



COP21 - MODO DE USAR

Um guia para a cobertura jornalística da conferência do clima



**TOUS ENSEMBLE
POUR LE CLIMAT**

cop21.gouv.fr #COP21



ÍNDICE

1. Como chegamos até aqui?	3
2. A Conferência das Partes: várias reuniões em uma	7
3. Quem é quem (e quer o quê?) nas negociações	9
4. Do tédio à adrenalina em 14 dias: o ciclo de cobertura	10
5. Paris: os crunch issues	12



1 – COMO CHEGAMOS ATÉ AQUI? DA ECO-92 A PARIS-2015



CONFERÊNCIAS DO CLIMA são como gibis da Marvel: você só entende o fascículo atual se conhecer a história dos anteriores. Para entender a conferência de Paris, é preciso recuar mais de 20 anos, até Fernando Collor. Se representantes de 196 países se reúnem de 30 de novembro a 11 de dezembro em Paris para fechar um acordo internacional contra as mudanças climáticas, é tudo graças a ele.

Quer dizer, mais ou menos.

Collor era presidente da República em 1992. Naquele ano, no meio das denúncias de corrupção que levariam a seu impeachment, aconteceu no Rio de Janeiro a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Rio-92 (ou Eco-92, ou Cúpula da Terra). Com dificuldades no plano doméstico, Collor empenhou-se em fazer com que a Rio-92 fosse um sucesso. E foi. O encontro, até então o maior ajuntamento de chefes de Estado da história, produziu três convenções das Nações Unidas, uma declaração sobre florestas e uma carta de intenções sobre desenvolvimento sustentável, a Agenda 21.

Eram tempos de fim da Guerra Fria, quando a cooperação internacional estava em alta.

*“O objetivo final desta Convenção e de quaisquer instrumentos jurídicos com ela relacionados que adote a Conferência das Partes é o de alcançar, em conformidade com as disposições pertinentes desta Convenção, a estabilização das concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera num nível que impeça **uma interferência antrópica perigosa no sistema climático**. Esse nível deverá ser alcançado num prazo suficiente que permita aos ecossistemas adaptarem-se naturalmente à mudança do clima, que assegure que a produção de alimentos não seja ameaçada e que permita ao desenvolvimento econômico prosseguir de maneira sustentável.”*

Desde 1992 os países signatários da convenção vêm buscando maneiras de implementar o artigo 2o por meio de acordos que evitem a tal “interferência perigosa” da humanidade no

Sem o risco da aniquilação nuclear no cangote, a humanidade pôde enfim olhar para o futuro pela primeira vez no século 20. E achou por bem atacar problemas que ameaçassem esse futuro, como a degradação ambiental.

Desde 1990, o recém-criado IPCC (Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas) vinha alertando sobre os riscos para o clima das emissões dos chamados gases de efeito estufa, produzidos por queima de combustíveis fósseis e por desmatamento. O aquecimento da Terra aumentaria as secas, enchentes, ondas de calor e elevaria o nível dos oceanos no mundo inteiro. Naquele ano, um comitê foi formado pela ONU para debater o texto de uma convenção internacional para lidar com essa nova ameaça. O texto da convenção foi aprovado em maio de 1992 e encaminhado à Eco-92 para assinatura dos chefes de Estado. O primeiro nome na lista foi o do anfitrião do evento – Fernando Collor de Mello. Pois é.

Em seu artigo 2o, a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC), ou simplesmente Convenção do Clima, dizia a que viera e dava a senha para as duas décadas anos seguintes de negociações anuais:

clima. Desde 1994, quando a convenção entrou em vigor, todo ano eles se reúnem para atualizar os resultados dessa busca. Essas reuniões são as Conferências das Partes, ou COPs.



COMEÇANDO COM O PÉ ESQUERDO: O PROTOCOLO DE KYOTO

O primeiro acordo internacional de proteção ao clima foi firmado na COP3, em Kyoto, Japão, em 1997. O Protocolo de Kyoto, como foi chamado, tinha como princípio basilar as chamadas “responsabilidades comuns, mas diferenciadas”, ou CBDR: todos os países têm responsabilidade de resolver o problema do clima, mas aqueles com maior responsabilidade histórica e maior capacidade de lidar com o problema deveriam arcar com os maiores custos.

A convenção havia agrupado estes países, as nações industrializadas e as chamadas “economias de transição” (o antigo bloco socialista europeu e a URSS), no chamado Anexo 1. Kyoto determinou que o Anexo 1, em conjunto, precisaria cortar suas emissões de gases de efeito estufa em 5,2% em relação aos níveis de 1990, no período entre 2008 e 2012. Os países de fora do Anexo 1 (ou seja, todo o mundo em desenvolvimento) estavam dispensados dessa obrigação. Porém, poderiam contribuir com o esforço global de mitigação por meio do chamado Mecanismo de Desenvolvimento Limpo, uma proposta com origem no Brasil, ou outras ações voluntárias. O MDL até hoje funciona assim: empresas de países pobres podiam reduzir suas emissões ou plantar árvores e vender direitos de poluição (créditos de carbono) a empresas dos países ricos, onde cortar emissões era mais caro. Dessa forma, os países pobres poderiam desenvolver sem poluir como poluíram os ricos durante seu desenvolvimento. Em tese a ideia era linda. Mas, na prática, a teoria sempre é outra.

Para entrar em vigor, Kyoto precisava da ratificação de 55 países, que representassem pelo menos 55% das emissões globais de CO₂. Ratificar um tratado internacional é aprová-lo como lei doméstica no Parlamento.

E foi aí que a porca torceu o rabo. O Senado dos Estados Unidos, na época o principal país emissor de gases de efeito estufa do mundo, rejeitou Kyoto por unanimidade, sob argumento de que nenhum acordo que não incluísse obrigações para China e Índia era de interesse dos cidadãos americanos. No ano 2001, o recém-empossado presidente dos EUA George W. Bush seguiu a deixa do Senado e anunciou que seu país não ratificaria Kyoto, porque o protocolo era “prejudicial à economia e aos empregos” americanos.

A saída dos EUA teve dois efeitos sobre o regime climático internacional: primeiro, tornou Kyoto pouco efetivo, já que os EUA respondiam por mais de 25% das emissões globais de gases-estufa e por 36% das emissões do Anexo 1. Sem os americanos, o total de emissões coberto pelo protocolo era pequeno – por tabela, seu efeito para o cumprimento do Artigo 2o da convenção seria modesto. (O protocolo acabou sendo cumprido, em grande parte graças a um acidente histórico: o colapso da União Soviética, a partir de 1989, que derrubou as emissões no altamente poluente bloco socialista.)

Depois, botou o mundo para pensar numa opção para o mundo pós-Kyoto que incluísse os EUA e os países em desenvolvimento.

Estes haviam deixado de ser apenas vítimas das mudanças climáticas e passaram a tornar-se também vilões: em 2012, último ano da primeira fase de Kyoto, eles emitiam 59% dos gases de efeito estufa do mundo, contra 41% dos países ricos. A China havia ultrapassado em muito os EUA, tornando-se disparado o maior poluidor do planeta (Hoje, os dois países juntos respondem por cerca de 40% das emissões globais.) Por outro lado, na média, as emissões per capita dos países em desenvolvimento ainda são muito inferiores às dos países desenvolvidos, e as emissões históricas cumulativas idem.

O MAPA DO CAMINHO DE BALI

Em 2007, na COP13, na escaldante ilha indonésia de Bali, a ONU botou em prática essa divisão. O contexto era muito favorável: o IPCC acabara de lançar seu 4o Relatório de Avaliação e de ganhar o Prêmio Nobel da Paz, juntamente com Al Gore, que no ano anterior emocionara a classe média global com o documentário “Uma Verdade Inconveniente”. Também em 2006, o apavorante Relatório Stern, coordenado por um economista do “mainstream”, colocava pela primeira vez a etiqueta de preço da inação no clima: 20% do PIB mundial.

O relatório do IPCC decretava que o aquecimento do sistema climático era “inequívoco” e “muito provavelmente” causado por atividades humanas.

Bali produziu um roteiro aparentemente esquizofrênico chamado BAP (Plano de Ação de Bali), também conhecido como Mapa do Caminho de Bali. O caminho, na verdade, eram dois: os países partes do Protocolo de Kyoto negociariam a extensão e o aumento da ambição do acordo; os países que eram partes da convenção mas não de Kyoto, por sua vez, negociariam metas nacionais voluntárias (NAMAs) que fossem mensuráveis, reportáveis

E esse fato é central para as negociações internacionais de clima.

A União Europeia, que havia assumido a liderança da negociação de clima, passou a buscar um jeito de atrair os EUA para a segunda fase do acordo. Isso incluía metas para países emergentes, que bateram o pé e insistiram em estender o protocolo por mais um período de compromisso, mas somente para os países desenvolvidos. A solução dada foi dividir a negociação do clima em duas – como se uma só já não fosse complicada o bastante.

e verificáveis (MRV). Era um jeito de entubar os EUA e a China com compromissos no clima sem depender da agenda do Congresso americano, e, ao mesmo tempo, esperar que a maré política dos EUA virasse. As ações desse novo regime valeriam para o período 2013/2020, e os diplomatas ficaram de fechar negócio dali a dois anos na Dinamarca.





“FLOPENHAGUE”: CRÔNICA DE UM FRACASSO ANUNCIADO



© Christian Åslund / Greenpeace

Em 2009, o mundo chegou à COP-15 na gélida Copenhague, na Dinamarca, numa maré de otimismo climático planetário jamais vista antes (e que dificilmente será vista de novo). A crise econômica mundial tinha apenas três meses de vida, pouco tempo para que seus impactos de médio e longo prazo tivessem sido absorvidos pelo sistema político. O preço do petróleo disparara em 2008, tornando as energias renováveis competitivas. O mundo vinha embalado pelo IPCC e pelo sucesso de Bali. O clima ocupava as manchetes dos jornais, os anúncios de televisão e a boca das celebridades, de Daryl Hannah a Leonardo Di Caprio ao “governador” da Califórnia, Arnold Schwarzenegger. Cereja do bolo, os EUA finalmente tiveram uma mudança de regime – saiu o petroleiro fundamentalista Bush e entrou o progressista Barack Obama, com uma agenda que incluía o clima entre suas prioridades.

Num espetacular gesto de oportunismo político do então presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o Brasil havia surpreendido a todos os países com uma meta climática importante: uma redução de 36,1% a 38,9% em 2020 em relação ao que seria emitido se nada fosse feito (as projeções desse “nada” foram altamente infladas, mas isso não tira o mérito da meta do Brasil). O número incluía uma promessa de redução de 80% no desmatamento da Amazônia em relação à média histórica, algo que se julgava impossível até então.

Também em Copenhague as discussões sobre financiamento ao combate à mudança do clima ganharam outra dimensão. Os países do sul pressionavam os do norte por um aumento nas promessas de financiamento ao combate à mudança do clima: transferir recursos além do que já vinha sendo pago na forma de ajuda ao desenvolvimento (um quinhão que caiu desde a Eco-92, quando a promessa era de que subisse) e tecnologia para que os países pobres pudessem implementar suas metas voluntárias (NAMAs) e também se adaptar. Os ricos acusaram o golpe e prometeram criar um fundo de US\$ 100 bilhões por ano a partir de 2020. Até o Brasil prometeu contribuir.

Mesmo com a maré a favor, o caldo de Copenhague entornou. O fracasso já vinha anunciado desde as semanas anteriores à COP, quando Barack Obama reuniu-se com o presidente chinês, Hu Jintao, em Cingapura, para fechar o entendimento que selaria o destino da cúpula: EUA e China não estavam preparados para um acordo legalmente vinculante como Kyoto: propunham um acordo “politicamente vinculante”, algo a que a Europa resistia.

Uma sucessão de erros da presidência dinamarquesa terminou de fazer o estrago na conferência. Logo na primeira semana, vazou ao jornal inglês The Guardian um texto supostamente preparado pelos dinamarqueses, que refletia somente as visões dos países desenvolvidos e que minou dali em diante a confiança mútua. Foram tantas idas e vindas que, no dia em que os presidentes e premiês chegaram, os próprios chefes de Estado foram colocados na inédita posição de negociadores. Na última sexta-feira da COP, 17 de dezembro, Barack Obama invadiu uma reunião a portas fechadas entre Lula, Hu, Manmohan Singh, da Índia, e Jacob Zuma, da África do Sul. Juntamente com Nicolas Sarkozy, da França, representando a UE, esses líderes escreveram do zero um texto que entraria para a história como o Acordo de Copenhague, uma fraca declaração política que previa metas voluntárias a serem submetidas pelos países, sem nenhum tipo de cobrança internacional.

A inabilidade dinamarquesa entraria em cena novamente na madrugada de sábado, para dar a Copenhague um fim tragicômico: o presidente da COP, o premiê dinamarquês Lars Lokke Rasmussen, estava para bater o martelo na plenária final, quando foi interrompido por pancadas na mesa da delegada venezuelana, Claudia Salerno, uma ex-atriz de teatro. Com a mão sangrando, a venezuelana falava em nome do bloco conhecido como Alba (Aliança Bolivariana para as Américas). A Alba não aceitava o texto. O Acordo de Copenhague não foi nem sequer adotado oficialmente como resultado da COP15.





CANCÚN RETOMA O FIO DA MEADA

Por pior que tenha sido o vexame de Copenhague, o acordo firmado na capital dinamarquesa trouxe algumas inovações importantes, que se refletem diretamente na negociação de Paris:

- **Todos os países participam:** pela primeira vez, há metas para países desenvolvidos e emergentes, embora elas sejam fracas e voluntárias.
- Foi definido o que é “interferência perigosa”. Copenhague traduziu em graus Celsius aquilo que a UNFCCC deixara em aberto. Foi definido como objetivo **manter o aquecimento global abaixo do limite de 2°C** em relação à era pré-industrial. Havia, ainda, uma meta indicativa de 1,5°C, inserida por pressão das pequenas nações

insulares, a ser perseguida caso a ciência assim o indicasse.

- Foi acordada criação de um **fundo climático global**.

Em 2010, a COP16, em Cancún, formalizou os compromissos de Copenhague e restaurou a confiança entre as partes, graças à intervenção do presidente do México, Felipe Calderón, e da chanceler Patricia Espinosa. Foi também criado o Fundo Verde do Clima, hoje o principal mecanismo de financiamento climático.

A PLATAFORMA DE DURBAN



No ano seguinte, na COP17, em Durban, na África do Sul, os países começaram a traduzir os compromissos de Cancún de uma forma prática. A primeira conclusão foi que o período 2013-2020 não estava perdido. Não seria um acordo legalmente vinculante que fechasse o hiato global entre o que se emite e o que é preciso emitir para esse período, o que colocava a meta de 2°C perigosamente longe. Afinal, o IPCC dissera em 2007 que as emissões do mundo teriam de chegar ao pico por volta de 2020 e começar a cair rapidamente depois disso para que se tivesse alguma chance de estabilizar o clima. Porém, as chamadas partes da Convenção (os países) resolveram criar um plano de trabalho para explorar ações para fechar a lacuna de emissões no período pré-2020.

Ao mesmo tempo, Durban produziu o maior avanço nas negociações de clima desde a entrada em vigor de Kyoto, em 2005: estabeleceu-se o mandato para lançar “um processo para desenvolver um protocolo, outro instrumento legal ou um resultado acordado com força legal sob a convenção, aplicável a todas as Partes”. Estava criado o Grupo de Trabalho Ad-Hoc da Plataforma de Durban para a Ação Ampliada, ou ADP, para os íntimos. Pela primeira vez, formalizava-se a necessidade de um acordo do clima universal, com metas obrigatórias de corte de emissões para todos os países do

mundo, desenvolvidos e em desenvolvimento. Esse acordo seria fechado em 2015 e entraria em vigor a partir de 2020, quando se encerraria o ciclo das metas voluntárias de Copenhague.

O ADP é chamado de “grupo de trabalho”, mas é um grupo bem grande: são 196 países. Em seu âmbito está sendo negociado o novo acordo do clima, além de aumentar ambição no período pré-2020, o chamado “Workstream 2”. A conferência de Paris começará com uma reunião do ADP – a 13a reunião da 2a sessão.



VARSÓVIA, DOHA E LIMA: A ANTESSALA DE PARIS

As três COPs seguintes consolidaram a visão de que o ADP seria o caminho a seguir daqui para a frente. Em Varsóvia, na carvoeira Polônia, em 2012, nada de muito empolgante aconteceu, exceto o lançamento de um mecanismo internacional para as chamadas “perdas e danos”, a compensação aos países mais vulneráveis pelos impactos das mudanças climáticas aos quais já não é possível se adaptar. Também foi fechado um conjunto de decisões para guiar a implementação da redução de emissões por desmatamento e degradação florestal, o chamado Redd+.

Em Doha, no petroleiro Qatar (o país com as maiores emissões per capita de CO₂ do mundo), em 2013, foi produzido o chamado “portal do clima”, um conjunto de decisões que incluiu mover formalmente toda a negociação para o ADP e espichar o Protocolo de Kyoto por um segundo período, até 2020, para que o arcabouço legal criado por Kyoto não desmoronasse (entre 2012 e 2013 Kyoto viveu uma espécie de existência zumbi, prorrogado temporariamente por uma decisão da COP de Durban, contra a vontade de vários países ricos, inclusive do Japão, berço do tratado).

Em Lima, em 2014, foram colocados na mesa os elementos do acordo de Paris: mitigação das mudanças climáticas; adaptação; financiamento; um mecanismo internacional de transparência, para que as ações pudessem ser verificadas e cobradas; perdas e danos; e uma visão de longo prazo.

Na esteira do entendimento de Copenhagen, Lima consolidou a visão de que as metas de cada país seriam determinadas nacionalmente (os diplomatas chamam isso de abordagem “bottom-up”, ou de baixo para cima, ao contrário do processo “top-down” de criação das metas de Kyoto). Diferentemente de Copenhagen, porém, essas metas, chamadas na

novilíngua da UNFCCC de INDCs (Contribuições Nacionalmente Determinadas Pretendidas), seriam submetidas antes da conferência de Paris, durante o ano de 2015. A Convenção faria a soma de todas no fim do ano para saber se elas bastariam para alcançar o objetivo de estabilização de 2oC (spoiler: não bastam).

O mais importante do processo depois de Lima é que foi imaginado um mecanismo de aumento progressivo de ambição, chamado de “ratchet-up”, por meio do qual as metas globais seriam revisadas e renovadas de tempos em tempos (de preferência períodos de cinco anos) de modo a ajustar a ambição necessária para os 2oC. Esse pode vir a ser o principal resultado de Paris – um acordo que não precise ser renegociado a cada dez anos e que só se esgote quando o objetivo final for atingido. Os ciclos e a visão de longo prazo serão duas das principais batalhas da COP21. Voltaremos a eles em breve. Antes, vamos passar pelas salas de reunião com ar refrigerado onde os diplomatas resolvem o nosso futuro a portas fechadas.

2 – A CONFERÊNCIA DAS PARTES: VÁRIAS REUNIÕES EM UMA



CONFERÊNCIAS DO CLIMA podem intimidar à primeira vista. É difícil navegar pela sopa de letrinhas dos grupos e documentos, pelas salas de reunião onde diplomatas de gravata e de tailleur negociam (e nas quais você jamais pode entrar), seguir todos os briefings e entender o que é realmente importante.

No entanto, as COPs seguem todas um roteiro previsível, que consiste basicamente na seguinte sequência de acontecimentos:

1 – Plenária de abertura: é onde se dão as boas-vindas e se pede pressa aos delegados. Geralmente começam com uma fala preocupada

da secretária-executiva da Convenção do Clima, Christiana Figueres, sobre a urgência e os impactos dramáticos e irreversíveis da mudança do clima; uma admoestação discreta sobre como temos sido incapazes de lidar com o problema até aqui; e um fecho esperançoso, na linha do “mas desta vez será diferente”.



O chefe de Estado ou governo do país-sede também fala, e em seguida os delegados dão seu recado inicial.

O primeiro dia de Paris sairá do script tradicional de COPs, já que os chefes de Estado – inclusive Dilma Rousseff, Barack Obama, Narendra Modi e Xi Jinping – estarão presentes à abertura da conferência, não ao encerramento. No dia 30 de novembro haverá um evento político, com declarações dos presidentes e premiês, e a negociação começa de verdade dia 1º de dezembro.

2 – Negociações em grupos menores: os negociadores se dividem em grupinhos e vão cada um para uma sala para discutir um tema específico (transparência, adaptação, finanças etc.). São os chamados “grupos de contato” ou “grupos spin-off”. Cada grupo idealmente termina entregando uma proposta de texto consensual para compor o resultado final. Essas negociações duram até o final da primeira semana ou meados da última semana. Na prática, na maior parte das vezes eles terminam sem resolver os assuntos espinhosos.

3 – Segmento de alto nível: tudo o que os negociadores não conseguiram resolver é solucionado (esperamos!) pelos ministros, que chegam geralmente na quarta-feira da última semana, com mandato dos presidentes e premiês para desenrolar os nós finais e limpar colchetes particularmente complicados do texto (os colchetes marcam trechos do texto sobre os quais não há consenso).

4 – Plenária final: no último dia de reunião (geralmente é sexta-feira, mas pode ser sábado ou domingo), é apresentado o texto de consenso, ou o “acordo”, bem como as outras

decisões que a COP tenha produzido ao longo dos trabalhos e que definirão os próximos passos, novos processos ou complementarão o acordo principal. Esses papéis são levados à plenária final, onde são formalmente adotados, com (literalmente) uma batida de martelo do presidente da conferência. Em Paris, o martelo estará na mão do chanceler da França, Laurent Fabius, que dividirá a presidência na primeira semana com o ministro do Meio Ambiente do Peru, Manuel Pulgar Vidal.

A COP não é uma única reunião, mas várias. Além da 21ª Conferência das Partes, ocorrerão também no mesmo local, Le Bourget, nos arredores de Paris, os seguintes encontros:

11º CMP: o Encontro das Partes do Protocolo de Kyoto. Parece vintage, sim, mas lembre-se de que Kyoto ainda está valendo até 2020 e seus participantes precisam se reunir para atualizar o progresso.

ADP: É a reunião de discussão do texto do novo acordo do clima. Espera-se arredondar nela o documento que será entregue à COP na segunda semana. A distinção parece confusa, e é, já que os negociadores do ADP e da COP são as mesmas pessoas. Mas o trabalho do ADP deve se encerrar com o encaminhamento do acordo para a COP21, que é a instância formal da qual ministros participam. O ADP é apenas um encontro de diplomatas, sem poder de tomar decisões em nome da Convenção do Clima.

SBSTA: Reunião do Corpo Auxiliar de Assessoramento Técnico. São cientistas e técnicos do governo encarregados de traduzir para a negociação as novidades da ciência

do clima e traduzir em graus Celsius os compromissos propostos na COP.

SBI: Reunião do Corpo Auxiliar para

Implementação. Se o SBSTA é composto pelos cientistas, o SBI tem os advogados. São eles que cuidam da aplicabilidade das decisões da COP no sistema internacional.

EVENTOS PARALELOS

Além das reuniões formais, as duas semanas de COP também são marcadas por dezenas de side events (eventos paralelos). Alguns deles são mais interessantes que a própria negociação.

Dentro das regras de ampla democracia da ONU, virtualmente qualquer organização, país ou empresa pode requisitar espaço para realizar um evento paralelo durante as COPs. Foi num desses eventos, por exemplo, que o Brasil anunciou a criação do que seria o Fundo Amazônia, em 2007. Em Copenhague, celebridades participavam de eventos paralelos concorridíssimos. Instituições de pesquisa e ONGs aproveitam a presença de jornalistas para lançar estudos novos e relatórios nos side events. Frequentemente esses eventos têm muita gente interessante para entrevistar – às

vezes ministros e delegados, que estão via de regra mais à vontade nos side events do que nos corredores e nas salas de negociação. E, para jornalistas, uma dica importante sobre os side events é: a concorrência diminui. Como são muitos e acontecem ao mesmo tempo, poucas vezes haverá multidões de outros repórteres no mesmo evento.

O calendário dos eventos paralelos é distribuído com antecedência nas COPs, então é possível antes de chegar à conferência fazer uma pré-seleção do que lhe interessa.



© UNFCCC



3 - QUEM É QUEM (E QUER O QUÊ?) NAS NEGOCIAÇÕES



Quem tem família grande e já experimentou decidir algo consultando democraticamente cada membro (desde “o que vai ser no café da manhã?” ou “que passeio vamos fazer no sábado?”) sabe como essa tarefa pode ser complicada. Imagine agora negociar qualquer coisa entre 196 países: é impossível se cada um deles for consultado e puder opinar livremente.

A ONU sabe que isso não funciona. Portanto, as negociações são feitas por blocos. Na Convenção do Clima, os blocos são mais ou menos os mesmos de outras negociações multilaterais. Os países se agrupam conforme seu grau de desenvolvimento, conforme a geografia e, principalmente, conforme seus interesses. Dessa forma, fica mais fácil tomar decisões e definir posições.

Os principais blocos negociadores na UNFCCC são os seguintes:

- **União Europeia:** é ao mesmo tempo um bloco de 28 membros e um país. São os “legalistas” da Convenção: gostam de ver tudo no papel, de acordos legalmente vinculantes e que possam ser ratificados e implementados por seus Parlamntos. São a principal força “descarbonizante” do sistema internacional, tendo abraçado as energias renováveis por conta dos escassos recursos energéticos próprios.
- **Umbrella Group:** Formado por EUA, Japão, Canadá, Nova Zelândia, Austrália, Rússia e Noruega. São a linha-dura do mundo industrializado, frequentemente tentando bloquear iniciativas que façam muitas concessões aos países emergentes. Os principais adversários do Protocolo de Kyoto – EUA, que não ratificou, Canadá, que ratificou e depois abandonou, e Austrália, que ameaçou não ratificar o acordo – integram esse bloco, que no entanto tem passado por transformações domésticas que o deixaram heterogêneo. A

Noruega, apesar de petroleira, tem dado muito dinheiro aos países em desenvolvimento. Os EUA têm mudado de atitude no segundo mandato de Obama, e a Austrália, maior exportador de carvão do mundo, tem uma das piores metas para Paris. Trabalham sobretudo para borrar o princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas (CBDR). Mas talvez o grupo reserve algumas surpresas em Paris: a Austrália recentemente trocou de Primeiro Ministro, para um que acredita em mudanças climáticas, e o Canadá derrubou seu governo conservador e elegeu o liberal Justin Trudeau, que assumiu prometendo tirar o país da condição de pária climático.

- **Integridade ambiental:** bloco formado por países da OCDE que não pertencem nem à UE, nem ao Umbrella (México, Coreia, Suíça, Lichtenstein e Mônaco). O se arroga o papel de ponte entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, guiados pelo princípio que lhes dá nome – a defesa do crescimento verde e eventualmente uma linha auxiliar da UE na pressão por mais ambição. No entanto, tanto o México quanto a Coreia apresentaram INDCs “de país pobre” para Paris, com metas relativas e não absolutas – o que pode ser visto com algum cinismo, especialmente considerando que a Coreia hoje é um país desenvolvido.
- **G77:** Apesar do nome, é formado por 133 nações em desenvolvimento, tão diversas entre si quanto a China, maior emissor do planeta, e o Haiti, um dos menores; a petroleira Arábia Saudita e a ambientalista Costa Rica.



Sua principal bandeira é pressionar os países desenvolvidos a pagar mais para resolver a crise do clima e a fazer mais esforços. Insistem em manter a diferenciação entre ricos e pobres de Kyoto (Anexo 1 e não-Anexo 1) que os desenvolvidos tentam a todo custo borrar.

O G77 está longe de ser monolítico e tem as próprias divisões internas, ou subgrupos:

- **Pequenas Ilhas (SIDS ou Aosis):** Bloco formado por 40 nações insulares. Foram os países que mais pressionaram pela criação da Convenção do Clima, já que sua própria existência é ameaçada pelo aumento do nível do mar. Defendem as metas mais ambiciosas, como a fixação do limite de aquecimento global em 1,5°C, e pressionam pelo mecanismo de perdas e danos.
- **LDCs (países menos desenvolvidos):** São os pobres desta Terra, principalmente africanos e da Oceania. O bloco é formado por 48 nações e atua principalmente nas questões de financiamento e adaptação.
- **BASIC:** Brasil, África do Sul, Índia e China. São os gigantes do grupo, maiores emissores e mais industrializados. Comportam-se ora como países desenvolvidos, ora como pobres, de acordo com a conveniência.
- **Grupo Africano:** defende os interesses da África subsaariana, em especial relacionados a adaptação, capacitação e alívio da pobreza.
- **Alba (Aliança Bolivariana para as Américas):** críticos do “imperialismo” e do “colonialismo”, o grupo formado por Cuba, Nicarágua, Equador e Bolívia, liderados pela Venezuela. Têm como principal bandeira a

defesa dos direitos da “mãe Terra”, embora alguns de seus membros ganhem a vida explorando petróleo e gás.

- **Ailac (Aliança Independente da América Latina e Caribe):** Formado em 2013 por países como Peru, Costa Rica, Colômbia e Chile, apresenta-se como uma “terceira via” entre países desenvolvidos e em desenvolvimento.
- **Grupo Like-Minded:** É formado por países da Alba, mais Paquistão, Egito, Malásia e Arábia Saudita, Líbia, Argélia, Belarus, Filipinas e outros, e conta com participação eventual de China e Índia. São a linha-dura do G77, influenciados pelo ideário do South Centre, um think-tank baseado na Suíça que faz a defesa dos países em desenvolvimento contra o que eles acham que é imperialismo ambiental dos países ricos – imposição de compromissos ambientais que minem o desenvolvimento dos pobres. Têm as CBDR como valor mais sacrossanto.
- **Grupo Árabe:** Formado por 22 membros da Liga Árabe, muitos deles produtores de petróleo e gás.
- **Observadores:** as organizações da sociedade civil não negociam, mas fazem pressão sobre os diplomatas para que suas visões estejam refletidas no texto. Entre os observadores estão as ENGO (ONGs ambientalistas), as BINGO (ONGs empresariais), as ONGs de mulheres e gênero, de agricultores, as IPO (organizações de povos indígenas), as RINGO (ONGs de pesquisa) e as LGMA (governos locais). Além disso, participam como observadoras as organizações intergovernamentais, como a Agência Internacional de Energia.

4 - DO TÉDIO À ADRENALINA EM 14 DIAS: O CICLO DE COBERTURA





ASSIM COMO O ROTEIRO das COPs é mais ou menos pré-definido, a cobertura jornalística também segue um ciclo. Ele varia bastante com a temperatura da COP: é mais previsível nas chamadas COPs de meio-termo, que servem mais para arredondar pontos já acordados. Em conferências de onde se espera grandes acordos, como Copenhague e Paris, qualquer coisa pode acontecer.

PRIMEIRA SEMANA: MARCHA LENTA

De modo geral, o começo da COP é morno: os negociadores ainda estão sondando o terreno e pouca coisa substantiva acontece. Nesses primeiros dias, escrever sobre a negociação é quase garantia de aborrecer seu leitor/espectador, com o risco altíssimo de você ter que desmentir a si mesmo no dia seguinte, já que todos os assuntos estão no ar (uma frase se ouve muito dos diplomatas é que “nada está resolvido até que tudo esteja resolvido”).

É o momento de procurar assunto fora das salas de negociação. Um bom lugar para começar são os eventos paralelos: sempre haverá um cientista top, um empresário ou uma celebridade que você sempre quis entrevistar e que estará em um desses eventos. Há protestos da sociedade civil para cobrir; há estudos científicos e relatórios despencando a rodo.

Não conseguiu ir a um evento por conflito de horário com outro? Seus problemas acabaram: frequentemente, eventos importantes são seguidos por ou precedidos de entrevistas coletivas. Não deu para ir ao evento? Acompanhe a coletiva – e vice-versa. Procure

personagens interessantes, ângulos novos, boas histórias para contar. E não ligue tanto assim para a negociação.

Claro, há exceções: em Copenhague, o texto “secreto” da presidência dinamarquesa vazou logo nos primeiros dias, causando rebu entre os negociadores e mais ou menos definindo o rumo da COP. Em Paris a COP deve começar animada, já que se espera que a presença dos chefes de Estado no primeiro dia movimente as salas de negociação nos demais.

De modo geral, porém, a primeira semana serve para se familiarizar com as grandes questões em debate nas salas fechadas e para correr atrás de boas histórias no mundo exterior à negociação. (Isto não é uma prescrição, é apenas uma dica.)

SÁBADO: FESTA E FLORESTA

No final da primeira semana, há o indefectível momento de catarse coletiva: o sábado. Nesse dia começa o Global Landscapes Forum (antigamente conhecido como Forest Day), dois dias de eventos paralelos dedicados a florestas e uso da terra. Há quem tire o dia de sábado para fazer entrevistas com pessoas que passaram a semana enfiadas em negociações e que estarão mais à vontade para conversar.

O sábado à noite é quando acontece a festa das ONGs. Muitas relações (com fontes) se constroem entre drinks durante a festa.

SEMANA DO COLCHETE

Na segunda-feira, o clima muda completamente. O foco na negociação passa a ser quase total. Alguns grupos de contato encerram seus

trabalhos, e textos oficiais (ou quase) começam a sair. É quando ficam claros os conflitos e a dimensão do que ainda precisa ser resolvido até o final da semana. É a semana do colchete.

Na quarta-feira chegam os ministros, e a cobertura passa a ser um sem-fim de entrevistas coletivas, briefings de delegações, briefings das ONGs, documentos vazados e conversas de corredor. Será assim até a apoteose, na sexta-feira (ou na madrugada de sábado, ou no domingo), quando o acordo será fechado (ou não). Prepare-se para trabalhar 14 horas ou mais todos os dias na segunda semana. Em Paris, os ministros devem assumir as rédeas antes da quarta-feira. Muitos deles, como a ministra do Meio Ambiente do Brasil, Izabella Teixeira, chegarão com os chefes de Estado e ficarão em Paris durante toda a conferência.

ORGANIZAÇÃO

Na verdade, é muito fácil cobrir uma COP. A agenda do dia estará disponível no site da UNFCCC (www.unfccc.int) todos os dias de manhã, bem como os documentos oficiais eventualmente produzidos na véspera. Você já saberá ao chegar ao local do evento quais são as discussões acontecendo naquele dia.

A agenda de briefings à imprensa também é divulgada com antecedência. Todos os grandes atores (a UE, os EUA, o G77 e o Brasil) dão coletivas diárias ou quase diárias. A Climate Action Network (CAN), que representa 950 entidades ambientalistas e de direitos humanos, também faz briefings diários. Alguns jornalistas cobrem COPs quase sem sair da sala de entrevistas





coletivas. Nas palavras do jornalista americano Steve Zwick, do Ecosystem Marketplace, “você recebe informação na boca, de colher”.

Há três leituras diárias obrigatórias: o Earth Negotiations Bulletin, que informa de maneira absolutamente objetiva o que aconteceu no dia anterior em todas as salas de negociação, o Eco, o boletim diário da CAN, que dá a visão das ONGs sobre os acontecimentos, e o boletim da Third World Network, com a visão da sociedade civil dos países em desenvolvimento.

5 - PARIS: OS CRUNCH ISSUES

PARIS X COPENHAGUE

O físico dinamarquês Niels Bohr costumava dizer que é muito difícil fazer previsões, especialmente sobre o futuro. Mas, por enquanto, os sinais indicam que a conferência de Paris terá um destino diferente da de Copenhague – a COP21 provavelmente produzirá um acordo climático internacional aplicável a todos os países.

O panorama energético global mudou bastante entre 2009 e 2015:

- O carvão mineral, a energia mais suja, tem declinado nos países desenvolvidos, em especial nos EUA, que puderam reduzir sua dependência do carvão depois da revolução do gás de folhelho; dos países do G7, apenas o Japão ainda constrói novas usinas a carvão.
- O custo de produção da célula fotovoltaica despencou de US\$ 5 em 2009 para US\$ 0,3 por watt em 2015.

Todos os dias, às 18h, a CAN também distribui o *Fossil of the Day*, um antiprêmio dado aos países que mais bloquearam as negociações.

O resto da cobertura fica por conta dos corredores. É impossível exagerar a importância das conversas de corredor e de cafeteria para entender o que está realmente acontecendo a portas fechadas na COP. Todos os negociadores param para um café em algum momento – é a hora de abordá-los. Jogos, trapaças e conchavos também são forjados nos corredores.

- A capacidade instalada de energia fotovoltaica no mundo cresceu 670% entre 2009 e 2014, de 23 para 177 gigawatts.
- Cresce no mundo a noção de que ativos em combustíveis fósseis podem virar “mico” na mão de investidores devido a regulações climáticas ou à competição com novas tecnologias. Na Europa e nos EUA iniciam-se campanhas por desinvestimento em fósseis.
- Ao mesmo tempo, cresce a noção de que investir em mitigação é uma oportunidade econômica, não um ônus, e que quem liderar a transição para a produção limpa liderará também a economia; para um mundo que tem mais de metade de seus habitantes morando em cidades, medidas consistentes com o corte de emissões, como melhor transporte público, têm impacto direto também na qualidade de vida.

As decisões políticas também mudaram nesse período:

- Acabou a busca por um “acordo justo, ambicioso e vinculante” que funcione por um período determinado, como se tentou obter em Copenhague. Paris é feito para ser o último acordo do clima da história. Em vez de ser renegociado inteiro após oito ou dez anos, ele terá um mecanismo de revisão periódica das metas, que permita ajustar a ambição de tempos em tempos (cinco em cinco ou dez em dez anos). O mesmo quadro legal funcionará até resolvermos (ou não) o problema climático.
- Os EUA e a China, que juntos trabalharam para afundar Copenhague, tiveram mudanças importantes em seu contexto doméstico e passaram a perceber vantagens em combater emissões. Barack Obama quer deixar a agenda de clima como um legado de seu segundo mandato, e tem feito costuras importantes com países como a Índia e o Brasil.
- Hoje já há esquemas de precificação de carbono em mais de 40 países, incluindo impostos e regimes de comercialização de emissões.
- Quase 150 países já apresentaram planos de corte de emissões (INDCs) para o acordo de Paris. Esses planos cobrem 90% das emissões do planeta. Para comparação, o segundo período do Protocolo de Kyoto cobre 10% das emissões do mundo apenas.
- Há uma promessa de dinheiro na mesa para os países pobres: US\$ 100 bilhões por ano até 2020, sendo uma parte para o Fundo Verde do Clima, que neste semestre fez seus primeiros desembolsos.
- Decisões sobre descarbonização vêm sendo

tomadas em alto nível fora do fórum da Convenção do Clima, no FMI, nos G7 e no G20 – e em encontros plurilaterais, como o do G7, e bilaterais, como Brasil-Alemanha. A sinalização é clara, embora a força das decisões ainda seja pequena.

O ACORDO DE PARIS: O TEXTO

O rascunho do novo acordo do clima ficou pronto no dia 23 de outubro em Bonn, Alemanha. Ele contém 51 páginas (contra mais de 200 do rascunho do texto de Copenhague), divididas em dois documentos:

- **Minuta de acordo: 31 páginas.** Contém a estrutura do novo instrumento legal contra as mudanças climáticas. É este documento que diz quem fará o que e quando para combater o aquecimento da Terra após 2020 (o chamado *Workstream 1*) e como melhorar as políticas já em curso até 2020 (o *Workstream 2*)
- **Minuta de decisão da COP: 20 páginas.** Contém uma série de provisões que complementam ou regulamentam disposições do acordo, mas que não precisam passar por ratificação ou aprovação dos governos (por exemplo, quando abrir o acordo para assinatura).

O acordo tem hoje tem quase 2.970 colchetes, sinais que denotam discórdia entre posições dos países. Alguns dos parágrafos têm várias opções de texto. A negociação em Paris tem o objetivo de desatar esses nós.

Entre os temas espinhosos que se colocam diante dos ministros estão os seguintes:



MITIGAÇÃO (ARTIGO 3)

Visão de longo prazo: Uma das duas questões centrais do acordo de Paris é saber aonde a humanidade quer chegar no seu esforço de cortar emissões. Há acordo sobre limitar o aquecimento global a menos de 2oC em relação à era pré-industrial, e a possibilidade de limitá-lo a 1.5oC está sendo analisada, mas qual deve ser a trajetória para isso? O IPCC, o painel do clima das Nações Unidas, diz que, para termos mais de 66% de chance de permanecer abaixo de 2oC, precisaremos limitar nossas emissões em 1 trilhão de toneladas de CO2 (hoje emitimos 52 bilhões por ano). Isso exigiria, até o meio do século, reduções de pelo menos 70% nas emissões globais. Se quisermos ter mais do que dois terços de chance de evitar a catástrofe climática, será preciso ir além disso.

A meta de longo prazo é fundamental para calibrar os ciclos de corte de emissões do acordo. Mas qual deve ser essa meta? O texto dá uma série de opções, desde a mais fraca (“obter uma transformação global de longo prazo para as baixas emissões”) até “descarbonizar a economia ao longo deste século” (a meta do G7, repetida no encontro Brasil-Alemanha) até a neutralidade em carbono ou emissões líquidas zero em 2050. O Observatório do Clima defendeu, em sua proposta de INDC, que o mundo atinja a neutralidade de emissões em 2050.

Diferenciação entre os países: Embora o mundo de 2015 não seja mais o de 1990 e os países em desenvolvimento hoje emitam mais do que os desenvolvidos, as emissões históricas e per capita são maiores no norte do planeta. Os países desenvolvidos tentam insistentemente suavizar o chamado

princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas (CBDR, na sigla em inglês), a fim de obrigar os países emergentes a assumir um quinhão maior do corte de emissões. Os países em desenvolvimento, por sua vez, resistem em pagar essa conta, argumentando que erradicar a pobreza é sua maior prioridade. Essa briga eterna se reflete nas opções de texto de Paris sobre a natureza das metas, o mecanismo de transparência e o financiamento: muitos países do G77 querem metas mais frouxas para eles, com verificação menos rigorosa e condicionadas a financiamento dos ricos.

Progressão e ciclos: Esta é a outra questão central do acordo de Paris. Já sabemos de antemão que as INDCs propostas nos levarão a um mundo 2,7oC a 3,5oC mais quente. Portanto, é imperativo definir um mecanismo de ajuste progressivo da ambição. Esse mecanismo é apelidado em inglês de “ratchet”, ou “torniquete”.

Hoje parece haver acordo entre os países de que as metas devem ser mais ambiciosas com o tempo. É um dos raros trechos do documento sem colchetes (antes alguns países queriam condicionar o aumento da ambição à própria situação econômica).

A questão passa a ser de quanto em quanto tempo as metas deverão ser ajustadas, e a partir de quando. Países como o Brasil defendem ciclos de revisão de cinco anos. Isso é importante para não “travar” metas ruins por períodos prolongados. Quanto mais curto o ciclo, maior a chance de aumento de ambição – e de chegar aos 2oC. Outros países, como a China, que têm um sistema energético mais difícil de rearranjar (a metáfora mais usada sobre a China é manobrar um transatlântico), preferem ciclos de dez anos.

O prazo inicial das revisões também é objeto de debate. Alguns estudos têm mostrado que, se os países esperarem até 2030 para iniciar o aperto das INDCs, será tarde demais: os cortes de emissão exigidos terão de ser profundos a ponto de se tornarem inviáveis economicamente. É preciso iniciar o ajuste já em 2020 ou antes. O texto contém essas opções – mas também contém a opção de começar a pensar nisso apenas no final do prazo de implementação das INDCs.

ADAPTAÇÃO (ARTIGO 4)

Os Acordo de Paris reconhece que a adaptação às mudanças climáticas será necessária, independente do grau de mitigação que se obtenha. O texto tem opções de uma meta global para adaptação, mas alguns países ainda se recusam a aceitá-la: uma das opções ainda em aberto é eliminar todo o artigo sobre adaptação.

PERDAS E DANOS (ARTIGO 5)

É um dos temas mais amplos e fascinantes do acordo: o que fazer com os efeitos do aquecimento global aos quais já não é possível se adaptar, como os furacões que atingem os países pobres? Quem deve pagar por isso? O que fazer com os refugiados do clima?

Na COP de Varsóvia, em 2012, foi criado um mecanismo internacional para regular essas questões. Os países em desenvolvimento tentam, desde então, inserir o tema no Acordo de Paris – inclusive com a criação de uma coordenação internacional para tratar do tema dos refugiados. Os países ricos, por sua vez, tentam excluir o tema do acordo, e inseri-lo apenas em decisões da COP em Paris, possivelmente como estratégia de barganha.

FINANÇAS (ARTIGO 6)

É o eterno ponto de conflito entre ricos e pobres. Da negociação deste artigo dependerá, em última instância, o sucesso de Paris, já que os países em desenvolvimento não farão nada na ausência de financiamento por parte dos países ricos. Estes, por sua vez, tentam emplacar dois pontos no texto de finanças que causam arrepios ao G77:

- “*Countries in a position to do so*” or “*willing to do so*” – na prática, isso significa que países em desenvolvimento de renda média e alta, não apenas os desenvolvidos, terão de financiar a adaptação e a mitigação nos países mais pobres;
- Financiamento privado – em vez de o dinheiro ser de doação, empréstimos de bancos comerciais internacionais e investimentos de empresas multinacionais poderiam contar como “financiamento”. Os pobres argumentam, com razão, que isso tornaria o provimento de apoio financeiro sujeito aos humores dos mercados, o que seria potencialmente trágico em caso de crises como a de 2008.

Ainda estão em aberto pontos como se deve haver uma ampliação das finanças após 2020 para além dos US\$ 100 bilhões e sobre se deve haver metas e comunicação periódicas dos compromissos financeiros dos países ricos.

TRANSPARÊNCIA (ARTIGO 9)

Um mecanismo precisará ser estabelecido para que a comunidade internacional consiga acompanhar o cumprimento das metas de todos os países. Isso servirá tanto para as metas de





mitigação quanto para finanças, transferência de tecnologia e capacitação. É provável que os detalhes desse mecanismo sejam previstos na decisão da COP que acompanhará o acordo de Paris. Mas o acordo precisa estabelecer que tipo de mecanismo será esse, como ele será implementado e como garantir que os países em desenvolvimento, que têm menos capacidade, sejam monitorados de forma justa – e como os EUA e outros países ricos avessos a verificação internacional possam sê-lo também.

CUMPRIMENTO (ARTIGO 11)

O acordo precisa ter provisões fortes sobre penalidade para quem não cumpri-lo. São os “dentes” do mecanismo internacional, que poderiam evitar que países simplesmente deixassem de cumprir o que foi acordado – como o Canadá fez com o Protocolo de Kyoto, sem enfrentar nenhuma consequência. Isso está diretamente relacionado à forma legal do novo instrumento: ele não poderá ser um acordo internacional “legalmente vinculante” nos moldes de Kyoto, sob pena de não ser aceito pelo Congresso dos EUA. Ao mesmo tempo, precisa ser mais do que uma declaração política forte.

As opções disponíveis no texto sobre cumprimento vão de uma espécie de “termo de ajustamento de conduta” para os trapaceiros até o estabelecimento de um Tribunal Internacional de Justiça Climática.



© Christian Åslund / Greenpeace