

# A COP15: apontamentos de campo

SÉRGIO ABRANCHES

A REUNIÃO sobre mudança climática, em Copenhague, hospedou uma cúpula de lideranças globais sem precedentes na história recente da diplomacia. A décima quinta conferência das partes da Convenção do Clima foi única na história das COP. Foi a primeira em que estiveram tantos dirigentes globais, mais de cem, depois da Rio 92. O grau de mobilização da sociedade civil nunca foi tão grande. Nunca uma COP foi precedida por tantas manifestações e ações em favor de um acordo sobre mudança climática em sintonia com as principais recomendações da melhor ciência do clima disponível.

Apesar da presença da elite do poder político mundial e da inédita demonstração de mobilização da sociedade civil globalmente organizada pelo tema, o que definiu o caráter singular tanto da cúpula de lideranças globais quanto da COP15 foi o desfecho confuso e melancólico. Como explicar que uma reunião que se dá no mais favorável contexto dos últimos tempos, com uma ampla janela de oportunidade aberta para um bom acordo, termine em ambiguidade e impasses subterrâneos?

## **Processo direto**

Os dirigentes das principais nações do mundo se envolveram em negociações diretas, de conteúdo e de detalhe, sem trabalho prévio dos diplomatas e tecnocratas, como sempre acontece nesse tipo de encontro. Normalmente, os funcionários graduados negociam e escrevem o resultado, os governantes depuram o texto, assinam e tiram a foto comemorativa. Em Copenhague, os líderes negociaram, discutiram o texto final, que não assinaram, e saíram sem foto ou fechamento formal da cúpula. Em um processo de negociação direta como esse, sem instância superior de apelação e sem trabalho diplomático prévio, resolvem-se os impasses que possam ser resolvidos amigavelmente e se elidem ou adiam aqueles que não têm solução amigável imediata.

Após a chegada dos chefes de Estado e governo, a COP15 parou de vez. Outro evento inédito. Uma cúpula política de governantes interveio em uma reunião diplomática formal, com agenda prefixada e procedimentos regulamentares. Desde o início ficou claro que se abrisse uma via política de negociação, que não tinha roteiro para desembocar no leito da negociação legal, no quadro da Convenção do Clima da ONU. Teria sido preciso que o acordo de cúpula contemplasse um “*software*” político para que fosse adequadamente transcrito do plano de negociações diretas entre chefes de Estado, para as formalidades do processo legal

das Nações Unidas. Esse “*software*” não foi imaginado nas negociações. Ele aparecia ao final, de forma improvisada, pela interferência da diplomacia multilateral.

A COP15 já vivia um impasse insolúvel no plano diplomático, ao se encerrar a “fase técnica”, a cargo de diplomatas e técnicos, que tomou sua primeira semana. Na “fase política”, sob comando dos ministros que chefiavam as delegações, o impasse se aprofundou e os ministros deixaram a solução para os chefes de Estado e governo, na cúpula que ocuparia a maior parte do último dia, sexta-feira, 18 de dezembro. As conversas entre dirigentes começaram na noite de quinta-feira, penúltimo dia, e continuaram na sexta. Não era uma reunião oficial da ONU, nem de outras organizações multilaterais institucionalizadas. Portanto era, para todos os efeitos, uma reunião política informal. De fato, nunca foram tantas as informalidades entre tantos e tão poderosos governantes. Essa era a razão fundamental por que eles deveriam prover a chave que permitisse traduzir suas conclusões informais em um acordo formal, no veio do processo legal instituído pela Convenção do Clima das Nações Unidas.

Conclusão: a última plenária da COP15 foi aberta em condições muito especiais. As negociações, que levariam a documentos conclusivos dentro do processo formal da ONU, haviam sido interrompidas. Os dois documentos centrais que vinham sendo negociados nos dez dias iniciais da COP, de um acordo dentro da Convenção do Clima e a proposta para o segundo período de compromissos do Protocolo de Kyoto, não puderam ser concluídos porque, em princípio, seriam substituídos pelo Acordo de Copenhague, negociado pelos governantes.<sup>1</sup> Não havia procedimento estabelecido para que o acordo substituísse esses documentos. O presidente da Convenção, o primeiro-ministro Lars Rasmussen, da Dinamarca, tentou fazer que o plenário aprovasse o acordo e o transformasse em documento oficial da ONU. Porém, sem instrução política dos governantes às delegações e sem a aprovação final dos chefes de Estado e governo, não havia possibilidade de consenso no plenário.

O texto final do Acordo de Copenhague não foi negociado pelo conjunto de dirigentes presentes à COP15. Ele foi negociado por um pequeno número de governantes. Uma cúpula de elite, dentro da cúpula. Os principais artífices desse acordo e também principais responsáveis por sua estrutura vaga e aguada foram os Estados Unidos, a França o Reino Unido e os países do Basic, grupo que reúne Brasil, África do Sul, Índia e China. A forma final foi decidida basicamente pelos Estados Unidos e pelo Basic.

Houve momentos de tensa interlocução entre o presidente Obama e o primeiro-ministro chinês Wen Jiabao. O motivo dos atritos foi a insistência dos Estados Unidos em mecanismos de transparência para metas de redução de emissões dos países em desenvolvimento de economias avançadas. A mediação desse conflito bilateral foi inicialmente feita pelo presidente Lula, que contribuiu para esse diálogo direto entre os dois dirigentes. Desde o discurso de Obama, logo após sua chegada a Copenhague, no qual fez diretamente a exigência de transparência,

o premiê chinês se recusava a encontrá-lo. A secretária de Estado já havia irritado os dirigentes chineses em sua coletiva de imprensa, um dia antes, em Copenhague. Jiabao considerava uma intromissão indevida exigir que ações voluntárias, financiadas pelo próprio país, fossem obrigatoriamente “mensuráveis, reportáveis e verificáveis”. Obama não abria mão dessa condicionalidade.

As duas posições expressavam restrições domésticas inarredáveis. Obama não conseguiria apoio interno se não exigisse maior compromisso e transparência da China em relação ao esforço global de redução de emissões de gases estufa. Jiabao refletia um traço da cultura nacional de seu país, inúmeras vezes invadido por forças estrangeiras, e desenvolveu um conceito de soberania e privacidade muito sensível a qualquer tipo de condicionante externo. Coube ao primeiro-ministro da Índia, Manmohan Singh, intermediar a disputa pela transparência. Ele sugeriu um mecanismo similar ao utilizado pela Organização Mundial do Comércio (OMC), pelo qual a verificação de números reportados pelo país se faria por solicitação expressa de outros signatários do acordo. Singh, ex-ministro das Finanças, responsável pela liberalização da economia da Índia, tem grande experiência em economia e comércio internacional.

Em sua primeira entrevista coletiva à imprensa depois de Copenhague, o negociador-chefe para mudança climática da Casa Branca, Todd Stern, reconheceu que a solução que terminou inserida no Acordo foi aceitável e justificava a adesão de seu país. Ou, na linguagem da ONU, a associação ao Acordo. Disse que ele havia incluído “uma provisão muito importante sobre transparência, inclusive com respeito às ações dos países em desenvolvimento assumidas por eles mesmos, e não apenas ações que eles desenvolvam quando recebam financiamento”.<sup>2</sup> No artigo quinto do Acordo, segundo Stern, há também provisão sobre detalhamento de instruções para a implementação do mecanismo. Uma tarefa que ainda vai requer negociações adicionais e talvez seja parte das conversações rumo à COP16.

O problema maior continua sendo saber se a China considera o resultado final aceitável. Até o dia 18 de fevereiro, o governo chinês ainda não havia esclarecido se o que informou à ONU formalmente, que “recomenda” e “apoia” o Acordo de Copenhague, significa o mesmo que “se associar” a ele, de acordo com a linguagem oficial. A Índia também ainda não esclareceu sua posição nesse sentido.

### **Um processo-limite**

Os países do G77 que não formam o Basic mostraram-se fortemente descontentes com a negociação do Acordo de Copenhague. Para eles foi um processo “sem transparência”. Assim o definiu seu presidente, o diplomata sudanês Lumumba Di-Aping, em entrevista à imprensa, no final da COP15, à qual estive presente. Posteriormente, esses países reiteraram sua contrariedade. O mesmo é verdade em relação aos países da Associação dos Pequenos Estados-Ilha (Aosis), fortemente vulneráveis à elevação do nível do mar relacionada à mudança climática. Eles queriam um acordo mais exigente e compromisso dos países desenvolvi-

dos com metas mais ousadas de redução de gases estufa. Vários se recusaram a se associar ao Acordo.

As nações desenvolvidas, especialmente Estados Unidos, França e Alemanha, embora frustradas com o resultado, fizeram e continuam fazendo muito esforço para que o Acordo vingue e seja aprofundado. Os presidentes Barack Obama, dos Estados Unidos, e Nicolas Sarkozy, da França, deram entrevistas à imprensa antes de saírem de Copenhague. Disseram que haviam defendido um acordo legalmente vinculante, mas não haviam conseguido. “Ainda precisaremos de muito trabalho e de criação de confiança entre países desenvolvidos, em desenvolvimento e menos desenvolvidos para que possamos ter um acordo legalmente vinculante”, disse Obama. Sarkozy disse algo muito parecido. Obama disse, ainda, que ele preferia que houvesse um acordo vinculante e que se deveria trabalhar por ele ao longo de 2010. “Mas será muito difícil, tanto dentro de cada país, como entre os países”, admitiu. Sarkozy expressou aos jornalistas franceses e no *twitter* do Elysée que “as dificuldades dessa conferência mostraram que o sistema da ONU está exaurido. A questão da governança internacional está posta, porque não houve progresso nela”. Para ele, porém, foi “o melhor acordo possível, eu o assinei em nome da França e assumo”. Obama disse que não tinha certeza se, tecnicamente, o acordo precisaria ser assinado, porque não era um tratado, “mas é um compromisso do Estados Unidos e vamos cumpri-lo”.

Essas declarações fizeram contraponto ao silêncio dos países em desenvolvimento, que não se manifestaram. O presidente Lula não deu entrevista à imprensa ao final. Saiu diretamente para o aeroporto. Entretanto, foi ao lado dele que Obama se sentou para negociar os termos do acordo possível com os emergentes, especialmente a China. Sarkozy fez questão de registrar, em sua coletiva final, que “o primeiro texto que desbloqueou a conferência foi a declaração franco-brasileira exigindo a reunião da noite anterior”. Ele se referia à reunião de chefes de Estado ou governo que ocorreu no Bella Center, na quinta-feira à noite, 17 de dezembro, após jantar com a rainha Margrethe da Dinamarca, na qual o presidente Obama não estava presente. Obama só chegaria na manhã da sexta-feira.

O nível de desorientação que se seguiu à saída dos chefes de Estado reflete perfeitamente a contradição essencial do encontro de Copenhague. Instalaram-se no Bella Center dois processos inteiramente distintos, que encontram grande dificuldade em coabitar o mesmo espaço político. Um era uma cúpula única de chefes de Estado sem regra fixa, horizontal, com processo decisório aberto, puramente político. Outro, a Conferência das Partes de um tratado da ONU, como a Convenção do Clima, um processo hierárquico, vertical, formal, com regras rígidas e um processo de decisão predefinido, com regra de unanimidade. Qualquer país pode vetar um acordo e um veto é suficiente para derrubá-lo. Na prática, é preciso um pequeno grupo de países para apor um veto que efetivamente bloqueie o processo. De qualquer forma, isso cria enorme complexidade de negociação e reduz drasticamente a probabilidade de resultados significativos. A tendência é pelo

mínimo, nunca pelo máximo, denominador comum. Por isso, muitos esperavam que a Cúpula fosse a saída e que ela provesse a chave para destrancar o processo da ONU. Isso não aconteceu.

Ao chegarem a Copenhague, os chefes de Estado interromperam a reunião das Partes, a COP15. Ao deixarem Copenhague sem uma declaração coletiva para formalizar o acordo político que haviam fechado, deixaram um vazio político. Quando ficou claro que os líderes haviam debandado sem anunciar o acordo, a COP15 adernou. Uma só palavra passou a ser usada por todos para descrever o quadro: “fracasso”. Foi o que disse, por exemplo, o presidente da Comissão Europeia em coletiva de imprensa na noite de sexta-feira, 18 de dezembro, pouco antes da tentativa de Rasmussen de introduzir formalmente o Acordo para decisão do plenário da COP15. E foi um fracasso. Uma clara falha de liderança coletiva dos dirigentes das maiores potências do mundo. Não conseguiram chegar a uma visão comum de suas responsabilidades nacionais e planetárias.

Obama, porém, contou à imprensa de seu país que havia negociado um acordo “possível, porém significativo”, e a maioria acreditou. No dia seguinte, a grande imprensa dos Estados Unidos falava no acordo negociado por Obama como tendo sido um “*gran finale*”. Ficou muito longe disso. Sarkozy disse aos jornalistas franceses que foi “o melhor acordo possível” e que ele o honraria em nome da França. Angela Merkel declarou que Copenhague foi “o primeiro passo rumo a uma nova ordem climática mundial – não mais, mas também, não menos”. O secretário-geral da ONU, Ban Ki-moon, o considerou um “acordo significativo”. Yvo de Boer, secretário executivo da Convenção do Clima, recomendou que o acordo não fosse subestimado. O primeiro-ministro do Reino Unido, Gordon Brown, também deixou Copenhague sem se manifestar. Mas seu ministro da Energia e negociador-chefe, Ed Miliband, se mostrou irritado e frustrado com o resultado. Hoje, ele diz que o acordo é importante e cobre 80% das emissões globais.

Quando Obama reconheceu não saber se o acordo precisava tecnicamente ser assinado, ele dava mais uma prova do caráter singular daquela negociação. Os líderes de governo decidiam entre si, de uma forma e em uma dinâmica que, mais que dispensava, impedia praticamente a interveniência técnica dos diplomatas. Daí a forma final inusitada e a informalidade do Acordo.

Como pode um fracasso dar lugar a tais declarações? Só há duas possibilidades: hipocrisia coletiva, todos estavam mentindo, ou algo restou de Copenhague, que pode ser resgatado e ter ainda consequências significativas. Essa era a aposta de lideranças como Obama e Sarkozy. Estavam puxando pelo melhor. Os dirigentes da ONU, obviamente, tinham que fazer o mesmo.

Tecnicamente, os governantes, ao abandonarem a cena antes de fazerem um ato final, de formalização do Acordo de Copenhague, deixaram o resultado de suas conversas em um vácuo político. Como ele foi negociado por cima e por fora das regras da Convenção do Clima, a única maneira de transformar essas conversas

em uma decisão política que fizesse sentido seria anunciá-la em uma coletiva de imprensa, explicá-la e assinar um termo formal de entendimento entre os governos que a ele aderissem. Deixar seus termos finais para serem negociados na trilha formal das Nações Unidas gerou incompatibilidades com as regras estabelecidas pela Convenção do Clima e se revelou um erro político. Foi esse erro que levou à sentença de fracasso da cúpula de lideranças mundiais e colapso da COP15.

Dentro das trilhas formais da Convenção, paralisadas por múltiplos impasses, só haveria um resultado possível: um documento aguado a ponto de se tornar sem sentido. Nesse vácuo, o plenário da COP15 fez a única coisa cabível: tomou conhecimento do Acordo de Copenhague e encerrou os trabalhos. Os delegados não tinham autoridade para formalmente desfazer ou rejeitar um acordo que seus chefes de Estado e governo haviam feito. Se fossem votá-lo nas regras da ONU, o Acordo de Copenhague seria rejeitado. Ele não havia passado, em momento algum, pelos canais de negociação formal da Convenção do Clima, exceto na plenária de conclusão. Quando Lars Rasmussen tentou apresentá-lo formalmente, ao final de um dia repleto de eventos extraordinários, que não teve clímax e vivia seu anticlímax, encontrou oposição aberta e velada.

Foi, então, que negociadores profissionais e autoridades da ONU vieram em socorro do presidente da COP15 e do Acordo de Copenhague. O plenário não poderia deliberar sobre ele. Podiam apenas tomar conhecimento do resultado da reunião paralela de chefes de Estado e governo cujas partes mais significativas, os apêndices com as metas de redução de emissões dos países, estavam em branco.

Os países teriam até 31 de janeiro para indicar se estavam associados ao Acordo e registrar suas metas ou ações de redução de gases estufa. Essa proposta pertencia aos políticos que começaram a negociar seus termos e deixaram as conversas antes que ela estivesse completa. Agora, caberia a eles completá-la e aderir a ela. Se fizessem isso, se as tabelas mostrassem compromissos significativos e reais da parte dos grandes emissores, desenvolvidos e em desenvolvimento, mesmo que ficassem aquém dos requisitos científicos, o Acordo de Copenhague passaria a ter significado. Só então, poderia servir de instrução para a redação de um acordo formal e legal, nos trilhos da Convenção do Clima, na COP16, na Cidade do México. Isso foi o que, de fato, aconteceu. Todos os países registraram suas metas e, com exceção da China e da Índia, até o momento, todos os que participaram das negociações se associaram ao Acordo.

Do ponto de vista da ciência da mudança climática, Copenhague também foi um grande fracasso. Mostrou que, em vez de fortes medidas imediatas de mitigação, teremos um processo gradual. A maioria dos cientistas considera essa saída de elevado risco climático. Mas, da perspectiva da política da mudança climática, houve progresso. Quais os principais aspectos desse acordo incomum?

Primeiro, pela primeira vez, desde que as negociações do clima foram paralisadas por impasses sucessivos, eu diria que desde a COP4, de Buenos Aires, todos os governos dos maiores emissores do mundo aceitaram se comprometer com

ações de mitigação. Suas metas não estão de acordo com a ciência da mudança climática, mas eles atravessaram a linha crucial na política, que separa a recusa do compromisso. Tecnicamente insuficiente, politicamente um passo fundamental.

Segundo, o Acordo de Copenhague teve a adesão formal dos líderes que o negociaram, e mesmo a China e a Índia que ainda não se associaram disseram apoiá-lo. Todos os grandes emissores do mundo, respondendo por 80% das emissões antropogênicas de gases estufa, preencheram as tabelas, nos apêndices do Acordo, com suas ações quantificadas. Elas podem servir de instrução aos delegados para que redijam uma proposta formal para um documento legal, a ser adotado pelo plenário da COP16 ou da COP17.

Terceiro, houve avanço insuficiente, e ainda assim significativo, nas posições dos maiores emissores que, até agora, se recusavam a cooperar com o esforço global de mitigação: Estados Unidos, China, Brasil e Índia. Todos registraram as ações e os números com os quais haviam se comprometido em Copenhague.

Quarto, a meta de 2°C foi finalmente aceita e institucionalizada como um objetivo global de mitigação. Muitos cientistas consideram essa meta superada pelos cenários mais prováveis. Para alcançá-la, seria preciso reduzir a quantidade de gases estufa acumulada na atmosfera. Além disso, tudo indica que os números registrados no Acordo de Copenhague se conformam, na melhor das hipóteses, a cenários de elevações médias de temperatura de 3,5°C. Mas o Acordo prevê revisão de metas e ações em prazo relativamente curto, para verificar se elas são suficientes ou não. Estaticamente pode ser irrisório, mas há condições para virem a ser dinamicamente suficientes.

Quinto, o impasse de uma década no financiamento de ações de mitigação e adaptação dos países em desenvolvimento foi resolvido. Com as tabelas do Acordo de Copenhague preenchidas, o financiamento de curto prazo, de US\$ 30 bilhões para 2010-2012, poderá estar disponível em breve para as ações imediatas dos países em desenvolvimento. Se um acordo for formalmente fechado em Cancún, no final de 2010, o fundo de longo prazo será criado e manterá o fluxo de recursos, de forma crescente, até atingir a soma significativa de US\$ 100 bilhões por ano, a partir de 2020. Houve também progresso e acordo sobre a adoção do REDD+ (REDD, na sigla em inglês, Reduce Emissions for Deforestation and Degradation, ou seja, Redução às Emissões por Desmatamento e Degradação), para financiamentos na área florestal.

Sexto, houve progresso em transferência de tecnologia, outro ponto de impasse sistemático por uma década de negociações.

Sétimo, houve progresso no entendimento das MRV (Monitoramento, Reporte e Verificação), do monitoramento das ações de mitigação “mensuráveis, reportáveis e verificáveis”. Esse, como disse, foi o ponto central do conflito entre China e Estados Unidos.

Oitavo, a implosão do G77 e os novos papéis assumidos pelo grupo dos países africanos, pelos países do Aosis e pelos países do Basic permitiram que uma

nova geopolítica do clima surgisse entre os países em desenvolvimento. Esses novos agrupamentos, embora não isentos de problemas, permitem uma articulação mais coerente de interesses, que ficam mais claros. Essa nova divisão também ajuda a impedir que os grandes países emergentes, nas COP, manipulem o poder de veto de países menores em seu favor. Não será mais possível refazer a unidade do G77, pelo menos na questão da mudança climática. Provavelmente, em todas as questões em que a heterogeneidade desse grupo de 130 países aparece com um fator decisivo, ele se mostrará inoperante.

Nono, ficou claro, como disse o presidente Sarkozy, que o processo das Nações Unidas está à beira da exaustão. O tema da mudança climática é maior que os arranjos institucionais nos quais ele vem sendo tratado, independentemente da enorme competência do secretário executivo da Convenção do Clima, Yvo de Boer.

A mudança climática, pela magnitude das mudanças que requer e dos riscos que representa, precisa de um novo e exclusivo sistema para sua governança. Contudo, esse novo marco institucional para mudança climática, especialmente uma organização multilateral independente, requer acordo em torno de um novo quadro legal que abranja, pelo menos, todas as grandes nações emissoras de gases estufa do mundo desenvolvido e emergente. Ao que parece, a ideia de um novo marco institucional para a mudança climática está finalmente conquistando espaço na agenda global. Ao anunciar sua saída da Secretaria Executiva, Yvo de Boer falou na necessidade de mudança. Ele defende negociações por grupos de países para elidir o bloqueio da unanimidade em plenário. O presidente Sarkozy defende uma organização para o clima aos moldes da OMC. O ministro da Energia do Reino Unido, Ed Miliband, fala em reforma da Convenção do Clima (UNFCCC) para garantir que ela esteja à altura da imensa tarefa de lidar com algumas das mais complexas negociações jamais vistas.

Os resultados contraditórios; a extraordinária demonstração de vigor pela sociedade civil global, em Copenhague e por todo o mundo; a inédita cobertura por perto de 3.500 jornalistas credenciados e muitos milhares de jornalistas cidadãos; a presença de mais de cem chefes de Estado ou de governo, sem precedentes desde a Rio 92, e seu desempenho pífio; progresso real na solução da complexa rede de questões e interesses que bloqueiam um acordo climático global; tudo isso é ingrediente de um evento histórico. Duas semanas que marcarão a história da política global do clima, para o bem e para o mal.

### **Rumo à COP16**

Não houve retrocesso na política global da mudança climática, nem durante, nem depois de Copenhague. O que se viu em Copenhague foi a reiteração de um movimento de “*stop-and-go*”, “paradas e arrancadas”, que caracteriza marcos decisórios muito complexos. O ambiente decisório sobre mudança climática é quase tão complexo como o próprio sistema climático. Ele é marcado pelo que chamei de Paradoxo de Asimov.<sup>3</sup> Com tantos interesses, agentes de veto e deci-

sores envolvidos, qualquer solução ao mesmo tempo política e cientificamente significativa só será decidida se atender a um dos dois requisitos do Paradoxo de Asimov. Para que haja grandes transformações, tais como o enfrentamento da ameaça da mudança climática, é necessário promover uma revolução nos padrões de consumo e produção do capitalismo, em um período relativamente curto de tempo. Em outras palavras, mudança revolucionária de alta intensidade. Para se ter esse tipo de mudança ou se obtém apoio massivo, no caso, apoio ativo da maioria absoluta das populações da totalidade dos países que emitem quantidades significativas de gases estufa; ou se espera por várias décadas, talvez um século, para que essa mudança ocorra de forma espontânea e gradual.

Como não há tempo para o processo espontâneo gradual, é preciso trabalhar intensamente na formação desse consenso global e, simultaneamente, fortalecer setores da economia de baixo carbono já emergentes, nos planos doméstico e global. Esse incremento de poder precisa ser suficiente para que ganhem massa suficiente para atuarem como contrapesos aos grandes *lobbies* dos setores poentes da economia de alto carbono. Os mesmos que estão financiando a guerra bem orquestrada de descrédito da ciência do clima, por meio de ataque sistemático ao Painel Intergovernamental de Mudança Climática (IPCC), e os que negam a existência de ameaça climática. Os mesmos que operam para bloquear iniciativas legislativas que incentivam a economia de baixo carbono nos Estados Unidos, na União Europeia e no Brasil.

Só criando condições para alterar a estrutura de incentivos e desincentivos à descarbonização das economias industriais será possível operar a mudança de apoios e resolver o paradoxo de Asimov. A grande mudança de alta intensidade (de longo prazo) requer, para se tornar viável, micro e macromudanças de baixa e média intensidade (no curto e no médio prazos). Essas mudanças prévias à grande transformação elevariam sucessivamente o preço do carbono, por via regulatória ou tributária. Essa elevação do preço do carbono promoveria a conversão das preferências dos consumidores/eleitores a favor da economia de baixo carbono. Ela também tornaria menos competitivos e lucrativos os setores de alto carbono e mais competitivos e lucrativos os de baixo carbono. Isso alteraria a correlação política e econômica de forças, que permitiria dar curso à grande transformação.

Nesse entretempo, poder-se-ia conseguir o ajustamento progressivo das metas politicamente viáveis de redução de emissões aos requisitos científicos. Quanto mais tardar esse ajustamento, maior o esforço adicional de redução de emissões no futuro imediato. Não parece haver outra saída política para o desafio do clima.

O Acordo de Copenhague foi um passo importante nessa direção. Pelo menos ele está conseguindo formalizar o primeiro compromisso claro e numérico com o esforço de mitigação por parte dos maiores emissores e exatamente os mais recalcitrantes em assumir qualquer meta: Estados Unidos, China, Brasil e Índia. É bom lembrar que essas metas resultaram das negociações preparatórias para a COP15.

Todos os principais países estão implementando suas próprias agendas de ações para responder à ameaça da mudança climática. Essas agendas se tornaram mais explícitas e transparentes por causa das expectativas de que a COP15 terminaria em um acordo ambicioso. Como ação preventiva, os países mais recalcitrantes resolveram se antecipar e fixar o quanto estavam dispostos a se comprometer. Ao registrarem suas ações no anexo do Acordo, criaram condições inéditas de cobrança, pelo menos pela opinião pública. Mas não só. Essas metas serão objeto de cobrança, pressão e contrapressão entre os países. Isso já está acontecendo: Brasil, Índia e China foram pressionados para registrarem suas metas e se associarem ao Acordo. Já deu resultado com o Brasil.

Nos Estados Unidos, a Environmental Protection Agency (EPA), a agência ambiental federal, está estabelecendo parâmetros regulatórios que vão muito além do que foi comprometido em Copenhague. São ações que, por seu caráter legal e regulatório, não poderiam ter metas futuras inscritas em um acordo internacional. Mas são tão ou mais efetivas que as metas propriamente ditas. A China também está indo além do que comprometeu. É hoje líder mundial em investimento em energias renováveis alternativas, especialmente eólica e fotovoltaica. Está fazendo avanços extraordinários em “construção verde” e em planejamento urbano de baixo carbono. Índia e Brasil também estão progredindo, embora mais lentamente.

Mais significativo talvez é que nenhum grande emissor de gases estufa abandonou os compromissos feitos em Copenhague, apesar da decepção com o resultado final. Em resumo, o compromisso político com ações voltadas para o enfrentamento da ameaça da mudança climática se mantém firme e há sinais de avanço adicional. Políticas legalmente vinculantes estão sendo adotadas pelas principais “potências climáticas” desenvolvidas e emergentes, além de numerosos outros países dos dois blocos. A generalização de compromissos legalmente vinculantes no plano nacional terminará por eliminar a resistência a um tratado legalmente vinculante no plano multilateral. Pode não acontecer este ano, mas é provável que aconteça antes de 2015.

O maior obstáculo a progressos mais significativos este ano é a crise financeira na zona do euro. Grécia, Espanha e Portugal são apenas os elos mais frágeis de uma cadeia econômica ainda debilitada pelos efeitos da crise da *subprime*. A não ser que seja superada até o final do primeiro semestre, ela contaminará as decisões nas reuniões preparatórias da COP16 e em Cancún.

Essa perspectiva pede uma agenda realista para o México, que evite uma inflação de expectativas como na COP15 e uma segunda frustração, que poderia comprometer seriamente essa via mais formal das negociações do clima. A saída de Yvo de Boer da Secretaria Executiva já provocará enorme dispêndio de energia política em sua sucessão, com desgaste inevitável na relação entre os países envolvidos na disputa. É importante que a COP16 não seja vista como um fracasso, para preservar a Convenção do Clima como um marco institucional para formulação da política climática global, até que se tenha um novo marco, mais adequado às

dimensões do problema. Ou seja, além de evitar uma explosão de expectativas, é preciso trabalhar contra o oposto que poderia ser ainda pior: uma deflação de expectativas ao ponto de levar ao fracasso por antecipação.

Além disso, uma agenda realista, factível e relevante, que os países pudessem adotar, ainda que em um contexto de crise, seria de todo recomendável. Ela poderia se fixar em dois objetivos centrais. O primeiro seria trazer para o veio formal da ONU o “espírito” original do Acordo de Copenhague, para que ele orientasse a redação dos documentos centrais da COP16. Dessa forma, seria possível começar a trabalhar em um novo estatuto legal dentro da Convenção do Clima, que começasse por abrigar o Acordo de Copenhague. Isso talvez ajudasse, também, a definir o segundo período de compromissos do Protocolo de Kyoto, para 2015. Essa conciliação entre o acordo político e a via diplomático-legal talvez se mostre bastante factível no final do ano.

O segundo objetivo seria fortalecer e aprofundar o próprio Acordo de Copenhague, como um processo voluntário, por adesão, mas que poderia se tornar cada vez mais politicamente vinculante. A partir de um determinado grau de compromisso, a distinção entre um acordo politicamente vinculante e um tratado legalmente vinculante na prática desapareceria.<sup>4</sup> O Acordo pode ganhar densidade política. Há, também, vários pontos que requerem detalhamento técnico, o qual poderia ser feito já no canal da Convenção do Clima.

Se esses dois pontos tiverem progresso significativo em Cancún, a COP16 terá realizado o mínimo necessário e suficiente para manter o momentum da política global do clima e melhorado as condições básicas para um acordo legal, em 2011 ou 2012. Até lá, a política e a ciência do clima continuarão em descompasso momentâneo. Mas, dinamicamente, é provável que a velocidade da curva de emissões globais de carbono se atenuem significativamente, antes mesmo que se alcance um acordo definitivo.

## Notas

1 O documento mais importante diz respeito à Convenção do Clima, de responsabilidade do Grupo de Trabalho sobre Ações de Longo Prazo (AWG-LCA, no jargão das COP). O outro se refere ao Protocolo de Kyoto e é encargo do Grupo de Trabalho sobre o Protocolo de Kyoto (AWG-KP).

2 Estados Unidos da América, Departamento de Estado – “Briefing by the Special Envoy for Climate Change Todd Stern”, Washington, 16 de fevereiro de 2010.

3 Abranches, S. O que fazer para persuadir as pessoas da urgência para a ação climática efetiva? *Ecopolítica*, 27 out. 2009. Disponível em: <<http://www.ecopolitica.com.br/2009/10/27/precisamos-de-um-sonho-para-fazer-a-maioria-das-pessoas-demandar-de-seus-governos-que-adotem-acao-climatica-efetiva/>>.

4 Abranches, S. Como transformar metas voluntárias em obrigações compulsórias, *Ecopolítica*, 20 nov. 2009. Disponível em: <<http://www.ecopolitica.com.br/2009/11/20/como-transformar-metas-voluntarias-em-obrigacoes-compulsorias/>>.

*RESUMO* – A COP15 se deu nas melhores condições políticas possíveis. Contou com a presença dos mais poderosos governantes do mundo. Nunca houve tanta mobilização da sociedade civil globalizada. O resultado foi decepcionante. Como explicar que condições tão favoráveis produzam resultados tão parcos? Ainda não há elementos suficientes para responder a essa questão. Há pistas. O Acordo de Copenhague foi um fracasso e um avanço ao mesmo tempo. Ele teve significado político importante, embora tenha sido insuficiente do ponto de vista científico e um fracasso diplomático.

*PALAVRAS-CHAVE:* Aquecimento, Clima, Ciência climática, Mudança climática, Multilateralidade.

*ABSTRACT* – COP15 had the best possible political conditions to be successful. The most powerful rulers of the world were there. There was the greater mobilization of global civil society ever to support a meaningful deal. The result was frustrating. How can one explain that such favorable conditions could yield such dismal results? Presently there are not enough elements to provide a full answer to that question. There are some hints, though. The Copenhagen Accord was at the same time a failure and a significant step forward. It was an important political operation, a nonstarter from the scientific standpoint, and a diplomatic failure.

*KEYWORDS:* Heating, Climate, Climate science, Climate change, Multilateralism.

*Sérgio Abranches* é sociólogo e PhD em Ciência Política pela Universidade Cornell, em Nova York. É professor visitante do Instituto Coppead de Administração da Universidade Federal do Rio de Janeiro. Atua também como diretor e colunista do *site* de jornalismo ligado ao meio ambiente *O Eco* e como comentarista do boletim *Ecopolítica* da Rádio CBN. @ – sabranches@ecopolity.com

Recebido em 19.2.2010 e aceito em 24.2.2010.