

FOSSIL FUEL TREATY

# ORIENTAÇÕES PARA ELABORADORES DE POLÍTICAS

Publicado em

*Maio de 2023*

Saiba mais em

*FossilFuelTreaty.org*



**FOSSIL FUEL**  
**NON-PROLIFERATION**  
**TREATY**



# CONTEÚDO

<i>01.</i>	<i>INTRODUÇÃO</i>	<i>3</i>
<i>02.</i>	<i>ELEMENTOS PARA A ELABORAÇÃO DE UM TRATADO DE NÃO PROLIFERAÇÃO DE COMBUSTÍVEIS FÓSSEIS</i>	<i>7</i>
<i>03.</i>	<i>PROPOSTAS DE AÇÕES PARA GOVERNOS NACIONAIS</i>	<i>8</i>
<i>04.</i>	<i>APÊNDICE: SUGESTÃO DE TEXTO SOBRE A OFERTA DE COMBUSTÍVEIS FÓSSEIS</i>	<i>11</i>

# 1. INTRODUÇÃO

*O Tratado de Não Proliferação de Combustíveis Fósseis visa cumprir as metas do Acordo de Paris, enfrentando explicitamente os maiores impulsionadores da crise climática: os combustíveis fósseis. Observa-se uma conjuntura positiva e significativa em prol de um tratado como forma de acelerar uma transição justa, rápida e financiada para o abandono de combustíveis como carvão, petróleo e gás.*

## A NECESSÁRIA COORDENAÇÃO INTERNACIONAL PARA UMA TRANSIÇÃO JUSTA

Os combustíveis fósseis são os maiores impulsionadores das mudanças climáticas, sendo responsáveis por 86% das emissões de dióxido de carbono na última década, segundo o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC). Diante da emergência climática, a Agência Internacional de Energia deixou claro que a expansão dos combustíveis fósseis **é desnecessária e incompatível com a meta de 1,5°C**. Na verdade, o Registro Global de Combustíveis Fósseis sugere que a extração das reservas existentes de combustíveis fósseis é suficiente para esgotar sete vezes o restante do orçamento global de emissões de carbono.

Apesar dessas evidências e do aumento global de eventos climáticos extremos em 2022, **governos mundo afora mantêm os planos para a produção de mais que o dobro da quantidade de carvão, petróleo e gás que seria condizente com um mundo até 1,5 °C mais quente**, segundo o Relatório sobre a Lacuna de Produção do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA).

A invasão russa na Ucrânia encorajou aqueles que, na contramão da ciência, seguem defendendo o atual estado das coisas – e até mesmo uma dependência cada vez maior – no que diz respeito à produção de combustíveis fósseis. É fato que quase **2,4 bilhões de pessoas – 30% da população mundial – vivem em**

**países dependentes dos combustíveis fósseis**. Essas nações correm o risco de enfrentar consequências econômicas, sociais e de desenvolvimento significativas relacionadas à perda de receita por conta de ativos ociosos ligados aos combustíveis fósseis.

**Planejamento cuidadoso e coordenação internacional são, portanto, essenciais para lidar com o desafio duplo de eliminar gradualmente os combustíveis fósseis, com rapidez suficiente para evitar mudanças climáticas catastróficas e, ao mesmo tempo, garantir equidade e uma transição global justa.**

Maior cooperação internacional na gestão da produção de combustíveis fósseis é um pré-requisito para uma transição global mais equitativa, deixando para trás o carvão, o petróleo e o gás. Ademais, tal cooperação complementar o Acordo de Paris, ajudando a abordar diretamente a fonte primária de emissões de dióxido de carbono.

Os apelos para a eliminação gradual dos combustíveis fósseis remontam à Declaração de Suva (2015), na qual nações do Pacífico expressaram sua “grave preocupação de que o aumento contínuo da produção de combustíveis fósseis (...) prejudica os esforços para reduzir as emissões globais de GEE e a meta de descarbonizar a economia global”. Mais recentemente, a Declaração de Kainaki II reivindica uma “transição justa dos combustíveis fósseis” em nível global.

## O TRATADO DE NÃO PROLIFERAÇÃO DE COMBUSTÍVEIS FÓSSEIS

Nesse contexto, **há apelos crescentes para que governos negociem um Tratado de Não Proliferação de Combustíveis Fósseis, um mecanismo internacional proposto para complementar o Acordo de Paris para o cumprimento da meta de aquecimento médio global de 1,5°C.** A proposta do Tratado de Não Proliferação de Combustíveis Fósseis estrutura-se em três pilares:

### *Transição global justa*

**Permitir uma transição global justa** para todos os países, trabalhadores e comunidades, inclusive mediante apoio à transição da dependência de combustíveis fósseis, ampliando o acesso à energia renovável e permitindo a diversificação econômica para caminhos de desenvolvimento que não envolvam combustíveis fósseis;

### *Não proliferação*

**Prevenir a proliferação de carvão, petróleo e gás,** impedindo novas licenças de exploração e produção;

### *Eliminação gradual justa*

**Eliminar gradualmente a produção existente de combustíveis fósseis,** conforme a meta climática global de 1,5°C, de uma maneira justa e equitativa pela qual as nações ricas, com capacidade e responsabilidade histórica pelas emissões, são aquelas que devem fazer a transição mais rapidamente.

A proposta de um mecanismo global para gerenciar a produção de combustíveis fósseis ganhou força em vários círculos diplomáticos e acadêmicos desde a assinatura do Acordo de Paris. A campanha global e iniciativa diplomática cobrando a elaboração de um Tratado de Não Proliferação de Combustíveis Fósseis foi lançada em setembro de 2020 e, desde então, vem obtendo apoio de um espectro diverso de instituições, intelectuais e governos.





*Em setembro de 2022, **Vanuatu** tornou-se o primeiro país a se manifestar publicamente, no plenário da Assembleia Geral da ONU, em prol da negociação de um Tratado de Combustíveis Fósseis. Em dezembro de 2022, **Tuvalu** tornou-se a primeira nação a pedir um Tratado de Combustíveis Fósseis no plenário da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (UNFCCC).*

Esse pedido ocorreu após a Organização Mundial da Saúde (OMS) emitir um apelo por um Tratado de Combustíveis Fósseis. Além disso, os três pilares do tratado proposto também foram endossados por mais de 75 grandes cidades e governos subnacionais mundo afora – incluindo Lima, Paris, Londres, Sydney, Havaí e Calcutá –, 101 ganhadores do Prêmio Nobel, mais de 3 mil cientistas e acadêmicos, mais de 2 mil organizações da sociedade civil e mais de 500 parlamentares de 69 países.

Além dos apelos de Vanuatu e Tuvalu por um Tratado de Não Proliferação de Combustíveis Fósseis, **a proposta ganhou demonstrações públicas de apoio de um cardeal do Vaticano, do presidente do Timor-Leste, do governo da Nova Zelândia e uma resolução do Parlamento Europeu.**



## O PAPEL DE UM TRATADO INTERNACIONAL SOBRE A PRODUÇÃO DE COMBUSTÍVEIS FÓSSEIS

Um Tratado de Não Proliferação de Combustíveis Fósseis complementar os elementos do Acordo de Paris, abordando explicitamente o lado da oferta de combustíveis fósseis, de modo a promover cooperação internacional para o apoio ativo a uma transição global justa.

**Outros mecanismos internacionais que gerenciaram ameaças como a das armas nucleares e minas terrestres mostraram que um tratado não precisa ser universal para ser efetivo.** Um grupo de “países precursores” – incluindo os mais vulneráveis às mudanças climáticas, não produtores e produtores de pequeno e médio porte – pode impulsionar mudanças significativas ao gerar colaboração entre países consumidores e produtores visando diminuir a produção, bem como criar novos marcos legais internacionais e normas adaptáveis que possam ser aplicadas no setor financeiro, em governos subnacionais e, finalmente, em políticas nacionais.



## 2. INGREDIENTES PARA A ELABORAÇÃO DE UM TRATADO DE NÃO PROLIFERAÇÃO DE COMBUSTÍVEIS FÓSSEIS

Análises recentes<sup>1</sup> apontam que, historicamente, campanhas bem-sucedidas de tratados humanitários, sanitários e ambientais se basearam nos seguintes ingredientes:

### 1) *Um movimento vibrante e crescente da sociedade civil*

A Iniciativa do Tratado de Não Proliferação de Combustíveis Fósseis foi lançada em setembro de 2020 e, desde então, obteve a adesão significativa de 101 ganhadores do Prêmio Nobel, mais de 3 mil cientistas e acadêmicos, mais de 2.000 organizações da sociedade civil, mais de 500 parlamentares de 69 países, e 75 grandes cidades e governos subnacionais, incluindo Londres, Havaí e Calcutá.

### 2) *Evidências emergentes e base de conhecimento*

Em setembro de 2022, a Carbon Tracker lançou o Registro Global de Combustíveis Fósseis, que rastreia a produção de combustíveis fósseis mundo afora e as emissões de CO<sub>2</sub> a ela associadas. A Iniciativa do Tratado de Combustíveis Fósseis também trabalha com organizações parceiras da Global Gas & Oil Network para desenvolver uma Comissão Mundial de Combustíveis Fósseis, bem como um Rastreador de Não Proliferação de Combustíveis Fósseis que forneça um banco de dados das principais políticas mundiais do lado da oferta.

### 3) *Um grupo de países precursores e inovadores*

Em setembro de 2022, Vanuatu se tornou o primeiro país a pedir publicamente, no plenário da Assembleia Geral da ONU, a negociação de um Tratado de Não Proliferação de Combustíveis

Fósseis. Um mês depois, o Parlamento Europeu aprovou uma resolução pedindo às nações que desenvolvessem um Tratado de Não Proliferação de Combustíveis Fósseis, seguido pelo governo de Tuvalu. Em Março de 2023, Vanuatu e Tuvalu promoveram um diálogo ministerial sobre transição global justa, e formaram um bloco de seis países do Pacífico – Vanuatu, Tuvalu, Tonga, Fiji, Niue e Ilhas Salomão – comprometidos em criar um “Pacífico Livre de Combustíveis Fósseis” e liderar a criação de uma aliança global para negociar um Tratado de Combustíveis Fósseis.

### 4) *Selecionando um fórum de negociações*

As opções incluem uma resolução da Assembleia Geral da ONU (semelhante ao Tratado sobre a Proibição de Armas Nucleares), um mandato de negociação na Assembleia Ambiental da ONU (semelhante ao Tratado Global do Plástico) ou um processo de negociações autônomo (semelhante ao Tratado de Banimento de Minas Terrestres). A definição do melhor fórum de negociações envolve as preferências dos países precursores, os espaços nos quais uma conjuntura positiva possa ser construída, e as regras de procedimento relevantes.<sup>2</sup>

### 5) *Elaboração da matéria do tratado*

O texto do tratado será negociado pelos países-parte. Na preparação para garantir um mandato de negociação para um tratado, os países precursores podem desenvolver um conjunto de princípios para orientar as negociações.

# 3. PROPOSTAS DE AÇÕES PARA GOVERNOS NACIONAIS

À medida que leva adiante sua estratégia diplomática, a Iniciativa do Tratado de Não Proliferação de Combustíveis Fósseis busca o apoio de governos por meio das seguintes atividades:

## *Manifestação pública de apoio a um Tratado dos Combustíveis Fósseis*

Acompanhar Vanuatu, Tuvalu, o Parlamento Europeu, o Ministério do Clima da Nova Zelândia e o presidente do Timor-Leste, manifestando-se publicamente em prol de um Tratado de Não Proliferação de Combustíveis Fósseis.

## *Participação em reuniões*

Uma série de reuniões informais de representantes de governo é um primeiro passo importante para estabelecer um entendimento comum sobre o desafio da coordenação global em torno da oferta de combustíveis fósseis e da construção de apoio diplomático para um tratado. Uma série de reuniões sobre combustíveis fósseis poderia ser liderada por um grupo de países precursores. Foi esse o modelo de sucesso do Processo de Ottawa, que levou ao Tratado de Banimento de Minas Terrestres. Uma reunião inicial foi realizada na Estocolmo+50, organizada pelo Conselho Nórdico, com contribuições de Vanuatu, da Finlândia e do PNUMA. Esse processo foi seguido por uma

convocação na COP27, em Sharm El-Sheikh, que terá desdobramentos em 2023.

## *Construindo um grupo de países precursores*

Trabalhar por meio de canais diplomáticos para envolver os países-alvo com a ideia de um Tratado de Não Proliferação de Combustíveis Fósseis – incluindo países produtores de pequeno e médio porte dos Estados insulares do Pacífico, e produtores de combustíveis fósseis particularmente dependentes.

## *Apoio ao Parecer sobre Mudanças Climáticas na Corte Internacional de Justiça (CIJ)*

Após decisão histórica da Assembleia Geral da ONU, que aprovou um pedido de parecer sobre mudanças climáticas e direitos humanos da Corte Internacional de Justiça, trabalhar para garantir que questões relacionadas aos combustíveis fósseis sejam incluídas no escopo do parecer.

---

1. Leia a análise completa das lições de outros tratados humanitários relevantes para a construção de um marco internacional sobre a oferta de combustíveis fósseis: <http://fossilfuel treaty.org/humanitarian-treaties-lessons>

2. Acesse uma visão geral mais detalhada dos possíveis caminhos de desenvolvimento de marcos legais internacionais para um Tratado de Não Proliferação de Combustíveis Fósseis: <http://fossilfuel treaty.org/legal-pahthways-briefing>

## *Engajamento em processos multilaterais*

Participação em processos da ONU e multilaterais, como o LDC-5, a Assembleia Ambiental da ONU, a UNFCCC, a Assembleia Geral da ONU e a próxima Conferência do Futuro, para buscar oportunidades estratégicas de inclusão de considerações sobre os combustíveis fósseis. Essas menções dizem respeito a termos relacionados à oferta de combustíveis fósseis e/ou ao apelo por um Tratado de Não Proliferação de Combustíveis Fósseis em declarações oficiais de fóruns multilaterais como a COP28, além de pressão para incluir menções complementares relevantes por meio dos processos formais. No que diz respeito à UNFCCC, os processos relevantes incluem o Global Stocktake, o Comitê de Especialistas de Katowice sobre os impactos da implementação de medidas de resposta, o recém-acordado programa de trabalho de transição justa, e o processo de aumento de ambição nas Contribuições Nacionalmente Determinadas (leia o apêndice para sugestões de texto).

## *Apoio a outras iniciativas do lado da oferta de combustíveis fósseis*

- Avançar na adoção de um Tratado de Não Proliferação de Combustíveis Fósseis;
- Propor e/ou catalisar uma Comissão Mundial de Combustíveis Fósseis;
- Participar junto à Beyond Oil and Gas Alliance e à Powering Past Coal Alliance, e trabalhar com os países membros para apoiar um Tratado de Não Proliferação de Combustíveis Fósseis;
- Buscar oportunidades no G7/G20 para promover ações do lado da oferta e reivindicar um Tratado de Combustíveis Fósseis;
- Apoiar ativamente a atuação em fóruns multilaterais em prol da retirada de subsídios aos combustíveis fósseis.

## **APOIO OFERECIDO PELA INICIATIVA DO TRATADO DE COMBUSTÍVEIS FÓSSEIS**

A Iniciativa do Tratado de Não Proliferação de Combustíveis Fósseis pode apoiar o envolvimento diplomático do seu país por meio dos seguintes recursos:

- Materiais informativos e recursos para apoiar a participação em eventos e palestras que debatam a questão da oferta de combustíveis fósseis;
- Recursos adicionais em apoio a esforços diplomáticos;
- Pesquisa e desenvolvimento de políticas em questões-chave ou áreas em que sejam necessários mais conhecimento e informações;
- Apoio de comunicação, incluindo redação de artigos, produção de vídeos, publicações, apresentações e distribuição de materiais e outros recursos;
- Uma rede diversificada de validadores e amplificadores externos, confiáveis, reconhecidos no mundo inteiro que podem promover, reconhecer e apoiar a liderança de seu país nessa questão.

## *Medidas que os governos podem tomar para reduzir a dependência da oferta de combustíveis fósseis<sup>3</sup>*

Além do envolvimento em processos internacionais por meio das etapas descritas acima, os países podem adotar uma série de políticas internas para limitar a produção de combustíveis fósseis e a dependência da economia, do setor de energia e do mercado de trabalho em relação à produção de combustíveis fósseis.

CATEGORIAS	POLÍTICAS DO LADO DA OFERTA
<b>Abordagens regulatórias</b>	<p>Limitar a exploração, produção ou exportação (por exemplo, através de moratórias, proibições ou cotas);</p> <p>Proibir o desenvolvimento ou limitar licenças para recursos específicos, infraestruturas (oleodutos e terminais, portos de carvão etc.) ou uso de certas tecnologias;</p> <p>Garantia de avaliações abrangentes (upstream e downstream) sobre emissões em análises de impacto ambiental de novos projetos de oferta de combustíveis fósseis.</p>
<b>Instrumentos econômicos</b>	<p>Retirar subsídios aos produtores de combustíveis fósseis;</p> <p>Introduzir taxas ou impostos para a produção ou exportação de combustíveis fósseis e aumentar os royalties.</p>
<b>Fornecimento de bens e serviços pelo governo</b>	<p>Auxiliar trabalhadores e comunidades na transição da produção de combustíveis fósseis;</p> <p>Desinvestir fundos de investimento estatais ligados a empresas envolvidas na produção de combustíveis fósseis;</p> <p>Restringir o financiamento de projetos de oferta de combustíveis fósseis por instituições financeiras estatais (por exemplo, agências de crédito à exportação e bancos nacionais e multilaterais).</p>
<b>Informação e transparência</b>	<p>Exigir divulgação corporativa de riscos climáticos de longo prazo associados à produção e exploração upstream de capital intensivo;</p> <p>Definir metas para reduzir a produção de combustíveis fósseis e reportar a evolução junto com os relatórios de mitigação climática existentes (por exemplo, usando uma estrutura de cálculo de emissões baseada na extração).</p>
<b>Maior apoio internacional</b>	<p>Os países do Norte Global devem fornecer financiamento adicional, tecnologia e suporte de capacitação aos países do Sul Global, permitindo a transição para 100% de energia renovável, a diversificação econômica de setores e economias dependentes de combustíveis fósseis, e a transição justa para trabalhadores e comunidades.</p>

3. Adaptado de Lazarus, M, P. Erickson e K. Tempest (2015). *Supply-side climate policy. the road less taken*. SEI Working Paper No. 2015-13.

# APÊNDICE: SUGESTÃO DE TEXTO SOBRE A OFERTA DE COMBUSTÍVEIS FÓSSEIS

**O texto a seguir pode ser adaptado, se necessário, para inclusão em declarações e como subsídio para negociações em processos multilaterais existentes**, incluindo UNFCCC, Assembleia Geral da ONU, Assembleia Ambiental da ONU e outros processos relevantes.

**Recentemente, as menções relacionadas à oferta de combustíveis fósseis têm sido diluídas ou tornadas ineficazes por termos como “unabated coal” (carvão mais poluente) ou subsídios “ineficientes”, que abrem brechas** para os principais países e empresas produtores seguirem expandindo a produção de combustíveis fósseis e aumentando os subsídios sob o argumento de que vão “abater” ou “compensar” suas emissões, ou que seus subsídios são “eficientes”. Entretanto, esses termos não têm uma definição clara, e a tecnologia necessária para uma redução genuína das emissões ainda não foi comprovada. **Recomenda-se evitar tais termos e argumentar contra sua inclusão em qualquer texto.**

Um exemplo de terminologia apropriada que pode ser referenciado diretamente é a **Recomendação 3 das 50 Recomendações e Ações para Renovação e Confiança, das Nações Unidas**, que reconhece a necessidade de:

”  
*... eliminar progressivamente os combustíveis fósseis, fornecendo apoio direcionado aos mais pobres e vulneráveis, de acordo com as circunstâncias nacionais e reconhecendo a necessidade de apoio financeiro e técnico para uma transição justa.*

## Texto sugerido

O texto abaixo pode ser adaptado conforme as necessidades, para discursos, declarações e textos de negociação.

***[País] apela à [comunidade internacional] / [partes da UNFCCC / Acordo de Paris] / [outros fóruns relevantes] no sentido de:***

- Reconhecer a necessidade urgente de acabar com a expansão da produção de novos combustíveis fósseis; anuir com uma eliminação equitativa da produção existente, conforme a meta de 1,5 °C; e desenvolver e fornecer recursos a um plano de transição global justa voltado a países e comunidades dependentes dos combustíveis fósseis;
- Comprometer-se a eliminar gradualmente a produção de combustíveis fósseis e agir para cumprir esses compromissos, tendo a equidade como base e levando em consideração a capacidade de transição de cada país, o nível de dependência em relação à produção de combustíveis fósseis e a responsabilidade histórica pelas mudanças climáticas e crises ecológicas;
- Reconhecer a necessidade de um mecanismo – complementar ao Acordo de Paris – de cooperação internacional relacionada à produção de combustíveis fósseis, como um Tratado de Não Proliferação de Combustíveis Fósseis, no Sistema da ONU, para que essas ações urgentes possam avançar ainda mais;
- Comprometer-se a fornecer financiamento e tecnologia a países com alta dependência de combustíveis fósseis e capacidade limitada de transição para i) aumentar o acesso à energia renovável, ii) diversificar suas economias e iii) garantir uma transição justa para trabalhadores e comunidades;
- Comprometer-se urgentemente com a proibição imediata da produção de combustíveis fósseis em áreas ecologicamente sensíveis, incluindo transferências para os países em desenvolvimento buscarem oportunidades econômicas alternativas em troca de não explorarem recursos de combustíveis fósseis nessas áreas;
- Concordar em estabelecer uma Comissão Global de Combustíveis Fósseis que possa produzir uma base de evidências confiável sobre os impactos dos combustíveis fósseis em um planeta saudável, sustentável e inclusivo, e na prosperidade de todos, de modo a dar sustentação para um processo de eliminação global equitativa dos combustíveis fósseis;
- Reconhecer a necessidade de maior transparência dos governos sobre a produção histórica e planejada de combustíveis fósseis por meio de relatórios e/ou verificação de dados incluídos no recém-criado Registro Global de Combustíveis Fósseis.

