

Sérgio Abranches

Copenhague
Antes e depois


CIVILIZAÇÃO BRASILEIRA

Rio de Janeiro
2010

Copyright © 2010, Sérgio Abranches

DIAGRAMAÇÃO DE MIOLO
Editorialte

CIP-BRASIL. CATALOGAÇÃO-NA-FONTE
SINDICATO NACIONAL DOS EDITORES DE LIVROS, RJ

Abranches, Sérgio

A141c
Copenhague : antes e depois / Sérgio

Abranches — Rio de Janeiro : Civilização Brasileira, 2010.

ISBN 978-85-200-1002-0

1. Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento (2009 : Copenhague).
2. Mudanças climáticas — Aspectos econômicos.
3. Mudanças climáticas — Política governamental.
4. Desenvolvimento sustentável. I. Título.

CDD: 363.738746

CDU: 504.06

10-2928



Todos os direitos reservados. Proibida a reprodução, armazenamento ou transmissão de partes deste livro, através de quaisquer meios, sem prévia autorização por escrito.

Texto revisado segundo o novo Acordo Ortográfico da Língua Portuguesa.

Direitos desta edição adquiridos pela
EDITORA CIVILIZAÇÃO BRASILEIRA

Um selo da

EDITORA JOSÉ OLYMPIO LTDA.

Rua Argentina 171 — 20921-380 — Rio de Janeiro, RJ — Tel.: 2585-2000

Seja um leitor preferencial Record.
Cadastre-se e receba informações sobre nossos lançamentos e
nossas promoções.

Atendimento e venda direta ao leitor:
mdireto@record.com.br ou (21) 2585-2002

Impresso no Brasil
2010

Hécate
*Ele desprezará o destino, desafiará a morte e terá
esperanças acima da sabedoria, da piedade e do
temor. Vos bem sabeis: a confiança é o maior ini-
migo dos mortais.*

Shakespeare, *Macbeth*

AGORA OU NUNCA

Fazia muito frio em Copenhague naquele dia 7 de dezembro de 2009. Quando desci do metrô em frente ao Bella Center, o centro de convenções onde as reuniões da COP15 estavam começando, vi centenas de pessoas, de todos os lugares, ao longo da cerca que protege o complexo. Eram ambientalistas, observadores, negociadores, jornalistas e delegados dos países que fazem parte da Convenção do Clima. Pelo número, no primeiro dia pela manhã era possível ver que aquela reunião começava diferente de todas as outras. Em geral a primeira semana de uma COP é mais tranquila e o primeiro dia, morno. Naquele frio, era possível ver que aquele dia seria tudo menos morno.

Uma quantidade muito maior de pessoas se aglomerava bem em frente à entrada principal do Bella Center, formando uma massa diversa. Muita gente ainda carregava mochilas e malas de viagem. Era impossível negociar uma passagem para alcançar o portão e perguntar aos guardas que direção tomar para fazer o credenciamento. Era preciso acompanhar a massa. Afinal, todos ali fazíamos parte dela igualmente, embora fôssemos ter papéis diferentes na reunião. Era um empurra-empurra do qual só me lembro dos velhos tempos de Maracanã lotado para um daqueles clássicos que não existem mais. Levei uma hora para chegar ao guarda que controlava a passagem pelo portão. Depois, fiquei sabendo que tinha sido premiado por chegar cedo. Um jornalista da Rede Globo, em estado febril por causa de um resfriado,

levou sete horas só para chegar ao balcão de credenciais. Uma colega sua só conseguiu se credenciar no segundo dia. Roberta Jansen, de *O Globo*, havia se credenciado no dia anterior, mas teve de ficar quase três horas na fila, do lado de fora do Bella Center. “Por mais agasalhada que eu estivesse (um casaco pesado, meias térmicas, suéter, luvas, botas, cachecol e gorro), depois de duas horas de pé, do lado de fora, a sensação era de congelamento total. Comecei a achar que, simplesmente, não ia aguentar”, me lembrou em e-mail, o que me contou, ainda mal refeita, já no aquecido corredor do Bella Center. Ela não podia desistir, porque tinha de enviar matéria naquele dia. Esperar em algum lugar com calefação, tomando uma bebida quente, representava o risco de só ver a fila aumentar. Esta era a sensação de todos: não havia volta, e seguir em frente era um sacrifício. Um jornalista que não tinha obrigação de enviar matéria diariamente resolveu voltar, só para descobrir que atrás dele havia uma massa de gente tão compacta e impenetrável quanto à sua frente. Ficou.

Ouvi muitas histórias, já dentro do Centro, ao longo do dia, quando um jornalista chegava à sala de imprensa com a típica expressão irritada de quem acaba de passar pelos dissabores de um enorme evento mal planejado e com organização deficiente. Os ambientalistas das ONGs também chegavam contando histórias semelhantes e já presentiam que sofreriam algum tipo de cerceamento. Uma coisa ficou clara desde o primeiro dia: quem não tivesse credenciamento aprovado com antecedência, dificilmente conseguiria um crachá. Com as ONGs foi pior. Nos últimos dias, sua presença foi drasticamente reduzida, recebiam cotas diárias muito inferiores ao número de credenciados, e que diminuíam dia a dia. Mesmo negociando, nos momentos finais, foram pouquíssimos os que conseguiram entrar. O governo dinamarquês montou um telão, noutro local, para que pudessem acompanhar o que mostravam nas telas espalhadas pelo Bella Center. Mas foi por meio do Twitter e de outras redes sociais que ficaram

sabendo dos bastidores nervosos dos momentos finais da negociação dos quais haviam sido excluídos.

Não bastassem as horas passadas no frio, com os termômetros em torno de zero grau, para se entrar no centro e mais outra longa fila para chegar ao saguão onde estavam os balcões para o credenciamento, era preciso antes passar por detectores de metais e raios x alinhados ao longo da larga entrada de acesso. Ocupavam todo o salão da frente, onde, nas convenções normais, provavelmente ficariam os balcões de credenciamento. Mesmo em grande número, não davam vazão à quantidade de gente que queria entrar, e naquele ponto também se formavam filas. Para passar, as pessoas tinham de puxar os computadores das mochilas, bolsas ou malas, tirar os paletós, jaquetas, cachecóis e luvas e, às vezes, os cintos. Um dos guardas me obrigou a lhe mostrar um pen drive, rigorosamente banal, que não conseguia identificar na tela, apesar de sua silhueta característica.

Passados os detectores, mais filas, agora para o credenciamento. Muita confusão. Eram separadas pelos previsíveis cordões vermelhos, mas era tanta gente que se tornou impossível fazer filas indianas. As pessoas se aglomeravam e as filas acabavam se misturando. Passado o credenciamento, que consistia em achar o pedido previamente aprovado, preencher uma nova ficha, esperar que fosse aprovada, tirar foto e imprimir o crachá, finalmente se entrava no enorme vão central do Bella Center, que alguém chegou a chamar de “cavernoso”. Nele já havia um formigueiro de gente em busca de informações, encontrando conhecidos, à procura das salas. Tudo estava muito além das expectativas e indicava que aquele encontro assumiria uma escala inédita. No terceiro dia, a ONU já tinha noção do problema: o Centro tinha capacidade para 15 mil pessoas e havia 40 mil pedidos de credenciamento. A sala de imprensa havia sido planejada para abrigar 1,5 mil jornalistas e foram credenciados 3,5 mil. Pelo menos outros 1,5 mil tiveram seus pedidos rejeitados, entre eles nomes conhecidos da imprensa mundial. No final, haviam sido credenciadas 27 mil pessoas.

Toda grande reunião corre o risco de tumulto e desorganização. Nesse caso, os problemas na verdade eram sinal de sucesso. O erro é que os organizadores subestimaram o interesse que a COP15 despertaria na imprensa e nas ONGs. Também não imaginaram que as delegações aumentassem tanto de tamanho. A do Brasil — a maior — tinha seiscentas pessoas. Foi tamanha a confusão nos dias posteriores àquele começo já tão tumultuoso que Yvo de Boer, secretário executivo da Convenção do Clima, teve que se explicar em uma de suas coletivas diárias de imprensa. “Se querem culpar alguém, que me culpem. Não imaginei que teríamos esse grau de interesse e participação.”

Eu esperava que em algum momento o número de participantes excedesse o planejado. Três meses antes, tentei vaga em algum hotel de Copenhague, entrei no site de cem hotéis e todos estavam com lotação completa para o período da COP. A saída foi alugar um apartamento. Selecionamos três que estavam sendo oferecidos no site da própria ONU dedicado à COP15, vimos as fotos, achamos satisfatórios e enviei e-mail para os três proprietários. Alugamos o primeiro que me respondeu. Por coincidência, era um estudante de MBA, Rasmus Greis, que havia estado no Brasil em intercâmbio. Ele saiu para ficar com os pais. Apaixonado pelo país, tinha uma enorme foto do Pão de Açúcar no quarto, das catarratas de Iguazu na sala, e uma miniatura do Cristo Redentor na estante. O apartamento, de quarto, sala e cozinha, era arremado com todo capricho, recém-reformado e bem confortável. Serviu-nos perfeitamente.

Eu não havia previsto que a reunião já começaria lotada. Muito menos que seria, desde as primeiras horas, palco de tensões, rumores, conflitos, idas e vindas, altos e baixos, em um clima de expectativas excitadas e pouco realistas. Vários jornalistas com quem conversei, que já haviam feito a cobertura de outras COPs, diziam que na primeira semana quase nada acontecia de relevante. Tinha que recorrer aos numerosos eventos laterais para conseguir

matérias. Muitos marcaram sua ida apenas para a segunda semana. Perderam a pauta.

Na COP15, foi tudo diferente. O nervosismo, os conflitos e as novidades começaram desde a primeira hora. Quem fosse a um evento lateral corria o risco de perder uma coletiva de imprensa que repercutiria entre as delegações, gerando impasses que levariam horas, às vezes dias, para serem resolvidos. Ou deixava de ter acesso a algum documento vazado que logo incendiaría os corredores do Bella Center de rumores e ariscos. Aquela, definitivamente, não seria uma COP como as outras.

Nunca vi tanta motivação de todos os lados, ambientalistas, negociadores e jornalistas. Para a maioria, aquelas duas semanas foram um estado de mobilização permanente. As dificuldades para entrar nunca diminuíram ao longo dos dias de conferência. Ao contrário, houve dias ainda piores, abaixo de neve. Houve dias em que a polícia fechava a estação do metrô Bella Center, no final da manhã, e só reabria no começo da noite. Era preciso caminhar 2 quilômetros na neve para chegar ou sair. A comida era muito ruim. Havia fila para comer, ir ao banheiro, tomar água. A maioria das pessoas chegava pela manhã e só saía depois das 8:00 da noite. Por isso, poucos se atreviam a sair e passar por aquele tormento de novo para voltar. Muitos ficavam até de madrugada. A ideia de passar por tudo aquilo novamente era ainda pior que enfrentar as filas e a comida. Sai muitas vezes depois das 10:00 da noite, tendo chegado antes das 8:00 da manhã, junto com Miriam Leitão, de *O Globo*, Andrei Neto e Afra Balazina, do *Estado de S. Paulo*, Lucia Müzell, correspondente do portal Terra, e Ronaldo França, da *Veja*. A correspondente da GloboNews em Paris, Joana Calmon, com o fuso horário contra, ficava até as 2:00 da manhã, para aparecer ao vivo no *Jornal das Dez*. Tinha dias que ficavam apenas ela e o pessoal da faxina no Bella Center. Na segunda semana, André Trigueiro chegou para fazer o *Jornal das Dez* nas madrugadas geladas de Copenhague.

Nesse primeiro dia, logo depois de passar pelo credenciamento, parei em frente à entrada da sala de imprensa, no átrio central do Bella Center, para entrar numa roda de conversa em que estavam ambientalistas experimentados, cientistas do IPCC, negociadores oficiais. Ouvi deles opinião unânime: “Nunca houve condições tão boas para se chegar a um acordo do clima.”

Essa esperança generalizada e arrebatadora pode parecer totalmente infundada hoje, depois que sabemos como tudo acabou. Mesmo o caminho até Copenhague esteve marcado por decepções, enganos e tropeços. Mas houve alguns avanços políticos significativos. Vários países mudaram de posição, passando de uma postura defensiva para uma atitude cooperativa. Entre eles os principais responsáveis pelos mais importantes impasses do passado e no topo da lista dos grandes emissores de carbono: Estados Unidos, China, Brasil e Índia.

O movimento ambientalista havia colecionado vários marcos importantes em sua mobilização. O blog Action Day (Dia de Ação dos Blogs), marcado para 15 de outubro, definiu mudança climática como tema do ano de 2009. Obteve um resultado impressionante: foram escritos 13.605 posts, em blogs de 156 diferentes países, que foram lidos por 18.085.076 pessoas. O movimento 350, que pedía que o acordo do clima adotasse como meta retornar aos 350 ppm de carbono na atmosfera, coordenou, no dia 24 de outubro, mais de 5.200 eventos públicos, em 181 países, a maioria absoluta com alta visibilidade na mídia. No mundo todo, “350” apareceu escrito das formas mais criativas possíveis. Foi, provavelmente, um dia sem precedentes na história do movimento social global. Durante a COP15, enquanto militantes trabalhavam dentro do Centro de Convenções, pressionando negociadores, articulando politicamente, dando informações a jornalistas, milhares deles faziam manifestações do lado de fora, nas ruas de Copenhague e mundo afora. O 350 organizou mais de 3 mil vigílias à luz de vela e obteve apoio à meta de 350ppm de mais de cem países. Outro movimento, TckTckTck, obteve adesão de mais de 15,5 milhões

de pessoas, no mundo todo, a uma petição aos líderes mundiais para que fechassem um acordo eficaz na COP15.

Quem desembarcava em Copenhague era recebido por imensos cartazes do Greenpeace. Neles, os principais líderes mundiais — Obama, Lula, Sarkozy, Brown, Hatoyama, Wen Jiabao —, 11 anos mais velhos, em 2020, pediam desculpas ao mundo por não terem sido capazes de fechar um acordo que lhe desse segurança climática em Copenhague, quando tiveram a melhor oportunidade para fazê-lo. Chocante. Foi pensado como um alerta, terminou valendo como uma amarga premonição.

Havia ingredientes para um cenário otimista em vários eventos ao longo do ano. Mas persistiam os sinais de fundo, que sempre justificaram um cenário mais pessimista.

No último dia, sentado na sala de imprensa do Bella Center, vendo aquelas centenas de jornalistas evidentemente exaustos e com ressaca da adrenalina em excesso, após duas semanas de muito trabalho, emoções e tensões, me dei conta de que desde o começo a história de Copenhague foi escrita sempre em duas trilhas. Trilhas paralelas que dificilmente se unirão se não houver uma intervenção deliberada para fazer as duas convergirem.

Uma dessas trilhas começou em Nova York, no dia 22 de setembro, pouco menos de três meses antes do início oficial da COP15, em Copenhague. A outra, em Cingapura, no dia 15 de novembro, 21 dias antes. A trilha de Nova York foi uma espécie de prévia da Cúpula de Copenhague: perto de cem chefes de governo e de Estado aceitaram o convite do secretário-geral da ONU, Ban Ki-moon, para uma reunião cujo objetivo era “mobilizar as vontades para fechar um acordo em Copenhague”. Dela saíam as preliminares oficiais e a Convenção. A trilha de Cingapura apareceu como uma surpresa, um desvio inusitado, muitos viram nela uma conspiração. Teve enorme repercussão negativa na mídia e entre os ambientalistas. Foi um evento marcante e decisivo.

COPENHAGUE VIA NOVA YORK

O presidente Obama falou primeiro na cúpula de Nova York, no dia 22 de setembro. Foi sua primeira vez no plenário das Nações Unidas. Fez um discurso fortemente motivacional e vago. Não assumiu compromissos nem apontou caminhos para promover o acordo em Copenhague.

O presidente chinês, Hu Jintao, falou em seguida. Era sua primeira visita aos Estados Unidos. Havia trinta anos a ONU não recebia um presidente chinês. Um marco na história da ONU e nas relações entre Estados Unidos e China.

Esperava-se um daqueles discursos cifrados típicos de dirigentes chineses, quase impossíveis de interpretar sem conhecer os meandros do jogo de poder na China. Mas ele surpreendeu. Deu os primeiros passos para romper com a tradicional posição chinesa de não aceitar nenhum tipo de compromisso, nem mesmo voluntário. Revelou o novo plano da China para conter as emissões de gases estufa, que incluía “metas nacionais”. E usou uma medida nova: para redução da intensidade das emissões por unidade de PIB “de modo significativo até 2020, em relação a 2005”. Não tratou de números para as metas nacionais, ou para essas reduções na intensidade de carbono da economia chinesa. E disse quais seriam os limites: “Nós precisamos combinar nossos esforços de combate à mudança climática com esforços de crescimento nas nações em desenvolvimento.” Hu Jintao quis mostrar que a China não iria com a disposição de vetar, mas com propensão a colaborar para o fechamento de um acordo em Copenhague.

No plano da política global, a presença de Hu Jintao não podia ser subestimada. Seu gesto marcava a inclusão da mudança climática no topo da agenda do governo chinês, tanto no âmbito doméstico quanto no diplomático. Afinal, ele escolheu uma reunião especificamente convocada para discutir mudança climática para fazer sua primeira viagem aos Estados Unidos e para essa rara participação na ONU, após ausência tão prolongada de presidentes chineses.

Um dos momentos mais significativos desse evento foi quando Obama e Hu Jintao tiveram encontro reservado para conversar sobre a conduta dos dois países nas próximas etapas da negociação do clima. Ali talvez tenha havido a primeira interseção entre os dois caminhos, o de Nova York e o de Cingapura. Estados Unidos e China já haviam discutido cooperação bilateral em pesquisa e desenvolvimento de tecnologias e energias limpas. Obama e Hillary Clinton fizeram esse mesmo roteiro bilateral com a Índia. Era parte da estratégia do novo presidente para tentar limitar a carga de demandas na área de transferência de tecnologia, que vinha bloqueando um acordo do clima. Arranjos bilaterais poderiam oferecer uma solução alternativa para o problema central das patentes. O tema das patentes dividia Estados Unidos e União Europeia, de um lado, e as potências emergentes, de outro. Uns consideravam as patentes invioláveis; outros queriam que fossem flexibilizadas em tecnologias críticas para a mitigação de emissões. As parcerias bilaterais eliminavam o problema, porque as patentes seriam compartilhadas.

Outra novidade da cúpula de Nova York foi a presença do novo primeiro-ministro japonês, Yukio Hatoyama. Era a primeira visita aos Estados Unidos, a primeira participação em uma reunião plenária da ONU, do primeiro chefe de governo japonês a não ser eleito pelo Partido Liberal em mais de cinquenta anos. Ele mostrou, em bom inglês, firme disposição de dar ao Japão um papel mais presente e atuante na política global. Anunciou a meta de redução de 25 por cento das emissões de gases do efeito estufa do país, até 2020, em relação a 1990 (mais alta do que a meta fixada pelo governo anterior, que era de 20 por cento). Também disse que os países desenvolvidos é que deveriam liderar o enfrentamento do desafio climático global.

O presidente Sarkozy propôs que se reunissem em uma segunda cúpula do clima em novembro, antes de Copenhague. Queria mais uma oportunidade de trabalho comum sobre os impasses, para aos poucos ir desfazendo os nós que impediam o consenso. A agenda já previa isso. Os principais chefes de governo e Estado teriam a reunião do G20, em Pittsburgh, um pouco mais adiante, para discutir

os próximos passos da política de recuperação econômica e o acordo sobre mudança climática.

É dessa forma que se resolvem os impasses diplomáticos. Ocupando o centro da agenda das potências, desenvolvidas e emergentes, e engajando seus líderes em uma negociação contida e incansável.

A Cúpula do Clima de Nova York não rompeu impasse algum, isso ficou claro logo que terminou. Mas foi um passo importante nessa direção. Foi lá que alguns países começaram a mudar de atitude. Mas ainda sobrava muita divergência para resolver.

Nova York também reforçou um princípio básico: o das contribuições diferenciadas. Ninguém que entenda os limites e possibilidades da política real pode acreditar na viabilidade de um acordo climático com obrigações iguais para todos no curto e no médio prazo. Haverá sempre um inevitável compartilhamento desigual do esforço global. Como foi desigual a contribuição para a acumulação de gases estufa na atmosfera. O acordo teria que distribuir ações de forma diferenciada e levar o conjunto de grandes emissores a reduzir suas emissões até a zona de segurança climática. Compartilhar esse esforço em diferentes proporções, porém, não poderia significar fazer menos que o máximo da capacidade de cada país, nem transferir o ônus para os outros.

Nessa cúpula, foram dados passos importantes, mas tudo precisava ficar mais sólido nos próximos meses. Obama tinha de ir além do discurso bonito. Hu Jintao teria de traduzir em números a expressão “redução significativa” das emissões chinesas de gases estufa em relação a 2005. Mas não foi pouco o que aconteceu. A travessia do não para o sim parece simples, mas não é. Os dois maiores emissores fizeram essa passagem. Envolve uma operação política de grande complexidade. Para executá-la é preciso mover na direção certa todas as peças de uma engrenagem muito complexa, que envolve cálculos de custos e benefícios; conciliação e remoção de diferentes núcleos de interesses; manipulação, negociação e

confronto político entre grupos dentro e fora do governo. Essa engrenagem é de manejo difícil e tem um equilíbrio delicadíssimo. Num sistema político fechado e hierárquico como o chinês, essas dificuldades são ainda maiores. No Estados Unidos foi preciso uma eleição. Na China, um longo percurso na hierarquia do partido.

O outro passo foi dado pelo primeiro-ministro Hatoyama, elevando para 25 por cento a meta de redução de emissões do Japão até 2020. Um passo ousado para um recém-eleito nas condições singulares em que se deu sua eleição. Hatoyama não era do partido dominante. Era um “estranho no ninho” tomando o poder das facções que controlavam a política japonesa hegemonicamente havia 50 anos. Para chegar à sua cota de contribuição para o esforço de mitigação global que nos coloque na zona de segurança climática, o que propunha ainda não era suficiente. Mas foi um passo também politicamente expressivo.

A convergência entre o que é necessário do ponto de vista científico e o que é possível do ponto de vista político não é simples. Demanda tempo. E só pode começar pela política. Era isso que estava acontecendo. A política começava a avançar. Um acordo teria que prever algum mecanismo de ajuste progressivo entre a demanda científica e a decisão política. Ao comentar o resultado da cúpula de Nova York, em meu blog, escrevi que

compromissos e compartilhamento de esforços não precisam ser fixos no tempo. O acordo pode contemplar um mecanismo que determine a redefinição de metas e compromissos à medida que as circunstâncias locais e globais evoluam e avaliando os resultados em intervalos predefinidos de tempo.⁷¹

⁷¹ Sérgio Abranches, “Cúpula do Clima de New York: não será o fim do impasse, mas será um passo adiante para fechar um bom acordo”, *Ecopolítica*, 22 de setembro de 2009; <http://www.ecopolitica.com.br/2009/09/22/cupula-do-clima-de-new-york-nao-sera-o-fim-do-impasse-mas-sera-um-passo-adiante-para-fechar-um-bom-acordo/>. Essa cláusula de revisão acabou mesmo sendo adotada pelo Acordo de Copenhague.

PARADA INÚTIL EM PITTSBURGH

O encontro do G20, nos dias 24 e 25 de setembro, não ajudou. Foi dominado pelas preocupações econômicas. E não avançou nelas também. Não conseguiu entendimento sobre novos mercados regulatórios para os mercados financeiros nacionais e para o mercado global. Esses mercados, por falta de novas regras, já estavam retomando os comportamentos de antes da crise, que detonaram o colapso das hipotecas, o célebre caso da “*subprime*”. Os governos de novo se mostravam bastante complacentes com os mercados.

Encontros de chefes de Estado e de governo raramente levam a comunicados muito detalhados em relação a políticas públicas ou acordos internacionais. Mas no encontro do G20, em Pittsburgh, o comunicado final foi ainda mais vago que o habitual. A crise financeira tinha sido provocada por falhas graves de mercado e de regulação. Eliminar o risco de falhas regulatórias ou de mercado é impossível. Mas é perfeitamente viável evitar que o mesmo tipo de falha se repita e criar uma arquitetura regulatória que reduza os riscos de fenômenos desse tipo. Havia um evidente paralelo com a mudança climática. A falta de substância nas respostas dos governos agravava, em ambos os casos, a ameaça de novos e mais danosos eventos. Para mitigar a mudança climática, também se precisa de regras e regulação que supram as falhas de mercado, que se traduzem em poluição e altas emissões de gases estufa.

Nas crises da Ásia, na década de 1990, ficou claro que o sistema financeiro globalizado era todo interligado e que as respostas têm de ser globais. É preciso um mecanismo que articule e torne coerente entre si as regras nacionais para operação do mercado de capitais. O sinal de Pittsburgh era que, passada a emergência, os países voltam a ficar prisioneiros de seus impasses. A mudança climática é um fenômeno global por definição. As emissões de cada país afetam o planeta todo. O risco já é presente, por isso se

COPENHAGUE: ANTES E DEPOIS

precisa de um acordo global, que defina metas gerais de redução de emissões, distribuídas em cotas diferenciadas entre os países. Para essas metas serem efetivadas é necessário existirem regras comuns, que tornem as políticas de mudança climática de cada país coerentes com as metas globais. Isso não fere a soberania de país algum, se todos aceitarem seguir as mesmas regras.

Na reunião do G20, os países ficaram longe de concordar sobre essas regras básicas. Não havia consenso sobre a regulação financeira, apesar da gravidade da crise provocada pelas falhas nos mercados de capitais. Nem havia entendimento sobre uma política global de mudança climática, apesar da seriedade das ameaças indicadas pela ciência.

EXPECTATIVAS EM CHOQUE

A probabilidade de que Copenhague gerasse resultado do tipo “mais do mesmo” aumentava a cada reunião fracassada. Mas os sinais eram mistos, havia impasses e havia avanços. Por isso provocavam muita controvérsia entre ambientalistas, nos blogs dedicados ao tema e na imprensa convencional. Afinal, Copenhague daria certo, ou fracassaria? Seria a COP da esperança — em inglês “Hopenhagen” — ou outro fracasso — “Floopenhagen” (de “*flop*”). No Brasil, a principal voz a prever “Floopenhagen” era do editor de ciência da *Folha de S. Paulo*, Cláudio Ângelo. Em entrei no debate para dizer que talvez não fosse “Hopenhagen”, nem “Floopenhagen”, mas “COPEnhagen” (era um jogo de palavras com o termo inglês “*cope*”, lidar com).⁷² O ponto é que Copenhague provavelmente lidaria com os impasses, mas ficaria aquém das soluções acabadas.

⁷²Sérgio Abranches, “Will Copenhagen flop or cope?”, *Ecopolity*, 6 de novembro de 2009: <http://www.ecopolity.com/2009/11/06/will-copenhagen-flop-or-cope-there-is-still-hope/>.

Os analistas estavam divididos. Copenhague caminhava para um acordo político na COP15 ou para um tratado como o Protocolo de Kyoto? O ideal era um acordo político de alto nível, dando a orientação para as negociações que poderiam levar a um tratado mais adiante, talvez ao longo de 2010. A impressão é que a trilha política começava a prevalecer sobre a diplomática. Se assim fosse, do ponto de vista do objetivo final — que é um novo tratado do clima — seria um fracasso. Mas não seria o fim da história.

Todo o tempo, a maior parte da incerteza sobre a possibilidade de um acordo efetivo em Copenhague teve a ver com o que o presidente Obama faria. O fato de os Estados Unidos terem abandonado a atitude de sabotagem era importante, mas não suficiente. Era preciso que Obama assumisse compromissos que fossem considerados razoáveis por parceiros estratégicos na política climática global. A União Europeia, que estava na frente em matéria de política de mudança climática, teria que aceitar sua oferta. Já vinha cumprindo metas de redução havia dez anos. A China não se moveria sem que Washington se movesse primeiro. Brasil e Índia também. O problema é que Obama não queria assumir nenhum compromisso porque travava várias batalhas no Congresso, uma delas para aprovar a legislação sobre mudança climática. Na Europa já havia muita preocupação com a possibilidade de que a inércia dos Estados Unidos pudesse arruinar a perspectiva de um bom acordo em Copenhague.⁷³ Se os Estados Unidos não mostrassem capacidade de mudar realmente, as nações desenvolvidas poderiam reduzir o ritmo de seus próprios avanços.

⁷³ Como contou, na época, David Adam, "US inertia could scupper world climate deal in Copenhagen, says expert", *The Guardian*, 28 de setembro de 2009. Ele se baseou em entrevista com o físico alemão John Schellhuber, do Instituto Potsdam para Pesquisa em Impactos Climáticos.

A ESCALA DE BANCO

No dia 28 de setembro, começou na Tailândia a penúltima reunião preparatória para a COP15, no processo formal da Convenção do Clima. Antes, haviam sido realizadas três reuniões preparatórias em Bonn, na Alemanha, em abril, junho e agosto. O progresso foi pouco. As principais cláusulas de um possível acordo continuavam em aberto. Os delegados dos países estavam reunidos em Bancoc para discutir, pela penúltima vez, na trilha formal, a proposta para o novo arranjo institucional que deveria ser apresentado à COP15.

Ao final da reunião, o secretariado da Convenção do Clima divulgou um "texto de negociação", de duzentas páginas e leitura difícil. O jargão diplomático e as siglas o tornavam incompreensível para os não iniciados. E ainda estava cheio de cláusulas opcionais e remissões a versões de documentos anteriores.

Sem a adesão de todas as partes não era possível ir adiante. Os países não são iguais, mas, teoricamente, todos têm o mesmo peso. Pelas regras todos têm poder de veto. É um enorme obstáculo a qualquer acordo ambicioso.

No mundo real, se as quarenta maiores potências e emissores aprovassem um texto de acordo efetivo, provavelmente conseguiriam a adesão dos outros. O encontro de Bancoc não conseguiu formar consenso: nem entre esses quarenta atores decisivos. A leitura do longo documento mostrava que os delegados estavam se preparando para dois desfechos principais muito distintos: um acordo inovador ou um acordo agnado.

Faltavam 63 dias para Copenhague. Haveria ainda uma oportunidade no canal formal de negociação: a última reunião preparatória, em Barcelona, entre os dias 2 e 6 de novembro.

BREVE DESVIO PARA LONDRES

Depois do resultado pião da reunião do G20, ficou claro que o presidente Sarkozy estava certo ao propor mais um encontro de dirigentes. Era preciso que os líderes mundiais conversassem mais, antes de Copenhague. Só se eles se entendessem seus diplomatas receberiam a orientação para fechar, no veio formal, um texto de acordo que eles poderiam depurar e assinar.

O primeiro-ministro Gordon Brown decidiu, então, hospedar o Fórum das Maiores Economias (Major Economies Forum, MEF), no dia 19 de outubro, em Londres. O MEF foi criado, com a mesma composição do G20, pelo presidente Bush, para facilitar o diálogo entre as potências econômicas maduras e emergentes. A reunião inaugural havia sido em Washington, no final de abril de 2008, e o primeiro encontro regular, em L'Aquila, na Itália, em julho de 2009 com Obama presidente. Nenhuma das duas teve resultados notáveis na facilitação do diálogo entre esses países.

Nessa reunião de Londres, os países desenvolvidos chegaram a admitir que poderiam abrir mão da demanda de que as economias emergentes adotassem metas de redução de emissões legalmente compulsórias de longo prazo. Vários representantes dos países desenvolvidos disseram que metas intermediárias para 2020 eram mais relevantes. Mas continuavam querendo ações efetivas, com números e verificáveis, ainda que voluntárias. Abandonar ou diminuir as metas que vinham sendo discutidas para 2050 talvez facilitasse o fechamento de um acordo em Copenhague. Muitos defendiam a ideia de que um acordo para o médio prazo seria o único viável, faltando apenas 47 dias para o início da COP-15. O realismo político indicaria ser esse o caminho: um bom acordo parcial seria melhor que um acordo vago para o longo prazo. Todos esperavam o movimento de Washington, e o representante dos Estados Unidos disse que todos fariam que se mover.

Todd Stern, negociador-chefe dos Estados Unidos, afirmou que para seu país um acordo dependeria de compromissos assumidos por todos.

Nosso ponto de vista no G8, em julho, era de que deveríamos ter tanto um número para os países desenvolvidos quanto um número para o mundo: 80 por cento [de redução de emissões] para os desenvolvidos e 50 por cento para o mundo em geral. Nós continuamos pensando assim.

Disse, porém, que não sabia se "isso seria incluído ou não" no acordo de Copenhague, dando a entender que os Estados Unidos poderiam caminhar na direção de um entendimento sobre a estrutura do acordo, deixando os detalhes para mais tarde, como Yvo de Boer havia indicado.⁷⁴

Entretanto, o fenômeno do aquecimento global é muito diferente. Tem características inéditas que o tornam incomparável às questões às quais o realismo político foi aplicado com sucesso no passado. O mundo estava diante de dois prazos fatais e de difícil conciliação: o de 47 dias para Copenhague e aquele, imprevisível, definido pelo risco de que eventos extremos inesperados (pontos de virada) acelerem as mudanças climáticas e ecológicas de forma irreversível. Não havia dúvida de que estávamos atrasados. A única saída segura talvez fosse mesmo um acordo global ambicioso e que compromettesse as grandes potências emergentes. E esse não parecia estar no horizonte das possibilidades.

Foi o que disse de Boer no fechamento da reunião de Londres. Não acreditava mais que "um novo tratado internacional completo e abrangente sob o quadro da Convenção sobre Mudança Climática" pudesse acontecer em Copenhague, em dezembro.⁷⁵ Não queria dizer que entregava os pontos, mas estava

⁷⁴ Fiona Harvey, "Concession raises hopes for climate deal", *Financial Times*, 19 de outubro de 2009.

⁷⁵ Fiona Harvey, "UN climate negotiator knocks fall treaty hopes", *Financial Times*, 19 de outubro de 2009.

vivamente decepcionado. Imaginava que os governos poderiam, no máximo, concordar sobre a estrutura de um acordo, mas seus detalhes técnicos só seriam definidos mais tarde.

Ed Miliband, o secretário de Energia e Mudança Climática do Reino Unido, via o acordo de Copenhague "equilibrando-se na gangorra". Ele achava que havia "uma visão universal de que precisamos chegar a um acordo, mas não a qualquer preço. Não é um acordo fechado e, na minha opinião ele ainda está pendente". O impasse persistia: ainda era uma situação "eu só faço se você fizer", definiu Miliband.⁷⁶ Mas o comboio para Copenhague tinha mais uma parada prevista na agenda formal.

ÚLTIMA ESCALA: BARCELONA

Em Barcelona, se daria o último round oficial de pré-negociações antes da Cúpula na Dinamarca. A reunião começou no dia 2 de novembro, em meio a expectativas contrárias. As divergências ainda eram muitas. Estávamos muito perto da COP15 e o mundo já tinha ido a Nova York, Pittsburgh, Bancoc, Londres e, agora, Barcelona, para tentar pavimentar o caminho de um acordo em Copenhague. E ainda estávamos muito longe de termos as condições para esse acordo. Pelo menos havia concordância quanto aos temas pendentes, para se evitar o fracasso de Copenhague. Eles eram: metas compulsórias para os países industrializados; ações claras cobráveis dos países emergentes; e financiamento para as ações dos países emergentes e para os mais pobres se adaptarem: no jargão, mitigação, as metas dos países intermediários, e adaptação, sempre para os menos desenvolvidos.

O Protocolo de Kyoto era um importante ponto de impasse. A linguagem diplomática às vezes parece dizer a mesma coisa

quando está falando coisas muito diferentes. Há muita diferença nas posições sobre o futuro do Protocolo de Kyoto. Para os emergentes, a continuação do Protocolo de Kyoto era fundamental. A Europa já pensava no pós-Kyoto, nos novos compromissos. Os Estados Unidos não consideravam a possibilidade de ratificar Kyoto.

Na coletiva de imprensa de abertura em Barcelona, Yvo de Boer disse que só o primeiro período de compromissos do Protocolo de Kyoto terminaria em 2012. Ele esperava que houvesse acordo sobre um segundo período. Com isso queria dizer que o Protocolo não tinha data para perder a validade, como era opinião corrente na União Europeia e nos Estados Unidos.

Os países que ratificaram o Protocolo de Kyoto têm uma reunião à parte, mas que é simultânea à COP. No jargão, chamam de MOP, o Encontro das Partes do Protocolo de Kyoto (Meeting of the Parties to the Kyoto Protocol). Por isso se fala COP-MOP. O segundo período de compromissos seria tarefa da MOP5, que ocorreria junto com a COP15. Para esse segundo período ser efetivo, novos compromissos teriam de ser definidos. Para que os Estados Unidos fossem enquadrados nesses compromissos, o Senado teria que ratificar o Protocolo de Kyoto. A chance de isso ocorrer era zero. Por isso Obama defendia o abandono de Kyoto e a busca de um novo tratado.

Indagado se Kyoto deveria ser mantido, de Boer argumentou que não se deveria "jogar fora o par de sapatos velho antes de ter um novo". Ele queria muito mais que uma simples extensão do Protocolo de Kyoto para que o resultado da Cúpula do Clima de Copenhague fosse considerado um sucesso. Para ele, o Acordo de Copenhague deveria definir metas e cronogramas claros para reduções de emissões dos países industrializados e dos maiores emergentes. Leia-se Estados Unidos e China, principalmente. Esses compromissos também iriam requerer, portanto, um mecanismo de gestão que deveria ser definido no texto do acordo. Isto é, verificação e cobrança de compromissos

⁷⁶ Damian Carrington, "Climate change pact 'remains in the balance', says Ed Miliband", *The Guardian*, 20 de outubro de 2009.

dos países desenvolvidos e das ações voluntárias dos países em desenvolvimento com economias avançadas,⁷⁷ leia-se China, Brasil e Índia, principalmente.

O representante da União Europeia, por sua vez, defendeu em Barcelona que o acordo de Copenhague fosse elaborado sobre o Protocolo de Kyoto e fixasse a meta global de 30 por cento de redução de emissões. O acordo deveria incluir todos os setores da economia, estabelecer metas de curto prazo para os países industrializados e de médio prazo para os emergentes. Traduzindo: o novo acordo deveria substituir Kyoto aproveitando o que ele tivesse de bom.

A delegação da Europa em Barcelona dizia apenas esperar “que o segundo período de compromissos [do Protocolo de Kyoto] ocorresse”. Mas deixava claro que estava na expectativa de que um novo conjunto de metas fosse definido para comprometer os Estados Unidos, as grandes economias emergentes e para gerenciar riscos como o do excesso de créditos de carbono gerados pela Rússia. A Rússia era um caso à parte. Por causa do desmembramento da União Soviética, suas emissões ficavam abaixo da cota e isso lhe permitia ganhos extraordinários no mercado europeu de carbono. A melhor forma de administrar esse “risco Rússia” seria incrementar significativamente as metas de redução das emissões russas de carbono.

A Europa também rejeitava o argumento da justiça histórica que os países em desenvolvimento vinham usando para não aceitar metas compulsórias de redução de emissões de carbono. A União Europeia estava longe de ser uma entidade homogênea, afirmava a delegação, e tem países tão pobres quanto a Bulgária, que é mais pobre que muitas das economias emergentes. Nem por isso estava isenta de obedecer às metas europeias. A Espanha estava fazendo mais esforço que os países mais ricos da Europa para cumprir suas

metas sob o Protocolo de Kyoto e não dizia que esse esforço adicional era injusto, exemplificou um dos delegados.

O velho par de sapatos de Yvo de Boer precisava de consertos demais. Era só uma garantia, porque o novo par seria muito difícil de obter: um acordo global mais abrangente, que incluisse definitivamente os Estados Unidos e os maiores países emergentes. Para não alienar esses países, ele achava que Kyoto deveria vigorar paralelamente ao novo tratado, porque já continha todos os mecanismos necessários para assegurar o cumprimento das metas pelos outros países desenvolvidos.

Para os governos das potências emergentes, reescrever Kyoto para incluir os maiores países em desenvolvimento, como Brasil, China, Índia, África do Sul e México, seria o mesmo que abandoná-lo por inteiro. Todos disseram que não abriam mão do Protocolo de Kyoto, por um motivo simples: para eles é mais cômodo. Ele cria duas categorias de países: Anexo I e não Anexo I. Os países do Anexo I têm compromissos compulsórios. Dos outros não se pede mais que ações voluntárias.

O governo Obama dizia que, para ter sucesso, Copenhague deveria ir além de Kyoto. Queria dizer deixar o Protocolo para trás, abandoná-lo. O representante de Washington, Jonathan Pershing, esclareceu que estavam “adotando a rota oposta à do passado [quando concordaram com Kyoto e o Congresso rejeitou]”.

Em Barcelona, a ideia de um acordo político começou a ser tratada abertamente nas negociações, e a questão principal era se incluiria ou não números, isto é, metas quantitativas. A proposta de um tratado legalmente vinculante dividia espaço com a de um contrato político voluntário, ou acordo politicamente vinculante.

A via iniciada em Nova York ficou suspensa numa dúvida crucial: os países caminhavam para um tratado legal ou para um acordo político?

⁷⁷ Como são chamadas as economias emergentes — China, Brasil, Índia, Coreia do Sul, México e África do Sul.

COPENHAGUE VIA CINGAPURA

Cingapura não devia estar no caminho de Copenhague. Mas foi lá, afinal, que se começou a formular uma resposta para a dúvida que a trilha começada em Nova York havia levantado. Que tipo de acordo seria possível? Cingapura apareceu como um desvio súbito, uma anomalia. Surpreendeu e agitou o mundo todo e lançou, extraoficialmente, a tese do acordo politicamente vinculante como passo prévio a um acordo legal futuro.

Esse não era assunto para Cingapura. Lá estavam reunidos os países da Associação para Cooperação Económica dos Países da Ásia-Pacífico (APEC). Era uma reunião regional, para discutir temas específicos dos países da região do Pacífico e da Ásia. São 21 membros e dois realmente poderosos: Estados Unidos e China. Mas o que foi dito lá surpreendeu o mundo.

O inesperado começou com a decisão repentina e não programada de um dirigente que não era de país do Pacífico, nem da Ásia: o primeiro-ministro da Dinamarca, Lars Løkke Rasmussen, presidente da Convenção do Clima em 2009, que, por ser o anfitrião da COP15, apareceu, de repente, para conversar. Ele vinha fazendo consultas e sondagens com vários dirigentes importantes, na qualidade de presidente em exercício da Convenção. Era seu papel. Mas aquela visita foi muito diferente.

Bem antes da reunião de Cingapura, em seu gabinete em Copenhague, Rasmussen recebeu sinais de alerta de que a COP15 estava rumando para o impasse. Ele concluiu que precisava ter uma carta na manga para ser jogada em caso de necessidade. Esta foi preparada com ajuda de diplomatas com experiência em COPs. Uma vez detalhada, o primeiro-ministro sondou os Estados Unidos e seus parceiros europeus sobre sua validade. Seria um recurso de última instância.

Porém, nervoso diante das notícias que chegavam, depois de Barcelona, resolveu se antecipar e jogar a carta na mesa, antes mesmo de instalar a COP15, como presidente da Convenção do

Clima, no dia 7 de dezembro. O que era para ser um recurso de última instância se transformava em manobra preventiva. Politicamente fazia toda a diferença. A aceitação de uma saída de compromisso para um impasse real e insolúvel pode vir como um alívio. Uma manobra antecipatória sem que se tenham esgotado todos os recursos de negociação pode provocar reações muito negativas.

Decidido a agir por antecipação, Rasmussen voou para Cingapura no sábado, 14 de novembro, e pediu uma reunião de emergência para discutir o Acordo de Copenhague com os governantes da APEC. Pedido estranho, porque o lugar de discutir esse acordo seria Copenhague, no mês seguinte.

Foi pela mão de Rasmussen, nessa reunião fora de agenda e fora de lugar, que entrou em cena a ideia de um acordo “politicamente vinculante”, em lugar de um tratado “legalmente vinculante”. Em outras palavras, uma moldura política cujo conteúdo seria discutido mais tarde pelos países, em lugar de um tratado que os obrigaria legalmente a agir, a partir de sua assinatura.

Rasmussen não é uma liderança de brilho, nem um político com intimidade com a alta política global. Mas é extremamente pragmático e fez uma carreira rápida e bem-sucedida na política dinamarquesa. Eleito para o parlamento em 1994, foi prefeito do condado de Frederiksberg entre 1998 e 2001. Chegou ao governo na primeira mudança de gabinete, no final de 2001, como ministro do Interior e da Saúde. Na segunda reforma do gabinete, em novembro de 2007, assumiu o ministério das Finanças. Em abril de 2009, substituiu o primeiro-ministro Anders Fogh Rasmussen, com o qual não tem parentesco, que foi para a Secretaria-Geral da OTAN. Parece mais um político interiorano, prático, sem muita amplitude de voo e sem traquejo diplomático. Iria presidir a Convenção do Clima e hospedar a COP15 com seis meses de chefa de governo. Mais ainda, seria o anfitrião de uma cúpula que reuniria mais de cem governantes, entre eles os mais poderosos do mundo.

Assustado com a enormidade da tarefa e os riscos que criava para sua carreira política, ele já vinha fazendo consultas discretas sobre o que seria um acordo possível. O sucesso de Copenhague representaria um ganho extraordinário para ele na política dinamarquesa. Já o fracasso seria muito negativo para seu governo iniciante. Precisava de uma saída que permitisse declarar Copenhague bem-sucedida, mesmo ficando muito aquém das expectativas e longe do necessário para o clima do planeta. Dessa forma, transferiria o problema do tratado legal definitivo sobre mudança climática para a ONU e para o México, que hospedaria a COP16.

A viagem para Cingapura havia sido de supetão, mas o discurso já estava pronto. Ele tinha o texto preparado havia algum tempo. Era simples, mas chegava ao detalhe de dizer o número de páginas que o acordo deveria ter.

Tinha um argumento todo encadeado:

com a data fatídica de Copenhague se aproximando rapidamente, a questão nos lábios de todos: podemos fazê-lo? Minha resposta é sim. É absolutamente factível: se focarmos no que podemos concordar [...] Se elaborarmos sobre essa concordância política do mais alto nível, então podemos fechar um acordo em Copenhague. Dado o fator tempo e a situação de países em particular, precisamos, nas próximas semanas, nos concentrar no que é possível e não nos deixarmos distrair pelo que não é possível. Precisamos nos basear firmemente nos instrumentos e princípios sobre os quais já concordamos e fechar nos compromissos expressos pelos países por todo o mundo.⁷⁸

As palavras-chaves eram concentrar no que é possível e não se distrair pelo que não é possível. A referência à situação de

⁷⁸ Statsministeriet, "Address by prime minister Lars Løkke Rasmussen at the Climate Session in Singapore on 15 November 2009": http://www.stm.dk/Index/mainstart.asp_pp_12988.html/.

países individualmente seria interpretada pelos que não estavam na APEC como resultado de uma linha direta entre Rasmussen e a Casa Branca. Parecia tallada sob medida para abrigar as dificuldades de Obama e, ao mesmo tempo, permitir que ele pudesse ir a Copenhague sem constrangimentos.

Estabelecidos os limites do possível, Rasmussen desenhou o acordo que tinha em mente: "Desse ponto de partida, eu gostaria de compartilhar com vocês como acredito que o Acordo de Copenhague poderia ser elaborado para atender ao duplo propósito de criar condições para a continuação das negociações para um acordo legal e para ação imediata."

Dessa forma ele lançava a saída em dois passos. O primeiro, em Copenhague, seria político e não legal. O segundo, depois de Copenhague, buscaria evoluir para um documento legal, um tratado formal. Isso daria mais 12 meses a Obama para resolver suas dificuldades no Capitólio, primeiro com a lei de seguro-saúde, depois com a lei de mudança climática. Havia também a expectativa de que até lá o pior da crise econômica já tivesse passado e as condições políticas para propor regulações que afetariam setores poderosos da economia fóssil tivessem melhorado. Rasmussen chamou sua proposta, meio à chinesa, de "um acordo, dois objetivos".

Rasmussen estava pronto para explicar o que fazer. Também tinha resposta para as objeções de que se estaria abandonando a ambição de um acordo definitivo por um expediente pragmático.

Deixem-me ser específico sobre o formato: eu vislumbro um texto político delineando o acordo, digamos cinco, oito páginas. Não uma declaração política cheia de floreios, mas a linguagem precisa de um acordo político abrangente cobrindo todos os aspectos do mandato de Bali [...]. Abaixo desse texto, poderíamos ter anexos com a essência dos compromissos específicos de cada país.

Rasmussen tinha levado as perguntas e as respostas. Não era improvável. Era trabalho feito com antecedência, e benfeito. Mais arrumado que isso, impossível. A proposta era pensada, revisada e amadurecida. Não era uma "sacada" repentina. Era um plano. Se fosse executado, as decisões mais importantes ficariam para a COP16. A sede da COP16 já estava negociada para o México. Portanto, o problema cairia nas mãos de Felipe Calderón.

Corte rápido para uma cena do final da COP15. Chefes de governo estavam em alfitas e nervosas negociações no espaço reservado ao governo da Dinamarca. Ele ficava em frente ao átrio principal em um largo jirau, onde foram montadas várias salas de reunião, nas quais os diferentes grupos de governantes podiam conversar longe da imprensa e das ONGs. Embaixo, no enorme vão que unia o saguão principal ao plenário da Convenção, um aglomerado de ambientalistas, jornalistas e delegados esperava, ansioso, pelo desfecho daquelas conversas entre os mais poderosos líderes do planeta. Felipe Calderón se debruçou no parapeto do jirau do Bella Center e olhou aquela multidão com os olhos meio desfocados, mirava o futuro, pensando na tarefa que lhe caberia menos de um ano depois. Ele já sabia que o final de Copenhague deixaria importantes tarefas para as próximas COPs. Mas voltemos a Cingapura.

Não havia muita dúvida de que a proposta de Rasmussen agradava principalmente aos Estados Unidos e à China. Helen Cooper, escrevendo de lá para o *New York Times*, relatou que o subassessor de Segurança Nacional para assuntos internacionais disse à imprensa que tinha havido "uma avaliação pelos líderes de que seria irrealista esperar que um acordo completo, legalmente vinculante, pudesse ser negociado entre agora e Copenhague, que começa em 22 dias".⁷⁹

⁷⁹ Helen Cooper, "Leaders will delay deal on climate change", *The New York Times*, 14 de novembro de 2009.

Ficava mais fácil entender por que Obama aproveitou aquela oportunidade para tentar ajustar as alternativas da reunião do clima em Copenhague às limitações que ele se havia imposto diante das dificuldades de obter uma lei sobre mudança climática do Congresso. Sabia-se que Estados Unidos e China vinham discutindo uma estratégia comum para Copenhague. Embora não sejam parceiros inteiramente à vontade um com o outro, o fato de a China condicionar seu compromisso na cúpula do clima aos dos Estados Unidos atendia perfeitamente à estratégia de Obama. Ele precisava parecer estar liderando as negociações do clima com um sentido forte para se diferenciar da diplomacia de negação da era Bush. Ele tinha a expectativa de que a China o acompanharia. A solução em dois tempos era melhor para seu calendário político doméstico, a menos que houvesse alguma emergência.

Para Hu Jintao, a iniciativa de Obama de adiar um acordo legal atendia perfeitamente aos interesses da China. Quanto mais tarde se visse forçado a aceitar compromissos internacionais, melhor. Permitiria que implementasse planos domésticos sem nenhuma ingerência externa. Mas discordava do esboço de acordo apresentado por Rasmussen e desconfiava que expressava um conluio entre o primeiro-ministro e Obama. E por isso tomaria suas próprias medidas preventivas.

Obama não se comprometeria internacionalmente para além do que estava para ser aprovado pelo Congresso. A China só avançaria rumo a uma meta quantitativa doméstica, depois que os Estados Unidos mostrassem seu jogo. Se Obama recusasse de sua promessa pessoal de liderar a busca de um acordo global ambicioso, a China adiaría sua jogada em resposta. Ao condicionar suas decisões às ações do outro, os dois se transformaram em pivôs do fechamento de um acordo em Copenhague. O destino da COP15 ficava nas mãos de Obama e Hu Jintao.

Estados Unidos e China já vinham nessa espécie de tango geopolítico havia algum tempo. Era natural e esperado que em Cingapura ensaiassem novos passos da mesma dança, o que

não seria surpreendente, nem teria mais repercussão que seus outros vozeiros bilaterais já haviam tido. A surpresa foi a virada de Rasmussen.

Era o pulo do gato. Ajudaria Obama a salvar a face e lhe daria mais tempo para a queda de braço com a maioria democrata recalcitrante e a oposição republicana linha-dura. A legislação climática dependia do voto do Senado, ainda muito longe de estar garantido. Também seria conveniente para a China, dependendo dos termos do acordo a ser fechado em Copenhague.

Mas interromperia o impulso que vinha crescendo para um acordo ambicioso em Copenhague. Por que deveriam todos pisar no freio, para ficar em linha com os Estados Unidos? O fato de a liderança doméstica do presidente Obama não ter sido forte o suficiente para fazer o Congresso agir em tempo deveria ser razão para um retrocesso? Estariam todos dispostos a perder o ímpeto duramente conquistado ao longo dos últimos meses para esperar que Obama tomasse impulso? O que seria de fato essa solução de compromisso?

Essas perguntas já circulavam, com indignação crescente, na Europa e no Brasil. Viraram motivo de declarações fortes dos governantes ausentes daquela reunião. Suspeitavam que Rasmussen tivesse feito o jogo dos Estados Unidos e os países da APEC tivessem atuado como plateia para um entendimento entre Estados Unidos e China. Essa suspeita, abertamente expressa pelo presidente Sarkozy, levou o presidente Lula a denunciar que Estados Unidos e China queriam formar um G2 para impor seus interesses ao resto do mundo. Sarkozy e Lula agiram em parceria, em vários momentos, para fazer contraponto à suposta aliança entre Obama e Hu Jintao.

Essas reações fortes eram de se esperar diante do que Rasmussen representava e do que propôs em Cingapura. Havia resistência à ideia de recuar antes mesmo de tentar avançar.

Por mais que Obama e Rasmussen tentassem fazer parecer que não havia recuo, a imprensa captou perfeitamente o que se

passou em Cingapura. Primeiro, um recuo. Segundo, um acerto entre Estados Unidos e China, que contou com o beneplácito dos outros países e a ajuda pragmática do primeiro-ministro dinamarquês.

A United Press divulgou boletim, no qual dizia: "Líderes da APEC miram para baixo na cúpula sobre Aquecimento Global e Mudança Climática em Copenhague, na Dinamarca." O site Carbon Positive, especializado em mercado de carbono, estampava na segunda-feira o seguinte: "Os líderes da APEC matam as esperanças de um tratado em Copenhague." A Bloomberg, também na segunda-feira, saiu com a chamada: "APEC reconhece que o tratado do clima de Copenhague está fora do alcance." A chamada do China Daily era: "Os líderes da APEC estão adiando o acordo sobre o clima." O título da matéria de Helen Cooper para The New York Times era: "Líderes adiarão acordo sobre mudança climática." No domingo, matéria do correspondente para meio ambiente na Ásia, Jonathan Watts, para The Guardian, levava o título: "Esperança para a cúpula de Copenhague esvanece quando Obama apoia adiamento." Na França, Le Figaro, com base em matéria da AFP, dizia: "Clima: A APEC reduz suas ambições." Le Devoir era mais dramático: "A APEC torpedeia Copenhague." No Brasil, o Valor Econômico falou em "Acordo pela metade em Copenhague". O Globo afirmava: "A 22 dias de Copenhague, líderes decidem deixar metas de corte de emissões de CO₂ para depois." O Ministério das Relações Exteriores pôs um comentário em seu clipping diário de notícias dizendo: "O Itamaraty constatou que os líderes da APEC (Associação de Cooperação Econômica), Estados Unidos e China adiam para 2010 a possibilidade de acordo climático."

Essa amostra da repercussão da manobra de Cingapura dá uma boa pista de sua receptividade pelos que não estiveram na Tailândia. Os primeiros ministros Gordon Brown e Angela Merkel,

e os presidentes Nicolas Sarkozy e Lula da Silva deram declarações censurando aquela “entente” em Cingapura. Todas as declarações, no fundo, tinham o mesmo sentido: de rejeição ao tom do anúncio em Cingapura e a promessa de que tentariam persuadir Obama a buscar um acordo completo em Copenhague. A manobra também provocou frustração generalizada entre ambientalistas e comentaristas.

Era improvável que Estados Unidos e China pudessem resolver todos os conflitos de interesses que os indispõem para formar uma aliança que lhes permitisse jogar um papel hegemônico binacional nas relações internacionais em todas as áreas. Os dois são, contudo, atores-chave em relação a várias questões globais críticas, sendo a da mudança climática a mais importante. Nos pontos em que concordam, uma aliança bilateral rende muito melhor aos interesses de ambos. Para a estabilidade geopolítica do mundo, o melhor é que tentem agir em acordo em vez de criarem uma bipolaridade como a da guerra fria, entre Estados Unidos e União Soviética, que envenenou a maior parte das relações internacionais do século XX. Desde, porém, que seja numa direção construtiva e não para bloquear avanços no enfrentamento do desafio da mudança climática. Um desafio que o Pentágono considera ameaçar tanto a segurança nacional de seu país quanto a segurança global. Em Copenhague, o que se veria, de fato, é que a “entente” de Cingapura poderia, facilmente, virar uma guerra fria.

Diante da reação muito negativa dos parceiros europeus e do Brasil, dois dias depois Obama tentou dar uma interpretação mais palatável a seu apoio e de Hu Jintao à proposta de Rasmussen. Disse que tanto China quanto Estados Unidos queriam um acordo ambicioso e de conteúdo em Copenhagen. “Nosso objetivo lá não é um acordo parcial ou uma declaração política, mas um acordo que cubra todos os temas nas negociações e que tenha efeito imediato.” Mas admitiu que seria impossível fechar um acordo legal em Copenhague em dezembro e apoiou a proposta de um “acordo político”.

O correspondente para meio ambiente da BBC News, Richard Black, definiu o ambiente da política climática de forma sugestiva. Disse que as discussões estavam imersas em um “miasma de nuances”. Todas as expressões usadas para anunciar o que seria o Acordo de Copenhague poderiam ter múltiplos significados e ser traduzidos em documentos diplomáticos de inúmeras maneiras. Tudo era armadilha e muitas atitudes estavam envenenadas pela desconfiança.

Essa esgrima sobre nuances de significado sempre foi a matéria-prima da política internacional. Uma arte que a diplomacia profissional levou perto da perfeição. O problema é que esse refinamento da semântica política poderia levar décadas que não tinhamos — e não temos — para desperdiçar.

DA COP À CÚPULA

Havia dois sistemas diferentes de pressão sobre os países. A enorme expectativa em torno de Copenhague, e a possibilidade de que de lá saísse um acordo forte, levava os governos a decidir internamente até onde iriam se tivessem de assumir compromissos. A reação negativa às declarações de Obama e Hu Jintao em Cingapura, criava forte demanda para que os dois revelassem que tipo de proposta levariam a Copenhague.

Em meados de novembro o governo brasileiro tornou público, pela primeira vez, que apresentaria ações quantificadas de redução de emissões.⁸⁰ Não foi uma decisão fácil. O Itamaraty era contra. Dilma Rousseff, chefe da Casa Civil e candidata de Lula à sua sucessão, também. O Ministério da Ciência e Tecnologia estava

⁸⁰ Sérgio Abranches, “Um passo importante”, *O Globo*, 14 de novembro de 2009, e “Número do governo em Copenhague será simbólico mas pode representar um passo sem volta”, *Ecopolítica*, 10 de novembro de 2009: <http://www.ecopolitica.com.br/2009/11/10/numero-do-governo-em-copenhague-sera-simbolico-mas-pode-representar-um-passo-sem-volta/>.

dividido. O Inpe, parte central do círculo brasileiro de ciência climática, estava a favor. A parte do ministério que tradicionalmente cuidava da questão climática, do mecanismo de desenvolvimento limpo (MDL) e do inventário de emissões, era contra. O Ministério da Agricultura, sempre hostil à política ambiental, para surpresa geral apoiou as metas de redução de emissões. O Meio Ambiente era, óbvio, totalmente favorável, desde a gestão da ministra Marina Silva. O ministro Carlos Minc e sua equipe partiram para a ofensiva. Tentaram mostrar que a posição do Brasil estava superada, que ficaríamos isolados em Copenhague, quando poderíamos ter um papel de liderança. Que a economia de baixo carbono era uma oportunidade e não uma ameaça para o Brasil.

A decisão de apresentar metas só foi tomada depois de quatro reuniões intensas e marcadas por duros embates entre os ministros. A decisão saiu após a quarta e longa reunião, na quinta-feira, 12 de novembro, pouco antes do embarque do presidente Lula para a França, onde foi se encontrar com Sarkozy.

Nessa reunião, Minc e Dilma se enfrentaram frontalmente, na presença do presidente, dos ministros da Ciência e Tecnologia, Sérgio Rezende, e da Comunicação Social, Franklin Martins, e do embaixador Luiz Alberto Figueiredo. Desde a segunda reunião, o ministério da Ciência e Tecnologia havia deixado de ser representado pela ala do contra. Cientistas do Inpe, principalmente Carlos Nobre, passaram a acompanhar ou representar o ministro Rezende. O presidente do Inpe, Gilberto Câmara, também teve papel ativo na defesa das metas. O Ministério da Agricultura, já dera seu apoio, e o ministro Reinhold Stephanes insistia, inclusive, que a agricultura podia dar uma contribuição até maior do que estava sendo pedido dela. Houve um momento em que a reunião quase desmorona, com Dilma e Minc falando em campos opostos.

Dilma Rousseff estava muito contrariada com a inclusão das hidrelétricas no cálculo do setor de energia. O ministro Sérgio Rezende dizia que a proposta do aço verde criava problemas com

o MDL. Lula reclamou que não havia consenso. O Itamaraty disse que o Brasil não era obrigado a apresentar meta quantificada alguma. Minc abriu mão da inclusão das hidrelétricas e argumentou que o MDL era pequeno e de projetos privados. Lula por fim aceitou a tese. Passaram a discutir os cenários de redução de emissões de 35 a 40 por cento. Por razões que ninguém consegue explicar de forma convincente, fecharam em 39 por cento. Franklin Martins propôs uma margem de segurança de 10 por cento. Terminaram criando a faixa de 36 a 39 por cento. Lula decidiu que seria assim e embarcou para Paris.

Dessa forma se rompeu uma atitude histórica da diplomacia, que sempre se negou a assumir qualquer compromisso numérico nas negociações do clima. As metas apresentadas pelo Brasil estavam cheias de problemas. Os cálculos que levaram àqueles percentuais nunca foram apresentados. O país não tinha um inventário confiável de suas emissões, portanto parte desses cálculos se baseou em estimativas bastante rudimentares. Para se chegar a essa antecipação do inventário, o Ministério do Meio Ambiente teve, primeiro, de fazer suas próprias estimativas das emissões de carbono do Brasil por setor da economia. Causou polêmica. O Ministério da Ciência e Tecnologia, que vinha postergando o fechamento do inventário, declarou que não eram números oficiais. Ficou na obrigação de apresentar números oficiais, para que o governo pudesse calcular suas metas.

O alcance político do anúncio tinha muito mais importância do que sua efetiva contribuição real para a redução das emissões. No futuro o Brasil chegará a uma política consistente de redução de gases estufa. Naquela momento, a promessa de que buscaria obter reduções entre 36 e 39 por cento das emissões projetadas para 2020 sobre o ano-base de 2005, caso nada fosse feito, era mudança suficiente.

No dia 25 de novembro, Obama anunciou que em Copenhague assumiria o compromisso de reduzir as emissões de carbono em 17 por cento sobre os níveis de 2005. Alguns dias depois a

Casa Branca confirmou que ele iria a Copenhague, no dia 9 de dezembro, após inúmeras declarações de que só iria se tivesse certeza de sair de lá com um bom acordo. Era mais uma tentativa de apagar da memória a má lembrança da reunião de Cingapura. Antecipava a oferta que, inicialmente, havia imaginado apresentar em seu discurso em Copenhague.

Ir a Copenhague no dia 9, entretanto, não seria mais que uma visita simbólica, para fazer discurso isolado, em uma sessão cheia de funcionários governamentais. Seria o terceiro dia da “fase técnica”, a cargo de negociadores diplomáticos e técnicos governamentais. Seus colegas só estariam lá nos dias 17 e 18. Finalmente, no início de dezembro, a Casa Branca anunciou mudanças de planos: Obama iria no dia 18 e ficaria algumas horas em Copenhague. Não era muito simpático. Brown, Sarkozy e Lula, por exemplo, desembarcariam em Copenhague no dia 17 e passariam lá todo o dia 18. Mostrava que Obama havia absorvido pelo menos em parte aquele sentimento de superioridade e arrogância que afeta a maioria dos presidentes dos Estados Unidos. O enorme poder do cargo tem um efeito quase irresistível. Mas, pelo menos, fazia mais sentido político. Estaria lá junto com seus pares, negociando a forma final do acordo.

O compromisso de redução de emissões dos Estados Unidos era irrisório, representava perto de 5 por cento de corte sobre os níveis de 1990, ano de referência utilizado pela União Europeia, Japão e outros países desenvolvidos há dez anos e que é o padrão do Protocolo de Kyoto.⁸¹ Mas, de novo, era mais uma travessia do não para o sim. Os Estados Unidos negaram a mudança climática durante boa parte do governo Bush. Só no final, pouco antes de Bush deixar a presidência, passou a considerá-la um “sério desafio”. Com Obama, desde a campanha eleitoral, era apresentada como um fator definidor do século XXI. Um avanço retórico até

⁸¹ Cinco por cento é o cálculo do secretário Stephen Chu. No Brasil, o cálculo indicava que não passaria de 3,5 por cento.

ai, mas que representou sair da negação absoluta, para a afirmação enfática. Operação delicada e difícil na política. Agora, saía da recusa (negação) de assumir compromissos internacionalmente, para assumi-los (afirmação), ainda que modestos. Quantitativamente medíocre, politicamente significativo.

A China anunciou no final de novembro que apresentaria em Copenhague a meta voluntária de redução entre 40 e 45 por cento da intensidade de carbono por unidade de PIB, até 2020, calculada sobre os valores de 2005. No seu caso, havia uma decisão que podia ser um mau sinal. Ela não seria representada na cúpula por Hu Jintao, o presidente e líder supremo, mas pelo primeiro-ministro, Wen Jiabao, o segundo na hierarquia do poder. Ele comanda a política sobre mudança climática na China. O que dissesse em Copenhague nas negociações seria para valer e com certeza teria sido previamente acertado com Hu Jintao. Mas, naquele elenco de lideranças globais críticas para a obtenção de um acordo, a China ia com um ponto a menos de densidade política que os outros. Lá estariam, também, os primeiros-ministros Gordon Brown, Angela Merkel e Yukio Hatoyama, os presidentes Lula da Silva e Nicolas Sarkozy, entre outros mais de cem chefes de governo e de Estado. Quando se encontrassem, começaria a verdadeira Cúpula de Copenhague. Até lá, o palco seria tomado pelas emoções de uma COP regular, mas com personalidade muito singular.

O primeiro-ministro da Índia Manmohan Singh, foi o último de uma fila indiana de lideranças a confirmar que seu país apresentaria ações de redução de emissões. No dia 23 de novembro, em um ambiente ainda muito aquecido pelas reações às manobras de Cingapura — das quais participara —, disse que a Índia seria “parte da solução” para o desafio global do clima. Em palestra no Council on Foreign Relations, em Washington, Singh afirmou que “é importante que todos os países façam o máximo esforço para contribuir para um bom resultado em Copenhague”. Acrescentou que, embora a Índia tenha chegado atrasada ao processo de industrialização, estava determinada “a ser parte da

solução” e deseja “de trabalhar por qualquer solução que não comprometa o direito dos países em desenvolvimento de progredir e tirar suas populações da pobreza”.

No dia 24, ao lado do presidente Obama, anunciou uma nova “parceria verde” entre os dois países, e que essa parceria ajudaria a produzir um acordo político forte na Cúpula de Copenhague.⁸² No dia 3 de dezembro, falando ao parlamento da Índia, finalmente, tratou de números. “Nós cortaremos a intensidade de nossas emissões entre 20 e 25 por cento até 2020.” O ano de referência era o mesmo para o Brasil, a China e os Estados Unidos: 2005. E disse mais aos parlamentares: “Em Copenhague, se tivermos um acordo bem-sucedido, se tivermos um acordo equitativo, se nós estivermos satisfeitos com esse acordo, estamos preparados para fazer mais.”⁸³

Cada um desses países usou um critério e uma métrica diferentes dos utilizados tradicionalmente no Protocolo de Kyoto, pela União Europeia e outros países desenvolvidos: um percentual de redução sobre os valores de 1990. Todos usaram 2005 como ano de referência e cada um criou um índice diferente de redução: os Estados Unidos, um percentual de redução de emissões efetivas; o Brasil, a redução das emissões futuras, em relação ao que seriam em um cenário sem metas e ações concretas de redução; a China, a redução da intensidade de emissões por unidade do PIB, que, entre outras coisas, permite o crescimento das emissões totais; a Índia, a redução da intensidade das emissões, que também significa que as emissões totais podem continuar crescendo. É difícil compará-las, mas não de todo impossível. Convertendo todas as metas para uma métrica comum e um mesmo ano de referência, ficará mais fácil cobrar de cada país melhoria nos seus compromissos na primeira revisão desses compromissos.

⁸² Susan Goldenberg, “US and India pledge common action on climate change”, *The Guardian*, 24 de novembro de 2009.

⁸³ Yasmeen Mohiuddin, “India pledges to cut carbon intensity ahead of Copenhagen”, *The Age* (AFP), 4 de dezembro de 2009.

As metas dos Estados Unidos e a presença de Obama na cúpula foram a parte não prevista e mais positiva do efeito Cingapura. A outra seria a persistência da solução “em dois passos” nas mentes dos negociadores. As ações quantificadas inaugurais de Brasil, China e Índia eram resultado de pressão internacional e da ação de setores domésticos favoráveis à política para mudança climática.

Estava completa a preparação para a COP15. Um quadro de brumas, muitas delas venenosas para a confiança entre parceiros. Um misto de avanços preliminares importantes e ensaios de processo não menos significativos. Aquela lista de presença das lideranças das maiores potências do mundo, ao lado de outras dezenas de chefes de Estado e de governo, dava dimensão inédita à convenção. A mudança nas atitudes dos maiores emissores do planeta era um fato importante em si mesmo. Historicamente, os mais recalcitrantes a assumir compromisso internacional de redução de emissões e entrar em um acordo global sobre mudança climática que fossem compelidos a obedecer. A esperança renasceu. As expectativas atingiram um novo climax.

A trilha que começou em Nova York iria dar no plenário da Convenção do Clima, no Bella Center, denominado pelos dinamarqueses Tycho Brahe. Trata-se de homenagem ao grande astrônomo do país, que viveu em Praga como astrônomo oficial do rei Rodolfo II da Boêmia, precursor de Johannes Kepler, figura central da revolução científica do século XVII. Essa trilha formal e legal terminou melancolicamente na madrugada do sábado, 19 de dezembro.

A trilha de Cingapura, um desvio imprevisto, iria dar nas salas daquele jirau onde Felipe Calderón já pensava na COP16. Nela, os principais governantes do mundo passaram horas de tensão, momentos dramáticos e singulares da política mundial. Essa trilha informal terminou na sexta-feira, 18 de dezembro, de forma chocante e com resultado decepcionante.

Mas, para desembocar nesses desfechos díspares e sianeses, essas vias tortuosas, com inúmeras paradas, muita energia política despendida, muitos atritos e acordos precisavam, primeiro, chegar a Copenhague. E chegaram, ao mesmo tempo, no dia 7 de dezembro de 2009. Chegamos todos, nem sempre por caminhos tão tortuosos. Na manhã gelada do inverno dinamarquês, uma segunda-feira, aconteceu a sessão de abertura da COP15.

CAPÍTULO 4 Guerra de papéis