

OS BRICS NA COP 27: UMA ANÁLISE SOBRE O POSICIONAMENTO DOS PAÍSES E UM DEBATE SOBRE A SUA AMBIÇÃO CLIMÁTICA*

APRESENTAÇÃO

Com o projeto de pesquisa "A Ambição Climática dos Países BRICS", nós da Plataforma Socioambiental nos debruçamos no estudo das políticas e iniciativas climáticas apresentadas pelos cinco países BRICS – Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul – tanto em âmbito doméstico, quanto internacional. Isso também nos levou a acompanhar atentamente a participação dessas nações nos eventos internacionais sobre clima, em especial a 27ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (a COP 27 da UNFCCC), que ocorreu em novembro de 2022, em Sharm El-Sheikh (no Egito).

*Escrito e diagramado por Maria Beatriz Peixoto Mello, pesquisadora pela Plataforma Socioambiental do BRICS Policy Center e mestranda no Instituto de Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio), e por Maria Clara Mendes Pereira, pesquisadora pela Plataforma Socioambiental e graduada em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (PUC-Rio). Coordenado por Beatriz Mattos e Maureen Santos, coordenadoras da Plataforma Socioambiental.

A Plataforma Socioambiental é um núcleo de pesquisa do BRICS Policy Center, think tank do Instituto de Relações Internacionais da PUC-Rio, que atua como espaço de aprendizagem, disseminação de informação, promoção de pesquisa e troca de conhecimento. Seus projetos visam enriquecer debates e diálogos entre diferentes setores da sociedade sobre temas como governança ambiental global, as principais convenções internacionais sobre meio ambiente, as iniciativas climáticas dos países BRICS, bem como sobre justiça ambiental e climática. Visando a construção e a disseminação de conhecimento, a equipe da Plataforma produz materiais como o podcast Meio Descomplicado, cujos episódios abordam temas socioambientais de abrangência nacional e internacional de forma simples e direta; os informes do Radar Socioambiental; assim como policy briefings, fact sheets e papers.



BRICS
Policy Center
Centro de Estudos
e Pesquisas BRICS



PARTICIPAÇÃO DOS PAÍSES BRICS NA COP 27

A 27ª sessão da Conferência das Partes para o Clima trouxe um importante acordo entre os países em prol de um fundo de perdas e danos para os países mais vulneráveis às mudanças climáticas (que ainda será definido como irá funcionar), mas ainda assim, o consenso entre especialistas, ativistas e líderes mundiais é de que a COP 27 não conseguiu trazer mais decisões concretas para atacar as causas da crise climática que vivemos, em um momento crucial para tentar reduzir os efeitos adversos do aquecimento global no planeta.

O texto do Plano de Implementação de Sharm El-Sheikh, acordo final da conferência, não trouxe medidas muito substantivas em temas como mitigação das emissões de gases de efeito estufa (GEE), além tratar com uma linguagem menos enfática o caráter central dos combustíveis fósseis para a origem e agravamento desta crise climática, sem mencionar a necessidade de eliminar o seu uso, e também ser menos enfático na defesa da meta do Acordo de Paris de limitar o aquecimento do planeta a 1.5°C.

E como os países BRICS se comportaram nos debates realizados ao longo das duas semanas da 27ª sessão da COP UNFCCC?

China e Rússia são países bastante observados nas conferências climáticas, não importa qual seja o tema mais em voga na sessão. Isso porque as duas nações são grandes emissores globais, a China como o país mais poluente e a Rússia como um dos maiores produtores e exportadores de combustíveis fósseis e hidrocarbonetos.

Sem a China incluída, não é possível construir uma governança global do clima capaz de combater as mudanças climáticas e reverter o aumento da temperatura média global. Além de ser o maior emissor de gases de efeito estufa, o país é a segunda maior economia do mundo, de forma que pode se tornar um financiador climático ainda maior. Em 2022, a China investiu 546 bilhões de dólares em energia limpa (incluindo energia eólica e solar), o que foi quase metade financiamento mundial para energias de baixo carbono no mesmo ano [1]. Com isso, vários países também desejam que a China assuma uma maior responsabilidade nos acordos climáticos e aumente a sua ambição. Foi o caso da negociação do fundo internacional para perdas e danos: a União Europeia (UE) defendia a participação dos chineses como doadores de recursos para esse fundo [2].

A posição chinesa foi que, enquanto país em desenvolvimento, não é obrigada a promover assistência financeira para os países mais pobres e vulneráveis às mudanças do clima [3]. O texto que institui a criação do fundo de perdas e danos acata em parte esse pedido da UE e de outros países desenvolvidos, deixando em aberto uma opção de “ampliar as fontes de financiamento” do mecanismo, o que pode incluir que outros países (emergentes) participem como doadores, além da possibilidade de serem criados novos arranjos financeiros, como bancos multilaterais [4].

A Rússia, desde que a guerra com a Ucrânia começou, passa por dificuldades no cenário internacional e no fornecimento de energia devido às sanções que o país vem sofrendo. Com isso, suas regulamentações ambientais e as políticas climáticas foram retrocedidas e flexibilizadas, a fim de lidar com o atual cenário. Isto pode ser percebido ao passo que analisamos a postura russa nas negociações da COP 27. Durante o encontro, a Rússia realizou intenso lobby para que a produção de energia nuclear fosse considerada uma saída alternativa para a atual crise energética [5]. Além disso, junto aos demais países produtores de combustíveis fósseis, se opôs fortemente à redação “eliminação gradual do combustível fóssil” do Acordo Final da COP 27, uma vez que isso pioraria a crise energética.

Ademais, o país seguiu fortemente a opinião de que cada nação pode decidir por si mesmo quais tecnologias ou soluções usar para reduzir as emissões, sem que haja um padrão global de entrega e uma métrica de alcance de objetivos - sendo, desta forma, uma maneira de continuar com os padrões insustentáveis, sobretudo durante o conflito que o país está passando [6]. Isto, por sua vez, ressalta uma análise de que a Rússia ainda enxerga e lida com a agenda climática de maneira insuficiente.

A Índia, um dos maiores emissores de GEE e grande produtor de carvão, assim como a Rússia, se opôs ao acordo final da COP 27 conter “eliminação” dos combustíveis fósseis, mas sim de “reduzi-los”. Seu principal argumento é de que alguns países em desenvolvimento e do Sul Global não possuem verba e tecnologia suficiente para eliminar os combustíveis fósseis, uma vez que dentro desses locais existem outras demandas sociais e econômicas. No caso indiano, por exemplo, a extrema pobreza e a alta demanda por energia elétrica fazem com que o carvão, uma energia mais rápida e barata, ainda faça sentido de ser utilizada.

Desta forma, o que é apontado pela delegação indiana como alternativa é um movimento de financiamento climático das nações mais desenvolvidas às nações mais vulneráveis para que, assim, alcancem a produção de fontes de energia renovável e, por conseguinte, transitem de uma forma justa [7]. Por outro lado, enquanto as nações mais vulneráveis defendiam a criação de algum mecanismo para perdas e danos, os países desenvolvidos defendiam uma resposta mais cautelosa. Além disso, alguns países mais pobres do Sul global e outros desenvolvidos ainda pressionam para que a Índia e a China - grandes potências do Sul - façam parte e contribuam para o fundo [8]. Os Estados Unidos, por exemplo, entende a participação brasileira, indiana e chinesa como fundamental e factível para o financiamento climático de outras nações.

Falando no Brasil, a COP 27 foi um momento de recuperar a imagem do país em relação ao meio ambiente. Após os anos de desmonte das políticas ambientais, de flexibilização de normas de proteção do meio ambiente e do apagamento de povos originários - fatos esses que marcaram a gestão do governo Bolsonaro, o recém-eleito presidente Lula, junto de aliados e sua equipe do governo de transição, marcou presença na COP 27 com um discurso contrário aos que foram elaborados nos últimos quatro anos [9]. Apesar da delegação oficial ter uma participação apagada, a paradiplomacia dos estados, das organizações e do novo governo marcaram as ações e busca por parcerias internacionais. A presença de Luiz Inácio Lula da Silva trouxe esperanças para uma nova etapa da política externa brasileira ambiental, recolocando o Brasil nas discussões globais e na liderança climática. Em seu pronunciamento [10], abordou a importância de combater o desmatamento e garantiu o seu compromisso nessa ação, falou sobre o desenvolvimento sustentável e da agricultura regenerativa, reconheceu que os efeitos das mudanças climáticas recaem de maneiras diferentes entre os países e foi de acordo com a criação de mecanismos de financiamento climático.

Por fim, ainda abarcando os países BRICS, a África do Sul, durante a COP 27, ressaltou a importância do financiamento climático e do fundo de perdas e danos. Um dos modelos referência de transição energética, o país defendeu a finalização e definição de métricas do acordo sobre a governança de perdas e danos ainda na reunião do ano passado. Nesse sentido, o presidente Cyril Ramaphosa pontuou em sua fala no que diz respeito ao financiamento climático e transferência de tecnologia, a importância dos países desenvolvidos em honrar seus compromissos com as nações que enfrentam de maneira mais forte e constante os efeitos das mudanças climáticas nos âmbitos sociais e econômicos [11].

Como bloco de negociação, os BRICS não se destacaram na COP 27. Em maio de 2022, meses antes da conferência, os ministros do meio ambiente dos países BRICS se encontraram virtualmente para a Reunião de Alto Nível do BRICS sobre Mudanças Climáticas, em que divulgaram uma declaração conjunta [12] para reiterar os compromissos climáticos assumidos por cada país e expressar o seu apoio à presidência da COP 27. Mas tirando isso, os países não se reuniram como BRICS, como um bloco negociador, durante a conferência do clima. Em entrevista para as pesquisadoras da Plataforma Socioambiental, um funcionário do Ministério de Relações Exteriores (MRE) do Brasil (que pediu para não ser identificado), explicou porque os BRICS não se transparecem como bloco negociador nesses espaços:

“ O QUE OCORRE NO UNIVERSO DO BRICS TEM SUA DINÂMICA PRÓPRIA. ENTÃO, QUAISQUER DISCUSSÕES SOBRE CLIMA QUE ACONTEÇAM SOB O ÂMBITO DOS BRICS VÃO SEGUIR A SUA DINÂMICA PRÓPRIA, MAS ELA NÃO SE TRANSPÕE DE FORMA AUTOMÁTICA PARA A DICUSSÃO MULTILATERAL DA UNFCCC. DENTRO DO PROCESSO NEGOCIADOR DA ONU NÓS TEMOS OS BLOCOS NEGOCIADORES [...], COMO O ABU [13] E O BASIC, A GENTE SE COORDENA NESSES FORMATOS. ENTÃO NÃO EXISTE COORDENAÇÃO DOS BRICS DENTRO DA UNFCCC. MAS O BASIC SIM, A GENTE BUSCA MANTER ALGUMA COORDENAÇÃO, FIZEMOS VÁRIAS REUNIÕES NO FORMATO BASIC AGORA NESSA ÚLTIMA COP, A COP27, INCLUSIVE COM A PRESIDÊNCIA EGÍPCIA, FOI UM FORMATO MUITO TRABALHADO. AGORA BRICS, POR ENQUANTO ELE NÃO SE TRANSPÕS. NÃO SEI SE EVENTUALMENTE VAI ACONTECER, NÃO CONHEÇO NENHUMA CONVERSA NESSE SENTIDO, MAS DE FATO NÃO OCORRE AINDA. ”

O BASIC, que foi mencionado pelo funcionário do MRE, é uma articulação entre quatro países recentemente industrializados, esses quatro também membros do BRICS: Brasil, África do Sul, Índia e China. Como são países ainda em desenvolvimento e com uma contribuição sim intensa, porém mais recente ao aquecimento da temperatura global, as nações tem posicionamentos mais fáceis de serem alinhados do que essas mesmas nações com a Rússia. A nossa fonte no MRE afirmou que, “em muitos sentidos, a Rússia se identifica como um país desenvolvido [...]”, ainda mais se formos considerar que no Protocolo de Kyoto, a Rússia (junto com nações desenvolvidas) era um dos países com a obrigatoriedade de reduzir suas emissões de GEE. Logo, isso naturalmente coloca alguns limites na capacidade da articulação de visões entre a Rússia e os outros países BRICS.

Durante a COP 27, o BASIC se reuniu (por meio dos ministros do meio ambiente dos quatro países) e também apresentou uma declaração conjunta [14] sobre o posicionamento do grupo às discussões que se fizeram presentes na conferência de clima. Em especial, a declaração tece críticas ao fato dos países desenvolvidos não estarem “mostrando liderança” no regime climático e não terem cumprido o compromisso de oferecer US\$ 100 bilhões por ano para o financiamento climático dos países em desenvolvimento. Todavia, o grupo não apresentou qualquer iniciativa climática conjunta, se restringindo apenas a uma menção dos compromissos que cada país assumiu no âmbito da UNFCCC e das Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs) do Acordo de Paris.

A INDÚSTRIA DOS COMBUSTÍVEIS FÓSSEIS E OS BRICS NA COP 27

A ONG Global Witness [15] apresentou um levantamento polêmico sobre a última Conferência das Partes sobre o Clima: a COP 27 permitiu o acesso de 636 lobistas de combustíveis fósseis às negociações climáticas que ocorreram em Sharm El-Sheikh. Esses representantes da indústria fóssil entraram [16] como organizações não governamentais (como partes confederações e federações de indústrias e/ou empresariais, por exemplo), mas também participaram na delegação oficial de 29 países, incluindo três países-membros do BRICS: **Brasil, Rússia e África do Sul**.

- **Rússia:** país com a segunda delegação nacional com mais lobistas de petróleo e gás, foram **trinta e três (33) representantes** da indústria de combustíveis fósseis. Dentre estes integrantes, estão a estatal Gazprom (a maior empresa de energia do país e a maior exportadora de gás natural do mundo), a petroquímica SIBUR (produção de plástico) e a União Russa de Industriais e Empresários (RSPP).
- **Brasil:** o levantamento da Global Witness considerou apenas **um (1)** lobista ligado à indústria fóssil na delegação oficial brasileira, sendo este a representação da ENGIE Brasil. A ENGIE uma empresa energética voltada para a operação de energia renovável – afirmando que tem mais de 90% da sua capacidade proveniente de fontes renováveis –, mas que ainda possui usinas termelétricas (combustível fóssil) em seu portfólio.

O Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável (CEBDS) e a Confederação Nacional de Indústrias (CNI), instituições brasileiras que possuem status de observadores na UNFCCC, registraram, juntos, **quatro (4)** representantes ligados aos combustíveis fósseis nas suas delegações: a CNI com mais um representante da ENGIE Brasil e um membro da BRASKEM (uma das maiores empresas petroquímicas do mundo, que tem como principal atividade a produção de plástico); e o CEBDS com um participante também da BRASKEM e outro da Shell, uma das maiores companhias petrolíferas do planeta.

- **África do Sul:** também com **um (1)** representante de empresas de combustíveis fósseis na sua delegação oficial. Um representante da Eskom, empresa nacional de energia que tem como principal fonte o carvão mineral. A Eskom é um grande nome para as matrizes energética e elétrica sul-africanas, já que concentra com 95% da produção de energia elétrica no país.

Os países BRICS restantes, China e Índia, não registraram em suas delegações para a COP 27 quaisquer lobistas do petróleo, gás e carvão mineral. Porém, algumas organizações não governamentais desses dois países que possuem status de observador na UNFCCC, contaram representantes da indústria fóssil na lista de participantes que encaminharam para o evento.

Em relação à China, a Câmara de Comércio de Nova Energia da China (China New Energy Chamber of Commerce, CNECC) listou **um (1)** afiliado à Oil and Gas Climate Initiative, uma organização internacional que reúne representantes das maiores empresas de petróleo e gás, e o International Emissions Trading Association (IETA, organização de mercado de carbono) incluiu em sua delegação **um (1)** afiliado da PetroChina, a maior empresa petrolífera do país.

Já da Índia, a Confederação da Indústria Indiana (CII) incluiu na sua delegação informada para a COP 27 **um (1)** afiliado à siderúrgica multinacional indiana Tata Steel e a Federação das Câmaras de Comércio e Indústria da Índia (FICCI) listou **um (1)** representante da Adani, um conglomerado indiano do comércio de commodities, que inclui em seus negócios a geração e transmissão de energia elétrica e gás natural.

A participação dos lobistas de combustíveis fósseis na COP 27 demonstra como está presente a influência da indústria nas negociações climáticas e de que modo os países BRICS também estão envolvidos nessa conjuntura.

A AMBIÇÃO CLIMÁTICA DOS PAÍSES BRICS: A PESQUISA DA PLATAFORMA SOCIOAMBIENTAL QUE NOS LEVOU À COP 27

Buscando refletir sobre qual é o papel dos países BRICS na governança global do clima, em como Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul se inserem na agenda e como as suas ambições climáticas se transparecem em suas políticas e iniciativas domésticas e internacionais, a Plataforma Socioambiental do BRICS Policy Center criou o projeto de pesquisa “Ambição Climática dos Países BRICS”. Esse projeto foi realizado junto com o Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade da Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro (CPDA/UFRRJ) e foi produzido com o apoio do Instituto Clima e Sociedade (iCS).

Com isso, desenvolvemos cinco estudos sobre cada Estado BRICS, que estão sendo divididos em diversas publicações – duas já estão disponíveis no [nosso site](#), um sumário executivo e um conjunto de infográficos –, um episódio do nosso podcast Meio Descomplicado (disponível no [Spotify](#) e em outras plataformas digitais) e um evento na COP 27, em Sharm El-Sheikh. Organizamos um painel no estande do Brazil Climate Action Hub, no pavilhão de eventos paralelos da conferência de clima da ONU, que contou com a presença de Maureen Santos (coordenadora da Plataforma Socioambiental e da FASE), Romy Chevallier (pesquisadora sênior no South African Institute of International Affairs) e Utkarsh Patel (fellow no Center for Social and Economic Progress), além da mediação de Alice Amorim (Coordenadora do Projeto Filantropia para o Clima do WINGS).

O debate teve como principal objetivo refletir sobre o papel, posicionamento e desafios dos BRICS na atual conjuntura de governança global do clima e retomada econômica pós-pandemia. A gravação do painel está disponível em [português](#) e [inglês](#).

A participação dos pesquisadores convidados de dois países BRICS – Romy Chevallier, da África do Sul, e Utkarsh Patel, da Índia –, trazendo a sua vivência, foi muito necessária para que nós, pesquisadoras brasileiras, fôssemos capazes de ampliar as trocas com especialistas de outros países-membros do BRICS, além de cumprir o nosso propósito de pesquisa de perceber com maior profundidade as experiências climáticas que os BRICS compartilham e/ou destoam entre si. Essa conexão também foi uma importante fonte para a produção dos estudos que realizamos sobre a ambição climática dos países BRICS.

A participação dos pesquisadores convidados de dois países BRICS – Romy Chevallier, da África do Sul, e Utkarsh Patel, da Índia –, trazendo a sua vivência, foi muito necessária para que nós, pesquisadoras brasileiras, fôssemos capazes de ampliar as trocas com especialistas de outros países-membros do BRICS, além de cumprir o nosso propósito de pesquisa de perceber com maior profundidade as experiências climáticas que os BRICS compartilham e/ou destoam entre si. Essa conexão também foi uma importante fonte para a produção dos estudos que realizamos sobre a ambição climática dos países BRICS.

Alice Amorim, em um comentário durante o evento na COP 27, destacou a importância de focar em uma análise conjunta e comparativa sobre a ambição climática desses cinco países emergentes:

“ SE NÃO OLHARMOS O TODO, NUNCA PODEREMOS REALMENTE ENTENDER A AMBIÇÃO INDIVIDUAL (DOS PAÍSES). PORQUE NO FINAL DAS CONTAS, TODO O MECANISMO É FEITO DE RENOVAÇÕES E DECISÕES E ASSIM POR DIANTE... É PARA CHEGAR A UM OBJETIVO COLETIVO. PORTANTO, SE UM PAÍS FOR MUITO AMBICIOSO, MAS OS OUTROS NÃO, NÃO CHEGAREMOS LÁ. SE TODOS OS PAÍSES FOREM MUITO AMBICIOSOS, ENTÃO PODEMOS DISCUTIR A EQUIDADE DESSAS AMBIÇÕES, ONDE ELES COLOCARIAM MAIS ESFORÇOS NISSO. ”

Acesse nossas pesquisas e fique de olho em nossas redes sociais para garantir o estudo completo e saber novidades sobre a governança ambiental!



@plataformasocioambiental



Meio Descomplicado



BRICS Policy Center

REFERÊNCIAS

[1] <https://www.scientificamerican.com/article/china-invests-546-billion-in-clean-energy-far-surpassing-the-u-s/>

[2] <https://www.climatechangenews.com/2022/11/16/frans-timmermans-eu-is-open-to-loss-and-damage-fund/>

[3] <https://www.carbonbrief.org/cop27-key-outcomes-agreed-at-the-un-climate-talks-in-sharm-el-sheikh/>

[4] <http://www.iri.puc-rio.br/blog/plataformanacop27-analise-do-acordo-final/>

[5] <https://www.themoscowtimes.com/2022/11/21/russias-cynical-approach-to-cop27-only-confirms-its-pariah-status-a79449>

[6] <https://www.opendemocracy.net/en/odr/cop27-russia-war-ukraine-climate-crisis/>

[7] <https://www.reuters.com/business/cop/cop27-india-lays-out-plan-long-term-decarbonization-2022-11-14/>

[8] <https://climainfo.org.br/2022/11/18/paises-em-desenvolvimento-pressionam-china-e-india-por-financiamento-para-perdas-e-danos/>

[9] <http://www.iri.puc-rio.br/blog/plataformanacop27-analise-do-acordo-final/>

[10] <https://www.youtube.com/watch?v=mtl0QxA4lKE>

[11] <https://opais.co.mz/ramaphosa-critica-custo-do-financiamento-da-transicao-energetica/>

[12] http://brics2022.mfa.gov.cn/eng/hywj/ODMM/202205/t20220529_10694182.html

[13] ABU é a articulação entre Argentina, Brasil e Uruguai.

[14] https://www.dffe.gov.za/mediarelease/basicministerialmeeting_cop27egypt2022

[15] <https://www.globalwitness.org/en/campaigns/fossil-gas/636-fossil-fuel-lobbyists-granted-access-cop27/>

[16] Para esse levantamento, a Global Witness considerou os nomes presentes na lista provisória de participantes da COP 27, divulgada pela UNFCCC antes do evento começar. Ou seja, são representantes que tiveram a entrada permitida para a conferência em Sharm El-Sheikh, mas estes não necessariamente estiveram presentes na COP em novembro do ano passado.