

Conferência das Partes 2021: tragédias comuns, porém diferenciadas

PATRÍCIA GUIMARÃES CAMPOS

Pesquisadora-Colaboradora do Observatório Interdisciplinar das Mudanças Climáticas

Em clássico artigo escrito para a revista *Science* em 1968 intitulado “A Tragédia dos Comuns”, Garret Hardin[1] articula uma teoria em que descreve como os seres humanos esgotam seus recursos compartilhados. Segundo argumenta o autor, os indivíduos racionais necessária e inevitavelmente extraem e esgotam os recursos de espaços compartilhados porque seus interesses individuais superam os interesses coletivos. A metáfora, descrita pelo autor, pode ser estendida tanto a bens comuns da natureza como a pesca, as florestas e os rios, como também para males compartilhados como emissões de gases de efeito estufa e poluição do ar. O autor finalizava seu texto com uma posição defendendo que a coerção mutuamente acordada seria a única maneira de evitar a superexploração dos recursos compartilhados.

A superexploração de recursos compartilhados não é uma novidade na história humana. Em seu livro “Colapso”, Jared Diamond (2005)[2] descreve uma diversidade de casos em que a humanidade causou sua própria tragédia ambiental e, muitas vezes, sua eliminação de alguns territórios. A China, a Islândia e a Ilha de Páscoa são alguns dos exemplos utilizados pelo autor, segundo o qual a busca desenfreada pela exploração de recursos naturais compartilhados resultaria em grandes tragédias ambientais e humanas. Há, contudo, uma diferenciação em relação à crise climática da atualidade e aos colapsos ambientais de outrora: a dimensão global. Antes, estendida a uma região ou a uma ilha restrita, a crise da atualidade remete ao aquecimento do planeta e apresenta proporções mundiais. Porém, a dimensão e o tempo em que estes efeitos são vivenciados são diferenciados. Para questões ambientais transnacionais e de nível planetário, o desafio é construir um sentimento compartilhado de comunidade global que possa cooperar para gerenciar recursos transnacionais sem sucumbir ao interesse próprio.

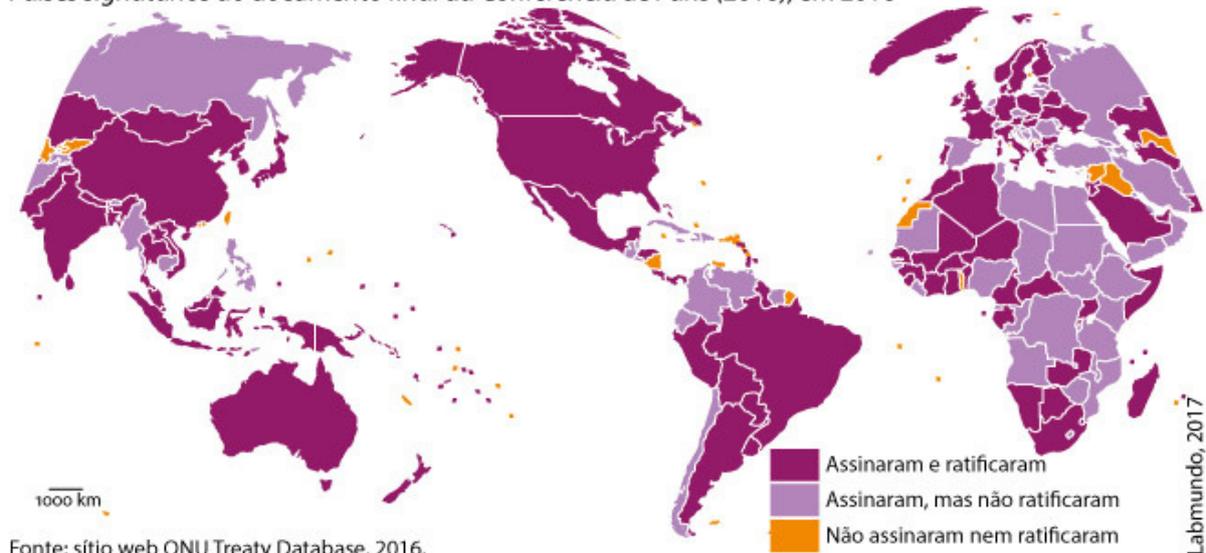
[1] HARDIN, Garrett. **The Tragedy of the Commons**. *Science*, vol. 162. Dezembro, 1968; pp.1243-1248.

[2] DIAMOND, Jared. **Colapso**. Editora Record, 15ª edição, 2005.

Em 1992, com a Cúpula do Rio, parecia que essa cooperação global superava as barreiras da soberania para gerenciar problemas ambientais transfronteiriços, como as mudanças climáticas, a perda de biodiversidade e a desertificação. Muitos estudiosos entenderam que a participação pública, o estado de direito e as garantias de acesso à informação eram necessários para uma governança ambiental robusta. Infelizmente, desde então, a governança ambiental tem enfrentado percalços para encontrar um amplo consenso e uma profunda legitimidade nos níveis local, regional, internacional e global. Após anos de desencontros e inconsistências, o Acordo de Paris em 2015 parecia representar um novo capítulo na longa luta contra os revezes das negociações multilaterais em matéria de mudança climática. O acordo representou um marco na história, tonando-se o primeiro acordo verdadeiramente global a abordar o assunto.

CONFERÊNCIA DE PARIS

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



Fonte: sítio web ONU Treaty Database, 2016.

O mapa anterior ilustra a extensão desse consenso, embora em 2018, com o início do governo de Donald Trump nos EUA, a principal superpotência mundial se retiraria do Acordo. Em 2021, com o novo governo Biden em Washington, eram grandes as expectativas para a Conferência do Clima das Nações Unidas em Glasgow, na Escócia. Em Paris (COP 21), os participantes do acordo haviam prometido se reunir cinco anos depois, com compromissos mais ambiciosos para 2030, a fim de eliminar a enorme lacuna de reduções necessárias de emissões, que já era evidente em 2015. Realizada quase dois anos após a última reunião em Madri (COP 25) em 2019, a conferência de Glasgow era vista como a última oportunidade para definir ações concretas que levariam o mundo a tentar conter os impactos mais nefastos das mudanças climáticas.

Glasgow foi a 26^a Conferência das Partes (COP) das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas. Muitos questionam o valor desses grandes eventos anuais, com suas enormes pegadas de carbono, em que delegados viajam de várias partes do mundo para entregar pouco e cumprir menos do que prometeram no ano anterior a fim de combater o maior desafio desta era. Algumas críticas ainda se direcionam à complexa burocracia e à exigência de acordos consensuais entre quase 200 nações, o que retarda ainda mais compromissos ambiciosos e concretos. Independentemente de críticas e acertos sobre o sistema multilateral dos acordos climáticos, os objetivos e as esperanças para conter os impactos do aumento da temperatura do planeta têm sido insuficientes.

Em estudo publicado em agosto de 2021, o Painel Intergovernamental das Mudanças Climáticas (IPCC)[3] atestou que os resultados da ação humana no aquecimento da atmosfera, oceanos e na terra têm-se tornado mais intensos nos últimos anos. Segundo o documento, o aquecimento do planeta é um fenômeno inevitável, podendo atingir entre 1,6 e 4,4 graus Celsius. Em outubro, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente publicou um estudo intitulado “Emission Gap Report”[4], em que ilustrou o atual estado da ação climática global em termos do aquecimento até o fim do século. O estudo concluiu que, com as atuais políticas implementadas e de acordo com as Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDC), o aumento da temperatura do planeta poderia chegar até 2,8 graus Celsius. Os dados confluem com o estudo divulgado em novembro pelo Climate Action Tracker[5], que estima um aumento de até 2,7 graus Celsius até 2100. O mapa, a seguir, apresenta estimativas sobre quais países mais devem contribuir, em média, para o aquecimento global entre os anos 2045 e 2065.

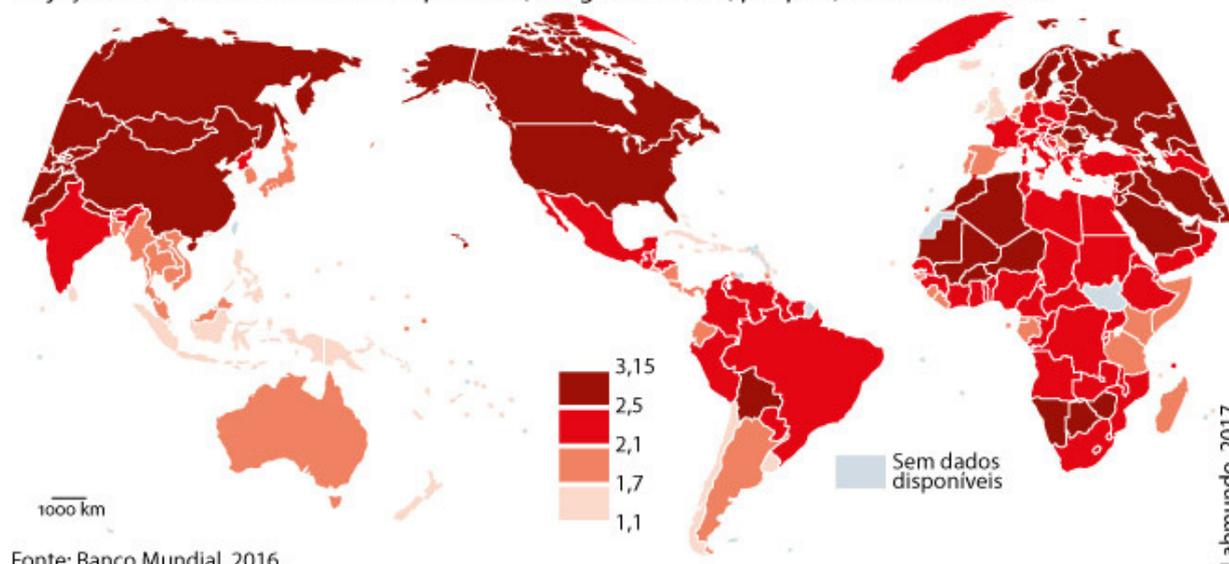
[3]INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC). **Climate Change 2021: The Physical Science Basis. Contribution to the Working Group to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change.** Cambridge University Press. Agosto, 2021.

[4]UNITED NATIONS ENVIRONMENTAL PROGRAM (UNEP). **Emission Gap Report. The heat is on. A world of climate promises not yet delivered.** Nairobi, 2021.

[5]CLIMATE ACTION TRACKER. **Glasgow’s 2030 credibility gap: net zero’s lip service to climate action. Wave of net zero emission goal not matched by action on the ground. Warming Projections Global Update.** Novembro, 2021.

AQUECIMENTO GLOBAL

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



A COP 26 se encerrou com o anúncio do Pacto de Glasgow[6] , um documento que deixou muito a desejar em termos de ambição. Contudo, o documento conseguiu atingir o objetivo primordial do encontro, que era o de manter viva a promessa dos 1,5 graus Celsius de aumento das temperaturas. Desse modo, o Pacto atesta que, para limitar o aumento da temperatura em até 1,5 graus Celsius, é preciso garantir reduções rápidas, profundas e quantitativamente ambiciosas nas emissões de gases de efeito estufa. Isso significa uma redução de emissões em 45% até 2050 e emissões líquidas zero até 2025, em comparação com os índices de 2010.

O Pacto de Glasgow evoluiu ao conseguir um texto mais específico que os acordos climáticos da ONU prévios, nomeando diretamente o maior vilão da mudança climática: os combustíveis fósseis. Embora esta tenha sido uma conquista para a diplomacia climática, garantir a construção de um cronograma para sua implementação concreta foi um dos grandes desafios do encontro. Nos últimos minutos da Conferência, o governo indiano – com o apoio do governo Chinês – exigiu a mudança do termo “eliminação gradual” (*phase-out*) para “diminuição gra-

[6]UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE (UNFCCC). **Glasgow Climate Pact**. Novembro, 2021. Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cop26_auv_2f_cover_decision.pdf. Acesso em: 22 de novembro de 2021.

-dual” (*phasedown*) da produção de carvão. A posição dos dois países, que representam o primeiro e terceiro países com as maiores emissões de carbono (CO₂) do mundo, foi muito criticada internacionalmente, sendo considerada como um grande retrocesso nas negociações da Cúpula do Clima. É bem verdade que muitos se perguntavam por que começar pelo carvão e não conjuntamente pelas três fontes, ou seja, petróleo, gás e carvão. A que interesses a eliminação apenas do carvão poderia servir pode ser objeto de outra nota, no futuro breve.

Outros analistas ainda ressaltam que, enquanto seus representantes se indispõem internacionalmente em nome de defender o direito dos países em desenvolvimento de utilizar combustíveis fósseis para garantir seu crescimento econômico, a população indiana sofre com os efeitos nefastos da crise da poluição do ar no país[7] e a China atinge seu recorde na produção em carvão[8]. A mudança repentina do acordo final do Pacto de Glasgow desagradou países como a Suíça e o México, mas principalmente os pequenos países insulares que tinham a esperança de garantir maiores compromissos para evitar ameaças maiores a sua própria segurança.

A Índia e a China apresentam longo histórico nas negociações multilaterais no sentido de evitarem compromissos mais ambiciosos, afirmando seu direito ao desenvolvimento baseado no estoque de suas emissões históricas. A noção de que, por terem se desenvolvido posteriormente, estes países possuem o direito a um tratamento diferenciado deu origem ao *Princípio das Responsabilidades Comuns, Porém Historicamente Diferenciadas*. O princípio, formalizado durante a Rio 92 e incorporado ao Acordo de Paris em 2015(artigo 2.2) tem sido um dos pilares da diplomacia dos países em desenvolvimento como a China, a Índia e o Brasil. A dificuldade em abdicar da energia fóssil não tem sido exclusividade dos países em desenvolvimento, tendo os Estados Unidos como um dos maiores entraves para a determinação do fim dos subsídios aos combustíveis fósseis como o petróleo e o gás natural. Em termos de consumo *per capita* desses combustíveis, outros países ocidentais (como a Austrália e o Canadá) também se destacam negativamente.

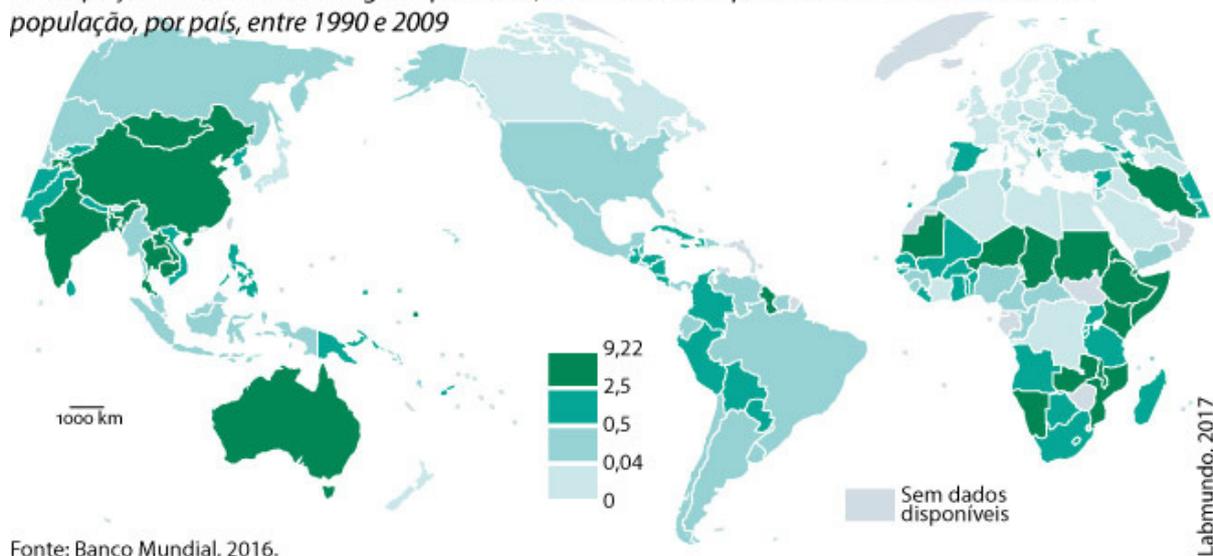
[7] INDIA TIMES. **Air pollution in Dheli worsens. AQI in ‘severe’ category.** 26 de novembro de 2021. Disponível em: <https://www.globaltimes.cn/page/202111/1238389.shtml>. Acesso em: 26 de novembro de 2021.

[8] GLOBAL TIMES. **China’s daily coal production hits new high of 11.93 mln tons, further ensuring energy supply.** 8 de novembro de 2021. Disponível em: <https://www.globaltimes.cn/page/202111/1238389.shtml>. Acesso em: 26 de novembro de 2021.

Um dos mais conturbados assuntos do encontro de Glasgow se deu em relação à agenda de perdas e danos. Esta se refere aos países onde as ações de adaptação não são mais suficientes para lidar com a crise do clima. São estes os países insulares ou os países que já enfrentam crises climáticas extremas e aumento severo do nível do mar em seus territórios. Os países em desenvolvimento, muito vulneráveis como ilustra o mapa a seguir, lutaram fortemente pelo financiamento dedicado àqueles que perderam suas casas, vidas e meios de subsistência como resultado do superaquecimento global causado pelos combustíveis fósseis. Nos últimos dias da cúpula, o grupo do G77+China apresentou uma proposta de mecanismo de financiamento dedicado ao tema, contudo os EUA e a União Europeia negaram o fundo, insistindo que a ajuda humanitária já seria responsável por esta agenda. Ao fim, foi acordada a operacionalização e o financiamento da Rede de Santiago[9], criada durante a COP25 com o objetivo de viabilizar a assistência técnica a países vulneráveis.

IMPACTOS DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS

Participação de indivíduos atingidos por secas, enchentes e temperaturas extremas no total da população, por país, entre 1990 e 2009



[9] UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE (UNFCCC). **Developing the Santiago Network for Loss and Damage**. Dezembro de 2020. Disponível em: <https://unfccc.int/event/developing-the-santiago-network-for-loss-and-damage>. Acesso em: 26 de novembro de 2021.

A pauta sobre financiamento para mitigação e adaptação também foi postergada. Durante a Cúpula de Copenhague (COP15), em 2009, os países desenvolvidos acordaram em criar um fundo de U\$100 bilhões anuais a partir de 2020. Contudo, este valor nunca foi cumprido, ficando sempre abaixo do esperado. De acordo com dados da OCDE[10], em 2009 este valor encontrava-se em U\$ 79.6 bilhões, destinando-se mais de 60% para atividades de mitigação e apenas 25% para projetos de adaptação climática. O financiamento foi postergado para a próxima Cúpula do Clima, momento em que os países prometeram que já terão cumprido a meta. Ademais, o Pacto de Glasgow acordou que os países devem dobrar suas contribuições ao Fundo de Adaptação até 2025.

Apesar das boas intenções, o histórico e a falta de comprometimento em cumprir uma meta estabelecida em 2009 trazem poucas esperanças de que os países desenvolvidos irão, de fato, cumprir sua promessa. As promessas dos países negociadores, acompanhadas pela falta de compromissos concretos em matéria de reduções, trouxeram à tona uma nova expressão: o *greenwashing*. Em discurso durante o encontro, a diretora executiva da Fundação Europeia para o Clima e uma das responsáveis pela arquitetura do acordo de Paris (2015), Laurence Tubiana[11], afirmou que “o *greenwashing* é hoje o novo negacionismo climático”. Se em 2019, o negacionismo imperava com a influência do governo de Donald Trump, as promessas verdes sem projetos concretos foram o destaque em 2021.

Como se comportou o Brasil em Glasgow? Buscando mudar sua imagem internacional, após uma série de críticas internacionais sobre seu descaso com o meio ambiente, o governo do Brasil chegou em Glasgow com uma nova NDC[12], promessas de neutralidade para 2050 e combate ao desmatamento ilegal. Em um novo compromisso, o país assumiu a responsabilidade de aumentar a mitigação de

[10] ORGANIZATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OECD). **Climate Finance Provided by Developed Countries: Aggregate trends updated with 2019 data.** Climate Finance and the USD Billion Goal. OECD Publishing, Paris, 2019.

[11] LE MONDE. **Laurence Tubiana: Le “greenwashing” est aujourd’hui le nouveau déni climatique. L’une des chevilles ouvrières de l’Accord de Paris de 2015 e directrice executive de la Fontation Européene pour le climat met em garde contre les annonces pas assez concrètes e trop lointaines faites à la COP 26.** 10 de novembro de 2021. Disponível em: https://www.lemonde.fr/planete/article/2021/11/10/laurence-tubiana-le-greenwashing-est-aujourd-hui-le-nouveau-deni-climatique_6101682_3244.html.

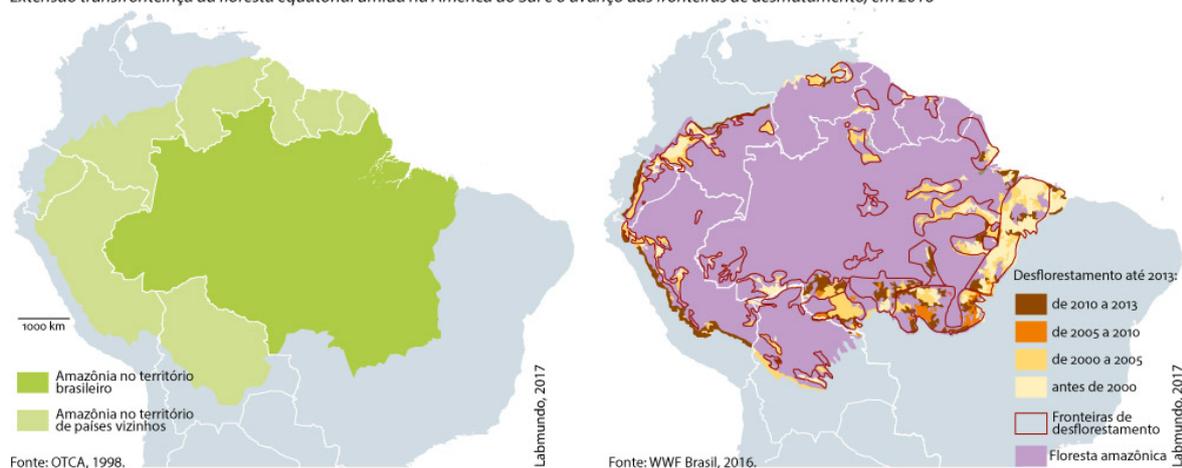
[12] UNITED NATIONS FREMEWORK ON CLIMATE CHANGE (UNFCCC). **Brazil’s Nationally Determined Contribution. Paris Agreement.** Disponível em: [https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Brazil%20First/Brazil%20First%20NDC%20\(Updated%20submission\).pdf](https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Brazil%20First/Brazil%20First%20NDC%20(Updated%20submission).pdf) . Acesso em: 24 de novembro de 2021.

neutralidade para 2050 e combate ao desmatamento ilegal. Em um novo compromisso, o país assumiu a responsabilidade de aumentar a mitigação de suas emissões de 43% para 50% até 2030, utilizando como linha de base o ano de 2005, além de se comprometer a zerar o desmatamento ilegal até 2028. Ainda, o país assinou a Declaração dos Líderes sobre Florestas[13], compromisso capitaneado pelo Reino Unido com o objetivo de acabar com o desmatamento até 2030. O texto, porém, não diferencia entre o desmatamento legal ou ilegal, e os representantes brasileiros informaram que o compromisso brasileiro se restringiria ao desmatamento ilegal.

O comprometimento do Brasil com o desflorestamento foi colocado em xeque poucos dias após a Cúpula de Glasgow. Em 18 de novembro, o Instituto Nacional de Pesquisa Espacial (Inpe) divulgou a atualização dos dados sobre o desmatamento da Amazônia com resultados alarmantes[14]. Os dados revelavam a maior taxa de desmatamento dos últimos anos, assim como um aumento de 22% no desmatamento entre os anos de 2019 e 2020. Ainda mais grave, a data do documento revelava que este havia sido produzido antes da COP 26, o que levantou questionamentos sobre a transparência e as reais intenções do país para com seus compromissos com fim do desmatamento. A realidade do desmatamento, como ilustra o mapa a seguir, tem atravessado diferentes governos no Brasil, mas de fato os índices do governo Bolsonaro têm sido ainda mais alarmantes.

AMAZÔNIA SUL-AMERICANA E SEU DESFLORESTAMENTO

Extensão transfronteiriça da floresta equatorial úmida na América do Sul e o avanço das fronteiras de desmatamento, em 2016



[13] UNITED NATIONS CLIMATE CHANGE CONFERENCE UNITED KINGDOM 2021. **Glasgow Leaders' Declaration on Forests and Land Use**. Novembro, 2021. Disponível em: <https://ukcop26.org/glasgow-leaders-declaration-on-forests-and-land-use/>. Acesso em: 24 de novembro de 2021.

[14] INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS (Inpe). **Estimativa de desmatamento por corte raso da Amazônia Legal para 2021 é de 13.235 km²**. Ministério da Ciência Tecnologia e Inovações. São José dos Campos, 27 de outubro de 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/inpe/pt-br/assuntos/ultimas-noticias/divulgacao-de-dados-prodes.pdf>. Acesso em: 26 de novembro de 2021.

O Brasil também foi protagonista de um dos mais importantes pontos da Conferência de Glasgow, o entendimento sobre o Artigo 6 do Acordo de Paris (2015). O artigo, que trata sobre o mercado de carbono internacional, corresponde a uma longa discussão de mais de cinco anos. Dentre os pontos de desacordo, encontravam-se as questões relacionadas à dupla contagem, onde dois países poderiam reduzir os mesmos créditos de carbono de suas NDCs. O Pacto acordou pela impossibilidade da proposta, decidindo que quando um país vender seus créditos este deve ser adicionado a sua NDC, assim como o valor deve ser subtraído do país comprador. Em compensação, o país foi bem-sucedido ao conseguir a permissão de que antigos créditos de carbono, advindos do Protocolo de Kyoto (1997) fossem transacionados, mas apenas os créditos a partir de 2013 foram aprovados.

Com o fim da Conferência de Glasgow e com o bastão das negociações do clima sendo passado para o Egito em 2022, a impressão final do acordo é de que as esperanças criadas foram em vão. Promessas de neutralidade e de maiores compromissos se unem a compromissos pouco concretos e linguagens diplomáticas que buscam postergar ações reais. A crise climática possui a seu favor um fator determinante, o tempo. Assumir compromissos de mitigação de emissões para um aumento da temperatura do planeta em 2100, tem se mostrado desafiador frente ao poder das grandes corporações que sobrevivem dos subsídios aos combustíveis fósseis.

Há, porém, aqueles que não têm muito tempo disponível. Enquanto os países protelam e postergam compromissos mais ambiciosos e concretos, o aumento da temperatura do planeta e os danos ao meio ambiente seguem seu curso, atingindo alguns países e alguns segmentos da sociedade mais severamente. E o tempo tem sua percepção diferenciada para aqueles que podem dele usufruir e para aqueles que têm pressa em evitar um colapso climático. Em discurso em Glasgow, Surangel Whipps Jr, presidente da pequena nação insular de Palau[15], no Pacífico, afirmou: *“Seria melhor nos bombardear do que nos deixar morrer lentamente. (...) Os principais emissores com apetites insaciáveis continuam a abusar de nosso meio ambiente, ameaçando nossa própria sobrevivência”*.

[15] VALOR ECONÔMICO. COP 26: “Melhor nos bombardear do que nos deixar morrer lentamente”, diz líder de Palau. Surangel Whipps Jr., presidente da pequena nação insular da Micronésia, dirige apelo dramático a países ricos. 2 de novembro de 2021. Disponível em: <https://valor.globo.com/mundo/noticia/2021/11/02/cop26-melhor-nos-bombardear-do-que-nos-deixar-morrer-lentamente-diz-lider-de-palau.ghtml> . Acesso em: 25 de novembro de 2021.

A tragédia da mudança climática será vivenciada por todos, mas seus efeitos e respostas serão diferenciados a partir de quem pode e tem como investir em programas de adaptação. O mais importante é sobre ter tempo para se adaptar, tempo para se desenvolver, tempo para consumir os bens compartilhados do planeta, tempo para não desaparecer e tempo para sobreviver. Embora os efeitos trágicos da crise climática e suas respostas devessem ser comuns, o tempo e suas adversidades serão vivenciados de formas diferenciadas. E estas diferenças foram decisivas para os resultados pouco satisfatórios de Glasgow.

Rio de Janeiro, 28 de janeiro de 2022.

