no sentido de ajudar a “empurrar”, através do intercâmbio de conhecimento e do estabelecimento coletivo de normas, as agendas domésticas de *phase-out* dos combustíveis fósseis.

Mas reconhece que o grau de *compliance* dos membros varia significativamente, especialmente quando há metas vinculadas a datas (caso da COFFIS). Nesse caso, “os mecanismos de conformidade associados (à iniciativa) não foram fortes o suficiente para garantir que a falha em alcançar progressos possa ser tratada de forma eficaz, apontando para a importância de mecanismos rigorosos de monitoramento, relatórios e verificação (MRV) para os roteiros do abandono gradual dos combustíveis fósseis”.

Outra conclusão do relatório é que a “estrutura de incentivos” estabelecida pelas regras da coalizão importa. No caso de BOGA, o estabelecimento de um fundo de transição parece ter sido relevante “para atrair países sem acesso a recursos e capacitações para se comprometerem com trajetórias de *phase-out*”.

Sintetizando, o relatório sustenta que “apesar de suas contribuições, todas as alianças revelam lacunas no apoio estruturado global à eliminação gradual dos combustíveis fósseis. Eles dependem fortemente da liderança política voluntária e da filantropia, em vez de estarem inseridos em um quadro internacional mais amplo que poderia ampliar a assistência técnica, o financiamento e o monitoramento”.

5. Conclusão

Desde o trabalho pioneiro de Nordhaus, a *rationale* para uma coalizão climática evoluiu para integrar preocupações relacionadas à agenda de competitividade dos países desenvolvidos – europeus, sobretudo – e esforços para atrair países em desenvolvimento, onde as emissões de carbono se concentram de forma crescente.

Nenhuma dessas questões estava entre as preocupações de Nordhaus, que também reconhecia a necessidade de ajustes nas regras comerciais para tornar legítimo o uso de uma taxa “horizontal” de carbono nas importações dos países-membros da coalizão originada em não membros.

A implementação do CBAM na União Europeia, com foco em setores intensivos em emissões e em comércio, forneceu uma resposta concreta para a questão de como sancionar os não membros da coalizão de forma em princípio compatível com as regras multilaterais. Trazida para a discussão sobre a coalizão climática, ela opera como um forte incentivo para a adesão de países desenvolvidos e em desenvolvimento à iniciativa.

O modelo que parece emergir dos trabalhos aqui referidos aponta para uma coalizão em que:

- o preço do carbono se estabelece em três níveis, em função da renda dos países – tal segmentação sendo vista como transitória por alguns autores;
- o CBAM é aplicado às importações de países não membros
- o escopo é inicialmente limitado aos mesmos produtos cobertos pelo CBAM da União Europeia. No caso do relatório do GCPP, propõe-se explicitamente que se considerem emissões de escopos 1 e 2.

Além disso, há uma série de propostas para incentivar a participação de países em desenvolvimento e pobres e aumentar os incentivos para que estes países se comprometam com metas ambiciosas de descarbonização.

Indo adiante, a proposta terá que enfrentar desafios significativos para compatibilizar participação de países em desenvolvimento e pobres e ambição climática da coalizão. Embora a ideia de coalizão se origine, em boa medida, da constatação das dificuldades para obter resultados significativos nas negociações multilaterais, como a polarização Norte-Sul, não parece razoável supor que fatores que dificultavam estas se diluirão no ambiente plurilateral da coalizão.

Tais desafios tendem a se expressar principalmente na oposição “horizontal” entre países desenvolvidos e os demais, e nas discussões sobre o estabelecimento de um sistema de MRV e sobre o tratamento a ser dado a diferentes políticas nacionais de precificação do carbono, bem como sobre a governança da coalizão.

E o Brasil, nesse contexto? O país foi o “promotor” da Declaração sobre a coalizão climática apresentada na COP30 e espera-se que desempenhe um papel relevante nas discussões sobre a iniciativa.

É inegável que, através da assinatura do acordo Mercosul – União Europeia com seu capítulo sobre comércio e desenvolvimento sustentável e da promoção da Declaração sobre a coalizão climática na Cop30, o país abriu espaço, em sua agenda de política econômica externa, para os temas que associam comércio e clima. Até então, essa associação era quase automaticamente traduzida como “protecionismo verde” de países desenvolvidos frente à competitividade do Brasil e de outros países em desenvolvimento em setores intensivos em recursos naturais.

Através da ideia da coalizão climática, o Brasil se aproxima de países desenvolvidos e em desenvolvimento que se identificam pela ambição climática por meio da precificação do carbono. Nesse sentido, seria desejável, para o próprio êxito da iniciativa para cujo lançamento o Brasil deu contribuição decisiva, que, no âmbito das discussões sobre a coalizão, a diplomacia brasileira não deixasse seu posicionamento ser capturado pela polarização Norte-Sul.

Esse papel do Brasil na coalizão tem sua contrapartida doméstica no estabelecimento de um sistema de comércio de emissões bastante exigente e ambicioso, do ponto de vista climático, não cedendo a pressões que possam mitigar seus objetivos de redução de emissões.

Sabe-se que um sistema de comércio de emissões é um mecanismo complexo que combina a imposição de custos e a concessão de incentivos. Equilibrar, no desenho e na implantação do sistema brasileiro de comércio de emissões, essas duas dimensões, sem hipotecar os objetivos climáticos, constitui uma meta desejável para o país, por razões domésticas e de política externa.