Observatório do Acordo de Paris

LACLIMA

OBSERVATÓRIO DO CLIMA

Acordo de Paris

Um guia para os perplexos

VERSÃO ATUALIZADA - SETEMBRO 2024

Observatório do Acordo de Paris

LACLIMA

OBSERVATÓRIO DO CLIMA

SUMÁRIO

SIGLAS

(SÃO TANTAS!) 04

INTRODUÇÃO

UM MANUAL PARA REFORMAR O MUNDO 10
AH, O CONSENSO 14
O REI ESTÁ NU: OS ALERTAS DA CIÊNCIA DO CLIMA 17
A ESTRADA PARA PARIS COMEÇOU NO RIO 20
A COP: VÁRIAS REUNIÕES EM UMA 44
QUEM É QUEM (E QUER O QUE) NAS NEGOCIAÇÕES 52
PARA JORNALISTAS: DO TÉDIO À ADRENALINA EM 14 DIAS 59

PARTE II

O ACORDO DE PARIS: O QUE MUDOU? 63
TODO MUNDO ENTRA NA DANÇA: RICOS E POBRES SÃO OBRIGADOS A ADOTAR METAS 64
NOVA VISÃO SOBRE DIFERENCIAÇÃO: COM GRANDE PODERES VÊM GRANDE RESPONSABILIDADES 66
LONG-TERM TEMPERATURE GOAL: A META QUE NÃO QUEREMOS ALCANÇAR (ARTIGOS 2 E 4) 67
CONSAGRAÇÃO DA CIÊNCIA: ENTRE OS PRINCÍPIOS DA PRECAUÇÃO E DA PREVENÇÃO 70
A NDC: GAMBIARRA OU IDEIA GENIAL? 71
COMO FUNCIONAM ESSA TAL NDC E O AUMENTO DE AMBIÇÃO (ARTIGOS 3 E 4) 73
A "MÃO INVISÍVEL" DO CARBONO: O ARTIGO 6 E OS MERCADOS 78
A HORA E A VEZ DA ADAPTAÇÃO CLIMÁTICA 83
PERDAS E DANOS: AQUI SE FEZ, AQUI SE PAGA (ARTIGO 8) 86
MITIGAÇÃO, ADAPTAÇÃO E PERDAS E DANOS, LADO A LADO 89
CADÊ O DINHEIRO? 90
MECANISMOS DE REVISÃO DO ACORDO DE PARIS: TRANSPARÊNCIA, BALANÇO GLOBAL E COMPLIANCE (ARTIGOS 13, 14 E 15) 93

ANEXO

ÓRGÃOS DO ACORDO DE PARIS 99
SECRETARIADO (SECRETARIAT) 100
ÓRGÃOS SUBSIDIÁRIOS (SUBSIDIARY BODIES) 100
ÓRGÃOS CONSTITUÍDOS (CONSTITUTED BODIES) 101

SIGLAS (SÃO TANTAS!)

Uma ajudinha com o universo de siglas e expressões da UNFCCC.

SIGLA	SIGNIFICADO
AC	*Adaptation Committee* (inglês): Comitê de Adaptação.
SUR	Bloco político de negociação na UNFCCC que compreende os países Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai.
AF	*Adaptation Fund* (inglês): Fundo de Adaptação
AGN	*African Group of Negotiators* (inglês): Grupo Africano de Negociadores - Bloco político de negociação na UNFCCC composto por 54 nações do continente africano.
Alba	*Alianza Bolivariana para Los Pueblos de Nuestra America* (espanhol): Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América - Bloco político de negociação na UNFCCC formado pela Venezuela, Cuba, Bolívia, Nicarágua e Dominica.
Ailac	*Asociación Independiente de América Latina y el Caribe* (espanhol): Aliança Independente da América Latina e Caribe - Bloco político de negociação na UNFCCC formado por Peru, Costa Rica, Colômbia, Chile, Guatemala, Honduras, Panamá e Paraguai.
Arab Group	Grupo Árabe: Bloco político de negociação na UNFCCC formado pelos 22 membros da Liga Árabe.
Aosis	*Alliance of Small Island States* (inglês): *Aliança de Pequenos Estados Insulares* - Bloco político de negociação na UNFCCC formado por 40 nações insulares do Caribe, do Pacífico, da África, do Oceano Índico e do Mar do Sul da China.
Basic	Bloco político de negociação na UNFCCC composto por Brasil, África do Sul, Índia e China.
Bingo	*Business and industry NGOs* (inglês):

BTR	ONGs do setor empresarial e industrial. *Biennial transparency report* (inglês): relatório bienal de transparência
CBDR-RC	*Common But Differentiated Responsibilities and Respective Capabilities* (inglês): Responsabilidades comuns porém diferenciadas e respectivas capacidades.
CBD (ou CDB)	*Convention on Biological Diversity* (inglês): Convenção das Nações Unidas sobre Diversidade Biológica.
CDM (ou MDL)	*Clean Development Mechanism* (inglês): Mecanismo de Desenvolvimento Limpo.
CER	*Certified emission reductions* (inglês): Reduções de Emissões Certificadas.
Cacam	Grupo de países da Ásia Central, Cáucaso (região da Europa oriental e da Ásia ocidental, entre o mar Negro e o mar Cáspio), Albânia e Moldávia.
CMA	*Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement* (inglês): Conferência das Partes servindo como reunião das Partes do Acordo de Paris.
CMP	*Conference of the Parties serving as the Meeting of the Parties to the Kyoto Protocol* (inglês): Conferência das Partes servindo como reunião das Partes do Protocolo de Kyoto.
COP	*Conference of the parties* (inglês): Conferência das Partes.
CTF	*Common Time Frames* (inglês): Cronogramas comuns.
DNA	*Designated National Authority* (inglês): Autoridade Nacional Designada.
ERU	*Emission reduction unit* (inglês): Unidade de Redução de Emissões.
EIG	*Environmental Integrity Group* (inglês): Grupo de Integridade Ambiental. Bloco político de negociação na UNFCCC formado por México, Liechtenstein, Mônaco, Coréia do Sul e a Suíça.

ETF	*Enhanced Transparency Framework* (inglês): Estrutura de Transparência Aprimorada. Conjunto de regras sob as quais os países devem reportar sua ação climática dentro do Acordo de Paris.
ENGO	*Environmental NGOs* (inglês): ONGs ambientalistas
GGA	*Global Goal on Adaptation* (inglês): Objetivo Global de Adaptação.
GlaSS	*Glasgow–Sharm el-Sheikh work programme on the global goal on adaptation* (inglês): Programa de Trabalho Glasgow-Sharm el-Sheikh sobre o Objetivo Global de Adaptação.
GST	*Global stocktake* (inglês): Balanço global. Momento que ocorre de 5 em 5 anos para se avaliar se o conjunto das metas propostas pelos países atende aos objetivos do Acordo de Paris.
G77	*Grupo dos 77*: Maior bloco político de negociação na UNFCCC, formado por uma coalizão de praticamente todos os países "em desenvolvimento". Fundada por 77 países, mas hoje conta com 134.
IGO	*Intergovernmental organization* (inglês): Organização Intergovernamental.
IPCC	*Intergovernmental Panel on Climate Change* (inglês): Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima.
Ipo	*Indigenous peoples organizations* (inglês): organizações de povos indígenas.
Itmo	*Internationally Transferred Mitigation Outcome* (inglês): Resultado de Mitigação Internacionalmente Transferido, um tipo de crédito de carbono transacionado entre países.
JTWP	*Work Programme on Just Transition Pathways* (inglês): Programa de trabalho sobre caminhos para a transição justa.
LDC	*Least Developed Countries Group* (inglês): Grupo dos Países

	Menos Desenvolvidos - Bloco político de negociação na UNFCCC formado pelo grupo da lista dos países menos desenvolvidos do mundo, que é revisada a cada três anos pelo Conselho Econômico e Social das Nações Unidas. Essa lista hoje compreende 46 países.
LGMA	*Local government and municipal authorities* (inglês): Administração local e autoridades municipais.
LLDC	*Landlocked Developing Countries* (inglês): Países em desenvolvimento sem litoral. Bloco político de negociação na UNFCCC que compreende 32 países em desenvolvimento sem acesso ao mar, sendo 17 deles menos desenvolvidos.
LMDC	*Like-Minded Developing Countries* (inglês): Bloco político de negociação na UNFCCC formado por países da ALBA, além do Paquistão, Egito, Malásia e Arábia Saudita, Líbia, Argélia, Belarus, Filipinas e outros. Conta com participação eventual de China e Índia.
LULUCF	*Land use, land use change and forestry* (inglês): Uso da Terra, Mudança do Uso da Terra e Florestas.
LTS	*Long-term Strategies* (inglês): Estratégias de Longo Prazo. Requerimento do Acordo de Paris para que os países apresentem seus planos de descarbonização da economia até o meio do século.
MWP	*Mitigation Work Program* (inglês): Programa de Trabalho em Mitigação.
NDC	*National Determined Contributions* (inglês): Contribuições Nacionalmente Determinadas, as metas nacionais no Acordo de Paris.
NCQG	*New Collective Quantified Goal* (inglês): Nova Meta Quantificada Coletiva (sobre financiamento climático).
Napas	Programas de Adaptação Nacional.
NAP	*National Adaptation Plan* (inglês): Plano Nacional de Adaptação.

Nazca	*Non-State Actor Zone for Climate Action* (inglês): Zona de Ação Climática para Atores Não-Estatais.
Paicc	*Paris Agreement Committee to facilitate implementation and promote compliance* (inglês): Comitê para facilitar implementação e promover o cumprimento do Acordo de Paris.
SBI	*Subsidiary Body for Implementation* (inglês): Órgão Subsidiário de Implementação.
SBSTA	*Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice* (inglês): Órgão Subsidiário de Assessoria Técnica e Científica.
Sids	*Small Island Developing States* (inglês): Bloco político de negociação na UNFCCC que compreende pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento.
UNFCCC	*United Nations Framework Convention on Climate Change* (inglês): Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima.
OMGE	*Overall mitigation in global emissions (inglês.* Não, não é OH MY GOD!): mitigação líquida das emissões globais. Para todas as transações do art. 6.4 2% dos créditos serão redirecionados para uma "conta de cancelamento".
Ringo	*Research and independent NGOs - RINGO* (inglês): ONGs de pesquisa independente
Tungo	*Trade union NGOs* (inglês): ONGs sindicais
SOP	*Share of proceeds* (inglês): Repartição de fundos - para todos os créditos emitidos nos termos do item 6.4, uma taxa de 5% será destinada ao Fundo de Adaptação.
Umbrella	Bloco político de negociação na UNFCCC que compreende os EUA, Japão, Canadá, Nova Zelândia, Austrália, Rússia e Noruega.
WGC	*Women and Gender Constituency* (inglês): ONGs que trabalham pelos direitos das mulheres e justiça de gênero;
Youngo	*Official Children and Youth Constituency* (inglês): rede de organizações, grupos e indivíduos que trabalham pelos direitos das crianças e dos jovens.

UM MANUAL PARA REFORMAR O MUNDO

Imagine uma reunião de condomínio com 198 pessoas, que precisam decidir sobre uma obra de grandes dimensões no prédio. A obra precisa ser feita urgentemente ou o edifício desaba. É uma reforma cara, que vai valorizar os apartamentos, mas que tem um custo inicial que precisa ser repartido de forma justa entre os condôminos. E as condições de cada um são muito diferentes.

Há os moradores antigos, ricaços que ocupam apartamentos grandes e que são os maiores responsáveis pelo desgaste que o prédio sofreu ao longo dos anos. Há os novos-ricos que fizeram fortuna no mercado financeiro e se mudaram outro dia para a cobertura, o maior apartamento de todos, pesando na estrutura. Há trabalhadores remediados que compraram há pouco tempo seus imóveis. Há pobres que moram no puxadinho do subsolo. E há gente mais pobre ainda, que mora de favor. Todos devem contribuir com a reforma, mas de que maneira?

Numa analogia muito grosseira, esse é o panorama da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC), ou simplesmente Convenção do Clima da ONU. São 197 países mais a União Europeia que precisam decidir urgentemente sobre uma reforma na estrutura da economia mundial, para que o prédio do sistema terrestre não colapse devido ao efeito da mudança climática. Essa reforma é o Acordo de Paris, adotado em 2015, que, estrutura a partir da qual foram estabelecidas metas de redução de emissões de gases de efeito estufa ("mitigação"), de adaptação aos piores efeitos do aquecimento global, e demanda de dinheiro ("meios de implementação") para ser implementado.

O Acordo de Paris está prestes a completar dez anos e o enfrentamento da crise climática se encontra numa encruzilhada: as ações decididas pela assembleia de moradores até agora são muito insuficientes para impedir o prédio de desmoronar.

Como ninguém fez nada desde que o problema foi detectado, há mais de 30 anos, é preciso agora aumentar sua ambição. Pior ainda, as rachaduras lá embaixo (as mudanças climáticas atuais) já são tão grandes que vários moradores do subsolo perderam suas casas, mas os ricos dos andares altos fazem que não é com eles o dever de pagar as perdas e danos.

Segundo a ciência, as emissões globais de gases de efeito estufa precisam atingir o pico ANTES de 2025 (ou seja, AGORA), para depois **cair em 43% até 2030 e depois em 60% até 2035 em relação aos níveis de 2019 para afastar a chance de colapso, estabilizando o aquecimento global em 1,5ºC.** Mas não é isso que estamos vendo acontecer: as emissões de gases de efeito estufa continuavam em ascensão em 2023. Durante a pandemia da Covid-19, que freou a economia do mundo, as emissões tiveram recorde de redução (5,4% em relação a 2019); porém, essa **queda foi meramente temporária**, já em 2021 o mundo retornou a níveis de emissões próximos aos pré-pandêmicos e em 2022 as emissões globais de CO_2 aumentaram 1,5% em relação a 2021.

Os condôminos têm visões muito divergentes sobre a repartição de esforços; os EUA, um dos moradores mais antigos e ricos (principal emissor histórico), pararam de pagar o condomínio em 2016, fugiram da assembleia em 4 de novembro de 2020, quando o presidente Donald Trump saiu do Acordo de Paris, e voltaram com a posse de Joe Biden em janeiro de 2021 já querendo ditar o ritmo da obra. A China, maior emissor atual, é o novo-rico que se mudou para a cobertura e diz que não pode pagar pelos estragos históricos no alicerce do prédio. A União Europeia defende uma reforma ampla e definitiva, mas não quer dar dinheiro aos pobres do subsolo e fica exigindo que a China abra o bolso. Há um hiato colossal entre o que cada um se propôs a fazer em reuniões

1 .IPCC, AR6, disponível em: https://www.ipcc.ch/assessment-report/ar6/

passadas e a necessidade do coletivo. O prédio está caindo. E agora?

Para produzir consensos sobre tudo isso e botar a reforma para andar são organizadas todo fim de ano as COPs, ou Conferências das Partes da Convenção do Clima, sob a égide das Nações Unidas. A mais importante delas ocorreu em 2015, em Paris, e produziu o plano da reforma do mundo.

O Observatório do Clima e a LACLIMA organizaram este livreto para apresentar a Convenção do Clima e o Acordo de Paris a leigos. Ele é uma ampliação e atualização anual de um mini manual para jornalistas publicado pelo OC em 2015, antes da COP21, a conferência histórica que adotou o Acordo de Paris. Agora que as regras gerais do acordo foram finalizadas e começa enfim sua fase de implementação, entendê-lo torna-se cada vez mais importante para ativistas, jornalistas e o público em geral.

AH, O CONSENSO

O Acordo de Paris é um tratado internacional ratificado (ou seja, aprovado como lei doméstica) por 196 partes (195 países e a União Europeia). Ele é de cumprimento obrigatório pelos países que o ratificaram, embora as metas nacionais sejam fixadas voluntariamente. Aqui, vale ressaltar que o que é voluntário é a *definição* das metas de ação, que são estabelecidas em cada um dos países. Mas seu *cumprimento é obrigatório!* Uma vez que os países se comprometeram com metas, têm obrigação de cumpri-las, ou justificar o descumprimento.

Contudo, como ocorre com outros acordos internacionais na área ambiental, o Acordo de Paris não tem “dentes”, ou seja, não há punição para quem não cumprir suas metas. Ainda assim, o tratado pode ser usado como nivelador de campo de jogo nas relações comerciais entre os países, por exemplo – em que nações relapsas podem sofrer barreiras tarifárias para seus produtos. Ou seja, pode ser utilizado como instrumento de pressão, algo que a União Europeia já começou a fazer taxando importações de alto carbono com seu mecanismo de ajuste de fronteira de carbono e com sua legislação antidesmatamento que prevê que as empresas europeias deverão fiscalizar suas respectivas cadeias de suprimento com o objetivo de garantir que seus produtos (ou insumos) não estejam contaminados por desmatamento, e que pode se espalhar pelo mundo.

A reunião de condomínio que produziu o Acordo de Paris é conduzida de acordo com as regras das Nações Unidas. Isso significa que todas as decisões são tomadas por consenso. Se você já teve de tomar uma decisão, por menor que seja, envolvendo consenso numa família grande – o que cozinhar no jantar? O que fazer no fim de semana? – e teve problemas, imagine produzir consensos entre nações tão diversas quanto Estados Unidos e Tuvalu, Congo, Noruega, Vietnã e Paraguai. Parece complicado, e é. Como veremos adiante, há técnicas para facilitar esse processo, mas, no fim, sempre será necessário atingir um consenso entre os países. E isso significa que a oposição de uma única nação é capaz de bloquear o caminho das outras 196 - acontece com alguma frequência - e que o resultado em geral é pouco ambicioso - o mínimo denominador comum - para não pisar no calo de ninguém. É comum também a estratégia do bloqueio para arrancar concessões dos outros. Faz parte do jogo, principalmente quando o bloqueio é feito por um bloco de países, mas às vezes trata-se de um país isolado.

Há episódios clássicos de quebras de consenso que mudaram o rumo das negociações. Em 2009, em Copenhague, a oposição da Venezuela impediu que o acordo resultante da conferência fosse formalmente reconhecido pelos países. Em 2010, por outro lado, a Bolívia tentou repetir a manobra venezuelana na conferência de Cancún, alegando que não havia consenso. A então presidente da COP e agora ex-secretária-executiva da Convenção do Clima, a chanceler do México Patricia Espinosa, driblou a manobra boliviana declarando que "consenso é diferente de unanimidade" e batendo o martelo na decisão que permitiria a continuidade das negociações que resultaram no Acordo de Paris.

O REI ESTÁ NU: OS ALERTAS DA CIÊNCIA DO CLIMA

Embora desde 1896 houvesse indícios de que os seres humanos estavam alterando a química da atmosfera, foi só em 1988 que as Nações Unidas resolveram montar um grupo para investigar o papel da nossa espécie nas mudanças do clima. Naquele ano, a Organização Meteorológica Mundial e o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente criaram o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC), um comitê de cientistas encarregado de produzir avaliações periódicas do conhecimento existente sobre o assunto.

O IPCC, como é conhecido, reúne centenas de físicos, biólogos, ecólogos, economistas e outros especialistas e produz grandes revisões da literatura científica, feitas para orientar os tomadores de decisão.

Seu primeiro Relatório de Avaliação (conhecido pela sigla FAR) foi publicado em 1990 e dizia que havia um aquecimento do sistema climático, consistente com os modelos de influência humana, mas também com a variabilidade natural do clima - a influência humana, afirmava o texto, levaria mais dez anos para ser detectável. Mesmo essa conclusão tão em cima do muro bastou para a ONU criar uma convenção internacional sobre mudança climática.

De lá para cá, o corpo de evidências, a quantidade de publicações científicas e o grau de certeza do IPCC sobre a gravidade da crise climática e a culpa dos humanos por ela cresceram enormemente. Já foram publicados seis grandes relatórios de avaliação, cada um deles dividido em três volumes: a base física da mudança do clima, adaptação e vulnerabilidade e mitigação do problema. Em 2007, o IPCC ganhou o Prêmio Nobel da Paz por seus alertas.

O Sexto Relatório de Avaliação (AR6), publicado entre 2021 e 2022, não apenas responsabiliza os seres humanos pelo aquecimento global verificado como põe números nessa responsabilidade: do 1,09ºC de aumento da temperatura verificado desde a era pré-industrial, 1,07ºC foi provavelmente causado por emissões humanas de gases de efeito estufa. O painel traz, ainda, duas notícias aterrorizantes: a primeira é que em algum momento entre 2020 e 2040 a temperatura global deve ultrapassar o 1,5ºC, limite de aquecimento considerado o objetivo a perseguir no Acordo de Paris. De seis cenários de emissões avaliados pelo painel, apenas um dá à humanidade uma chance de terminar o século abaixo de 1,5ºC. Ele implica em reduzir emissões em 43% até 2030 e atingir no mundo todo emissão líquida zero ("net zero") em 2050.

A segunda notícia aterrorizante do Sexto Relatório do IPCC é que a humanidade aparentemente não prestou muita atenção aos alertas da ciência nos últimos anos: o período entre 2009 e 2019, quando já estava claro para todo mundo quais

eram as causas da mudança do clima e as soluções para mitigá-la, foi o período de maior aumento de emissões de gases de efeito estufa da história humana.

A partir dos dados do IPCC, o Pnuma tem feito relatórios anuais estimando a diferença entre as emissões atuais e a trajetória necessária para evitar os piores efeitos do aquecimento global. O último relatório, de 2022, estimou em cerca de 20 bilhões a 23 bilhões de toneladas de gás carbônico o "gap" existente entre onde estamos e onde precisamos estar em 2030. Ou seja, em seis anos anos a humanidade precisará cortar o equivalente a duas vezes a emissão anual da China.

2023, UM PREVIEW DO MUNDO A 1,5ºC

Entre 2023 e 2024, a Terra testemunhou uma série de 13 meses em que cada mês foi o mais quente para da série histórica iniciada em 1850 e um período de 12 meses em que o aquecimento em relação ao período pré-industrial ficou em 1.5°C ou acima. Essa sequência não significa uma ultrapassagem permanente do limite do Acordo de Paris. Mas a rapidez e a permanência das temperaturas em patamares recorde mesmo após o fim do fenômeno do El Nino tem surpreendido os cientistas.

Caso a humanidade não consiga reverter o padrão de aumento de emissões para uma queda de 43% em seis anos, o IPCC estima que a ultrapassagem de 1,5ºC deve acontecer até o final desta década e será irreversível. O grupo de cientistas já mostrou que os impactos com um aquecimento acima de 1,5ºC serão severos: a maior parte dos recifes de coral do planeta morrerá, geleiras de montanhas tropicais e partes dos mantos de gelo da Antártida Ocidental e da Groenlândia – que controlam o nível do mar no mundo – entrarão em colapso irreversível. Nações insulares no Pacífico sumirão sob as águas e porções do Nordeste brasileiro se tornarão deserto, por exemplo.

A ESTRADA PARA PARIS COMEÇOU NO RIO

CONFERÊNCIAS DO CLIMA são como gibis da Marvel: você só entende o fascículo atual se conhecer a história dos anteriores. Para entender o que se passa hoje, é preciso recuar quase 30 anos, até Fernando Collor. Se diplomatas e líderes do mundo inteiro se reuniram de 30 de novembro a 12 de dezembro de 2015 em Le Bourget, na França, para fechar um acordo internacional contra as mudanças climáticas, é tudo graças a ele.

Quer dizer, mais ou menos.

Collor era presidente da República em 1992. Em junho daquele ano, no meio das denúncias de corrupção que levariam a seu impeachment, aconteceu no Rio de Janeiro a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Rio-92 (ou Eco-92, ou Cúpula da Terra). Com dificuldades no plano doméstico, Collor jogou para a plateia internacional e empenhou-se em fazer com que a Rio-92 fosse um sucesso. E foi. O encontro, até então o maior ajuntamento de chefes de Estado da história, produziu três convenções das Nações Unidas, uma declaração sobre florestas e uma carta de intenções sobre desenvolvimento sustentável, a Agenda 21.

Eram tempos de fim da Guerra Fria, quando a cooperação internacional estava em alta. Sem o risco da aniquilação nuclear no cangote, a humanidade pôde enfim olhar para o futuro pela primeira vez no século 20. E achou por bem atacar problemas que ameaçassem esse futuro, como a degradação ambiental.

Desde 1990, o recém-criado IPCC vinha alertando sobre os riscos para o clima das emissões dos chamados gases de efeito estufa, produzidos por queima de combustíveis fósseis e por desmatamento. O aquecimento da Terra aumentaria a ocorrência de eventos de secas, enchentes, ondas de calor e elevaria o nível dos oceanos no mundo inteiro, trazendo uma ameaça existencial às nações insulares do Pacífico. Naquele ano, um comitê foi formado pela ONU para debater o texto de uma convenção internacional para lidar com essa nova ameaça. O texto da convenção foi aprovado em maio de 1992 e encaminhado à Rio-92 para assinatura dos chefes de Estado. O primeiro nome na lista foi o do anfitrião do evento – Fernando Collor de Mello. Pois é.

Em seu artigo 2º, a Convenção-Quadro das Nações Unidas para Mudança do Clima (UNFCCC), ou simplesmente Convenção do Clima, dizia a que viera e dava a senha para as duas décadas anos seguintes de negociações anuais:

> *"O objetivo final desta Convenção e de quaisquer instrumentos jurídicos com ela relacionados que adote a Conferência das Partes é o de alcançar, em conformidade com as disposições pertinentes desta Convenção, a estabilização das concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera num nível que impeça* ***uma interferência antrópica perigosa no sistema climático.*** *Esse nível deverá ser alcançado num prazo suficiente que permita aos ecossistemas adaptarem-se naturalmente à mudança do clima, que assegure que a produção de alimentos não seja ameaçada e que permita ao desenvolvimento econômico prosseguir de maneira sustentável."*

O grifo é nosso. Desde 1992, os países signatários da Convenção vêm buscando maneiras de implementar o artigo 2º por meio de acordos internacionais que evitem a tal "interferência perigosa" da humanidade no clima. Desde 1994, quando a convenção entrou em vigor, todo final de ano eles se reúnem para atualizar os resultados dessa busca. Essas reuniões são as Conferências das Partes, ou COPs. A COP1 aconteceu em Berlim em 1995 e foi presidida pela então ministra do Meio Ambiente da Alemanha, Angela Merkel. Nela se produziu um mandato de negociação para criar um instrumento legal – um protocolo – a fim de implementar a convenção.

COMEÇANDO COM O PÉ ESQUERDO: O PROTOCOLO DE KYOTO

O tal protocolo foi firmado na COP3, em Kyoto, Japão, em 1997. O Protocolo de Kyoto, como foi chamado, tinha como princípio basilar as chamadas "responsabilidades comuns, mas diferenciadas", ou CBDR, na sigla em inglês: todos os países têm responsabilidade de resolver o problema do clima, mas aqueles com maior responsabilidade histórica e maior capacidade de lidar com o problema deveriam arcar com os maiores custos.

A convenção havia agrupado estes países, as nações industrializadas e as chamadas "economias de transição" (o antigo bloco socialista europeu e a União Soviética), no chamado Anexo 1. Kyoto determinou que o Anexo 1, em conjunto, precisaria cortar suas emissões de gases de efeito estufa em 5,2% em relação aos níveis de 1990, no período entre 2008 e 2012. Os países de fora do Anexo 1 (ou seja, todo o mundo em desenvolvimento) estavam dispensados dessa obrigação. Porém, poderiam contribuir com o esforço global de mitigação por meio do chamado Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL), uma proposta com origem no Brasil, ou outras ações voluntárias. O MDL funciona assim: empresas de países pobres podem reduzir suas emissões ou plantar árvores e vender direitos de emissão (créditos de carbono) a empresas dos países ricos, onde cortar emissões era mais caro. Dessa forma, os países pobres poderiam se desenvolver, com transferência de tecnologia e de recursos dos países ricos, sem poluir como estes poluíram durante seu desenvolvimento. Em tese a ideia era linda. Mas, na prática, a teoria sempre é outra.

Para entrar em vigor, Kyoto precisava da ratificação de 55 países, que representassem pelo menos 55% das emissões globais de CO2. Ratificar um tratado internacional é aprová-lo como lei doméstica no Parlamento, conforme as respectivas normas internas de cada país. E foi aí que a porca torceu o rabo. O Senado dos Estados Unidos, na época o principal país emissor de gases de efeito estufa do mundo, rejeitou Kyoto por unanimidade sob argumento de que um acordo que não incluísse obrigações para China e Índia não era de interesse dos cidadãos americanos. No ano 2001, o recém-empossado presidente dos EUA George W. Bush seguiu a deixa do Senado e anunciou que seu país não ratificaria Kyoto, porque o protocolo era "prejudicial à economia e aos empregos" americanos.

A saída dos EUA teve dois efeitos sobre o regime climático internacional: primeiro, tornou Kyoto pouco efetivo, já que os EUA

respondiam por mais de 25% das emissões globais de gases-estufa e por 36% das emissões do Anexo 1. Sem os americanos, o total de emissões coberto pelo protocolo era pequeno – por tabela, seu efeito para o cumprimento do Artigo 2º da convenção seria modesto. O protocolo acabou sendo cumprido, em grande parte, graças a um acidente histórico: o colapso da União Soviética, a partir de 1989, que derrubou as emissões no altamente poluente bloco socialista. Depois, levou o mundo a pensar numa opção para o mundo pós-Kyoto que incluísse os EUA e os países em desenvolvimento.

Estes haviam deixado de ser apenas vítimas das mudanças climáticas e passaram a tornar-se também vilões: em 2012, último

BRASIL, CARRASCO OU VÍTIMA?

Em que pese ter ficado de fora do Anexo 1 do protocolo de Kyoto, ser um país em desenvolvimento, o Brasil é um dos dez maiores emissores de gases de efeito estufa do planeta. Nossas emissões líquidas foram de 1,7 bilhão de toneladas de CO2 equivalente em 2022, o que nos torna o sexto maior poluidor climático, com 3% do total global, ficando atrás de China, EUA, Índia, Rússia e Indonésia. Se a União Europeia for tratada como um país, o Brasil se torna o sétimo maior emissor. O SEEG (Sistema de Estimativas de Emissões de Gases de Efeito Estufa do Observatório do Clima) mostra que as emissões *per capita* do Brasil estão consistentemente acima da média mundial: em 2022, as emissões brutas *per capita* foram de 11,4 toneladas, e as líquidas, de 8,3 toneladas, contra uma média global de 6,1 toneladas. A culpa, você adivinhou, é do desmatamento dos nossos biomas, em especial a Amazônia e o Cerrado. A devastação responde por 48% das emissões brutas nacionais de 2022, e acrescenta muito pouco ao PIB (na verdade, dá prejuízo). O país frequentemente apela para o discurso da "responsabilidade histórica", que seria maior nos países desenvolvidos, que se industrializaram a partir do século 19. Só que estudos recentes vêm minando esse argumento: considerando o extenso desmatamento praticado na Mata Atlântica no começo do século 20 e na Amazônia a partir dos anos 1970, o Brasil se torna um dos dez maiores contribuintes históricos para o aquecimento global observado.

ano da primeira fase de Kyoto, os países em desenvolvimento já emitiam 59% dos gases de efeito estufa do mundo, contra 41% dos países ricos. A China havia ultrapassado em muito os EUA, tornando-se, disparado, o maior poluidor do planeta. Hoje, os dois países juntos respondem por cerca de um terço das emissões globais[2]. Por outro lado, na média, as emissões *per capita* dos países em desenvolvimento ainda são muito inferiores às dos países desenvolvidos, e as emissões históricas cumulativas idem. E esse fato é central para as negociações de clima.

A União Europeia, que havia assumido a liderança da negociação de clima, passou a buscar um jeito de atrair os EUA para a segunda fase do acordo. Isso incluía metas para países emergentes, que bateram o pé e insistiram em estender o protocolo por mais um período de compromisso, mas somente para os países desenvolvidos. A solução dada foi dividir a negociação do clima em duas – como se uma só já não fosse complicada o bastante.

O MAPA DO CAMINHO DE BALI

Em 2007, na COP 13, na escaldante ilha indonésia de Bali, a ONU botou em prática essa divisão. O contexto era muito favorável: o IPCC acabara de lançar seu 4º Relatório de Avaliação e de ganhar o Prêmio Nobel da Paz, juntamente com Al Gore, que no ano anterior emocionara a classe média global com o documentário "Uma Verdade Inconveniente". Também em 2006, o apavorante Relatório Stern, coordenado por um economista do "mainstream", colocava pela primeira vez a etiqueta de preço da inação no clima: 20% do PIB mundial[3]. O relatório do IPCC decretava que o aquecimento do sistema climático é "inequívoco" e "muito provavelmente" causado por atividades humanas.

2. Segundo a plataforma Climatewatch, 11,7 bilhões de toneladas de CO2 na China e 5,9 bilhões nos EUA em 2018. https://www.climatewatchdata.org/ghg-emissions?end_year=2018&sectors=total-including-lucf&start_year=1990
3. https://www.lse.ac.uk/granthaminstitute/publication/the-economics-of-climate-change-the-stern-review/

Bali produziu um roteiro aparentemente esquizofrênico chamado BAP (Plano de Ação de Bali), também conhecido como Mapa do Caminho de Bali. O caminho, na verdade, eram dois: os países partes do Protocolo de Kyoto negociariam a extensão e o aumento da ambição do acordo; os países que eram partes da convenção mas não de Kyoto, por sua vez, negociariam metas nacionais voluntárias (Namas) que fossem mensuráveis, reportáveis e verificáveis (MRV). Era um jeito de entubar os EUA e a China com compromissos no clima sem depender da agenda do Congresso americano, e, ao mesmo tempo, esperar que a maré política dos EUA virasse. As ações desse novo regime valeriam para o período 2013/2020, e os diplomatas ficaram de fechar negócio dali a dois anos, na Dinamarca.

"FLOPENHAGUE": CRÔNICA DE UM FRACASSO ANUNCIADO

Em 2009, o mundo chegou à COP-15 na gélida Copenhague, na Dinamarca, numa maré de otimismo climático jamais vista antes. A crise econômica mundial tinha um ano de vida, pouco tempo para que seus impactos de médio e longo prazo tivessem sido absorvidos pelo sistema político. O preço do petróleo disparou em 2008, tornando as energias renováveis competitivas. O mundo vinha embalado pelo IPCC e pelo sucesso de Bali. O clima ocupava as manchetes dos jornais, os anúncios de televisão e a boca das celebridades, de Daryl Hannah a Leonardo Di Caprio ao "governator" da Califórnia, Arnold Schwarzenegger. Cereja do bolo, os EUA finalmente tiveram uma mudança de regime – saiu o petroleiro fundamentalista Bush e entrou o progressista Barack Obama, com uma agenda que incluía o clima entre suas prioridades.

Num espetacular gesto de oportunismo político do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o Brasil havia surpreendido a todos os países com uma meta climática importante: uma redução de 36,1% a 38,9% em 2020 em relação ao que seria emitido se nada fosse feito (as projeções desse "nada" foram altamente

Protesto na Cidade do México antes da COP16 (foto: Greenpeace)

infladas, mas isso não tira o mérito político da meta do Brasil). O número incluía uma promessa de redução de 80% no desmatamento da Amazônia em relação à média histórica, algo que se julgava impossível até então.

Também em Copenhague, as discussões sobre financiamento ao combate à mudança do clima ganharam outra dimensão. Os países do sul pressionavam os do norte por um aumento nas promessas de financiamento ao combate à mudança do clima: transferir recursos além do que já vinha sendo pago na forma de ajuda ao desenvolvimento (um quinhão que caiu desde a Eco-92, quando a promessa era de que subisse) e tecnologia para que os países pobres pudessem implementar suas metas voluntárias (Namas) e também se adaptar. Os ricos acusaram o golpe e prometeram criar um fundo de US$ 100 bilhões por ano a partir de 2020. Até o Brasil prometeu contribuir.

Mesmo com a maré a favor, o caldo de Copenhague entornou. O fracasso já vinha anunciado desde as semanas anteriores à COP, quando Barack Obama reuniu-se com o presidente chinês, Hu Jintao, em Cingapura, para fechar o entendimento que selaria o destino da cúpula: EUA e China não estavam preparados para um acordo legalmente vinculante como Kyoto: propunham um acordo "politicamente vinculante", algo a que a Europa resistia.

Uma sucessão de erros da presidência dinamarquesa terminou de fazer o estrago na conferência. Logo na primeira semana, vazou ao jornal inglês *The Guardian* um texto supostamente preparado pelos dinamarqueses, que refletia somente as visões dos países desenvolvidos e que minou dali em diante a confiança mútua. Foram tantas idas e vindas que, no dia em que os presidentes e premiês chegaram, os próprios chefes de Estado foram colocados na inédita posição de negociadores. Na última sexta-feira da COP, no dia 17 de dezembro, Barack Obama invadiu uma reunião a portas fechadas entre Lula, Hu, Manmohan Singh, da Índia, e Jacob Zuma, da África do Sul. Juntamente com Nicolas Sarkozy, da França, representando a UE, esses líderes escreveram do zero um texto que entraria para a história como o Acordo de Copenhague, uma fraca declaração política que previa metas voluntárias a serem submetidas pelos países, sem nenhum tipo de cobrança internacional.

A inabilidade dinamarquesa entraria em cena novamente na madrugada de sábado, para dar a Copenhague um fim tragicômico: o presidente da COP, o premiê dinamarquês Lars Lokke Rasmussen, estava para bater o martelo na plenária final, quando foi interrompido por pancadas na mesa da delegada venezuelana, Claudia Salerno, uma ex-atriz de teatro. Com a mão sangrando, a venezuelana falava em nome do bloco conhecido como Alba (Aliança Bolivariana para as Américas). A Alba não aceitava o texto. O Acordo de Copenhague não foi nem sequer adotado oficialmente como resultado da COP15. Os chefes de Estado fugiram da Dinamarca no sábado, sem posar para a foto oficial.

CANCÚN RETOMA O FIO DA MEADA

Por pior que tenha sido o vexame de Copenhague, o acordo firmado na capital dinamarquesa trouxe algumas inovações importantes, que se refletiram diretamente na negociação de Paris:

- Todos os países participaram: pela primeira vez, havia metas para países desenvolvidos e países emergentes, embora elas fossem

Delegada na plenária da COP16; ao fundo, negociador brasileiro, Luiz Figueiredo (foto: Green-peace)

- completamente fracas e voluntárias de ambos os lados.
  Foi definido o que é "interferência perigosa". Copenhague traduziu em graus Celsius aquilo que a UNFCCC deixou em aberto. Foi definido como objetivo manter o aquecimento global abaixo do limite de 2ºC em relação à era pré-industrial. Havia, ainda, uma meta indicativa de 1,5ºC, inserida por pressão das pequenas ilhas, a ser perseguida caso a ciência assim o indicasse.

- Foi acordada a criação de um fundo climático global.

Em 2010, a COP16, em Cancún, formalizou os compromissos de Copenhague e restaurou a confiança entre as partes da convenção, graças à intervenção do presidente do México, Felipe Calderón, e da chanceler Patricia Espinosa. Foi também criado oficialmente o Fundo Verde do Clima, hoje o principal mecanismo de financiamento climático.

A PLATAFORMA DE DURBAN

No ano seguinte, na COP17, em Durban, na África do Sul, os países começaram a traduzir na prática os compromissos de Cancún. A primeira conclusão foi que o período 2013-2020 não estava perdido. Não seria um acordo legalmente vin-

culante que fechasse o hiato global entre o que se emite e o que é preciso emitir para esse período, o que colocava a meta de 2ºC perigosamente longe. Afinal, o IPCC dissera em 2007 que as emissões do mundo teriam de chegar ao pico por volta de 2020 e começar a cair rapidamente depois disso para que se tivesse alguma chance de estabilizar o clima. Porém, as chamadas partes da Convenção (os países) resolveram criar um plano de trabalho para explorar ações para fechar a lacuna de emissões no período pré-2020.

Ato na praia de Durban durante a COP17 (foto: Greenpeace)

Ao mesmo tempo, Durban produziu o maior avanço nas negociações de clima desde a entrada em vigor de Kyoto, em 2005: estabeleceu-se o mandato para lançar "um processo para desenvolver um protocolo, outro instrumento legal ou um resultado acordado com força legal sob a convenção, aplicável a todas as Partes"[4]. Estava criado o Grupo de Trabalho Ad-Hoc da Plataforma de Durban para a Ação Ampliada, ou ADP, para os íntimos. Pela primeira vez, formalizava-se a necessidade de um acordo do clima universal, com metas obrigatórias de corte de emissões para todos os países do mundo, desenvolvidos e em desenvolvimento. Esse acordo seria fechado em 2015 e entraria em vigor a partir de 2020, quando se encerraria o ciclo das metas voluntárias de Copenhague.

O ADP foi chamado de "grupo de trabalho", mas era um grupo bem grande: 196 países. Em seu âmbito foi negociado o novo

4. https://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/decisions/application/pdf/cop17_durbanplatform.pdf

acordo do clima, com o objetivo de vincular a obrigação das partes, além de aumentar a ambição no período pré-2020, o chamado "Workstream 2".

DOHA VARSÓVIA E LIMA: A ANTESSALA DE PARIS

As três COPs seguintes consolidaram a visão de que o ADP seria o caminho a seguir daqui para a frente. Em Doha, no petroleiro Qatar (o país com as maiores emissões *per capita* de CO_2 do mundo), em 2012, foi produzido o chamado "portal do clima", um conjunto de decisões que incluiu mover formalmente toda a negociação para o ADP e espichar o Protocolo de Kyoto por um segundo período, até 2020, para que o arcabouço legal criado por Kyoto não desmoronasse (entre 2012 e 2013 Kyoto viveu uma espécie de existência zumbi, prorrogado temporariamente por uma decisão da COP de Durban, contra a vontade de vários países ricos, inclusive do Japão, berço do tratado).

Em Varsóvia, na carvoeira Polônia, em 2013, foi lançado um mecanismo internacional para as chamadas "perdas e danos", a compensação aos países mais vulneráveis pelos impactos das mudanças climáticas aos quais já não é possível se adaptar. Também foi fechado um conjunto de decisões para guiar a implementação da redução de emissões por desmatamento e degradação florestal, o chamado REDD+.

Em Lima, em 2014, foram colocados na mesa os elementos do acordo de Paris: mitigação das mudanças climáticas; adaptação; financiamento; um mecanismo internacional de transparência, para que as ações pudessem ser verificadas e cobradas; perdas e danos; e uma visão de longo prazo.

Na esteira do entendimento de Copenhague, Lima consolidou a visão de que as metas de cada país seriam determinadas nacionalmente (os diplomatas chamam isso de abordagem "bottom-up", ou de baixo para cima, ao contrário do processo "top-down", de cima para baixo, de criação das metas de Kyoto). Diferente-

mente de Copenhague, porém, essas metas, chamadas na novilíngua da UNFCCC de INDCs (Contribuições Nacionalmente Determinadas Pretendidas), seriam submetidas antes da conferência de Paris, durante o ano de 2015. A Convenção faria a soma de todas no fim do ano para saber se elas bastariam para alcançar o objetivo de estabilização de 2ºC (spoiler: não bastaram em 2015 e até hoje não bastam).

O mais importante do processo depois de Lima é que foi imaginado um mecanismo de aumento progressivo de ambição, chamado de *"ratchet-up"* ou "mecanismo de catraca", por meio do qual as metas globais seriam revisadas e renovadas de tempos em tempos (de preferência, em períodos de cinco anos) de modo a ajustar a ambição necessária para os 2ºC. Esse foi o principal resultado de Paris – um acordo que não precisa mais ser renegociado a cada dez anos e que só se esgota quando o objetivo final for atingido. Mas também é sua principal fragilidade, como veremos, porque a implementação de Paris depende essencialmente de um bom clima político (com o perdão do trocadilho) entre as nações – o que, como também veremos, nunca está garantido.

PARIS: UMA NOVA ERA

"Então, vocês conseguiram!", disse um jubilante François Hollande aos delegados que lotaram a plenária de encerramento da COP 21 na noite de sábado, 12 de dezembro de 2015. O apagado presidente francês comemorava, com justiça, o maior feito de sua administração: ter conduzido sem traumas a conferência que produziu o principal acordo universal contra as mudanças climáticas.

Minutos antes, às 19h26, o chanceler da França, Laurent Fabius, batera o martelo de aprovação por unanimidade do acordo do clima, fazendo o centro de convenções de Le Bourget explodir em aplausos, assovios, gritos e lágrimas. Paris produziu um pacote de textos de 31 páginas, com o acordo

propriamente dito e uma decisão (chamada 1/CP.21) que orientava seu funcionamento.

Esse pacote contém uma série de pequenas revoluções jurídicas que têm o potencial de causar a maior revolução econômica da história desde a invenção da máquina a vapor. As principais são:

- O compromisso de estabilizar o aquecimento global "bem abaixo de 2° C", "envidando esforços" para estabilizá-lo em 1,5° C.
- O fato de todos os países do mundo se comprometerem com metas de redução.
- O pedido para que todos os países apresentem estratégias de longo prazo para "atingir um equilíbrio" entre emissões e remoções de gases de efeito estufa por volta do meio do século.
- A adoção de metas determinadas em cada país (NDCs, que perderam o "I", porque deixaram de ser "pretendidas", tornando-se compromissos), que serão revisadas periodicamente de forma a aumentar a ambição de todos.

A força de Paris é ter todos os países a bordo, pela primeira vez (só não assinaram o acordo a Síria, dissolvida numa guerra civil, e a Nicarágua -- que depois assinou em 2017-, por considerar que o tratado não era ambicioso o bastante). A fraqueza é que o novo pacto foi produto de uma conjunção astral inédita, na qual o multilateralismo estava em alta e os três maiores emissores do planeta, EUA, China e União Europeia, estavam de acordo sobre o rumo a tomar. Para que o acordo fosse implementado e revisado com a ambição necessária, era preciso que esse arranjo político permanecesse. Como sabemos, isso não aconteceu.

MARRAKECH – BOMBA LARANJA NA CIDADE VERMELHA

A ameaça estava no ar desde a assinatura do acordo. A comunidade internacional sabia que 2016 era ano de eleições presidenciais nos Estados Unidos, e o candidato do Partido

Republicano era um negacionista do clima: Donald Trump, que dizia que o aquecimento global era uma invenção da China. A chance de Trump ganhar era remota, mas a ONU decidiu fazer uma campanha inédita pela aceleração da ratificação do acordo pelos países signatários. Pelas regras, o tratado entraria em vigor quando pelo menos 55 nações, representando 55% das emissões globais, o ratificassem. Isso poderia levar anos, mas EUA e China confirmaram a ratificação já em 3 de setembro. Os demais países não demoraram a se juntar. Em tempo recorde, o Acordo de Paris foi ratificado e entrou em vigor em 4 de novembro, menos de sete meses após sua assinatura formal, em 22 de abril.

Em 9 de novembro, os delegados reunidos na "cidade vermelha" de Marrakech para começar a desenhar o manual de operações do acordo despertaram com o Alcorão nos alto-falantes e uma bomba: Trump fora eleito, com a promessa de "cancelar" o Acordo de Paris (ou ao menos tirar os EUA dele).

A mudança de regime nos EUA deu início a um realinhamento político na convenção, com China e União Europeia sendo chamadas a assumir a liderança. Dentro dos EUA tomou corpo um movimento de empresas, cidades e Estados para avançar a descarbonização mesmo sem o governo federal. No entanto, o desmonte da política ambiental produzido por Trump atrapalhou o aumento da ambição nos EUA. E deixou excitados outros governos negacionistas, como Rússia, Turquia, Polônia, Austrália e Arábia Saudita, prontos a implodir Paris tão logo os EUA saíssem formalmente – o que aconteceria em 4 de novembro de 2020, pelas regras do acordo.

FIJI/BONN – UMA COP DE ADVOGADOS

Esta COP foi chata e não fez nada além de manter a bola rolando. Você não precisa saber muito mais sobre ela.

KATOWICE – EU VOS APRESENTO "O LIVRO DE REGRAS DE PARIS" (OU QUASE)

Com o acordo em vigor, tornou-se necessário acelerar a negociação de seu "manual de instruções", o conjunto de regras que tornariam o tratado implementável. Por exemplo, como seria a transparência das ações de redução de emissões dos países? Como garantir que as diferentes metas dos diferentes países sejam expressas numa "linguagem comum" de carbono? Como será o novo mercado de carbono? Como resolver diferenças jurídicas caso um país quisesse brigar com outro por conta da implementação do tratado?

Essas e diversas questões precisavam ser resolvidas antes que as NDCs começassem a ser implementadas, em 2020. Finalizar o livro de regras iniciado em Marrakech foi o objetivo da COP24, na cidade polonesa de Katowice (um dos maiores polos carvoeiros da Europa).

Foi a COP mais longa da história, tendo se arrastado até a noite do domingo, dois dias após seu encerramento formal. Tudo por causa do Brasil. Os negociadores brasileiros bloquearam a discussão sobre mercado de carbono, criado pelo artigo 6 do Acordo de Paris, por se recusarem a abater das metas nacionais créditos de carbono vendidos no chamado Mecanismo de Desenvolvimento Sustentável (MDS) , que cria uma espécie de comércio livre de emissões entre empresas, governos locais, comunidades ou entidades da sociedade civil.

A confusão foi tamanha que os negociadores precisaram combinar de entregar o livro de regras sem resolver o artigo 6, que deveria ser regulamentado no ano seguinte, numa COP que deveria ter acontecido no Brasil.

Embora o livro de regras de Katowice tenha deixado importantes lacunas, sobretudo as relacionadas ao funcionamento do novo mercado de carbono, outras definições foram adotadas,

como as regras sobre comunicação e prestação de contas regulares e alinhamento entre investimentos e consideração de perdas e danos, por exemplo.

Na abertura da conferência de Katowice foram apresentados aos negociadores os resultados chocantes do SR15, o relatório especial do IPCC sobre aquecimento global de 1,5ºC. O documento havia sido encomendado ao painel pela conferência de Paris, para saber se havia muita diferença para a humanidade e os ecossistemas entre um aquecimento "bem abaixo de 2ºC", como era a meta principal do Acordo de Paris, e de 1,5ºC, meta "aspiracional" do tratado. O IPCC concluiu que sim: os efeitos sobre o Ártico, os ecossistemas terrestres e zonas costeiras mundo afora eram muito mais sérios com 2ºC do que com 1,5ºC. Só que a reunião na Polônia falhou em adotar o documento formalmente entre suas conclusões, para apenas "tomar nota" dele. A meta de 1,5ºC precisaria esperar mais três anos e duas COPs para ser enfim incorporada às decisões da UNFCCC como o objetivo central a perseguir na mitigação do aquecimento global.

SANTIAGO/MADRID – BRASIL VILÃO

Lembra que logo ali atrás a gente falou que a COP de Fiji-Bonn não teve nada de importante? Era mentira. Aconteceu uma coisa inesperada no penúltimo dia de conferência: em seu discurso no chamado segmento de alto nível (leia adiante), o ministro do Meio Ambiente do Brasil, Sarney Filho, ofereceu o país como sede da COP de 2019, a vigésima quinta. A oferta teve oposição da Venezuela e passou meses sendo negociada, até que em outubro de 2018 o país conseguiu. Só que um mês depois o presidente eleito, Jair Bolsonaro, um negacionista do clima, recusou a conferência. O Chile se ofereceu para sediar, mas a poucas semanas do encontro o país entrou em convulsão social. A Espanha se ofereceu como sede física da COP chilena e organizou o encontro em tempo recorde.

O Brasil não sediou, mas nem por isso deixou de ser o centro das atenções em Madri. Entre uma ida às compras e outra, o chefe da delegação brasileira, o então ministro Ricardo Salles (Meio Ambiente), que passou duas semanas em Madri, fez de tudo para atrapalhar o progresso da conferência, tentando chantagear países ricos a pagar o Brasil pela proteção inexistente da Amazônia. O Brasil, até então conhecido como um destravador de acordos difíceis nas COPs, assumiu pela primeira vez o papel de vilão ao lado da Arábia Saudita e da Austrália, bloqueando desde o artigo 6 até menções a oceanos e direitos humanos. Ganhou, merecidamente, o antiprêmio "Fóssil do Ano" das ONGs. No fim da conferência, Salles foi a uma churrascaria e ainda escarneceu do encontro[5].

Mais uma vez, tal como em Katowice, a COP terminou sem que a lacuna sobre as regras de funcionamento do mercado de carbono, previsto no Artigo 6 do Acordo de Paris fossem definidas. O fracasso nas negociações dessas regras fez da COP25 uma conferência de poucos avanços na prática.

O lado bom é que essa COP foi a primeira em que o "efeito Greta" se fez sentir com força. Houve um movimento forte de jovens, mais encorpado, ativo, e com demandas claras. A chegada e a presença da jovem ativista sueca, declarada pela revista *Time* a personalidade do ano de 2019, no pavilhão da COP foi provavelmente o fato mais marcante da COP25.

Na prática, todas as negociações mais importantes para a execução do Acordo de Paris foram empurradas para a COP seguinte. Mal sabiam os negociadores e demais presentes da sociedade civil que a COP de Madri seria a última antes de um divisor de águas no século 21: a pandemia de Covid-19.

5. https://noticias.uol.com.br/meio-ambiente/ultimas-noticias/redacao/2019/12/15/salles-publica-foto-de-churrasco-e-ironiza-cop25-para-compensar-emissoes.htm

GLASGOW: A COP PANDÊMICA, ENFIM O "LIVRO DE REGRAS"

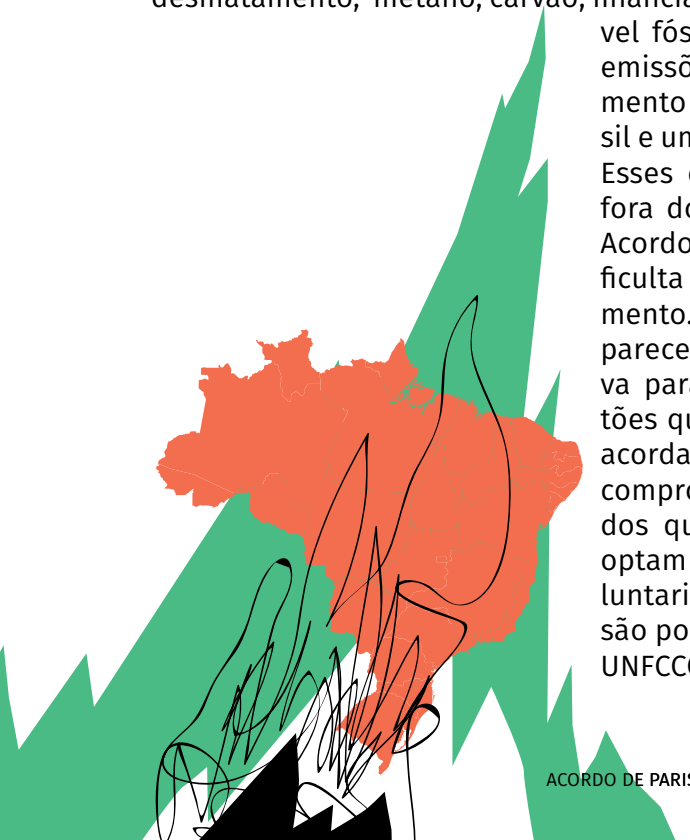
O ano de 2020 ficará tragicamente marcado como um dos mais importantes do século 21. O planeta foi sacudido pela pandemia da Covid-19, que parou a economia mundial, matou milhões de pessoas, jogou milhões mais abaixo da linha de pobreza e, pela primeira vez desde 1995, impediu a realização da conferência do clima.

A COP 26, que deveria ter acontecido em 2020, foi adiada em um ano, para acontecer em novembro de 2021 em Glasgow, na Escócia, sob muita controvérsia em torno de questões de equidade de participação, segurança e justiça. Apesar de o governo do Reino Unido ter oferecido vacinar todos os delegados credenciados, houve profundas preocupações com questões éticas e de justiça, tanto com delegados "furando a fila" e se vacinando antes de grupos de risco nos países onde a vacinação estava mais atrasada, quanto com a presença ainda mais desproporcional do norte global vacinado em relação ao sul, durante as duas semanas na caríssima Escócia. Além da incerteza em torno da contaminação, essa COP já começou envolta em muita expectativa e uma boa dose de desconfiança.

Em termos de avanço das negociações, os britânicos tinham uma missão tripla: finalizar o chamado "livro de regras" do Acordo de Paris (mais detalhes abaixo), fechar o hiato entre a ambição das metas de corte de emissões propostas pelos países e o que é necessário para manter a meta de 1.5°C viva, e destravar a questão crucial do financiamento climático, mesmo sabendo que os países desenvolvidos não iriam entregar a promessa antiga de 100 bilhões de dólares anuais de financiamento climático aos países vulneráveis a partir de 2020. Conseguiram entregar o primeiro objetivo; já os dois outros ficaram para depois, no bom e velho "na volta a gente compra".

6. O texto de Glasgow está, na verdade, dividido em três documentos - a decisão 1/CMA.3, a decisão 1/CP.26, e a decisão 1/CMP.16.

Os mais otimistas celebraram ainda a promessa de duplicar o financiamento para adaptação e os novos passos para o aumento de ambição. Os países em desenvolvimento de maneira geral ficaram frustrados por não terem conseguido avançar na proposta de um mecanismo de financiamento para as perdas e danos (algo que ficou para a COP seguinte). As decisões finais da COP26, o chamado "Pacto Climático de Glasgow"[6], estabeleceram o compromisso de limitar o aquecimento a 1.5°C como sendo o principal objetivo, tentaram criar novos momentos para aumentar a ambição climática e uma menção inédita, ainda que enfraquecida na última hora, de "redução gradual" do uso do carvão sem captura de emissões e a uma "eliminação gradual" dos subsídios "ineficientes" aos combustíveis fósseis. Outra característica marcante desse encontro foi a assinatura de diversos acordos setoriais voluntários por governos e atores privados em áreas como desmatamento, metano, carvão, financiamento de combustível fóssil, automóveis com emissões zero, financiamento de combustível fóssil e uma aliança financeira. Esses compromissos ficam fora do “guarda-chuva” do Acordo de Paris, o que dificulta o seu acompanhamento. No entanto, essa parece ser uma alternativa para avançar em questões que seriam difíceis de acordar na UNFCCC. São compromissos autônomos, dos quais os interessados optam por participar voluntariamente, sem a pressão política do processo da UNFCCC.



Essa também foi a primeira COP a ocorrer depois do anúncio da reentrada dos EUA no Acordo de Paris e com Joe Biden na presidência. Os EUA chegaram à COP 26 mais confiantes, colaborativos em alguns assuntos, mas ainda segurando velhas posições, como em perdas e danos. O país apresentou um novo compromisso climático mais ambicioso, porém dependente da aprovação de uma lei pelo Senado americano. Isso ocorreria no ano seguinte, quando foi aprovada a Lei da Redução da Inflação, com investimentos de US$ 369 bilhões para a transição energética.

O Brasil ficou na posição de empatador de festa. Ao mesmo tempo, outras potências globais pressionaram por ações mais efetivas contra as queimadas e o desmatamento dos biomas brasileiros, utilizando negociações comerciais como instrumento de pressão, como a execução do acordo entre União Europeia e Mercosul e a adesão do Brasil à OCDE.

Com o livro de regras concluído (cinco anos depois, mas antes tarde do que nunca), estamos assistindo uma mudança de fase do Acordo de Paris, que passa da regulamentação para a implementação (oremos!).

SHARM EL-SHEIK - A COP AFRICANA

A COP27, chamada de "COP africana", não poderia ser em um lugar mais distópico que a cidade-resort de Sharm El-Sheikh, no Egito. Com hotéis luxuosos à beira do Mar Vermelho, o balneário é uma bolha para turistas estrangeiros num país violento e ditatorial. Os preços altíssimos da hospedagem e as dificuldades logísticas remetem à COP26, reforçando mais uma vez preocupações com a participação da sociedade civil – com o agravante de que o regime egípcio não é muito fã da liberdade de imprensa e de manifestação.

Em meio a muita vigilância do regime egípcio e a marchas e manifestações, que, pela primeira vez na história das COPs,

tiveram que ocorrer dentro da Blue Zone (veja mais abaixo a diferença entre blue e green zone) por questões de segurança dos manifestantes, essa COP entrou para a história com uma importante vitória: finalmente os países concordaram em criar um fundo para financiar perdas e danos climáticos. Foram três décadas de luta, em grande parte liderada pelos países insulares que irão desaparecer se o aquecimento previsto se concretizar e pela sociedade civil internacional. Com o apoio maciço dos países em desenvolvimento, o item finalmente entrou na agenda oficial de negociação e o fundo foi acordado nas últimas horas da COP já estendida. No entanto, os detalhes da estruturação e operacionalização, inclusive quem paga a conta e quem pode acessar o fundo, ficaram para a COP seguinte a cargo de um comitê de transição de maioria de países em desenvolvimento (14 das 24 vagas).

Para saber o que esperar da próxima COP não deixe de consultar a publicação da LACLIMA "Rumo à COP28"

DUBAI - A COP SUPERLATIVA

A COP28, nos Emirados Árabes Unidos, foi sem dúvida, a maior conferência climática da história. O encontro foi sem precedentes em relação ao número de participantes (86 mil, sendo 83.884 presenciais e 2.089 on-line), ao luxo das instalações e em quilômetros caminhados sob o sol do Deserto da Arábia, dado o tamanho do local do evento. Também foi grande em termos de resultado, ao trazer pela primeira vez em 30 anos de negociações uma menção à necessidade de abandonar os combustíveis fósseis, os causadores da crise climática. O fato de isso ter ocorrido em Dubai, quintal da Arábia Saudita, sob a batuta do CEO de uma das maiores empresas de petróleo do mundo e com instruções muito claras da Opep (o cartel das nações petroleiras) para melar o resultado, foi ainda mais espantoso.

A decisão mais importante (e polêmica) do encontro foi a conclusão do primeiro Balanço Global do Acordo de Paris, que buscou avaliar o seu progresso coletivo e dar encaminhamentos claros para fechar as lacunas necessárias e informar a próxima rodada das NDCs, que devem ser entregues no início de 2025.

Em seu parágrafo 28, o texto do Balanço Global convoca os países a "fazer a transição para longe dos combustíveis fósseis nos sistemas energéticos de uma maneira justa, ordenada e equitativa, acelerando a ação nesta década crítica, de forma a atingir emissão líquida zero até 2050, em linha com a ciência". O texto tem também fragilidades e concessões aos fósseis no chamado "pacote de energia": o texto fala, por exemplo, de "acelerar esforços para reduzir o carvão mineral não-mitigado", o que não tem nenhuma diferença para o que o mundo já está fazendo e que já havia sido decidido em 2021, na COP de Glasgow; também promove tecnologias que ajudam a manter a produção e o consumo de fósseis, como a captura e armazenamento de carbono (CCS); por fim, num aceno gigantesco aos

países petroleiros, o texto de Dubai defende “combustíveis de transição”, que incluem o gás fóssil. Além disso, ficaram de fora do texto final definições sobre prazos para a transição e também quanto ao financiamento dos países ricos para a ação climática dos países em desenvolvimento.

Baku - A COP NA EX-UNIÃO SOVIÉTICA QUE TEM QUE RESOLVER O DINHEIRO PARA SALVAR O MUNDO

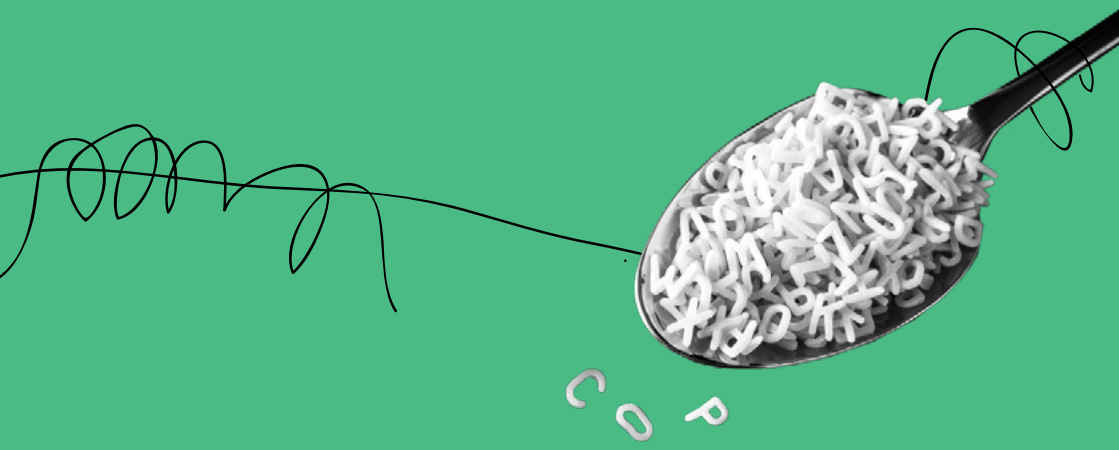
O principal acontecimento climático deste ano não será no Azerbaijão, mas sim nos EUA, e acontecerá às vésperas do início da COP29. Há uma chance real de vermos 2016 se repetir e termos mais uma vez o negacionista Donald Trump à frente do maior emissor de gases de efeito estufa do planeta. Se isso ocorrer, entre outras medidas, ele já prometeu retirar mais uma vez os EUA do Acordo de Paris e, desta vez, também da Convenção do Clima.

Se isso já não fosse tensão suficiente, neste ano a COP terá como principal foco o tema mais intrincado de todos, dinheiro. Os países devem chegar a um acordo sobre uma nova meta global de financiamento (em inglês, *new collective quantitative goal,* ou NCQG) para substituir a atual meta de 100 bilhões anuais entre 2020 e 2025. Como sabemos, dinheiro que é bom, ninguém quer dar. (para saber mais veja o item 11 abaixo)

A COP: VÁRIAS REUNIÕES EM UMA

Conferências do clima podem intimidar à primeira vista. É difícil navegar pela sopa de letrinhas dos grupos e documentos, pelas salas de reunião onde diplomatas de gravata e de tailleur negociam, seguir todos os briefings e entender o que é realmente importante.

No entanto, as COPs seguem todas um roteiro previsível, que consiste basicamente na seguinte sequência de acontecimentos:



① PLENÁRIA DE ABERTURA

É onde se dão as boas-vindas e se pede pressa aos delegados. Geralmente começam com uma fala preocupada do(a) secretário(a)-executivo(a) da Convenção do Clima sobre a urgência e os impactos dramáticos e irreversíveis da mudança do clima; uma admoestação discreta sobre como temos sido incapazes de lidar com o problema até aqui; e um fecho esperançoso, na linha do "mas desta vez será diferente". O chefe de Estado ou governo do país-sede também fala, e em seguida os delegados dão seu recado inicial. Esse momento também é palco de várias tensões sobre a definição da agenda da reunião - ou seja, a definição de quais temas serão discutidos. Essa decisão também precisa de consenso e é extremamente política, pois significa que o que fica fora da agenda oficial não vai ser decidido na conferência. Tem sido cada vez mais comum nas reuniões intermediárias de Bonn e nas COPs a chamada "briga pela agenda", onde um ou mais países impedem estrategicamente a adoção da agenda e acabam atrasando o início regular dos trabalhos. Muitas vezes os trabalhos técnicos começam em caráter provisório enquanto as negociações sobre a agenda continuam em paralelo. Ou seja, são táticas de negociação antes mesmo de a negociação oficial começar; afinal, os itens que não são incluídos por falta de consenso ficam em suspenso e podem ser retomados na pró-

NO MEIO DO CAMINHO SEMPRE TEM BONN

Entre duas COPs, em junho de cada ano, os negociadores se encontram na sede da UNFCCC em Bonn para preparar o terreno para a COP seguinte. Essas reuniões dos dois órgãos subsidiários SBI e SBSTA (ver em mais detalhes abaixo) avançam com as negociações e tentam, muitas vezes, preparar o rascunho das decisões a serem tomadas no fim daquele ano. Com uma participação muito menor da sociedade civil, lobistas, empresas e jornalistas do que durante a COP, esse encontro dá um bom senso das principais questões que serão discutidas na COP e os posicionamentos de cada país.

xima COP – se houver consenso, é claro – e itens incluídos ficam na agenda até terem uma resolução. Exemplo de um tema que recorrentemente se tenta colocar na agenda é a discussão sobre a revisão da lista de países que constam do Anexo 1 da Convenção (a lista dos países "desenvolvidos").

② CÚPULA DE LÍDERES

Até pouco tempo atrás os líderes mundiais chegavam no fim da trabalheira com tudo (ou quase) resolvido para selar o acordo e posar para a foto. Como vocês viram acima na parte sobre a "Flopenhague", nem sempre isso deu certo. Agora os presidentes e premiês se reúnem no início da COP (às vezes um pouco antes de começar, às vezes logo nos primeiros dias) para com seus discursos darem o tom das negociações e mandato claro para seus negociadores. É também uma oportunidade para acordos e declarações bilaterais ou multilaterais, porém sem consenso entre todas as partes da convenção (como vimos muito utilizada na COP26). Com esses acordos e declarações os chefes de estado garantem que não vão voltar para casa com as mãos abanando e podem já contar com o seu pedaço de sucesso da COP antes mesmo de as negociações avançarem (ou entornarem).

③ NEGOCIAÇÕES EM GRUPOS MENORES

Os negociadores se dividem em grupinhos e vão cada um para uma sala para discutir um tema específico (transparência, adaptação, finanças etc.). São os chamados "grupos de contato". Cada grupo idealmente termina entregando uma proposta de texto consensual para compor o resultado final. Essas negociações duram até o final da primeira semana ou meados da última semana. Na prática, na maior parte das vezes elas terminam sem resolver os assuntos espinhosos. Esses grupos, via de regra, permitem que observadores credenciados junto à UNFCCC acompanhem as negociações. Para que os negociadores sejam vetados alguma parte tem que pedir explicita-

mente o que costuma geral mal estar e críticas. Quando algum impasse surge é comum que os "presidentes" desses grupos (*"chairs"*) convoquem grupos ainda menores, nucleares quase, conhecidos como *"huddles"*, para tentar alcançar consenso em pequenos entraves. Essas reuniões nucleares são apenas para partes, ou seja, participantes com credenciamento pelo governo.

④ SEGMENTO DE ALTO NÍVEL

Tudo o que os negociadores não conseguiram resolver é solucionado (esperamos!) pelos ministros, que entram em cena geralmente na quarta-feira da última semana, com mandato dos presidentes e premiês para desenrolar os nós finais e limpar colchetes particularmente complicados do texto (os colchetes marcam trechos do texto sobre os quais não há consenso).

⑤ PLENÁRIA FINAL

No último dia de reunião (que em geral é adiado em um ou dois dias), é apresentado o texto de consenso, ou o "acordo", bem como as outras decisões que a COP tenha produzido ao longo dos trabalhos e que definirão os próximos passos, novos processos ou complementarão o acordo principal.

Uma moda recente nas plenárias finais têm sido as chamadas "decisões de capa". As decisões de capa ganharam força na COP26 (lembram do "Pacto de Glasgow"?) por ser uma oportunidade para a presidência da COP deixar a sua "marca" com uma decisão que ainda precisa ser negociada e aprovada por consenso, mas que fica extremamente concentrada na mão do anfitrião da COP. A COP não precisa ter uma decisão de capa, esse não é um item de agenda, mas a presidência da COP que quiser negociar essa "declaração política" pode. E, como não é um item de agenda, é algo "extra", não tem muita transparência, nem como a sociedade civil acompanhar oficialmente, fica totalmente a cargo de como o processo é conduzido. Porém, as decisões de capa são uma

oportunidade para avançar em temas que não necessariamente têm uma "casa" na agenda oficial da UNFCCC, como por exemplo reforçar o objetivo de limitar o aumento da temperatura a 1,5ºC ou a eliminação dos combustíveis fósseis. Se bem manejadas e bem negociadas, as decisões de capa são um canhão na mão de presidentes de COP ambiciosos.

A COP não é uma única reunião, mas várias (algumas delas já mencionadas). Além da Conferência das Partes da Convenção do Clima, que é uma espécie de assembleia geral da convenção, ocorrem no mesmo local os seguintes encontros:

ÓRGÃOS GOVERNANTES

CMA: Conferência das Partes do Acordo de Paris (basicamente a COP do Acordo de Paris). Seus participantes se reúnem todo ano, durante a mesma ocasião da reunião da Conferência das Partes da Convenção, para atualizar o progresso e tomar decisões sobre a implementação do Acordo de Paris.

CMP: Conferência das Partes do Protocolo de Kyoto (uma espécie de baile da saudade, já que o acordo na prática morreu, como veremos adiante).

SECRETARIADO E ÓRGÃOS SUBSIDIÁRIOS

SECRETARIADO DA UNFCCC: É o órgão de apoio administrativo à Convenção do Clima e às negociações, desde a logística até questões informativas. O Secretário Executivo é nomeado pelo Secretário Geral das Nações Unidas em consulta com a COP. O cargo atual é ocupado por Simon Stiell, de Granada.

SBSTA: Reunião do Órgão Subsidiário de Assessoramento Técnico. Para essa reunião, em tese as Partes designam seus cientistas e técnicos de governo encarregados de levar para a negociação as novidades da ciência do clima e traduzir em graus Celsius os compromissos propostos na COP. Na prática essas

discussões acabam sendo dominadas pela agenda política. O SBSTA discute tanto temas da agenda da Convenção quanto do Protocolo de Kyoto e do Acordo de Paris.

SBI: Reunião do Órgão Subsidiário para Implementação. Se o SBSTA é composto pelos cientistas, o SBI tem os advogados. São eles que cuidam da aplicabilidade das decisões da COP no sistema internacional. Aqui também se trata de um órgão para discutir temas da Convenção, do Protocolo de Kyoto e do Acordo de Paris.

Esses órgãos subsidiários não têm poderes para efetivamente tomar decisões. Eles somente chegam a conclusões e propõem recomendações, inclusive de rascunhos de decisões, que são encaminhadas para adoção pelos chamados "órgãos governantes".

Para saber mais sobre esses os órgãos constituídos *(Constituted Bodies)*, veja o ANEXO

EVENTOS MANDATADOS

Durante a COP também podem acontecer *mandated events* (eventos mandatados) que são eventos estabelecidos pelos órgãos governantes ou órgãos subsidiários para fazer avançar discussões técnicas específicas. São workshops, treinamentos ou mesas redondas, muitas vezes com a participação de técnicos convidados e até expositores da sociedade civil. É comum esses eventos serem agendados durante a COP ou a reunião intermediária de Bonn para aproveitar a presença dos delegados dos países em um mesmo local.

EVENTOS PARALELOS

Além das reuniões relacionadas à agenda formal de negociações, as duas semanas de COP também são marcadas por dezenas de *side events* (eventos paralelos). Alguns deles são mais interessantes que a própria negociação

Dentro das regras de ampla democracia da ONU, virtualmente qualquer parte ou organização observadora dos grupos constituintes (grupos de organizações da sociedade civil) pode requisitar espaço para realizar um evento paralelo durante as COPs. Foi num desses eventos, por exemplo, que o Brasil anunciou a criação do que seria o Fundo Amazônia, em 2007. Em Copenhague, celebridades participavam de eventos paralelos concorridíssimos. Instituições de pesquisa e ONGs aproveitam a presença de jornalistas para lançar estudos novos e relatórios nos *side events.*

Uma dica importante sobre os *side events* é: a concorrência diminui. Como são muitos e acontecem ao mesmo tempo, poucas vezes haverá multidões de outros repórteres no mesmo evento.

O calendário dos eventos paralelos é distribuído com antecedência nas COPs, então é possível antes de chegar à conferência fazer uma pré-seleção do que lhe interessa.

BLUE ZONE X GREEN ZONE E CREDENCIAMENTO

Tudo isso que foi relatado acontece dentro da chamada "Blue Zone". A zona azul é aquela gerida pela UNFCCC e para a qual é necessário estar credenciado para entrar. Sobre credenciamento, há seis cores de crachá: vermelho indica que você é o chefe de uma delegação de uma parte, o rosa indica que foi credenciada por um governo; já o crachá amarelo indica que você é membro de uma organiza-

ção observadora da UNFCCC e o verde de uma organização intergovernamental; o azul é do secretariado da UNFCCC e o laranja de imprensa (o único que dá acesso centro de mídia, porém vedado nas salas de negociação).

Ativista encara policiais em Copenhague, em 2009 (foto: Greenpeace)

QUEM É QUEM (E QUER O QUE) NAS NEGOCIAÇÕES

Quem tem família grande e já experimentou decidir algo consultando democraticamente cada membro (desde "o que vai ser no café da manhã?" ou "que passeio vamos fazer no sábado?") sabe como essa tarefa pode ser complicada. Imagine agora negociar qualquer coisa entre 198 partes: é impossível se cada um deles for consultado e puder opinar livremente.

A ONU sabe que isso não funciona. Por isso, nas negociações os países se reúnem em blocos. Na Convenção do Clima, os blocos são mais ou menos os mesmos de outras negociações multilaterais. Os países se agrupam conforme seu grau de desenvolvimento, conforme a geografia e, principalmente, conforme seus interesses. Dessa forma, fica mais fácil tomar decisões e definir posições. A participação nas sessões de negociação geralmente é feita por esse agrupamentos, e, por motivos de eficiência, os blocos têm prioridade na fala antes dos países individuais.

OS PRINCIPAIS BLOCOS NEGOCIADORES NA UNFCCC SÃO OS SEGUINTES:

UNIÃO EUROPEIA

É ao mesmo tempo um bloco de 27 membros e um país. São os "legalistas" da Convenção: gostam de ver tudo no papel, de acordos legalmente vinculantes e que possam ser ratificados e implementados por seus Parlamentos. São a principal força "descarbonizante" do sistema internacional, tendo abraçado as energias renováveis por conta dos escassos recursos energéticos próprios.

UMBRELLA GROUP

Formado por EUA, Japão, Canadá, Nova Zelândia, Austrália e Noruega. São a linha-dura do mundo industrializado, frequentemente tentando bloquear iniciativas que façam muitas concessões aos países emergentes. Os principais adversários do Protocolo de Kyoto – EUA, que não ratificou, Canadá, que ratificou e depois abandonou, e Austrália, que ameaçou não ratificar o acordo – integram esse bloco, que no entanto tem passado por transformações domésticas que o deixaram heterogêneo. A Noruega, apesar de petroleira, tem dado muito dinheiro aos países em desenvolvimento e proposto metas ambiciosas. A Nova Zelândia, após o governo da musa progressista Jacinda Ardern, passou a adotar posturas de vanguarda, mais semelhantes às da Europa; os EUA hoje, sob Biden, tentam ocupar a liderança europeia na descarbonização, arrastando os renitentes Japão e Canadá. E a Austrália, maior exportador de carvão do mundo, trocou recentemente um governo negacionista e prometeu metas mais ambiciosas. O Umbrella trabalha hoje sobretudo para borrar o princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas (CBDR) e para tentar minimizar a responsabilidade dos países ricos na conversa sobre perdas e danos.

GRUPO DA INTEGRIDADE AMBIENTAL (EIG)

Bloco formado por países da OCDE que não pertencem nem à UE, nem ao Umbrella (México, Coreia, Suíça, Lichtenstein e Mônaco). O EIG se arroga o papel de ponte entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, guiados pelo princípio que lhes dá nome – a defesa do crescimento verde e eventualmente uma linha auxiliar da UE na pressão por mais ambição.

G77 + CHINA

Apesar do nome, é formado por 133 nações em desenvolvimento, tão diversas entre si quanto a China, maior emissor do planeta, e o Haiti, um dos menores; a petroleira Arábia Saudita e a ambientalista Costa Rica. Sua principal bandeira é pressionar os países desenvolvidos a pagar mais para resolver a crise do clima e a fazer mais esforços. Insistem em manter a diferenciação entre ricos e pobres de Kyoto (Anexo 1 e não-Anexo 1) que os desenvolvidos tentam a todo custo borrar.

APESAR DE SER BASTANTE VOCAL, O G77 ESTÁ LONGE DE SER MONOLÍTICO E TEM AS PRÓPRIAS DIVISÕES INTERNAS, OU SUBGRUPOS:

PEQUENAS ILHAS (SIDS OU AOSIS)

Bloco formado por 40 nações insulares. Foram os países que mais pressionaram pela criação da Convenção do Clima e do fundo de perdas e danos, já que sua própria existência é ameaçada pelo aumento do nível do mar. Defendem as metas mais ambiciosas, como a fixação do limite de aquecimento global em 1,5ºC, e pressionam por mais dinheiro dos ricos, inclusive para o fundo de perdas e danos.

LDCS (PAÍSES MENOS DESENVOLVIDOS)

São os pobres desta Terra, principalmente africanos, do Sudeste Asiático e da Oceania (o único na América Latina é o Haiti).

Formado atualmente por aproximadamente 46 nações, o grupo decorre de uma listagem revisada a cada 3 anos segundo critérios do Comitê para Desenvolvimento do Conselho Econômico e Social das Nações Unidas (United Nations Economic and Social Council - ECOSOC). Sua principal agenda são os temas de financiamento, perdas e danos e adaptação.

BASIC

Brasil, África do Sul, Índia e China. São os gigantes do grupo, maiores emissores e mais industrializados, também chamados de "emergentes". Comportam-se ora como países desenvolvidos, ora como pobres, de acordo com a conveniência.

GRUPO AFRICANO (AGN)

Composto por 54 nações, defende os interesses da África subsaariana, em especial relacionados à adaptação, capacitação e alívio da pobreza e das vulnerabilidades climáticas.

SUR

Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai. O grupo mudou de nome depois da entrada do Paraguai (antes era chamado de ABU) e tradicionalmente focava em agricultura e em seu papel na adaptação (querendo evitar discussões sobre seu papel na mitigação) e, após Glasgow, nas discussões do artigo 6, clamando por mecanismo similar ao MDL . Mais recentemente tem sido cada vez mais ativo (muitas vezes sob a liderança do Brasil) em diversos itens das negociações climáticas, com especial demanda por meios de implementação e financiamento.

AILAC (ALIANÇA INDEPENDENTE DA AMÉRICA LATINA E CARIBE)

Formado em 2013 por países como Peru, Costa Rica, Colômbia e Chile, apresenta-se como uma "terceira via" entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, de forma mais progressista que o BASIC.

GRUPO LIKE-MINDED DEVELOPING COUNTRIES (LMDC)

É formado por países da Alba, mais Paquistão, Egito, Malásia e Arábia Saudita, Líbia, Argélia, Belarus, Filipinas e outros, e conta com participação eventual de China e Índia. São a linha-dura do G77, influenciados pelo ideário do South Centre, um *think-tank* baseado na Suíça que faz a defesa dos países em desenvolvimento contra o que eles acham que é imperialismo ambiental dos países ricos – imposição de compromissos ambientais, sob ameaça de sanções comerciais, que minem o desenvolvimento dos pobres. Têm as CBDR como valor sacrossanto.

GRUPO ÁRABE

Formado por 22 membros da Liga Árabe, muitos deles produtores do petróleo e gás.

OUTROS GRUPOS

Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (Alba), países produtores de petróleo (OPEC), Coalizão dos Países de Florestas Tropicais (Coalition for Rainforest Nations, CfRN), Landlocked Developing Countries (LLDCs - países em desenvolvimento sem litoral), Central Asia, Caucasus and Moldava (Cacam) composta por seis países da Ásia[7].

OBSERVADORES *(CONSTITUENCIES)*

as organizações da sociedade civil têm presença garantida pela ONU em todas as negociações internacionais. Elas não negociam, mas fazem pressão sobre os diplomatas para que suas visões, preocupações e seus interesses estejam refletidos no texto. Entre os observadores estão as *constituencies*, os grupos de ONGs:

7. Fontes: https://unfccc.int/process-and-meetings/parties-non-party-stakeholders/parties/party-groupings ; https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/642344/IPOL_STU(2019)642344_EN.pdf e https://www.carbonbrief.org/interactive-the-negotiating-alliances-at-the-paris-climate-conference

- **Bingo**, ONGs empresariais e industriais;
- **Engo**, ONGs ambientalistas;
- ***Farmers***, ONGS de agricultores e pecuaristas;
- **IPO**, organizações de povos indígenas;
- **LGMA**, governos locais;
- **Ringo**, ONGs de pesquisa;
- **Tungo**, ONGs sindicais;
- **WGC**, ONGs que trabalham pelos direitos das mulheres e justiça de gênero;
- **Youngo**, rede de organizações, grupos e indivíduos que trabalham pelos direitos das crianças e dos jovens.

Desde 2016 a UNFCCC também reconhece as *Faith-Based Organizations* (FBOs - organizações religiosas); Education and Capacity Building and Outreach NGOs (Econgo, ONGs de educação) e parlamentares.

Os observadores em regra podem participar das negociações a não ser que um terço dos negociadores presentes se oponha. No entanto, só são convidados para apresentar suas visões caso não haja mais nenhum grupo de países ou país presente pedindo a fala, ou caso entrem em acordo para isso. Assim como no caso dos grupos de países, as *constituencies* têm prioridade nesse momento e essa participação geralmente é feita por elas.

Além disso, participam como observadores as organizações intergovernamentais, como a Agência Internacional de Energia (IEA), a Organização Meteorológica Mundial (WMO) e o IPCC, e países que não são partes da Convenção do Clima (são poucos) ou do Acordo de Paris (ainda existem alguns que não ratificaram, como o Irã, mas que ficam tentando dar pitacos mesmo assim).

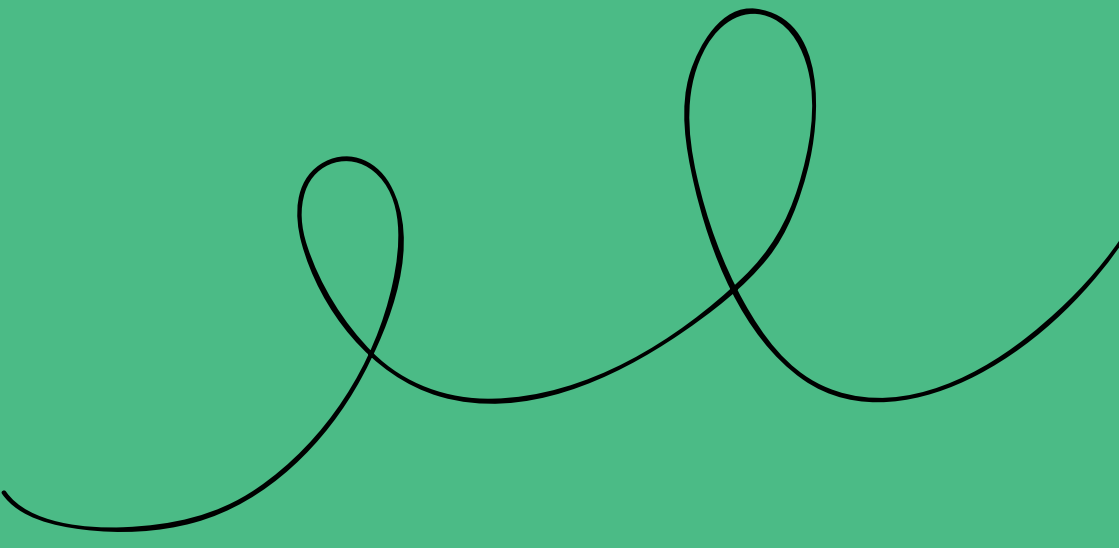
As COPs têm sido marcadas também pela presença cada vez mais relevante da sociedade civil e de governos subnacionais, embora não tenham, formalmente, papel deliberativo e de negociação.

A sociedade civil vê nas COPs uma oportunidade de cobrar e expor temas e situações de injustiça relevantes a representantes dos seus governos que estarão lá presentes e também para divulgar suas demandas a pessoas de outros países.

Quanto aos governos subnacionais, estes se tornam cada vez mais relevantes em um cenário em que temas importantes permanecem travados em sucessivas COPs e no qual governos nacionais negacionistas buscam fragilizar a estrutura do regime internacional das mudanças climáticas. Neste sentido, representantes de governos locais têm assumido a responsabilidade de fazer aquilo que seus países se recusam ou estão pouco interessados em fazer. Neste aspecto, destaca-se a iniciativa *We're Still In*, composta por governos subnacionais, empresas e outras entidades americanas que correram a manifestar comprometimento com a ação climática quando o governo Trump indicou que sairia do Acordo de Paris.

DO TÉDIO À ADRENALINA EM 14 DIAS

Assim como o roteiro das COPs é mais ou menos pré-definido, seu acompanhamento também segue um ciclo. Ele varia bastante com a temperatura da COP: é mais previsível nas chamadas COPs de meio-termo, que servem mais para arredondar pontos já acordados. Em conferências de onde se espera grandes acordos, como Copenhague e Paris, ou nas quais chefes de Estado importantes são esperados, como Glasgow, qualquer coisa pode acontecer.



PRIMEIRA SEMANA: MARCHA LENTA

De modo geral, o começo da COP é morno: os negociadores ainda estão sondando o terreno e pouca coisa substantiva acontece nas negociações. Nesses primeiros dias, todos os assuntos estão no ar (uma frase se ouve muito dos diplomatas é que "nada está resolvido até que tudo esteja resolvido"). O tédio inicial só é afastado com a presença de chefes de estado no início da primeira semana quando o anfitrião da COP resolve promover um encontro de líderes no início (como mencionado acima).

Não deixe de acompanhar os assuntos fora das salas de negociação. Um bom lugar para começar são os eventos paralelos: sempre haverá um cientista top, um empresário ou uma celebridade que você sempre quis ouvir e que estará em um desses eventos. Sempre tem uma infinidade de estudos científicos e relatórios sendo lançados durante a COP. Frequentemente, eventos importantes são seguidos por ou precedidos de entrevistas coletivas que em geral são abertas apenas para a imprensa, mas podem ser acompanhadas on-line por todos.

Há ainda protestos da sociedade civil para participar (principalmente quando as COPs não acontecem em ditaduras pouco afeitas à liberdade de manifestação) como as marchas pelo clima, além, é claro, da anti-premiação diária "Fossil do Dia" que a sociedade civil dá aos países que mais atrapalham as negociações climáticas as 18h.

Protesto no centro de Glasgow durante a COP 26. Foto: Felipe Werneck/ Observatório do Clima

Claro, há exceções para essa marcha lenta, seja pelas "brigas de agenda" cada vez mais comuns (como explicado acima), ou por especificidades da presidência daquela COP. Em Copenhague, por exemplo, o texto “secreto” da presidência dinamarquesa vazou logo nos primeiros dias, causando rebu entre os negociadores e mais ou menos definindo o rumo da COP, ou a COP de Glasgow com seus diversos acordos setoriais sendo assinados na primeira semana.

SÁBADO: FESTA

No final da primeira semana (sábado ainda tem muita negociação rolando), há o indefectível momento de catarse coletiva: o sábado à noite, que é quando acontece a tradicional festa das ONGs. Muitas relações (profissionais, bem-entendido) se constroem entre drinks durante a festa.

SEMANA DO COLCHETE

Na segunda-feira, o clima muda completamente. O foco na negociação passa a ser quase total. Alguns grupos de contato encerram seus trabalhos, e textos oficiais (ou quase) começam a sair. É quando ficam claros os conflitos e a dimensão do que ainda precisa ser resolvido até o final da semana.

Na quarta-feira chegam os ministros, e o acompanhamento passa a ser um sem-fim de entrevistas coletivas, briefings de delegações, briefings das ONGs, documentos vazados e conversas de corredor. Será assim até a apoteose, na sexta-feira (ou na madrugada de sábado, ou no domingo), quando o resultado da COP será fechado (ou não). Prepare-se para trabalhar 14 horas ou mais todos os dias na segunda semana.

ORGANIZAÇÃO

Na verdade, é muito fácil cobrir uma COP. A agenda do dia estará disponível no site da UNFCCC (**www.unfccc.int**) e no aplicativo UN Climate Change, disponível para Android e iPhone, todos

os dias de manhã, bem como os documentos oficiais eventualmente produzidos na véspera. Você já saberá ao chegar ao local do evento quais são as discussões acontecendo naquele dia, mas fique atento às mudanças (principalmente a inclusão) de novas reuniões dos temas da agenda a todo instante.

A agenda de briefings à imprensa também é divulgada com antecedência. Todos os grandes atores dão coletivas frequentes. A Climate Action Network (CAN), que representa mais de mil e oitocentas entidades ambientalistas e de direitos humanos, faz briefings diários à imprensa com relevantes informações sobre as negociações.

Há três leituras diárias obrigatórias: o **Earth Negotiations Bulletin**, que informa de maneira absolutamente objetiva o que aconteceu no dia anterior em todas as salas de negociação; **o Eco**, o boletim diário da CAN, que dá a visão das ONGs sobre os acontecimentos; e o boletim da **Third World Network**, com a visão da sociedade civil dos países em desenvolvimento.

O resto do acompanhamento fica por conta dos corredores. É impossível exagerar a importância das conversas de corredor e de cafeteria para entender o que está realmente acontecendo a portas fechadas na COP. Todos os negociadores param para um café em algum momento – é a hora de abordá-los. Jogos, trapaças e conchavos também são forjados nos corredores.

Ato na COP22, em Marrakech (foto: Claudio Angelo/OC)

O ACORDO DE PARIS: O QUE MUDOU?

Até o nome do Acordo de Paris foi motivo de muita negociação. Não se sabia se esse documento se chamaria *acordo, protocolo, acordo de implementação*, e houve quem quisesse que ele fosse apenas uma *decisão da COP* em vez de um tratado jurídico internacional. Mas no fim das contas prevaleceu o termo "Acordo" de Paris por ser menos ameaçador, mais "transacional", enquanto ainda retém o significado de um pacto internacional legalmente vinculante com a finalidade de ajudar a implementar os objetivos da Convenção do Clima – a saber, evitar que o planeta frite.

O Acordo de Paris representa uma atualização do regime global de combate à mudança do clima. Ele reajusta as obrigações legais dos países membros da UNFCCC que optarem por aderir ao Acordo (hoje são 195 países + a União Europeia, dos 198 membros da Convenção!). Mas não é só isso. Algumas mudanças foram bem significativas e foram além do previsto.

Ainda que esteja vinculado ao guarda-chuva da UNFCCC, o Acordo de Paris é um tratado internacional autônomo. Ou seja, ele tem suas próprias obrigações, seu próprio regulamento, órgãos e processo de tomada de decisão. Em outras palavras, o Acordo de Paris tem sua própria agenda e sua própria "COP", que é chamada de "CMA". Isso significa que, **todo ano, os países membros da UNFCCC que também são membros do Acordo de Paris têm mais essa agenda de tomada de decisões.**

O tratado anterior, o Protocolo de Kyoto – que também foi uma espécie de instrumento de implementação da UNFCCC assim como o Acordo de Paris -, ainda tem uma agenda de tomada de decisões. Embora seu período de compromisso tenha terminado em 2020, o velho pacto do clima seguirá vivendo uma existência zumbi até que os países adotem alguma decisão que o encerre formalmente.

A partir de agora, a agenda que importa mesmo é a de Paris.
E em Paris as coisas funcionam assim:

① TODO MUNDO ENTRA NA DANÇA: RICOS E POBRES SÃO OBRIGADOS A ADOTAR METAS

A Convenção do Clima, aquela do Collor, consagrou uma divisão binária do mundo entre nações ricas e pobres. Isso foi levado tão a sério que, na época da assinatura da Convenção, foi feita uma lista com todos os países considerados *industrializados.* Era o chamado "Anexo 1" da UNFCCC. Os que ficaram de fora da lista foram considerados países ainda *em desenvolvimento*, e, portanto, "não- Anexo 1".

Além disso, ainda havia o Anexo 2, que considerava os mesmos **países do Anexo 1 menos os membros do ex-bloco socialista,** que tinham uma situação de desenvolvimento peculiar - as chamadas *economias em transição.*

Ao longo de todo o texto da Convenção, as obrigações, direitos

e deveres são atribuídos ou (i) a países do Anexo 1, ou (ii) a países do Anexo 2, ou (iii) a países que não pertencem a nenhum desses Anexos, ou (iv) são comuns a todos os países. Por exemplo, todos os países devem formular e implementar programas que contenham medidas de mitigação climática. Mas segundo o Protocolo de Kyoto **apenas países do Anexo I deviam efetivamente limitar suas emissões** (com a pífia meta de corte de 5,2% das emissões em relação a 1990 apenas para o Anexo 1).

Embora o mundo não seja mais o mesmo de 1990 e alguns países em desenvolvimento hoje emitam mais gases de efeito estufa do que alguns países desenvolvidos (a China emite mais que os EUA, o Brasil emite mais que o Japão), as emissões históricas e *per capita* são maiores no norte do planeta. Os países desenvolvidos tentam suavizar o chamado *princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas* (CBDR, na sigla em inglês), a fim de obrigar os países emergentes a assumir um quinhão maior da obrigação de corte de emissões globais ou para aliviar suas responsabilidades financeiras. Os países em desenvolvimento, por sua vez, resistem a assumir essa conta, argumentando que erradicar a pobreza é sua maior prioridade. **Essa briga eterna se refletiu no texto de Paris.**

Se na Convenção e em Kyoto os compromissos de corte de emissões eram diferenciados entre países de acordo com a lista a que pertenciam, **Paris foca em um único compromisso de mitigação aplicável a todos: a NDC.**

A NDC é o mais importante compromisso que cada país tem em termos de mitigação climática no Acordo de Paris. Ela permite calibrar os compromissos atribuídos aos países, que passam a ser elaborados a partir das circunstâncias nacionais de cada país, auto atribuída por eles mesmos ("de baixo para cima" /*"bottom-up"*), em vez de serem determinados ou quantificados objetivamente a partir de uma categoria - *desenvolvido ou em desenvolvimento, Anexo I ou Não-anexo I* – e/ou de decisão consensual dos demais países.

② NOVA VISÃO SOBRE DIFERENCIAÇÃO: COM GRANDES PODERES VÊM GRANDES RESPONSABILIDADES

Nos mais de 28 anos em que a Convenção do Clima está em vigor, o mundo mudou bastante, mas uma coisa permanece sagrada: as chamadas CBDR, ou o princípio das *Responsabilidades Comuns, mas Diferenciadas*, acordado em 1992 no Rio de Janeiro (foi parar inclusive num documento político famoso chamado "Declaração do Rio") e explícito na Convenção.

A lógica desse princípio é simples e justa. Os países desenvolvidos, que se industrializaram antes, contribuíram mais para a concentração atual de gases de efeito estufa na atmosfera e o aquecimento dela resultante. Além disso, os países desenvolvidos também usufruíram dos benefícios do desenvolvimento econômico proporcionado pela industrialização. Enquanto isso, os países em desenvolvimento, que se industrializaram tardiamente, contribuíram pouco para o aquecimento global visto hoje, como também tem capacidade limitada para responder a essa crise climática.

Essa diferenciação, portanto, leva em consideração aspectos de responsabilidade histórica e de equidade, reconhecendo que países em desenvolvimento ainda têm outros desafios prioritários, como a erradicação da pobreza.

Na UNFCCC, diferenciação é levada a sério e é multiuso: há categorias de países diferenciadas, obrigações diferenciadas, obrigações condicionadas ao recebimento de financiamento, condições mais favoráveis de prazo e forma no cumprimento das obrigações para países com menos responsabilidade e por aí vai.

Com o passar do tempo, porém, o crescimento econômico acelerado de países como a China e o salto nas emissões das economias emergentes acrescentou tons de cinza à CBDR. O princípio ficou conhecido como *responsabilidades comuns*, porém diferenciadas e respectivas capacidades (CBDR-RC). Para voltarmos

à analogia com os gibis da Marvel do início deste volume, passou a valer a máxima do tio do Homem-Aranha: "Com grandes poderes vêm grandes responsabilidades". Não dava para continuar tratando China, Índia e Brasil, que têm emissões gigantescas, recursos para se adaptar e capacidade de combater essas emissões, do mesmo jeito que Burkina Faso e Haiti, dois dos países mais pobres do mundo. Os países ricos passaram a pressionar pelo abandono da visão "bifurcada" que divide o mundo de forma simplista entre países *desenvolvidos e em desenvolvimento*, e uma releitura da implementação do princípio CBDR-RC a partir de um olhar para as circunstâncias nacionais diferenciadas de cada um dos países.

Isso levou a mudar mais uma vez a redação do princípio, agora chamado *responsabilidades comuns, porém diferenciadas e respectivas capacidades* **à luz das circunstâncias nacionais.** Essa expressão se repete ao longo de todo o Acordo de Paris.

Do ponto de vista prático, isso significa que nas obrigações do Acordo de Paris não se assume de cara que os países sejam suscetíveis a tratamento diferenciado mais benéfico: eles devem reivindicar essa condição, **justificando-a a partir de suas circunstâncias nacionais** (e é claro que os emergentes vêm usando essa desculpa para receber recursos dos ricos e ter metas mais frouxas). Por outro lado, Paris não deixa de prever que os países desenvolvidos devem continuar "liderando" a resposta global à ação climática, e assim possuem algumas obrigações adicionais diferenciadas, em especial a obrigação de financiar os países em desenvolvimento. Tudo muito frouxo e pronto para dar briga, como vem dando.

③ *LONG-TERM TEMPERATURE GOAL*: A META QUE NÃO QUEREMOS ALCANÇAR (ARTIGOS 2 E 4)

Como você já viu lá atrás, a Convenção do Clima tinha o objetivo de evitar a tal "interferência perigosa" da humanidade no sistema climático. Em 1992 ninguém tinha ideia de qual aquecimento

global se qualificaria como "perigoso". Hoje sabemos que não existe dose segura de aquecimento global, mas o Acordo de Paris usou alguma ciência e alguma arbitrariedade política para decretar que, a partir de 2ºC de elevação da temperatura média global em relação à era pré-industrial, os impactos se tornariam muito difíceis de manejar. Portanto, em seu artigo 2, o tratado do clima estabelece a meta de *"manter o aumento da temperatura média global bem abaixo de 2ºC em relação aos níveis pré-industriais, e envidar esforços para limitar esse aumento da temperatura a 1,5ºC em relação aos níveis pré-industriais".*

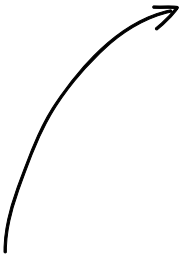
Chegar a um consenso sobre esses números não foi fácil. Desde 2009, em Copenhague, os países-ilhas vinham pressionando para que a meta fosse mais rígida: limitar o aquecimento em 1,5ºC. Em Paris, uma coalizão inédita entre nações insulares, EUA e Europa fez com que o 1,5ºC constasse do texto como um "na volta a gente compra", para agradar às pequenas ilhas. Ao mesmo tempo, permitir um aquecimento de 2ºC era demais, então diplomatas brasileiros deram um jeitinho e enfiaram um vago "bem abaixo de 2ºC" na redação final.

Paris encomendou ao IPCC, o painel do clima da ONU, um relatório sobre impactos de um aquecimento de 1,5ºC para saber se a meta mais ambiciosa (e difícil de atingir) faria alguma diferença no mundo. Os cientistas mostraram que sim. Essa diferença de meio grau faria ilhas do Pacífico desaparecerem, aumentaria as chances de colapso do manto de gelo da Antártida e agravaria demais as secas no Nordeste do Brasil. A meta "oficiosa" do Acordo de Paris acabou sendo assumida como a real pela UE e pelos EUA de Joe Biden.

O IPCC diz que, para termos mais de 66% de chance de permanecer abaixo de 1.5°C, precisaremos limitar nossas emissões em 1 trilhão de toneladas de CO_2 desde a era pré-industrial até o final dos tempos (hoje emitimos 52 bilhões por ano). Como já gasta-

mos 2.390 bilhões de toneladas, para termos chance de manter o aquecimento em 1,5°C só podemos emitir mais 400 bilhões de toneladas, ou o equivalente a menos de oito anos de emissões atuais[8]. Até 2030, as emissões da humanidade precisam ser cortadas em 43%.

Para orientar os países a promoverem suas estratégias de mitigação de forma consistente com essa meta de temperatura global (no que se consagrou como a trajetória rumo ao "net zero"), o artigo 4o do Acordo de Paris traz o seguinte texto:



> *"A fim de atingir a meta de longo prazo de temperatura definida no Artigo 2º, as Partes visam que as emissões globais de gases de efeito de estufa atinjam o ponto máximo o quanto antes, reconhecendo que as Partes países em desenvolvimento levarão mais tempo para alcançá-lo, e a partir de então realizar reduções rápidas das emissões de gases de efeito estufa, de acordo com o melhor conhecimento científico disponível, de modo a alcançar* **um equilíbrio entre as emissões antrópicas por fontes e remoções por sumidouros de gases de efeito estufa na segunda metade deste século**, *com base na equidade, e no contexto do desenvolvimento sustentável e dos esforços de erradicação da pobreza." (Art. 4.1)*

Além das NDCs, cada país pode apresentar estratégias de longo prazo (*long-term strategies*, LTS), considerando esse horizonte temporal de 2050. Embora as estratégias de longo prazo sejam fundamentais para calibrar os ciclos de corte de emissões do acordo, sua apresentação não é obrigatória. De qualquer forma, a decisão que implementou o Acordo de Paris estimulou os países a comunicarem tais estratégias até 2020.

8. IPCC AR6, WG 1, *Summary for Policymakers* 2021. Disponível em www.ipcc.ch.

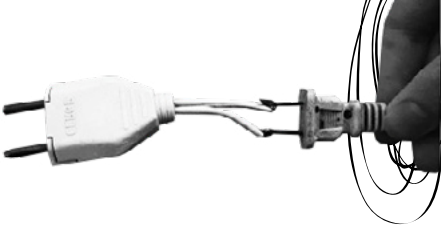
4 CONSAGRAÇÃO DA CIÊNCIA: ENTRE OS PRINCÍPIOS DA PRECAUÇÃO E DA PREVENÇÃO

Quando a UNFCCC foi assinada, não havia ainda um grau alto de convicção científica sobre as causas humanas do aquecimento global e seus efeitos.

Essa incerteza levou à necessidade de prever de maneira explícita na Convenção o chamado *princípio da precaução*, que dispõe que os países *"devem adotar medidas de precaução para prever, evitar ou minimizar as causas da mudança do clima e mitigar seus efeitos negativos"* e que *"quando surgirem ameaças de danos sérios ou irreversíveis, a falta de plena certeza científica não deve ser usada como razão para postergar essas medidas".*

De lá pra cá, a ciência evoluiu e, hoje, na era de Paris, sabemos exatamente em que nível o aumento da concentração de gases de efeito estufa e o aquecimento da Terra causa perigo para a humanidade. Como visto, o próprio objetivo de aumento máximo de temperatura global do Acordo de Paris parte da premissa de uma certeza científica quanto aos níveis de aquecimento global que representam "ameaças de danos sérios ou irreversíveis".

Quando não há dúvidas sobre a relação de nexo de causalidade de uma conduta que pode gerar um dano ambiental se aplica o *princípio da prevenção*. O princípio é utilizado, por exemplo, para justificar o controle de substâncias poluentes e tóxicas, impondo restrições e obrigações aos governos e àqueles que a manejam, que tem o dever de prevenir danos ambientais. Assim a evolução da ciência climática mostra que controlar os gases de efeito estufa, e seus hoje largamente conhecidos impactos, é também uma questão de prevenção de danos ambientais, e/ou mais especificamente de **danos climáticos.**



⑤ A NDC: GAMBIARRA OU IDEIA GENIAL?

A origem das Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs, na sua sigla em inglês) antecede o Acordo de Paris. Em 2011, em Durban, foi decidido que um novo regime de clima que substituiria o Protocolo de Kyoto (cujo primeiro período de compromisso expirava em 2012, sendo que um segundo período de compromisso seria estendido de 2013 a 2020) envolveria todos os países, não apenas os do Anexo 1. Em 2013, na COP de Varsóvia, criou-se a figura das INDCs (Intended Nationally Determined Contributions) para maximizar o engajamento de todos os países nos esforços de mitigação enquanto um novo acordo internacional, a ser iniciado em 2020, seria negociado. As Partes da Convenção foram convocadas a apresentar cada uma a sua INDC até o ano de 2015, ano também designado para que se atingisse um novo acordo global de clima. Funcionou: o engajamento dos países na apresentação de INDCs até 2015 foi bastante expressivo.

Quando o Acordo de Paris foi assinado, manteve-se a mesma lógica de chamar os compromissos individuais dos países de "contribuições" nacionalmente determinadas, com a diferença de que a apresentação das contribuições no âmbito do Acordo de Paris passa a ser uma obrigação, e não mera "intenção". A INDC perdeu o "I" e passou a se chamar NDC.

Para aderir ao Acordo de Paris, o país interessado deveria então submeter uma NDC. Foi facultado aos países inclusive apresentar a mesma INDC que já havia sido submetida.

Mas o que são contribuições nacionalmente determinadas? Qual é o status legal de uma "contribuição"? Não soa muito como uma "obrigação", não é mesmo? Na verdade, existe sim uma obrigação legal – ou legalmente vinculante, como se diz no jargão jurídico - por trás disso. Os países que aderem ao Acordo de Paris têm a obrigação legal de ter uma *contribuição* em termos de mitigação climática para somar aos esforços coletivos de descarbonização global e atingir os objetivos do Acordo de Paris.

Mais especificamente, os países têm a obrigação de *elaborar, comunicar, manter e revisar sucessiva e progressivamente* essa sua *contribuição*, que é assim definida por determinação dos próprios países, e, portanto, *nacionalmente determinada.* Em outras palavras, o Acordo de Paris requer que cada um dos países participe das ações necessárias ao combate global à mudança do clima, **mas cabe a cada um dizer como vai participar.** Essa abordagem de baixo para cima permitiu uma adesão maciça (e em tempo recorde!) dos países ao Acordo Paris: afinal, para aderir, bastava apresentar uma contribuição "justa e ambiciosa", conforme os critérios de justiça e ambição... de cada país.

Diferentemente dos compromissos de Kyoto, que eram impostos aos países, as NDCs funcionam mais como rachar a conta num bar: cada país aporta seus compromissos conforme o que acha que consumiu e quanto tem no banco. Em diplomatês, isso é conhecido como *pledge-and-review*, ou seja, você promete uma coisa e depois vê se a conta fecha. Como veremos adiante, assim como no bar , isso nunca ocorre.

A NDC não parece lá ser um compromisso muito robusto do ponto de vista internacional; afinal, é uma contribuição determinada nacionalmente, sem nenhuma ingerência da comunidade internacional, ainda que os países tenham a obrigação de justificá-la.

Mas justamente por ser determinada de forma soberana pelo país é que se cria uma premissa de que a construção dessa contribuição deva ser feita de forma participativa pelos atores no nível nacional. E é muito mais fácil a sociedade de cada país fiscalizar o próprio governo do que a comunidade internacional tentar cobrar a implementação das metas.

Só o tempo vai dizer se essa gambiarra da NDC vai dar certo, mas a litigância climática doméstica contra governos para questionar NDCs fracas ou o descumprimento das obrigações nelas estabelecidas já está acontecendo por aí– no Brasil inclusive[9].

9. https://www.oc.eco.br/jovens-processam-governo-por-pedalada-climatica/

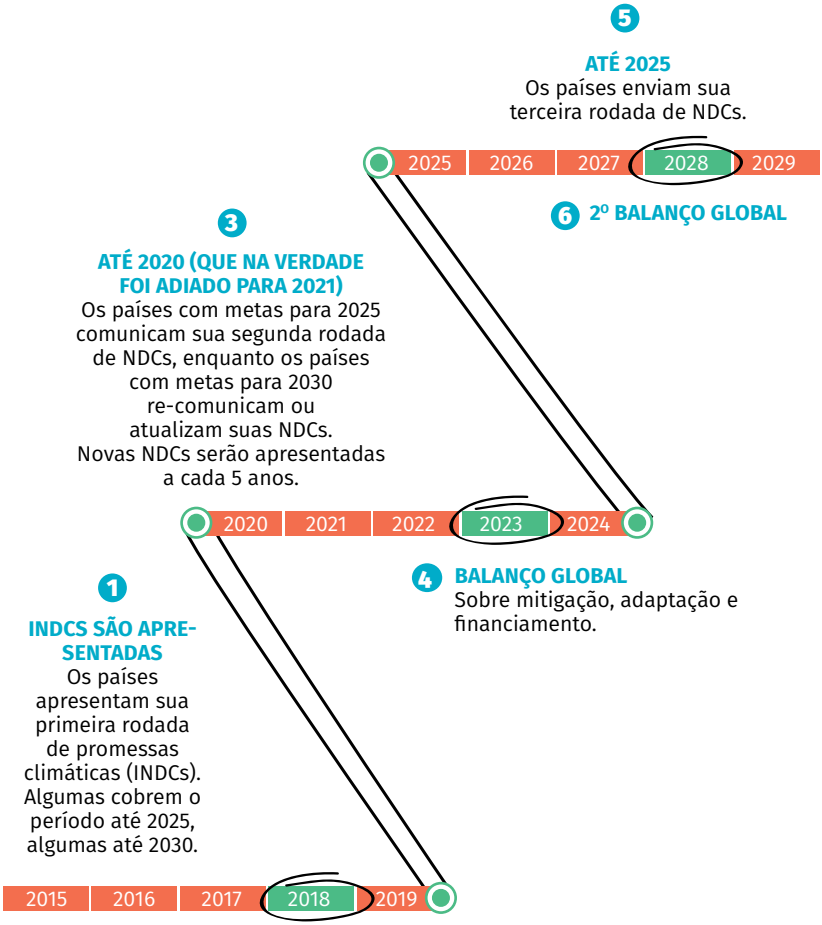
⑥ COMO FUNCIONAM ESSA TAL NDC E O AUMENTO DE AMBIÇÃO (ARTIGOS 3 E 4)

Agora todos os países têm obrigações, criadas por eles mesmos de acordo com as suas capacidades e circunstâncias nacionais, para cumprir o objetivo do Acordo de Paris de estabilizar a temperatura da Terra e evitar o colapso da civilização.

O acordo ainda prevê um **mecanismo de ajuste progressivo da ambição**, apelidado em inglês de *ratchet* ou, numa tradução livre, "catraca". Ele requer que os países apresentem sucessivas novas NDCs a cada cinco anos, sendo que, a cada ciclo, as NDCs devem ser mais robustas e ambiciosas.

As NDCs apresentadas por ocasião da adesão dos países ao Acordo de Paris podiam ter uma dimensão temporal de cinco ou dez anos contados a partir do ano de 2020: ou seja, prazos de até o ano de 2025 ou até 2030. Para dar continuidade ao ciclo de renovação de NDCs, a decisão de adoção do Acordo de Paris (**Decisão 1/CP.21**) determinou que os países que tivessem apresentado NDCs com metas apenas até 2025 deveriam apresentar uma nova NDC em 2020, e a cada cinco anos depois disso. Já os que tivessem metas com prazo até 2030 poderiam re-comunicar ou atualizar as suas NDCs. Isso corresponde ao ciclo de revisão de NDCs do Acordo de Paris, que conseguimos ver melhor no gráfico abaixo:

LINHA DO TEMPO:
COMO OS PAÍSES PLANEJAM AUMENTAR A AMBIÇÃO DE SUAS METASCLIMÁTICAS



Há desafios, contudo, de padronização da submissão e compatibilização das NDCs.

Em 2015, quando os países foram chamados a apresentar suas INDCs, foi-lhes dada toda a liberdade para que cada um apresentasse seu compromisso de acordo com as suas possibilidades e capacidades. Essa liberdade, porém, resultou em NDCs muito diferentes entre si e difíceis de serem comparadas e compatibilizadas. Para seguir na metáfora do bar, alguns querem pagar a conta em reais, outros em dólar, outros em bitcoin, selos antigos ou em troca de serviços.

Um dos problemas de padronização era justamente os diferentes prazos das NDCs – com horizontes de 5 e 10 anos. O Acordo de Paris previa a necessidade de chegar a uma definição sobre "prazos comuns" (*common time frames*) de duração das NDCs aplicáveis para todos os países. As posições se dividiam, o que fez com que a questão se arrastasse. Países como o Brasil (que aqui joga um papel construtivo) defendiam ciclos de cinco anos - para não "travar" metas ruins por períodos prolongados, já que quanto mais curto o ciclo maior a chance de aumento de ambição; e outros países, como a China, que têm um sistema energético mais difícil de rearranjar (a metáfora mais usada sobre a China é manobrar um transatlântico), preferindo ciclos de dez anos. Na COP26 finalmente conseguiram encerrar o assunto, mas não de uma maneira muito enfática. A proposta do prazo único de cinco anos prevaleceu, porém as partes são apenas "encorajadas" a seguir esse prazo. Esse é o tipo de linguagem mais fraco dos textos legais da UNFCCC e certamente não entra no rol de determinações imperativas.

Outra uniformização importante e que a decisão do GST na COP28 faz um apelo para que os todos os países apresentem suas próximas NDCs para toda a economia ("economy wide") abrangendo todos os gases de efeito estufa, setores e categorias, alinhadas com a limitação do aquecimento global a 1,5° C. Aliás, a meta de 1,5° C vem se fortalecendo politicamente

desde a COP26 em Glasgow (quando foi mencionada expressamente pela primeira vez na decisão de capa), mas podemos dizer que foi consagrada apenas na decisão do GST na COP28 ao "enfatizar a necessidade de ação e apoio urgentes para manter a meta de 1,5°C dentro do alcance" e lançar uma troika de países para levar adiante o roteiro de uma proposta brasileira (a “Missão 1.5”), buscando “melhorar significativamente a cooperação internacional e criar um ambiente internacional propício a estimular a ambição na próxima rodada das contribuições nacionalmente determinadas”.

O primeiro ciclo do "mecanismo de catraca" já passou. Ou seja, países com metas até 2025 deveriam ter apresentado uma nova NDC em 2020 e os países com meta até 2030 deveriam ao menos tê-las submetido novamente. Mas 2020 foi também o primeiro ano da pandemia de Covid-19, o que implicou no adiamento da COP26. Com isso, alguns países entenderam que essa obrigação perante a UNFCCC também havia sido adiada até a COP26, atrasando um pouco o processo.

Pior do que usar meios de pagamento diferentes é que desde 2015 o garçom vem avisando que a conta não fecha. Quando o Acordo de Paris foi assinado, a soma da ambição de todas as INDCs levaria o mundo a um aquecimento superior a 3oC. Hoje esse cenário está afastado; a última avaliação da ONU, em 2022, aponta que a implementação das metas atuais levaria o mundo a 2,6°C-2,4°C. Estudos recentes[10] são ainda mais otimistas e falam em menos de 2°C caso todas as NDCs e os compromissos de longo prazo sejam cumpridos. O problema são dois: primeiro, a credibilidade das metas sobre a mesa é quase nenhuma. Segundo, os países não estão fazendo muita coisa para implementá-las.

A UNFCCC faz um relatório-síntese das NDCs apresentadas, o *NDC Synthesis Report*[11]. Na versão de 2023, o relatório afirma

10. https://www.nature.com/articles/s41558-023-01661-0
11. https://unfccc.int/ndc-synthesis-report-2022

que 195 partes representando 94,9% das emissões globais de gases de efeito estufa apresentaram NDCs, sendo 153 novas ou atualizadas até o dia 25 de setembro. Porém, na melhor das hipóteses, se todas as promessas condicionais e incondicionais das NDCs forem cumpridas testemunharemos uma redução de 5,3% das emissões até 2030 em relação ao nível de 2019 (ao invés dos necessários 43%). A melhor estimativa do pico de temperatura está na faixa de 2,1-2,8°C. A conta segue não fechando mesmo com o aumento de ambição desse ciclo de NDCs com metas até 2030. Um outro relatório, o Emissions Gap Report, do Pnuma (Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente), relatou que, embora tenha havido progresso desde a adoção do Acordo de Paris, o progresso das NDCs desde a COP27 foi insignificante e insuficiente para reduzir a lacuna de emissões. O relatório estimou também estimou em 19 bilhões de toneladas de gás carbônico o que a humanidade precisa tirar da atmosfera até 2030 (hoje o mundo emite cerca de 57 bilhões de toneladas de CO2 equivalente). Essa é a "lacuna" a fechar para termos uma chance de mais de 50% de ficar dentro da meta de 1,5°C. O próximo ciclo de aumento de ambição (que será em 2025) das NDCs é para prever metas para 2035 - ou seja, não resolve o problema das metas para 2030 que são essenciais para termos alguma chance de limitar o aquecimento a 1,5°C.

Justamente por isso desde a COP26 as partes reconhecem não estarem coletivamente no caminho certo para alcançar o propósito do Acordo de Paris e suas metas de longo prazo, e têm efeito um chamado, inclusive na decisão do GST da COP28, para que os países revejam suas metas de 2030 e acelerem a ação nessa década crítica.

7 A "MÃO INVISÍVEL" DO CARBONO: O ARTIGO 6 E OS MERCADOS

O artigo 6 do Acordo de Paris apresenta três instrumentos para permitir que os países possam cooperar entre si na implementação de suas NDCs. Implementar esses compromissos pode ser mais fácil, barato e eficiente se feito de forma conjunta. Assim, o propósito do artigo 6, ainda que haja bastante ceticismo quanto à real efetividade desse instrumento, é facilitar o cumprimento das metas do Acordo de Paris e assim fomentar os países a proporem metas mais ambiciosas para atingimento dos objetivos do Acordo de Paris, ao mesmo tempo em que ajuda a promover o desenvolvimento sustentável e a integridade ambiental.

Dois desses instrumentos são de mercado. O primeiro deles – previsto nos parágrafos 6.2 e 6.3 – consiste na possibilidade de os países comercializarem seus "resultados de mitigação", por meio de unidades denominadas "resultados de mitigação internacionalmente transferidos" (ITMOs, na sigla em inglês). Ou seja, um país pode vender suas reduções de emissões (desde que elas sejam excedentes àquilo de que ele precisa para cumprir sua NDC, né?) para outro país, que pode utilizar esses resultados para contabilizar no cumprimento de sua própria NDC.

Na prática, é um instrumento que simplesmente permite que os países possam transferir entre si suas reduções de emissão de GEE. Neste caso, há poucas diretrizes sobre o que caracteriza uma redução de emissões. Diferente, por exemplo, das reduções de emissões que são mensuradas e verificadas em projetos de carbono que passam por uma certificação, não há um padrão definido no Acordo de Paris sobre as específicas atividades e metodologias para geração e comércio de ITMOS. Os países podem criar essas regras em acordos bilaterais, desde que obedeçam a critérios mínimos definidos no Acordo de Paris e no Pacto de Glasgow, que adotem medidas de integridade ambiental e que sejam devidamente contabilizados com transparência dentro dos mecanismos do Acordo de Paris. Um comércio de ITMOS

entre países pode ser feito inclusive por meio de conexão entre seus mercados de carbono domésticos.

Um aspecto importante é evitar que tais "resultados de mitigação" sejam contabilizados tanto na NDC do país vendedor quanto na do país comprador, fenômeno conhecido como "dupla contagem". Para isso, o país que transfere os resultados deve fazer os devidos "ajustes correspondentes" em seu balanço de emissões e relato de progresso no cumprimento da NDC – informações que deverão ser apresentadas no âmbito das obrigações de transparência do Acordo de Paris. Assim, se o Brasil vender aos Estados Unidos 1 milhão de toneladas de CO_2 em créditos, por exemplo, precisará aumentar a ambição de sua NDC em 1 milhão de toneladas.

O segundo instrumento de mercado - previsto nos parágrafos 6.4 a 6.7 - é um mecanismo de certificação de projetos de mitigação, que podem ser apresentados por atores tanto públicos quanto privados, controlado por um órgão supervisor constituído dentro do Acordo de Paris. Os créditos gerados por esses projetos devem se referir a reduções de emissão **adicionais**, ou seja, além das que aconteceriam em condições normais, caso não houvesse esse incentivo. Uma parte das receitas das transações desse mecanismo deve ser utilizada para cobrir despesas administrativas e apoiar ações de adaptação nos países mais vulneráveis à mudança do clima, a chamada repartição de fundos (ou *share of proceeds*, "SOP", em inglês).

O mecanismo é claramente um sucessor do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) do Protocolo de Kyoto, mas há diferenças importantes entre ambos. A principal é que no MDL apenas o país comprador possuía metas de redução de emissões no âmbito da UNFCCC. Como vimos, isso muda no contexto do Acordo de Paris, pois todos os países agora possuem metas climáticas: as nossas queridas NDCs. Portanto, há uma preocupação em evitar que "reduções de emissões" resultantes desse mecanismo sejam utilizadas duplamente: que entrem na

contabilidade do cumprimento da NDC do país hospedeiro do projeto e ao mesmo tempo sejam utilizadas pela Parte compradora para cumprir a sua NDC. Soa familiar, certo? Aqui também fica vedada a tal "dupla contagem". E, para evitá-la, o Pacto de Glasgow definiu que o país hospedeiro é obrigado a realizar os "ajustes correspondentes" na sua contabilidade, descontando tais resultados do desempenho de cumprimento da NDC com base no seu balanço de emissões.

Essa é uma das questões mais controversas da regulamentação do Acordo de Paris. Por muito tempo ela impediu o avanço das negociações, inclusive por uma posição contrária do Brasil, que alega, entre outras coisas, que tais ajustes não seriam necessários uma vez que o mecanismo só certifica reduções de emissão adicionais à NDC. Seguir por essa lógica, contudo, estimularia os países a formularem NDCs pouco ambiciosas, pois isso significaria maior potencial de créditos de carbono adicionais à NDC, e que ainda não precisariam passar por ajustes correspondentes. Veja que, sem os ajustes correspondentes, essas reduções de emissões seriam refletidas no inventário de emissões que o país apresentaria à UNFCCC. Logo, na prática, é inegável que o país vendedor se beneficiaria desses resultados, ao mesmo tempo em que outro país comprador também estaria reportando o resultado de seu esforço de corte de emissões com base nos mesmos créditos de carbono.

Outro ponto de discussão importante foi a introdução do princípio da "mitigação geral das emissões globais" (OMGE, na sigla em inglês). Isso significa que a mitigação gerada deve ir além de promover compensação de emissões de um local para outro, mas sim deve ser capaz de promover reduções de emissão efetivas para o planeta. Isso pode ser feito, por exemplo, por meio de um mecanismo de desconto ou cancelamento de uma porção dos créditos de carbono gerados para que sejam "reservados" para a atmosfera, ou seja, créditos que não poderão ser contabilizados na NDC de nenhum país. No Pacto de Glasgow ficou definido que 2% das reduções de emissões de GEE de

um projeto certificado no mecanismo do artigo 6.4 deverão ser enviadas para uma conta de cancelamento e não poderão ser usadas por nenhuma das partes envolvidas no projeto. É aquele "gole para o santo", sabe? Só que, neste caso, é um gole a menos que ajuda a salvar todo o planeta.

Por fim, nem todos os países acreditam que mecanismos de mercado deveriam fazer parte das ferramentas para combater a crise climática. Respondendo às diferentes visões das Partes, o Acordo de Paris reconhece que os países também podem cooperar para aumentar a ambição de suas NDCs de formas que não envolvam qualquer comercialização de resultados de mitigação ou créditos de carbono, como pelo intercâmbio de informações e experiências, transferência de capacidades, recursos financeiros e tecnológicos. É o artigo 6.8 do Acordo de Paris.

Depois de cinco anos de negociações, finalmente em Glasgow se chegou a um consenso sobre as regras básicas para funcionamento desses mercados de carbono e também das abordagens de cooperação "não-mercadológica" do Acordo de Paris. Foram três decisões em Glasgow: uma para cada um desses três instrumentos dos artigos 6.2, 6.4 e 6.8. As decisões apresentam as definições, princípios e diretrizes gerais para a operação desses instrumentos, bem como criam os órgãos e estabelecem a infraestrutura de suporte para o funcionamento desses mecanismos.

Mas o caminho é bem mais longo que isso: agora é preciso detalhar todo o processo, o fluxo de informações, quais são os relatórios que têm que ser apresentados e o conteúdo deles, definir como vai funcionar a revisão dessas informações, quem revisa e quais poderes esses revisores têm. E, principalmente, como vai funcionar a infraestrutura na qual serão gerados esses créditos de carbono, onde eles ficam depositados, como são transferidos, quais são as regras e limitações, e por aí vai. Sem falar no processo de "contabilidade" dos créditos de carbono

transferidos, em relação às NDCs dos países: como descontar de um lado para contabilizar no outro. Como isso vai acontecer na prática por enquanto só Deus sabe.

O Pacto de Glasgow estabeleceu prazo até a COP 27 para que os países-membros (por meio do órgão subsidiário técnico, o "SBSTA") e os órgãos criados finalizem recomendações sobre a maioria desses aspectos aí. Nem todas essas recomendações puderam ser finalizadas e validadas na COP 27, e portanto se criou uma nova agenda de trabalho para deliberações sobre os temas pendentes até o final de 2024. Neste ínterim, também o Órgão Supervisor do artigo 6.4 foi constituído e está se reunindo. Ele também vai detalhar os procedimentos do mecanismo e fazer recomendações relacionadas às metodologias para geração dos créditos de carbono dentro do mecanismo, que precisarão ser aprovadas pelo CMA.

Na COP28, as negociações do Artigo 6 começaram antes da maioria das outras, mas essa antecipação não foi suficiente para permitir que as partes chegassem a um consenso. Sem decisão, as discussões recomeçaram em 2024. Espera-se uma finalização na COP29, com empenho da própria presidência, uma vez que o Azerbaijão já elencou a regulamentação do artigo 6 dentre as prioridades.

Quanto às abordagens não-mercadológicas, no Pacto de Glasgow ficou definido que essa iniciativa seria conduzida dentro do Comitê de Glasgow de Abordagens Não-mercadológicas (*Glasgow Committee on Non-market Approaches*), o qual deverá criar uma plataforma para compartilhamento de iniciativas e oportunidades de cooperação na implementação de ações de mitigação e adaptação climática. A ideia é que essa seja uma plataforma para conectar oportunidades de cooperação, inclusive de iniciativas privadas. Alguns países vêem isso como oportunidade de conectar a oferta e demanda de suporte e meios de implementação do Acordo de Paris.

8 A HORA E A VEZ DA ADAPTAÇÃO CLIMÁTICA

No regime internacional de mudanças climáticas, adaptação significa "o processo de ajuste ao clima real ou esperado e seus efeitos" (IPCC, 2014). São muitas as formas de adaptação climática e elas são essenciais para que possamos manter qualidade e expectativa de sobrevivência.

A resiliência, por sua vez, representa "a capacidade dos sistemas sociais, econômicos e ambientais de lidar com um evento, tendência ou distúrbio perigoso, respondendo ou reorganizando-se de forma a manter sua função essencial, identidade e estrutura, enquanto preserva a sua capacidade de adaptação, aprendizagem e transformação" (IPCC, 2014).

Ainda que a UNFCCC reconheça a vulnerabilidade de alguns países aos efeitos da mudança climática, e preveja a obrigação de os países cooperarem na preparação para se adaptar a esses impactos, o regime da UNFCCC claramente sempre teve um caráter mais centrado na mitigação. Porém, na medida em que os impactos climáticos vêm se intensificando e a ciência avançando, a agenda da adaptação ganha cada vez mais força.

No Acordo de Paris, a adaptação finalmente conquistou o seu espaço de destaque e foi tratada de forma mais equilibrada em relação à mitigação. Ela está presente entre os objetivos do Acordo de Paris no artigo 2:

(b) aumentar a capacidade de adaptação aos impactos da mudança climática e promover a resiliência e um desenvolvimento de baixa emissão de GEEs.

O artigo 3 também estabelece que as Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs) deverão conter componentes de esforços de adaptação do país.

Além disso, ela possui seu próprio artigo dedicado ao tema – o artigo 7.

O artigo 7 traz várias inovações na gestão da adaptação climática no âmbito da UNFCCC. A primeira delas é o estabelecimento também de uma **"meta global de adaptação" (*Global Goal on Adaptation, GGA*)**, para aumentar a capacidade de adaptação, fortalecer a resiliência e reduzir a vulnerabilidade à mudança do clima, no contexto da meta de temperatura do Artigo 2. Ela tem o objetivo de alavancar as ações coletivas de adaptação e seu financiamento, enquanto respeita às prioridades e demandas domésticas, e deve informar o balanço global (GST) que será explicado já, já.

Outro destaque do artigo 7 é a criação de um novo instrumento de relato chamado **"comunicação sobre adaptação" (AC)**, pelo qual os países - sobretudo países em desenvolvimento – incluem suas prioridades, necessidades de implementação e de apoio, planos e ações de adaptação. A comunicação sobre adaptação será atualizada periodicamente e pode ser apresentada como parte das NDCs ou dos Planos Nacionais de Adaptação (NAPs) e será inscrita em um **registro público** mantido pelo secretariado da UNFCCC, à semelhança do **registro público para inscrição das NDCs** dos países.

A linguagem do artigo 7 de uma forma geral é mais permissiva e ampla para permitir mais flexibilidade, pois a adaptação é um problema de interesse mais doméstico do que global (embora sem adaptação a mudança do clima possa levar a problemas globais como uma crise de refugiados).

O artigo 7, assim, reconhece a urgência da adaptação, especialmente nos países em desenvolvimento, e ressalta a importância de proteger pessoas e ecossistemas. Ao mesmo tempo, reconhece que as medidas de adaptação deverão seguir uma abordagem "que responda a questões de gênero, seja participativa e plenamente transparente, levando em consideração grupos, comunidades e ecossistemas vulneráveis" bem como orientada "pelo melhor conhecimento

científico disponível e, conforme o caso, pelos conhecimentos tradicionais, conhecimentos dos povos indígenas e sistemas de conhecimentos locais, com vistas a incorporar a adaptação às políticas e ações socioeconômicas e ambientais relevantes, conforme o caso".

Na COP26, os países estabeleceram o *Glasgow–Sharm el-Sheikh work programme* (GlaSS), um programa de dois anos para debater como medir a meta global de adaptação e seu alcance(a ser finalizado na COP28), além de um apelo às nações desenvolvidas para "pelo menos duplicar a sua provisão coletiva de financiamento climático para a adaptação" dos níveis de 2019 até 2025, o que significaria US$ 40 bilhões, um pouco menos da metade da meta de financiamento climático do período.

Na COP 28, com muito custo, nos últimos momentos, os países conseguiram concluir o programa de trabalho do GlaSS e sugerir a adoção da estrutura da GGA, que recebeu o nome de Estrutura dos Emirados Árabes Unidos para a Resiliência Climática Global (em inglês, UAE Framework for Global Climate Resilience. O principal embate eram os países em desenvolvimento querendo a inclusão de uma meta financeira na estrutura, enquanto os países desenvolvidos queriam postergar e jogar esse debate para a COP29 argumentando que o financiamento da adaptação deveria ser negociado como parte da nova meta (o resultado foi mais um – fraco – apelo aos países desenvolvidos para que, até 2025, pelo menos dobrem sua provisão coletiva de financiamento de adaptação para os países em desenvolvimento em relação aos níveis de 2019). Outro embate foi sobre o reconhecimento expresso do princípio da CBDR-RC no GGA. O objetivo é orientar a realização das metas globais de adaptação e analisar o progresso geral. As metas acordadas são "temáticas" (relacionadas à água, alimentos, saúde, ecossistemas, infraestrutura, erradicação da pobreza e patrimônio cultural) e possuem um cronograma para 2030,

mas com poucas especificações: não há sub-metas ou tentativas de quantificar as metas e não há metas específicas de financiamento; A COP28 lançou também um Programa de trabalho Emirados Árabes Unidos-Belém (UAE–Belém work programme) de dois anos, para que até a COP30 sejam desenvolvidos indicadores e possíveis elementos quantificados para as metas para medir o progresso alcançado em direção às metas acima.

9 PERDAS E DANOS: AQUI SE FEZ, AQUI SE PAGA (ARTIGO 8)

O que fazer com os efeitos do aquecimento global aos quais já não é possível se adaptar, como os estragos causados por ciclones e outros eventos extremos que atingem principalmente os países pobres? Quem deve pagar por isso? O que fazer com as populações que precisam migrar em virtude desses danos, os chamados refugiados do clima?

As "perdas e danos" podem ser causadas, por exemplo, por secas, desertificação, degradação do solo e florestas, ondas de calor, e outros eventos climáticos extremos, sejam desastres ou os chamados eventos de evolução lenta, como a elevação do nível do mar.

Desde 1991 as pequenas ilhas em desenvolvimento (SIDS) debatem perdas e danos no âmbito da UNFCCC para buscar soluções e possíveis formas de responder aos impactos catastróficos que tais regiões, as mais vulneráveis, teriam com as mudanças climáticas.

Em 1992 chegaram a propor que um fundo econômico ajudasse financeiramente tais países a lidar com as consequências da elevação do nível do mar e outros impactos destrutivos, mas não foi incluído no texto final da Convenção-Quadro.

Vinte anos mais tarde, na COP de Varsóvia, em 2013, foi cria-

do um mecanismo internacional para tratar disso, que ficou assim conhecido como Mecanismo Internacional de Varsóvia para Perdas e Danos (WIM). A partir de então, perdas e danos passaram a ser um tópico de grande relevância nas negociações do clima[12].

O mecanismo foi incorporado pelo Acordo de Paris no art. 8.2 e seguintes e tem como função apoiar o suporte técnico, financeiro e a capacitação das regiões mais vulneráveis[13] por meio de cooperação e facilitação. O seu plano inclui ampliar o conhecimento sobre como as perdas e danos ameaçam os países mais vulneráveis, sobre as perdas não econômicas relacionadas ao clima, sobre os eventos de evolução lenta e os padrões de migração forçada, e o estímulo à gestão de risco e ao planejamento para a construção de resiliência.

Em Madrid, na COP25, se estabeleceu a Rede de Santiago, que proveria assistência técnica para países vulneráveis minimizarem, evitarem e lidarem com perdas e danos. Em Glasgow o tema ganhou ainda mais relevância graças a muita pressão da sociedade civil internacional e se alcançou um acordo em relação às funções da rede, mas ainda não à sua completa operacionalização (que ainda está pendente já que na COP27 só se acordou sobre os arranjos institucionais; os financeiros ficaram para depois). Mas a discussão mais importante passou a ser sobre o financiamento para perdas e danos em si com o apoio do bloco megazord G77+China ao antigo pleito dos países mais vulneráveis de incluir esse item na agenda. O máximo que foi possível obter na COP26, com muito esforço, foi um processo de conversa sobre a possibilidade de se estabelecer um mecanismo de financiamento exclusivo para perdas e danos, o Diálogo de Glasgow, que é uma série de oficinas que acontecerão até junho de 2024.

12. MACE, Mary Jane; VERHEYEN, Roda. Loss, damage and responsibility after COP 21: All options open for the Paris Agreement. **Review of European, Comparative & International Environmental Law,** v. 25, n. 2, p. 197-214, 2016.
13. MACE, Mary Jane; VERHEYEN, Roda. Loss, damage and responsibility after COP 21: All options open for the Paris Agreement. Review of European, Comparative & International Environmental Law, v. 25, n. 2, p. 197-214, 2016.

Na COP27 veio a grande vitória: o tema de financiamento para perdas e danos finalmente entrou na agenda oficial na COP 27 e as partes concordaram, nos últimos minutos, em estabelecer um fundo especialmente dedicado ao tema. Embora as definições mais importantes (e controversas) sobre o fundo, como quem paga a conta, quem recebe e onde ficará abrigado o fundo, ficaram para depois a cargo de um comitê de transição, cuja representação é de maioria de países em desenvolvimento.

Para a grande surpresa de todos, a presidência da COP28 assegurou no primeiro dia da COP 28 que os países adotassem uma decisão sem precedentes, empregando as recomendações do Comitê de Transição e definindo as regras para operacionalizar o Fundo de Perdas e Danos. Essa importante vitória em um tema tão controverso foi resultado de uma costura feita ao longo do ano e definiu, entre outras coisas que (i) o Fundo e seu secretariado serão administrados interinamente pelo Banco Mundial (algo que países em desenvolvimento e sociedade civil veem com bastante desconfiança) pelos próximos 4 anos condicionada à observância de algumas regras de governança. Se, ao final do período de 4 anos, as condições não forem atendidas, a COP e a CMA tomarão medidas para estabelecer o Fundo como uma instituição autônoma e independente; (ii) Aprova o Instrumento de Governança do Fundo; (iii) Determina que o Conselho terá, entre outras responsabilidades, o dever de definir as modalidades operacionais e o acesso aos recursos do Fundo; (iv) Lembra o propósito do Fundo, que é ajudar os países em desenvolvimento que são particularmente vulneráveis aos efeitos adversos da mudança climática a responder às perdas e danos econômicos e não econômicos associados aos efeitos adversos da mudança climática, incluindo eventos climáticos extremos e eventos de início lento;

⑩ MITIGAÇÃO, ADAPTAÇÃO E PERDAS E DANOS, LADO A LADO

Por muitos anos a discussão de perdas e danos foi travada durante as negociações da UNFCCC. Isso aconteceu porque os países que vão pagar a conta não querem um mau precedente que signifique assinar um cheque em branco para que arquem com todas as perdas e danos relacionados a mudanças climáticas que possam surgir por aí. Além disso, não querem produzir provas contra si mesmos ao abrir margem para que se configure explicitamente sua responsabilidade por efetivos danos causados a outros países. Isso seria um prato cheio para processos em cortes internacionais de Justiça, e os países ricos querem um *habeas corpus* preventivo. Por isso tentam, sistematicamente, impedir o avanço dessa agenda, começando por insistir para que se inserisse perdas e danos dentro do campo da adaptação climática e, assim, fugir da interpretação de que países ricos estão causando danos a países pobres.

Mas há um problema semântico grave com essa narrativa: **perdas e danos claramente não é o mesmo que adaptação.** Perdas e danos são um nível mais avançado de problema, quando nem a mitigação, nem a adaptação puderam gerenciar os riscos climáticos. Assim é que com perdas e danos falamos de um risco climático que se concretizou, virou uma perda econômica, financeira, material, humana, e que assim deveria ser sujeita a compensação por aqueles que a causaram. Parece justo, não?

O Acordo de Paris representou um enorme avanço no tratamento desse assunto por um sutil fato: perdas e danos ganharam um artigo específico (art. 8), ao lado do artigo de adaptação (art. 7). Isso rompe de uma vez por todas com a narrativa de que perdas e danos e adaptação são a mesma coisa.

Mas tem um truque aí (nada é de graça nesta vida)! Na decisão que implementou o Acordo de Paris, olha o que diz o parágrafo 51: ***"Agrees that Article 8 of the Agreement does not***

involve or provide a basis for any liability or compensation".
Traduzindo: os países concordam que o artigo 8º não pode ser usado como base para qualquer pedido de compensação a ser alegado em tribunais internacionais.

Essa é uma daquelas cláusulas ambíguas que servem para a interpretação de quem quiser: os países ricos acham que com isso estão blindados de qualquer responsabilidade legal, enquanto os países pobres acham que essa disposição não tem valor legal, pois não está escrita no próprio Acordo de Paris, mas sim numa decisão da COP (e as decisões da COP não têm valor legal no sentido de criar novas obrigações legais inconsistentes com a UNFCCC).

De qualquer forma, ao ratificar o Acordo de Paris, alguns países - principalmente as pequenas ilhas do Pacifico - fizeram ressalva expressa de que não consentem com essa disposição do parágrafo 51, ou seja, que não abrem mão de seu direito de responsabilizar qualquer país que lhes tenha causado perdas e danos climáticos. Mais um problema varrido para debaixo do tapete em Paris que deve explodir em briga em algum momento no futuro.

11 CADÊ O DINHEIRO?

Financiamento climático é um tema essencialmente de responsabilidade dos países desenvolvidos, conforme expressamente definido pela Convenção (Artigo 4, parágrafo 5) e pelo Acordo de Paris (Artigo 9, parágrafo 3). Assim, com base no princípio das responsabilidades comuns porém diferenciadas, os países desenvolvidos têm obrigação de prover recursos financeiros (eufemisticamente chamados de "meios de implementação") para apoiar os países em desenvolvimento a promover mitigação e adaptação climática. É justo.

Um marco fundamental para o financiamento climático foi o Acordo de Copenhague, de 2009. Naquela ocasião, os países desenvolvidos se comprometeram com uma meta política e não negociada por todas as partes de contribuir com

US$ 100 bilhões por ano a partir de 2020 para que os países em desenvolvimento pudessem implementar ações de mitigação e adaptação.

Agora no contexto do Acordo de Paris, essa meta foi de fato negociada e incorporada ao regime internacional por meio do art. 9 e da Decisão 1/CP.21, onde os países decidiram estabelecer "uma nova meta coletiva quantificada a partir de um ponto de partida de US$ 100 bilhões por ano, levando em conta as necessidades e prioridades dos países em desenvolvimento". Para acompanhar essas obrigações (meios de implementação - que incluem financiamento climático, transferência de tecnologia e capacitação – é um dos 3 pilares do acordo), criaram-se obrigações de relato dos níveis de financiamento pelos países desenvolvidos dentro do quadro de transparência do Acordo de Paris (artigo 13), o que vai permitir um maior escrutínio sobre o volume e suficiência dos recursos providos.

Só que os ricos não entregaram o que devia por pelo menos 3 anos (2020, 2021). Eles afirmam em um relatório da OCDE[14] que em 2022 teriam cumprido e ultrapassado a meta, mas há questionamento sobre esses números[15]. Desde a COP26 há um um clima de tensão e desconfiança nas negociações e o texto final refletiu isso ao notar "com profundo pesar" que a meta de financiamento não foi atingida. O mesmo se deu na COP27 e se repetiu na COP28, o que levou o texto do GST notar "com profundo pesar" (risos nervosos) que a meta não havia sido atingida.

Após anos de descontentamento e quebra de confiança, agora esses países devem sentar juntos à mesa e negociar uma nova meta quantificada coletiva de financiamento climático (em inglês *New Collective Quantified Goal*, NCQG) ou seja, qual vai

14. https://www.oecd.org/en/publications/climate-finance-provided-and-mobilised-by-developed-countries-in-2013-2022_19150727-en/full-report.html
15. https://policy-practice.oxfam.org/resources/climate-finance-shadow-report-2023-621500/

ser o financiamento climático pós-2025. A decisão de Glasgow deu início a diálogos técnicos especializados e agora há um grupo de trabalho ad hoc para preparar uma proposta de texto.

Diferente da meta dos US$ 100 bilhões, essa está sendo negociada como parte do Acordo de Paris e o processo, que deve ser concluído na COP29 em 2024, deve se basear nas lições aprendidas com a meta anterior e nas demandas dos países em desenvolvimento. Os países em desenvolvimento afirmam que dado o agravamento da crise climática e seus impactos, o financiamento necessário para mitigação, adaptação e perdas e danos é hoje na escala de trilhões de dólares anuais (essa cifra deve ser um dos debates mais acalorados do ano). Além de melhorias no acesso a esse financiamento, o pleito dos países em desenvolvimento (e da sociedade civil!) é que esse montante precisaria ser disponibilizado majoritariamente em termos concessionais, ou seja, doações, uma vez que grande parte do financiamento climático hoje em curso foi na forma de empréstimo, o que agrava a crise fiscal nos países que enfrentam os maiores impactos apesar de terem contribuído pouquíssimo para o problema. Já os países desenvolvidos, embora reconheçam que os fluxos financeiros atuais são insuficientes para atender os países em desenvolvimento, afirmam que é necessário ampliar o rol de doadores, as fontes de recursos e querem que o setor privado seja o grande motor dessa mobilização de recursos (basicamente tirando o corpo fora). Outro ponto bastante elementar em debate é a própria definição de financiamento climático, que hoje não há consenso, mas alguém pode inocentemente se perguntar: a quem interessa não ter uma definição clara do que pode ser contabilizado como financiamento climático? Por essas e outras, a torta de climão nessas salas de negociações foi servida.

Outro embate que tem ganho destaque é o artigo 2.1(c) do Acordo de Paris (que trata do objetivo de tornar os fluxos

financeiros consistentes com um caminho para baixas emissões de gases de efeito estufa e desenvolvimento resistente ao clima) e como ele se relaciona com o art. 9 que trata de financiamento climático. Na COP27 foi criado o "Diálogo de Sharm El-Sheikh" e os workshops, a COP28 decidiu continuar esse diálogo, que deve concluir o seu processo na COP30.

Para saber mais sobre Financiamento Climático, vejam a publicação **"COP29: a guerra dos trilhões"** da série: Cadernos Técnicos sobre o Acordo de Paris da LACLIMA e a publicação Financiando o Futuro do Observatório do Clima.

12 MECANISMOS DE REVISÃO DO ACORDO DE PARIS: TRANSPARÊNCIA, BALANÇO GLOBAL E *COMPLIANCE* (ARTIGOS 13, 14 E 15)

Os compromissos de mitigação dos países no Acordo de Paris não são lá muito robustos – sobretudo considerando o caráter autodeterminado das NDCs –, mas os instrumentos de prestação de contas e monitoramento dos compromissos do Acordo de Paris até que são bem sofisticados, e foram pensados como a espinha dorsal para garantir a efetividade do tratado do clima.

Primeiramente, a **"Estrutura de Transparência Aprimorada"** (em inglês, *Enhanced Transparency Framework*), prevista no Artigo 13, é o sistema por meio do qual todos os países relatam as informações relevantes para promover amplo conhecimento sobre o atendimento das disposições do Acordo. Por meio dos Relatórios Bianuais de Transparência (biennial transparency reports em inglês, BTR), os países reportam (i) seu inventário de emissões de GEE, (ii) o progresso na implementação e atingimento das NDCS; (iii) no caso dos países desenvolvidos, o suporte financeiro dado aos países em desenvolvimento; (iv) no caso dos países em desenvolvimento, o suporte financeiro recebido, e também o nível de financiamento de que necessitam para cumprir sua NDC ou promover ações de mitigação ou adaptação adicionais.

Dentro desse sistema de transparência, todos os países terão de comunicar as suas emissões, o progresso no sentido das suas promessas climáticas e as suas contribuições para o financiamento do clima, pelo menos de dois em dois anos. Mas aqueles que têm restrições de capacidade técnica ou financeira podem reportar de forma mais flexível até que gradualmente se capacitem. Isso é importante porque os países em desenvolvimento não estão acostumados com esse nível de relato exigido pela UNFCCC. Os países desenvolvidos já estavam sujeitos a isso para reportar o cumprimento de suas metas no âmbito do Protocolo de Kyoto.

A verificação das informações prestadas é feita por meio de uma "Revisão de Especialistas Técnicos" (*Technical Expert Review*, *TER*) e uma rodada de "Consideração Facilitadora e Multilateral do Progresso" (*Facilitative multilateral consideration of progress, FMCP*).

Na COP26 foi definido o como fazer isso (que não é tarefa fácil), ou seja, o que deverá constar dos relatórios e tabelas e adotou-se que um formato único (ufa! o que facilita um pouco a comparabilidade das informações) porém com a possibilidade de uma abordagem diferenciada para os países em desenvolvimento. O prazo para apresentação do primeiro BTR pelos países é dezembro de 2024, logo após a COP29.

Os países em desenvolvimento vinham sinalizando que não teriam condições de se adequar às novas exigências de relato neste prazo e que precisariam de apoio financeiro e técnico. Alguns esforços foram feitos, como a Plataforma de Transparência Climática, uma ferramenta on-line para facilitar a elaboração de relatórios pelos países em desenvolvimento no âmbito da ETF e outros apoios, a COP28 determinou (i) a realização de um workshop presencial e workshops regionais online sobre o apoio disponível; (ii) organizar dois diálogo facilitador para compartilhar experiências; (iii) Preparar dois relatórios resumidos, um sobre as lições aprendidas e as práticas recomendadas e outro refletindo informações sobre o progresso, melhores práticas e desafios.

Além do sistema de transparência, que revisa a adequação das ações individuais dos países, outro importante mecanismo de revisão do Acordo de Paris é o Balanço Global (em inglês *Global Stocktake*, GST), previsto no artigo 14. Esse é um processo para avaliar o progresso coletivo dos países para alcançar os objetivos do Acordo de Paris nos seus três pilares: mitigação, adaptação e meios de implementação. Esse processo deve ser conduzido com base na ciência e na equidade e deve ocorrer a cada cinco anos; e seus resultados devem informar o ciclo seguinte de NDCs.

O GST é um processo importante e inovador, que envolve três fases: (1) Fase de coleta de informação; (2) Fase de avaliação técnica (com a realização de diálogos técnicos); e (3) Fase de consideração dos resultados. As informações apuradas nesse processo incluem não apenas dados científicos, mas também informações sobre fluxos financeiros e perdas e danos, e inclui contribuições da sociedade civil e de organizações internacionais. O primeiro ciclo do GST se iniciou em 2021 e foi concluído na COP28, para influenciar a próxima rodada de NDCs mais ambiciosas, esperadas até o início de 2025, com metas para 2035.

Essa primeira experiência com o GST foi um processo importante onde as partes, pela primeira vez realizaram esse exercício de avaliação do progresso (ou falta dele). O GST1 deixou lições para o próximo ciclo que estão sendo avaliadas em um item de agenda, mas o mais importante foi a decisão política gerada na CMA5. Devido ao seu escopo amplo, a decisão do GST compreende 196 parágrafos em 21 páginas - quase tão longa quanto o próprio Acordo de Paris. A decisão tem poucos verbos operativos, mas traz mensagens importantes e orientações-chave para o próximo ciclo de NDCs.

A decisão sobre o GST está estruturada em quatro capítulos. O primeiro, “Considerações contextuais e transversais” inclui declarações importantes como a de que os países não estão no rumo correto para cumprir os objetivos do Acordo de Paris, a

necessidade de ação e apoio urgentes para manter a meta de 1,5°C dentro do alcance, a centralidade da ciência e o comprometimento dos países em acelerar a ação nesta década crítica. No capítulo seguinte é o mais inovador da decisão porque ao traduzir o "como", as partes indicaram as ações necessárias. Dentre elas destacamos:

- Triplicar a capacidade de energia renovável e dobrar a eficiência energética global até 2030;

- "Acelerar os esforços para a redução progressiva da energia derivada da queima de carvão cujas emissões não forem abatidas ou compensadas";

- "A transição para longe dos combustíveis fósseis nos sistemas de energia, de maneira justa, ordenada e equitativa, acelerando a ação nesta década crítica, de modo a atingir a meta de zerar as emissões líquidas de gases de efeito estufa até 2050, em conformidade com a ciência";

- Aceleração de tecnologias de zero e baixas emissões, incluindo "tecnologias renováveis, nucleares, de redução e remoção de carbono, como captura, utilização e armazenamento de carbono";

- Acelerar a redução das emissões não relacionadas ao CO2 em nível global, incluindo o metano, até 2030;

- Eliminar gradualmente "os subsídios ineficientes aos combustíveis fósseis que não abordam a pobreza energética ou transições justas, o mais rápido possível".

Há relevantes brechas nos trechos listados, mas como já mencionado acima neste guia, é histórico que a COP28 tenha conseguido, depois de 30 anos e de negociação, mencionar os combustíveis fósseis e a necessidade de eliminação destes.

Outros trechos da decisão também já foram mencionados nesse guia, como por exemplo a afirmação da estrutura da Meta Global de Adaptação, o reconhecimento do não cumprimento da meta de 100 bilhões de financiamento, os chamados para aumento de ambição e a criação inovadora de uma troika.

Por fim, o Acordo de Paris estabeleceu em seu artigo 15 um mecanismo para "facilitar a implementação e promover *compliance*". O mecanismo consiste em um comitê, que deverá ter natureza técnica, facilitadora, não-adversarial e não-punitiva. É o equivalente a uma polícia que não tem armas, não pode prender, multar ou investigar delitos. Ou seja, punir países que descumprem seus compromissos está fora de questão. Para não dizer que ele não pode nada, o comitê poderá expor os trapaceiros à vergonha internacional.

Dentre as medidas que o comitê de cumprimento pode adotar incluem-se (i) facilitar acesso a medidas de suporte financeiro ou técnico aos países; (ii) dar assistência na elaboração de um plano de ação para que o país regularize a inconformidade; e (iii) em alguns casos limitados, emitir declarações sobre cumprimento de obrigações dos países.

Ainda que o sistema de *compliance* seja pouco rigoroso, o conjunto de mecanismos de revisão de Paris traz um pacote interessante de medidas para permitir que informação relevante seja disponibilizada, e a partir dessa informação as devidas ações podem ser adotadas em ambientes externos à UNFCCC. Com uma maior transparência, instrumentaliza-se os atores interessados em realizar uma pressão externa e interna positiva sobre os governos. No nível doméstico, isso fortalece também os processos democráticos participativos em matéria ambiental e permite maior engajamento no âmbito da governança pública e privada.

16. RAJAMANI, L; GUÉRIN, E. Central Concepts in the Paris Agreement and How They Envolved. p. 85. In.: KLEIN; D. et al. The Paris Agreement on Climate Change: Analysis and Commentary. Oxford University Press. 2017.

Fossil Fuel Phase Out action at the UN Climate Change Conference COP28 at Expo City Dubai on December 13, 2023, in Dubai, United Arab Emirates. (Foto: Andrea DiCenzo/ UNFCCC)

ANEXO

ÓRGÃOS DO ACORDO DE PARIS

Para organizar o processo de tomada de decisão e de implementação das medidas previstas no Acordo de Paris em seus diversos eixos temáticos, são necessários arranjos institucionais permanentes. Alguns desses órgãos precisaram ser criados no âmbito do próprio Acordo de Paris, outros foram criados dentro da Convenção do Clima durante a adoção do Acordo de Paris, e outros já existiam sob a competência da Convenção do Clima e passaram a servir também os propósitos do Acordo de Paris.

1 SECRETARIADO (SECRETARIAT)

O **Secretariado**, como o próprio termo sugere, é o órgão de apoio administrativo à COP, bem como a outros órgãos estabelecidos sob a Convenção, o Protocolo de Quioto e o Acordo de Paris. Em resumo, ele dá apoio às negociações, desde a logística até questões informativas, incluindo aconselhamento ao presidente da COP. O Chefe do Secretariado é o Secretário Executivo, nomeado pelo Secretário Geral das Nações Unidas em consulta com a COP. O cargo atual é ocupado por Simon Stiell, de Granada.

As principais atribuições do Secretariado são: dar apoio logístico e estratégico para a COP e os órgãos da UNFCCC, dar apoio às negociações em relação a questões específicas solicitadas, atender os órgãos especializados da UNFCCC, compilar e revisar dados e informações e promover comunicação das ações da UNFCCC ao público.

2 ÓRGÃOS SUBSIDIÁRIOS (*SUBSIDIARY BODIES*)

A Convenção estabelece dois órgãos subsidiários permanentes, encarregados de assessorar a COP em relação a questões técnicas e à implementação da Convenção: o Órgão Subsidiário de Assessoramento Científico e Tecnológico (***SBSTA - Subsidiary Body for Scientific and Technological Advice***) e o Órgão Subsidiário de Implementação (***SBI - Subsidiary Body for Implementation***). A COP e seus órgãos subsidiários constituem a estrutura de supervisão e gestão política essencial do regime de mudanças climáticas da UNFCCC. Os órgãos subsidiários também servem ao Acordo de Paris e ao Protocolo de Kyoto.

Esses órgãos são multidisciplinares e permitem a participação de todas as partes e especialistas dos governos. Embora

sejam principalmente grupos técnicos, a composição é limitada aos representantes dos países. Há uma relutância geral em envolver especialistas independentes e não governamentais na formulação de orientações para a COP ou CMA ou na avaliação da implementação de compromissos. No entanto, como os trabalhos são de natureza mais técnica, as partes tendem a enviar especialistas técnicos para essas reuniões, em vez de negociadores políticos de alto nível.

O SBSTA e o SBI produzem recomendações de decisões, que são então encaminhadas à COP e/ou CMA para consideração e adoção. Eles também podem adotar "conclusões", que são incluídas em seus relatórios de reunião.

Os órgãos subsidiários se reúnem duas vezes por ano; geralmente na metade do ano, na sede do Secretariado da UNFCCC em Bonn, e depois, em conjunto com a COP.

O SBSTA promove aconselhamento à COP em matérias técnicas e científicas, enquanto o SBI avalia e recomenda ações para a efetiva implementação da Convenção, do Protocolo de Kyoto e do Acordo de Paris.

Além desses dois órgãos subsidiários, a COP ou a CMA podem estabelecer outros órgãos subsidiários para tratar de temas específicos e que podem ter duração temporária, incluindo os órgãos constituídos abordados a seguir.

3 ÓRGÃOS CONSTITUÍDOS (*CONSTITUTED BODIES*)

São os órgãos constituídos por decisões da COP e da CMA para tratar de temas específicos determinados. Esses órgãos são compostos por um número limitado de especialistas técnicos ou conselheiros. **Veja todos eles abaixo:**

Comitê de Adaptação ("*Adaptation Committee*" / AC)
Estabelecido no contexto do Quadro de Adaptação de Cancún (*Cancun Adaptation Framework*) na COP 16, o Comitê de Adaptação foi estabelecido para promover a implementação de ações reforçadas sobre adaptação no âmbito da Convenção. Desde a adoção do Acordo de Paris, o Comitê foi mandatado para empreender uma série de atividades para implementar as disposições relacionadas a adaptação do Acordo de Paris.

Grupo Consultivo de Experts ("*Consultative Group of Experts*" / CGE)
O Grupo Consultivo de Experts auxilia os países em desenvolvimento a cumprirem suas obrigações de apresentação de relatórios nos termos da Convenção e do Acordo de Paris, e apoia a implementação da estrutura de transparência do Artigo 13 do Acordo de Paris. Isso inclui facilitar o fornecimento de consultoria técnica e apoio a países em desenvolvimento para preparar seus relatórios bianuais de transparência e fornecer consultoria técnica ao secretariado sobre a implementação do treinamento das equipes de revisão técnica especializada.

Grupo de Experts dos Países Menos Desenvolvidos ("*Least Developed Countries Expert Group*" / LEG)
Tem o mandato de fornecer orientação técnica e apoio aos LDCs no processo de formulação e implementação de seus planos e programas nacionais de adaptação. O LEG também presta orientação técnica aos LDCs para acessarem financiamento do Fundo Verde Climático (Green Climate Fund - GCF).

Comitê de Paris para Capacitação ("*Paris Committee on Capacity-building*" / PCCB)
Estabelecido durante a COP 21, na ocasião da adoção do Acordo de Paris, o PCCB tem por objetivo ajudar a superar as lacunas e necessidades atuais e emergentes dos países em desenvolvimento em termos de capacitação, para que possam

apoiar a implementação da Convenção, Protocolo de Kyoto e o Acordo de Paris. É formado por doze membros de países desenvolvidos e em desenvolvimento. Ele se reúne uma vez por ano e informa regularmente à COP e à CMA sobre seu progresso e atividades.

Grupo de Trabalho Facilitador da Plataforma das Comunidades Locais e dos Povos Indígenas ("*Local Communities and Indigenous Peoples Platform Facilitative Working Group*" / FWG)

A Plataforma das Comunidades Locais e dos Povos Indígenas (*Local Communities and Indigenous Peoples Platform* / LCIPP) reúne as pessoas e seus sistemas de conhecimento para alcançar os objetivos da Convenção e do Acordo de Paris. O Grupo de Trabalho Facilitador foi estabelecido com o objetivo de operacionalizar ainda mais a plataforma e facilitar a implementação de suas três funções: **conhecimento, capacidade de engajamento e políticas e ações em matéria de mudança climática**. O grupo é composto por 14 representantes: sete representantes de organizações de povos indígenas, um de cada uma das sete regiões socioculturais indígenas das Nações Unidas, e sete representantes de países-membros do Acordo de Paris.

Comitê de Experts sobre o Impacto da Implementação de Medidas de Resposta de Katowice ("Katowice Committee of Experts on the Impacts of the Implementation of Response Measures" / KCI)

Estabelecido em Katowice em dezembro de 2018 para apoiar o programa de trabalho do fórum sobre o impacto da implementação de medidas de resposta (ver **Decisão 7/CMA.1**), é composto por 14 representantes dos países-membros e reúne-se duas vezes por ano em conjunto com as reuniões dos órgãos subsidiários para implementar seu plano de trabalho.

Comitê Executivo de Tecnologia ("Technology Executive Committee")

Criado em 2010, o Comitê Executivo de Tecnologia (TEC) é o braço político do Mecanismo de Tecnologia, buscando identificar políticas que possam acelerar o desenvolvimento e a transferência de tecnologias de baixo carbono e resilientes ao clima. O TEC é formado por 20 especialistas em tecnologia que representam países desenvolvidos e em desenvolvimento. Ele se reúne pelo menos duas vezes por ano e realiza eventos de tecnologia climática para apoiar a implementação de políticas de tecnologia climática pelos países.

Comitê Executivo do Mecanismo Internacional da Varsóvia para Perdas e Danos ("Warsaw International Mechanism for Loss and Damage Executive Committee" / ExCom)

O Comitê orienta a implementação das funções do Mecanismo Internacional da Varsóvia para Perdas e Danos (WIM), por meio de seus cinco grupos temáticos de especialistas: grupo de *experts* sobre eventos de início lento; grupo de experts sobre perdas não-econômicas; grupo de experts técnicos sobre gerenciamento abrangente de riscos; força-tarefa sobre deslocamento; e grupo de experts sobre ação e apoio. O Comitê Executivo é composto por vinte membros das Partes da Convenção. Ele se reúne pelo menos duas vezes por ano e suas reuniões são abertas a observadores.

Conselho do Fundo de Adaptação ("Adaptation Fund Board" / AFB)

Na COP de Bali, em 2007, foi criado o Conselho do Fundo de Adaptação (AFB) como a entidade operacional para supervisionar e administrar o Fundo de Adaptação, sob a autoridade e orientação da CMP (Conferência das Partes do Protocolo de Kyoto), que decide sobre as políticas gerais do Fundo de Adaptação. Na primeira sessão da CMA, foi decidido que o

Fundo de Adaptação servirá exclusivamente ao Acordo de Paris, e não mais servirá ao Protocolo de Kyoto, a partir do momento em que a receita proveniente do mecanismo do Artigo 6, parágrafo 4, do Acordo de Paris se torne disponível.

Comitê Permanente de Finanças ("Standing Committee on Finance" / SCF)

Na COP 16, foi criado um Comitê Permanente de Finanças (SCF) para auxiliar a COP em relação ao Mecanismo Financeiro da Convenção do Clima, em termos de melhoria na coordenação das atividades de financiamento climático e da atuação do Mecanismo Financeiro da Convenção do Clima, mobilização de recursos financeiros e mensuração do apoio financeiro a países em desenvolvimento. Na COP 21, foi decidido que o SCF e o Mecanismo Financeiro da Convenção servirão também ao Acordo de Paris. O SCF se reúne pelo menos duas vezes por ano.

Centro e Rede de Tecnologia do Clima ("Climate Technology Centre and Network" / CTCN)

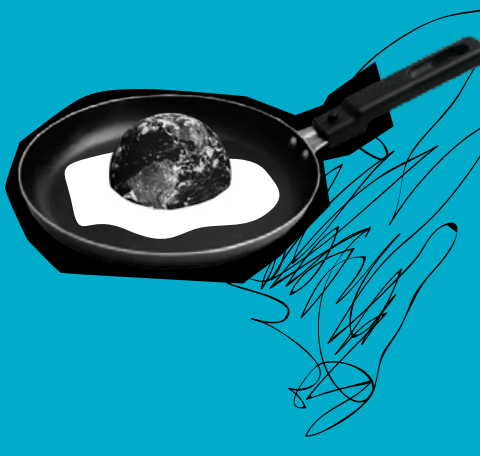
O Centro e Rede de Tecnologia Climática é o órgão de implementação do Mecanismo de Tecnologia para acelerar o desenvolvimento e a transferência de tecnologias para países em desenvolvimento, por meio de assistência técnica, acesso à informação e ao conhecimento sobre tecnologias climáticas e fomento à colaboração entre os atores da tecnologia climática através de sua rede de especialistas regionais e setoriais. O Centro e Rede de Tecnologia Climática é responsável e orientado pela Conferência das Partes através de um conselho consultivo. O Conselho é formado por 30 membros, incluindo 18 representantes de países e 6 representantes de cada um dos grupos de organizações observadoras da UNFCCC – ambiental, negócios e indústria, pesquisa, ONGs da juventude, organizações de povos indígenas, e grupos de mulheres e gênero.

Comitê de Implementação e Compliance do Acordo de Paris ("Paris Agreement Implementation and Compliance Committee" / PAICC)

O Comitê de Implementação e Compliance do Acordo de Paris foi estabelecido no próprio Acordo de Paris, sob o Artigo 15. Seu papel é facilitar a implementação e promover a conformidade com as disposições do Acordo de Paris. O Comitê é de natureza facilitadora e deve funcionar de forma transparente, não-adversarial e não punitiva, e deve levar em consideração as respectivas capacidades e circunstâncias nacionais das Partes. O Comitê é composto por 12 membros, sendo 2 membros cada um dos cinco grupos regionais das Nações Unidas e 1 membro cada um dos pequenos Estados insulares em desenvolvimento e dos países menos desenvolvidos, levando em conta o objetivo de equilíbrio de gênero. O Comitê se reporta anualmente à CMA.

Órgão Supervisor do Artigo 6.4 (Article 6.4 Supervisory Body)

Estabelecido na COP 26 em Glasgow pela CMA, o Órgão Supervisor do Artigo 6.4 tem por finalidade operar o mecanismo de mercado de carbono do artigo 6.4 do Acordo de Paris. O Órgão Supervisor é composto por 12 membros das Partes do Acordo de Paris, com representação geográfica e equitativa, e esforçando-se para assegurar uma representação equilibrada em termos de gênero.



OBSERVATÓRIO DO CLIMA

Observatório do Clima & LACLIMA

Coordenação

Caroline Prolo, Claudio Angelo, Stela Herschmann, Anna Maria Cárcamo, André Castro Santos e Luísa Sette

Agradecimentos

Ana Carolina Barbosa, Andresa Tatiana da Silva, Alcebíades Meireles, Carina Montenegro, Daniele Galvão, Eduardo Ruviaro, Juliana Marcussi, Shigueo Watanabe, Valeriana Augusta Broetto e Yago Ferreira Freire

Design | Utópika Estúdio Criativo