
OS PAÍSES AFRICANOS NA GOVERNANÇA CLIMÁTICA: UMA ANÁLISE À LUZ DAS CONFERÊNCIAS DAS PARTES (COPS)

AFRICAN COUNTRIES IN CLIMATE GOVERNANCE: AN ANALYSIS OF THE CONFERENCE OF THE PARTIES (COPS)

DOI: 10.5380/cg.v%vi%i.91615

Mariana Ferreira Torres¹

Resumo

Os países do continente africano são particularmente vulneráveis aos efeitos da mudança do clima. Isto posto, este artigo objetiva analisar o aumento da participação dos países africanos na governança climática a partir das Conferências das Partes (COPs), realizadas no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (UNFCCC). Para isso, foi feita uma análise documental a partir das listas de participantes oficiais das reuniões das COPs, bem como uma revisão bibliográfica sobre o tema. Com este artigo, pretende-se chamar a atenção para a necessidade de viabilização da participação e maior representação dos países africanos nas arenas da governança climática, buscando a promoção da cooperação sobretudo para alavancar o desenvolvimento das políticas de adaptação nesses países, que são, notadamente, alguns dos mais vulneráveis à mudança do clima, bem como alguns dos menos desenvolvidos do mundo. Como foi mostrado, embora tenha havido um aumento no número de representantes dos países africanos nas COPs, na prática, esse aumento é pouco significativo, uma vez que os países africanos ainda não ocupam espaços de maior destaque nessas reuniões.

Palavras-Chave: África; Vulnerabilidade Climática; Governança Climática; COPs; ND-GAIN.

Abstract

African countries are particularly vulnerable to the effects of climate change. In this regard, this article aims at analyzing the increase of African countries' participation in climate governance from the Conferences of the Parties (COPs), held within the framework of the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). For this, a documental analysis was made from the lists of official participants of the COPs meetings, as well as a bibliographical review on the subject. This article intends to draw attention to the need to facilitate the participation and greater representation of African countries in the arenas of climate governance, seeking to promote cooperation above all to leverage the development of adaptation policies in these countries, which are, notably, some of the most vulnerable to climate change, as well as some of the least developed in the world. As shown, although there has been an increase in the number of representatives of African countries at the COPs, in practice, this evolution is not very significant, as African countries still do not occupy more prominent spaces in these meetings.

Keywords: Africa; Climate Vulnerability; Climate Governance; COPs; ND-GAIN.

¹ Doutoranda em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Mestre e Bacharel em Relações Internacionais pela PUC Minas. E-mail: marianafterres22@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0009-0000-1864-3344>.

1. INTRODUÇÃO

Os seres humanos sempre interagiram com o meio ambiente, fazendo uso de seus recursos para sobreviver. No entanto, foi em função do crescimento populacional e da prática de atividades intensivas na emissão de gases de efeito estufa (GEE)² nos últimos trezentos anos que esses se tornaram capazes de provocar alterações mais significativas neste meio (Steffen et al., 2011).

Se por um lado o aumento do uso dos combustíveis fósseis durante a Revolução Industrial contribuiu para a diminuição das restrições que limitavam o desenvolvimento humano (Pimenta; Teixeira; Nascimento, 2022), por outro, a mudança do clima se tornou um dos maiores desafios do século XXI à medida em que seus impactos perpassam os setores da vida social e afetam mais intensamente as populações mais vulneráveis (Behnassi et al., 2022). Desse modo, a mudança do clima representa uma ameaça à segurança humana e, embora seja um fenômeno global, existem países e populações mais vulneráveis aos seus impactos (IPCC, 2022). Neste sentido, países em desenvolvimento tendem a sofrer mais duramente com os efeitos da mudança do clima do que países desenvolvidos, dados que são mais vulneráveis e possuem menores capacidades de resposta a essa vulnerabilidade. Este é o caso dos países do continente africano, que, historicamente, são os que menos contribuíram para o aquecimento global através das emissões de GEE.

Entendendo que os países africanos são particularmente vulneráveis à mudança do clima, este artigo analisa se houve o aumento da participação numérica destes países nas reuniões das Conferências das Partes (COPs), da primeira realizada em 1995 até a última até então realizada, em 2022. As COPs são encontros realizados no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (em inglês, UNFCCC) e que, juntamente com outros acordos, tratados e protocolos, compõem a governança climática. Aqui, a participação dos países africanos será analisada a partir da comparação entre o número de representantes oficiais na COP1 e na COP27.

Para alcançar o objetivo proposto, o artigo está estruturado em três seções, além desta introdução e das considerações finais. Na segunda seção, uma revisão bibliográfica é feita sobre a mudança global do clima e a vulnerabilidade climática, bem como o Índice de Adaptação Global da Universidade de Notre Dame (ND-GAIN) é mobilizado a fim de evidenciar a vulnerabilidade dos países africanos. Optou-se pelo uso deste índice em função dos amplos recursos e dados disponibilizados e que, portanto, auxiliarão na compreensão da vulnerabilidade climática dos países africanos. Na terceira seção, uma revisão bibliográfica acerca da governança climática é feita, bem como sua relevância na busca por soluções globais para os desafios climáticos é discutida. Por fim, a quarta seção analisa a participação dos países africanos nas COPs a partir de uma análise documental das listas de participantes oficiais, disponibilizadas pela UNFCCC.

² Gases naturais e antropogênicos que absorvem e emitem radiação na superfície da Terra. O dióxido de carbono (CO₂), o óxido nitroso (N₂O) e o metano (CH₄) estão entre os principais GEE (IPCC, 2018).

Como será mostrado, houve o aumento da participação numérica dos países africanos nas COPs entre 1995 e 2022. Entretanto, tal avanço numérico ainda é pouco significativo, pois os países africanos permanecem sujeitos aos interesses dos atores que têm os destaques nas discussões - os países desenvolvidos -, ainda que haja cada vez mais um consenso internacional de que os países africanos são, juntamente com os pequenos Estados insulares em desenvolvimento (em inglês, SIDS), os mais vulneráveis aos efeitos da mudança do clima e, portanto, deveriam ocupar os espaços de maior destaque nessas reuniões.

2. MUDANÇA GLOBAL DO CLIMA E VULNERABILIDADE CLIMÁTICA

O Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) e a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (UNFCCC) são os dois principais instrumentos internacionais que lidam com a mudança do clima. O IPCC foi fundado em 1988 e tem como objetivo fornecer avaliações técnicas e científicas no que diz respeito à mudança do clima e seus riscos, apresentando aos países possibilidades para desenvolver políticas de mitigação e adaptação (IPCC, s/d). A UNFCCC, por sua vez, foi estabelecida em 1992, a partir da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável – também conhecida como Cúpula da Terra, Rio-92 ou Eco-92. Seu objetivo é alcançar a estabilização das concentrações de GEE na atmosfera de modo a evitar interferências humanas perigosas no sistema climático (UNFCCC, 1992).

Embora ambas lidem com a questão climática, cada uma apresenta sua definição para a mudança do clima. Para a UNFCCC, esta é “uma mudança do clima atribuída direta ou indiretamente à atividade humana, que altera a composição da atmosfera global e que se soma à variabilidade climática natural observada em períodos de tempo comparáveis” (UNFCCC, 1992, p. 3, tradução nossa)³. Em contrapartida, o IPCC a define como:

uma mudança no estado do clima que pode ser identificada (...) por mudanças na média e/ou na variabilidade de suas propriedades e que persiste por um período prolongado, normalmente décadas ou mais. A mudança do clima pode ser devida a processos internos naturais ou a forças externas (IPCC, 2018, p. 544, tradução nossa)⁴.

Embora esta definição indique que tanto fatores naturais quanto antrópicos possam provocar a mudança do clima, o IPCC tem deixado cada vez mais claro em seus relatórios que “é inequívoco

³ A change of climate which is attributed directly or indirectly to human activity that alters the composition of the global atmosphere and which is in addition to natural climate variability observed over comparable time periods.

⁴ Climate change refers to a change in the state of the climate that can be identified (...) by changes in the mean and/or the variability of its properties and that persists for an extended period, typically decades or longer. Climate change may be due to natural internal processes or external forces.

que a influência humana aqueceu a atmosfera, o oceano e a terra” (IPCC, 2021, p. 5, tradução nossa)⁵. De todo modo, fato é que à medida que a mudança do clima se agrava, seus efeitos se intensificam e ameaçam a segurança humana⁶, uma vez que prejudicam as infraestruturas de saúde e educação, os meios de transporte, os meios de subsistência e a produção de alimentos, a geração e o acesso à energia (IPCC, 2022), entre outras dimensões.

A vulnerabilidade, por sua vez, é um termo amplo que tem sido mobilizado para tratar diferentes questões (Mendes; Santos; Souza, 2020). Comumente, a vulnerabilidade diz respeito às condições determinadas por fatores físicos, econômicos, sociais e ambientais que aumentam a propensão de indivíduos e comunidades sofrerem danos como consequência de um evento ou acontecimento (UNDRR, s/d).

Para Wisner *et al.* (2004), o grau de vulnerabilidade enfrentado por um indivíduo ou uma população é determinado por uma combinação de fatores, que por sua vez, está relacionado às suas condições socioeconômicas, o que influencia suas capacidades de responder, enfrentar, resistir ou se recuperar de um evento. Nas palavras do autor, “a vulnerabilidade é determinada pelos sistemas sociais e pelo poder, não por forças naturais” (Wisner *et al.*, 2004, p. 7, tradução nossa)⁷. Assim, precisa ser compreendida no contexto dos sistemas econômicos e políticos nos quais um indivíduo está inserido. Nesta lógica, as populações mais pobres estão mais expostas aos riscos, e, portanto, são as mais vulneráveis.

Embora existam diferentes abordagens para a vulnerabilidade, neste artigo mobiliza-se a concepção aplicada à dimensão climática, que tem como foco as ameaças e riscos enfrentados por indivíduos e populações nos países em função do agravamento da mudança do clima, cujos efeitos afetam diretamente a segurança humana. Para Turner (2016), a vulnerabilidade aplicada ao contexto da mudança do clima refere-se à suscetibilidade de um indivíduo ou grupo social sofrerem danos decorrentes de uma determinada quantidade de exposição a um risco climático.

Aplicada à mudança do clima, a vulnerabilidade refere-se aos riscos por ela impostos aos meios de subsistência e aos bens das pessoas, sendo uma função de três fatores: (1) a exposição aos riscos, que depende das mudanças de longo prazo na temperatura e precipitação, da frequência de eventos climáticos extremos e desastres relacionados ao clima em cada região; (2) a sensibilidade aos riscos, que deriva do quão dependente dos recursos naturais como fontes de subsistência a população de uma região é; e (3) a capacidade de adaptação frente aos riscos, que refere-se às condições socioeconômicas da população e de instituições públicas e privadas responderem aos impactos da mudança do clima (Malik; Awan; Khan, 2012).

Tendo em vista que os países estão sujeitos a enfrentar os desafios impostos pela mudança do clima e dadas as dificuldades relacionadas às suas condições geográficas e socioeconômicas,

⁵ It is unequivocal that human influence has warmed the atmosphere, ocean and land.

⁶ “Uma condição que se cumpre quando o núcleo vital da vida humana é protegido e quando as pessoas têm a liberdade e a capacidade de viver com dignidade” (IPCC, 2018, p. 551, tradução nossa).

⁷ This vulnerability is determined by social systems and power, not by natural forces.

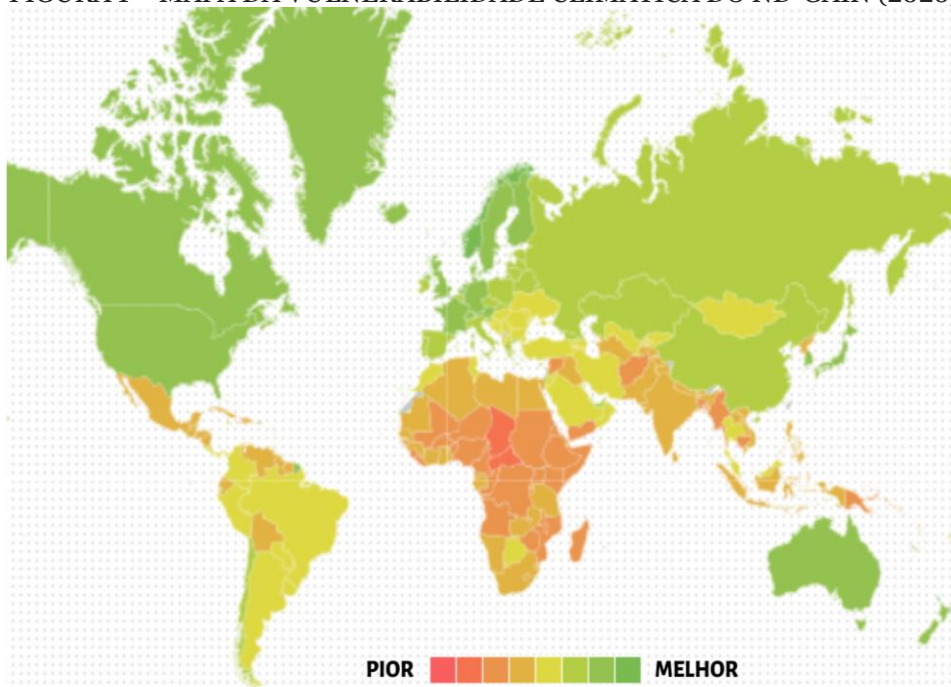
alguns são mais vulneráveis do que outros, assim como alguns estão mais preparados para adotar medidas de adaptação e mitigação do que outros. Neste sentido, Oliveira e Porto-Gonçalves (2015, p. 11) escrevem que “embora o problema seja comum e global, ele se apresenta de modo geograficamente desigual”. Dessa forma, reforçam a ideia de que os impactos da mudança do clima variam conforme as condições geográficas e o nível de desenvolvimento econômico dos países, que por sua vez determina a capacidade das populações e governos lidarem com seus efeitos adversos.

Assim, países em desenvolvimento sofrem mais do que países desenvolvidos, onde as condições de vida são melhores e os governos dispõem dos recursos necessários para enfrentar os desafios impostos pela mudança do clima de maneira mais eficiente (Malik; Awan; Khan, 2012). Desse modo, entende-se que os efeitos da mudança do clima são sentidos em intensidades diferentes pelas populações e pelos países, o que evidencia a injustiça climática⁸, já que, muitas vezes, países que historicamente menos contribuíram para o agravamento da mudança do clima são mais vulneráveis a ela, enquanto os que mais contribuíram são menos vulneráveis. Este é o caso dos países africanos, que historicamente, contribuíram menos em termos das emissões de GEE, mas em função de diversos fatores, são altamente vulneráveis aos efeitos desta mudança.

Com a finalidade de evidenciar a vulnerabilidade dos países africanos à mudança do clima, o Índice de Adaptação Global da Universidade de Notre Dame (ND-GAIN) será mobilizado. Este índice calcula a vulnerabilidade dos países a partir de duas dimensões: (1) sua vulnerabilidade propriamente dita; e (2) a capacidade de resposta dos Estados a essa vulnerabilidade. A primeira é medida a partir de seis setores: água, alimentos, habitat humano, infraestrutura, saúde e serviços ecossistêmicos. A segunda é medida a partir de três componentes da capacidade de resposta: social, econômica e de governança. Cada dimensão tem seus próprios indicadores e índices medidos separadamente (Chen *et. al*, 2023). No entanto, o índice geral do ND-GAIN, que mede a vulnerabilidade climática dos países, é calculado a partir da conjugação destas dimensões. A Figura 1 apresenta o mapa da vulnerabilidade climática do ND-GAIN correspondente ao ano de 2020.

⁸ A justiça climática é aquela “que vincula desenvolvimento e direitos humanos para alcançar uma abordagem centrada no ser humano para lidar com a mudança climática, salvaguardando os direitos das pessoas mais vulneráveis e compartilhando os ônus e benefícios da mudança climática e seus impactos de forma equitativa e justa” (IPCC, 2018, p. 552, tradução nossa).

FIGURA 1 – MAPA DA VULNERABILIDADE CLIMÁTICA DO ND-GAIN (2020)

FONTE: adaptado de *University of Notre Dame* (2022).

A Figura 1 evidencia que quanto mais intensa a cor vermelha, maior é o nível de vulnerabilidade de um país, e quanto mais intensa a cor verde, menor é o nível de vulnerabilidade de um país. Isto dito, a Figura 1 evidencia a África como a região com os maiores índices de vulnerabilidade climática em todo o mundo, o que significa que os países africanos estão mais propensos a serem intensamente impactados pelos efeitos da mudança do clima. Ainda com o propósito de apresentar os países africanos como os mais vulneráveis, observou-se os 10 países com as melhores pontuações no índice de vulnerabilidade climática do ND-GAIN, o que corresponde aos 10 países menos vulneráveis, e os 10 países com as piores pontuações no índice, o que corresponde aos 10 países mais vulneráveis, para o ano 2020. Esses dados são apresentados pela Tabela 1.

TABELA 1 – OS 10 PAÍSES MAIS E MENOS VULNERÁVEIS SEGUNDO O ND-GAIN (2020)⁹

MELHORES CLASSIFICAÇÕES (2020)			PIORES CLASSIFICAÇÕES (2020)		
País	Pontuação	Posição	País	Pontuação	Posição
Noruega	75.4	1º	Libéria	33.8	173º
Finlândia	72.0	2º	Zimbábue	33.1	174º
Suíça	71.9	3º	Afeganistão	33.0	175º
Suécia	71.3	4º	Níger	32.9	176º
Dinamarca	71.1	5º	Sudão	32.3	177º

⁹ Alemanha e Islândia e RDC e Eritreia ocupam a mesma posição em função de suas pontuações iguais.

Singapura	70.6	6º	RDC ¹⁰	31.1	178º
Áustria	70.1	7º	Eritreia	31.1	178º
Alemanha	69.8	8º	Guiné-Bissau	30.6	180º
Islândia	69.8	8º	RCA	27.1	181º
Nova Zelândia	69.7	10º	Chade	26.7	182º

FONTE: adaptado de *University of Notre Dame* (2022).

Convém esclarecer que os dados da Tabela 1 dizem respeito ao índice de vulnerabilidade climática do ND-GAIN que é calculado a partir da conjugação das duas dimensões anteriormente apresentadas. Assim, a Tabela 1 evidencia que quanto maior a pontuação de um país, menor é a sua vulnerabilidade, e quanto menor a pontuação de um país, maior é a sua vulnerabilidade. Por isto, em 2020, a Noruega foi o país com o menor índice de vulnerabilidade climática, enquanto o Chade foi o país com o maior índice de vulnerabilidade climática.

Os dados da Tabela 1 evidenciam que os 10 países menos vulneráveis à mudança do clima são desenvolvidos, enquanto 9 dos 10 países mais vulneráveis são africanos, sendo o Afeganistão a única exceção. Ainda, dos 10 países mais vulneráveis, 9 estão entre os menos desenvolvidos do mundo¹¹, sendo o Zimbábue a única exceção. Dito isso, ao olhar para o índice da vulnerabilidade climática do ND-GAIN, em 2020, observou-se o que Malik, Awan e Khan (2012) discutem: a relação entre o nível de desenvolvimento econômico dos países com o grau de sua vulnerabilidade à mudança do clima.

A fim de elucidar ainda mais esta situação, a Tabela 2 apresenta os dados das emissões cumulativas de CO₂, um dos principais GEE, por esses 20 países, entre 1800 e 2021. Aqui, segue-se a ordem dos maiores emissores para os menores dentro de cada um dos grupos.

TABELA 2 – EMISSÕES CUMULATIVAS DE CO₂ PELOS PAÍSES MAIS E MENOS VULNERÁVEIS (1800-2021)

MENOS VULNERÁVEIS (2020)		MAIS VULNERÁVEIS (2020)	
País	Emissões de CO ₂ (em toneladas)	País	Emissões de CO ₂ (em toneladas)
Alemanha	93.29 bilhões	Zimbábue	798.22 milhões
Áustria	5.57 bilhões	Sudão	473.84 milhões
Suécia	5.03 bilhões	Afeganistão	217.99 milhões

¹⁰ República Democrática do Congo.

¹¹ Dos 46 países classificados como os menos desenvolvidos do mundo, 33 são africanos (Angola; Benin; Burkina Faso; Burundi; RCA; Chade; Comores; República Democrática do Congo (RDC); Djibouti; Eritreia; Etiópia; Gâmbia; Guiné; Guiné-Bissau; Lesoto; Libéria; Madagascar; Malawi; Mali; Mauritânia; Moçambique; Níger; Ruanda; São Tomé e Príncipe; Senegal; Serra Leoa; Somália; Sudão do Sul; Sudão; Togo; Uganda; Tanzânia; e Zâmbia). Os outros países que integram a lista são: Haiti, Kiribati, Ilhas Salomão, Tuvalu, Afeganistão, Bangladesh, Butão, Camboja, Iêmen, Laos, Mianmar, Nepal e Timor Leste (UNCTAD, 2021).

Dinamarca	4.12 bilhões	RDC	195.41 milhões
Finlândia	3.23 bilhões	Libéria	53.78 milhões
Suíça	3.06 bilhões	Níger	51.52 milhões
Noruega	2.67 bilhões	Chade	36.60 milhões
Singapura	2.10 bilhões	Eritreia	18.82 milhões
Nova Zelândia	1.92 bilhões	RCA	10.81 milhões
Islândia	155.32 milhões	Guiné-Bissau	10.50 milhões

FONTE: adaptado de *University of Notre Dame* (2022).

A Tabela 2 evidencia a discrepância no total das emissões de CO₂ pelos 20 países. Enquanto os países menos vulneráveis são alguns dos maiores emissores, os mais vulneráveis são alguns dos que menos emitiram historicamente. As razões para isso se dão em função dos diferentes recursos e capacidades (científicos, tecnológicos, econômicos, institucionais, entre outros) para enfrentar os efeitos da mudança do clima que os países dispõem. Em síntese, os dados da Figura 1 e das Tabelas 1 e 2 não só evidenciam a vulnerabilidade climática dos países africanos como também colocam em evidência a prevalência da injustiça climática no mundo, de modo que países que menos contribuíram para a mudança do clima em curso são mais vulneráveis aos seus impactos. Por isto, faz-se importante entender a participação dos países africanos nas COPs, uma das principais arenas de negociação da governança climática.

3. GOVERNANÇA CLIMÁTICA

Na medida em que afeta a todos os países e todas as esferas da vida humana, a mudança do clima representa uma ameaça à saúde, segurança e desenvolvimento. Um dos principais desafios por ela impostos a bilhões de pessoas é a insegurança alimentar, uma vez que o aumento da temperatura terrestre, o prolongamento das secas, a maior ocorrência e intensidade de ondas de calor, tempestades e inundações são alguns dos impactos que afetam diretamente a produção de alimentos no mundo (IPCC, 2022).

Um relatório da Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO), divulgado em 2022, chama atenção para o agravamento dos níveis da fome e insegurança alimentar no mundo nos últimos anos. Em 2011, 8,3% da população mundial enfrentou a fome. Este número correspondia a 586.2 milhões de indivíduos. Em 2022, 9.8% da população mundial enfrentou a fome. Este número correspondia a 767.9 milhões de indivíduos (FAO, 2022). Este aumento parece estar relacionado com o agravamento da mudança do clima, embora não seja unicamente atribuído

a ela. A FAO também considera a ocorrência de conflitos, as crises econômicas e, mais recentemente, a pandemia da COVID-19 como fatores que contribuem para o agravamento da fome (FAO, 2022).

O enfrentamento à mudança do clima demanda ações globais para lidar com a urgência do problema. Frente a complexidade da mudança do clima e a demanda por ações efetivas para enfrentá-la, tem-se a discussão da governança, entendida como um sistema de ordenamento para a solução de problemas comuns a todos os países (Gonçalves; Freire; Rei, 2021). Para Herz e Hoffman (2004), a governança diz respeito a um sistema de regras e normas concebido por atores estatais e não-estatais para a promoção de uma estrutura ordenada no sistema internacional, cujo objetivo é a viabilização da cooperação em diversas áreas. Dessa forma, o termo é utilizado para fazer referência a questões que envolvem uma pluralidade de atores cujos interesses estejam em pauta nos processos de tomada de decisões.

A Comissão sobre Governança Global entende que a governança

é a soma das muitas maneiras pelas quais os indivíduos e instituições, públicas e privadas, gerenciam seus assuntos comuns. É um processo contínuo através do qual interesses conflitantes ou diversos podem ser acomodados e ações cooperativas podem ser tomadas (Commission on Global Governance, 1995, p. 1, tradução nossa)¹².

Neste sentido, Rosenau (1992) discute que a governança não é sinônimo de governo, embora ambos se refiram ao comportamento intencional, a atividades orientadas para um objetivo e a um sistema de regras. Enquanto o governo remete atividades respaldadas pela autoridade formal e pelos poderes de polícia para garantir a implementação de políticas, a governança refere-se a atividades apoiadas por objetivos compartilhados que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas e que não dependem necessariamente dos poderes da polícia para o seu cumprimento. Assim, a governança é um fenômeno mais inclusivo do que o governo, pois abrange instituições governamentais e mecanismos informais e não-governamentais (Rosenau, 1992).

Em síntese, a governança refere-se a um modo não hierárquico de governo, no qual atores não-estatais como organizações internacionais (OIs), organizações não-governamentais (ONGs) e outros segmentos da sociedade participam na formulação e implementação das políticas públicas. Assim, a governança se baseia na multiplicidade de atores, na interdependência entre eles, nos objetivos compartilhados por eles, além da participação das diferentes esferas nos processos que envolvem tomadas de decisão (Jacobi; Sinisgalli, 2012).

Lorenzetti e Carrion (2012) argumentam que o número cada vez maior de questões ambientais com implicações globais e transfronteiriças torna necessário o desenvolvimento de uma articulação internacional para a condução destes problemas. Ainda, entendem que os problemas

¹² Governance is the sum of the many ways individuals and institutions, public and private, manage their common affairs. It is a continuing process through which conflicting or diverse interests may be accommodated and co-operative action may be taken. It includes formal institutions and regimes empowered to enforce compliance, as well as informal arrangements that people and institutions either have agreed to or perceive to be in their interest.

ambientais têm como base a concepção de bens públicos, aqueles bens cujos benefícios ultrapassam fronteiras, grupos populacionais e gerações. Logo, pertencem a todos os indivíduos, que devem se unir para resolver ou minimamente administrar formas de enfrentar tais problemas.

Mitchell (2010) entende que os problemas ambientais são aqueles impactos exercidos pelos seres humanos no ambiente natural e que por consequência, despertam preocupação em outros países. O autor também argumenta que uma das maneiras pelas quais os problemas ambientais emergem na agenda internacional é quando seus impactos e a natureza antropogênica de suas causas se apresentam de modo imediato e com clareza para a população. Assim, à medida que os problemas ambientais se intensificam e alcançam cada vez mais a consciência das pessoas, ganham mais espaço e destaque na agenda internacional (Mitchell, 2010).

Isto dito, a mudança do clima é um dos principais problemas ambientais atualmente enfrentados pela humanidade, embora não seja o único. Assim, a governança para a questão climática, em termos específicos, envolve todo o mundo nas decisões a respeito da estabilização do sistema climático, seja através de organizações civis ou governamentais, com o propósito de obter ampla e irrestrita adesão ao projeto de manter a integridade do planeta. Neste sentido, representa um processo que decorre da articulação entre as autoridades tradicionais, os Estados, e outros setores da sociedade civil (Jacobi; Sinisgalli, 2012).

Pode-se, portanto, entender a governança climática como um processo que envolve diferentes partes com um objetivo comum: o problema a ser enfrentado e a gestão para enfrentá-lo (Jacobi; Sinisgalli, 2012). Neste sentido, essa governança é constituída por uma série de conferências, reuniões e cúpulas a respeito da questão climática na busca por soluções comuns para os problemas, e foi fortalecida a partir de 1970, com a realização de várias conferências no âmbito da ONU.

Em 1972, foi realizada a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, em Estocolmo. Essa foi a Conferência responsável por introduzir as questões ambientais no centro da agenda dos países membros da ONU. Seus resultados foram a Declaração de Estocolmo, documento com 26 princípios que destacam a importância dos Estados e das OIs na proteção ao meio ambiente, e a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), para coordenar e promover a cooperação na dimensão da proteção ambiental (Lorenzetti; Carrion, 2012).

Em 1983, a Assembleia Geral da ONU estabeleceu a Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Em 1987, essa Comissão divulgou o Relatório Brundtland, também conhecido como Nosso Futuro Comum, no qual o conceito de desenvolvimento sustentável foi apresentado como aquele que “atende às necessidades do presente sem comprometer a possibilidade de as gerações futuras atenderem a suas próprias necessidades” (United Nations, 1987, p. 24, tradução nossa)¹³. Este relatório foi a base conceitual para a Conferência das Nações Unidas sobre Meio

¹³ It meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs.

Ambiente e Desenvolvimento, realizada em 1992, no Rio de Janeiro. Essa Conferência foi um marco nas tentativas de conciliar os interesses dos países desenvolvidos e em desenvolvimento no que diz respeito aos problemas ambientais. Entre os resultados desta Conferência estão a criação da Agenda 21 e o estabelecimento da UNFCCC (Lorenzetti; Carrion, 2012).

Em 2002, foi realizada a Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, em Joanesburgo. O objetivo desta Conferência era propor ações para acelerar e fortalecer os princípios debatidos na Rio-92. Dois novos documentos dela resultaram: a Declaração de Joanesburgo e o Plano de Implementação, que reafirmou o compromisso com os objetivos estabelecidos na Rio-92, e apresentou metas para reduzir pela metade, até 2015, a proporção de pessoas sem acesso à água potável, além de promover a utilização de energias renováveis (Lorenzetti; Carrion, 2012).

Por fim, em 2012 foi realizada a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, novamente no Rio de Janeiro. Também conhecida por Rio+20, esta Conferência teve como objetivo a renovação do compromisso político dos países com o desenvolvimento sustentável. Entre os temas discutidos estavam a economia verde no contexto do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza e a estrutura institucional para que o modelo do desenvolvimento sustentável fosse alcançado (Lorenzetti; Carrion, 2012).

Na governança climática, a COP é o órgão supremo de decisão da UNFCCC e todos os Estados Partes da Convenção são nela representados (UNFCCC, s/d b). Desde o seu estabelecimento, as COPs são realizadas anualmente. Até a presente data foram realizadas 27 reuniões, sendo a primeira em 1995 e a última realizada em 2022. No contexto da realização da COP 1, as Partes já reconheciam que

a maior parcela das emissões globais históricas e atuais de gases de efeito estufa tem origem nos países desenvolvidos, que as emissões per capita nos países em desenvolvimento ainda são relativamente baixas e que a parcela das emissões globais originárias nos países em desenvolvimento crescerá para atender às suas necessidades sociais e necessidades de desenvolvimento (UNFCCC, 1995, p. 4-5, tradução nossa)¹⁴.

Esta noção das diferentes emissões de GEE e sua importância para o desenvolvimento é primordial para a UNFCCC, que estabeleceu o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas. Esse princípio determina que “as Partes desenvolvidas devem assumir a liderança no combate à mudança do clima e seus efeitos adversos” (UNFCCC, 1992, p.5, tradução nossa)¹⁵. Em outras palavras, cabe aos países desenvolvidos arcarem com os maiores custos para o enfrentamento à mudança do clima, tendo em vista que são os maiores responsáveis pelas emissões de GEE.

¹⁴ The fact that the largest share of historical and current global emissions of greenhouse gases has originated in developed countries, that the per capita emissions in developing countries are still relatively low and that the share of global emissions originating in developing countries will grow to meet their social and development needs (...).

¹⁵ The developed country Parties should take the lead in combating climate change and the adverse effects thereof.

Em 1997, a COP 3 foi realizada. Nesta oportunidade o Protocolo de Quioto foi acordado, estabelecendo que os países industrializados deveriam reduzir em 5,2% suas emissões de GEE, sobretudo as emissões de CO₂, no período entre 2008 e 2012. Por outro lado, o Protocolo não estabeleceu metas e obrigações aos países em desenvolvimento, como os países africanos, que contribuiriam através de medidas voluntárias de redução das emissões (UNFCCC, s/d c).

O Protocolo de Quioto, no entanto, não obteve sucesso e foi somente em 2015, na COP 21, que um novo acordo foi estabelecido. O objetivo do Acordo de Paris é fortalecer a resposta global à ameaça da mudança do clima, mantendo o aumento da temperatura global abaixo de 2° C acima dos níveis pré-industriais, buscando ao máximo limitar esse aumento a 1,5° C. Além disso, visa aumentar a capacidade dos países de lidar com seus impactos e tornar os fluxos financeiros consistentes com baixas emissões de GEE. Para atingir esses objetivos, o Acordo de Paris exige que todas as Partes apresentem seus esforços por meio das Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs)¹⁶, voltadas para a mitigação e adaptação à mudança do clima (UNFCCC, s/d d).

As Conferências realizadas no âmbito da ONU, as COPs realizadas no âmbito da UNFCCC e os documentos nelas estabelecidos formam a estrutura da governança climática. À medida que a mudança do clima se agrava e se torna cada vez mais uma preocupação global, um senso de urgência vem sendo veiculado a ela, uma vez que seus impactos têm implicações significativas no agravamento das desigualdades existentes e estão levando aqueles com baixa capacidade de adaptação a condições mais profundas de vulnerabilidade a choques e tensões (Sibiya *et al.*, 2022).

Desse modo, os desafios da mudança do clima tornaram-se uma questão de justiça social, e o reconhecimento tardio desses problemas é indicativo de falhas nacionais e globais na formulação e implementação de políticas e estratégias de adaptação adequadas que construam e aumentem a resiliência daqueles mais afetados por ela (Sibiya *et al.*, 2022). Logo, as conferências no âmbito da governança climática, sobretudo as COPs, ganham cada vez mais relevância no cenário internacional.

4. UM OLHAR DO CONTINENTE AFRICANO NA GOVERNANÇA CLIMÁTICA

Embora todas as Partes da UNFCCC¹⁷ sejam representadas nas COPs, a participação não ocorre de maneira igualitária nas conferências. Seria comum pensar que grupos de países mais vulneráveis ocupariam um espaço central no que diz respeito aos processos de formulação de políticas e desenvolvimento de acordos internacionais no âmbito da governança climática, mas este não tem sido o caso. Sibiya *et al.* (2022) argumentam que os grupos mais vulneráveis à mudança do clima carecem de voz para influenciar e participar destes processos, e que suas experiências e

¹⁶ Nationally Determined Contributions.

¹⁷ Até o dia 25 de outubro de 2022, a UNFCCC havia sido aderida por 198 Estados-Partes (UNFCCC, s/d a).

desafios associados à eventos climáticos são, muitas vezes, desconsiderados e não representados, o que acaba por implicar o agravamento de suas posições de vulnerabilidade. Certamente, há que ser considerada também as questões das capacidades materiais, financeiras e diplomáticas, que, por muitas vezes, impedem os países africanos de estarem presentes com um maior número de pessoal. Um dos grandes desafios enfrentados, mais recentemente, pelos países africanos em relação à participação na COP27 foi a pandemia da COVID-19. Este ponto será mais explorado a frente.

Uma vez que a mudança do clima não apenas perturba os meios de subsistência, mas também compromete o crescimento socioeconômico das populações mais afetadas, espera-se que os grupos mais vulneráveis ocupem o centro das discussões no âmbito das COPs. No entanto, desde o início das conferências, são os países desenvolvidos os que possuem maior destaque. Embora estes sejam os principais responsáveis pelas emissões de GEE, são também países que possuem recursos e capacidades para mitigar e se adaptarem aos efeitos adversos da mudança do clima. Este é o caso contrário ao dos países menos desenvolvidos, como a maioria dos países africanos.

Nesta seção, será analisado se houve o aumento da participação dos países africanos em uma das estruturas da governança climática, as COPs. Antes disso, no entanto, faz-se relevante esclarecer que dos 55 países africanos, 54 são membros oficiais da ONU e da UNFCCC, sendo o Saara Ocidental a única exceção (UNFCCC, s/d a; UNITED NATIONS, s/d). De todo modo, o fato de que todos os países africanos são membros da ONU e da UNFCCC é um ponto positivo, pois evidencia que, ao menos em quantidade, eles estão integrados ao sistema ONU e às suas estruturas para as questões climáticas.

Como mencionado anteriormente, até a presente data foram realizadas 27 reuniões da COP. Todas essas reuniões são apresentadas pelo Quadro 1, bem como o ano de sua realização e a cidade e país sede.

QUADRO 1 – CONFERÊNCIA DAS PARTES (1995-2022)

COP	ANO	SEDE
COP 1	1995	Berlim (Alemanha)
COP 2	1996	Genebra (Suíça)
COP 3	1997	Quioto (Japão)
COP 4	1998	Buenos Aires (Argentina)
COP 5	1999	Bonn (Alemanha)
COP 6	2000	Haia (Holanda) e Bonn (Alemanha)
COP 7	2001	Marrakech (Marrocos)
COP 8	2002	Nova Delhi (Índia)
COP 9	2003	Milão (Itália)

COP 10	2004	Buenos Aires (Argentina)
COP 11	2005	Montreal (Canadá)
COP 12	2006	Nairobi (Quênia)
COP 13	2007	Bali (Indonésia)
COP 14	2008	Poznan (Polônia)
COP 15	2009	Copenhague (Dinamarca)
COP 16	2010	Cancun (México)
COP 17	2011	Durban (África do Sul)
COP 18	2012	Doha (Catar)
COP 19	2013	Varsóvia (Polônia)
COP 20	2014	Lima (Peru)
COP 21	2015	Paris (França)
COP 22	2016	Marrakech (Marrocos)
COP 23	2017	Bonn (Alemanha)
COP 24	2018	Katowice (Polônia)
COP 25	2019	Madri (Espanha)
COP 26	2021	Glasgow (Reino Unido)
COP 27	2022	Sharm El-Sheikh (Egito)

FONTE: elaborado pela autora a partir de UNFCCC (s/d b).

O Quadro 1 evidencia que 5 das 27 reuniões das COPs realizadas até então foram sediadas por países africanos. A seguir, a Figura 2 apresenta as estatísticas de participação na COP 1.

FIGURA 2 – ESTATÍSTICAS DE PARTICIPAÇÃO DA COP 1 (1995)

	Partes/Estados/Organizações	Indivíduos
Partes	117	757
Estados observadores	53	112
Total de Partes + Estados observadores	170	869
Observadores do Secretariado da ONU	10	26
Observadores de agências especializadas da ONU	9	28
Observadores de Organizações Intergovernamentais (OIs)	12	23

Observadores de Organizações Não-Governamentais (ONGs)	165	979
Total de organizações observadoras	196	1056
Média	556	2044

FONTE: elaborado pela autora a partir de UNFCCC (1995).

A Figura 2 evidencia que: (a) 117 Partes oficiais estiveram presentes na COP 1, representadas por 757 indivíduos; e (b) 53 Estados estiveram presentes como observadores, representados por 112 indivíduos. Ainda, mostra a presença de outros atores na COP 1, como as agências especializadas da ONU, organizações intergovernamentais e ONGs, que participaram como observadores. A Figura 3, a seguir, apresenta as estatísticas de participação da COP 27.

FIGURA 3 – ESTATÍSTICAS DE PARTICIPAÇÃO DA COP 27 (2022)

	Estados/Organizações	Participantes
Partes	195	11.969
Estados observadores	0	0
Total de Partes + Estados observadores	195	11.969
Unidades e órgãos do Secretariado das Nações Unidas	38	432
Agências especializadas e organizações relacionadas	23	567
Organizações Intergovernamentais	99	1.151
Organizações não-governamentais	1.649	10.090
Total de organizações observadoras	1.809	12.241
Média	948	2.160
Participação total	2.950	26.370

FONTE: elaborado pela autora a partir de UNFCCC (2022).

A Figura 3 evidencia que: (a) 195 Partes oficiais estiveram presentes na COP 27, representadas por 11.969 indivíduos; e (b) diferentemente da COP 1, nenhum Estado esteve presente como observador. Além deste aumento das Partes oficiais, a Figura 3 também mostra que houve um aumento expressivo no número de agências e organizações observadoras, que passou de 196 (COP 1), para 1.809 (COP 27).

Feita essa breve discussão, neste momento, serão analisados os totais de representantes oficiais dos países africanos na COP 1 e na COP 27, a fim de verificar se houve um aumento neste número, à medida em que o grau de vulnerabilidade desses países se agravou. Esses dados são apresentados pelo Quadro 2, a seguir, de maneira comparativa.

QUADRO 2 – NÚMERO DE REPRESENTANTES DOS PAÍSES AFRICANOS NA COP 1 E NA COP 27

PAÍS	NÚMERO DE REPRESENTANTES NA COP 1 (1995)	NÚMERO DE REPRESENTANTES NA COP 27 (2022)
África do Sul	7	70
Angola	4	77
Argélia	9	49
Benin	5	113
Botsuana	3	78
Burkina Faso	3	127
Burundi	1	64
Camarões	1	63
Chade	7	123
Costa do Marfim	5	133
Djibouti	1	42
Egito	5	148
Eritreia	x	6
Essuatíni ¹⁸	1	15
Etiópia	2	86
Gabão	6	80
Gâmbia	2	86
Gana	5	94
Guiné	5	50
Guiné Bissau	4	27
Guiné Equatorial	1	17
Ilhas de Madagascar	x	93
Ilhas de Cabo Verde	2	27
Ilhas de Comores	2	46
Ilhas de São Tomé e Príncipe	1	8
Ilhas Seychelles	2	29

¹⁸ À época, ainda era chamado de Suazilândia.

Lesoto	3	16
Libéria	2	116
Líbia	3	17
Malawi	3	104
Mali	3	71
Marrocos	7	153
Mauritânia	4	143
Moçambique	2	115
Namíbia	1	109
Níger	2	106
Nigéria	14	120
Quênia	5	306
República Centro-Africana	2	58
RDC	3	292
República do Congo	x	106
República de Maurício	3	8
Ruanda	2	107
Senegal	9	187
Serra Leoa	1	72
Somália	x	76
Sudão	2	85
Sudão do Sul	x	35
Tanzânia	3	151
Togo	5	137
Tunísia	6	103
Uganda	5	135
Zâmbia	5	109
Zimbábue	3	184

FONTE: elaborado pela autora a partir de UNFCCC (1995; 2022).

No Quadro 2, a cor amarela destaca os representantes observadores, enquanto a cor azul destaca os representantes oficiais. Das 117 Partes oficiais que estiveram presentes na COP 1, 25 eram

países africanos, que estiveram representados por 113 pessoas. Dos 53 Estados observadores que também estiveram presentes na COP 1, 24 eram países africanos, que estiveram representados por 69 pessoas. Assim, somadas às Partes e os Observadores, 49 dos 54 países africanos estiveram presentes na COP 1, representados por 182 pessoas. Os únicos países africanos que não tiveram representantes foram Eritreia, Madagascar, República do Congo, Somália e Sudão. Em contrapartida, das 195 Partes oficiais que estiveram presentes na COP 27, 54 eram países africanos, que estiveram representados por 4.972 pessoas. Diferentemente da COP 1, nenhum país africano esteve sem representantes na COP 27. Também ao contrário da COP 1, não houve Estados observadores na COP 27. O único país africano que não esteve presente nas COPs 1 e 27 é o Saara Ocidental, que não é membro da ONU, tampouco Parte da UNFCCC.

Os dados do Quadro 2 evidenciam um aumento expressivo do número de representantes de países africanos entre a COP 1 e a COP 27, sobretudo ao considerar que todos os países que estiveram presentes na COP 1 como observadores estiveram também presentes na COP 27 como Partes oficiais. Dessa forma, observou-se um avanço no que diz respeito à participação numérica dos 54 países africanos nas COPs. Os três países tiveram os aumentos mais expressivos em seu número de representações são Quênia, RDC e Senegal, enquanto os três menos expressivos são Eritreia, São Tomé e Príncipe e Ilhas Maurício.

Acredita-se que os aumentos mais expressivos das representações de Quênia, RDC e Senegal e menos expressivos de Eritreia, São Tomé e Príncipe e Ilhas Maurício não tenham relação única e exclusiva com a magnitude dos impactos da mudança do clima nestes países. Isto porque RDC, Senegal, Eritreia e São Tomé e Príncipe estão entre os 46 países menos desenvolvidos do mundo (UNCTAD, 2021), o que afeta – direta ou indiretamente – os recursos disponíveis para que estes países consigam realizar a logística deste tipo de evento. Ademais, São Tomé e Príncipe e Ilhas Maurício são pequenos Estados insulares e, consequentemente, estão altamente sujeitos a sofrerem mais duramente com os impactos do aquecimento global. RDC e Eritreia também figuram entre os 10 países mais vulneráveis do mundo (conforme dados da Tabela 1). Dessa forma, acredita-se que o aumento mais expressivo da presença de Quênia, RDC e Senegal, e o menos expressivo de Eritreia, São Tomé e Príncipe e Ilhas Maurício possa ter alguma relação com as capacidades materiais – econômicas, diplomáticas, políticas, institucionais, técnico-científicas, entre outras – destes países, que acabam por influenciar suas participações nas reuniões das COPs.

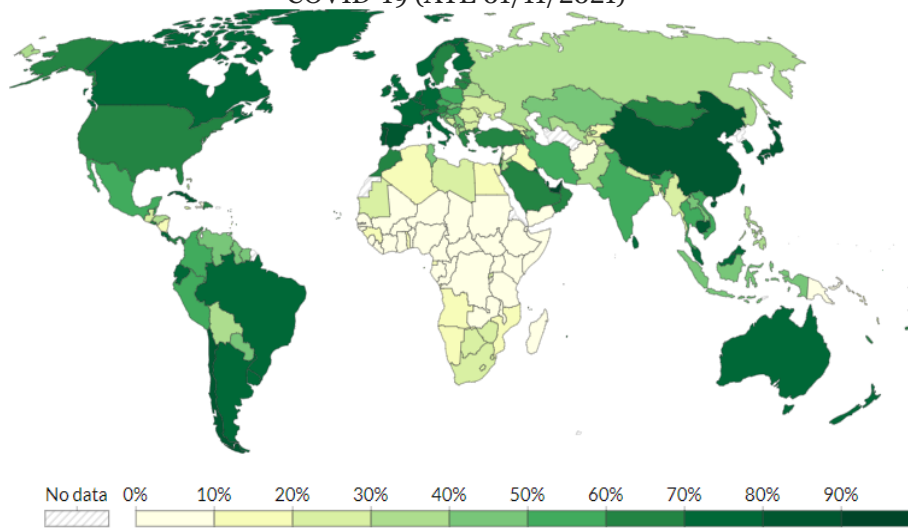
Retomando os dados do Quadro 2, tem-se que embora de maneira geral, tenha sido observado o aumento no número de representantes de países africanos da COP 1 para a COP 27, isso não necessariamente significa que, nas reuniões propriamente ditas, a representatividade dos países africanos tenha aumentado. Isso porque os países da África, na prática, têm pouca representatividade nas arenas de negociação climática, ainda que esses sejam os mais vulneráveis. Essa pouca representatividade, como discutida acima, se dá em função dos desafios das capacidades destes países em aspectos amplos que acabam impossibilitando sua participação e, quando a

permite, são sombreados pelos enfoques nos países desenvolvidos e seus interesses. Foi somente na COP 26 e COP 27 que os países africanos e os SIDS passaram a ocupar um espaço de maior destaque.

No caso dos SIDS, foi somente na COP 26 que tanto os representantes de países quanto a mídia internacional se deram conta da situação crítica enfrentada por eles. Nesta ocasião, o Ministro das Relações Exteriores de Tuvalu, Simon Kofe, se dirigiu à Conferência em um discurso gravado dentro do mar com o objetivo de chamar atenção para a crise climática e o consequente aumento do nível dos mares, sobretudo para sua nação. Até então, a falta de representação dos países insulares nas COPs gerou temores de que as preocupações desses países não seriam devidamente representadas (The Guardian, 2021).

A respeito da COP 26 e a participação dos países africanos, convém esclarecer que em 2021 o mundo ainda vivia no espectro da pandemia da COVID-19. Portanto, a exigência das vacinas representou uma grande preocupação de que os países em desenvolvimento fossem excluídos do encontro. De fato, foi o que aconteceu com os países africanos. Os dados do número de pessoas que haviam recebido pelo menos uma dose de vacina contra a COVID, até novembro de 2021, mês da realização da COP 26, mostram que a África foi o continente com a menor taxa de vacinação. Em 1º de novembro de 2021, enquanto a maioria dos países do Norte Global já tinham vacinado pelo menos 70% de suas populações com pelo menos uma dose da vacina, os países do Sul Global, sobretudo os africanos, não passaram de 5% da população. A seguir, a Figura 4 evidencia a porcentagem de pessoas no mundo que receberam pelo menos uma dose da vacina contra a COVID, até 1º de novembro de 2021.

FIGURA 4 – PROPORÇÃO DE PESSOAS QUE RECEBERAM PELO MENOS UMA DOSE DA VACINA COVID-19 (ATÉ 01/11/2021)



FONTE: Our World in Data (s/d).

A partir da Figura 4, é possível observar a enorme discrepância entre o nível de vacinação entre o continente africano e o resto do mundo. Isto pode ter influenciado diretamente no número de representantes dos países africanos que viajaram até Glasgow para participarem da COP 26. Os

dados revelam que, até 1º de novembro de 2021, o país africano que mais tinha vacinado sua população em pelo menos 1 dose foi Marrocos, com uma porcentagem de 64.8%, seguido por Tunísia (45.5%), Botsuana (27.5%), África do Sul (25.8%), Líbia (22.7%), Mauritânia (21.2%) e Zimbábue (20.4%). Em contrapartida, os países que menos tinham vacinado suas populações com 1 dose da vacina foram Burundi (0%), RDC (0.1%), Sudão do Sul (0.8%), Chade (0.9%), Madagascar (1.3%), Mali (1.4%), Camarões (1.5%), Burkina Faso (1.6%) e Níger (1.9%) (Our World In Data, s/d).

Foi somente na COP 27, realizada em 2022, que o foco passou a ser, verdadeiramente, nos países mais vulneráveis à mudança do clima. Além do fato de a Conferência ter sido realizada no Egito, os países africanos, bem como outros países em desenvolvimento, ocuparam um espaço central nos debates. Isso porque após muitos anos dos pedidos de apoio financeiro por parte destes - que são muitos dos mais vulneráveis - terem sido negligenciados pelos países desenvolvidos, enfim chegou-se a um resultado consensual para o estabelecimento de arranjos financeiros, inclusive um fundo específico para perdas e danos para os países mais vulneráveis que enfrentam severamente os efeitos da mudança do clima (World Resources..., 2022).

Embora o estabelecimento do fundo para perdas e danos seja um avanço, representando o reconhecimento de que os países mais vulneráveis precisam de financiamento urgente para enfrentar o imediatismo da crise climática, fato é que tais recursos não fluirão imediatamente (United Nations, 2022). Isto representa mais uma barreira ao financiamento para o enfrentamento à mudança do clima nos países africanos.

Convém ainda esclarecer que uma das grandes urgências que os países africanos enfrentam é a necessidade de levar a energia para todas as pessoas de todos os países do continente. Atualmente, 24 dos 54 países africanos têm menos de 50% de suas populações com acesso à eletricidade. Isto dito, é urgente melhorar o acesso à energia, sobretudo renovável e sustentável, tendo em vista que este é o primeiro passo para transformar as economias africanas. Outra demanda urgente é a canalização do investimento para a adaptação, o que permitirá aos países lidarem com a resiliência e apoiar suas populações no enfrentamento aos impactos da mudança do clima (United Nations, 2022), tendo em vista que que “enquanto nas outras regiões os principais desafios são a redução das emissões de carbono, na maior parte do território africano, os maiores dilemas são a adaptação da produção e a sobrevivência humana numa ecologia em deterioração” (Bassey, 2015, p. 11).

Dito isto, embora os países africanos tenham aumentado sua participação nas COPs, muito ainda precisa ser alcançado. Neste sentido, Sibiya *et al.* (2022) discutem que as atuais estruturas centralizadas de governança e tomada de decisão que foram criadas e projetadas para lidar com outros desafios sociais e econômicos, mas agora devem abordar questões climáticas, devendo ser reformadas e adaptadas para lidar com problemas contemporâneos induzidos pelo clima em contextos específicos, além de serem adaptados às realidades locais.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

O objetivo deste artigo era analisar se houve um aumento da participação dos países africanos na governança climática. Dito isto, observou-se que numericamente a participação dos países africanos nas COPs aumentou, sendo que principalmente as COPs 26 e 27 representaram um avanço neste sentido, tendo chamado atenção para o desenvolvimento das políticas de adaptação para os países mais vulneráveis e com menores recursos para enfrentarem os desafios da mudança do clima. Este é um ponto decisivo para o futuro das nações africanas. No entanto, um longo caminho ainda precisa ser percorrido, de modo a colocar ainda mais os países mais vulneráveis no centro dos debates, considerando a baixa contribuição destes para a mudança do clima em curso.

Neste sentido, se faz cada vez mais importante reconhecer, incentivar e possibilitar a participação e integração dos países africanos nas reuniões, cúpulas e conferências da governança climática. Somente assim suas demandas particulares serão ouvidas, o senso de urgência atendido e soluções conjuntas serão propostas, de modo a alcançar a cooperação financeira e tecnológica, permitindo que as nações africanas possam se adaptar e enfrentar suas condições de vulnerabilidade agravadas pela mudança do clima.

Uma vez que o foco deste artigo foi observar o aumento numérico desta participação, acredita-se que um possível desdobramento desta investigação seja analisar a falta de representatividade e participação discursiva dos países africanos nas COPs, considerando outros aspectos além do número de representantes de cada país, como capacidades materiais e diplomáticas, interesses domésticos e externos, entre outras.

*Artigo recebido em 27 de junho de 2023,
aprovado em 6 de fevereiro de 2024.

REFERÊNCIAS

BEHNASSI, Mohamed; GUPTA, Himangana; BAIG, Mirza Barjees; NOORKA, Ijaz Rasool (eds). **The Food Security, Biodiversity, and Climate Nexus**. Springer, 2022.

CHEN, C.; NOBLE, I.; HELLMANN, J.; COFFEE, J.; MURILLO, M.; CHAWLA, N. **University of Notre Dame Global Adaptation Initiative Country Index Technical Report**, p. 1-50,

2023. Available in:

https://gain.nd.edu/assets/522870/nd_gain_countryindextechreport_2023_01.pdf. Accessed in: 17 dez. 2023.

COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE. **Our Global Neighborhood**. Oxford University Press, Estados Unidos, 1995, p. 1-13. Disponível em: <https://www.gdrc.org/u-gov/global-neighborhood/>. Acesso em: 14 mai. 2023.

FAO; IFAD; UNICEF; WFP; WHO. 2022. **The State of Food Security and Nutrition in the World 2022**. Repurposing food and agricultural policies to make healthy diets more affordable. Rome, FAO, 2022. Disponível em: <https://www.fao.org/3/cc0639en/cc0639en.pdf>. Acesso em: 15 dez. 2023.

GONÇALVES, Alcindo; FREIRE, Daniel; REI, Fernando (orgs.). **Governança Global: desafios e complexidade**. Santos (SP): Editora Universitária Leopoldianum. 2021. E-book. Disponível em: <https://www.unisantos.br/wp-content/uploads/2021/03/governanca-global-2021-e-book.pdf>.

HERZ, Mônica.; HOFFMAN, Andrea Ribeiro. **Organizações Internacionais: história e práticas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

IPCC. **Intergovernmental Panel on Climate Change**. s/d. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/>. Acesso em: 19 dez. 2023.

IPCC, 2018. Annex I: Glossary [Matthews, J.B.R. (ed.)]. In: **Global Warming of 1.5°C**. An IPCC Special Report on the impacts of global warming of 1.5°C above pre-industrial levels and related global greenhouse gas emission pathways, in the context of strengthening the global response to the threat of climate change, sustainable development, and efforts to eradicate poverty. Cambridge University Press, Cambridge, UK and New York, NY, USA, pp. 541-562, DOI:10.1017/9781009157940.008. Disponível em: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/sites/2/2022/06/SR15_Full_Report_LR.pdf. Acesso em: 20 mai. 2023.

IPCC, 2021. Summary for Policymakers. In: **Climate Change 2021: The Physical Science Basis**. Contribution of Working Group I to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Disponível em: https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/report/IPCC_AR6_WGI_SPM_final.pdf. Acesso em: 16 mai. 2023.

IPCC, 2022. **Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability**. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge University Press. Cambridge University Press, Cambridge, UK and New York, NY, USA, 3056 p. Disponível em: https://report.ipcc.ch/ar6/wg2/IPCC_AR6_WGII_FullReport.pdf. Acesso em: 14 mai. 2023.

JACOBI, Pedro Roberto; SINISGALLI, Paulo Antonio de Almeida. Governança Ambiental e Economia Verde. **Revista Saúde e Ciência Coletiva**, v. 17, n.6, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/csc/a/DBXxLJvGdZr8yLLMbYms8ym/?lang=pt>. Acesso em: 19 mai. 2023.

LORENZETTI, Julia Vaz; CARRION, Rosinha Machado. Governança Ambiental: atores e cenários. **Cadernos EBAPE**, vol. 10, n. 3, 2012. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cebape/a/yJsDxVZzfqnLsLWLP4Hzp7w/?lang=pt>. Acesso em: 01 jun. 2023.

MALIK, Sadia Mariam; AWAN, Haroon; KHAN, Niazullah. Mapping vulnerability to climate change and its repercussions on human health in Pakistan. **Globalization and Health**. 8 (31), 2012.

Disponível em: <https://globalizationandhealth.biomedcentral.com/articles/10.1186/1744-8603-8-31>. Acesso em: 9 jun. 2023.

MENDES, Cristiano; SANTOS, Letícia Britto dos; SOUZA, Matilde de. Climate change, vulnerability and securitization. **Revista Brasileira de Política Internacional**, 63(1): e014, 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbpi/a/bsrLqTBZFyGqvNxsPGktRqx/?format=pdf&lang=en>. Acesso em: 12 mai. 2023.

MITCHELL, Ronald B. *International Politics and the Environment*. London: SAGE Publications, 2010.

OLIVEIRA, Denilson Araujo; PORTO-GONÇALVES, Carlos Walter. Apresentação à edição brasileira. In: BASSEY, Nnimmo. **Aprendendo com a África: a extração destrutiva e a crise climática**. Rio de Janeiro: Consequência, 2015.

OUR WORLD IN DATA. **Share of people who received at least one dose of COVID-19 vaccine, nov. 1, 2021**. s/d. Disponível em: <https://ourworldindata.org/grapher/share-people-vaccinated-covid?tab=map&time=2021-11-01>. Acesso em: 23 mai. 2023.

PIMENTA, Gabriel Fernandes; TEIXEIRA, Rodrigo Corrêa; NASCIMENTO, Victor de Matos. Antropoceno e mudança do clima na geopolítica do século XXI. **Revista Continentes**, v. 10, p. 204-223, 2022. Disponível em: <https://www.revistacontinentes.com.br/index.php/continentes/article/view/397>. Acesso em: 22 mai. 2023.

RITCHIE, Hannah. **Who Has Contributed Most to Global CO2 Emissions?** Our World in Data. 2019. Disponível em: <https://ourworldindata.org/grapher/cumulative-co-emissions>. Acesso em: 13 jun. 2023.

ROSENAU, James N. Governance, order and change in world politics. In: ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernst-Otto (eds.). **Governance without government: order and change in world politics**. Cambridge University Press, 1992.

STEFFEN, Will; GRINEVALD, Jacques; CRUTZEN, Paul; MCNEILL, John. The Anthropocene: conceptual and historical perspectives. **The Royal Society Publishing**, v. 369, n.1938, p. 842-867, 2011. DOI: <https://doi.org/10.1098/rsta.2010.0327>. Disponível em: <https://royalsocietypublishing.org/doi/10.1098/rsta.2010.0327>. Acesso em: 22 mai. 2023.

THE GUARDIAN. **Tuvalu minister to address Cop26 knee deep in water to highlight climate crisis and sea level rise**. 2021. Disponível em: <https://www.theguardian.com/environment/2021/nov/08/tuvalu-minister-to-address-cop26-knee-deep-in-seawater-to-highlight-climate-crisis>. Acesso em: 8 jun. 2023.

TURNER, Matthew D. Climate vulnerability as a relational concept. **Geoforum**, v. 68, p. 29-38, 2016. Disponível em: <http://ezl.periodicos.capes.gov.br/connect?session=sB6RdWUtRCeUO4uO&qurl=https%3a%2f%2fwww.sciencedirect.com%2fscience%2farticle%2fpii%2fS0016718515301585>. Acesso em: 17 mai. 2023.

UNDRR. **Terminology - Vulnerability**. s/d. Disponível em: <https://www.undrr.org/terminology/vulnerability#:~:text=The%20%20conditions%20%20deter, mined%20by%20%20physical,to%20the%20impacts%20of%20hazards>. Acesso em: 17 mai. 2023.

UNFCCC. **Conference of the Parties. First session. List of participants**. 1995. Disponível em: <https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/cop1/info5ro2.pdf>. Acesso em: 3 jun. 2023.

UNFCCC. **Conference of the Parties. Twenty-seventh session. List of participants.** 2022. Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cp2022_info03_part1.pdf . Acesso em: 3 jun. 2023.

UNFCCC. **United Nations Framework Convention on Climate Change.** 1992. Disponível em: https://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/conveng.pdf. Acesso: 7 mai. 2023.

UNFCCC. **Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change.** s/d a. Disponível em: <https://unfccc.int/process/parties-non-party-stakeholders/parties-convention-and-observer-states> . Acesso em: 02 jun. 2023.

UNFCCC. **Conference of the Parties.** s/d b. Disponível em: <https://unfccc.int/process/bodies/supreme-bodies/conference-of-the-parties-cop> . Acesso em: 04 jun. 2023.

UNFCCC. **What is the Kyoto Protocol.** s/d c. Disponível em: https://unfccc.int/kyoto_protocol . Acesso em: 9 mai. 2023.

UNFCCC. **Summary of the Paris Agreement.** s/d d. Disponível em: <https://unfccc.int/resource/bigpicture/index.html#content-the-paris-agreement> . Acesso em: 29 mai. 2023.

UNIVERSITY OF NOTRE DAME. **ND-GAIN Country Index.** 2022. Disponível em: <https://gain.nd.edu/our-work/country-index/download-data/>. Acesso em: 16 mai. 2023.

UNITED NATIONS. **COP 27: key takeaways for Africa.** 2022. Disponível em: <https://www.un.org/africarenewal/magazine/december-2022/cop27-key-takeaways-africa> . Acesso em: 19 jun. 2023.

UNITED NATIONS. **Member States.** s/d. Disponível em: <https://www.un.org/en/about-us/member-states> . Acesso em: 02 jun. 2023.

UNITED NATIONS. **Report of the World Commission on Environment and Development.** 1987. Disponível em: https://sswm.info/sites/default/files/reference_attachments/UN%20WCED%201987%20Brundtland%20Report.pdf. Acesso em: 9 mai. 2023.

WISNER, Ben; BLAIKIE, Piers; CANNON, Terry; DAVIS, Ian. **At Risk: natural hazards, people's vulnerability and disasters.** 2. ed. Londres: Routledge, 2003. 496 p. Disponível em: https://www.preventionweb.net/files/670_72351.pdf. Acesso em: 19 mai. 2023.

WORLD RESOURCES INSTITUTE BRASIL. **COP 27: principais resultados e perspectivas para 2023.** Disponível em: <https://www.wribrasil.org.br/noticias/cop27-principais-resultados-e-perspectivas-para-2023#:~:text=A%20COP27%2C%20realizada%20em%20Sharm,danos%20decorrentes%20das%20mudan%C3%A7as%20clim%C3%A1ticas>. Acesso em: 17 jun. 2023.