



CHINA E PROTAGONISMO CLIMÁTICO: MUDANÇAS A PARTIR DO ACORDO DE PARIS?

Palavras-Chave: China, Acordo de Paris, política ambiental

Autores(as):

Isabela de Oliveira Garcia, IE - UNICAMP

Prof. Dr. Roberto Alexandre Zanchetta Borghi (orientador), IE - UNICAMP

INTRODUÇÃO:

As mudanças climáticas representam uma ameaça para a manutenção da vida no planeta, com fenômenos extremos intensificando desigualdades, provocando perdas materiais, além de aumentar o clima de insegurança político, institucional e econômico. No paradigma socioeconômico e político implementados a partir da primeira Revolução Industrial, os processos de extração de recursos naturais e de acumulação se aprofundaram, e, conforme a economia global se apoiava cada vez mais nesse modelo de crescimento, os impactos sobre o meio ambiente também aumentaram (RAWORTH, 2017, PNUD, 2022). Entende-se que, para mitigar os efeitos desse fenômeno, é necessário promover uma mudança de hábitos e das estruturas produtivas vigentes.

Dessa maneira, as pressões da sociedade civil e científica para mitigar as mudanças climáticas se refletiram na política internacional. Desde então, são realizadas diversas conferências climáticas, a principal delas liderada pela Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças do Clima (UNFCCC, sigla em inglês), na tentativa de estabelecer uma nova agenda global que minimize os impactos da atividade humana no meio ambiente. O Acordo de Paris é fruto dessas conferências, sendo um compromisso global para evitar o aumento da temperatura terrestre no século XXI ratificado por 196 países.

Entre os países que ratificaram o acordo, a China é a maior emissora de gases do efeito estufa atualmente (Climate Watch, 2023). Tal volume de emissões é resultado de um modelo de crescimento baseado em uma matriz energética poluente, como outros países hoje desenvolvidos também o fizeram. Contudo, o aumento das pressões da comunidade internacional e doméstica em prol de um modelo de crescimento econômico de menor impacto ambiental vem influenciando as políticas do país em anos recentes, gradativamente sendo incorporadas nos Planos Quinquenais. Dessa forma, a pesquisa se propõe analisar como o governo chinês tem incorporado as pressões internacionais – especialmente a partir da assinatura do Acordo de Paris em 2016 – e internas para promover o desenvolvimento verde.

METODOLOGIA:

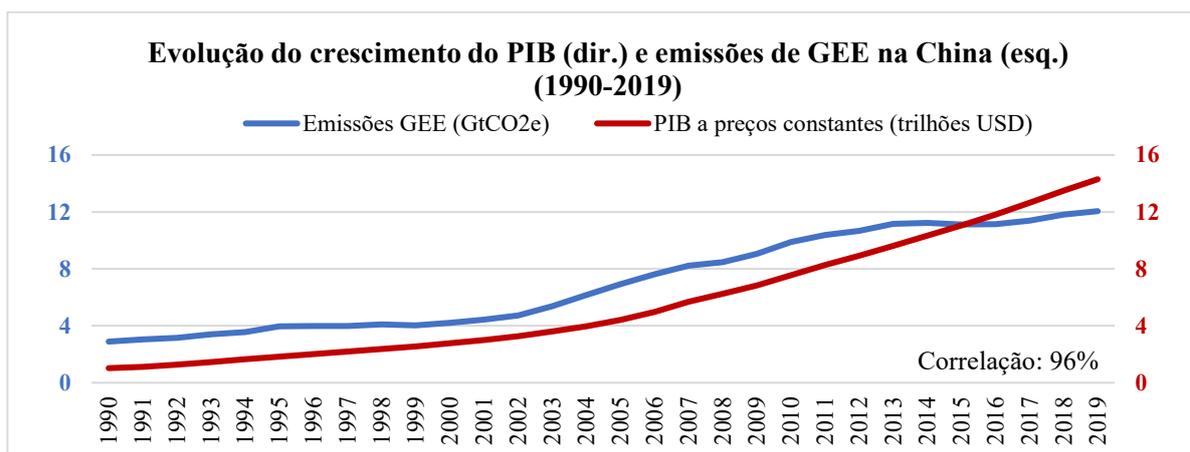
Realizou-se uma revisão bibliográfica visando construir um embasamento teórico em relação ao tema da pesquisa. Neste sentido, foram consultados relatórios e bases de dados de instituições multilaterais como Banco Mundial, Banco de Desenvolvimento Asiático, Agência Internacional de Energia, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, além de bases de dados do Escritório Nacional de Estatísticas Chinês (NBSC, sigla em inglês), dentre outros que continham análises sobre a evolução de indicadores macroeconômicos e sociais da China a partir de fins de 1978, marco do início das reformas realizadas pelo país e do ciclo de crescimento econômico expressivo. Além disso, buscou-se levantar artigos e estudos que abordavam o modelo de desenvolvimento chinês.

Ademais, também se analisou a evolução dos discursos e posicionamentos do governo chinês em convenções internacionais de clima realizadas na UNFCCC a partir de 1992 até 2016 - especificamente durante a COP7 (1997), COP15 (2009) e a COP21 (2016). Por fim, a pesquisa contou com a revisão das metas ambientais presentes nos 13º (2016-2020) e 14º (2021-2025) Planos Quinquenais, com foco nas emissões de CO2 e o setor energético, além de avaliar as Contribuições Nacionalmente Determinadas da China (2015 e 2021).

RESULTADOS E DISCUSSÃO:

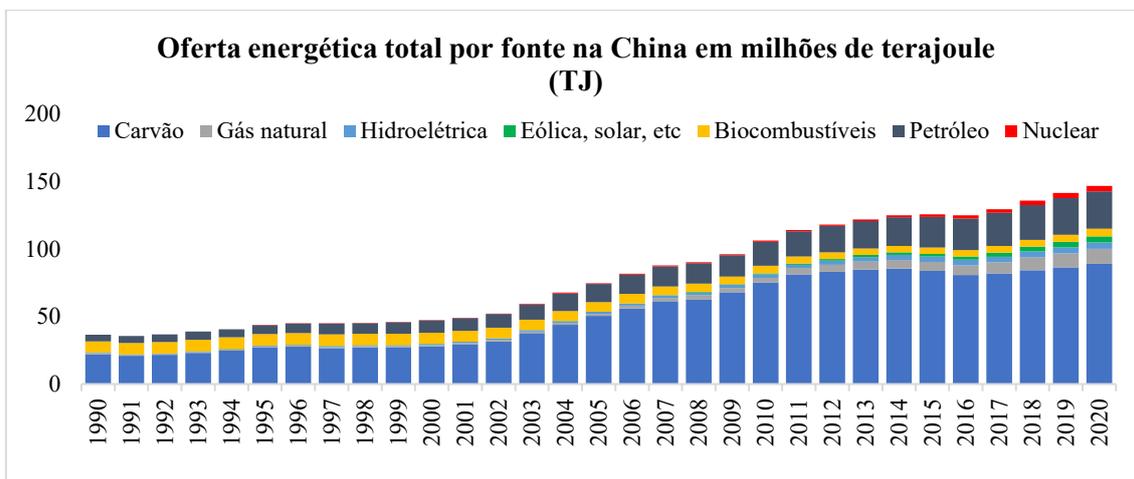
A China assume um papel central na análise das mudanças climáticas, uma vez que se tornou a maior emissora de GEE no mundo. Estima-se que o país tenha emitido 10,7 bilhões de toneladas de CO2 em 2019, o que representaria 31% do volume global (Banco Mundial, 2022). A partir de um panorama histórico, entende-se que a China atravessou uma transformação em sua economia e na organização sociopolítica nas últimas décadas, permitindo ao país atingir uma média de crescimento econômico acima do nível global. Entre 1980 e 2021, o Produto Interno Bruto (PIB) chinês cresceu, em média, cerca de 8,52% anualmente (Banco Mundial, 2022).

A partir de forte planejamento e regulação estatais, visando o desenvolvimento das forças produtivas internas, o crescimento expressivo da China a partir de 1980 esteve associado às suas reformas econômicas. Essas medidas contribuíram para diminuir as barreiras para investimentos estrangeiros e ao comércio internacional, porém condicionados aos objetivos do desenvolvimento doméstico, além de garantir maior autonomia para as empresas estatais, que aliados a uma política de elevados investimentos internos e planejamento econômico permitiram a transformação da estrutura produtiva chinesa em setores industriais diversos (HIRATUKA, 2018).



Fonte: Elaboração própria com dados do Banco Mundial (2022) e Climate Watch (2023).

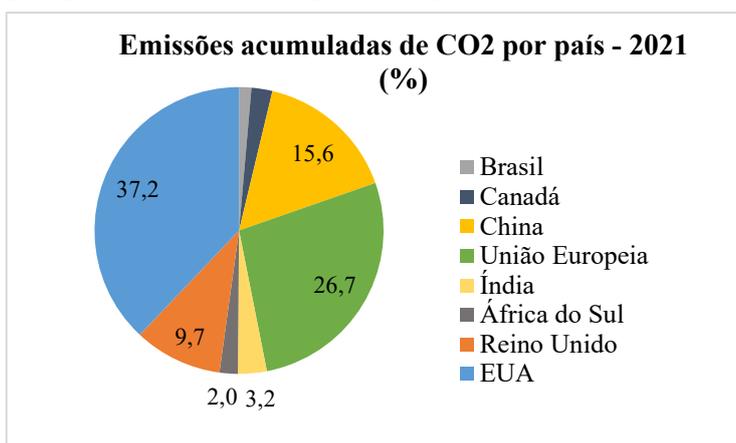
Assim, a dinâmica dos investimentos, das exportações e do crescentemente urbanizado mercado consumidor chinês contribuíram para a trajetória de desenvolvimento da China nos últimos trinta anos. Esse processo, entretanto, tem afetado os ciclos ambientais, sobretudo por se tratar de uma economia altamente intensiva em energia, apoiando-se em fontes não renováveis e emissoras de GEE. De acordo com cálculos da Agência Internacional de Energia, o setor energético chinês representou 48% da origem das emissões de GEE do país em 2020 (IEA, 2022). A matriz energética do país, por sua vez, é majoritariamente composta por combustíveis fósseis e poluentes, especialmente o carvão, com este representando 56,8% da energia total da China em 2020. Dessa maneira, entende-se que o setor energético é crucial para a compreensão da trajetória de emissões de GEE na China, especialmente de CO2.



Fonte: Elaboração própria com dados do IEA (2021).

Considerando os impactos globais das mudanças climáticas, houve um esforço na política internacional em incluir esse assunto de interesse nos centros dos debates. Dentre os encontros organizados, aqueles da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (UNFCCC, sigla em inglês) mobilizaram um maior volume de comitativas e conseguiram realizar avanços importantes para o engajamento dos países em suas Conferências das Partes (COP's). Em 1997, a COP3 visou originar um acordo climático que tivesse objetivo reduzir o volume global de emissões de GEE a partir de metas vinculativas. Os avanços das negociações, no entanto, eram limitados diante do conflito de interesses que existiam entre os países, especialmente no que se refere às “Responsabilidades Comuns, Mas Diferenciadas” (CBDR, sigla em inglês). Em geral, o princípio de CBDR entende que todos os países compartilham da responsabilidade de combater o aquecimento global, mas a proporção dessa responsabilidade seria diferente para cada país. Ou seja, países pobres ou em desenvolvimento deveriam assumir menores responsabilidades nos acordos do que aqueles industrializados, justificado pelos receios de que a imposição de cortes de emissões de GEE poderiam afetar o desenvolvimento das nações que não eram “desenvolvidas”.

A China, que em 1997 já era a segunda maior emissora de GEE no mundo, defendia que países industrializados deveriam assumir responsabilidade pela proteção ambiental e permitir aqueles em desenvolvimento a oportunidade de crescer tanto quanto necessário para atingirem o mesmo patamar. Além disso, a China argumentava que os países europeus e da América do Norte já tinham um histórico maior de emissões que o restante do mundo, com as responsabilidades sobre as mudanças climáticas devendo se concentrar nos mesmos de forma a não penalizar injustamente aqueles que, até então, pouco contribuíram para o problema. Com esse posicionamento, a China buscou representar os países em desenvolvimento, criando uma coalizão que se opôs a adotar restrições de emissão de GEE no Protocolo de Kyoto.



Fonte: Elaboração própria com dados do Climate Watch (2023)

Em 2007, dez anos após a COP3, as emissões globais de CO2 atingiram 30242,78 milhões de toneladas métricas de dióxido de carbono equivalente (MTCO2e), valor 37% maior do que os níveis registrados em 1990, ano base para o cálculo das metas do Protocolo de Kyoto (Climate Watch, 2023). Assim, deu-se início a negociações para a formalização de um novo acordo multilateral juridicamente vinculativo, definido em Copenhague durante a COP15 (2009). Inicialmente, esse novo acordo englobaria um número maior de países para atingir, de fato, as metas globais de redução de GEE, incluindo aqueles em desenvolvimento. Além disso, esperava-se que o tratado

especificasse metas de emissões, ações para mitigação e adaptação para cada signatário. As negociações, no entanto, mostraram-se muito complexas, com diversos países se opondo a diferentes termos do acordo, entre eles, a China.

A China havia ultrapassado os Estados Unidos e se tornou o maior emissor de GEE no mundo em 2005. A economia chinesa também avançou de maneira significativa desde 1997, tornando-se a segunda maior economia do mundo (Banco Mundial, 2023). Esse processo garantiu a China um papel de destaque na política internacional, mas o país continuou se baseando no princípio das CDBR. Houve uma quebra de expectativas em relação ao posicionamento chinês, uma vez que se esperava uma participação mais ativa e aberta do país para assumir compromissos em um novo acordo climático, dada a maior inserção chinesa na economia global desde a ratificação do Protocolo de Kyoto. Com as dificuldades de conciliar os interesses entre as partes, o Acordo de Copenhague não conseguiu estabelecer um vínculo jurídico como se idealizava.

Em meio às pressões internacionais, a China sinalizava uma política ambiental mais ativa e focada na redução de emissões no âmbito doméstico nos anos que seguiram a COP15. Após as metas voluntárias definidas em 2009, e externas ao Acordo de Copenhague, o país reforçou seus compromissos ambientais no 12º Plano Quinquenal (2011-2015). Além disso, de acordo com Kerr e Hilton (2017), a ascensão política de Xi Jinping em 2012 também contribuiu para reforçar as políticas ambientais, com o presidente apontando as reduções de GEE como parte do “Novo Normal” da economia e do desenvolvimento chinês, a fim de constituir uma “Civilização Ecológica” na China. Assim, o maior compromisso no âmbito doméstico se refletiu em um posicionamento mais colaborativo no cenário internacional. Um momento marcante foi o anúncio de um acordo bilateral com os Estados Unidos em 2014, no qual a China se comprometeu atingir o pico de emissões de CO₂ até 2030.

O avanço das emissões globais, por sua vez, levou a negociadores desenvolverem um novo acordo internacional para ser concluído na COP21. O Acordo de Paris se diferenciava dos demais por ser um compromisso vinculativo que não estabelece metas quantitativas, frisando a necessidade de políticas para atingir o objetivo global de limitar o aumento da temperatura em até 2°C acima dos níveis pré-industriais. Assim, todas as partes que ratificassem o acordo deveriam preparar e submeter suas “Contribuições Nacionalmente Determinadas” (NDCs, sigla em inglês), e revisar elas a cada cinco anos. O acordo contou com a ratificação da China ainda em fevereiro de 2016, antes de outros países europeus e dos EUA.

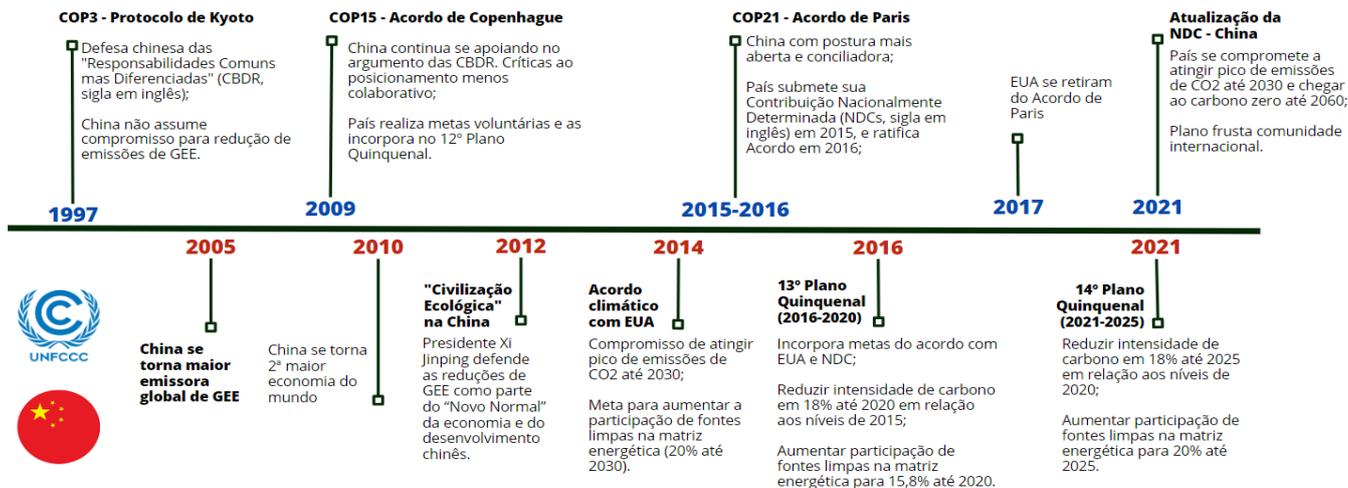
Após a ratificação do acordo, a China aprovou novas metas de desenvolvimento econômico, social e ambiental em seu 13º Plano Quinquenal, englobando o período 2016-2020. Nesse momento, foram incorporados os compromissos assumidos em seu acordo com os Estados Unidos (2014) e a NDC submetida para o Acordo de Paris (2016), além de renovar e aumentar as metas para redução de intensidade de carbono e energética de economia até 2020. As metas, por sua vez, eram consideradas conservadoras pela comunidade internacional, especialmente por não incluírem um volume específico de emissões de CO₂ a ser reduzido.

Em 2017, a China também reforçou seu papel como uma potência econômica ambientalmente responsável ao não se retirar do Acordo de Paris após a decisão dos Estados Unidos. O país, durante a gestão de Donald Trump (2017-2020), assumiu um tom mais defensivo em relação a metas climáticas, com representantes alegando que tais compromissos prejudicavam o crescimento econômico. Em um momento que as tensões entre China e EUA assumiam novos patamares com a guerra comercial, havia temores que a Pequim também se retirasse do acordo e afrouxasse suas políticas ambientais. Nesse período também se tinha expectativa que a China assumisse maior protagonismo climático, preenchendo a lacuna deixada pelos Estados Unidos. No entanto, apesar da China seguir frequentando as COPs e se mostrando um país conciliador, ao defender o Acordo, não houve mudanças significativas das metas assumidas nos anos seguintes, mesmo com a retomada dos EUA em 2021.

Isso se verifica na atualização da NDC em 2021, com o país mantendo a meta de pico de emissões de CO₂ até 2030, mas incluindo a intenção de atingir a neutralidade em 2060, entre outras. No 14º Plano Quinquenal também foram atualizadas as metas de redução de intensidade energética e de carbono da economia, além de aumentar a participação relativa de fontes renováveis na matriz energética até 2025 (para 20%). As metas, apesar de serem um avanço em relação a anos anteriores, seguem consideradas conservadoras e “altamente insuficientes” para atingir o

compromisso de limitar o aumento da temperatura global em até 1,5°C acima dos níveis pré-industriais (Climate Acton Tracker, 2023).

Evolução das políticas ambientais domésticas e internacionais chinesas a partir de 1997



Fonte: Elaboração própria com dados do Climate Watch (2023) e Banco Mundial (2022).

CONCLUSÕES:

Considerando as três Conferências das Partes abordadas na pesquisa (COP3, COP15 e COP21), observa-se uma mudança expressiva do posicionamento chinês, com o país passando de uma postura defensiva em 1997, para aderir, posteriormente, maiores compromissos climáticos, em um comportamento mais colaborativo para com a comunidade internacional. Ao longo da COP3 e COP15, a China se apoiava no princípio das CBDR para evitar um acordo vinculativo, entendendo que os esforços de reduzir as emissões deveriam ser maiores para os países historicamente mais poluentes e desenvolvidos. No entanto, o expressivo crescimento econômico e o consequente aumento de emissões de GEE contribuíram para pressionar a China a adotar compromissos ambientais. Assim, e refletindo também pressões domésticas, a China gradativamente incorporou mais a agenda ambiental. A construção de um posicionamento colaborativo no plano internacional seguiu nos anos seguintes, destacando-se o Acordo Climático com os Estados Unidos (2014) e a rápida ratificação do Acordo de Paris (2016).

Após a COP21, a China continuou ampliando suas metas ambientais nos Planos Quinquenais posteriores (13º e 14º), e reforçou seu compromisso climático ao não se retirar do Acordo de Paris mesmo com a saída dos Estados Unidos em 2017. Apesar do país sustentar uma imagem mais colaborativa, no entanto, entidades apontam que as metas chinesas são conservadoras e não suficientes para limitar o aquecimento global, sendo alvo de críticas e aumentando cobranças em anos recentes.

BIBLIOGRAFIA

Climate Watch. Data Explorer. Climate Watch. 2022. Disponível em: <<https://www.climatewatchdata.org/>>. Acesso em: jun. 2023.
Banco Mundial. World Bank Open Data. DataBank.2022.Disponível em: <<https://databank.worldbank.org>>. Acesso em: mai 2023.
Climate Action Tracker, China, 2023. Disponível em: <<https://climateactiontracker.org/countries/china/>>.Acessoem:jul 2023

HILTON, I; KERR, O. The Paris Agreement: China's 'New Normal' role in international climate negotiations, Climate Policy, 2017, 17:1, 48-58, DOI: 10.1080/14693062.2016.1228521
HIRATUKA, Célio. Changes in the Chinese development strategy after the global crisis and its impacts in Latin America. Revista de Economia Contemporânea, 2018 v. 22, n. 1, p. 1-25.