

As potências em ascensão e as mudanças climáticas: o caso da Índia



LYDIA POWELL

Há uma crença generalizada de que o futuro da governança global depende do comportamento de países como China, Índia e Brasil, parte da categoria de Estados rotulados de ‘potências em ascensão’. A opinião não é unânime sobre o resultado desta ocorrência: de um lado temos a visão de que as potências em ascensão contribuirão para a emergência de uma ordem mundial estável, com base em regras, multipolar, e multilateral, ao passo que do outro temos a visão um tanto pessimista de que as potências em ascensão permanecerão preocupadas com interesses internos menores, com isto desestabilizando a ordem mundial multilateral.¹

Este artigo propõe que ambas as opiniões são ‘simplificações’ derivadas basicamente das posições da Índia em negociações climáticas durante as últimas três décadas. A divergência na articulação de uma questão climática bem como as contradições na alocação equitativa do ônus da mitigação do carbono no atual quadro de negociação, conduziram a um regime climático fragmentado que permitiu a formação de blocos climáticos de forma muito parecida como ocorreu nas negociações do comércio global. O resultado pouco cooperativo das negociações climáticas é, em essência, o resultado do quadro de negociação inadequado. Este desfecho guarda coerência com o disposto na Convenção de Quioto, a qual reconhece as diferenças entre grupos de países e abre espaço para as responsabilidades proporcionais.

1 Snyder, Q Z. ‘Rising Powers & International Politics: A Liberal Systematic Perspective’.

As linhas de falhas no quadro de mitigação da contenção e comércio dos gases de efeito estufa (GHG) ficaram evidentes deste o início em Quioto. A ‘grande divergência’ na renda *per capita* junto com a importante transformação na distribuição da população mundial nos últimos duzentos anos criou um mundo dividido com um grupo industrializado pequeno porém homogêneo a avançado, e um grupo ‘a ser industrializado’ grande e heterogêneo.²

As desigualdades crônicas entre os dois grupos significam que a mitigação dos GHG possui mais valor para os países ricos do que para os pobres. A mitigação do efeito estufa é um bem público com incentivos de ‘oportunismo’ embutidos (não cooperativos), e em consequência os países mais pobres preferem que os países ricos façam mais. A Índia utiliza a estratégia bastante racional de explorar os incentivos ‘oportunistas’ para maximizar os benefícios e minimizar os custos, em parte porque a mesma ‘pode’ nos termos do atual quadro de negociação, e também porque ‘deve’, dadas suas limitações como tamanho e níveis de pobreza. A industrialização e o crescimento econômico com base na maciça injeção de energia são para a Índia a principal via para superar a pobreza. O esforço para a rápida industrialização une a política climática da Índia com sua política de energia, entre outras áreas onde a ‘lógica’ interna e externa da Índia se sobrepõem e com frequência se contradizem. Logo, a Índia está engajada em um jogo de ‘dois níveis’ com objetivos conflitantes, sendo que só poderá resultar um acordo cooperativo multilateral sob um quadro que permitiria a sobreposição das ‘ganhos’ internos e externos da Índia.³

Os resultados das negociações de Quioto a Cancun já demonstraram com clareza que defender o ‘interesse nacional’, o que na realidade não é nada além de uma expressão respeitável de ‘oportunismo’, não fraquejará sob a munição moral e científica. A cooperação será possível somente quando o atual quadro seja redefinido para incluir incentivos para o ‘interesse nacional’ junto aos incentivos para o ‘interesse global’.

2 Maddison, A. 2008. ‘The West and the Rest in the World Economy: 1000-2030: Maddison and Malthusian Interpretations,’ *World Economics*, Vol 9, No 4, Outubro-Dezembro de 2008.

3 Putnam, R D, 1998. ‘Diplomacy & Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games,’ in *International Organization*, 42, 3, 427-460.

A ÍNDIA COMO VÍTIMA: GENEBRA A COPENHAGUE

A Índia tem se feito sempre, desde o começo dos anos 90, de infeliz vítima não apenas das mudanças climáticas mas também das medidas de mitigação do clima global, que condenam seu paradigma de crescimento com base nos combustíveis fósseis. Na segunda reunião da Comissão Intergovernamental de Negociação em Genebra, em junho de 1991, a Índia apresentou uma proposta de uma convenção que sugeria a abordagem *per capita* para tratar das emissões nacionais de dióxido de carbono. A Índia também insistia na distinção entre nações desenvolvidas e em desenvolvimento nos termos do Artigo 3 da UNFCCC ratificada em 1994 e que dispunha que:

‘As partes deverão proteger o sistema climático em benefício das gerações presentes e futuras da humanidade, com base na igualdade e de acordo com suas responsabilidades comuns porém diferenciadas e suas respectivas capacidades.’⁴

Sob o princípio das ‘responsabilidades comuns porém diferenciadas’, era de se esperar que as nações desenvolvidas assumissem a dianteira no combate às mudanças climáticas e seus efeitos nocivos, dando espaço para o desenvolvimento dos países em subdesenvolvidos. Na Primeira Conferência das Partes (COP 1) da UNFCCC em 1995, a Índia apresentou um papel verde que pregava uma redução de 20% nas emissões pelos países ricos.⁵ Durante a COP 3 de 1997 a Índia endossou o Protocolo de Quioto como integrante do Anexo II, o qual não acarretava responsabilidade pela mitigação das emissões.⁶ Em 2002, a Índia patrocinou a COP 8 e enfatizou a necessidade de recursos financeiros para auxiliar os países em desenvolvimento a adaptar-se aos impactos negativos das mudanças climáticas.⁷ A assim denominada Declaração Ministerial de Delhi refletia a posição da Índia de que a adaptação é tão importante quanto a mitigação e versava sobre as maneiras de auxiliar os países em desenvolvimento a adaptarem-se às mudanças climáticas.

4 UNFCCC disponível em http://unfccc.int/essential_background/convention/background/items/1355.php.

5 Documentos da Conferência das Partes disponíveis em <http://unfccc.int/cop5/resource/cop1.html>.

6 Documentos da Conferência das Partes disponíveis em <http://unfccc.int/cop5/resource/cop3.html>.

7 Declaração Ministerial de Delhi disponível em <http://unfccc.int/cop8/>.

O mesmo também convocava os Governos a promoverem avanços tecnológicos mediante pesquisas e desenvolvimento, a aumentarem os recursos energéticos renováveis e também promoverem a transferência de tecnologias capazes de auxiliar na redução das emissões dos gases de efeito estufa causadores do aquecimento global – em especial o dióxido de carbono resultante da queima de combustíveis fósseis. Na COP 11 de 2005, os países em desenvolvimento, inclusive a Índia, indicaram uma ligeira mudança em suas posições relativas e manifestaram sua maior disposição em abordar esforços mais vigorosos de redução das emissões, sujeito à oferta de recursos financeiros bem como de tecnologia.⁸ Porém, na COP 12 de 2006, os grandes países em desenvolvimento, inclusive a Índia, se juntaram aos Estados Unidos em forte oposição às tratativas de assumir compromissos firmes, sendo que estes foram acusados de contribuir para retardar algum progresso possível de novos acordos sobre a ação internacional além de 2012, quando os compromissos de Quioto vencerão.⁹

Tornou-se evidente no fórum G8 de 2009 uma nítida mudança na posição da Índia, para assumir alguma forma de compromisso para a redução das emissões, na reunião especial sobre o clima dos grandes países industrializados e em desenvolvimento, convocados pelo Presidente Obama sob a égide do Fórum das Grandes Economias sobre Energia e Clima. Em ambas as reuniões, com palavras idênticas, a Índia endossou a declaração de que o aumento máximo de temperatura global permitido seria de 2°C acima dos níveis pré-industriais.¹⁰ As nações desenvolvidas concordaram nestas reuniões, pela primeira vez, que suas emissões deveriam ser cortadas em 80% até 2050, pré-condição para os países em desenvolvimento concordarem com uma redução global de 50% até lá. Os líderes dos países em desenvolvimento, inclusive o Primeiro Ministro da Índia, rejeitaram esta meta global, porém o endosso pela Índia da meta de 2°C foi tida como uma manifestação para aceitar futuros compromissos mitigantes.¹¹ A mídia de língua inglesa na

8 Detalhes da reunião COP 11 disponíveis em http://unfccc.int/essential_background/convention/background/items/3394.php.

9 Detalhes da reunião COP 12 disponíveis em http://unfccc.int/meetings/cop_12/items/3754.php.

10 Declaração sobre 'Liderança Responsável para um Futuro Sustentável' realizada na cúpula do G8 disponível em http://www.g8italia2009.it/static/G8_Allegato/G8_Declaration_08_07_09_final%2c0.pdf.

11 Declaração sobre 'Liderança Responsável para um Futuro Sustentável' realizada na cúpula do G8 disponível em http://www.g8italia2009.it/static/G8_Allegato/G8_Declaration_08_07_09_final%2c0.pdf.

Índia, a qual reflete as opiniões da pequena porém influente classe média urbana bem como da população de elite, com opiniões mais favoráveis sobre os Estados Unidos, saudou a mesma como ‘sinal do crescente poder diplomático da Índia’ e como ‘indicação do crescente papel da Índia na governança global’.¹² Como esperado, a Índia prosseguiu e anunciou outras moderações significativas em sua posição de vítima do clima em Copenhague em 2009, e depois em Cancun em 2010.

Uma análise superficial das origens da posição de vítima pela Índia revela que a mesma não surgiu dos corredores da burocracia indiana. No início dos anos 1990, o Ministério do Meio Ambiente e Florestas do Governo da Índia, responsável pela formulação da postura do país sobre mudanças climáticas, dependia quase inteiramente de *inputs* dos agentes não estatais, a exemplo de pesquisadores acadêmicos e ativistas ambientais. O argumento *per capita* que servia de base para a posição de vítima, apresentada pela Índia em 1991, se fundamentava em um *paper* do *Centre for Science & Environment* (CSE), *think thank* com sede em Nova Delhi.¹³ Esta monografia resultou como resposta a um relatório de 1990 do *World Resources Institute*, o qual punha a culpa principal das emissões nos países em desenvolvimento, com base nas emissões dos gases de efeito estufa (GHG) a partir do desmatamento e da agricultura.¹⁴ Posteriormente o Energy & Resources Institute (TERI), outra agência de pesquisas de Nova Delhi, a qual supostamente recebeu recursos das Fundações Rockefeller e Ford, dos EUA, bem como do International Development Research Centre (IDRC), do Canadá, para organizar um centro de pesquisas sobre mudanças climáticas e aquecimento global, também se envolveu em influenciar a formulação política das mudanças climáticas pelo MOEF.¹⁵

12 ‘Um bom G8 Promove a Esperança da Índia por um Papel Global’, *The Financial Express* de 14 de julho de 2009, pela Reuters.

13 Agarwal, A & Narain, N. 1991. ‘Global Warming in an Unequal World,’ *Centre for Science and Environment*, Nova Delhi. Esta monografia sustentou o argumento *per capita* para tocar o alarme sobre a não consideração de questões de igualdade e justiça ao definir o problema do clima.

14 Jha, P S. 2010. ‘The Politics of Climate Change in India,’ em Green M.J., Freeman III, C.W. & Searight, A.E. (eds) ‘The Politics of Climate Change in Asia’ Relatório da CSIS Asian Regionalism Institute, CSIS.

15 Jacobson, S. 2000. ‘Transnational Environmental Groups, Media, Science & Public Sentiment in Domestic Policy Making on Climate Change,’ em Higgot, R A, Underhill, G R D & Bieler, A (eds.), ‘Non State Actors & Authority in the Global System,’ Routledge, London.

O Ministro do Meio Ambiente e Florestas do Governo da Índia reconheceu este fato entre 1990-95, e observou que ‘CSE e TERI eram suas principais fontes de dados para as negociações sobre o clima’.¹⁶ Considera-se que o TERI influenciou uma pequena mudança na posição da Índia, de alguns anos de resistência até a aceitação da fase piloto da Implementação Conjunta Assistida de um projeto de mitigação em 1996.¹⁷ Em que pese as fortes posições da Índia durante os anos de formação da política sobre o clima, ninguém fora do Governo acreditava que a Índia possuía uma política firme sobre mudanças climáticas. Dizia-se que ‘se havia uma política, ela existia apenas nas mentes dos integrantes da delegação’.¹⁸ As mudanças climáticas não eram prioridade do Governo indiano naquela época, visto que o Governo se concentrava nas reformas econômicas iniciadas no começo dos anos 1990.

Nesta época a União Europeia surgiu como liderança na formulação de política progressiva, enquanto os Estados Unidos eram tidos como não apenas retardatários mas também como espectador do processo de criação do regime internacional.¹⁹ Dentro de tal divergência transatlântica, países como Índia, Brasil e África do Sul, ainda não rotulados de ‘potências em ascensão’, conseguiram evitar os refletores do clima. A confiança dos Estados Unidos nas incertezas científicas e na racionalidade econômica como justificativa para atrasar ações relativas ao clima, formou um escudo conveniente para abrigar as ‘potências em ascensão’. Sem segundas intenções, a forte posição de vítima pela Índia serviu de abrigo para uma série de países, inclusive os Estados Unidos, que procuravam evitar iniciativas mitigantes. Caso a Índia tivesse assumido um compromisso firme de redução das emissões de carbono, seria expressiva a pressão moral sobre os Estados Unidos para se comprometer com

-
- 16 Jacobson, S. 2000. ‘Transnational Environmental Groups, Media, Science & Public Sentiment in Domestic Policy Making on Climate Change,’ em Higgot, R A, Underhill, G R D & Bieler, A (eds.), ‘Non State Actors & Authority in the Global System,’ Routledge, London.
 - 17 Jacobson, S. 2000. ‘Transnational Environmental Groups, Media, Science & Public Sentiment in Domestic Policy Making on Climate Change,’ em Higgot, R A, Underhill, G R D & Bieler, A (eds.), ‘Non State Actors & Authority in the Global System,’ Routledge, London.
 - 18 Jacobson, S. 2000. ‘Transnational Environmental Groups, Media, Science & Public Sentiment in Domestic Policy Making on Climate Change,’ em Higgot, R A, Underhill, G R D & Bieler, A (eds.), ‘Non State Actors & Authority in the Global System,’ Routledge, London.
 - 19 Carlarne, C, ‘The Glue that binds or the Straw that Broke the Camel’s Back? Exploring the Implications of US Reengagement in Global Climate Negotiations’.

reduções das emissões, visto que suas emissões de carbono eram naquela época cerca de vinte vezes superiores às da Índia em base *per capita*.

A forte oposição da Índia aos compromissos de mitigação serviu também aos interesses de outras 'potências em ascensão' a exemplo de China e Brasil, as quais procuravam manter-se em silêncio relativo durante as negociações climáticas. A China se baseava nas regras de não interferência, soberania e o direito ao desenvolvimento, para evitar se comprometer com metas de mitigação de emissões.²⁰ O Brasil, o qual de início considerou a pressão da proteção ambiental como 'interferência de fora', passou a uma posição mais aberta após patrocinar a Cúpula da Terra (Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento) em 1992.²¹ Com o tempo, a posição do Brasil sobre mudanças climáticas também priorizou interesses internos, a exemplo da utilização e preservação da floresta amazônica. Com efeito, diz-se que a posição do Brasil sobre o desmatamento, influenciada por agentes não estatais (basicamente de outros países) na fase inicial, evoluiu para sua posição sobre mudanças climáticas.²²

O que vale notar é que no caso da Índia, a ilustração do conflito climático representa a oposição dos pobres contra os ricos, com o país na frente mantendo sua dominância apesar do fato de que o mesmo surgiu fora do Governo.²³ A permanência desta postura reside no fato de que a mesma se coaduna com a tradicional posição de pechinchar da Índia, como liderança do mundo em desenvolvimento nas negociações Norte-Sul que refletem uma combinação de pressão interna e a preferência por uma ordem mundial a favor dos pobres.²⁴ Em outras palavras, as lógicas 'internas' e 'externas' da Índia se sobrepuseram no período e logo não havia maior conflito em sus-

-
- 20 Heggelund, G. 2007. 'China's Climate Change Policy: Domestic & International Developments,' *Asian Perspective* Volume 31, No 2, 2007 pp 155-191.
- 21 Jacobson, S. 2000. 'Transnational Environmental Groups, Media, Science & Public Sentiment in Domestic Policy Making on Climate Change,' em Higgot, R A, Underhill, G R D & Bieler, A (eds.), 'Non State Actors & Authority in the Global System,' Routledge, London.
- 22 Bramble, B J & Porter, G. 1982, 'Non-Governmental Organizations & the making of US International Environmental Policy,' em Hurrell, A, Kingsby, B (eds), 'The International Politics of the Environment: Action, Interests & Institutions,' Oxford: Clarendon Press 313-53.
- 23 Narlikar, A. 2006. 'Peculiar Chauvinism or Strategic Calculation? Explaining the Negotiating Strategy of a rising India,' *International Affairs*, 82, 56-76.
- 24 Mohan, C R. 2003. 'Crossing the Rubicon: The Shaping of India's New Foreign Policy,' New York/Basingstoke: Palgrave Macmillan.

tentar esta posição. Faltava à Índia ser rotulada de ‘potência em ascensão’ e parecia natural a mesma se identificar com os países pobres em desenvolvimento.

A mudança de postura da Índia de ‘liderança dos pobres’ ficou aparente em 2004 quando o Ministro das Relações Exteriores (MEA) começou a enviar um representante à equipe de negociação do clima. Em 2007 a Índia já estava a caminho de se tornar uma ‘potência em ascensão’, sendo que o MEA procurava reformular sua posição sobre o clima para se adaptar ao novo rótulo. A questão das ‘mudanças climáticas’ se tornou importante demais para ficar com o Ministério do Meio Ambiente e Florestas, sendo que criou-se um Conselho sobre Mudanças Climáticas no Gabinete do Primeiro Ministro (PMO).²⁵ Desde aquele tempo os sinais da Índia sobre as posições na política climática tendem a ter um viés em favor das políticas do país sobre política externa, ou sua ‘lógica externa’. No entanto, a ‘lógica externa’ da Índia, decidida a colocar a Índia na mesa de negociações com as potências globais, se achava em conflito direto com sua ‘lógica interna’ que exigia atenção para a redução da pobreza bem como a necessidade resultante do crescimento econômico com base nos combustíveis fósseis.

A ÍNDIA COMO POTÊNCIA EM ASCENSÃO: DE VÍTIMA A APÓSTOLO DO CLIMA?

A presença do Ministro das Relações Exteriores e do Gabinete do Primeiro Ministro na equipe de negociadores das Mudanças Climáticas reformulou a narrativa da Índia sobre as ações climáticas, sendo que o Ministério do Meio Ambiente e Florestas se adaptou com rapidez à mudança. Antes da COP 15 de 2009, vazou uma correspondência do Ministro do Meio Ambiente e Florestas ao Primeiro Ministro da Índia, a qual sugeria uma mudança radical na posição do país relativa às negociações climáticas e solicitava que a Índia se afastasse do Grupo de 77 Países em Desenvolvimento (G77), para que a Índia apoiasse a alternativa ao Protocolo de Quioto da Austrália ou dos Estados Unidos.²⁶ De acordo com a carta do Ministro, a razão era a Índia ser vista como ‘pragmática e construtiva e não argumentadora ou polêmica’.

25 Bidwai, P. 2010. ‘An India that Can Say Yes: A Climate-Responsible Development Agenda for Copenhagen and Beyond,’ Heinrich Boll Foundation, Nova Delhi.

26 ‘Will India Change the Climate at Copenhagen?’ Economic & Political Weekly, Volume XLIV No 47, 21 de novembro de 2009, Editorial.

No início de dezembro de 2009 a Índia anunciou que estava disposta a realizar uma redução espontânea na intensidade das emissões de carbono, de 25-30 por cento a partir dos níveis de 2005, uma semana após a China anunciar que estava disposta a reduzir em 40 por cento a intensidade de suas emissões de carbono a partir dos níveis de 2005.²⁷ Durante discurso na câmara baixa do Parlamento indiano poucos dias antes da cúpula de Copenhague, o Ministro do Meio Ambiente e Florestas do Governo da Índia, o qual iria representar a Índia em Copenhague, rejeitou pela primeira vez a postura histórica da Índia de que as emissões *per capita* deveriam servir de base para portar o ônus de forma equitativa.²⁸

Denominando as baixas emissões *per capita* da Índia de ‘acidente histórico’, o Ministro declarou que a principal deficiência da Índia era sua incapacidade de controlar o aumento populacional, e indicou que a Índia aceitaria inspeções internacionais de seus esforços de mitigação, medida que a Índia insistiu em negar no passado.²⁹ O discurso do Ministro também se destacou pela ausência do argumento de que a ‘responsabilidade histórica’ das causas das mudanças climáticas era dos países desenvolvidos. A origem do argumento relativo à população remete a um artigo no jornal *Wall Street Journal*, por William Antholis do *Brookings Institute*, nos Estados Unidos, o qual acompanhou a Secretária de Estado Hillary Clinton à Índia no início daquele ano.³⁰ O artigo do WSJ propunha que a Índia deveria ser obrigada a se comprometer com emissões reduzidas em razão de ter sido ‘menos responsável do que os Estados Unidos no controle do aumento populacional’.³¹

Considerou-se o abandono do argumento *per capita* um compromisso na agenda de desenvolvimento da Índia, o que não foi bem recebido na Índia, sendo que todos os partidos da oposição, inclusive os que apoiavam os interesses capitalistas globais e internos manifestaram sua rejeição. O Ministro do

27 Declaração do Primeiro Ministro na sua partida para Copenhague em 17 de dezembro de 2009, disponível em <http://pmindia.nic.in/pressrel.htm>.

28 http://www.indiaclimateportal.org/component/option,com_content/view/publication/sectionid,26/categoryid,94/articleid,2114.

29 ‘Clarify Position on Climate Change: CPI (M)’, *The Hindu*, 6 de dezembro de 2009.

30 Antholis, W, 2009. ‘India & Climate Change,’ no jornal *Wall Street Journal*, 20 de julho de 2009.

31 Este argumento se torna inválido ao se comparar o aumento populacional dos Estados Unidos e da Índia a partir da década de 1770, no início da industrialização. Para maiores informações consultar Powell, L. 2010, ‘Climate & the Clash between the Diversely Developed,’ *Journal of the Indian Ocean Region*. Volume 6, Edição 2, dezembro de 2010.

Meio Ambiente e Florestas se viu obrigado a retratar as declarações anteriores e a reiterar o compromisso da Índia com o argumento *per capita*, em discurso no dia seguinte na câmara alta do Parlamento.³² No final, o discurso do Ministro na cúpula de Copenhague apenas reiterou a declaração de que as emissões *per capita* da Índia não superariam a média global dos níveis das emissões *per capita* nem até 2030.³³

No final, todo o esforço para alterar a narrativa climática da Índia de 'vítima' para 'apóstolo do clima' resultou inútil. Junto com o resto do mundo, a Índia descobriu, para surpresa de todos em Copenhague, que os Estados Unidos haviam inadvertidamente cedido à China sua posição de nação indispensável nas negociações climáticas.³⁴ Ficou evidente desde o início da cúpula de Copenhague que nenhum país ou bloco de países seria capaz de dirigir as negociações para garantir um resultado uniforme. A Índia, que deu sinais de moderação de sua postura original, aproveitou o momento e se escondeu atrás da China junto com as demais potências em ascensão Brasil e África do Sul. O acordo de Copenhague que surgiu da reunião sigilosa dos 26 países sob a liderança dos grandes emissores do ocidente, como EUA e Austrália, receberam a aprovação relutante de Índia e China.³⁵ Os 193 integrantes da UNFCCC apenas escolheram 'anotar' e não 'adotar' o documento de três páginas, que não fez menção dos números para a redução de emissões pelos países desenvolvidos após o vencimento do Protocolo de Quioto. Embora a mídia ocidental tenha optado por projetar o acordo de Copenhague como resultado positivo, as seções mais informadas da imprensa concluíram que Copenhague deixou de criar a aliança Global das mudanças climáticas. As 'potências em ascensão' China, Índia e demais países em desenvolvimento levaram a culpa pelo 'fracasso' na consolidação de uma ordem mundial multilateral.³⁶

32 'Experts fear Carbon Cuts will hurt Growth,' Daily News & Analysis, 5 de dezembro de 2009.

33 Discurso do Ministro do Meio Ambiente e Florestas, Governo da Índia em 16 de dezembro de 2009, Divulgação Noticiosa pelo Ministro do Meio Ambiente e Florestas disponível, em <http://moef.nic.in/downloads/public-information/Minister%27s%20speech%20on%2016.12.pdf>.

34 Carlarne, C, 'The Glue that binds or the Straw that Broke the Camel's Back? Exploring the Implications of US Reengagement in Global Climate Negotiations' (sem data).

35 Texto do Acordo de Copenhague disponível em <http://moef.nic.in/downloads/public-information/Minister%27s%20speech%20on%2016.12.pdf>.

36 Khor, M. 2010. 'The Real Tragedy of Copenhagen,' Economic & Political Weekly, Vol XLV No 1, 2 de janeiro de 2010.

O malogro da tentativa pela Presidência dinamarquesa de impor um acordo de Copenhague redigido em sigilo por um pequeno grupo de nações sobre uma plataforma multilateral de 193 nações, não poderá receber de forma lógica o rótulo de criação de uma ordem mundial multilateral. Tratou-se de fato do início pouco certo de uma ordem mundial multilateral mais ‘inclusiva’, na qual as nações fora do pequeno grupo das nações industrializadas conseguiram uma ‘voz’. Embora seja verdade que a ‘voz’ não seria ouvida se não fosse endossada pela China, até então ela se mantinha em silêncio. O nascimento não esperado de um mundo multilateral mais inclusivo em Copenhague foi recebido com compreensível temor pelo ocidente industrializado, e desafiado com vigor no ano seguinte em Cancun.

O acordo do COP 16 de Cancun em 2010, saudado como um passo na direção do ‘acordo para o clima global’ pareceu pouco mais do que um compromisso fabricado para abandonar o defeituoso porém quase justo Protocolo de Quioto em 2012. A declaração oficial da Bolívia, a voz solitária da discordância em Cancun, rotulou o acordo de Cancun de ‘codificação da traição institucional’.³⁷ A mensagem de Cancun soou um pouco estranha, visto que transmitiu que chegar a um ‘acordo’ no final de uma cúpula multilateral fosse mais importante do que de fato resolver o problema do momento, que se tratava de debater as mudanças climáticas. Era mais importante em Cancun que países como a Índia não fossem tidos como ‘opositores de acordos’, do que países como os Estados Unidos fossem tidos como ‘apóstolos do clima’.

Com estas premissas imperfeitas, não foi surpresa que a maioria não notou que o acordo de Cancun passou por cima do propósito objetivo de limitar em 2 °C o aumento médio da temperatura global, e em seu lugar se concentrou nos meios propostos de atingir esta meta – financiamento e tecnologia. Os compromissos do acordo de Cancun tiveram origem em sua maior parte das denominadas ‘potências em ascensão’, ao passo que as potências existentes não cederam um centímetro de suas posturas iniciais. Falou-se nas metas de cortes expressivos das emissões, porém o documento carecia de um quadro jurídico de alguma expressão para atingir aquelas metas ou fazer valer regulamentos a um nível global. O ‘pagamento lateral’ para adquirir compromissos dos países pobres exigiu a criação de um fundo climático de US\$ 100 bilhões para financiar os países pobres em busca de nova tecnologia para lidar com os impactos das mudanças climáticas. Visto que há poucos

37 http://colorlines.com/archives/2010/12/climate_change_debate_moves_backwards_in_cancun.html.

detalhes no documento final sobre a forma de mobilizar, administrar e distribuir recursos, o referido ‘pagamento lateral’ dificilmente se materializará. O acordo de Cancun é vago o suficiente para facilitar a reembalagem dos incentivos existentes de auxílio, financiamento nos termos do mecanismo de desenvolvimento limpo (CDM) e demais mecanismos de compensação do carbono, na forma de ‘auxílio climático’.

A retórica da ‘transferência de tecnologia’ e do ‘financiamento’ são na realidade as cenouras ilusórias suspensas à frente das nações em desenvolvimento para comprar sua anuência. A transferência de tecnologia e o financiamento pelos países desenvolvidos àqueles em desenvolvimento não são críticos ao combate das mudanças climáticas como se propaga. As tecnologias limpas básicas capazes de serem absorvidas pelas estruturas institucionais, econômicas, de infraestrutura e sociais existentes nos países em desenvolvimento acham-se todas no domínio público e são dominadas e desenvolvidas pelas ‘potências em ascensão’ com recursos internos. A Índia, por exemplo, embarcou em um programa nacional que não conta com auxílio financeiro nem ‘assistência’ técnica das nações desenvolvidas para a instalação de 20 GW de capacidade de geração solar até 2020, ao custo de US\$ 20 bilhões. Caso seja bem sucedida, a Índia terá instalado em 10 anos a capacidade solar igual ao que o mundo teria conseguido instalar até 2009 (cerca de 23 GW).³⁸ Embora os méritos econômicos e sociais da missão solar da Índia continuem questionáveis, o programa demonstra que os investimentos em energia renovável nos países em desenvolvimento não exigem necessariamente ‘transferências de tecnologia’ e ‘financiamentos’ dos países desenvolvidos.

É limitada a probabilidade de ocorrer a transferência de tecnologia entre governos e fora do mundo comercial, visto que quase todas as patentes das tecnologias de vanguarda para energia limpa acham-se em poder de agentes privados sediados nos países desenvolvidos (basicamente Estados Unidos, Alemanha e Japão).³⁹ Tais tecnologias poderão ser mediadas através de operações comerciais, sendo que se estas ocorrerem, irá depender em primeiro lugar de quando haverá desenvolvimento econômico e social para absorver a custear estas tecnologias. É falaciosa a ideia de que tecnologia e financiamento são passíveis de transferência entre os governos fora da estrutura comercial para

38 World Energy Outlook 2010, International Energy Agency. Não está incluída nesta cifra o expressivo aumento da capacidade de geração solar global em 2010.

39 Tannok, Q. 2010. ‘The Economics of Climate Change: Taking the Lead, IP Ownership,’ Chevening Fellows Lecture, Wolfson College, Cambridge, 28 de janeiro de 2010.

tornas os pobres ‘verdes’ antes de ‘enriquecerem’. Possui como base a mesma premissa viciada que deixou de transformar os países em desenvolvimento em países desenvolvidos, em que pese sessenta anos de esforços. A transferência de tecnologia e o financiamento dos países em desenvolvimento criará imensos mercados para as tecnologias limpas ocidentais, da mesma forma que o financiamento e a tecnologia da era do desenvolvimento criou mercados para as tecnologias sujas. A adoção antecipada das tecnologias limpas pelos países pobres poderá resultar em redundância do capital das tecnologias atuais, o que será capaz de aumentar e não reduzir as emissões dos gases de efeito estufa. Poderá haver também a exclusão de muitos ao acesso a serviços de energia.

RESTRIÇÕES AO CONSENSO SOBRE A MITIGAÇÃO CLIMÁTICA

A mitigação dos gases de efeito estufa é um bem público global, sendo que cada país possui um incentivo embutido para se aproveitar dos esforços dos demais países. A mitigação do efeito estufa também não cria rivalidades, no sentido de que as iniciativas de mitigação de determinado país poderão beneficiar o mundo inteiro, sem que nenhum país venha a ser impedido de colher os benefícios. A teoria dos jogos considera a estrutura atual de ‘contenção’ e ‘comércio’ das negociações climáticas um jogo de ‘bem público’, no qual os incentivos para a cooperação sejam inferiores aos demais jogos bem conhecidos, a exemplo do dilema dos prisioneiros.⁴⁰ Em um mundo de países idênticos (em tamanho e riqueza), o mecanismo de ‘contenção’ e ‘comércio’ oferece pouco ou nenhum incentivo de aproveitamento, porém surgem problemas quando há diferenças entre os países.⁴¹

A polarização entre países começa com diferenças como tamanho e riquezas (condições geográficas, costumes, dotações de recursos, estruturas de governança, etc., e demais diferenças não levadas em conta nos modelos de jogos teóricos). Como na teoria dos jogos, sendo tamanho a única diferença entre países, logo os países grandes depositarão mais valor na mitigação, sendo que os países menores depositarão um valor menor proporcionalmente. Caso seja a riqueza uma grande diferença, os países pobres depositarão um valor

40 Rand, D G, Dreber, Ellingsen, T, Fudenberg, D & Nowak M A, 2009. ‘Positive Interactions Promote Public Cooperation,’ Science 4 de setembro, Volume 325.

41 Cramton, P & Stoft, S, 2010. ‘International Climate Games: From Caps to Cooperation,’ Global Energy Policy Center, Trabalho de Pesquisa No 10-07.

muito inferior na mitigação em comparação aos países ricos, e tenderão a se aproveitar.⁴² A atual estrutura de negociação climática supõe que todos os países irão designar o mesmo valor aos esforços de mitigação, e que as diferenças entre os países, se houverem, poderão ser tratadas através do apelo às projeções científicas e aos sentimentos morais.⁴³ Com certeza isto não ocorreu. Grandes volumes de relatórios com projeções de calamidades climáticas nos países em desenvolvimento, com base em modelos matemáticos e fortes apelos para ‘salvar’ o planeta das usinas que queimam carvão mineral, não convenceram a Índia a modificar de forma expressiva seus projetos de geração de energia.

A Índia, uma curiosa combinação de porte grande (em população) e relativa pobreza (baixa renda *per capita*) é testemunha de algumas estimativas dos modelos de jogos teóricos. Na condição de país pobre, a Índia possui evidentemente poucos incentivos para iniciativas de mitigação, porém na qualidade país de grande porte, a mesma possui maiores incentivos para iniciativas de mitigação (mais vítimas das mudanças climáticas e por conseguinte maiores ganhos através das iniciativas de mitigação). No entanto, os incentivos para o oportunismo na condição de país pobre superam de longe o incentivo de objetivar maior mitigação na condição de país grande, em razão de sua lógica interna coerente com a primeira e não a segunda postura. Preocupações mais imediatas, a exemplo da erradicação da pobreza e por conseguinte a necessidade de crescimento econômico, são tidas como mais importantes do que a remota possibilidade de se beneficiar a partir de iniciativas de mitigação climática. Eis porque tinham que ser abandonados os esforços da Índia de passar a imagem de apóstolo do clima ao invés de vítima do clima, antes da cúpula de Copenhague.

Pela primeira vez em quase dois séculos, uma grande ‘potência emergente’ como a Índia é de fato muito pobre. A denominada ‘potência econômica’ da Índia é impulsionada por fatores quantitativos (o porte de acordo com o tamanho da população) no lugar de fatores qualitativos, a exemplo de eficiência econômica e a produtividade. A renda *per capita* da Índia de US\$ 1340 a taxas de câmbio de mercado (US\$ 3560 ao PPP) se compara com a do Sudão de US\$ 1270,⁴⁴ a qual multiplicada por uma população de mais de

42 Cramton, P & Stoft, S, 2010. ‘International Climate Games: From Caps to Cooperation,’ Global Energy Policy Center, Trabalho de Pesquisa No 10-07.

43 Cramton, P & Stoft, S, 2010. ‘International Climate Games: From Caps to Cooperation,’ Global Energy Policy Center, Trabalho de Pesquisa No 10-07.

44 World Development Indicators Database, Banco Mundial, 1º de julho de 2011.

1,2 bilhão resulta em um PIB de cerca de US\$ 3 trilhões (a taxas de câmbio de mercado),⁴⁵ colocando a Índia entre França e Alemanha no posicionamento do PIB, com direito a integrar o G20.

A incoerência entre o que seriam atributos ‘quantitativos’ (manifestados nas principais estatísticas nacionais) da economia indiana e seus atributos ‘qualitativos’ (manifestados nos dados *per capita* individuais) é a chave para se dar conta do dilema da Índia (ou de outro país em desenvolvimento) nos ambientes de negociações multilaterais. A política interna, quase toda com foco nos atributos quantitativos da economia, entra em conflito com habilidade política externa, a qual tende a projetar seus atributos qualitativos.

Os fatores quantitativos ou o ‘porte’ do país definido pelas fronteiras territoriais, serve de parâmetro crítico na narrativa climática predominante. As fronteiras globais e nacionais servem, de forma indiferente, para definir e resolver o problema climático. Invoca-se a ausência de fronteiras (globalidade) para enquadrar o problema das mudanças climáticas como culpa coletiva global, ao passo que invocam-se as ‘fronteiras’ para designar os culpados e as responsabilidades.⁴⁶ A ausência de fronteiras facilita a democratização da culpa pelo clima, ao distribuí-la entre cerca de sete bilhões de pessoas, e reduz a culpa ‘*per capita*’.

Por outro lado, as ‘fronteiras’ contribuem para alocar de modo conveniente o custo do combate às mudanças climáticas, favorecendo as nações menores (em dados populacionais). Sob este raciocínio, caso a Índia (ou a China) fosse dividida em quatro ou cinco países com cerca de 200 milhões de habitantes, a mesma não poderia ser mais rotulada de grande poluidora, e logo teria pouca ou nenhuma responsabilidade pelo clima.⁴⁷ Tal conclusão é absurda, pois qualquer país poderá se dividir para evitar a responsabilidade pelo clima. Contudo, o quadro inteiro de distribuição do ônus se justifica através de uma estrutura com base nos direitos e responsabilidades das ‘nações’, sendo que as ‘nações’ e não as pessoas são tidas como ameaçadas pelas mudanças climáticas e sujeitas aos efeitos da política climática.

45 Taxas de câmbio de mercado em novembro de 2011.

46 Powell, L. 2010, ‘Climate & the Clash between the Diversely Developed,’ Journal of the Indian Ocean Region. Volume 6, Edição 2, dezembro de 2010.

47 Ibidem.

Como nação, o fato de ‘não crescer’ não servirá de opção para a Índia, pois a médio prazo uma Índia ‘pobre’ com milhões de aspirações não realizadas será uma ameaça maior à segurança nacional e global do que serão as mudanças climáticas. Desde a liberalização econômica dos anos 90, considera-se a qualidade da economia indiana dependente direta de taxas de crescimento econômico de dois algarismos. As altas taxas de crescimento econômico são tidas como necessárias para reduzir os níveis de pobreza absoluta da Índia, bem como para fornecer energia a mais de 400 milhões de pessoas não ligadas à rede elétrica, ou suprir de combustíveis domésticos modernos mais de 800 milhões de pessoas que utilizam a biomassa combustível tradicional para cozinhar.⁴⁸ Repetindo as palavras de Jennifer Beard, ‘o desenvolvimento é o lugar da Índia onde todos desejam chegar, de modo a se completar’.⁴⁹ Embora as elevadas taxas de crescimento econômico não signifiquem necessariamente ‘desenvolvimento’ ou ‘melhor qualidade de vida’ para as pessoas no fundo da ordem econômica na Índia, esta é uma esperança que une o país. As cobranças dos países ricos para mitigação dos gases de efeito estufa são consideradas um meio de ‘congelar’ o desenvolvimento, preservando as desigualdades atuais e condenando milhões de pessoas à pobreza absoluta. Por ironia, os pobres na Índia já são ‘verdes’ na medida em que consomem pouco ou nenhum combustível fóssil, diretamente ou na forma de energia elétrica. Trata-se de situação que desconhecem e da qual não se orgulham, desejando muito sair dela se tivessem escolha.

Ouviram-se comentários de que o ‘interesse nacional’ da Índia serve de simples pretexto ao ‘interesse da elite’, e de que os benefícios do crescimento econômico serão na maior parte expropriados pela classe média e a elite. Possivelmente há alguma base neste argumento, dadas as desigualdades que imperam na Índia em que pese o crescimento econômico, porém desde que as ‘nações’ continuem como principal alvo das iniciativas políticas, não se poderá contestar o foco do país no ‘interesse nacional’. A política para as mudanças climáticas possui como base a ótica dupla da segurança nacional e da estratégia econômica nacional, a ‘nação’ sendo o discurso chefe que legitima os demais discursos.⁵⁰ Nesta ótica, o atual quadro de negociação das

48 Dados numéricos da World Energy Outlook 2010, pág 239.

49 Beard, J. 2005, ‘The Political Economy of Desire: International Law, Development and the Nation State, Legal Research Paper No 380, Melbourne Law School.

50 Paterson, M & Stripple, J. 2007. ‘Singing Climate Change into Existence: On the Territorialisation of Climate Policymaking,’ in Pattinger M E (ed.), ‘The Social Construction of Climate Change: Power, Knowledge, Norms, Discourses,’ Ashgate, England.

mudanças climáticas, que procura facilitar a produção de bens públicos globais a exemplo da mitigação dos gases de efeito estufa sem levar em conta o interesse nacional, terá pouca probabilidade de resultados colaborativos.

Lydia Powell é professora titular da *Observer Research Foundation*, um centro de estudos de políticas públicas sediado em Nova Deli. Suas principais áreas de pesquisa são segurança energética, precificação da energia, pobreza energética, mudança climática, escassez de recursos e desenvolvimento econômico. A professora já trabalhou para Norsk Hydro e para Orkla, duas empresas líderes na Noruega, e tem três pós-graduações: duas na Noruega, na área de Energia, e uma na Índia, em Física do Estado Sólido.