

Os limites da política externa dos pequenos Estados em desenvolvimento: A atuação de Cabo Verde na agenda das mudanças climáticas (2010-2019)

Magno Klein - Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB)
Emanuel Semedo - Universidade da Integração Internacional da Lusofonia Afro-Brasileira (UNILAB)

Resumo

As mudanças climáticas se tornaram um dos mais importantes temas de discussão da contemporaneidade e estima-se que seus impactos nocivos sejam sentidos por todo o planeta. Cabo Verde não possui responsabilidade pelo fenômeno global das mudanças climáticas e, com tão pequena emissão de gases do efeito-estufa, não é sequer capaz de afetar a dinâmica da questão global. Como país insular, porém, os riscos a que está exposto com o aquecimento global são consideráveis. Apesar de ser uma agenda central no sistema internacional, seu enfrentamento depende diretamente da atuação dos poucos países que concentram a maior parte das emissões. Desse modo, muitos Estados são periféricos nas discussões internacionais sobre o clima e sua capacidade de influência sobre esta agenda é limitada ou virtualmente nula. Neste artigo, procuramos mapear a atuação de um desses pequenos Estados e como sua baixa saliência no debate é contornada para garantir seus interesses nacionais. Para isso, analisaremos a agenda para as mudanças climáticas da política externa de Cabo Verde, buscando identificar as estratégias tomadas no sentido de promover seus interesses no regime internacional para as mudanças climáticas. Como será mostrado, Cabo Verde tem apoiado um entendimento da questão no sentido de que caberia aos países centrais a responsabilidade de reduzir emissões e de apoiar países menos desenvolvidos com a transferência de tecnologia e recursos financeiros. Sem recursos financeiros e baixo desenvolvimento tecnológico, com baixo perfil de emissões, sua participação na agenda de negociações é semelhante a de outros países periféricos: busca-se aumentar os ganhos oriundos da transferência de recursos e tecnologias de países mais desenvolvidos e contribuir na formação do novo regramento internacional de modo a auferir ganhos e controlar possíveis impactos nocivos de decisões multilaterais. Para reforçar sua posição nas negociações multilaterais, Cabo Verde tem adotado a estratégia de agir por meio de coalizões internacionais, como a Organização dos Pequenos Estados-Ilha, grupo de países insulares particularmente vulneráveis às mudanças climáticas. Ao final, o artigo analisa os pronunciamentos públicos oficiais dos representantes de Cabo Verde nas seções de abertura da Assembleia-Geral da Organização das Nações Unidas (AGNU) entre os anos de 2010 e 2019 e seu enquadramento da agenda do aquecimento global.

Palavras-Chave: Política Externa de Cabo Verde; Regime Internacional de Mudanças Climáticas; Pequenos Estados; Meio Ambiente

Abstract

Climate change has become one of the most important topics for contemporary discussion and it is estimated that its harmful impacts are felt across the planet. Cape Verde has no responsibility for the global phenomenon of climate change and, with so little greenhouse gas emissions, it is not even able to affect the dynamics of the global issue. As insular country, however, the risks it is exposed to global warming are considerable. Despite being a central agenda in the international system, its solution depends directly on the actions of the few countries that concentrate most of the emissions. As a result, many states are peripheral in international climate discussions and their capacity to influence this agenda is limited or virtually none. In this article, we map the actions of one of these small states and how their low salience in the debate is overcome to guarantee its national interests. To this end, we will analyze the climate change agenda of Cape Verde's foreign policy, seeking to identify the strategies taken to promote its interests in the international regime for climate change. Cape Verde has defended an understanding of the issue in the sense that it would be the responsibility of the central countries to reduce emissions and to support less developed countries with the transfer of technology and financial resources. Without financial resources and low technological development, with a low profile of emissions, its participation in the negotiation agenda is similar to that of other peripheral countries: the aim is to increase gains from the transfer of resources and technologies from more developed countries and contribute to the development of the new international regulation in order to obtain gains and control possible harmful impacts of multilateral decisions. To reinforce its position in multilateral negotiations, Cape Verde has adopted the strategy of acting through international coalitions, such as the Organization of Small Island States, a group of island countries particularly vulnerable to climate change. At the end, the article analyzes the official public pronouncements of Cape Verde's representatives in the opening sections of the United Nations General Assembly (UNGA) between 2010 and 2019 and their framing of the global warming agenda.

Keywords: Cape Verde's Foreign Policy; Climate Change International Regime; Small States; Environment

1. Introdução

Segundo a organização ClimateWatch, no ano de 2016, Cabo Verde emitiu um total de 0,93 MtCO₂e¹ em gases do efeito estufa. Para o mesmo ano, a organização estimou que as emissões em todo o planeta teriam alcançado 49.358,03 MtCO₂e. De escalas quase incomparáveis, as emissões do país africano corresponderam a 0,002% do total das emissões globais daquele ano. Definitivamente, Cabo Verde não possui responsabilidade pelo fenômeno global das mudanças climáticas e, com tão pequena emissão, não é sequer capaz de afetar a dinâmica da questão global. A redução ou controle das emissões do país não seriam relevantes para fazer a diferença no enfrentamento ao aquecimento global.

As mudanças climáticas se tornaram um dos mais importantes temas de discussão da contemporaneidade e estima-se que seus impactos nocivos sejam sentidos por todo o planeta. Apesar de ser uma agenda central no sistema internacional, seu enfrentamento depende diretamente da atuação dos poucos países que concentram a maior parte das emissões. Desse modo, muitos Estados são periféricos nas discussões internacionais sobre o clima e sua capacidade de influência sobre esta agenda é limitada ou virtualmente nula.

Neste artigo procuramos mapear a atuação de um desses pequenos Estados e como sua baixa saliência no debate é contornada para alcançar seus interesses nacionais. Para isso, analisaremos as estratégias de política externa de Cabo Verde, buscando identificar as estratégias tomadas no sentido de promover seus interesses no regime internacional para as mudanças climáticas por meio da análise dos discursos oficiais nos eventos

da abertura anual da Assembleia Geral das Nações Unidas entre os anos de 2010-2019, e no período ao redor das preparações e análises dos resultados do Acordo de Paris de 2015. Esse é um tema muito pouco comum nos estudos internacionais e esse artigo apresenta os primeiros resultados de uma pesquisa em curso.

A visão tradicional presente nos estudos internacionais é de que Estados centrais controlam as dinâmicas internacionais e impõem seus interesses sobre os demais Estados, a quem cabe limitada capacidade de agir autonomamente. Com recursos de poder restritos, Estados pequenos possuiriam pouca capacidade de definir a agenda internacional e de garantir seus interesses no sistema internacional.

A definição de Estado pequeno não é precisa, e pode variar em contextos específicos. Além disso, países territorialmente pequenos podem ter grandes reservas de petróleo ou ameaçarem a segurança regional com a posse de armas nucleares, por exemplo, e por isso atuarem como grandes atores em determinadas agendas.

A definição aqui proposta não é a mesma que diferencia Estados centrais e periféricos, ou do Sul e do Norte Global. Estados pequenos podem ser economias desenvolvidas ou em desenvolvimento. Nessa pesquisa analisamos especificamente os constrangimentos estruturais dos Estados que, ainda sendo pequenos, estão na periferia da economia internacional. Por isso, seguimos a concepção de Ben Tonra (2002), para quem os Estados pequenos em desenvolvimento são particularmente definidos por sua *vulnerabilidade e instabilidade* típicas, resultado de uma capacidade limitada de inserção internacional e alternativas restritas para o desenvolvimento econômico que tendem a determinar sua estrutura e seu comportamento e fazem desses Estados especialmente influenciáveis pelos humores do sistema internacional. Frequentemente, os pequenos Estados em desenvolvimento se especializam em poucas ativi-

1 A unidade são toneladas em dióxido de carbono equivalente, uma maneira de medição que compara o impacto dos diversos tipos de gases levando em consideração o quanto afetariam a atmosfera em relação à emissão de gás carbônico (CLIMATEWATCH, 2020). Para este valor, foram também consideradas as emissões provenientes do uso da terra e silvicultura, como aquelas oriundas da agricultura e do desmatamento.

dades econômicas o que, somado à pequena dimensão territorial, resulta em posse limitada de recursos de atuação internacional (em termos diplomáticos, militares, políticos e econômicos).

Os pequenos Estados em desenvolvimento estão na linha de frente dos desafios da agenda internacional das mudanças climáticas, como veremos a seguir, sendo um dos grupos mais ameaçados por seus riscos. Neste estudo, definimos Cabo Verde como um exemplo de pequeno Estado em desenvolvimento fortemente ameaçado pelas mudanças climáticas.

Defendemos que a análise da política externa de Cabo Verde nessa agenda pode nos desvelar as estratégias de atuação dos pequenos Estados em desenvolvimento em agendas internacionais controladas por poucos Estados poderosos, além de indicar como as negociações multilaterais de enfrentamento das mudanças climáticas vêm sendo encaradas pelos Estados periféricos do sistema internacional.

Como será mostrado, Cabo Verde tem apoiado um entendimento da questão no sentido de que caberia aos países centrais a responsabilidade de reduzir emissões e de apoiar países menos desenvolvidos com a transferência de tecnologia e recursos financeiros. Para reforçar sua posição nas negociações multilaterais, Cabo Verde tem adotado a estratégia de agir por meio de coalizões internacionais, como a Organização dos Pequenos Estados-Ilha, grupo de países insulares particularmente vulneráveis às mudanças climáticas.

2. O Regime Internacional das Mudanças Climáticas

Regimes internacionais são “princípios, normas, regras e procedimentos de tomadas de decisão de

determinada área das relações internacionais em torno dos quais convergem as expectativas dos atores” (KRASNER, 2012: 93). Para a teoria dos regimes internacionais, deve ser levada em consideração não só a atuação dos atores estatais nas grandes agendas, mas também dos órgãos multilaterais e atores da sociedade civil, como as organizações não governamentais, que na agenda ambiental, pressionam, fiscalizam e orientam os Estados em direção a resultados cooperativos (NEWELL, 2012).

Nesta seção avaliaremos os principais marcos da evolução do regime internacional para as mudanças climáticas, cuja história é marcada pelo progressivo aprofundamento da cooperação e reforço das obrigações entre os Estados em termos de controle de emissões de gases e ações de mitigação e adaptação às mudanças climáticas. Apesar de reconhecidamente ainda não ter viabilizado uma resposta à altura do problema, a agenda climática possui uma densa rede de encontros regulares, acordos, relatórios, convenções e protocolos, definidos em acordos de âmbito local, nacional, bilateral, regional e global por atores estatais e não estatais, além de impactar diretamente outras áreas de discussão além do meio ambiente e economia, como, a saúde, a segurança e a educação.

2.1 Mudanças Climáticas

A geologia é a ciência responsável por sistematizar e reconstituir a trajetória histórica da vida sobre a Terra. Por meio de suas pesquisas, calcula-se que nosso planeta tenha ao redor de 4,5 bilhões de anos, mas que somente a partir do último bilhão de anos, apresentou características bio-físico-químicas que permitiram a constituição da vida como a conhecemos. A formação de seres humanos inteligentes pertence a uma pequena fração final dessa linha histórica, tendo começado há 11 mil anos o período definido como Holoceno, em

que os *Homo sapiens sapiens* se tornaram a única forma de vida humana sobre a Terra. O Holoceno teve início após a última era glacial e reuniu um conjunto de características ideais para nossa sobrevivência como espécie que tem se mantido estável até agora.

Hoje, quando cientistas avaliam o conjunto de fenômenos conhecidos como mudanças climáticas, apontam que a atividade humana e as emissões de gases por ela realizados até aqui têm sido capazes de afetar significativamente as condições de vida na Terra. Estaríamos agora no Antropoceno, nova era geológica em que os seres humanos são capazes de alterar os padrões climáticos estáveis que vigoravam no Holoceno (BIERMAN et alii, 2012; VIOLA et alii, 2012). O efeito estufa, fenômeno natural capaz de manter a temperatura do planeta em limites adequados para nossa sobrevivência, vem sendo cada dia mais e mais reforçado pela emissão de gases resultantes em especial do desmatamento e do uso de combustíveis fósseis. Os efeitos desse recrudescimento no clima do planeta já podem ser sentidos, e, como as emissões ainda crescem ano a ano, tendem a ser cada vez mais graves.

Grandes populações terão dificuldade de acesso à água, à terra para plantar, ou serão envolvidos em conflitos por acesso a recursos naturais cada vez mais escassos. Refugiados climáticos serão uma relevante questão do futuro próximo. Em seus relatórios, o IPCC expõe as evidências científicas da relação causal entre as atividades antrópicas e as mudanças climáticas e analisa cenários futuros, indicando quais são os impactos mais prováveis²:

(1) A acidificação dos oceanos e a diminuição dos níveis de oxigênio que podem alterar o bioma marinho;

(2) A diminuição dos glaciares e o descongelamento do *permafrost* em regiões de alta latitude, causando a

elevação do nível dos oceanos, provocando alteração na biodiversidade marinha, migrações e desaparecimento de algumas espécies, além da redução da produtividade das pescas;

(3) As regiões costeiras e as áreas de baixa altitude sofrem cada vez mais impactos adversos, como submersão, inundação e erosão costeira, a salinização das bacias hidrográficas e riscos de desaparecimento de alguns territórios insulares;

(4) Eventos climáticos extremos, como ondas de calor, secas, inundações, ciclones e incêndios florestais, acontecem com mais frequência e intensidade;

(5) A alteração no regime de chuvas, provocando secas extremas em alguns lugares e intensas enchentes em outros;

(6) Alteração do clima em algumas regiões, podendo estabelecer climas mais favoráveis à produção agrícola; porém, os impactos negativos na agricultura são esperados com mais intensidade, reduzindo a produtividade agrícola e aumentando a fome e a insegurança alimentar;

(7) Perda dos meios de subsistência e de rendimentos rurais devido ao acesso insuficiente à água para consumo e irrigação e à baixa produtividade, especialmente para agricultores e pastores com capital mínimo em regiões semiáridas;

(8) Insegurança alimentar e o colapso dos sistemas alimentares devido à seca, inundação, variabilidade da precipitação e eventos climáticos extremos, principalmente para as populações mais pobres em ambientes urbanos e rurais;

(9) Impactos sobre a saúde humana, agravando problemas já existentes em regiões vulneráveis em rela-

2 O último relatório do IPCC em sua quinta edição é de 2013. Um resumo do seu conteúdo está disponível em IPCC, 2013.

ção ao abastecimento de água, saneamento e políticas públicas de saúde. Espera-se um aumento nas doenças respiratórias e cardiovasculares, expansão de vetores de doenças endêmicas e outras doenças que se alastram facilmente com a combinação de alta temperatura e umidade (como os parasitas patógenos ligados à malária, dengue, febre amarela, leishmaniose, cólera, dentre outras);

(10) Mudanças no padrão das migrações. Nas últimas décadas aumentaram significativamente o número de pessoas deslocadas por causas relacionadas ao fator climático.

De forma geral, a diminuição do uso de combustíveis fósseis (gasolina, diesel, querosene), redução do consumo em geral, a instalação de sistemas de controle de emissão de gases poluentes nas indústrias, a ampliação da geração de energia através de fontes limpas e renováveis (hidrelétrica, eólica, solar, nuclear e maremotriz), o controle do desmatamento e o reflorestamento são algumas das ações indicadas na busca por controlar o aquecimento global (GIDDENS, 2011).

O tema coloca para o cenário político internacional o desafio de implementar medidas coletivamente acordadas de redução das emissões e de adaptação aos impactos, uma vez que atingir a temperatura média anterior à Revolução Industrial não é mais considerado possível. Embora a adaptação requeira ações eminentemente locais, a necessidade da cooperação internacional é inquestionável, além de o tema estar fortemente conectado a outras questões internacionais relevantes, como o desenvolvimento, o comércio e a segurança. Medidas de solução com real impacto exigem transformações profundas na sociedade moderna capitalista, principalmente no que tange aos processos de produção e consumo e na geração de energia.

2.2 Os acordos do clima

As mudanças climáticas são a grande questão internacional de nosso tempo. O enfrentamento da questão passa pelo reconhecimento e compreensão adequada do fenômeno, o que no campo científico só veio ocorrer muito recentemente. Com a melhoria do conhecimento científico sobre o tema e a mobilização dos atores políticos internacionais, a comunidade internacional foi aprofundando seu compromisso para o enfrentamento do tema. Atualmente, as mudanças climáticas são um consenso na comunidade científica e entre os principais atores internacionais na agenda do meio ambiente. Poucos radicais nos meios político e científico sustentam o argumento de que o aquecimento global não esteja ocorrendo ou que sua origem não esteja na ação humana. Acordos técnicos realizados por delegados estatais em encontros multilaterais já fazem parte do vocabulário corrente das pessoas, como são exemplos os Protocolo de Quioto e o Acordo de Paris.

Os estudiosos da agenda ambiental internacional reforçam uma característica importante das negociações, que afeta também o combate ao aquecimento: apesar da ampliação de acordos multilaterais, os acordos são marcados por uma visão soberanista em que os Estados buscam manter para si o controle dos compromissos e tratam com desconfiança os demais países, numa postura competitiva, muitas vezes entendendo o sistema multilateral como um jogo de soma zero (FLORES, 2017; RIBEIRO, 2001).

Desde meados do século XX, pesquisadores identificavam a possibilidade de que, por resultado das ações humanas, o clima do mundo estaria sendo alterado. A complexidade científica da questão exigiu, porém, um volume de pesquisas que só mais recentemente atingiram o consenso a respeito das mudanças climáticas e da responsabilidade humana sobre elas. Em 1988, foi

realizada em Toronto (Canadá) a Conferência Mundial sobre a Atmosfera em Mutação, primeira reunião internacional de grande escala a reunir líderes políticos e cientistas para debater a questão climática. No mesmo ano, foi fundado o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (ou IPCC, na sigla em inglês), um comitê de caráter científico-político que busca sistematizar o conhecimento científico a respeito do tema. Seus relatórios possuem forte impacto na opinião pública internacional e influenciam as decisões de Estados e organismos multilaterais. Já em seu primeiro relatório em 1990, o IPCC apontou evidências científicas da origem antrópica das mudanças climáticas e a necessidade de redução imediata de 60% das emissões de dióxido de carbono com o objetivo de manter os níveis de sua concentração atmosférica equivalentes àquele ano (IPCC, 1990).

É nesse contexto que o tema assumiu centralidade nos debates da Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento em 1992 no Rio de Janeiro (Eco-92). Vários dos documentos produzidos no encontro fazem referência à questão e foi estabelecida a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as Mudanças do Clima (ou UNFCCC, na sigla em inglês). A UNFCCC tem o status de tratado internacional e rege as negociações multilaterais globais a respeito do assunto. Possui caráter amplo e não define obrigações de redução de emissões. Os países signatários acordaram entre si, porém, de realizar encontros periódicos para dar novos encaminhamentos ao documento nos encontros conhecidos como Conferências das Partes (COP). Atualmente, os principais acordos globais na agenda climática são resultado dessas reuniões.

2.3 Protocolo de Quioto

O Protocolo de Quioto é resultado justamente da COP-3 realizada na cidade japonesa de Quioto em

1997. O documento estabeleceu metas específicas de redução de emissões para cada país desenvolvido, numa média de 5,2% abaixo dos níveis de emissão do ano de 1990 a se realizar até 2012 (NEWELL, 2012, p. 479). O texto também define a elaboração do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo, que permitiria comprar descontos de obrigações por meio da redução conseguida em outros países. Aos países industrializados, foram definidos compromissos legais com metas e prazos, sendo seus nomes listados no chamado Anexo I. Os países mais pobres não receberam obrigações, o que incluiu os grandes países emergentes, como Brasil, China e Índia. Desde o início das negociações, países em desenvolvimento evitaram assumir metas obrigatórias de redução, defendendo o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas (MOREIRA, 2012, p. 10).

O acordo foi abrangente e relevante, mas sua viabilidade ficou comprometida por causa da negociação difícil e emergencial em Quioto. Pontos-chave de seu texto ficaram em suspenso para serem definidos posteriormente (VIOLA, 2002). Além disso, foi necessário esperar até 2005 para que uma quantidade mínima de países assinasse o documento para entrar em vigor. Na geopolítica do clima, os países europeus assinaram o documento em seus primórdios, enquanto que os Estados Unidos demonstraram resistência, entendendo que a sua ratificação importaria limites ao crescimento econômico.

2.4 Acordo de Paris

Em 2015, a COP-21 estava envolta em desânimo frente aos resultados alcançados até ali, porém em um contexto internacional mais cooperativo. A publicação do quinto relatório do IPCC demonstrara mais uma vez a gravidade do problema climático. O texto previa que o aumento da temperatura da superfície terrestre até

o final do século XXI provavelmente excederia 1,5°C em relação ao período de 1850 a 1900 na maioria dos cenários futuros e provavelmente excederia 2,0°C em muitos cenários (IPCC, 2014).

Em tese, as expectativas de criar um acordo ambicioso, juridicamente vinculativo e com ampla aderência dos países foram alcançadas com a aprovação em 2015 na COP-21 do Acordo de Paris, documento que substituiu o Protocolo de Quioto cuja vigência terminara em 2012. O acordo foi assinado por 194 países e entrou em vigor em novembro de 2016. Atualmente, os únicos países que não assinaram e ratificaram o acordo e que emitem mais do que 1% do total mundial anual são Irã e Turquia. Em agosto de 2017 o governo Donald Trump anunciou a retirada dos Estados Unidos do Acordo de Paris.

O Acordo exige que todas as partes apresentem seus esforços individuais por meio de um relatório sob o nome “Contribuições Nacionalmente Determinadas” (CNDs). Uma avaliação global a cada cinco anos avalia o progresso coletivo em direção à consecução do objetivo do acordo e para informar outras ações individuais das partes (UNITED NATIONS, 2019). O documento também prevê apoio financeiro, transferência de tecnologia e conhecimento entre os países.

As COPs seguintes tiveram como objetivo reiterar os compromissos assumidos, criar estratégias para implementação das chamadas CNDs e estabelecer e normatizar as redes de financiamento. A precificação do carbono figurou diversas vezes como tema de discussões. Além disso, as negociações sobre as divisões das responsabilidades não deixaram de gerar embates entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. Um dos pontos dessa dificuldade foi enfrentado pelo “Livro de Regras” do Acordo de Paris, em que ficam acordados como os governos medem e informam suas contribuições de redução de emissões e financiamentos ofertados para outros países.

O documento foi estabelecido na COP-24 em Katowice (2018), anos após a assinatura do Acordo de Paris.

2.5 Fase pós-Acordo de Paris

Os compromissos estabelecidos no Acordo de Paris têm sido acusados de pouca ambição por ambientalistas e representantes dos países mais vulneráveis às mudanças climáticas, principalmente dos Estados-Ilhas, como Cabo Verde. Sua operacionalização também tem se mostrado difícil. Relatório do PNUMA (2019) alerta que sete dos países do G-20 (Austrália, Canadá, Japão, Coreia, África do Sul, Brasil e EUA) não estão cumprindo nem mesmo seus próprios compromissos assumidos em Paris. Para o relatório, ao menos que o mundo comece a reduzir rapidamente as emissões de gases de efeito estufa, a meta de limitar o aquecimento da temperatura em apenas 1,5°C ficaria “fora de alcance”. A decisão do presidente dos Estados Unidos, Donald Trump, de se retirar do Acordo de Paris desestabilizou o espírito otimista do andamento das negociações climáticas. Apesar do comprometimento de boa parte da classe empresarial, dos governadores e da sociedade civil estadunidense com o cumprimento de metas próprias do Acordo de Paris, a decisão do governo federal do segundo maior emissor de gases do efeito-estufa causa incertezas quanto ao futuro do clima. Por outro lado, a União Europeia, junto com o grupo de países formado por Brasil, África do Sul, Índia e China, conhecido como BASIC, tem tentado se impor como uma liderança no debate sobre o clima. Essa coalizão de países emergentes do Sul tem apresentado posturas mais colaborativas nas negociações, aceitando que as maiores economias do Sul global podem receber tratamento diferenciado dos países menos desenvolvidos e assumir maiores compromissos quanto ao controle de emissões (HALLDING, 2011).

O resultado da COP-25 de Madri (2019) foi um exemplo da inércia em relação ao cumprimento do acordo

de Paris. O evento ocorreu em meio ao sentimento de alerta com a ocorrência de fenômenos climáticos extremos (como ciclones na África Austral e nas Bahamas e as enchentes recordes na cidade de Veneza em novembro de 2019), com o aumento do desmatamento e incêndios florestais, com destaque para a Amazônia; das manifestações de atores da sociedade civil, como a jovem ativista sueca Greta Thunberg que ganhou o título de pessoa do ano (2019) pela revista Times. Porém, a Conferência não conseguiu definir ações efetivas, como a esperada regulamentação do mercado de créditos de carbono, cujo debate foi adiado. Em 2020, com a emergência da pandemia global da COVID-19, as negociações foram interrompidas e a agenda climática enfrentará, com a necessidade do controle da disseminação do vírus, o desafio de dividir a atenção internacional com as agendas de saúde global, estabilidade política e recuperação econômica.

Mesmo com todos os avanços, no estágio atual, o regime internacional para as mudanças climáticas não oferece uma resposta à altura do problema. Sendo as emissões de GEE resultado da atividade econômica das sociedades, sua redução significaria um impacto não desprezível. Uma das principais questões para seu enfrentamento é como partilhar os custos da solução. As emissões possuem um perfil muito diverso entre áreas ricas e pobres do planeta e os impactos do aquecimento afetam os países desproporcionalmente.

3. Negociações Ambientais e o Sul Global

Cabo Verde não é somente um país periférico mas também um país “pequeno”, o que explica especificidades na sua inserção internacional. As negociações multilaterais ambientais são marcadas pela clivagem Norte-Sul, e o país, pequeno e insular, encontra-se na periferia do Sul

Global. Países centrais e países periféricos têm agendas próprias da proteção internacional ambiental e capacidade distinta de influência na formulação das normas, afinal os impactos de regras internacionais ambientais rígidas são mais fortes onde mudar padrões de produção e consumo tem um custo maior.

Os países do Norte possuem organizações ambientalistas mais articuladas e mais capazes de influenciar seus governos, o que, somado ao fato de liderarem os estudos científicos ligados aos impactos nocivos da poluição, explicam porque por muito tempo a agenda ambiental foi dominada por temas e abordagens mais próximas da realidade dos países centrais.

Um marco inicial da polarização Norte-Sul na agenda internacional ambiental foi a Conferência de Estocolmo em 1972. Nela, se discutia o controle da poluição (do ar, do solo e da água) e da chuva ácida, em especial quando estes fenômenos adquiriam feição transnacional. Com a constatação das limitações da capacidade do planeta em oferecer recursos, medidas propostas no encontro falavam de controle populacional e restrição ao crescimento econômico dos países periféricos³ (RIBEIRO, 2010: p. 75; PEREIRA; DONATO, 2014, p. 80). Esta abordagem foi defendida pelo Clube de Roma, que, em associação com o Massachusetts Institute of Technology e a Associação Potomac, lançaram com grande repercussão o relatório conhecido como *Os limites para o crescimento*.

Durante o evento, cogitava-se a ideia do crescimento zero, defendendo o fim do crescimento econômico de base industrial, por natureza poluidor e consumidor de recursos não renováveis. O discurso preservacionista extremado do crescimento zero continua influenciando

3 O evento antecedia em alguns anos os resultados impressionantes da prática de novas técnicas agrícolas que, em conjunto, ficaram definidas como Revolução Verde e significaram um expressivo aumento de produtividade. Diante de uma produção agrícola que parecia não ser capaz de crescer a uma taxa superior ao crescimento populacional, surgiam releituras das ideias de Thomas Malthus do controle populacional.

uma parte do movimento ambientalista e pode ser identificado no discurso de algumas organizações. Do outro lado, encontravam-se os países periféricos que não aceitavam que o combate à poluição restringisse seu desenvolvimento econômico. No evento, um representante brasileiro teria dito a respeito das indústrias: “Venham para o Brasil. Nós ainda não temos poluição” (*apud* RIBEIRO, 2010: 80).

Com o tempo, a dicotomia foi sendo suavizada e os países do Sul global se mostram cada vez mais receptivos a normas multilaterais de proteção ao meio ambiente, tendo também poder crescente nas negociações. Ainda assim, as discussões ocorrem em desvantagem: países centrais possuem mais facilidade para incorporar legislações ambientais restritivas, o que facilita assumir posturas mais agressivas nas negociações. Além disso, ao adotar legislações domésticas mais agressivas, estimulam que as subsidiárias poluidoras das empresas transnacionais se desloquem para países de legislação ambiental mais flexível e mão de obra mais barata no Sul global. Desse modo, os países periféricos são estimulados a receber essas empresas poluidoras e têm maior dificuldade de adotar padrões sustentáveis de produção. Além disso, as populações dos países centrais continuam a consumir em volume e padrões insustentáveis, sem assumir os impactos ambientais da sua produção.

Medidas ambientais também podem esconder o objetivo de proteger setores econômicos pouco produtivos dos países desenvolvidos, como no caso dos produtos agrícolas, o que seria uma espécie de *dumping* ambiental. Quando a produção de biocombustíveis no Brasil foi acusada internacionalmente de gerar êxodo rural e desmatamento, o editorial do jornal O Estado de São Paulo (30/08/2007) reagiu: “Boa parte do discurso política e ecologicamente correto, no Primeiro Mundo, serve antes de mais nada para disfarçar interesses protecionistas, mas a opinião pública não sabe disso. Fazer a

coisa certa, portanto, é o caminho mais seguro para o sucesso comercial”.

Normas multilaterais ambientais mais rígidas podem significar o congelamento dos níveis desiguais de consumo entre as sociedades: países menos desenvolvidos possuem acesso e produção dificultados a novas tecnologias e tendem a ficar cada vez mais defasados em relação aos países centrais. Em contraposição, são os países mais pobres os que mais sofrem os efeitos nocivos da degradação ambiental.

Se os debates internacionais ambientais são marcados pela clivagem Norte-Sul, o mesmo se dá na agenda específica das negociações climáticas. Os países do Norte são historicamente os maiores emissores de gases do efeito estufa, em oposição aos países do Sul que são os mais vulneráveis aos impactos das mudanças climáticas (ELLIOT, 2004). Por pressão dos países em desenvolvimento, as negociações têm envolvido entendimentos ao redor do princípio das “responsabilidades comuns, porém diferenciadas”, também conhecido como o Princípio do Poluidor-Pagador (PPP). Em linhas gerais, defende-se que os países desenvolvidos são os principais responsáveis históricos pela degradação do clima e, portanto, deveriam pagar proporcionalmente por isso⁴.

Essas disputas guiaram as negociações internacionais sobre a crise ambiental. O texto da UNFCCC (1992) traz expressa a divisão de responsabilidades entre países, dividindo os Estados signatários pertencentes ao Anexo I (um bloco com países desenvolvidos) e aqueles do Não-Anexo I. Durante as negociações, esperou-se mais dos Estados do Anexo I em termos de liderança na criação de estratégias de mitigação e adaptação às mudan-

4 Esses argumentos são consenso internacional, mas possuem críticos pontuais, como os estudos de Stephen M. Gardiner (*apud* SANTOS, 2017) que colecionam argumentos de que as emissões passadas não devem ser ignoradas nos cálculos atuais das responsabilidades. Este autor refuta a tese do desconhecimento dos efeitos das ações dos países industrializados. No mesmo sentido, não aceita o argumento de que as gerações atuais dos países desenvolvidos devam ser responsabilizadas por ações pretéritas. Para ele, as responsabilidades não se aplicariam estritamente aos indivíduos, mas sim aos Estados, que desfrutaram dos benefícios construídos à custa da degradação ambiental.

ças climáticas e na definição de metas mais ambiciosas de redução das emissões de GEE. Esta divisão norteou a elaboração do Protocolo de Quioto e outros textos normativos da ordem internacional para as mudanças climáticas posteriores (MOREIRA, 2012, p. 2).

O “princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas” é brandido pelos Estados do Sul para exigir dos países do Norte não só ações específicas frente à crise climática, mas também para cobrar pelo direito ao desenvolvimento sustentável e acesso mais fácil à transferência de recursos financeiros e de tecnologias de adaptação (ECKERSLEY, 2012, p. 468).

Existem resistências a este entendimento, como na posição dos Estados Unidos de não fazer parte do Protocolo de Quioto e mais tarde de abandonar o Acordo de Paris. Os Estados Unidos (maior poluidor histórico e atual segundo maior poluidor atmosférico) exigem medidas mais duras para os países emergentes, que apresentam um acelerado nível de emissão de gases de efeito estufa.

Pode-se dizer que o Acordo adotou uma abordagem híbrida em relação à justiça e à equidade, estipulando que os Estados assumam responsabilidades climáticas proporcionalmente à sua capacidade relativa de suportar os encargos, ou seja, aqueles que têm mais recursos devem fazer maiores esforços, mas o compromisso é aplicável para todos os Estados (SANTOS, 2017, p. 11). A agenda das mudanças climáticas, como as negociações internacionais ambientais em geral, procuram regular o uso dos recursos naturais por parte das sociedades. Sendo o Sul global a região que concentra os biomas mais bem preservados, há tensões sobre a proteção e o uso econômico desses bens com os países desenvolvidos.

Esses elementos explicam por que as negociações internacionais são lideradas pelos países centrais e por um punhado de países emergentes que, no conjunto, somam grande parte do PIB mundial e das emissões de

gases do efeito estufa. Isso significa que existe uma margem muito pequena de manobra para países periféricos influenciarem nas negociações. Por isso, o estudo da agenda internacional para as mudanças climáticas do governo de Cabo Verde é relevante, pois sugere possibilidades de como (e se) os países mais vulneráveis são capazes de influenciar a agenda de negociações. O caso em particular de Cabo Verde é ainda mais relevante por sua estratégia de atuação a partir de coalizões do Sul, em especial com outros países insulares ameaçados pelo aumento do nível dos mares.

Na primeira fase dos debates, os países ocidentais industrializados eram os mais engajados, refletindo sua predominância nos estudos científicos e no ativismo ambiental para o tema. A partir da Conferência de 1990, uma divisão entre países do Norte e do Sul passou a aparecer nas negociações do clima. Os países do Sul defendiam assistência financeira e transferência de tecnologia para implantar medidas ambientais, prioridade ao tema do desenvolvimento nos debates sobre meio ambiente, e que as negociações ao redor do aquecimento ficassem a cargo da AGNU e não do IPCC ou da OMM, no que foram bem-sucedidos (BODANSKY, 2001). Além do “tratamento diferenciado” nas negociações climáticas, os países do Sul defendem o diálogo, a transferência de tecnologia e a não imposição de diretrizes que desconsiderem suas experiências e contextos. É nesse momento em que a Aliança dos Pequenos Estados Insulares foi criada e pela qual Cabo Verde expande sua atuação, o que veremos nas próximas seções.

4 . A Política Externa de Cabo Verde para as Mudanças Climáticas e os Estados-Ilhas

A preocupação quanto aos impactos das mudanças climáticas tem ganhado cada vez mais espaço nos estudos

acadêmicos, nas agendas políticas governamentais e nas atuações dos setores públicos e privados. O Relatório Especial sobre Aquecimento Global de 1,5°C (SR15) elaborado pelo IPCC (2018), sinaliza que, nas últimas décadas, houve um aumento acelerado da temperatura média global do planeta. Isso chama a atenção para o caso dos pequenos Estados-ilha, que são mais vulneráveis a múltiplos impactos inter-relacionados provocados pelo aquecimento global. O mesmo relatório demonstrou que alguns impactos no ecossistema, na saúde humana e no bem-estar coletivo podem ser evitados pela limitação do aquecimento global a 1,5°C em relação aos níveis pré-industriais, em comparação com os 2°C definidos no Acordo de Paris. Além disso, o relatório indica que a vulnerabilidade aos efeitos das mudanças climáticas para os seres humanos varia de acordo com a interseção de processos sociais como desigualdades a nível socioeconômico e no nível de exposição de cada indivíduo aos impactos negativos das mudanças climáticas. Ou seja, em uma abordagem transversal, fatores climáticos referentes à idade, sexo, raça, etnia e status socioeconômico são importantes na definição dos riscos.

O ártico, regiões áridas, alguns territórios africanos, asiáticos e caribenhos, os países menos desenvolvidos e os pequenos Estados insulares estão mais expostos aos impactos das mudanças climáticas, pois, além da vulnerabilidade de suas infraestruturas, convivem com fragilidades econômicas e sociais, tornando a adaptação um desafio. Nessa pesquisa propomos analisar o caso particular de Cabo Verde e como sua política externa vem lidando com a agenda das mudanças climáticas.

A República de Cabo Verde é um país insular de 520 mil habitantes localizado a aproximadamente 570km da África Ocidental. O território de suas dez ilhas abrange uma área de 4.033km², o equivalente a 70% do território da menor unidade federativa do Brasil, o distrito federal. Como resultado de sua pequena exten-

são, o país enfrenta desafios relevantes em disponibilidade de terra arável, água potável e recursos minerais⁵ (BANCO MUNDIAL, 2020). Por isso, a maior parte dos alimentos do país é importada.

Cabo Verde conquistou sua independência de Portugal em 1975 e tem conseguido manter estabilidade política e comprometimento com o regime democrático que o destacam de boa parte do continente africano. Apesar de ser um país essencialmente rural, a maior parte do seu Produto Interno Bruto é oriunda do setor de serviços, com destaque para o turismo. Cabo Verde possui uma quantidade expressiva de nacionais no exterior e é dependente dos recursos emitidos por eles e da ajuda ao desenvolvimento ofertada por países doadores.

Em termos geofísicos, o país é montanhoso e seu ponto mais alto atinge 2.829m. Apesar disso, as mudanças climáticas apresentam riscos severos ao país com a elevação do nível dos mares e a instabilidade do regime de chuvas.

As emissões de gases do efeito-estufa por Cabo Verde não têm impacto relevante no fenômeno das mudanças climáticas. Sem recursos financeiros e fraco desenvolvimento tecnológico, com baixo perfil de emissões, sua participação na agenda de negociações é semelhante a de outros países periféricos: busca-se aumentar os ganhos oriundos da transferência de recursos e tecnologias de países mais desenvolvidos e contribuir na formação do novo regramento internacional de modo a auferir ganhos e controlar possíveis impactos nocivos de decisões multilaterais e do fenômeno em si.

A especificidade da posição negociadora de Cabo Verde é ser o país um conjunto de ilhas no Oceano Atlântico e da quase totalidade do país estar a poucos metros de altura do nível do mar. Cabo Verde, país arquipélago, é fortemente vulnerável às alterações no nível dos mares, como veremos a seguir.

5 Os dados geográficos e econômicos a respeito de Cabo Verde foram consultados no site do Banco Mundial (2020).

Desde a independência, a política externa de Cabo Verde é marcada pela atuação externa regular e pela defesa do multilateralismo. Sua política externa tem como base a diplomacia econômica, usando a estabilidade política, boa governança e respeito às liberdades fundamentais no país para se mostrar um país responsável para o investimento estrangeiro e gestão de recursos da ajuda ao desenvolvimento (MADEIRA, 2015; COSTA, 2011; GONÇALVES, 2010).

4.1 Aliança dos Estados-Ilha

O entendimento de que os Estados-ilha são um grupo singular de atores internacionais, que possuem desvantagens dentro da complexa distribuição de poder no sistema internacional e características sociais, econômicas e ambientais específicas, vem se estabelecendo desde os anos 1970, em particular nos debates internacionais sobre o desenvolvimento socioeconômico. Dentro do amplo grupo dos Estados insulares, o conjunto daqueles países que estão em desenvolvimento vêm se articulando para coordenar posturas no âmbito multilateral.

Na estrutura da UNCTAD, por exemplo, existe o subgrupo dos Estados Insulares em Desenvolvimento (DICs, na sigla em inglês) (LAZZARI, 2015, p. 16). A resolução 65 (III) do relatório da sua terceira seção (1972) destacava formalmente as dificuldades econômicas desses países e por isso demandava a eles tratamento especial na economia internacional (UNCTAD, 1972, p. 129). A expansão da doutrina neoliberal a partir dos anos 1990 alterou as dinâmicas de apoio ao desenvolvimento nos países, o que acabou por deslegitimar a agenda de tratamento especial do subgrupo dos DICs por meio de uma leitura universalista das dinâmicas políticas e econômicas (LAZZARI, 2015, p. 19-29).

A partir dos anos 1990, com a ampliação dos debates ambientais internacionais e a crescente preocupação

com o aquecimento global e o desenvolvimento sustentável, esses países passaram a ser referenciados nas discussões por meio da expressão Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento (PEIDs, ou SIDS, na sigla em inglês)⁶, identidade pela qual esses países passaram a se articular para atuar em conjunto na agenda ambiental.

Em 1990, após proposta levantada na Conferência Mundial sobre o Meio Ambiente de Genebra em 1990, o grupo dos SIDS fundou uma coalizão formal para atuar nas negociações sobre o clima sob o nome de Aliança dos Pequenos Estados Insulares (AOSIS, na sigla em inglês). Os primeiros líderes do grupo à época foram Maldivas, Vanuatu e Trinidad e Tobago e outros 24 países se juntaram, incluindo Cabo Verde⁷. Desde então, a AOSIS atua como uma entidade diplomática junto às Nações Unidas buscando “elevar a voz” dos seus membros, particularmente em relação à questão climática, ao desenvolvimento sustentável e à proteção dos oceanos. Atualmente a AOSIS é composta por 44 pequenos Estados-ilhas em desenvolvimento, parte deles membros das Nações Unidas⁸. A coalização representa 28% dos países em desenvolvimento, 20% dos membros das Nações Unidas, mas apenas cerca de 5% da população mundial e só 1% do total das emissões globais de gases de efeito de estufa (AOSIS, 2020b). As negociações para o clima exigem resultados consen-

6 De acordo com a consulta feita no site da ONU (UNITED NATIONS, 2020) especificamente na plataforma sobre o desenvolvimento sustentável, são reconhecidos 58 Estados e/ou ilhas como parte dos SIDS, divididos em três regiões geográficas: 1) Atlântico, Oceano Índico e Mar da China Meridional (AIS); 2) Caribe e; 3) Pacífico. Lembrando que 38 são membros da ONU e 20 são “não membros da ONU / membros associados de comissões regionais”.

7 A conferência Global sobre Desenvolvimento Sustentável dos Pequenos Estados-Ilha ocorreu em Barbados entre os meses de abril e maio de 1994. Seu relatório encontra-se disponível em (SIDI, 2020).

8 O grupo conta com um site na internet: <https://www.aosis.org/>. Lá consta a lista de seus membros, organizados em três macrorregiões: **Região (1) - Oceano Atlântico, Índico e Mediterrâneo:** Cabo Verde, Comores, Guiné-Bissau, Maldivas, Maurício, São Tomé e Príncipe, Seychelles e Cingapura. **Região (2) - Caribe:** Antígua e Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Cuba, Dominica, República Dominicana, Granada, Guiana, Haiti, Jamaica, São Cristóvão e Nevis, Santa Lúcia, São Vicente e Granadinas, Suriname e Trinidad e Tobago. **Região (3) - Pacífico:** Ilhas Cook, Fiji, Kiribati, Ilhas Marshall, Micronésia, Nauru, Niue, Palau, Papua Nova Guiné, Samoa, Ilhas Salomão, Timor-Leste, Tonga, Tuvalu e Vanuatu. **Observadores:** Samoa Americana, Guam, Antilhas Holandesas, Porto Rico, Ilhas Virgens Americanas.

suados, o que reforça a possibilidade de influência da AOSIS nas negociações.

Em termos práticos, o grupo desenvolve ações de cooperação e intercâmbio de informações sobre estratégias políticas em relação às mudanças climáticas no âmbito dos SIDS; constrói canais de negociações com os países desenvolvidos quanto aos mecanismos de facilitação de financiamentos, capacitação técnica, transferência de tecnologia e atua como uma unidade diplomática nas negociações da Convenção para o Clima (ABREU, 2011).

Os Estados-membros da AOSIS trabalham em conjunto, através de missões diplomáticas dos países junto ao escritório das Nações Unidas em Nova York. Os embaixadores são responsáveis pela tomada de decisão em sessões plenárias, por meio de consulta e consenso. Em termos institucionais/burocráticos, a AOSIS desenvolve ações de planejamento junto a Missão Permanente de Belize nas Nações Unidas em Nova York. A organização administrativa é composta pela presidência e vice-presidência; pela equipe de negociadores de desenvolvimento sustentável e pela equipe da consultoria de Gestão de Conhecimento e Comunicações. Além disso, existem grupos de trabalhos regionais, responsáveis por organizar conferências temáticas para discutir ações de observação, avaliação e estratégias de adaptação para reduzir os riscos de desastres nos países (AOSIS, 2020a). Para atingir seus objetivos, a AOSIS vem trabalhando em parceria com outras instituições, inclusive com a Comissão Europeia e o PNUD, desenvolvendo projeto de redução de riscos de desastres, ajudando a mapear zonas de risco e implementando sistemas de alerta.

Existe um entendimento comum dos membros da aliança quanto à necessidade de criar estratégias de adaptação aos efeitos das mudanças climáticas. Porém, cada região possui interesses e necessidades específicas. Os Estados, de forma individual, apresentam diferentes prioridades, pois são afetados pelas mudanças climáticas e pelas

políticas climáticas de forma distinta. Algumas ilhas já sofrem com as consequências de fenômenos climáticos extremos. As Ilhas Marshall, Maldivas, Kiribati e Tuvalu são exemplos de países que perderam parte do território com o aumento do nível do mar. Veremos mais adiante as posições assumidas pelo governo de Cabo Verde em seus discursos na Assembleia Geral da ONU.

4.2 AOSIS na agenda das Mudanças Climáticas

A agenda das mudanças climáticas na política internacional tem se caracterizado, cada vez mais, por complexos jogos políticos e negociações internacionais. Constantemente os países atuam por meio de coalizões formadas de acordo com interesses convergentes. Vejamos uma breve contextualização sobre a atuação da AOSIS nas negociações da UNFCCC nos últimos anos, destacando os ganhos conseguidos no acordo de Paris de 2015. As particularidades do regime internacional do meio ambiente têm estimulado a atuação de coalizões das mais diversas. Exemplos de grupos de países que buscam articulação na atuação multilateral são (MOREIRA, 2012, p. 3; ECKERSLEY, 2012, p. 468; VIOLA, 2004; SANTOS, 2017):

1. OPEP - A Organização dos Países Exportadores de Petróleo, de perfil conservador, é um dos grupos mais hostis às metas rígidas de redução de emissões de gases de efeito estufa;
2. União Europeia - Grupo com tendências mais favoráveis a metas práticas em prol do clima;
3. Grupo Guarda-Chuva - Constituído por três sub-grupos de países de regiões diferentes, mas que têm em comum a dificuldade de redução das suas emissões⁹

⁹ Segundo a definição de Viola: "Países continentais com alta intensidade de carbono por habitante e que mostram dificuldades em reduzir suas emissões (EUA, Canadá e Austrália); países desenvolvidos com média intensidade

4. BASIC - Composto por Brasil, África do Sul, Índia e China, que após a decisão dos EUA de sair do Acordo de Paris vêm tendo posições mais progressistas;

5. AOSIS - E por fim, a Aliança de Pequenos Estados-Ilha (AOSIS), constituída por pequenas ilhas muito vulneráveis às mudanças climáticas.

Nesta pesquisa daremos destaque à atuação da AOSIS, entendendo como instituição a partir da qual Cabo Verde opera sua agenda climática, enfatizando as negociações ao redor do Acordo de Paris. Após o fracasso da COP-15 em 2009, os encontros seguintes da Convenção não conseguiram avanços expressivos. Em Durban (2010), a AOSIS uniu forças com representantes de outros países vulneráveis que têm posicionamentos a favor de medidas mais ambiciosas face à crise ambiental, pressionando os demais líderes quanto a urgência em matéria de adaptação, finanças, transferência de tecnologia e capacitação a favor dos SIDS.

De 2012 a 2015, as negociações se concentraram na criação de um substituto para o Protocolo de Quioto e a AOSIS participou ativamente nesse processo. As evidências científicas sobre a vulnerabilidade dos SIDS atualizadas pelo quinto relatório do IPCC (2014) serviram de suporte para sua posição. Antes da COP-21, todas as partes da AOSIS divulgaram suas Contribuições Nacionais Determinadas (INDC) com metas próprias de mitigação (UNFCCC, 2016).

Os SIDS conseguiram construir ao longo do tempo um discurso sistemático coordenado no âmbito das COPs, amplamente baseado no apelo moral dos habitantes de territórios em risco iminente de existência. Um

tema mobilizado pelo grupo é a respeito da criminalização daqueles que se deslocam por razões climáticas (AOSIS, 2012a). As mudanças climáticas tornaram-se questão de sobrevivência das populações que vivem nos Estados ameaçados pelos efeitos devastadores das mudanças climáticas. Estima-se que até o final deste século, entre 31 e 69 milhões de pessoas estarão expostas a enchentes, necessitando de deslocamento e realocação, mesmo com o cumprimento da decisão de manter a taxa de 1,5°C de aquecimento acima dos níveis pré-industriais (SCHIMITT; GONÇALVES, 2019, p. 2).

Durante a COP-21 de Paris (2015), a AOSIS reafirmou as prioridades da coalizão, tendo em vista as demandas defendidas repetidamente nas reuniões regionais preparatórias, podendo ser resumidas em três tópicos (CORNELOUP; MOL, 2014; NARAYAN, 2015; OURBAK; MAGNAN, 2017):

1. Defender a criação de um acordo juridicamente vinculativo com metas mais ambiciosas para limitar o aumento de temperatura global a 1,5°C para esse século comparado aos níveis pré-industriais;
2. Garantir o reconhecimento (de forma expressa no texto do acordo) sobre as características dos SIDS como particularmente vulneráveis, portanto, necessitando de financiamentos para adaptação às mudanças climáticas;
3. O reconhecimento de perdas e danos a serem incorporados no Acordo.

Sobre a meta do aumento de temperatura global de 1,5°C, Ourbak e Magnan (2017, p. 2203) ressaltam que a AOSIS desde 2008 vinha pressionando os líderes políticos dos países desenvolvidos no sentido de criar medidas mais ambiciosas de redução global das emissões. A estratégia de comunicação dos negociadores da AOSIS criou condições para que na altura da Confe-

de carbono por habitante e que também tem dificuldades para reduzir emissões, seja porque já o fizeram antes de 1990 (Japão, Nova Zelândia e Noruega) ou porque possuem uma opinião pública com baixa responsabilidade global (Suíça, Islândia). Fechando este grupo, países industrializados ex-comunistas que já haviam sofrido uma redução significativa nas emissões de CO₂ pelo colapso de suas economias (Rússia, Ucrânia, Bielo-Rússia, Bulgária, Romênia)" (VIOLA, 2004).

rência de Paris, mais de 100 países apoiassem a meta de aumento de até 1,5°C, contando com a colaboração da “coalizão alta ambição”¹⁰ e de outros países vulneráveis do continente africano, asiático e grande parte dos países menos desenvolvidos (CORNELOUP; MOL, 2014). Contudo, a forte resistência dos principais países emissores de gases de efeito estufa impossibilitou obter esta referência como objetivo de mitigação.

O Acordo de Paris assume como referência a meta de manter o aumento da temperatura média global abaixo de 2°C em relação aos níveis pré-industriais, porém, a mesma alínea reconhece a necessidade de mais “esforços para limitar esse aumento da temperatura a 1,5°C em relação aos níveis pré-industriais, reconhecendo que isso reduziria significativamente os riscos e os impactos da mudança do clima” (UNFCCC, 2015). A referência à “meta de 1,5°C”, mesmo que feita como uma recomendação ou objetivo ao longo prazo, indica uma conquista da atuação da AOSIS. Além disso, o Relatório Especial sobre Aquecimento Global de 1,5°C (SR15) apresentado pelo IPCC em 2018 foi outra medida que a Aliança defendeu durante a COP-21.

Os anos seguintes foram marcados pela atuação da AOSIS, pressionando pela conclusão da negociação do Livro de Regras (terminado em 2018); por maior ambição dos Estados em suas próximas NDCs, sob o argumento de que os SIDS possuem riscos graves de impactos negativos das mudanças climáticas e contam com poucos meios de assumir um custo elevado de adaptação.

Em relação ao reconhecimento da vulnerabilidade dos SIDS e ao financiamento para adaptação, é importante destacar que ele é visto por estudiosos como uma importante vitória da diplomacia da AOSIS na negociação durante a COP-21 (OURBAK; MAGNAN,

2017). A reivindicação de um tratamento especial dos SIDS por conta da sua vulnerabilidade aos efeitos negativos da mudança do clima foi formalmente expressa no acordo. Além disso, no texto final do Acordo de Paris, os SIDS, junto com os países menos desenvolvidos, aparecem cinco vezes em questões de mitigação, finanças, capacitação e transparência (UNFCCC, 2015).

Quanto à incorporação do “reconhecimento de perdas e danos” no Acordo, o primeiro parágrafo do artigo 8 do acordo realça o reconhecimento dos Estados quanto a necessidade de “evitar, minimizar e enfrentar perdas e danos associados aos efeitos negativos da mudança do clima”. Os demais parágrafos do mesmo artigo recomendam o aprimoramento do Mecanismo Internacional de Varsóvia sobre perdas e danos¹¹. No entanto, o Acordo de Paris não fornece uma base para qualquer responsabilidade ou compensação, algo que historicamente os países em desenvolvimento (em especial os SIDS) reivindicam (UNFCCC, 2015).

Portanto, além de articular para que os interesses dos SIDS fossem representados no Acordo, a AOSIS desempenhou um papel relevante sinalizando a urgência da ratificação, e incentivando ações imediatas para combater as mudanças climáticas no período pós-Paris. No processo de implementação do Acordo, os SIDS assumiram novamente a liderança em nível global:

Fiji foi o primeiro país a ratificar [o Acordo de Paris], seguido alguns dias pela República das Ilhas Marshall, Palau, Maldivas e outros. Esta não é uma posição nova dos pequenos Estados insulares, pois as Ilhas Maurício foi o primeiro a ratificar a convenção climática, seguida rapidamente pela Seychelles e pela Ilhas Marshall. Além disso, Fiji, Antígua e Barbuda foram os primeiros a ratificar o Protocolo de Kyoto. Os membros da AOSIS usaram seu poder moral [...] para ajudar a aumentar o número

10 É uma iniciativa iniciada pelas Ilhas Marshall que, durante as negociações da COP-21, mobilizou (através de “contatos informais” os países da União Europeia e outros países como Argentina, Canadá, Costa Rica, Etiópia, Fiji, dentre outros, na defesa de acordo mais ambicioso, que limitasse o aumento da temperatura a 1,5 °C até 2100.

11 O Mecanismo Internacional de Varsóvia é um instrumento do regime de compensação por perdas e danos (*loss & damage*) acordado na COP19 em Varsóvia, que prevê o financiamento climático e pagamento por emissão reduzida a partir de esforço de combate ao desmatamento e à degradação florestal (REDD+). Ver mais em UNFCCC, 2018.

de países que ratificaram, pressionando [inclusive] os principais emissores. Além disso, a AOSIS provou ser uma liderança empreendedora, porque Fiji organizou a COP23 e o Diálogo Talanoa. (OURBAK; MAGNAN, 2017. p. 2204).

Nos últimos 5 anos, a discussão na UNFCCC tem centrado nas estratégias para garantir o cumprimento do Acordo de Paris. Os países passaram três anos discutindo os termos para dar vida ao Acordo, mas a negociação do artigo 6º do Livro de Regras de Katowice arrasta até hoje. Durante a COP-24, a AOSIS contou com o apoio da UE e da China para que suas demandas fossem atendidas quase que na íntegra no Livro de Regras de Katowice (AKKERHUIS, 2019). No ano seguinte, a atenção estava voltada para a finalização da negociação do artigo 6º durante a COP-23 de Madri, porém as expectativas foram frustradas. Desse modo, a capacidade de influência do grupo dos países insulares em desenvolvimento é palpável na agenda climática internacional, mas não o suficiente para que suas vulnerabilidades estruturais diante das mudanças climáticas sejam resolvidas. Ainda são temas em disputa:

- o artigo 6º do Livro de Regras de Katowice;
- a necessidade de aumentar a ambição de redução urgente de emissão de gases de efeito estufas;
- iniciativas individuais e coletivas dos Estados para adaptação conforme prevê o Acordo de Paris.

5 ■ Analisando o Discurso de Cabo Verde na Assembleia Geral

Analisando o Relatório de Cabo Verde na Conferência Rio+20 de 2012 é possível constatar que suas políticas ambientais e os instrumentos legais de proteção e do

uso sustentável dos recursos naturais evoluíram com a independência política, acompanhando a emergência e a relevância que o debate ambiental tiveram no cenário internacional.

Nos primeiros 15 anos após a independência (1975-1990), as políticas ambientais visavam sobretudo resolver demandas das dinâmicas de vida rurais, combatendo a pobreza, o desemprego, através de iniciativas de subsistência alimentar, desenvolvimento agrícola e prezando pela conservação do solo, a gestão da água e pelo reflorestamento (FERNANDES, 2011). Nesta época, o país não possuía uma política ambiental bem definida, e nem um quadro legal e institucional para a proteção ambiental; as políticas ambientais eram apresentadas como parte do programa geral do governo e sem direcionamentos específicos.

No início da década de 1990, impulsionado pelo aumento da relevância dos debates sobre a política ambiental a nível internacional, em especial no contexto da Rio-92, Cabo Verde iniciou um processo de formulação de um quadro legal específico para o setor ambiental. A Lei 89/IV/93 e posteriormente o Decreto-Regulamentar 14/97 criaram as bases da política ambiental. Sem esquecer que o Artigo 72 da Constituição de 1992 define ser de responsabilidade das autoridades públicas elaborar e executar políticas de proteção ambiental. Desde então, programas dos governos passaram a fazer uma política ambiental transversal e descentralizada, presentes nos Planos Nacional Para o Desenvolvimento (PND) e nos Planos Estratégicos para o Desenvolvimento Sustentável (PEDS)¹².

Institucionalmente, os assuntos relacionados aos temas ambientais são trabalhados de forma interministerial, com o Ministério da Agricultura e Ambiente mantendo

12 Para mais detalhes sobre os Programas e planos de desenvolvimento consultar o Relatório à Conferência Rio+20 (RIO+20, 2012) e o Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável - PEDS 2017-2021 (UNITED NATIONS, 2020b).

a liderança na agenda. Entidades da sociedade civil, como ONGs e associações comunitárias desempenham um papel importante na implementação dos programas e planos de sustentabilidade ambiental. Além de serem entidades fiscalizadoras das políticas públicas, desenvolvem projetos relacionados à agricultura familiar, das pescas e atividades socioeducativas. Apesar de alguns avanços, o país ainda enfrenta desafios ambientais relevantes, como ações de reflorestamento, a mitigação das secas, crise hídrica, dentre outros.

Parcerias internacionais, em especial no âmbito multilateral, têm sido uma aposta dos sucessivos governos uma vez que o cumprimento das políticas ambientais, programas e planos estratégicos dependem de financiamento e tecnologias externas. O país coopera com as agências especializadas da ONU, em especial a FAO, o PNUMA e o PNUD. Em temas ambientais, assinou e ratificou boa parte dos acordos internacionais¹³.

Cabo Verde mantém cooperação com a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) na agenda ambiental. Em março de 2018, o país recebeu a VII Reunião dos Ministros do Ambiente da CPLP. Por meio do Conselho de Segurança Alimentar e Nutricional (CONSAN-CPLP) compartilha experiências, desenvolve formação superior e incentiva a pesquisa.

A União Europeia e Cabo Verde estabeleceram em 2007 um memorando de cooperação especial. No domínio ambiental, a UE dispõe de diversos programas setoriais de maior abrangência geográfica, a que Cabo Verde também tem buscado recorrer. Além disso, estão em curso programas de cooperação em áreas estratégicas como: energia, agricultura sustentável, setor privado

e de forma mais ampla os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável estabelecidos pelas Nações Unidas. Existem algumas controvérsias nos acordos realizados, por exemplo em relação ao Acordo de Parceria para a Pesca Sustentável (SFPA), que permite que 69 navios de alguns países da UE pesquem em águas marítimas caboverdianas. Esse acordo, além de ser visto como uma negociação penalizante¹⁴ para Cabo Verde em termos de valores financeiros acordados, é visto pelos ambientalistas como um risco à proteção da biodiversidade marinha em Cabo Verde (RTC, 20/10/2018).

Apesar de Cabo Verde geralmente ser entendido como pouco participativo no contexto regional (MADEIRA, 2015; TOLENTINO, 2015), a proteção ao meio ambiente tem sido uma agenda de aproximação junto à Comunidade Econômica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO). Por exemplo, em Cabo Verde, encontra-se instalado o Centro Regional para as Energias Renováveis e Eficiência Energética da CEDEAO (CERECE), instituição que tem o objetivo de promover a investigação na área de energias renováveis em Cabo Verde e nos países membros do bloco regional. Além disso, os países costeiros da CEDEAO realizam patrulhamento marítimo conjunto, fiscalizando não só a emigração e o comércio ilegal, mas também a pesca ilegal e a poluição do mar a fim de garantir a proteção do ambiente marinho.

Na agenda climática, Cabo Verde vem esboçando ações de liderança no contexto regional como a promoção de iniciativas junto aos SIDS africanos. Em 2015, o país organizou em Praia a primeira conferência do grupo, com o propósito de discutir os desafios pós-Acordo de Paris, os ODS da ONU e os objetivos da Agenda 2063 da União Africana. O último parágrafo do documento

13 Por exemplo: a Convenção sobre as Mudanças Climáticas, a Convenção da Luta contra a Desertificação, a Convenção sobre a Diversidade Biológica, a Convenção RAMSAR sobre a Proteção das Zonas Húmidas, A Convenção CITES sobre o Comércio Internacional de Espécies em Extinção, a Convenção de Estocolmo sobre Poluente Orgânicos Persistentes, A Convenção de Basileia sobre os Movimentos Transfronteiriços de Resíduos Perigosos, a Convenção de Viena e o Protocolo de Montreal sobre a Degradação da Camada de Ozônio, a Convenção de Abidjan sobre a Protecção do Ambiente Marinho e Costeiro, o Acordo de Paris dentre outros.

14 O protocolo do Acordo de Parceria para a Pesca Sustentável (SFPA), que expirava em 2018, permite navios da UE em especial de Espanha, Portugal e França, pesque 8.000 toneladas de atum e espécies afins em águas cabo-verdianas. Em contrapartida, a UE pagará a Cabo Verde uma contribuição financeira de 750.000 € por ano (que corresponde a 82.698.750 ECV). Para mais informações ver: EEAS, 17/10/2018.

final da conferência, denominado de Declaração de Praia, resume as preocupações do grupo:

Apreciamos o trabalho das alianças de países como a 'AOSIS' em advogar pelas necessidades especiais dos PEIDs em fóruns internacionais e nos processos intergovernamentais. Apreciamos também a iniciativa do Secretariado do 'ACP' pelo estabelecimento de um Fórum PEIDs que irá advogar para as necessidades específicas dos PEIDs da África, das Caraíbas e do Pacífico junto dos nossos parceiros europeus. É necessário reforçar as capacidades dos PEIDs para a implementação das agendas já assinadas, em particular, a implementação do Plano de Acção de Barbados, a estratégia das Maurícias, e o 'Samoa Pathway'. Com base nesta Conferência de Alto Nível, também reconhecemos a necessidade dos PEIDs Africanos se unirem em um grupo, para defender as necessidades especiais de nossos países nos fóruns regionais e globais.

Os SIDS africanos reconhecem a importância da coalizão em torno da AOSIS, porém, estão preocupados em defender também demandas específicas, pensando que os impactos das mudanças climáticas são díspares nos Estados insulares pertencentes a regiões diferentes.

Para Ourbak e Magnan (2017), muitos dos pequenos Estados insulares fizeram das mudanças climáticas a base da sua política diplomática internacional. As comunicações oficiais de Cabo Verde nos fóruns internacionais também sinalizam essa tendência. Analisando os pronunciamentos públicos oficiais dos representantes de Cabo Verde nas seções de abertura da Assembleia-Geral da Organização das Nações Unidas (AGNU) entre os anos de 2010 e 2019, percebemos que a ameaça climática e a urgência de criar soluções de mitigação e resiliência ganharam importância singular. Escolhemos analisar o período a partir de 2010 por ser o momento de construção do atual posicionamento internacional cabo-verdiano na agenda climática, desde as negociações preliminares que levam ao Acordo de Paris a partir do fracasso das negociações em Copenhague (2009) às posturas mais recentes.

A AGNU é um dos principais órgãos da ONU, criada na fundação da organização em 1945. Os pronunciamentos de abertura dos trabalhos ocorridos todo ano em setembro na sede da organização em Nova Iorque representam um momento importante para que as lideranças dos países membros evidenciem não só suas conquistas, mas também suas preocupações ao mundo. Todos os países têm direito à fala no púlpito central do salão principal. Os temas das declarações versam sobre os mais diferentes temas, e tendem a refletir grandes questões internacionais e temas caros à identidade dos países. Nas últimas 9 sessões da AGNU¹⁵, as representações de Cabo Verde foram feitas pelos seguintes representantes de Cabo Verde:

- Presidente da República de Cabo Verde Jorge Carlos de Almeida Fonseca (JCF), em 2012 e 2018;
- pelos Primeiros-Ministros de Cabo Verde - José Maria Neves (JMN) em 2010, 2011, 2013 e 2015 e Ulisses Correia e Silva (UCS), em 2017 e 2019;
- pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros de Cabo Verde - Luís Filipe Tavares (LFT), em 2016 e
- pelo embaixador de Cabo Verde junto às Nações Unidas, Fernando Jorge Wahnnon Ferreira (FJF) em 2014.

Elemento tradicional da identidade internacional cabo-verdiana, o discurso da “insularidade e vulnerabilidade estrutural” passou a ser associado às noções de “fragilidade climática e “ameaça à integridade territorial”:

(...) nas especificidades dos Estados insulares de que Cabo Verde é um caso paradigmático haverá que considerar alguns elementos essenciais quais sejam a ameaça a sua sobrevivência, em virtude das mudanças climáticas, a sua especial vulnerabilidade perante as catástrofes naturais, os riscos de perda da sua biodiversidade (...) (JMN, 2015).

15 Todos os discursos foram acessados em formato de áudio a partir da ONUNews, 2018.

Cabo Verde, pequeno Estado insular e com grande escassez de recursos, no apogeu dos seus 43 anos de independência (...) as vulnerabilidades estruturais de que padece o país não só se agravaram como tornaram-se mais complexas desde então. Prova disso são as crescentes assimetrias regionais acentuadas pela descontinuidade territorial de um país insular, os nefastos efeitos da seca e da desertificação e de outras alterações climáticas (...) (JCF, 2018).

A definição do tema e do enquadramento de um discurso de grande visibilidade internacional revela intencionalidades e posições do país. No caso de Cabo Verde, a explanação sobre suas vulnerabilidades são formas de chamar a atenção de organizações multilaterais e parceiros bilaterais. As falas demonstram a crença de que a cooperação e o multilateralismo podem ser o impulso necessário para a criação de resiliência e desenvolvimento sustentável tanto em Cabo Verde como nos demais SIDS:

*Nu mesti ONU pa djudanu na realiza nós kota parti na privensón di mudança klimatiku na garanti sigurança alimentar i na kombati penuria de águ. Nu ta konta ku ONU i ku tudu paizis dez impurtanti assembleia geral, tantu bilateral komu multilatéral, pa nu alinha na direción di ékonomia verdi i desenvolvimento, sustentavel*¹⁶ (JMN, 2011).

O governo do qual tenho a honra de fazer parte pretende desenvolver parcerias estratégicas com a reduzir riscos e minimizar fragilidades (...) Todavia o desafio ora imposto a um pequeno país vulnerável como Cabo Verde, ultrapassa as suas capacidades nacionais de mobilização de recursos técnicos e financeiras, e reclama ao apoio da comunidade internacional em geral e do sistema das nações unidas em particular, mais coordenado e previsível (LFT, 2016).

Nos discursos, fica exposta a crença de que a segurança climática de Cabo Verde, dos Estados insulares e do

restante do mundo passa pelo cumprimento dos acordos, convenções e programas internacionais muitos deles criados no âmbito das negociações anuais pela UNFCCC, em especial os acordos que pressupõem bases legais para o financiamento e para a transferências de tecnologias para os países pobres mais expostos aos riscos negativos das mudanças climáticas. Sem desmerecer a necessidade de medidas de mitigação para reduzir as emissões de gases do efeito estufa, para as lideranças de Cabo Verde seria fundamental concentrar-se nas medidas de adaptação.

Entrementes o novo acordo que se espera possa vir a ser assinado em Paris não deverá negligenciar o devido enquadramento das inevitáveis perdas e danos a questão do desenvolvimento e da transferência de tecnologia, criação de capacidades, bem como a definição clara e previsível dos apoios financeiros às nações mais vulneráveis (FJF, 2014).

Nações Unidas devem por isso desempenhar um papel catalisador do consenso e mobilizador dos recursos para fazer a diferença nas frentes de implementação, do financiamento e da capacitação. Senhor presidente, para os pequenos Estados insulares em desenvolvimento, uma implementação acelerada e célere do acordo de Paris sobre as mudanças climáticas é prioritária, deve ser prioritário para o mundo inteiro (UCS, 2017).

Em Cabo Verde, desde o processo de identificação das prioridades em matéria de adaptação até à aplicação e avaliação das políticas de resiliência, as ações são feitas em grande medida em parceria com entidades internacionais. Ou seja, além do financiamento dos projetos, existe uma colaboração com a *expertise* externa (consultores de ONGs internacionais ou dos organismos da ONU como PNUD, FAO e PNUMA). Para ter acesso a tais recursos, as lideranças políticas do país constroem internacionalmente a imagem de um país que, apesar das dificuldades naturais ou estruturais, possui condições que o credenciam para a cooperação e para financiamentos.

16 Discurso proferido na língua caboverdiana. Tradução nossa para o português: "Precisamos da ONU para nos ajudar a realizar a nossa cota-parte na prevenção das mudanças climáticas, em garantir a segurança alimentar e no combate à penúria de água. Contamos com a ONU e com todos os países dessa importante Assembleia Geral, tanto a nível bilateral como a nível multilateral, para alinharmos em direção de uma economia verde e desenvolvimento sustentável".

(...) Cabo Verde orgulha-se de ser uma referência em termos de liberdades democracia estados de direito, respeito e defesa dos direitos humanos e promoção da dignidade humana. A paz e a segurança, aliado a estabilidade política são ingredientes essenciais para o lançamento das bases e o bem estar das populações (JCF, 2018)

(...) a base mais segura para essas transformações, é a estabilidade política e a boa governança e a confiança alicerçada no primor da lei e na integridade das instituições. Estes são os maiores ativos que é em Cabo Verde fazemos questão de preservar, cuidar, valorizar e melhorar (UCS, 2019).

As escolhas dos elementos de um discurso não são gratuitas. Um dos recentes estudos do Instituto Ambiental de Estocolmo (SEI, na sigla em inglês) sobre financiamento da adaptação às mudanças climáticas demonstra que, além do Índice de Vulnerabilidade Climática, financiadores bilaterais e multilaterais consideram na escolha dos países receptores variáveis como importância estratégica (por exemplo, com quais países os Estados “solicitantes” compartilham seu comércio bilateral) e boa governança (presumindo que a ajuda será mais eficaz) (SAUNDERS, 2019). A análise do financiamento para adaptação internacional entre os SIDS entre os anos de 2010 à 2014 demonstra que Cabo Verde recebeu o maior número de programas de adaptação entre os SIDS, cerca de 13% do total dos programas, o que em parte pode ser explicado por seus bons indicadores em índices internacionais de governança¹⁷ (ROBINSON; DORNAN, 2017).

Sem desmerecer a importância do financiamento internacional, da transferência de tecnologias e de outras iniciativas de mitigação e adaptação que os instrumentos legais acordadas sobretudo no âmbito da UNFCCC em benefícios dos países menos desenvolvidos, em especial os insulares em desenvolvimento, podemos fazer uma leitura crítica sobre o “ciclo de dependência

estrutural” que os regimes de mudanças climáticas criaram. No caso de Cabo Verde, a dependência das iniciativas internacionais para adaptação e mitigação pode ser constatada nas entrelinhas dos programas, projetos elaborados ou nos PEDSs.

O encaminhamento da política de transformação da matriz energética serve como um exemplo. Na ocasião da 69ª sessão da AGNU (2010), o então Primeiro-Ministro José Maria Neves afirmou que Cabo Verde “pretende atingir 25% de penetração de energias renováveis em 2011 e 50% em 2020” (JMN, 2010). Essa meta acabou não sendo cumprida, e em janeiro de 2020 a produção de energia elétrica renovável no país não alcançou 30% do total por conta de limitações no financiamento e outras condicionantes externas. O provável é que a meta ambiciosa de 50% de fontes renováveis para 2020 foi definida pensando nos fundos de financiamentos internacionais, uma vez que internamente o país não dispõe de capacidade para suportar tais investimentos.

Assim como no planejamento energético, grande parte das estratégias estatais de adaptação às mudanças climáticas são dependentes dos impulsos externos. Além disso, a graduação de Cabo Verde ao grupo de Países de Renda Média feita em 2007 pela ONU dificulta o acesso aos recursos internacionais que priorizam Estados de mais baixa renda. Asemana (2019) argumenta que a graduação ocorreu quase que em simultâneo com a crise financeira global de 2008 que afetou muitos países parceiros de Cabo Verde, reduzindo ainda mais as fontes de apoio e cooperação internacional. Seu estudo concluiu que mudou a “natureza da ajuda externa para o país”, ou seja, diminuíram os subsídios e aumentaram os empréstimos, investimentos privados e endividamento do país (A SEMANA, 26/07/2018). É possível que isso tenha impactos negativos não só para as áreas sociais (como educação e saúde), mas também na área ambiental, em especial nas medidas de mitigação e adaptação às mudanças climáticas.

17 Com pontuação no Índice de Governança Global (WGI) de 1,62, o país era o mais bem colocado entre todos os 47 SIDS.

6 ■ Considerações Finais

Enquanto a inércia domina o cumprimento das obrigações acordadas nos acordos internacionais, o mundo estará vivendo sob a ameaça de eventos extremos de consequências devastadoras. Os estudos científicos são poucos otimistas quanto ao desafio de controlar o aquecimento global. De acordo com dados do relatório da Organização Meteorológica Mundial (OMM) publicado em novembro de 2018, os níveis de dióxido de carbono atmosférico no ano de 2017 atingiram 405 partes por milhão (ppm), um nível não alcançado nos últimos três a cinco milhões de anos (WMO, 2018). Além disso, em outubro de 2018, o IPCC publicou seu Relatório Especial sobre o Aquecimento Global (SR15), no qual a principal conclusão é que para atingir uma meta de um aquecimento global controlado de somente 1,5 °C (2,7 °F) são necessárias “mudanças rápidas” e “reduções profundas de no mínimo 45% das emissões de CO₂ em relação aos níveis de 2010 até 2030, atingindo ‘zero líquido’ por volta de 2050 (IPCC, 2018)”.

Os Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento têm um baixo nível de emissão de gases do efeito-estufa e pouca expressividade econômica, mas são alguns dos mais ameaçados pelas mudanças em curso. Esses Estados de forma individual teriam pouco poder para pressionar as negociações internacionais sobre as mudanças climáticas. Porém, por meio de coalizões Sul-Sul, em especial a AOSIS, têm sido capazes de formular uma agenda própria de discussões e aumentar sua influência nas negociações globais, pressionando por políticas mais ambiciosas quanto à contenção, mitigação e adaptação às mudanças climáticas. Algumas das bandeiras da aliança são a obrigatoriedade da meta de controle do aquecimento global em 1,5 °C para 2100, comparado ao nível pré-industrial, além do financiamento e da transferência de tecnologias.

Essa pesquisa apresentou os resultados parciais de uma agenda de pesquisa muito pouco explorada nos estudos internacionais, que é a análise da atuação dos pequenos Estados nas negociações internacionais para as mudanças climáticas. Por meio de fontes primárias, como discursos, relatórios e tratados, encontramos evidências de que esses países podem ter influência relevante nas negociações internacionais.

A agenda climática de Cabo Verde passou a fazer parte da identidade internacional do país, combinando tanto a necessidade de controlar e mitigar ameaças trazidas pelas mudanças climáticas quanto se aproveitar de possíveis benefícios dela oriundos, como a transferência de recursos e de tecnologia. O discurso dos pequenos países insulares em geral tem forte apelo emocional e moral. Durante a COP-15, o representante de Cabo Verde, ao defender um acordo robusto e imediato, afirmou: “Ao cabo, compartilhamos a mesma casa” (*apud* CORNELOUP; MOL, 2013, p. 10.). No mesmo evento, falando a respeito do grupo dos SIDS, o representante dos Estados Unidos declarou: “ninguém têm preocupações mais legítimas do que eles”.

Sem negligenciar medidas de redução das emissões, para o que não possui obrigações internacionais, os esforços individuais de Cabo Verde estão centrados em políticas adaptativas. Com a participação na AOSIS, o país optou pela cooperação para fazer face aos inúmeros impactos negativos das mudanças climáticas no país. Coopera-se com países do Sul na formação de posições comuns de negociação e coopera-se com o Norte, na busca de recursos e investimentos. Porém, para um país historicamente dependente da ajuda externa, a graduação em 2007 ao grupo de países de desenvolvimento médio, fruto do aumento da renda *per capita*, reduziu o acesso a recursos destinados aos países menos desenvolvidos, impactando a estabilidade econômica.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ABREU, Ana Carolina Silva. De atores coadjuvantes a protagonistas: a atuação da AOSIS no Regime Internacional de Mudança Climática. TCC. .A Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Belo Horizonte, 2011.
- AKKERHUIS, Wanja. The Alliance of Small Island States and the Struggle Against the Tide of the Times: the Success of Leadership Strategies in a warming world. Bachelor project. Leiden University, Leiden, June 2019
- AOSIS-a. About AOSIS. disponível em: <https://www.aosis.org/about/> acesso em: 11 de jan. de 2020.
- AOSIS-b. Member States. disponível em: <https://www.aosis.org/member-states/>. acesso em: 11 de jan. de 2020.
- ASEMANA. Especialista: Transição de Cabo Verde a país de desenvolvimento médio causa perda de subvenções internacionais e sobre-endividamento, publicado em: 26 Julho 2019, disponível em: <https://www.asemana.publ.cv/?Especialista-Transicao-de-Cabo-Verde-a-pais-de-desenvolvimento-medio-causa&ak=1> , Acesso: 25 de Jan de 2020.
- BANCO MUNDIAL. Cabo Verde. Disponível em: <<https://data.worldbank.org/country/cabo-verde>>. Acesso em 16/04/2020.
- BARROS, Iara Jassira Costa; NÓBREGA, Rodolfo Luiz Bezerra, CEBALLOS, Beatriz Susana Ovruski de e GALVÃO, Carlos de Oliveira. Sistemas de captação de água de chuva em comunidades rurais da ilha de Santiago - Cabo Verde, IX Simpósio de Recursos Hídricos do Nordeste, 2008.
- BIERMANN, Frank; ABBOTT, Kenneth; ANDRESEN, Steinar, et alii. Navigating the Anthropocene: improving earth system governance. Science, 2012, vol. 335, no 6074, p. 1306-1307.
- BODANSKY, Daniel. The history of the global climate change regime. In: International relations and global climate change. LUTERBACHER, Urs; SPRINZ, Detlef F (ed). Londres: The MIT, 2001. p. 23-40.
- BRAGA, Patricia Benedita Aparecida; LANZA, Fabio. Tuvaluanos desassistidos globalmente em face da mudança climática: documentos oficiais, direitos humanos e o “não futuro”? in: rev. Ambiente & Sociedade, vol.19 no.4 São Paulo Oct./Dec. 2016
- CLIMATEWATCH. CLIMATEWATCH Data. 2020. Disponível em: <<https://www.climatewatchdata.org/>>. Acesso em 16/04/2020.
- CORNELOUP, Inés DE AGUEDA; MOL, Arthur PJ. Small island developing states and international climate change negotiations: the power of moral “leadership”. International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics, v. 14, n. 3, p. 281-297, 2014.
- COSTA, Suzano. A política externa cabo-verdiana na encruzilhada atlântica: entre a África, a Europa e as Américas. In: ÉVORA, I.; FRIAS, S. (Coord.) Seminário sobre Ciências Sociais e desenvolvimento em África. Lisboa: CEsA-ISEG-UTL, 2011. Cap. 16, p. 221-257.
-

- EEAS. A União Europeia renova Protocolo do Acordo de parceria de pesca sustentável com Cabo Verde. Comunicado de Imprensa. 17/10/2018. Disponível em: https://eeas.europa.eu/delegations/guinea/52312/uni%C3%A3o-europeia-renova-protocolo-do-acordo-de-parceria-de-pesca-sustent%C3%A1vel-com-cabo-verde_pt. Acesso em 23/01/2020.
- ELLIOT, Lorraine. *The global politics of the environment*. Londres: Macmillan, 1998.
- ECKERSLEY, Robyn. *Global Environmental Politics*. In: *An introduction to international relations*, DEVETAK, Richard; BURKE, Anthony, GEORGE, Jim. (Orgs), 2nd ed. Cambridge, Cambridge University Press, 2012. p. 462- 474.
- ESTADO DE SÃO PAULO, O. Editorial. 30/8/2007.
- FERNANDES, Ermelindo P. *Os Problemas Ambientais em Cabo Verde: Políticas e Medidas de Protecção Ambiental- Estudo do Caso Comparativo “Praia Vs São Salvador do Mundo*. FCSH, Universidade Nova de Lisboa, Lisboa, 2011.
- FLORES, Isabella Onzi et al. *A efetividade do regime internacional de mudanças climáticas frente aos desafios do antropoceno*. 2017.
- GIDDENS, Anthony (2011) *The Politics of Climate Change*. Cambridge: Polity Press.
- GONÇALVES, António M. *Política Externa de Cabo Verde 1975 a 2008*. Universidade Lusíada de Lisboa, Lisboa, 2010.
- HALLDING, Kars. *Together alone: BASIC countries and the climate change conundrum*. Nordic Council of Ministers, 2011.
- IPCC. *Climate Change. The IPCC Scientific Assessment*. 1990.
- IPCC. Summary for Policymakers.** Working Group I Contribution to the IPCC Fifth Assessment Report *Climate Change 2013: The Physical Science Basis*. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/02/AR5_SYR_FINAL_SPM.pdf>. Acesso em 28 de abril de 2020.
- IPCC. *Summary for policymakers*. In: *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, 2014. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/report/ar5/wg2/> acesso: 15 de jan. de 2020.
- IPCC. *Summary for policymakers*. In: *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability. Part A: Global and Sectoral Aspects. Contribution of Working Group II to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, 2014. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/report/ar5/wg2/> acesso: 15 de jan. de 2020.
- KRASNER, Stephen D. *Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables*. *Rev. Sociol. Polit.* 2012, vol.20, n.42, pp. 93-110.
-

- LAZZARI, Bianca Dall'asta. O aumento do nível do mar e o caso dos microestados insulares: possíveis soluções no direito internacional. Universidade Federal de Santa Catarina Florianópolis, 2015.
- MADEIRA, João Paulo. Cabo Verde: Geopolítica e projeção de um pequeno Estado Insular na África Ocidental: in. Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais, v.4, n.8, Jul./Dez. 2015 | p.59-79.
- MOREIRA, Helena Margarido. A Formação da Nova Geopolítica das Mudanças Climáticas. VI Encontro Nacional da ANPPAS, Belém, 2012.
- NARAYAN, Rita. AOSIS ministers lay out priorities ahead of week, in: looptonga. 8 dez. de 2015, disponível em: <http://www.looptonga.com/content/aosis-ministers-lay-out-priorities-second-week-talks> acesso: 17 de Jan. de 2020.
- NEWELL, Peter. Climate Change. In: An introduction to international relations, DEVETAK, Richard; BURKE, Anthony, GEORGE, Jim. (Orgs), 2nd ed. Cambridge, Cambridge University Press, 2012. p. 462-474.
- ONUNNEWS. 2018. Disponível em: <https://news.un.org/pt>. Acesso em 20/06/2018.
- OURBAK, Timothée; MAGNAN, Alexandre K. The Paris Agreement and climate change negotiations: small islands, big players. in: Regional Environmental Change. 2017. disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/s10113-017-1247-9> . Acesso em: 01 de jan de 2020.
- PEREIRA, Matheus Gomes; DONATO, Manuella. A inserção do Sul Global no debate ambiental: uma análise a partir do Relatório de Founex. In: Revista de Iniciação Científica em Relações Internacionais , v. 2, 2014. p. 70-86.
- PNUMA, Emissions Gap Report 2019: Publicado em novembro de 2019. disponível em: <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/30797/EGR2019.pdf?sequence=1&isAllowed=y> Acesso: 17 de jan. de 2020.
- RIBEIRO, Wagner Costa. A Ordem Ambiental Internacional. São Paulo: Contexto, 2010.
- RIO+20. Relatório à Conferência Rio+20. 2012. Disponível em: <http://www.rio20.gov.br/documentos/relatorio-rio-20.html>. Acesso em 30/01/2020.
- RTC. Entrevista com Luís Filipe Tavares Ministro dos Negócios Estrangeiros. 20/10/2018. Disponível em: http://www.rtc.cv/index.php?paginas=47&id_cod=72515. Acesso em: 23 de jan. de 2020.
- SANTOS, Marcelo. Global justice and environmental governance: an analysis of the Paris Agreement. Revista Brasileira de Política Internacional, 60(1): e008, 2017
- SAUNDERS, Nicholas. Climate Change Adaptation Finance: Are the Most Vulnerable Nations Prioritized? SEI, 2019. Disponível em: <https://www.sei.org/wp-content/uploads/2019/04/climate-change-adaptation-finance-are-the-most-vulnerable-nations-prioritised.pdf>. Acesso em 23/01/2020.
-

- SCHIMITT, Thales Jéferson Rodrigues; GONÇALVES, Verônica Korber. A migração ambiental no regime internacional de mudança climática sob a perspectiva da AOSIS: Rev. Conversas e Controvérsias V. 6, N. 1, JAN-JUN. 2019.
- SEMANA, A. Especialista: Transição de Cabo Verde a país de desenvolvimento médio causa perda de subvenções internacionais e sobre-endividamento. 26/07/2019. Disponível em: <https://www.asemana.publ.cv/?Especialista-Transicao-de-Cabo-Verde-a-pais-de-desenvolvimento-medio-causa&ak=1>. Acesso em 25/01/2020.
- SIDI, 2020. Report Of The Global Conference On The Sustainable Development Of Small Island Developing State. Disponível em: <https://web.archive.org/web/20120213104151/http://www.sidsnet.org/docshare/other/BPOA.pdf>. Acesso em 3 de maio de 2020.
- TOLENTINO, A. A Construção de um “País Inviável”. A VOZ: Semanário Independente de Cabo Verde, n. 1, p. 2-3, 2015.
- TONRA, BEN. Les petits pays ont aussi une politique étrangère. In: CHARILLON, Frédéric (dir.). **Politique Etrangère: Nouveaux regards**. Paris: Sciences Po, 2002. pp. 331-360.
- UNCTAD. Proceedings of the United Nations Conference on Trade and Development, third session. Santiago do Chile, 1972. Disponível em: https://unctad.org/en/Docs/td180vol1_en.pdf. Acesso em 14 de Jan de 2020.
- UNFCCC. Synthesis report on the aggregate effect of the intended nationally determined contributions, 2016. Disponível em: <http://unfccc.int/resource/docs/2016/cop22/eng/02.pdf>. acesso: 15 de jan 2020.
- UNFCCC. 2018. Mecanismo Internacional De Varsovia Para Las Pérdidas Y Los Daños. Disponível em: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Poster%20WIM%20structure%20spanish.pdf>. Acesso em 17/01/2020.
- UNITED NATIONS. Climate change: What is the Paris Agreement? 2019. Disponível em: <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/what-is-the-paris-agreement>. Acesso em: 26/12/2019.
- UNITED NATIONS. SIDS. 2020a. Disponível em: <https://sustainabledevelopment.un.org/topics/sids/list>. Acesso em 14 de jan. de 2020.
- UNITED NATIONS. Plano Estratégico de Desenvolvimento Sustentável de Cabo Verde. 2020b. Disponível em: <https://cabo Verde.un.org/index.php/pt/33731-plano-estrategico-de-desenvolvimento-sustentavel>. Acesso em 30/01/2020.
- VIOLA, Eduardo. A Evolução do Papel do Brasil no Regime Internacional de Mudança Climática e na Governabilidade Global. Revista Cena Internacional, Brasília, n. 6, p. 2-25, jun 2004.
- _____. O regime internacional de mudança climática e o Brasil. Revista Brasileira de Ciências Sociais, 2002, vol. 17, no 50, p. 25-46.

_____; FRANCHINI, Matias; RIBEIRO, Thaís Lemos. Climate governance in an international system under conservative hegemony: the role of major powers. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 2012, vol. 55, p. 9-29.

WMO. Statement on the state of the global climate in 2018. disponível em: https://library.wmo.int/index.php?lvl=notice_display&id=20799#.XjUV0mhKjIW Acesso em 25 de jan. 2020
