

## “Perdas e Danos”: Apontamentos críticos e divergências interpretativas

**EMANUEL DE JESUS CORREIA SEMEDO**

DOUTORANDO EM CIÊNCIA POLÍTICA NO IESP-UERJ

PESQUISADOR DO OBSERVATÓRIO INTERDISCIPLINAR DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS (OIMC)

Em novembro de 2022, em Sharm el-Sheikh, os países partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (sigla UNFCCC em inglês) chegaram a um acordo quanto à necessidade da criação do fundo de “perdas e danos”. Esse resultado foi visto pelos países e organizações não governamentais do Sul como um avanço histórico diante de três décadas de resistência dos países desenvolvidos em negociar essa agenda. Quase oito meses depois, em 13 de julho de 2023, John Kerry, enviado especial dos EUA para mudanças climáticas, ao ser questionado em uma audiência no Congresso se os EUA pagariam “reparações climáticas”, ele respondeu categoricamente: “não, sob nenhuma circunstância”. Diante de um contexto internacional otimista que vigorava em relação à agenda de “perdas e danos”, a resposta de Kerry teve uma repercussão negativa na mídia, reforçando a perspectiva crítica de pesquisadores e ambientalistas<sup>1</sup>.

O posicionamento de Kerry é bastante simbólico, pois ilustra a postura ainda defensiva dos EUA em relação à agenda climática, principalmente no que tange às negociações multilaterais. Ademais, a falta de precisão na definição de “perdas e danos” e a metamorfose interpretativa que acompanhou a discussão desse item fundamental da agenda climática global nas últimas três décadas explicam em grande medida as diferentes reações ao pronunciamento de Kerry.

Tais celeumas e debates demonstram que questões semânticas são extremamente importantes também nas negociações internacionais sobre o clima, pois a dimensão interpretativa de termos comuns como “perdas e danos” tem implicações práticas no estabelecimento da justiça climática<sup>2</sup>.

---

1 Ver a repercussão do seu pronunciamento pela agência de notícias Reuters em: <https://www.reuters.com/world/us/us-under-no-circumstances-will-pay-into-loss-damage-fund-kerry-2023-07-13/>. A CNBC também destacou as críticas de alguns pesquisadores do tema, sintetizadas na publicação que pode ser acessada através do link: <https://www.cnbc.com/2023/07/14/climate-kerry-rules-out-us-paying-reparations-to-low-income-nations.html> Acesso: 10 de agosto de 2023.

2 O conceito de justiça climática prevê a distribuição justa das responsabilidades e das capacidades para lidar com a crise climática, considerando as desigualdades históricas no que se refere a poluição atmosférica, tanto no âmbito doméstico dos Estados (envolvendo variáveis como classe social, gênero e raça), como no âmbito internacional (levando em consideração a desproporcionalidade de emissões entre países e regiões). Esse conceito surge como um desdobramento do conceito da justiça ambiental.

### *“Perdas e danos” como “terceiro pilar” da política climática internacional*

Essa terminologia pode parecer autoexplicativa, uma vez que se refere a compensações e reparações a sociedades que tenham sofrido efeitos nefastos da crise climática, mas sua interpretação tem sido altamente politizada e controversa. Países em desenvolvimento em geral, mas particularmente os Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento (SIDS), desde os primeiros momentos do regime internacional sobre o clima, perceberam que, diante da demora na mitigação e da falta de capacidades para a adaptação ou mesmo diante da mitigação e adaptação, alguns efeitos climáticos adversos eram inevitáveis. Deste modo, o financiamento de “perdas e danos” foi pensado como um terceiro mecanismo de resposta às mudanças climáticas, para além dos mecanismos de adaptação e mitigação.

Robert Van Lierop, antigo embaixador de Vanuatu e primeiro presidente da Aliança dos Pequenos Estados Insulares (AOSIS), em 1991 e no bojo das negociações para a criação da convenção sobre o clima, elaborou a proposta que mais tarde seria conhecida como “perdas e danos”. Diante dos eventos climáticos dramáticos que Vanuatu e outras pequenas nações insulares do Pacífico haviam vivenciado e ciente das previsões preocupantes (para os SIDS) publicadas no primeiro relatório do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC), Lierop sugeriu a inclusão de um “mecanismo de seguro” na proposta que mais tarde viria a ser a UNFCCC<sup>3</sup>.

Embora a nomenclatura inicial esteja associada ao mundo privado e financeiro dos “seguros”, a criação desse fundo está relacionada a uma interpretação dos princípios de justiça, que considera não só as responsabilidades históricas pelas mudanças climáticas ocorridas e pela emissão de gases de efeito estufa ainda presentes na atmosfera, mas também as capacidades dos distintos Estados de financiarem esse mecanismo, avaliada com base no Produto Interno Bruto (PIB) dos países<sup>4</sup>.

---

3 Lierop é um advogado americano cujos pais nasceram no Suriname e nas Ilhas Virgens. Após um tempo militando e trabalhando junto aos movimentos pelos direitos civis e fazendo filmes sobre as lutas anticoloniais em Moçambique, em 1981, ele foi convidado pela liderança de Vanuatu, para servir como embaixador dessa nação insular na ONU. Lierop elaborou a proposta hoje conhecida como “perdas e danos”, inspirado em convenções já existentes na época, projetadas para fornecer compensação por danos resultantes de incidentes ecológicos, tais como desastres nucleares ou poluição com lixos tóxicos.

4 Para ver mais sobre essa abordagem de responsabilização climática, veja o artigo de: PAGE, Edward A.; HEYWARD, Clare. Compensating for climate change loss and damage. *Political Studies*, v. 65, n. 2, p. 356-372, 2017. <https://doi.org/10.1177/0032321716647401>.

Tradicionalmente os países do grupo G77+China, especialmente os Países Menos Desenvolvidos (LDCs) e os SIDS, com apoio dos grupos de ativismo por justiça climática, enquadram “perdas e danos” como um mecanismo de compensação, reparação ou até pagamento da dívida climática dos principais emissores históricos em relação aos países mais vulneráveis. Portanto, a desproporção quanto às emissões, a exposição aos impactos e a capacidade de resposta aos eventos climáticos extremos, até a ameaça existencial de alguns SIDS por conta do aumento do nível do mar, são elementos mobilizados na argumentação moral dos países em desenvolvimento.

Essa interpretação recebe forte resistência das chancelarias e das diplomacias dos países desenvolvidos, uma vez que esses termos estão tradicionalmente associados às reivindicações por medidas de “reparações históricas” para os afrodescendentes e outras minorias étnicas (principalmente nos EUA) ou para os países que no passado foram vítimas da exploração colonial e escravocrata ocidental.

Os países desenvolvidos buscaram obstruir de forma ativa e passiva a entrada do tema das “perdas e danos” nas negociações no âmbito das COPs, recusando qualquer responsabilidade de compensação ou obrigações de natureza financeira pela poluição e degradação ecológica do passado, com impactos fora das suas fronteiras<sup>5</sup>. Hesitam que um acordo que prevê a responsabilidade legal de compensação abra um movimento de litígio climático sem precedentes. Por isso, historicamente associam esse mecanismo de financiamento aos “seguros” ou aos fundos de gestão de riscos.

Portanto, “perdas e danos” foi, por muito tempo, um assunto sensível e que só entrou na agenda das COPs após os países em desenvolvimento, em especial os SIDS (representados pela AOSIS) terem flexibilizado suas abordagens interpretativas sobre esse tema. Passaram a adotar (pelo menos nos textos oficiais da UNFCCC) uma linguagem que afasta a obrigação legal de reparação ou compensação, no sentido de maximizar as possibilidades de cooperação internacional. Assim, o modo como esse tema foi abordado pelo Plano de Ação de Bali (2007), pelo Mecanismo Internacional de Varsóvia (WIM) (2013) e pelo o Acordo de Paris (2015) é reflexo desse contexto de esvaziamento político da dimensão da distribuição das responsabilidades.

---

5 FALZON, Danielle et al. Tactical Opposition: Obstructing Loss and Damage Finance in the United Nations Climate Negotiations. *Global Environmental Politics*, p. 1-25, 2023. [https://doi.org/10.1162/glep\\_a\\_00722](https://doi.org/10.1162/glep_a_00722).

Na COP27, esse item ganhou atenção significativa dos Estados-membros e o acordo conseguido representou um avanço histórico na negociação desse tema. No entanto, o conteúdo do item no texto final está bem distante da proposta como foi pensada inicialmente na década de 1990, principalmente porque foi incluída uma nota de rodapé que exclui a responsabilidade de compensação ou reparação.

Fica evidente que mesmo diante da pressão das comunidades locais e da sociedade civil do Sul, os documentos oficiais têm tratado “perdas e danos” como um mecanismo de financiamento para reconstrução pós-desastres, baseada na ideia de solidariedade internacional e se distanciando do princípio histórico de responsabilidade comuns, porém historicamente diferenciadas ou do próprio princípio do poluidor-pagador.

Embora essa flexibilização linguístico-conceitual seja crucial para que todas as partes da UNFCCC aceitem negociar esse tema, o esvaziamento político da sua dimensão de justiça impacta a operacionalização desse mecanismo, dificultando principalmente a definição dos financiadores e beneficiários do fundo. Em última instância, esse cenário reforça o status quo de inação.

O déficit atual de financiamento para adaptação nos países em desenvolvimento, refletido principalmente pelo não cumprimento da promessa assumida pelos países desenvolvidos na COP-15 de financiar US \$100 bilhões por ano, a partir de 2020, aos países em desenvolvimento, é um outro indicativo de que os países mais vulneráveis ainda terão de enfrentar diversos desafios para que o financiamento do mecanismo de “perdas e danos” seja efetivamente concretizado de forma satisfatória, ao ponto de ser considerado como uma ferramenta de justiça climática.

Esse item estará no centro da agenda das negociações da COP28 e os resultados dessa conferência definirão o futuro desse terceiro mecanismo de financiamento climático, que é extremamente importante para os países que estão na linha de frente quanto à exposição aos eventos climáticos extremos no curto prazo, a exemplo dos SIDS e dos LDCs.

Rio de Janeiro, 11 de setembro de 2023.