



Pragmatismo global

A cada dia, mais vozes se levantam contra a ineficácia das grandes conferências da ONU e propõem caminhos mais eficientes na busca de um maior equilíbrio climático

POR FLAVIO GUT FOTO LUCAS CRUZ
ARTE DIGITAL RICK BRUNHARO

Há um senso comum de que o modelo das convenções das Nações Unidas é ineficaz, lento e de que muitas vezes mais serve como um grande encontro de *networking* do que exatamente uma reunião voltada para a solução de questões ambientais que pedem celeridade – mas “é o que tem pra hoje”, e ainda não existe alternativa melhor.

Já não é bem assim. Hoje se pode dizer que as alternativas não apenas existem, como se tornaram fundamentais, especialmente depois do fracasso da COP 15, em Copenhague. A cada dia, mais e mais vozes se levantam contra a ineficácia do modelo das COPs e propõem novos caminhos na busca de um maior equilíbrio climático.

“Copenhague mostrou os limites do que pode ser obtido em relação às mudanças climáticas por meio do centralismo e do hiperbólico multilateralismo das convenções da ONU”, anotou o grupo de cientistas responsável pelo *Hartwell Paper*, divulgado no ano passado. O mesmo grupo voltou à carga este ano com o documento *Pragmatismo Climático*, divulgado em 26 de julho, nos Estados Unidos.

Para o Grupo Hartwell, que tem como um de seus mais ilustres integrantes o geógrafo britânico Mike Hulme,

Especialistas propõem acordos em grupo menor, que reúna os

autor do livro *Why We Disagree About Climate Change* [1], os futuros historiadores dos esforços mundiais para enfrentar a mudança climática provavelmente olharão para 2010 como o fim de uma era. Era iniciada com a criação da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC), no Rio de Janeiro, em 1992, e terminada na negociação do Acordo de Copenhague, em dezembro de 2009.

Tanto que, como ressalta em *Pragmatismo Climático*, a partir das conversações de Cancún, no fim de 2010 (COP 16), a ênfase de negociações internacionais já tinha mudado de foco. Os esforços para estabelecer limites globais às emissões deram lugar a objetivos mais modestos, como acordos de investimentos em novas tecnologias de produção de energia, transferência tecnológica entre as nações e apoio a medidas capazes de trazer mais resiliência à mudança climática no mundo em desenvolvimento.

Segundo Hulme, é preciso repensar e reestruturar os objetivos políticos das discussões no âmbito das Nações Unidas. “Não negamos que a mudança climática causada pelo homem existe e é importante. Apenas mostramos que a forma como estamos fazendo a política climática não está funcionando.” No relatório, o grupo mostra três pontos a ser enfocados de forma prática: inovação na produção de energia renovável, resiliência às condições climáticas extremas e um total comprometimento com a redução da poluição.

Eduardo Viola, professor titular do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília, concorda com Hulme e o Grupo Hartwell. “O modelo das COPs não funciona mais. É um caminho de baixa eficiência.” Todos os sinais em 2011, segundo ele, levam a concluir que o Protocolo de Kyoto se extinguirá como mecanismo de contenção de emissões em 2012, colocando ainda mais dúvidas sobre a capacidade do sistema ONU de responder ao problema climático.

Em seu trabalho mais recente, *A Mudança Climática em 2011: Governança Global Estagnada e o Novo Perfil do Brasil*, lançado em julho, Viola propõe que as negociações sigam um modelo semelhante ao do G20, em que sentam à mesa apenas os maiores responsáveis pelo problema e que têm capacidade de resolvê-lo – o que ele chama de “grandes e médias potências climáticas”.

Segundo o modelo proposto por Viola, apenas um grupo formado por 13 a 17 países (e não mais os 193 estados-membros das Nações Unidas que hoje estão envolvidos nas COPs) seria responsável por uma política climática centrada no pragmatismo. “Temos de deixar de focar no pecado para prestar atenção nas virtudes”, diz. Na visão do professor, às COPs restaria o papel de garantir a estrutura jurídica internacional capaz de permitir a implementação das políticas acordadas pelo grupo.

VÍTIMA DO SUCESSO

O cientista Luiz Gylvan Meira Filho, ex-presidente da Agência Espacial Brasileira e representante do governo nas negociações climáticas que levaram ao Mandato de Berlim, em 1995, e posteriormente ao Protocolo de Kyoto, também acredita que as discussões sobre política climática devam ser feitas em grupos menores. Mas lembra que, em alguns casos, é preciso haver um consenso global. Além disso, segundo ele, as COPs têm o mandato da Assembleia-Geral das Nações Unidas. “Não é uma questão de gostar ou não das COPs. E, goste-se ou não, é atualmente o único fórum capaz de reunir os 193 países”, ressalta.

Oswaldo Stella, coordenador do Programa de Mudanças Climáticas do Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia (Ipam), concorda com Meira Filho, pois acredita que o processo de negociação internacional é fundamental para o estabelecimento de uma política global que sirva de base para implementação de ações locais. Mas pondera que as COPs hoje são vítimas do próprio sucesso. Se, de um lado, tiveram papel fundamental na inserção do tema mudanças climáticas na agenda global, de outro sofrem as pressões de uma sociedade que quer ver mais prática e menos intermináveis discussões. “O assunto se tornou presente na vida das pessoas. Mas isso gerou uma expectativa de mudança que não vem acontecendo.”

Na opinião de Stella, no entanto, é preciso avançar no modelo e não deixá-lo de lado. Isso já vem acontecendo desde a COP 15, em Copenhague, onde foi rompido o modelo da aprovação por

países maiores emissores e mais capazes de resolver a questão

unanimidade. “Não é possível que tudo tenha de ser aprovado por unanimidade”, afirma. “Temos de encontrar formas de avançar na agenda de maneira mais rápida e prática.”

Para o consultor ambiental Fabio Feldmann, ex-candidato a governador do Estado de São Paulo pelo Partido Verde, as críticas ao modelo COP muitas vezes não levam em conta as dificuldades políticas para implementação das chamadas ações mais práticas. “É muito comum falar mal da lentidão das COPs, mas a mudança para uma economia de baixo carbono implica obviamente uma mudança política.” E cada cidade, estado ou país que decide investir em mecanismos de redução de emissões defronta-se com as dificuldades inerentes da escolha.

“O que (Barack) Obama enfrenta no Congresso para aprovação da legislação sobre mudança do clima nós enfrentamos aqui com nosso Código Florestal. Cada país tem a sua dificuldade. E essas são dificuldades essencialmente políticas”, diz. Feldmann lembra que, mesmo em tempo de pressão total sobre os combustíveis fósseis, os Estados Unidos ainda mantêm fortes subsídios para a indústria petrolífera. “Isso é dificuldade política.”

O sociólogo e cientista político Sérgio Abranches, autor do livro *Copenhague, Antes e Depois*, concorda com Feldmann. Para ele, a ideia de deixar a regulação da política climática apenas para o mercado não funciona. “O mercado só faz aquilo que tem interesse econômico.” Por outro lado, afirma que o atual modelo das COPs precisa de uma revisão. “Nas atuais condições é praticamente impossível ter um acordo suficiente”, diz. “Ficamos entre o mínimo que um topa e o máximo que o outro aceita.”

ÂMBITO DO G20

No entanto, o buraco é bem mais embaixo, alerta José Eli da Veiga, professor titular da Faculdade de Economia, Administração e Contabilidade da Universidade de São Paulo (FEA-USP), Segundo ele, o Protocolo de Kyoto (*mais do que a própria COP*) criou uma inércia institucional extremamente negativa, além de não favorecer a inovação política. “Essa é uma estrada sem saída. Por isso, venho martelando (*desde 2008*) que um firme compromisso obtido no âmbito do G20 já representaria 90% da solução. E, com essa base acordada no G20, não seria difícil ganhar os demais países emissores em mais alguma dessas COPs”.

Rachel Biderman, doutora em Gestão Pública pela FGV-EAESP e consultora-sênior do World Resources Institute no Brasil, explica que, justamente porque as negociações internacionais são lentas, envolvem diversos setores e múltiplos interesses e a regra de aprovação por consenso do sistema das Nações Unidas, isso torna as normas muito genéricas e de difícil aplicação prática. Na opinião dela, é fundamental, portanto, que se encontre uma nova maneira de agilizar as tomadas de decisão, o que Rachel chama de uma “narrativa”.

“Essa nova narrativa no nível mundial dependerá de uma mudança de visão e comportamento dos negociadores internacionais. E também de novas regras do jogo, pois as atuais vigentes nas Nações Unidas não permitem tomada de decisão em tempo hábil para dar conta do problema das mudanças climáticas”, diz. A nova narrativa deverá ser construída pela pressão de grupos de interesse conscientes da gravidade da questão climática ou, ainda, pelas oportunidades que surgem dessa situação.

É o que de certa forma vêm fazendo alguns países, como a Austrália, que criou um imposto sobre as emissões de CO₂ como parte do plano de combate às alterações climáticas. Se aprovado no Parlamento, o plano prevê o corte de 5% das emissões de carbono até 2020 e 80% até 2050 (com base nos níveis de 2000) e a cobrança de quase US\$ 25 por tonelada de carbono a partir de julho de 2012. A tarifa aumentará em 2,5% ao ano até 2015, quando o país pretende adotar um plano de comércio de emissões (*cap&trade*), cujos preços passarão a ser fixados pelo mercado internacional. (*mais em “A esperança em um imposto”, em De lá pra cá, em fgv.br/ces/pagina22*)

O que a Austrália fez foi estabelecer um preço mínimo para o carbono, criando um parâmetro para o mercado, analisa Sérgio Abranches. Um exemplo de que novas ideias podem começar a fazer parte das soluções nessa era de pragmatismo climático. “Tal solução tem a vantagem de punir quem emite mais e de dar vantagens a quem produz de forma limpa. É o caminho mais inteligente que já apareceu nessa área”, afirma. [22]

[1] Mais em “Um meio para vários fins”, entrevista publicada na edição 36, disponível em fgv.br/ces/pagina22.