

Conferência das Partes 2021: novos e antigos ecos de Copenhague

PATRÍCIA GUIMARÃES CAMPOS

Pesquisadora-Colaboradora do Observatório Interdisciplinar das
Mudanças Climáticas

O Acordo de Paris, assinado em 2015, é por muitos considerado um marco na história das negociações sobre as mudanças climáticas, tonando-se o primeiro acordo a prever responsabilidades verdadeiramente globais. O acordo transformou a Conferência das Partes de 2015 (COP21) em um exemplo de sucesso no âmbito da cooperação multilateral do clima.

Contudo, o caminho até Paris foi longo e repleto de adversidades. Apesar de diversas Conferências terem obtido resultados pouco satisfatórios, nenhuma ganhou mais notoriedade pelo seu insucesso do que a Conferência de Copenhague (2009). Com o objetivo de negociar um acordo para suceder o Protocolo de Kyoto (1997), a COP 15 foi considerada um grande fracasso pela mídia internacional, tendo a China sido acusada de principal responsável por esse fracasso. Um dos pontos de inflexão para a indisposição chinesa de cooperar seria a determinação de um acordo pouco flexível e que não levaria em conta o princípio das responsabilidades comuns, porém historicamente diferenciadas (CBDR, em inglês “Common but historically differentiated responsibilities”).

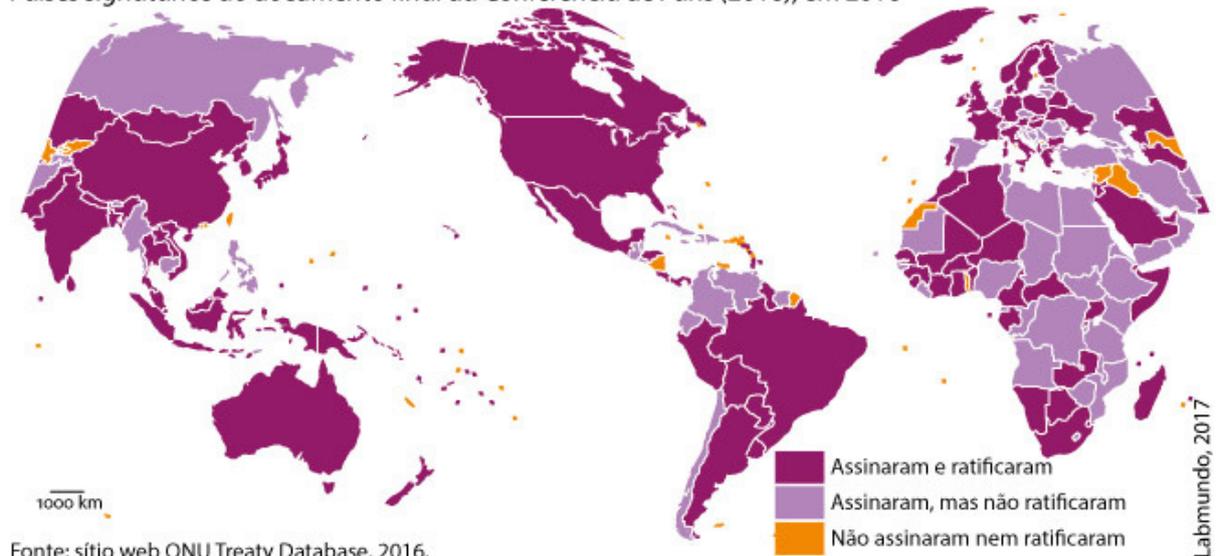
Ao contrário de Copenhague, Paris apresentava o diferencial de que, em novembro de 2014, os presidentes Xi Jinping e Barak Obama haviam anunciado a celebração de um acordo bilateral de cooperação climática. Pela primeira vez na história, a China anunciou que limitaria suas emissões de dióxido de carbono, para que estas atingissem seu pico por volta do ano de 2030, buscando atingir este pico mais cedo. Esta parceria, construída anteriormente à COP21, foi de suma importância para construir uma base sólida para impulsionar o sucesso do Acordo de Paris.

A Conferência das Partes de 2021 (COP26) iniciou seu processo de negociação e implementação com grande entusiasmo. Havia uma grande expectativa, assim como

a grande responsabilidade de garantir a continuidade do Acordo de Paris. Com o prazo das Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs) chegando ao seu fim em 2020, novas contribuições e concessões ainda mais ambiciosas precisariam ser negociadas e anunciadas o mais rápido possível.

CONFERÊNCIA DE PARIS

Países signatários do documento final da Conferência de Paris (2016), em 2016



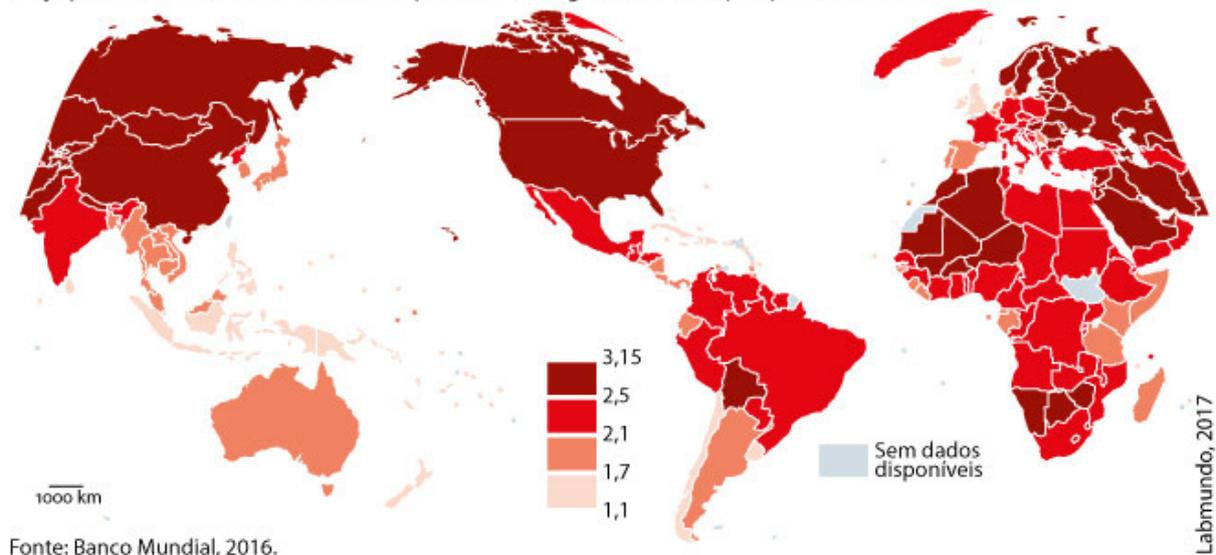
Em agosto deste ano, o Painel Intergovernamental das Mudanças Climáticas (IPCC) publicou novo relatório em que atesta os resultados inquestionáveis da ação humana no aquecimento da atmosfera, oceanos e na terra, tornando-se a ação antrópica mais intensa nos últimos anos[1]. Ainda, o estudo traçou cinco cenários possíveis, cada um relacionado a um prognóstico dos compromissos na redução dos gases de efeito estufa. Na hipótese mais positiva, a elevação do clima chegaria a 1,6 graus Celsius, em relação à média do período entre 1850-1900, retrocedendo para 1,4 graus até o fim do século. Em um cenário mais grave, o aumento chegaria à 4,4 graus aumentando consideravelmente a frequência de inundações, tornados, incêndios florestais, secas e quebras de safras. Assim, a menos que haja reduções imediatas, rápidas e em grande escala nas emissões de gases de efeito estufa, o objetivo de limitar o aquecimento a cerca de 1,5 graus acima dos níveis pré-industriais - conforme definido pelo Acordo de Paris - estará em breve além do alcance político dos Estados.

[1] IPCC. Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge University Press, 2021.

Consistentes com as projeções do relatório, eventos climáticos extremos estão se tornando cada vez mais intensos e frequentes. Em julho a Alemanha sofreu uma forte inundação, que acarretou mais de 100 mortes e em outubro mais de 1,76 milhões de pessoas foram deslocadas de suas casas na China em outra grande inundação na província de Shanxi. A região é a maior produtora de carvão do país, o que contribuiu para sua atual crise energética.

AQUECIMENTO GLOBAL

Projeção média do aumento de temperatura, em graus Celsius, por país, entre 2045 e 2065



O atual cenário energético chinês vem causando preocupação internacional, com o aumento da produção de carvão e a abertura de novas usinas para garantir a geração de energia suficiente para o país no inverno. Embora em setembro, durante a Assembleia Geral da ONU, o Presidente Xi Jinping tenha anunciado que o país deixará de construir usinas de carvão fora de seu território, o aumento da produção do país nos últimos meses tem ido de encontro à política de investimentos em energias verdes do país nos últimos anos².

Como maior emissor de gases de efeito estufa do mundo, o maior comprometimento da China para com a mitigação do clima é imprescindível. Porém, o país tem sido reticente em assumir compromissos mais ambiciosos, insistindo em manter a meta de atingir o pico de emissões em 2030 e a neutralidade de carbono em 2060. Com a possibilidade da ausência de Xi na Reunião de Glasgow (Escócia) a partir do dia 1 de novembro, as esperanças de que a China assuma compromissos maiores em relação ao clima tem se dissipado.

[2] Ministry of Foreign Affairs of the People's Republic of China. Xi Jinping attends the general debate of the 76th session of the United States General Assembly and delivers an important speech. Setembro 2021. https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/zxxx_662805/t1909172.shtml

Ao contrário do que ocorreu em Paris, o clima pouco amistoso entre os governos chinês e norte-americano tem sido destacado como um empecilho para o sucesso da COP26. O retorno dos EUA ao Acordo de Paris trouxe esperanças de que um consenso poderia ser atingido entre os dois maiores emissores de carbono do mundo. A China e os EUA são hoje o primeiro e o segundo maiores emissores de carbono do mundo[3]. Assim, os conflitos comerciais e diplomáticos entre os dois países ameaçam ser um dos grandes impasses em Glasgow. É evidente que a relação entre os países não retornará para o mesmo ponto de comprometimento climático da era do Acordo entre Xi e Obama, em 2014, e o melhor que se pode esperar agora é uma redução das hostilidades e uma permanência na ideia de que a mitigação climática é, ainda, um ponto de convergência diplomática.

O conflito entre o Norte e o Sul global tem sido um dos pontos de inflexão nos dias que sucedem a Conferência das Partes de 2021. Dentre os pontos mais importantes a serem debatidos está a implementação do Artigo 6 do Acordo de Paris, que trata da cooperação e da regulação do mercado global de carbono. Seis anos após a ratificação do Acordo, este ponto ainda se encontra pendente e é necessário para que se tenha a implementação do acordo. Por falta de consenso em diversas questões, o artigo ainda não foi regulamentado, pois, além da complexidade técnica do desenho de um instrumento que garanta integridade ambiental, há também interpretações distintas do próprio texto do artigo que afetam sua atratividade de mercado.

Outro importante assunto a ser debatido diz respeito ao financiamento de projetos de mitigação e adaptação climática em países em desenvolvimento. Em 2009, durante a COP 15 em Copenhague, os países desenvolvidos acordaram em prover uma ajuda financeira de U\$100 bilhões ao ano a partir de 2020. Contudo, esta promessa nunca foi cumprida, permanecendo em aberto para ser negociada e regulamentada durante a COP26. A alimentação financeira e a regulamentação de um fundo de auxílio é importante, pois é imperativa para que países em desenvolvimento possam não só investir em tecnologias para reduzir suas emissões, como também investir em formas de adaptação às mudanças já atuais no âmbito da nova realidade climática global.

Em setembro deste ano, a Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) divulgou relatório informando sobre o financiamento climático

[3]IEA, Energy Outlook 2019.

negociado em Copenhague (2009). Embora houvesse a promessa de obter um fundo de US\$100 bilhões até 2020, em 2019 este valor ainda se encontrava em 79.6 bilhões, muito aquém do prometido. Ainda, o estudo revelou que mais de 60% do valor concedido foi destinado a projetos de mitigação, sendo apenas 25% para a adaptação climática[4]. No entanto, a partir do relatório do IPCC é possível atestar que as consequências da mudança climática são irreversíveis, sendo importante garantir que os países mais pobres possuam meios de se adaptar aos desafios que o aquecimento do planeta imporá.

Buscando reascender a confiança e garantir a maior cooperação dos países do Sul global, o governo do Reino Unido, em conjunto com os governos da Alemanha e do Canadá, divulgaram um novo plano, onde se comprometem a alcançar o valor acordado em 2009 até 2023, com um aumento do valor entre 2024 e 2025. Contudo, divulgado faltando uma semana da Conferência, a nova proposta revela uma falta de comprometimento dos países mais ricos em assumir compromissos financeiros concretos, em um projeto acordado há mais de doze anos e que ainda não foi cumprido.

Ponto fundamental: abandonar a dependência em relação aos combustíveis fósseis não tem sido um desafio exclusivo do governo chinês. O governo Biden vem encontrando dificuldades em aprovar uma nova legislação que prioriza investimentos em energias e tecnologias verdes. O poder da indústria fóssil e sua grande influência política no mundo foi abordada em artigo da Revista Nature[5], que aponta também a dificuldade em realocar empregos e regiões dependentes da indústria fóssil, evitando assim o aumento do desemprego e da pobreza.

E neste esteio de recorde de emissões e dificuldades em abandonar a dependência fóssil, o Brasil encontra-se como grande pária do combate à mudança climática. Antes um lugar ocupado pela China, o país que possui uma das matrizes energéticas mais limpas do planeta e dispõe da maior extensão de florestas e áreas protegidas do mundo, tem-se destacado como um contraexemplo, principalmente desde 2019. Isto não se deve apenas em relação aos insatisfatórios resultados obtidos na contenção do desmatamento, e que vem se agravando e atingindo números exorbitantes desde 2019, mas também a disseminação de uma narrativa negacionista e do desmonte do aparato de controle ambiental promovido pelo atual governo.

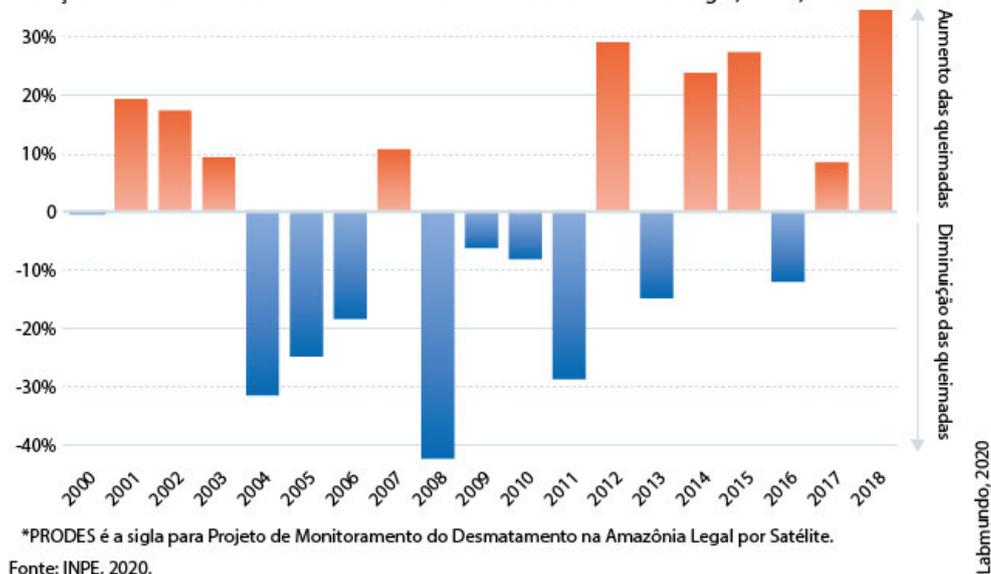
[4]OECD, Climate Finance Provided by Developed Countries: Aggregate trends updated with 2019 data. Climate Finance and the USD 100 Billion Goal, OECD Publishing, Paris.

[5]TIMPERLEY, Jocelyn. The Fight to End Fossil-Fuel Subsidies. Nature. Vol 598. Outubro de 2021.

Antes um dos líderes na negociação multilateral ambiental e climática, o Brasil sediou duas conferências importantes, a Rio 92 (1992) e a Rio +20 (2002). Ainda, a cidade do Rio de Janeiro foi palco da criação da Conferência-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (UNFCCC) em 1992. O país, que entre os anos de 2004 e 2012 foi capaz de reduzir consideravelmente desmatamento florestal, segundo dados do INPE[6]- demonstrando sua capacidade de fazê-lo quando há interesse - tem perdido sua credibilidade internacional no âmbito das discussões climáticas.

EVOLUÇÃO DO DESMATAMENTO NA AMAZÔNIA LEGAL

Variação anual da taxa de desmatamento do PRODES* na Amazônia Legal, em %, entre 2000 e 2018



Há poucos dias da Conferência das Partes, o país vem tentando atenuar sua já prejudicada imagem internacional com uma nova NDC. Contudo, o projeto mostra-se pouco ambicioso, comprometendo-se apenas com a eliminação do desmatamento ilegal nos termos do Código Florestal. Mais grave ainda é a determinação de que tanto a projeção, quanto o detalhamento das ações para alcançar as metas propostas ficarão a cargo de um decreto presidencial. A mudança no tom do discurso das últimas reuniões, se comparado ao tom negacionista da COP25 - sediada em Madri em 2019 - foi substituído por uma proposta de neutralidade em 2050, porém sem um projeto concreto de implementação e redução de emissões. As concessões rasas não são suficientes para esconder o descaso ambiental e a realidade de uma Amazônia que passou a consumir mais do que a absorver gás carbônico.[7]

[6] http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/deforestation/biomes/legal_amazon/rates

[7]Gatti, L.V., Basso, L.S., Miller, J.B. et al. Amazonia as a carbon source linked to deforestation and climate change. Nature 595, Julho 2021.

Algumas conquistas tenham sido alcançadas, como o projeto de recuperação econômica verde da União Europeia intitulado de “Fit for 55”, englobando projetos políticos de investimentos e integração econômica digital e industrial com o objetivo de alcançar a neutralidade de carbono até 2055; assim como a ratificação do Acordo de Paris pela Turquia. No entanto, isso não tem impedido o sentimento generalizado de falta de comprometimento para com a mudança climática como ponto em comum entre países do Norte e do Sul global.

Seja na indisposição em abandonar a dependência fóssil, em um mundo onde as energias verdes são mais abundantes e tecnologicamente mais viáveis que em 2015, seja na ascensão ao poder de presidentes que prezam pelo retrocesso ambiental, seja ainda na impossibilidade dos países desenvolvidos em manter compromissos de financiamento assumidos em 2009, seja na incapacidade dos EUA e da China de construírem diálogo amistoso em nome da preservação de um bem comum, o sentimento difuso nos dias de hoje é o seguinte: o que prometia e precisava ser a “nova Paris” está cada vez mais ressoando como mais uma COP do estilo Copenhague. E se o mundo e os ambientalistas gostariam de esquecer os resultados de 2009, os ecos da COP15 parecem assombrar o diálogo climático mais uma vez.

Rio de Janeiro, 27 de outubro de 2021