



A Cúpula de Lideranças Globais sobre o Clima e a criação do momentum político para a COP 26

The Leaders Summit on Climate and the political momentum pre-COP 26

La Cumbre de Líderes sobre el Clima y el impulso político para la COP 26

Mariana Balau Silveira¹

DOI: 10.5752/P.1809-6182.2021v18n1pX

Recebido em: 02 de maio de 2021
Aprovado em: 13 de setembro de 2021

Resumo

A Cúpula de Lideranças Globais sobre o Clima ocorreu entre os dias 22 e 23 de abril e foi um dos primeiros eventos de alto nível organizados pelo governo Biden. Os anúncios do evento representam um prelúdio das posições dos principais agentes da governança do clima para a COP 26, que ocorrerá em novembro desse ano em Glasgow. O presente artigo analisa as principais metas apresentadas pelas lideranças e conclui que ainda que tenha havido um aumento significativo da ambição global, a cúpula não aponta para a obtenção de consenso em relação à tópicos ainda controversos nas negociações sobre a implementação do Acordo de Paris.

Palavras-chave: Mudanças do Clima. COP 26. Acordo de Paris.

Abstract

The Leaders Summit on Climate took place in April 2021 and was one of the first high-level events organized by the Biden administration. The event's announcements represent a prelude to the positions of the main actors of climate governance pre-COP 26, that will take place in November this year in Glasgow. This article analyzes the main goals presented by the leaders and concludes that even though there has been a significant increase in global ambition, the summit does not point to consensus on topics that are still controversial in the negotiations on the implementation of the Paris Agreement.

Key words: Climate Change. COP 26. Paris Agreement.

Resumen

La Cumbre de Líderes sobre el Clima tuvo lugar del 22 al 23 de abril y fue uno de los primeros eventos de alto nivel organizados por el gobierno de Joe Biden. Los anuncios del evento representan un preludio a las posiciones de los principales actores de la gobernanza climática para la COP 26, que tendrá lugar en noviembre de este año en Glasgow. Este artículo analiza los principales objetivos presentados por los mandatarios y concluye que si bien ha habido un aumento significativo de la ambición global, la cumbre no busca consensuar temas que aún son controvertidos en las negociaciones sobre la implementación del Acuerdo de París.

Palabras clave: Cambio Climático. COP 26. Acuerdo de Paris.

¹ Professora do Departamento de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC Minas). Doutora em Relações Internacionais pela PUC Minas. ORCID ID: <https://orcid.org/0000-0002-3291-5809>

Introdução

Em março desse ano o presidente dos Estados Unidos, Joe Biden, convidou 40 líderes globais com o objetivo de discutir propostas de combate às mudanças do clima e a promoção de ações mais ambiciosas na limitação do aumento da temperatura média global. O encontro, intitulado “*Leaders Summit on Climate*”² (em tradução literal, “Cúpula de Lideranças Globais sobre o Clima”) ocorreu entre os dias 22 e 23 de abril, virtualmente. As metas anunciadas durante a cúpula fazem parte da tentativa de construção de um “*momentum*” político nos meses que antecedem a COP 26, que acontecerá em novembro em Glasgow, no Reino Unido.

É possível citar seis grandes destaques do encontro: a mudança de ênfase geral das propostas de limitação do aumento das temperaturas médias globais em 1,5°C, em substituição ao foco anterior, que era em 2° C; a meta anunciada pelos EUA, de redução das emissões de GEE em 50% até 2030; a proposta do governo chinês, de diminuição progressiva do uso de carvão na matriz energética e a adesão do país à Emenda Kigali³; a manutenção, por parte da União Europeia, da proposta de longo prazo anunciada em setembro de 2020, de redução de 55% das emissões até 2030; e o discurso do presidente do Brasil, Jair Bolsona-

ro, cuja atuação tem sido amplamente criticada em virtude do crescimento agudo dos índices de desmatamento, das denúncias de exploração ilegal de madeira e diminuição da fiscalização na região amazônica. A proposta dos Estados Unidos representa uma mudança significativa da política do país para o clima – inclusive se comparada à meta estabelecida na gestão de Barack Obama, em 2014 (de redução das emissões entre 17 e 28% até 2025).

O artigo está dividido em três seções: na primeira discute-se brevemente o período de 2015 a 2019, que marca a aprovação e entrada em vigor do Acordo de Paris e as negociações sobre a sua implementação. A ideia é compreender a atual estrutura da governança internacional das mudanças do clima e as dificuldades na promoção de estratégias de cooperação. Em seguida serão analisadas as principais propostas apresentadas durante a cúpula de abril desse ano, dando ênfase às declarações dos líderes de Estados Unidos e China, compreendidos por autores como Kalantzakos (2017), Oberthur e Groen (2017), Averchenkova et al (2016), Belis et al (2015) e Viola e Franchini (2012) enquanto agentes centrais da governança global das mudanças do clima. A última seção dedica-se, por fim, à reflexão sobre a cúpula como parte da construção do *momentum* político pré COP 26, buscando entender se os anúncios representam soluções possíveis para os principais impasses encontrados no período de negociações sobre a implementação do Acordo de Paris (2015-2019). O argumento da presente análise é de que os discursos sinalizam para um aumento da ambição global para o combate às mudanças do clima, mas não oferecem soluções para um dos pontos mais controversos nas negociações sobre a implementação do Acordo de Paris: a transição dos MDLs para os mecanismos de mercado previstos no artigo 6.

2 É importante ressaltar que a Cúpula não fez parte do calendário oficial de negociações pré-COP 26. Do ponto de vista técnico, as reuniões que antecedem uma COP são denominadas “interseccionais”. Essas seções preparatórias ocorrem geralmente seis meses antes da COP e são conduzidas pelos órgãos subsidiários e constituídos da Convenção, divididos em temas como mitigação, adaptação, transparência, financiamento, tecnologia e construção de capacidades.

3 A Emenda Kigali ao Protocolo de Montreal foi negociada em 2016 e entrou em vigor em 2019. Prevê a redução do consumo e da produção de hidrofluorcarbonetos (HFC), que contribuem para a destruição da camada de ozônio e, consequentemente, para as mudanças do clima.

O processo de negociação para a implementação do Acordo de Paris e o artigo da “cooperação internacional”

O Acordo de Paris foi aprovado em 2015 durante a 21ª Conferência das Partes signatárias da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (COP 21), em Paris, e entrou em vigor em 2016 a partir da ratificação de 55 países (que representam 55% das emissões globais de GEE). Um dos principais passos após a COP 21 foi o estabelecimento de uma espécie de “Livro de Regras” para fornecer diretrizes sobre como os Estados deveriam implementar e fortalecer seus planos nacionais. O objetivo foi transformar o texto relativamente sucinto do acordo em um sistema funcional que mobilizasse ações climáticas concretas em todos os países. As negociações pós-Paris (2016-2019) foram marcadas, até agora, pela tentativa de estabelecer um terreno comum na implementação dos artigos do acordo, discutindo suas principais questões: as Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs)⁴ (artigo 4), a transição dos Mecanismos de Desenvolvimento Limpo (MDLs) (ferramenta central do Protocolo de Quioto) para mecanismos de mercado (artigo 6), comunicações sobre ações de adaptação (artigo 7), relató-

rios financeiros (artigo 9), transferência de tecnologia (artigo 10), transparência (artigo 13), inventário (artigo 14) e *compliance* (artigo 15).

Até a COP 25, ocorrida em Madrid, na Espanha em 2019, boa parte das diretrizes para a implementação do acordo foi definida, exceto em relação ao artigo 6, que discute a transição dos MDLs, adotados no contexto do Protocolo de Quioto, para mecanismos de mercado e não-mercado. O artigo define uma série de abordagens que exigem cooperação entre as partes, permitindo-lhes implementar seus NDCs por meio da transferência de redução de emissões. É considerado, portanto, o “artigo da cooperação internacional” (STRECK, UNGER, GREINER, 2020). Favorece, desse modo, a visão de que os mercados internacionais de carbono também poderiam ser instrumentos de política eficazes para o Acordo de Paris. Hood (2019) e Marcu e Duggal (2019) apontam para o fato de que cerca de metade dos NDCs apresentados na primeira rodada fazem referência ao uso de abordagens cooperativas ou de mercados internacionais.

Em março desse ano, o Secretário-Geral da ONU, Antonio Guterres, enfatizou que o enfrentamento da crise climática envolveria três ações imperativas: (I) atingir a neutralidade global de carbono; (II) avançar na definição de políticas de adaptação para proteção dos países e povos mais vulneráveis e (III) alinhar o financiamento global a partir dos mecanismos do Acordo de Paris (IISD, 2021a). O terceiro ponto depende largamente do consenso das partes quanto ao artigo 6. As principais áreas de desacordo durante as negociações foram até agora relacionadas às dúvidas sobre como contabilizar as reduções de emissões resultantes do mecanismo previsto no artigo 6.4. Se a COP 26 não concordar com uma visão compartilhada sobre como

⁴ As NDCs foram responsáveis por prover uma abordagem mais “*bottom-up*” para o processo, na medida em que os governos seriam responsáveis por iniciar, ou intensificar, suas ações nacionais em nível doméstico. Cada documento deveria refletir a ambição das partes, sem exceções, na busca pela redução de emissões, levando em conta as circunstâncias específicas de seu país e suas *capabilities* (UNFCCC, 2013). Essa estratégia marcou uma mudança considerável na estrutura anterior, estabelecida pelo Protocolo de Quioto. As NDCs se enquadram no sistema de *pledge and review*, ou “prometer e rever”, o que, segundo Depledge (2016), caracterizaria a transição da estrutura “estrita, porém forte” de Kyoto para uma estrutura “larga, porém fraca”, com compromissos mais soltos e vagos, mas que incluem um universo maior de países (DEPLEDGE, 2016, p. 04).

cooperar e passar dos MDL aos mecanismos de mercado, “a convenção pode acabar ficando limitada a uma estrutura onde as partes trocam informações e revisam o progresso” (STRECK, UNGER, GREINER, 2020, pg. 148).

A cúpula realizada em abril desse ano, nesse sentido, foi um passo importante na sinalização das propostas para o encontro de novembro desse ano. A próxima seção discute os principais destaques do evento e busca compreender se as decisões da cúpula oferecem possíveis caminhos para a resolução dos impasses na implementação do Acordo de Paris.

A Cúpula de Lideranças Globais sobre o Clima e a construção do momentum pré-COP 26

A Cúpula de Lideranças Globais sobre o Clima reuniu líderes de 40 países que, juntos, representam mais de 80% das emissões globais de GEE. Dentre os participantes do evento destacam-se os 17 membros do *Major Economies Forum on Energy and Climate* (MEF)⁵, além de países vulneráveis às mudanças do clima, como as Ilhas Marshall. Em termos gerais, os discursos enfatizaram esforços de limitação do aumento da temperatura média global em 1,5° C, o que sinaliza uma mudança importante: no contexto das negociações de Paris, em 2015, essa meta foi considerada pela maioria das partes como sendo demasiadamente ambiciosa e o discurso geral foi de compromisso com a meta de 2°C.

O encontro também ocorreu em um contexto marcado por críticas à gestão do presidente Jair Bolsonaro, principalmente em relação aos altos índices de desflorestamento na Amazônia. O discurso do líder brasileiro enfatizou o histórico de liderança do Brasil no combate às mudanças do clima e o compromisso do país com o combate ao desmatamento. A fala de Bolsonaro, porém, contrasta com a redução da ambição climática, observada quando da publicação da NDC brasileira, atualizada em dezembro do ano passado, e com o histórico da atuação de Ricardo Salles à frente do Ministério do Meio Ambiente (MMA) marcada pela redução da fiscalização ambiental em nível nacional.

Em entrevista à Deutsche Welle, Suely Araújo, especialista em políticas públicas do Observatório do Clima e ex-presidente do Ibama, afirmou que o orçamento total do MMA para 2021 é “absolutamente insuficiente”. A previsão é de que sejam destinados R\$ 83 milhões às ações de fiscalização (área que Bolsonaro prometeu em seu discurso fortalecer) em 2021. Araújo enfatizou que esse valor estaria aquém do mínimo necessário para o planejamento e execução de ações de fiscalização (DW, 2021). Além da redução dos recursos públicos destinados a essas atividades, o Brasil vem perdendo recursos de fundo perdido desde 2018, quando Bolsonaro foi eleito.

Em relação ao conteúdo das propostas apresentadas pelos demais líderes durante o encontro, é relevante mencionar a manutenção da meta da União Europeia, anunciada em setembro do ano passado (de redução das emissões de GEE em 55% até 2030); a mudança da proposta do governo japonês em relação à meta anterior (o país anunciou que reduzirá entre as emissões entre 46 e 50% até 2030, a proposta anterior previa uma redução de 26%); o anúncio da adoção da Emenda Kigali por parte do

5 O MEF foi lançado em 2009 com o objetivo central de estabelecer um diálogo contínuo e gerar liderança global no contexto dos preparativos para a COP 15. Os 17 países membros são África do Sul, Austrália, Brasil, Canadá, China, Estados Unidos, França, Alemanha, Índia, Indonésia, Itália, Japão, Coreia do Sul, México, Reino Unido, Rússia e União Europeia (IISD, 2021b).

governo chinês, além da diminuição progressiva do uso de carvão na matriz energética no país; e a sinalização de Argentina e África do Sul de que fortalecerão suas NDCs até a COP 26 esse ano (IISD, 2021b).

O grande destaque, porém, foi o conjunto de metas anunciado pelo governo Biden durante a cúpula. Em relação às propostas quantitativas e objetivas, destacam-se o anúncio da meta nacional de redução das emissões de GEE entre 50 e 52% até 2030, em relação aos níveis de 2005, além da intenção de alcançar 100% da geração de eletricidade a partir de fontes renováveis. O governo também sinalizou a intenção de aumentar o financiamento internacional aos países em desenvolvimento, dobrando até 2024 o orçamento anual para o clima (sujeito à aprovação do congresso nacional) (WHITE HOUSE, 2021a).

Em linhas gerais, a cúpula sinaliza para a concretização das promessas feitas por Biden durante a campanha presidencial de 2020 e para uma ruptura em relação à política externa dos EUA do governo Trump, marcada pelo negacionismo em relação ao caráter antropogênico das mudanças do clima, pela saída do país do Acordo de Paris e pelo desmantelamento de estruturas importantes para a avaliação de riscos climáticos, como o *National Climate Assessment*.

Ainda assim, é importante reconhecer que boa parte das propostas do governo Biden foi apresentada como “intenção”, além de não apresentar metas de curto prazo e de não sinalizar para políticas concretas quanto à transferência da redução de emissões via Acordo de Paris. A NDC estadunidense atualizada também não sinaliza para uma proposta do país em relação ao artigo 6. No documento, publicado um dia antes da cúpula, o governo afirma que:

No momento, os Estados Unidos não pretendem usar a cooperação voluntária a partir de abordagens cooperativas, referidas no artigo 6.2, ou o mecanismo referido no artigo 6.4 para atingir sua meta. Caso os EUA decidam usar tal cooperação para atingir sua meta ou para autorizar o uso de ITMOs para os NDCs de outras partes, irá relatar sobre tal uso ou autorização por meio de seus relatórios de transparência bianuais e consistentes com qualquer orientação adotada nos termos do artigo 6 (USA, 2021, p. 21).

A posição contrasta com a declaração conjunta publicada pelos governos da China e dos Estados Unidos em 17 de abril, que afirma que “os dois lados vão cooperar para a promoção de uma COP 26 bem sucedida em Glasgow, objetivando completar os arranjos institucionais para a implementação do Acordo de Paris (ex: artigos 6 e 13) e avançar de modo significativo a ambição global para mitigação, adaptação e suporte” (WHITE HOUSE, 2021b).

Conclusões

A Cúpula de Lideranças Globais sobre o Clima pode ser entendida como uma espécie de prelúdio para a COP 26 que ocorrerá em novembro desse ano. A conferência será decisiva para a implementação efetiva do Acordo de Paris, que entrou em vigor em 2016 e está nos estágios finais das negociações de seus artigos. O maior impasse reside hoje na definição das diretrizes e de consenso para a transição dos MDLs de Quioto para os mecanismos de mercado previstos no artigo 6 de Paris. A partir da análise das propostas, principalmente aquelas anunciadas pelos agentes centrais da governança climática – EUA e China – é possível afirmar que as metas nacionais indicam aumento na ambição (principalmente se comparado ao cenário anterior às eleições nos EUA), mas não

sinalizam para a obtenção de consenso quanto ao financiamento climático via Acordo de Paris.

É possível contrapor a posição norte-americana à proposta chinesa: enquanto Xi Jinping mencionou, em seu discurso durante a cúpula, a importância da cooperação – tanto em nível internacional, quanto regionalmente – além do papel central do “princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas” (PRCPD), da cooperação sul-sul e da *Belt and Road Initiative* na promoção do desenvolvimento sustentável⁶; o discurso de Biden, por outro lado, enfatizou os investimentos nacionais em infraestrutura, inovação e na geração de empregos. Essa diferença entre as propostas chinesa e estadunidense evidencia a contraposição de duas diferentes estratégias observadas no processo de negociação do Acordo de Paris e nas negociações subsequentes relativas à sua implementação. De um lado, a defesa da cooperação internacional como estratégia de combate às mudanças do clima, a partir do PRCPD; de outro, a ênfase em contribuições nacionais e em diferenciação “sutil”, que coloca em segundo plano a possibilidade de coordenação de políticas e de promoção da cooperação em nível internacional.

Em uma análise preliminar, é possível entender a posição do governo norte-americano como reflexo dos desafios domésticos no país. A crescente polarização interna demanda um balanceamento complexo entre a necessidade de reassumir a liderança multilateral, com as mudanças do clima como pedra angular nesse processo, e sinalizar para as demandas e necessidades domésticas, de geração de empregos e crescimento econômico. Esse difícil equilíbrio

foi endereçado no primeiro discurso do Secretário de Estado, Anthony Blinken, em março desse ano:

o governo estabeleceu as prioridades de política externa da administração Biden a partir de questões simples: ‘o que nossa política externa representa para os trabalhadores americanos e suas famílias? O que precisamos fazer ao redor do mundo para tornar-nos mais fortes aqui, em casa? E o que precisamos fazer domesticamente para nos fortalecer no mundo? Onde quer que as leis para a segurança internacional e a economia global estiverem sendo escritas, a América estará lá e o povo americano será a frente e o centro das nossas decisões’. (US DEPARTMENT OF STATE, 2021).

Segundo Shapiro (2021) a necessidade de adotar uma política externa para a classe média não seria compatível com a estratégia de assumir a liderança global multilateral, ao menos não na mesma medida – o governo Biden terá de priorizar uma ou outra dimensão. As decisões da COP 26 serão importantes, nesse sentido, para que seja possível compreender em que medida os Estados Unidos assumirão a liderança na agenda do clima e contribuirão para a obtenção de consenso na implementação do Acordo de Paris.

Referências

- AVERCHENKOVA, A., BASSI, S., BENES, K., GREEN, F., LAGARDE, A., NEYWEG, I., ZACHMANN, G. **Climate Policy in China, the European Union and the United States: Main Drivers and Prospects for the Future**. Policy Brief. Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment. 2016.
- BELIS, D., JOFFE, P. KERREMANS, B., QI, Y. China, the United States and the European Union: multiple bilateralism and prospects for a New Climate Change Diplomacy. **Carbon & Climate Law Review**, v. 9, n. 3, p. 203-218. 2015.
- DEPLEDGE, J. The Paris Agreement: a significant landmark on the road to a climatically safe world. **Chinese Journal of Urban and Environmental Studies**, v. 4, n. 1. 2016.
- DW. “Corte de Verba reforça desmonte da fiscalização ambiental no Brasil”. **DW**. 2021. Disponível em: <https://www.dw.com/pt-br/corte-de-verba-reforca-desmonte-da-fiscalizacao-ambiental-no-brasil/a-57327500>. Acesso em: 28 abr. 2021.

6 Discurso completo disponível em: http://www.xinhuanet.com/english/2021-04/22/c_139899289.htm. Acesso em 30 de abril de 2021.

- HOOD, C. **Completing the Paris Rulebook**: key article 6 issues. Center for Climate and Energy Solutions. C2ES. 2019.
- IISDa. Delivering Climate Ambition through Market Mechanisms: capitalizing on Article 6 Piloting Activities. **SDG Knowledge Hub**. 2021. Disponível em: <https://sdg.iisd.org/commentary/policy-briefs/delivering-climate-ambition-through-market-mechanisms-capitalizing-on-article-6-piloting-activities/>. Acesso em: 27 abr. 2021.
- IISDb. Leaders Summit Showcases Clean Energy Commitments to Tackle Global Climate Crisis. **SDG Knowledge Hub**. 2021. Disponível em: <https://sdg.iisd.org/news/leaders-summit-showcases-clean-energy-commitments-to-tackle-global-climate-crisis/>. Acesso em: 30 abr. 2021.
- KALANTZAKOS, S. **The EU, US and China Tackling Climate Change**: Policies and Alliances for the Anthropocene. Routledge. 2017.
- MARCU, A., DUGGAL, K. **Negotiations on Article 6 of the Paris Agreement**: road to Madrid. ADB Sustainable Development Working Paper Series. Asian Development Bank, Manila. 2019.
- OBERTHUR, S., GROEN, L. The European Union and the Paris Agreement: leader, mediator or bystander? **WIREs Climate Change**. Wiley Periodicals. 2017.
- SHAPIRO, J. The Mantle of Global Leadership doesn't fit a Foreign Policy for the Middle Class. **Foreign Affairs**. 2021. Disponível em: <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2021-04-22/bidens-everything-doctrine>. Acesso em 30 de abr. 2021.
- STRECK, C., UNGER, M., GREINER, S. COP 25: Losing sight of (raising) ambition. **Journal for European Environmental & Planning Law**, v. 17, n. 2, p. 136-160 2020.
- USA. The United States of America Nationally Determined Contribution: reducing greenhouse gases in the US. **UNFCCC**. 2021. Disponível em: <https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/United%20States%20of%20America%20First/United%20States%20NDC%20April%2021%202021%20Final.pdf>. Acesso em: 30 abr. 2021.
- U.S. DEPARTMENT OF STATE. **A Foreign Policy for the American People**. Speech. Anthony Blinken, Secretary of State. March, 3. 2021. Disponível em: <https://www.state.gov/a-foreign-policy-for-the-american-people/>. Acesso em: 30 abr. 2021.
- VIOLA, E., FRANCHINI, M. Sistema Internacional de Hegemonia Conservadora: o fracasso da Rio +20 na Governança dos Limites Planetários. **Ambiente e Sociedade**, v. 15, n. 3. p. 01-18. 2012.
- WHITE HOUSE. **Fact Sheet**: president Biden sets 2030 GHG pollution reduction target aimed at creating good-paying union jobs and securing US leadership on clean energy technologies. Briefing Room. 2021. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/04/22/fact-sheet-president-biden-sets-2030-greenhouse-gas-pollution-reduction-target-aimed-at-creating-good-paying-union-jobs-and-securing-u-s-leadership-on-clean-energy-technologies/>. Acesso em: 30 abr. 2021.
- WHITE HOUSE. **Remarks by President Biden at the Virtual Leaders Summit on Climate Opening Session**. Briefing Room. 2021. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/04/22/remarks-by-president-biden-at-the-virtual-leaders-summit-on-climate-opening-session/>. Acesso em: 27 abr. 2021.