

A QUESTÃO DO AMBIENTE: Estratégias Internacionais



Luís Moita (org.)

Viriato Soromenho-Marques

Eduardo Ganilho

Korinna Horta

Filipa Gomes

Catarina Mendes Leal

Brígida Rocha Brito



Observatório de Relações Exteriores
UNIVERSIDADE AUTÓNOMA DE LISBOA

A QUESTÃO DO AMBIENTE: Estratégias Internacionais



Luís Moita (org.)

Viriato Soromenho-Marques

Eduardo Ganilho

Korinna Horta

Filipa Gomes

Catarina Mendes Leal

Brígida Rocha Brito



Observatório de Relações Exteriores
UNIVERSIDADE AUTÓNOMA DE LISBOA

Ficha Técnica

Título

A questão do ambiente: estratégias internacionais

Edição

OBSERVARE — EDIUAL

Lisboa, 2013

Arranjo Gráfico

Bruno Filipe

Impressão

PUBLIDISA

ISBN

978-989-8191-42-7

Depósito Legal

356740/13

Nota: os autores dos textos adoptam diferentes acordos ortográficos.

© OBSERVARE

A questão do ambiente: estratégias internacionais /org. Luís Moita.

Lisboa: OBSERVARE — EDIUAL, 2013, 160 p.

ISBN 978-989-8191-42-7

CDU 502.14

Índice

NOTA INTRODUTÓRIA — <i>Luís Moita</i>	9
ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS: UMA DÉCADA DE DECLÍNIO DO OCIDENTE? — <i>Viriato Soromenho-Marques</i>	11
Negar os sinais da realidade objectiva	14
Uma mudança por meras razões táticas	16
A crise climática como desafio ontológico	18
Evitar o "estado de natureza" hobbesiano	21
Substituir a dissuasão pelo terror pela esperança partilhada	23
Uma economia de guerra ao serviço da sustentabilidade planetária	24
Uma oportunidade perdida? Unir o Ocidente ao serviço da sobrevivência global	26

ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS: UMA QUESTÃO SOCIAL TRANSNACIONAL — <i>Eduardo Jorge Simões Ganilho</i>	31
Introdução	33
O que são as alterações climáticas?	34
Factores causadores das alterações climáticas	34
Consequências das alterações climáticas	36
Estratégia para enfrentar as alterações climáticas	39
O caso de Portugal	41
Algumas considerações	43
Referências bibliográficas	47
DUAS DÉCADAS APÓS A CIMEIRA DO RIO: QUOVADIS DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL? — <i>Korinna Horta</i>	51
Um gestor dos fundos ambientais globais	54
Um quadro de salvaguarda ambiental e social	57
O preço das isenções	59
Dificuldades na implementação: projectos de investimento	61
Empréstimos ao sector energético	61
Mudanças climáticas e florestas: oportunidades e riscos do REDD+	64
Uma cultura empresarial em desacordo com a sustentabilidade	66
Referências bibliográficas	69

AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS DO AMBIENTE: EXEMPLOS PRÁTICOS DO MULTILATERALISMO AMBIENTAL — <i>Filipa Tiago Gomes</i>	73
Introdução	75
O processo da elaboração dos Tratados: que (im)produtividade?	77
O "boom" dos Acordos Multilaterais Ambientais	81
A implementação nacional	83
A reforma do sistema ambiental da ONU	85
Reflexões finais	89
Referências bibliográficas	95
ESTRATÉGIAS AMBIENTAIS DOS ATORES MUNDIAIS — <i>Catarina Mendes Leal</i>	99
Alterações climáticas e riscos securitários no século XXI	103
As funções da cooperação internacional	107
Cooperação internacional ambiental	109
Soluções políticas: de Quioto a Doha	109
Soluções económicas	114
Posições a nível interno dos principais atores	117
Considerações finais	121
Referências bibliográficas	123

AS ESTRATÉGIAS DAS ORGANIZAÇÕES PORTUGUESAS DA SOCIEDADE CIVIL NO DOMÍNIO AMBIENTAL — <i>Brígida Rocha Brito</i>	125
Aspectos introdutórios	127
Algumas considerações sobre metodologia	128
Alguns conceitos em análise	133
Breve referência à importância da problemática	133
O ambiente no contexto das Relações Internacionais	137
Organizações da Sociedade Civil: operacionalidade da acção	142
Estratégias da Sociedade Civil no domínio ambiental	149
Em jeito de conclusão	154
Referências bibliográficas	157

Nota Introdutória

Neste último meio século foi crescendo a percepção de que as questões ambientais são problemas de relações internacionais. Se, algumas dezenas de anos atrás, os temas da poluição atmosférica ou da contaminação dos solos poderiam parecer temas “domésticos”, a internacionalização dessas e de muitas outras questões tornou-se uma evidência incontornável. Já na década de 70 se percebia que a devastação da Floresta Negra da Baviera se devia às chuvas ácidas provocadas pela poluição industrial de zonas distantes. E na década seguinte o desastre de Chernobyl revelou com dramatismo que a nuvem radioactiva não reconhecia o traçado das fronteiras e atingia países longínquos. Mais ainda, a dimensão dos problemas não era apenas transfronteiriça, tornava-se literalmente global: camada de ozono, alterações climáticas, negócio internacional do carbono, lixos tóxicos... Assistimos à mundialização dessa problemática.

Numa fase da história em que a humanidade tem consciência de si como um todo, a percepção de que habitamos um único ecossistema no planeta Terra contribuiu decisivamente para essa consciência. A ecologia é um factor determinante do processo de globalização.

Por tudo isso não se pode estranhar que uma unidade de investigação em Relações Internacionais se ocupe de problemas ambientais. Nesse sentido, o OBSERVARE (abreviatura de Observatório de Relações Exteriores) da Universidade Autónoma de Lisboa, no âmbito de uma linha de investigação designada “Tendências da actualidade internacional”, desenvolveu um projecto acerca das estratégias em matéria ambiental dos grandes “actores” internacionalizados. Sabe-se que é um domínio onde estão em jogo valores essenciais, como seja o do equilíbrio do ecossistema

global, mas também interesses poderosos que frequentemente entram em rota de colisão. E ao inventariar os agentes com particulares responsabilidades a este respeito na cena internacional logo se encontram os Estados, a começar pelas potências dominantes, bem como as agências internacionais e em geral os organismos intergovernamentais, as organizações da sociedade civil de carácter não governamental, os grupos económicos, as comunidades científicas e assim por diante.

Já no I Congresso Internacional do OBSERVARE, realizado em Lisboa de 16 a 18 de Novembro de 2011, estes temas mereceram lugar de destaque nos trabalhos de uma das secções do Congresso – “Economia e Ecologia” – com a apresentação de diversas comunicações científicas. Posteriormente, algumas destas comunicações foram ampliadas e adaptadas para publicação – após *peer review* – na revista científica JANUS.NET, *e-journal of International Relations*.

O presente livro resulta justamente da compilação da série de estudos assim produzidos, aos quais se veio acrescentar um certo número de capítulos expressamente encomendados a reconhecidos especialistas. A identidade dos autores acompanha cada um dos seus textos e por aí o leitor poderá fazer uma ideia precisa acerca das respectivas competências e do alto grau das suas qualificações.

Inevitavelmente, o problema das alterações climáticas está de algum modo no centro das atenções, mas houve um esforço para percorrer a variedade de temas que integram a problemática ambiental, justamente no âmbito das intervenções dos diversos actores internacionalizados.

O panorama assim esboçado, sendo vasto, está ainda incompleto. Alguns temas que figuravam no projecto inicial não puderam ser tratados como se esperava. Teria sido importante abordar as estratégias de actores tão relevantes como a União Europeia ou a China. Haveria grande utilidade em incorporar igualmente um capítulo dedicado às estratégias das empresas multinacionais, sempre no domínio ambiental. Não tendo sido possível, temos de sublinhar que este é um dossier em aberto e que futuros estudos deveriam completar o quadro que pretendemos traçar.

Seja como for, neste domínio agora analisado situa-se uma das mais importantes questões da actualidade: a chamada “governança global”. Como lidar com um problema que se globalizou e que necessita de uma gestão mundializada? Muitas vezes confinados às fronteiras nacionais ou aos interesses de grupos, os centros de decisão têm dificuldade em pensar e agir no quadro destes novos parâmetros. Mas as realidades estão a impor uma prática cosmopolita, no sentido quase literal desta expressão: a minha cidade é o mundo.

Janeiro de 2013

Luís Moita

Alterações Climáticas: Uma década de declínio do Ocidente?

VIRIATO SOROMENHO-MARQUES

É professor catedrático de Filosofia na Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa, e membro correspondente da Academia das Ciências de Lisboa. Foi membro do Conselho de Imprensa (1985-1987); Presidente nacional da Quercus ANCN (1992-1995); integrou o Conselho Económico e Social (1992-1996). Exerceu as funções de Vice-Presidente da Rede Europeia de Conselhos do Ambiente e do Desenvolvimento Sustentável (EEAC), entre 2001 e 2006. É membro do Conselho Nacional do Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CNADS); coordenador científico do Programa Gulbenkian Ambiente (2007-2011); foi membro do *High Level on Energy and Climate Change* do Presidente da Comissão Europeia (2007-2010). É Grande Oficial da Ordem de Mérito Civil (1997), e Grande Oficial da Ordem do Infante D. Henrique (2006). Autor de mais de três centenas obras (entre as quais vinte livros) sobre temas filosóficos, ambientais e estratégicos. Proferiu e/ou coordenou mais de mil conferências, seminários, e cursos em vinte e três países.

Mais dados biográficos podem ser encontrados em:

<http://www.viriatosoromenho-marques.com>.

Alterações Climáticas: Uma década de declínio do Ocidente?

Num mundo dominado e devastado por uma crise económica e financeira que, tudo o indica, será ainda mais grave do que a iniciada em 1929, o tema das alterações climáticas — a face mais visível da crise global do ambiente — tem caído no quase esquecimento. Depois do fracasso da Cimeira de Copenhaga, a COP 15 (décima quinta conferência das partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas para as Alterações Climáticas), em Dezembro de 2009, a União Europeia mergulhou no mortal turbilhão das “dívidas soberanas”. O problema é que nenhum outro país, união, ou bloco regional ocupou o seu lugar, deixado vago na liderança do processo que deveria conduzir à substituição (ou prolongamento) do Protocolo de Quioto cujo período de implementação, e validade, terminará em 31 de Dezembro de 2012. As esperanças despertadas pela Presidência de Obama cedo se desmoronaram. A tímida legislação em matéria de energia e clima, aprovada na Primavera de 2009 na Câmara dos Representantes, ficou bloqueada no Senado, até morrer de inanição em Julho de 2010, sem sequer ter sido submetida a votação. Obama viajou para Copenhaga sem trazer nada na mala diplomática, contribuindo com isso para o estrepitoso falhanço de uma Cimeira que foi, durante três anos um dos objectivos estratégicos principais da Comissão Europeia. Neste breve artigo, recapitulamos as principais etapas de uma oportunidade pedida para o Ocidente fazer recuar o seu processo de declínio na esfera global. Pelo contrário, como bem o comprovam tanto a condução como o desfecho da Conferência Rio+20, no Brasil, em Junho de 2012, tanto a União Europeia como os Estados Unidos da América parecem acomodar-se a um lugar secundário na luta contra as ameaças existenciais que se colocam à complexa civilização tecnocientífica contemporânea.

NEGAR OS SINAIS DA REALIDADE OBJECTIVA

No discurso de tomada de posse do seu quarto e último mandato presidencial, em Janeiro de 1945, Franklin D. Roosevelt exortava os Americanos a tornarem-se “cidadãos do mundo”, em vez de se conformarem a viver, defensivamente, na sua segurança continental, como “avestruzes” em relação aos grandes desafios do mundo. Ora, no que diz respeito ao maior desafio que se coloca hoje à humanidade inteira, os EUA, então dirigidos por G. W. Bush, decidiram, efectivamente, enterrar a cabeça na areia.

O primeiro golpe visível foi desferido em Março de 2001. Apesar das conclusões alarmantes do terceiro relatório sobre alterações climáticas, divulgado poucas semanas antes pelo Painel Intergovernamental para as Alterações Climáticas (IPCC), a verdade é que o então recém-empossado Presidente do executivo federal declarou, com uma clareza ruidosa, que os EUA se desvinculavam dos objectivos traçados no Protocolo de Quioto, assinado em Dezembro de 1997, depois de um complexo processo negocial, em que os EUA foram os mais activos intervenientes. A segunda cena deste drama passou-se a 17 de Maio de 2001, com a apresentação das linhas de política energética da Administração Bush. Com a mesma bárbara candura, Bush – manipulando os receios motivados por uma mais do que improvável generalização das dificuldades energéticas sentidas conjuntamente pela Califórnia – anunciou um programa maciço de investimentos, privilegiando o petróleo, o carvão e o regresso ao espectro do nuclear.

Num artigo publicado no *Washington Post*, nesse mesmo dia 17 de Maio de 2001, o ex-Presidente democrata Jimmy Carter chamava a atenção para o facto de as tomadas de posição de Bush poderem ser lidas como um brutal mergulho no passado. De duas décadas, se tivermos em conta as medidas inovadoras em matéria de política energética tomadas pela Administração Carter. De mais de quarenta anos, se tivermos em consideração que Bush se atreveu a autorizar a exploração de petróleo numa área protegida do Alasca (o *Arctic National Wildlife Refuge*), contrariando a decisão tomada pelo seu antecessor republicano, Dwight Eisenhower, no longínquo ano de 1959. O azedume de Carter encontrou amplo eco em muitos sectores da imprensa, mesmo da que mais se opõe à excessiva regulamentação legislativa do governo federal. O Cato Institute, por exemplo, acusou a política energética de Bush de voltar as costas à capacidade de auto-regulação do mercado em matéria energética, criando artificialmente o pânico de uma escassez de combustíveis, de modo a justificar o financiamento, com dinheiro dos contribuintes, das grandes companhias produtoras de electricidade. Para muitos eleitores, a explicação pareceu ser ainda mais simples: Bush traiu o discurso moderado com que fora eleito, trocando o interesse público pelo pagamento dos serviços prestados pelas grandes empresas que financiaram a sua campanha.

Uma análise mais fria do que estava em jogo nesta aparente mudança de 180° no rumo da política do governo federal em matéria de alterações climáticas obriga-nos a não cair na armadilha da diabolização de Bush, recuando um pouco mais no tempo, e aprofundando os planos de análise. Oito anos de Administração Clinton-Gore não foram capazes de superar as imensas dificuldades colocadas pelas relações de força no sistema político norte-americano a um avanço mais célere do envolvimento dos EUA em matéria de diplomacia ambiental e de política internacional de ambiente.

A Constituição federal obriga a que todos os tratados internacionais assinados pelo executivo sejam ratificados por uma maioria de dois terços do Senado. Ora, mesmo na anterior Administração Democrata, as dificuldades em vencer a resistência do Senado não podem ser explicadas só pela existência de uma maioria republicana. Já em 25 de Julho de 1997, meses antes da aprovação do texto do Protocolo de Quioto, em 11 de Dezembro de 1997, o Senado aprovava uma Resolução por 95 votos a favor e 0 votos contra que constituía uma séria advertência a Bill Clinton e ao seu vice-presidente Al Gore. Com efeito, dois influentes senadores, o Democrata Robert Byrd (entretanto já falecido) e o Republicano Chuck Hagel, advertiam o Executivo para a hostilidade segura do Senado contra qualquer Protocolo que excluísse países em vias de desenvolvimento de obrigações de redução de emissões, na base do argumento de que tal acordo acarretaria para os EUA “significativa perda de empregos, desvantagens comerciais, crescentes custos na produção e consumo de energia (...)”. A mensagem era clara: os senadores, com perfeito sentido de antecipação, faziam depender a ratificação norte-americana do Protocolo de Quioto – que define uma redução global das emissões de gases causadores do efeito de estufa em 5,2% no período de 2008 a 2012, tendo 1990 como ano de referência – do envolvimento dos países em vias de desenvolvimento, como a China, a Índia e o Brasil, em metas concretas de redução para o mesmo período temporal.

Ora, uma tal pretensão iria inteiramente contra o princípio das responsabilidades comuns mas diferenciadas, que tem sido sagrado na diplomacia ambiental. Ele consagra uma discriminação positiva, por razões de equidade histórica, dos países em vias de desenvolvimento. Essa distinção, perfeitamente incontornável, está presente não só no texto acordado em Quioto, como no próprio corpo da Convenção Quadro para as Alterações Climáticas, em particular na identificação dos países do Anexo I (os países industrializados) como sendo aqueles para os quais, numa primeira fase, os objectivos de redução têm força legal vinculativa.

Vistas as coisas sob este prisma, a atitude de Bush, no início do seu mandato, corresponderia a um retomar da sintonia entre o Presidente e o Congresso. Contudo, a responsabilidade de iniciativa do Presidente é um dado constitucional inegável, pois as duas Câmaras do Congresso apresentam, como é natural num órgão legislativo, uma estrutura demasiado fragmentada pelo poder de inúmeras comissões especia-

lizadas, e demasiado assoberbada pelas preocupações, muitas vezes mesquinhas, da política partidária. O Congresso não tem estatuto nem condições para se poder assumir como a ponte de comando da navegação da maior potência mundial nas águas tempestuosas da crise ambiental, e em particular, nas ameaças das alterações climáticas, que não se medem em ciclos eleitorais de dois anos (Câmara dos Representantes), ou de seis anos (duração dos mandatos senatoriais).

UMA MUDANÇA POR MERAS RAZÕES TÁCTICAS

Entre Março de 2001 e Maio de 2007 a posição da Administração Bush manteve-se inalterada, no essencial, no que concerne às alterações climáticas. O governo federal tentou, por todos os meios ao seu alcance, desautorizar as vozes singulares e os estudos colectivos que chamavam a atenção para a ameaça crescentemente visível das alterações climáticas. Nem a calamidade que se abateu sobre Nova Orleães, com a fúria do furacão Katrina, demoveu os círculos dirigentes de Washington de ignorar a ameaça crescente.

Lentamente, foi sendo criada uma clivagem entre a opinião pública, os governadores de numerosos Estados e a Casa Branca. Na Califórnia, em 2006, o governador republicano Arnold Schwarznegger tornou-se numa espécie de campeão nacional da causa das alterações climáticas. No mesmo sentido foram diversos Estados da costa leste, entre eles Nova Iorque e Nova Jérquia, que criaram uma iniciativa, com a sigla RGGI, destinada entre outros objectivos a criar um mercado de emissões para gases com efeito de estufa, à semelhança daquilo que os países da União Europeia colocaram em prática desde o dia 1 de Janeiro de 2005.¹

Também no plano externo a situação foi-se deteriorando para o “negacionismo” de Bush em matéria climática. Antigos aliados, como o primeiro-ministro britânico Tony Blair, chamaram a atenção para a centralidade das alterações climáticas. Em Julho de 2005, apesar dos ataques terroristas de Londres, Blair, enquanto anfitrião da Cimeira do G-8, não deixou que o fanatismo suicida do extremismo islâmico afastasse da agenda a magna questão da crise climática, bem como as responsabilidades de liderança dos países mais industrializados.

Entre meados de 2006 e a Primavera de 2007 quatro acontecimentos concorreram para tornar a posição de Bush insustentável.

¹ Viriato Soromenho-Marques e Pedro Martins Barata, “Building an EU Policy on Climate Change Towards the United States. Four Critical Remarks”, September 2007 (5 pages).

Este texto está acessível em: <http://www.viriatosoromenho-marques.com>.

Em primeiro lugar, o sucesso internacional junto do grande público do livro e do documentário de Al Gore, *Uma Verdade Inconveniente*, inteiramente dedicados às alterações climáticas.²

Em segundo lugar, o Relatório Stern, da responsabilidade do professor Nicholas Stern, então ao serviço do governo de Blair.³ Este conhecido economista do desenvolvimento, lançou o alerta – mesmo junto de auditórios pouco susceptíveis perante mensagens de teor ambiental – para os gigantescos custos económicos que poderão ocorrer se nada for feito para mitigar os danos sobre a economia mundial causados pelas alterações climáticas, que ele designou como a maior e mais perigosa “falha de mercado” do nosso tempo.

Em terceiro lugar, logo no início de 2007 foi divulgado o Quarto Relatório do IPCC sobre alterações climáticas. Fruto do trabalho em rede de milhares de cientistas e centros de investigação, este relatório, nas suas três partes, não deixa margem para dúvidas sobre a dramática viragem representada para o planeta no seu conjunto pelas mudanças climáticas causadas pela acção humana.⁴ (Al Gore e o IPCC seriam entretanto laureados com o Prémio Nobel da Paz, justamente pelos esforços que têm desenvolvido para disseminar o conhecimento relativo às alterações climáticas.) Finalmente, em Março de 2007, a União Europeia consolidou a sua liderança mundial na luta contra as alterações climáticas. Nessa altura, a UE comprometeu-se perante o mundo a levar a cabo uma estratégia integrada de políticas públicas, centrada na íntima relação entre inovação energética e alterações climáticas. Para além das medidas internas, a União pretendia, até Dezembro de 2009, juntar a comunidade internacional, incluindo os EUA e os países emergentes como a China e a Índia, num novo protocolo que pudesse unir o sistema internacional, num regime climático funcional, após o termo do período de vigência do Protocolo de Quioto, que se cumpre em 31 de Dezembro de 2012.⁵

A conjugação entre a pressão interna e o consenso internacional sobre a gravidade da ameaça climática, explicam as razões que levaram G. W. Bush, no final de Maio de 2007, alguns dias antes da Cimeira do G-8 realizada na Alemanha, a alterar a sua posição

² O livro foi publicado em Portugal pela Esfera do Caos Editores, em 2006.

³ Nicholas Stern, *The Stern Review Report: The Economics of Climate Change*, London, HM Treasury, 30 October 2006, 603 pp.

⁴ *IPCC Fourth Assessment Report*. Acessível em: www.ipcc.ch.

⁵ A posição do Conselho Europeu de Março de 2007 foi baseada na “Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre uma Política Energética para a Europa”, datada de 10 de Janeiro de 2007. O Presidente da Comissão Europeia, José Manuel Durão Barroso, criou em Fevereiro de 2007 o High Level Group on Energy and Climate Change. Trata-se de um grupo formado por 12 personalidades independentes, destinado a apoiá-lo nesta crucial política europeia da energia e das alterações climáticas, ao qual o autor deste ensaio tem a honra de pertencer, ao lado de personalidades como Sir Nicholas Stern, Joachim Schellnhuber, Michael Z. Cutajar, Claudia Kemfert e N. Hulot, entre outros.

oficial, reconhecendo, sem qualquer espécie de pedido de desculpas, que, afinal, as alterações climáticas eram uma realidade física incontestável. Entretanto, as emissões de gases com efeito de estufa dos EUA, em vez de terem declinado 7% em relação aos valores de 1990, à luz do compromisso estabelecido no quadro do Protocolo de Quioto, tinham aumentado, até 2004, 16% em relação a esse valor de referência...

A CRISE CLIMÁTICA COMO DESAFIO ONTOLÓGICO

Desde pelo menos o final do século XIX, através do contributo pioneiro do cientista sueco Svante Arrhenius, que sabemos ter a humanidade capacidade para interferir nas dinâmicas climáticas da Terra.

Os padrões climáticos do nosso planeta têm variado ao longo da história da Terra. Os factores intervenientes nessas mudanças são de múltipla natureza; contudo, a novidade das alterações climáticas actualmente em curso é, essencialmente, de dois tipos: a) as causas são antropogénicas (originadas na acção humana); b) o ritmo da mudança é extremamente acelerado em comparação com a maioria das mudanças climáticas profundas de que temos conhecimento, através do estudo dos climas do passado (objecto da paleoclimatologia).

O clima constitui-se como um sistema de interações, envolvendo um conjunto de subsistemas, de entre os quais se destacam a atmosfera, a hidrosfera, a criosfera, a litosfera e a biosfera. Actualmente, a intervenção humana sobre o clima actua sobre o complexo conjunto do sistema através da pressão sobre um dos elos da cadeia, que, contudo, devido à sobrecarga a que está submetido, desencadeia depois uma espécie de reacção em cadeia por parte dos restantes subsistemas. O ponto de aplicação da acção humana desde o início da Revolução industrial, em 1750, prende-se com a alteração da composição química da atmosfera. Desde meados do século XVIII que o recurso a combustíveis fósseis em quantidades crescentes tem provocado um extraordinário incremento dos gases com efeito de estufa na nossa atmosfera, em particular o dióxido de carbono. Práticas agro-alimentares intensivas, por outro lado, contribuem para a produção de metano, o segundo dos seis gases com efeito de estufa – contemplados no Protocolo de Quioto – que mais impacto regista nas alterações climáticas em curso.⁶

Apesar das suas quantidades praticamente residuais em comparação com o azoto ou o oxigénio, a verdade é que os gases com efeito de estufa são indispensáveis para a existência da vida como a conhecemos na superfície da Terra. Sem a sua presença

⁶ Filipe Duarte Santos, *Que Futuro? Ciência, Tecnologia, Desenvolvimento e Ambiente*, Lisboa, Gradiva, 2007, p. 318 e segs.

na atmosfera terrestre, a temperatura do nosso planeta em vez da média anual ponderada de 15°C, desceria a uns inhóspitos -18°C, o que tornaria impossível qualquer espécie de despontar de civilização humana. O problema é que uma coisa boa em excesso pode tornar-se num factor negativo. Os gases com efeito de estufa não escapam a essa regra geral.

De acordo com o último Relatório do IPCC (2007), a concentração global na atmosfera de dióxido de carbono atingiu em 2005 o valor de 379 ppmv (partes por milhão de volume). Sendo que em Maio de 2012 esse valor já havia subido para 394 ppmv. Os valores pré-industriais rondavam as 270-80 ppmv. Em apenas trinta anos, entre 1970 e 2004, as emissões de todos os gases com efeito de estufa (medidos em dióxido de carbono equivalente) aumentaram 70%. A tendência para uma escalada do aumento mantém-se, depois de uma aparente estabilização nos anos de 1990. Com efeito, a industrialização acelerada de países emergentes, como a China e a Índia, aliada à irresponsabilidade norte-americana, têm provocado um incremento no processo de redesenho químico da atmosfera, ligeiramente atenuado pela crise económica e financeira iniciada em 2008. Os combustíveis fósseis, de facto, continuam a contribuir em mais de 80% para alimentar o crescimento da economia mundial. O constante aumento do barril de crude tem suscitado, por outro lado, um retorno ao carvão, cujas reservas são muito mais abundantes, mas cujo impacto ambiental ainda é mais negativo do que o do petróleo.

Até onde poderá ir esta escalada? Sabemos que há limites físicos insuperáveis. Os combustíveis fósseis foram produzidos ao longo de centenas de milhões de anos através de lentíssimos processos naturais e, não sendo renováveis, estão a ser delapidados a um ritmo absolutamente vertiginoso. Mesmo sem alterações climáticas, dentro de trinta ou quarenta anos a humanidade teria de encontrar alternativa ao petróleo, pois, por essa altura, ele ter-se-á esgotado (pelo menos como realidade comercial viável). O mesmo se passa com o carvão e o gás natural: embora com reservas mais duradouras, têm também limites incontornáveis.⁷

O problema, contudo, é que as alterações climáticas nos dão razões suplementares imperativas para acelerarmos a saída de uma economia e de um estilo de civilização patologicamente dependentes dos combustíveis fósseis. De acordo com o melhor consenso científico possível, se deixarmos aumentar a concentração de gases com efeito de estufa para além de 450 ppmv de dióxido de carbono equivalente, correremos o risco de sofrer um aumento médio global da temperatura superior a 2°C. Ora, em todos os estudos e cenários, um aumento superior a 2°C é considerado como portador de consequências extremamente negativas, que correm o risco de

⁷ *Reflexão do CNADS sobre Energia e Sustentabilidade*, Lisboa, Junho de 2007. Acessível em: <http://www.cnads.pt>.

ultrapassar a eficácia das medidas de adaptação que, entretanto, temos de começar a tomar para enfrentar as mudanças climáticas que já não podem ser evitadas.

A necessidade e urgência dessa mudança têm uma relação estreita com o segundo factor de diferenciação, acima apontado, envolvido no actual processo de alterações climáticas com causas antropogénicas: a sua extraordinária velocidade temporal. Enquanto as glaciações, por exemplo, abrangem períodos de aproximadamente 100.000 anos, o actual aquecimento global é e será ainda mais visível em escasas dezenas de anos. Muitos daqueles que hoje lêem estas linhas estarão vivos se e quando as dramáticas projecções dos cenários climáticos, contidas no último Relatório do IPCC, se tornarem absolutamente inquestionáveis.

As consequências da mudança dependerão da nossa capacidade de baixarmos as emissões de modo a estabilizarmos esses gases com efeito de estufa numa concentração na atmosfera que não acarrete um aumento da temperatura média global acima dos 2°C. Esperar um aumento muito abaixo desse valor não será realista. Deixar cair os braços, sem nada fazer, deixando que o aumento derrape acima desse valor, seria uma irresponsabilidade moral inaceitável.

Os impactos serão muitos e o grande grau de incerteza que ainda reina não significará, necessariamente, que a clarificação se venha a fazer no sentido das boas notícias. Sabemos que a temperatura média global aumentará, que o nível das águas do mar subirá, que nalgumas zonas a produtividade agrícola poderá aumentar, embora na maioria venha a decrescer, bem como a pluviosidade. Sabemos que os eventos extremos, como ondas de calor, chuvas intensas, furacões, e outras ocorrências meteorológicas violentas, aumentarão em frequência e intensidade.

Mas há ainda muitas zonas de interrogação. Se, por exemplo, o carbono e o metano contidos no *permafrost* (solo permanentemente gelado) siberiano forem libertados pelo aumento da temperatura, isso significará uma intensificação extraordinária da concentração de gases de estufa. Se o degelo do Ártico se concretizar nas próximas décadas, a temperatura tenderá a aumentar nos oceanos, pois o gelo reflecte nove décimos da radiação que recebe, enquanto o mar limpo de gelo tem o comportamento inverso. O comportamento da criosfera terá aqui um papel decisivo. Se a temperatura média se elevar 3°C, ou mais, correremos o risco de despertar um mecanismo de não retorno que poderá levar, ao longo dos próximos séculos, ao degelo completo das grandes massas de gelo permanente que se encontram sobre a Gronelândia e a Antárctida. Nesse caso, a elevação do mar assumiria proporções diluvianas de mais de 60 metros. Também não temos certezas sobre o grau de resiliência dos ecossistemas face às pressões induzidas por uma mudança climática tão radical e brusca. O que sabemos, com segurança, é que o ritmo de extinção das espécies não tem parado de se intensificar, embora as alterações climáticas não sejam, por enquanto, o factor determinante nesse processo.

EVITAR O “ESTADO DE NATUREZA” HOBBSIANO

A combinação de uma crise energética com a aceleração da crise ambiental, derivada do prosseguimento sem contenção das alterações climáticas, teria consequências dramáticas para a humanidade. Há um filão de literatura recente que explora o tema do colapso das civilizações, e em particular antecipa o que poderia ser o regresso a uma nova Idade Média, ainda mais escura e trágica do que a que ocorreu após a queda do Império Romano, se não formos capazes de conduzir a nossa civilização, global e tecnocientífica, para patamares de sustentabilidade e sobrevivência.⁸

Imaginemos por um instante que a União Europeia tinha seguido, no início deste milénio, o caminho irresponsável da Administração Bush, enraizado numa leitura míope e egoísta de “interesse nacional”. Ou, numa segunda hipótese não menos temível, suponhamos que o desastre da conferência climática de Dezembro de 2009, em Copenhaga, se eterniza no tempo, sem um acordo sobre um regime climático mundial, nos moldes de equidade e amplitude pretendidos pela União Europeia. O que iria acontecer, numa situação dessas? Sem dúvida que o efeito mais previsível seria o desencadear de uma desenfreada corrida à escala planetária por recursos cada vez mais escassos. Uma corrida entre países, mas também uma corrida entre gerações. A geração que hoje toma decisões sustentaria a sua sobrevivência na delapidação de recursos energéticos e ambientais que seriam vitais para a geração seguinte. A vida dos pais alimentaria-se da diminuição da esperança de vida, em qualidade e longevidade, dos filhos. E tudo isso ocorreria num quadro de perfeita consciência e lucidez, dado que os relatórios e os estudos científicos não deixariam de afluir, confirmando o triste rumo do mundo deixado à sua sorte na aceleração da crise climática. O abismo ontológico, de um mundo a mudar a olhos vistos, a tornar-se cada vez mais hostil para a vida humana, com o passar dos anos daria lugar a uma crise moral sem paralelo na memória dos homens. Um Inferno moral pior do que as visões de Dante, ou os quadros de Hieronymus Bosch!

Não se julgue que se trata de um exagero retórico. Sem um acordo climático global, as hipóteses de inovação tecnológica serão mínimas e insuficientes. Os próprios estímulos para reformas profundas serão quase nulos. Os Estados serão pressionados

⁸ Jared Diamond, *Collapse: How Societies Choose to Fail or Succeed*, New York, Viking Penguin, 2004; Richard Heinberg, *Powerdown. Options and Actions for a Post-Carbon World*, Forest Row, Clairview, 2004; James Howard Kunstler, *The Long Emergency – Surviving the Converging Catastrophes of the Twenty-First Century*, New York, Grove/Atlantic, 2005; James Lovelock, *The Revenge of Gaia. Why the Earth is Fighting Back – and How We Can Still Save Humanity*, London, Penguin Books, 2007.

pelos sectores mais retrógrados, em nome da salvaguarda da competitividade no mercado internacional, a deixar quase tudo como está. Tal como numa congestão de trânsito, em que não importa a qualidade da viatura que se tem, pois a velocidade média tende para o zero, também sem acordo climático global, mesmo os países mais desenvolvidos verão diminuídas as possibilidades de imporem uma diferença positiva e tenderão para uma estagnação tecnológica e para uma apatia moral generalizadas.

A razão profunda para esta eventual catástrofe reside no facto de que hoje o combate às alterações climáticas constitui o fulcro da reconstrução do sistema internacional, numa perspectiva de equidade e na base do respeito pelo multilateralismo. A famosa “guerra ao terrorismo”, uma das maiores imposturas intelectuais contemporâneas, não passa de um jogo pueril quando colocada em confronto com a seriedade do combate às alterações climáticas. Um combate, todavia, que não pode ter sucesso quando perseguido unilateralmente, isto é, fora de um verdadeiro regime climático internacional. Um exemplo pela negativa desta afirmação pode ser dado pela forma como os EUA, ao encorajarem recentemente a produção de bioetanol a partir do milho (para substituir a gasolina), tendo em vista apenas o seu interesse próprio, acabaram por produzir um aumento do preço dos cereais, que provocou convulsões sociais no México e noutros países que dependem das exportações de cereais norte-americanos.

Sem um acordo climático global as bases de confiança do sistema internacional serão corroídas, ao ponto crítico da anarquia apodrecida, extrapolando a partir da imagem de Adriano Moreia do actual sistema internacional como anarquia madura. Apenas um exemplo: que condições existiriam, sem um acordo climático global, para o fortalecimento do comércio mundial? Não teriam os países que implementassem, mesmo com o pano de fundo do desacordo, políticas de diminuição das emissões de gases com efeito de estufa, legitimidade para criar obstáculos alfandegários para importações de países que continuassem a usar os combustíveis fósseis, sem quaisquer restrições, na produção industrial? Sem um novo regime climático correremos o risco de uma vaga geral de proteccionismo que aumentará a pobreza e o sofrimento em todo o mundo, particularmente nos países mais pobres. Lembremo-nos que as consequências mais graves da Grande Depressão de 1929 resultaram, precisamente, da queda a pique do comércio mundial iniciada pelas leis proteccionistas do Congresso dos EUA, promulgadas em 1930. Com efeito, as ondas de choque da Smoot-Hawley Tariff elevaram, em apenas dois anos, a taxa de desemprego nos EUA de 9% para 25% da população activa!⁹

⁹ Philippe Legrain, *Open World: The Truth About Globalisation*, London, Abacus, 2002, pp.102-104.

SUBSTITUIR A DISSUASÃO PELO TERROR PELA ESPERANÇA PARTILHADA

Não será utópico defender a viabilidade (e não apenas o mérito intrínseco) de um acordo global sobre alterações climáticas, quando tantas são as clivagens entre os países e os actores do sistema internacional?

Julgo que a melhor resposta pode ser dada em ambos os tabuleiros: o teórico e o prático. Hans Morgenthau, um dos expoentes do realismo, seria o primeiro a afirmar que esse novo regime seria não só viável, como absolutamente necessário, desde que os participantes no mesmo fossem capazes de compreender que ele satisfaria mais interesses, e interesses mais prioritários, de cada um e de todos os parceiros, do que aqueles que pela sua ausência pudessem ser eventualmente satisfeitos.¹⁰ Ora, não existe qualquer interesse mais elevado do que a própria sobrevivência, que é o que está precisamente em jogo na necessidade imperiosa de se chegar a um acordo. É na explicitação desse interesse prioritário, que a União Europeia deve continuar a insistir, com paciência e persistência.

E no plano prático, temos algum exemplo histórico que nos possa dar um apoio empírico na luta por esse novo regime climático e ambiental? Julgo que o grande exemplo é o da guerra-fria. Pela primeira vez na história da humanidade um sistema internacional fundado no dualismo entre duas alianças inimigas não terminou por uma guerra central em grande escala. Que razões explicam essa verdadeira singularidade? Essencialmente, o consenso profundo entre as duas superpotências da altura, EUA e URSS, de que seria do interesse de ambos os lados da trincheira não elevar o conflito até ao patamar nuclear, que abria a porta para a destruição generalizada, para a “destruição mútua assegurada” (*mutual assured destruction*).¹¹

Entre 1989 e 1991 a URSS preferiu a implosão da sua configuração política à destruição do planeta, que incluiria, evidentemente, a eliminação física da população e dos dirigentes do império comandado a partir de Moscovo. Mais uma vez, a sobrevivência prevaleceu sobre o impulso para o domínio a todo o custo. A dissuasão pelo terror funcionou a favor da vida, dando uma nova oportunidade ao sistema internacional. Hoje, as ameaças que pairam sobre o clima e o ambiente mundiais têm no uso de um património comum, a atmosfera, o centro nevrálgico do problema e da sua eventual solução. A atmosfera planetária é hoje um tema político de segurança nacional e mundial. Nenhum país pode decretar uma soberania exclusiva sobre a

¹⁰ Hans J. Morgenthau, *Politics Among Nations. The Struggle for Power and Peace*, New York, Alfred A. Knopf, [1ª edição: 1948] 1965 [3.ª edição], p.9.

¹¹ Sobre a lógica interna da guerra-fria: Viriato Soromenho-Marques, *Europa. O Risco do Futuro*, Lisboa, Publicações Dom Quixote, 1985.

“sua” atmosfera, sem, com isso, incorrer num acto de hostilidade para com o resto dos parceiros da comunidade internacional. Não temos meios para expandir fisicamente a atmosfera, mas temos meios para uma sua gestão mais sustentável. Mas para isso o requisito fundamental é a assinatura de um regime internacional para a protecção do clima, capaz de vigorar após 2012. Um regime que implicará a compreensão de que a defesa do clima e do ambiente planetário é o interesse mais forte e prioritário de todos e de cada um dos parceiros da comunidade internacional, pois toca no valor primário da sobrevivência.

UMA ECONOMIA DE GUERRA AO SERVIÇO DA SUSTENTABILIDADE PLANETÁRIA

Num relatório de 2007 da Agência Internacional de Energia era identificada uma das principais contradições da nossa época, relativamente ao risco de alterações climáticas. A radical assimetria, por um lado, entre o enorme grau de informação que hoje possuímos sobre as alterações climáticas, aliado a uma consciência de perigo geral, cada mais difundida pela opinião pública, e, por outro lado, a escassez dos investimentos públicos e privados necessários para encontrar alternativas credíveis em termos de tecnologias energéticas livres de emissões de gases com efeito de estufa. Com efeito, estamos hoje muito abaixo da intensidade da resposta que foi dada nos anos de 1980 ao duplo choque petrolífero da década de 1970.¹²

O nosso padrão de civilização está umbilicalmente ligado ao consumo de doses maciças de combustíveis fósseis. À semelhança do que acontece com os indivíduos fortemente viciados em substâncias tóxicas, a nossa civilização está a prolongar excessivamente a transição da tomada de consciência de que são necessárias mudanças radicais, para as acções concretas que vão possibilitar a implementação dessas mudanças.

Um novo regime internacional de protecção climática, centrado no combate ao aquecimento global, teria de assentar em quatro pilares fundamentais:

- *Metas de mitigação*: redução radical das emissões de gases com efeito de estufa, de modo a que a perigosa barreira dos 450 ppmv de dióxido de carbono equivalente não seja transposta.
- *Medidas de adaptação*: mesmo que miraculosamente parassem hoje as emissões de gases com efeito de estufa, a verdade é que a inércia sobre o sistema climá-

¹² International Energy Agency, *World Energy Outlook 2007*. Acessível por via electrónica em: www.worldenergyoutlook.org/2007.asp.

tico terrestre das emissões historicamente já ocorridas não deixaria de se fazer sentir ao longo das próximas décadas e séculos. Por isso, é preciso começar a tomar medidas para nos adaptarmos como sociedade aos efeitos que inevitavelmente ocorrerão. Essas medidas de adaptação terão de traduzir-se em todos os domínios da vida social e das políticas públicas, desde o ordenamento do território, às actividades produtivas, passando pela protecção civil e tecnologias construtivas.

- *Aposta maciça na inovação tecnológica*: perante os desafios que temos pela frente, os meios de que dispomos são escassos e insuficientes. Nesse sentido, importa organizar à escala mais ampla possível uma verdadeira revolução tecnológica, capaz de proporcionar à economia e à sociedade os instrumentos para uma mudança em direcção a modelos mais sustentáveis de produção e consumo.
- *Coordenação entre políticas públicas e mecanismos de mercado*: O modelo actualmente prevalecente de demissão do Estado da esfera económica é impotente para efectuar as medidas de que necessitamos para atempadamente enfrentar os grandes desafios que temos diante de nós. Sem retirar ao mercado o dinamismo e a criatividade que só ele possui, é preciso reconstruir uma administração pública capaz de elaborar e implementar estratégias flexíveis e inteligentes, que sirvam com vigor o interesse público.

Em qualquer um dos quatro pilares, os EUA terão um papel decisivo a desempenhar. Mas onde os EUA poderiam ter um papel de verdadeiro catalisador à escala global será na combinação do terceiro e do quarto pilares. Nenhum outro país pode apresentar um currículo de inovação tecnológica acelerada como os EUA. Entre 1942 e 1945, a América, através do projecto Manhattan, foi capaz de construir a primeira bomba atómica, partindo de uma situação absolutamente desvantajosa, relativamente à Alemanha nazi. Mais tarde, depois do fiasco da ciência espacial americana, representado pelo Sputnik soviético (1957), os EUA, em pouco mais de uma década, foram capazes de colocar o primeiro homem na Lua.

No que diz respeito à combinação entre políticas públicas e dinâmicas de mercado, os EUA não têm de receber lições de ninguém. Entre 1942 e 1945, a dinâmica de mercado nos EUA, dirigida por um Estado federal forte e interveniente, tornou-se numa eficaz e disciplinada força ao serviço dos objectivos superiores de uma economia de guerra. A indústria automóvel, que havia produzido 4.000.000 de veículos em 1941, baixou para 223.000 essa produção, no ano de 1942, mas em contrapartida foram produzidos, no mesmo período, 24.000 tanques e 17.000 veículos blindados. Entre 1942 e 1944, a indústria de guerra americana produziu 229.600 aviões militares de todos os tipos. No que diz respeito à marinha mercante, o poderio naval americano passou de 1.000 para 5.000 unidades,

entre 1939 e 1945, muito acima das baixas causadas pelos submarinos alemães e japoneses.¹³

Em matéria de capacidade científica, tecnológica e industrial, os EUA continuam muito à frente de qualquer outra nação do mundo, bem como da força combinada da União Europeia. Contudo, podemos imaginar o tremendo potencial de inovação que seria posto em movimento se uma colaboração efectiva fosse desenhada entre as capacidades de investigação e desenvolvimento dos EUA e da União Europeia, com a colaboração dos países emergentes – a China, a Índia, o Brasil, entre outros – em zonas de excelência que já são suas? Quanto mais tempo teremos de esperar até dispormos de suficiente visão e coragem para declararmos uma guerra total ao modelo insustentável de produção, consumo e habitação da Terra em que nos deixámos instalar?

UMA OPORTUNIDADE PERDIDA? UNIR O OCIDENTE AO SERVIÇO DA SOBREVIVÊNCIA GLOBAL

No final do século XIX a Europa estava confortável e segura de si. Era a dominadora rainha do mundo, vivendo uma paz que desde 1815 havia apenas sido perturbada por algumas pequenas escaramuças, como as da guerra da Crimeia, ou a guerra franco-prussiana. Era um mundo de paz, confiança e crença no progresso, de que nos fala Stefan Zweig, num notável livro de memórias.¹⁴ Ao longo de todo esse vasto período, caracterizado pela industrialização e pela expansão colonial, a Europa foi capaz de construir um sistema de gestão pacífica de conflitos, que incluiu até a partilha de África sem nenhuma troca bélica maior entre europeus. Ao longo dessas décadas, foram assinadas numerosas convenções internacionais que normalizaram a vida civilizada, desde as regras de trânsito, aos caminhos-de-ferro, passando pelos correios.

Isolada no alto do seu pedestal, a Europa seria, contudo, assolada por uma vertigem interna que a lançou na sua segunda Guerra dos Trinta Anos, entre 1914 e 1945. Por duas vezes, os EUA tiveram de salvar os europeus da sua própria *hubris*, ajudando-os a recomeçar o caminho a partir das ruínas da II Guerra Mundial. Tal como Nietzsche advertira, os europeus imitariam o suicídio da Grécia Antiga, deixando para outros o lugar central e decisivo, que o seu ódio mútuo deixara perder. Aos

¹³ Lester R. Brown, *Plan B. Rescuing a Planet under Stress and a Civilization in Trouble*, New York/London, W.W. Norton & Company, 2003, pp.203-206.

¹⁴ Stefan Zweig, *Die Welt von Gestern. Erinnerungen eines Europäers*, Frankfurt am Main, Fisher, 1997.

EUA os europeus devem também o facto de a sua hegemonia não ter sido entregue aos novos Persas, mas sim a um herdeiro directo da Europa, do melhor da sua cultura, permitindo que as ideias da democracia representativa, da liberdade e dos direitos humanos não se tivessem extinguido da face da Terra.

Depois de quase um século de hegemonia mundial, a Europa entrou numa crise interna de desmesura. Deixou de ser capaz de perceber o seu lugar no mundo, e de equacionar os seus limites nele. As duas guerras mundiais, entre 1914 e 1945, assinaram essa metamorfose que transitou da hegemonia para a vertigem imperial, e desta ao colapso e marginalização. A Europa deixou de ser o farol do mundo para ser a grande perturbadora. Os danos do suicídio do imperialismo europeu só não foram maiores porque, entretanto, os EUA surgiram como o novo centro de poder mundial.

Com o fim da URSS, em 1991, o sistema internacional entrou numa fase de transição unipolar. Desde logo se tornou patente que poderia ocorrer um erro de perspectiva estratégica. Uma ilusão de óptica, com consequências estratégicas trágicas, que seria a confusão, por parte da liderança dos EUA, de um *momento* de transição com um *estado* firme e consolidado. O breve período de solidão unipolar deveria ter sido utilizado, como sugeriu o senador Al Gore em 1992, para transformar a crise global do ambiente no fulcro de um novo sistema internacional, impulsionado por uma reforma das Nações Unidas, capaz de a tornar mais ágil na dinamização da cooperação internacional, e suficientemente armada e forte para poder intervir com eficácia na resolução pacífica de conflitos.

Em vez de um novo Franklin Delano Roosevelt, os EUA escolheram G. W. Bush em 2000. A ambiguidade entre república e império foi rapidamente esclarecida, em favor do império, entendido aqui como a procura irresponsável e incompetente da satisfação de objectivos exclusivos, em nome de uma duvidosa concepção de “interesse nacional”, sem respeito nem pela Constituição federal, nem pelas regras do multilateralismo, alienando os aliados que não se limitassem a seguir obedientemente o caminho traçado unilateralmente pelo executivo de Washington. Em vez de bons argumentos recorreu-se à lógica da força militar, suportada numa manipulação ideológica da opinião pública sem paralelo na história americana. Os EUA deixaram de ser um factor de ordem na cena internacional, para se transformarem numa força perturbadora dos equilíbrios geoestratégicos, e do próprio funcionamento dos mercados económicos e financeiros.

A vitória de Barack Obama foi saudada pelo mundo, mas a verdade é que os progressos em matéria climática foram praticamente nulos. A esperança não se deve confundir com a ilusão. A União Europeia conseguiu feitos maravilhosos, mas está longe de poder substituir o lugar deixado vazio pelos EUA, caso estes prossigam numa rota de dissipação do seu poder e influência. O grande mérito da União Europeia

foi o de mostrar, à escala de um Continente, que é possível vencer a guerra e regulamentar áreas fundamentais da vida em comum, desde o comércio à moeda, passando pelos recursos biológicos do mar, pela produção agrícola, ou a harmonização dos modelos de ensino superior. A Europa foi uma resposta segura aos que duvidam de que uma outra globalização é possível. A União Europeia mostrou que é possível criar grandes mercados regulados, onde os direitos dos indivíduos, a cultura específica dos povos, e a defesa da qualidade ambiental do planeta, sejam tidos em devida conta. Por isso a União Europeia tem sido um exemplo para organizações multilaterais em quase todos os Continentes, em particular nas Américas e em África.

Mas ninguém peça à União Europeia o que ela não pode dar. Nem hoje, nem daqui a dez anos. Em 1954 o Parlamento francês rejeitou a criação do embrião de Forças Armadas europeias comuns. Em 2005, os eleitores franceses e holandeses rejeitaram um tímido Tratado Constitucional, pelas razões mais espúrias e desencontradas. Sem dúvida que existe também uma lógica federal na construção europeia, mas trata-se de um federalismo mitigado. A União Europeia não está, em muitos domínios da política externa, em condições de falar a uma só voz, e não tem, de todo, condições para prestar serviços de segurança militar significativos à comunidade internacional. Esta afirmação tornou-se tragicamente verdadeira, à luz dos acontecimentos de 2012. Com efeito, a crise financeira reclamaria um acelerado aprofundamento federal da construção europeia. Em vez disso, a sucessão de respostas inadequadas e laterais ameaça conduzir a Zona Euro e a própria União Europeia ao colapso.

Pelo contrário, uma nova relação de sinergia entre o federalismo robusto dos EUA e o federalismo mitigado da União Europeia poderia dar frutos válidos para o mundo inteiro. Um novo regime internacional visando a protecção do clima e do ambiente poderia encontrar numa nova parceria entre europeus e americanos uma força formidável de liderança e mobilização da comunidade internacional. Com um novo rumo, um segundo *New Deal* nos EUA, capaz de modelar e orientar os mercados com novas políticas públicas ao serviço da transição para uma sociedade mais sustentável, e com uma União Europeia capaz de inspirar, pelo seu próprio exemplo, os modelos de funcionamento da governança internacional, a começar pelas próprias Nações Unidas, poderíamos entrar numa fase mais promissora da vida internacional.

O que está, verdadeiramente, em causa foi há muito descrito como uma encruzilhada essencial da política, na pensa de um dos grandes *Founding Fathers* dos EUA. Haverá algo de mais americano, e simultaneamente, de mais universal, do que a crença fundamental, expressa por Alexander Hamilton na abertura de *O Federalista*, segundo a qual, os seres humanos crescem sempre em dignidade quando, em matéria

política, cessam de prestar tributo ao “acidente e à força” para acreditarem no papel libertador da “reflexão e da escolha”? Nesta altura, parece que a força prevalece sobre a reflexão, mas não podemos desistir da esperança, porque isso seria renunciar a uma vida humana digna de ser vivida.

Alterações Climáticas: Uma questão social transnacional

EDUARDO JORGE SIMÕES GANILHO

Engenheiro com especialidade em Energia e Sistemas de Potência. Professor Auxiliar no ISLA de Santarém. É Mestre e Doutor em Gestão da Qualidade pela Universidade Aberta de Lisboa.

Alterações Climáticas: Uma questão social transnacional

INTRODUÇÃO

As alterações climáticas constituem o maior desafio do século XXI. Ao longo do tempo diversos cientistas têm alertado e manifestado a sua preocupação perante o aquecimento global. Contudo, os governos e as populações têm tido alguma dificuldade em encarar o assunto devido por um lado à sua complexidade e por outro ao carácter abstracto e ao grau de incerteza dessas alterações e os consequentes impactes. O avanço da ciência do clima e os dados divulgados pelo IPCC conjugados com outros aspectos, por exemplo, o surgimento do livro de Al Gore intitulado «Uma verdade inconveniente», levaram a uma maior consciencialização pública sobre os perigos decorrentes do aquecimento global. Diversos desastres ocorreram, por coincidência ou não, o furacão *Katrina* (29 de Agosto de 2005) que destruiu *New Orleans* (Estados Unidos da América), onde dezenas de milhares de pessoas foram lançados na pobreza extrema (em especial as mais vulneráveis, pessoas idosas, com deficiência e as muito pobres) e a onda de calor¹ que matou mais de 30 000 pessoas em 2003 na Europa, entre outros, constituindo sinais do poder da natureza e mostram a vulnerabilidade da Humanidade. Pretende-se de algum modo dar um contributo, abordando as alterações climáticas sob a perspectiva de uma questão social transnacional, no contexto das interacções entre os diversos actores internacionais. Contudo, dada a vastidão do tema serão apenas

¹ Segundo a Organização Meteorológica Mundial, ocorre uma onda de calor quando num intervalo de pelo menos 6 dias consecutivos, a temperatura máxima diária é superior em 5°C ao valor médio diário no período de referência.

abordados alguns aspectos considerados relevantes, ficando a abordagem de outros para um trabalho futuro.

O QUE SÃO AS ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS?

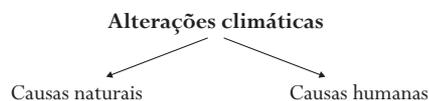
Constituindo um dos maiores desafios com que a humanidade terá de se defrontar nos próximos anos, o que é que se entende por Alterações Climáticas?

No âmbito da Convenção-quadro das Nações Unidas relativa às alterações climáticas, entende-se por *Alteração Climática*: «Uma modificação no clima atribuível, directa ou indirectamente, à actividade humana, que altera a composição da atmosfera global e que conjugado com as variações climáticas naturais é observada durante períodos de tempo comparáveis». Porém, o *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC) criado em 1988 pela *World Meteorological Organization*² (WMO) (Organização Meteorológica Mundial) e o *United Nations Environment Programme* (UNEP) (Programa das Nações Unidas para o Ambiente) para fornecer informações científicas, técnicas e socioeconómicas relevantes para o entendimento das mudanças climáticas, define Alteração Climática de um modo diferente, ou seja, como: «Uma variação estatisticamente significativa num parâmetro climático médio ou sua variabilidade, persistindo durante um período extenso (tipicamente décadas ou por mais tempo)».

FACTORES CAUSADORES DAS ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS

De acordo com as definições anteriores, as Alterações Climáticas podem ser devidas a processos naturais ou forças externas ou devido a alterações persistentes causadas pela acção do homem (antropogénicas) (ver figura 1) na composição da atmosfera ou do uso da terra.

Figura 1: Causas das alterações climáticas



Fonte: Eduardo Ganilho

² Sucessora da *International Meteorological Organization* (IMO) (Organização Meteorológica Internacional), criada em 1873, com o intuito de unificar o sistema de investigação meteorológica mundial.

Têm surgido diversos documentos resultantes de estudos levados a cabo pelo IPCC, em particular, o seu Quarto Relatório de Avaliação (IPCC, 2007a) descreve os avanços feitos na compreensão dos factores humanos e naturais que causam a alteração ou mudança do clima, ocorrida ao longo do tempo, as observações das alterações do clima, processos climáticos e atribuição, e estimativas da alteração do clima projectada para o futuro.

Os forçamentos naturais externos mais importantes que provocam alterações climáticas, através de alterações no equilíbrio energético da atmosfera, são as variações na luminosidade do Sol e as variações nos parâmetros que definem a órbita da Terra ocorrem lentamente, ao longo de períodos de tempo da ordem de 20 000 a 400 000 anos, e supõe-se, de acordo com a bibliografia da especialidade, serem responsáveis pela alternância dos períodos glaciares e inter-glaciares relativamente quentes, com uma duração típica de 10 000 a 20 000 anos; a estabilidade do clima e o valor relativamente elevado da temperatura média, durante os últimos 8 000 anos, criou condições especialmente favoráveis ao desenvolvimento das várias civilizações e da sociedade humana globalizante actual (Santos, 2006).

De acordo com o Relatório do Projecto SIAM³ as alterações climáticas de origem antropogénica resultam, principalmente, de alterações na composição da atmosfera, especialmente no que respeita aos gases com efeito de estufa (GEE). Os mais importantes GEE na atmosfera incluem o vapor de água (H₂O) (o mais importante em termos de equilíbrio radiactivo na atmosfera), dióxido de carbono (CO₂) (o GEE cuja concentração atmosférica está a aumentar devido às actividades humanas, mais importante em termos de equilíbrio radiactivo na atmosfera), metano⁴ (CH₄), óxido nitroso⁵ (N₂O), clorofluorcarbonetos⁶ (CFC), perfluorcarbonetos⁷

³ Mais à frente será feita referência ao Projecto SIAM.

⁴ Hidrocarboneto alifático, saturado, de um só átomo de carbono na molécula (CH₄), que é o principal componente do gás dos pântanos e do grisu (mistura gasosa inflamável, composta de metano e de ar, que se encontra nas minas de carvão, onde provoca às vezes graves explosões em contacto com o fogo) (Infopédia, <http://www.infopedia.pt/%s%ido-nitroso>).

⁵ O óxido nitroso, também conhecido por óxido de diazoto, consiste num gás incolor, de fórmula química N₂O (Infopédia).

⁶ Clorofluorcarboneto, é o nome genérico de qualquer hidrocarboneto em que dois ou mais átomos de hidrogénio foram substituídos por cloro e flúor (Infopédia), ou seja, um composto baseado em carbono que contém cloro e flúor, responsável pela redução da camada de ozono, e usado como aerossóis e gases para refrigeração, sendo actualmente proibido seu uso em vários países, nomeadamente na União Europeia.

⁷ De acordo com a Wikipédia, Perfluorcarboneto, «é o nome genérico que se dá ao grupo de compostos orgânicos constituídos exclusivamente por átomos de carbono e flúor. As cadeias dos compostos dessa categoria têm um máximo de seis átomos de carbono». Por exemplo: F3C-CF2-CF3 é o perfluorcarboneto de 3 átomos de carbono.

(PFC), hexafluoreto de enxofre⁸ (SH₆) e ozono⁹ (O₃). Os GEE são gases que absorvem e emitem radiação infravermelha¹⁰.

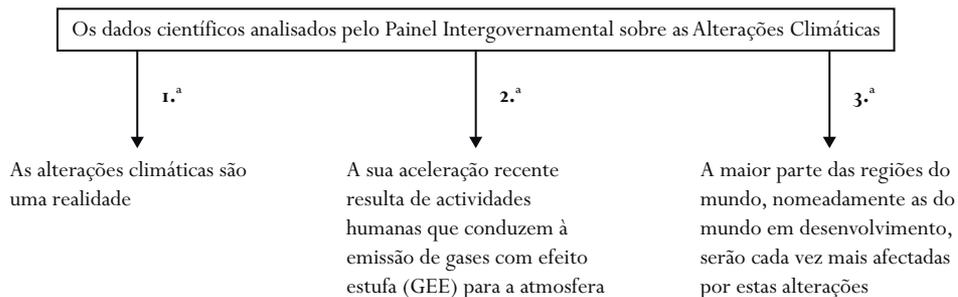
O aumento da temperatura média global, a fusão dos glaciares e a multiplicação de episódios de seca e de inundações, constituem sinais demonstrativos de que o processo está em curso. O risco é enorme para o planeta e para as gerações futuras e obrigamos a agir com urgência.

A humanidade, como refere o Professor Soromenho-Marques (2009) «já perdeu a oportunidade de prevenir, pela raiz, as alterações climáticas. Interesses instalados, vistas curtas, incompetência política, e muita inércia moral e intelectual condenaram-nos – a nós e às gerações futuras – a uma experiência sem paralelo no passado histórico».

CONSEQUÊNCIAS DAS ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS

De acordo com as análises efectuadas pelo IPCC as alterações climáticas são uma realidade, a sua aceleração recente resulta de actividades humanas que conduzem à emissão de gases com efeito de estufa para a atmosfera e, a maior parte das regiões do mundo, nomeadamente as do mundo em desenvolvimento, serão cada vez mais afectadas por estas alterações (ver figura 2).

Figura 2: Conclusões do IPCC (2007)



Fonte: Eduardo Ganilho

⁸ Composto químico inorgânico dos elementos químicos enxofre e flúor com a fórmula química SF₆.

⁹ Variedade alotrópica do oxigénio cujas moléculas são formadas por três átomos do elemento, fortemente oxidante e de cheiro particular, que se observa geralmente após uma descarga eléctrica (Infopédia, www.infopedia.pt).

¹⁰ Os raios infravermelhos são constituídos por radiação composta por fotões cuja frequência é maior que 8x10¹¹ Hz e menor que 3x10¹⁴ Hz, isto é, radiação electromagnética com frequência inferior à da luz vermelha, mas superior à das ondas de rádio (Infopédia, [http://www.infopedia.pt/\\$infravermelho](http://www.infopedia.pt/$infravermelho)).

Factos científicos irrefutáveis mostram que é necessário intervir rapidamente, na luta contra as alterações climáticas. Algumas das consequências previstas são, para além dos fenómenos meteorológicos extremos, a escassez de água, a insegurança alimentar devida às secas e à desertificação, o aumento do nível das águas do mar, novos riscos sanitários e pressões migratórias (ver figura 3).

Figura 3: Consequências das alterações climáticas



Fonte: Eduardo Ganilho

As recentes alterações climáticas e variações do clima estão a afectar muitos sistemas naturais e humanos. São diversos os efeitos das alterações climáticas regionais no ambiente natural e humano, embora seja difícil identificar muitos deles devido à adaptação e aos factores não-climáticos que os influenciam. Foram estudados pelo IPCC (IPCC, 2007a) os efeitos do aumento de temperatura em diversos sistemas, permitindo reunir diversa informação (com um grau de confiança médio), sobre: o trabalho agrícola e florestal nas latitudes mais altas do Hemisfério Norte (antecipação das culturas na primavera); as alterações nos regimes de perturbação das florestas devido à ocorrência de incêndios e à propagação de pragas; a saúde humana (como a mortalidade relacionada com o calor na Europa, vectores de doenças infecciosas em algumas áreas e pólen alérgico nas latitudes altas e médias do Hemisfério Norte); as actividades humanas no Ártico¹¹ (por

¹¹ Paralelo terrestre com uma latitude de 66° 33' 30" norte. Limita, a sul, a zona frígida do norte onde a noite no inverno e o dia no verão podem durar e até ultrapassar as 24 horas e marca o limite extremo da incidência dos raios solares no solstício de inverno (Dezembro, no hemisfério norte). O Círculo Polar Ártico atravessa a Península do Alasca, o Norte do Canadá, a Gronelândia, a Lapónia, o Norte da Rússia e o Norte da Sibéria. Fonte: *Círculo Polar Ártico*. In Infopédia [Em linha]. Porto: Porto Editora, 2003-2011. [Consult. 2011-11-30]. Disponível na www: <URL: <http://www.infopedia.pt/%scirculo-polar-arctico>>. O Oceano Ártico considerado o mais pequeno dos oceanos, situa-se junto do pólo Norte, sendo limitado pela Europa do Norte, a Ásia e a América do Norte. É constituído pelos mares de Chukchi, da Sibéria, de Laptev, de Kara, de Barents, Branco, da Gronelândia e de Beaufort. Fonte: *Oceano Ártico*. In Infopédia [Em linha]. Porto: Porto Editora, 2003-2011. [Consult. 2011-11-30]. Disponível na www: <URL: <http://www.infopedia.pt/%soceano-arctico>>.

exemplo, caça e transporte na neve e no gelo) e em áreas turísticas alpinas de elevação mais baixa (como os desportos de montanha).

Contudo, com base no resultado de estudos efectuados, os impactes ainda não se tornaram tendências estabelecidas. São exemplos disso: (i) as habitações nas regiões montanhosas estão sujeitas a um maior risco de inundações devido à ruptura dos lagos glaciares ocasionada pelo derretimento dos gelos; torna-se necessário recorrer a medidas de adaptação, por exemplo, a construção de barragens e de sistemas de drenagem; actualmente, instituições governamentais em alguns locais já começaram a agir neste sentido; (ii) na região Subsariana da África¹², as condições mais quentes e secas provocaram uma redução da duração da época de cultivo, com efeitos prejudiciais nas culturas; no sul da África, as estações secas mais longas e a precipitação mais incerta estão a provocar a necessidade de medidas de adaptação; (iii) a elevação do nível do mar e o desenvolvimento humano estão a contribuir juntos para a perda das várzeas e erosão costeira e a aumentar os danos causados pelas inundações do litoral em muitas áreas; durante o século XXI os problemas ambientais e, em particular os riscos resultantes das alterações climáticas e das formas de ocupação e uso dos solos, constituirão um sério desafio para a gestão sustentável dos territórios e a promoção da segurança e bem-estar das populações humanas; por exemplo, em Portugal, um dos desacertos ambientais continua a ser o desordenamento do território de acordo com a Professora Luísa Schmidt (Schmidt, 2010).

É urgente encontrar formas de cooperação entre regiões e países, designadamente nas áreas da mitigação, adaptação e monitorização das alterações climáticas, segurança alimentar e redução dos riscos de catástrofe.

Estão em causa, para além de aspectos sociais outros, como, relações políticas e económicas, entre as diferentes regiões e países cujos reflexos transcendam as fronteiras de uma região ou de um Estado.

De acordo com a Contribuição do Grupo de Trabalho I ao Quarto Relatório de Avaliação do IPCC¹³ (IPCC, 2007b), a continuação das emissões de gases com efeito de estufa nas taxas actuais ou acima delas *«acarretará um aquecimento adicional e indu-*

¹² Região a sul do deserto do Sara; maior deserto do mundo (8 800 000 km²) e situa-se no Norte de África. O Sara está compreendido entre o oceano Atlântico, a oeste, as montanhas do Atlas, a noroeste, o mar Mediterrâneo, a norte, o mar Vermelho, a leste, e o Sahel, a sul. O deserto do Sara inclui territórios de 11 países: Sara Ocidental, Marrocos, Argélia, Tunísia, Líbia, Egito, Mauritânia, Mali, Níger, Chade e Sudão. Fonte: *Deserto do Sara*. In Infopédia [Em linha]. Porto: Porto Editora, 2003-2011. [Consult. 2011-11-30]. Disponível na [www: <URL: http://www.infopedia.pt/\\$deserto-do-sara>](http://www.infopedia.pt/$deserto-do-sara).

¹³ Está prevista a conclusão em 2013/2014 do quinto relatório (AR5), o qual fornecerá uma actualização de conhecimentos sobre os aspectos científicos, técnicos e socioeconómico das alterações climáticas.

zirá muitas mudanças no sistema climático global durante o século XXI, as quais, caso se verificarem, muito provavelmente serão maiores do que as observadas durante o século XX».

ESTRATÉGIA PARA ENFRENTAR AS ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS

Como se disse anteriormente as alterações climáticas são uma realidade incontornável; de acordo com o consenso científico, a causa destas alterações está, em grande parte, associada às emissões de gases com efeito de estufa resultantes das actividades humanas. Estando em jogo, para além de outras, relações políticas, económicas e sociais, tensões e interesses diversos, entre diferentes países e regiões cujos reflexos transcendam as fronteiras de um Estado ou região, como desenhar uma estratégia para enfrentar as alterações climáticas?

Uma estratégia de luta contra as alterações climáticas representa um desafio. Esse desafio passa pela vontade política de lhe fazer face, passa pela participação internacional na luta contra as alterações climáticas, está associado à inovação necessária para alteração dos modos de obtenção e de utilização da energia¹⁴, e está também associado ao modo de adaptação dos países aos efeitos inevitáveis das alterações climáticas.

«A energia é essencial para a produção da maior parte da riqueza social, industrial e comercial para além de proporcionar conforto e mobilidade; mas, a obtenção e o consumo de energia, no caso da de origem fóssil, exercem sobre o ambiente pressões consideráveis. Entre essas pressões incluem-se a emissão de gases com efeito de estufa e poluentes atmosféricos, a utilização dos solos, a produção de resíduos e os derrames de petróleo, contribuindo para as alterações climáticas, a destruição dos ecossistemas naturais, a degradação do ambiente antrópico e provocando efeitos nocivos para a saúde humana.»
Fonte: *European Environment Agency* (Agência Europeia do Ambiente).

Ancorada numa análise sobre os efeitos das alterações climáticas e dos custos e benefícios envolvidos de uma acção neste âmbito, poder-se-á estabelecer uma estratégia relativa às alterações climáticas. Esta estratégia, recorrendo à Comunicação da Comissão «*Winning the battle against global climate change*» (Ganhar a batalha contra

¹⁴ De acordo com o *European Commission Green Paper of 29 June 2007 on adapting to climate change in Europe - options for EU action* [COM(2007) 354 final], o sector da energia e do consumo energético serão igualmente afectados, nomeadamente devido à diminuição da quantidade de água para a alimentação das barragens hidroeléctricas e para o arrefecimento das centrais térmicas e nucleares nas regiões vítimas de aumentos de temperatura ou de redução das precipitações e da cobertura de neve, bem como devido aos riscos a que estão sujeitas as infra-estruturas energéticas decorrentes de tempestades e inundações e ao aumento da procura de electricidade ligada à climatização devido ao aumento da temperatura previsto em diversas regiões.

as alterações climáticas globais) (European Commission, 2005), poderá assentar na aplicação de políticas na luta contra as alterações climáticas, na elaboração de medidas em coordenação com as restantes políticas, no reforço da investigação - tendo a Universidade e outras instituições de investigação um papel importante - e da cooperação internacional, bem como na sensibilização dos cidadãos.

Contudo, outra questão que se coloca é: o que deverá compreender a estratégia?

A estratégia, de acordo com a Comunicação da Comissão referida anteriormente, poderá compreender: (i) *o alargamento da luta contra as alterações climáticas a todos os países poluidores e aos sectores implicados* (industrial, energético, transportes e outros); (ii) *o reforço da inovação*; (iii) *a utilização e o reforço dos instrumentos baseados no mercado*; (iv) *a realização de esforços de adaptação às alterações climáticas, ao nível preventivo e correctivo*.

E que acções se poderão desenvolver para a concretização destes elementos?

Aqueles elementos poderiam concretizar-se através das acções seguintes: (i) assegurar a aplicação de políticas acordadas, por exemplo, atingir o objectivo de 8% de redução das emissões de gases responsáveis pelo efeito de estufa em relação ao nível de 1990, tal como fixado no Protocolo de Quioto (United Nations, 1998); (ii) sensibilização dos cidadãos de forma a permitir uma alteração do seu comportamento; (iii) incrementar a investigação; (iv) reforçar a cooperação com outros países; por um lado, a nível científico e da transferência de tecnologias respeitadoras do clima e, por outro, de maneira específica com os países em desenvolvimento, através da elaboração de políticas de desenvolvimento respeitadoras do clima e do reforço das capacidades de adaptação¹⁵ dos países mais vulneráveis; (v) criação de programas, nomeadamente em matéria de eficiência energética (OECD, 2001), de energia renovável (Frass-Ehrfeld, 2009), de transporte (OECD, 2001; European Commission, 2003) e de captura e armazenagem de CO₂.

No quadro da União Europeia a eficiência estratégica constitui um dos principais objectivos a atingir até 2020 (European Commission, 2011a; European Commission, 2011b), sendo: (i) fundamental para atingir os objectivos a longo prazo em matéria de energia e alterações climáticas; (ii) a forma mais económica para, além de reforçar a segurança energética e a competitividade e impedir o aumento dos custos, reduzir as emissões e limitar as alterações climáticas.

Que benefícios e custos poderão resultar de uma estratégia para enfrentar as alterações climáticas?

Os benefícios de uma redução das emissões de gases com efeito de estufa resultam prin-

¹⁵ De acordo com o IPCC, a capacidade de adaptação é a capacidade de um sistema de se ajustar à alteração do clima (inclusive à variabilidade climática e aos eventos extremos), moderando possíveis danos, tirando vantagem das oportunidades ou enfrentar as consequências.

principalmente da prevenção de danos decorrentes das alterações climáticas referidos em estudos do IPCC e da União Europeia, tais como, por exemplo, o aumento do nível do mar e as inundações, a redução dos recursos de água potável, os danos para a saúde, a alteração dos ecossistemas, os prejuízos para as economias baseadas na agricultura ou no turismo, a multiplicação dos riscos de incêndio e de fenómenos climáticos extremos (tempestades, ondas de calor), o consequente aumento dos custos em matéria de seguros.

Mas, é difícil avaliar de forma precisa o montante dos benefícios de tal acção; os vários países e as várias regiões, e os diversos sectores económicos não serão afectados da mesma forma.

É reconhecido também, que os custos de uma acção são igualmente difíceis de avaliar. Decorrerão, principalmente, da reestruturação dos sistemas de transporte assim como de obtenção e de utilização da energia. Além disso, estes custos aumentarão significativamente em caso de não-actuação por parte de outros países grandes emissores de gases com efeito de estufa.

O CASO DE PORTUGAL

Em Portugal, é desenvolvida investigação no domínio das alterações climáticas e seus impactes; por exemplo, o CCIAM (*Climate Change Impacts, Adaptation and Mitigation Research Group*), grupo de investigação da Faculdade de Ciências de Lisboa integrado no laboratório S.I.M (Sistemas, Instrumentalização e Modelação), reúne cientistas de diversas disciplinas que desenvolvem trabalhos inter-disciplinares a nível nacional e internacional; são estudados os impactes das alterações climáticas em áreas como a saúde, o turismo, os recursos hídricos ou a biodiversidade. Estes estudos permitem desenvolver estratégias de adaptação e de mitigação às alterações climáticas a diversas escalas geográficas. Um exemplo desse trabalho de investigação é o Projecto «*Climate Change in Portugal. Scenarios, Impacts and Adaptation Measures*» (SIAM) que se iniciou em meados de 1999, Projecto que teve como entidades financiadoras a Fundação Calouste Gulbenkian e a Fundação para a Ciência e a Tecnologia. O Projecto SIAM, liderado pelo Professor Filipe Duarte Santos, teve como objectivo a realização da primeira avaliação integrada dos impactos e medidas de adaptação às alterações climáticas em Portugal Continental no século XXI. Os estudos realizados basearam-se em cenários do clima futuro obtidos a partir de modelos de circulação geral da atmosfera e incidiram sobre um conjunto de sectores socioeconómicos e sistemas biofísicos designadamente: recursos hídricos, zonas costeiras, agricultura, saúde humana, energia, florestas e biodiversidade e pescas.

Numa segunda fase do Projecto SIAM (SIAM II), iniciado em Janeiro de 2002, houve uma focalização no estudo de caso do Estuário do Sado, tendo os estudos sido alargados às Regiões Autónomas da Madeira e dos Açores. O SIAM II incluiu ainda uma componente de *Outreach* que teve como objectivo a divulgação dos resultados obtidos no SIAM I aos diversos agentes interessados, obtendo ainda *inputs* para o SIAM II, através da organização de reuniões com a participação das equipas dos sectores considerados relevantes para a região escolhida e os respectivos agentes interessados. O SIAM II teve como entidade financiadora o Instituto do Ambiente, do Ministério das Cidades, do Ordenamento do Território e Ambiente, com as designações actuais de Agência Portuguesa do Ambiente e Ministério da Agricultura, do Mar, do Ambiente e do Ordenamento do Território respectivamente.

Do Projecto SIAM resultaram dois elementos bibliográficos:

- «*Climate Change in Portugal. Scenarios, Impacts and Adaptation Measures - SIAM Project*», F. D. Santos, K. Forbes, R. Moita (editors), Gradiva, Lisbon, Portugal, 2002, e;
- «Alterações Climáticas em Portugal. Cenários, Impactos e Medidas de Adaptação – Projecto SIAM II», F.D. Santos e P. Miranda (editores), Gradiva, Lisboa, 2006.

Outro exemplo, é o CLIMAAT II (Clima e Meteorologia dos Arquipélagos Atlânticos), desenvolvido no âmbito da iniciativa comunitária INTERREG III B (espaço Açores, Madeira e Canárias), o qual visa a implementação da cooperação científica destinada ao desenvolvimento de metodologias específicas para a abordagem do estudo da meteorologia e do clima das regiões insulares atlânticas e da sua envolvente, em particular a uma escala compatível com a generalidade dos fins aplicados, cujos Parceiros são o Fundo Regional de Coesão (Entidade Chefe de Fila do Projecto CLIMARCOST), a Associação para o Estudo do Ambiente Insular, entidade gestora do: Observatório do Ambiente dos Açores (Entidade Coordenadora - Chefe de Fila do Projecto CLIMAAT), a Administração dos Portos da Região Autónoma da Madeira, SA., o Centro de Geofísica da Universidade de Lisboa, a Direcção Regional da Ciência e Tecnologia, a Direcção Regional dos Transportes Aéreos e Marítimos, o *Instituto Canario de Ciencias Marinas*, o Instituto de Meteorologia de Portugal (IM), o Instituto Hidrográfico, a Secretaria Regional do Ambiente e Recursos Naturais (Madeira), a *Universidad de La Laguna*, a *Universidad de Las Palmas de Gran Canaria* (ULPGC) e a Universidade dos Açores (DCA) (Fonte: CMMG, <http://www.climaat.angra.uac.pt/>).

Dos estudos efectuados, consta a análise integrada da evolução climática observada em Portugal Continental e nas ilhas dos Açores e da Madeira. Os resultados apresentados, integrando a informação disponível na rede de observação nacional, mostram, de acordo com Miranda et al. (2006), uma efectiva tendência de aumento da temperatura ao longo do último século, de forma mais acentuada desde a década

de 70 do século referido, a uma taxa de cerca de 0,5 °C por década; esta taxa é mais do dobro da taxa estimada para a média da temperatura mundial à superfície como refere aquele autor.

Outras variáveis climáticas, tais como, *insolação, nebulosidade e humidade relativa apresentam variações consideradas importantes; a precipitação é caracterizada por grande variabilidade inter-anual, apresentando, no entanto, uma correlação acentuada com o índice da Oscilação do Atlântico Norte*¹⁶ (*North Atlantic Oscillation*), cuja evolução recente esteve associada a uma redução da precipitação no fim do Inverno em Portugal Continental e nos Açores (Miranda et al., 2006).

A Resolução do Conselho de Ministros (XVIII Governo Constitucional) n.º 24/2010, publicada no DR 1.ª série, n.º 64, em 1 de Abril de 2010, aprovou a «Estratégia Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas (ENAAAC)» cujo desenvolvimento se pretendia que se baseasse nos relatórios dos Projectos SIAM, SIAM II (*Climate Change in Portugal: Scenarios, Impacts and Adaptation Measures*) e CLIMAAT II (Clima e Meteorologia dos Arquipélagos Atlânticos), e nos relatórios do IPCC (*Intergovernmental Panel on Climate Change*).

O actual Governo (XIX Governo Constitucional) inclui no seu Programa alguns aspectos referentes à política climática, tais como: (i) *desenvolvimento de uma economia de baixo carbono; eco-inovação e tecnologias limpas*; (ii) *melhorar a eficiência energética (redução 25% consumo-2020; redução no Estado 30%-2020)*; (iii) *cumprir metas de redução de emissões*; (iv) *reduzir dependência combustíveis fósseis: reforço biocombustíveis, e*; (v) *Portugal com a mais baixa intensidade energética a médio prazo no contexto da União Europeia*.

ALGUMAS CONSIDERAÇÕES

As alterações climáticas colocam sérias ameaças à obtenção dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio, em especial aqueles que se relacionam com a promoção da sustentabilidade ambiental, bem como os da eliminação da pobreza e

¹⁶ A Oscilação do Atlântico Norte (*North Atlantic Oscillation* - NAO) é o modo principal de variabilidade da pressão ao nível do mar no Norte do Oceano Atlântico. A NAO tem uma grande influência no tempo da Europa e na parte leste da América do Norte, nomeadamente na temperatura à superfície, precipitação e vento. Apresenta também impactos na ecologia dos sistemas, tanto marinhos como terrestres. A oscilação representada neste modo significa que uma depressão intensa na Islândia tende a ocorrer com um anticiclone forte nos Açores (fase positiva da NAO) e uma depressão fraca na Islândia tende a ocorrer com um anticiclone fraco nos Açores (fase negativa da NAO). O padrão espacial da NAO consiste num dipolo com orientação aproximada Norte/Sul com um dos centros localizado sobre a Islândia e o outro, de sinal oposto, estendendo-se pelas latitudes médias do Atlântico Norte e centrado cerca dos 35°N, na zona dos Açores. Fonte: Instituto de Meteorologia – Portugal, <http://www.meteo.pt/pt/areaeducativa/otempo.eoclima/nao/index.html>.

da fome em várias regiões do mundo. As consequências das alterações climáticas variam entre as regiões, as gerações, a idade, as classes sociais, os níveis de rendimento, as profissões e o sexo como reconhece a Organização Internacional do Trabalho.

As características das alterações climáticas projectadas para o século XXI, especialmente as de origem antropogénica, incluem a continuação do aumento da temperatura média global da atmosfera à superfície, alterações na distribuição espacial e temporal, ao longo do ano, da precipitação, alterações na frequência e intensidade de alguns fenómenos climáticos extremos e o aumento do nível médio do mar.

Estes efeitos irão ter impactes mais ou menos significativos em vários sistemas naturais e sociais tais como: agricultura, florestas, biodiversidade, saúde humana [havendo subgrupos da população mais vulneráveis aos riscos ambientais para a saúde, destacando-se os economicamente mais desfavorecidos, as crianças, os idosos, os que sofrem de deficiências imunitárias, as comunidades rurais e as populações migrantes (Casimiro, Calheiros & Dessai, 2002)], recursos hídricos, zonas costeiras (onde vivem muitos milhões de pessoas), pescas, zonas urbanas (as áreas urbanas têm vários problemas aos níveis social, ambiental e da saúde; o impacte ambiental das cidades faz-se sentir por toda a parte, dado que estas dependem de outras regiões para satisfazer a sua procura de energia e recursos e para receber resíduos, é «*mais urgente do que nunca mudarmos os nossos hábitos devido às alterações climáticas*», diz a Professora Jacqueline McGlade¹⁷), energia (milhões de pessoas não têm acesso a fontes seguras de energia), turismo, seguros.

O turismo e a agricultura, por exemplo, são dois sectores sensíveis à alteração do clima.

No turismo, a adaptação às mudanças climáticas modificará a forma de viajar das pessoas, e assim, pode afectar o emprego neste sector; os períodos de grande procura de mão-de-obra em restaurantes, hotéis, transportes e outros serviços turísticos alterar-se-ão. Na agricultura, um dos sectores que mais emprega no mundo ocupando 1,3 biliões de pessoas, a alteração do clima terá impacto na utilização da água, poluição, devastação da floresta e biodiversidade (ILO, 2007). No entanto, também existe um assinalável potencial para a criação de novos empregos verdes nesta área (ILO, 2007; UNEP, ILO, IOE, ITUC, 2008).

As Alterações Climáticas constituem uma questão social transnacional, enquadrando-se numa área interdisciplinar centrada nos domínios das ciências sociais e das ciências do ambiente, com fortes relações com as áreas da economia (Stern, considera que: «*As alterações climáticas são a maior falha de mercado jamais vista no mundo*»), do direito, da política, das relações internacionais, da responsabilidade social, da ética.

¹⁷ Directora Executiva da *European Environment Agency*.

Devido à grande importância social, económica e política das alterações climáticas no século XXI, leva a que, se tenha de recorrer, em cada instante, ao apoio da Ciência para prever os potenciais impactos e planejar modos de mitigação e adaptação. São necessárias Políticas e estratégias que possibilitem uma cooperação transfronteiriça, transnacional e inter-regional.

Referências bibliográficas

Casimiro, Lead; Calheiros, José Manuel e Dessay, Suraje (2002), *Climate Change in Portugal. Scenarios, Impacts and Adaptation Measures* - SIAM Project, Gradiva [F. D. Santos, K. Forbes, R. Moita (editors)], Lisbon, Portugal.

CMMG – Centro do Clima, Meteorologia e Mudanças Globais da Universidade dos Açores, <http://www.climaat.angra.uac.pt/>

European Commission (2003), *Europe at a Crossroads: The Need for Sustainable Transport*, Directorate-General for Press and Communication, Brussels, ISBN 92-894-5926-3 [Versão em Português: *A Europa numa Encruzilhada: A Necessidade de Transportes Sustentáveis*, Direcção-Geral da Imprensa e Comunicação, Bruxelles, ISBN 92-894-5930-1].

European Commission (2005), Commission Communication of 9 February 2005 «Winning the battle against global climate change» [COM(2005) 35 - *Official Journal* C 125 of 21 May 2005] [Versão em português: Comunicação da Comissão, de 9 de Fevereiro de 2005, «Ganhar a batalha contra as alterações climáticas globais» (COM 2005/35 - Jornal Oficial C 125 de 21 de Maio de 2005)].

European Commission (2007), *European Commission Green Paper of 29 June 2007 on adapting to climate change in Europe - options for EU action* [COM(2007) 354 final], Brussels.

European Commission (2011a), *Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, The European Economic and Social Committee and The Committee of The Regions Energy: Efficiency Plan 2011*, COM(2011) 109 final, Brussels [Versão em Português: Comunicação da Comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comité Económico e Social Europeu e ao Comité das Regiões: Plano de Eficiência Energética de 2011, COM(2011) 109 final, Bruxelas].

European Commission (2011b), *Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on Energy Efficiency and Repealing Directives 2004/8/EC and 2006/32/EC*, COM(2011) 370 final, Brussels [Versão em Português: Proposta de Directiva do Parlamento Europeu e do Conselho Relativa à Eficiência Energética e que Revoga as Directivas 2004/8/CE e 2006/32/CE, COM(2011) 370 final, Bruxelas].

European Environment Agency, <http://www.eea.europa.eu/>

Frass-Ehrfeld, Clarisse (2009), *Renewable Energy Sources: A Chance to Combat Climate Change*, Kluwer Law International, All Alphen aan den Rijn/Netherlands, ISBN: 978-90-411-2870-6.

ILO (2007), *Limiting the suffering - Working to adapt to climate change: in World of Work*, Green Jobs: Climate change in the world of work, No. 60, August 2007, Geneva).

IPCC (2007a), *IPCC Fourth Assessment Report: Climate Change 2007*, IPCC, Geneva, Switzerland.

IPCC (2007b), *Climate Change 2007: Synthesis Report - Contribution of Working Groups I, II and III to the Fourth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*, IPCC, Geneva, Switzerland.

Miranda, Pedro et al. (2006), "O Clima de Portugal nos Séculos XX e XXI", in: *Alterações Climáticas – Cenários, Impactos e Medidas de Adaptação* (Projecto SIAM II), Gradiva, Lisboa, pp. 49-110.

OECD (2001), *OECD - Environmental Outlook*, OECD, Paris, ISBN: 92-64-18615-8.

Programa do XIX Governo Constitucional.

Resolução do Conselho de Ministros n.º 24/2010 - Aprova a Estratégia Nacional de Adaptação às Alterações Climáticas, DR n.º 64, Série I, de 1 de Abril de 2010, pp. 1090-1106.

- Santos, Filipe Duarte** (2006), "Problemática das Alterações Climáticas no Início do Século XXI", in: *Alterações Climáticas – Cenários, Impactos e Medidas de Adaptação* (Projecto SIAM II), Gradiva, Lisboa, pp. 21-43.
- Schmidt, Luísa** (2010), «Políticas Ambientais». *Revista Letras Com Vida*, n.º 2, 2.º Semestre, Gradiva, ISSN: 1647-8088, pp. 86-92.
- Soromenho-Marques, Viriato** (2009), *Entre a Crise e o Colapso. O Desafio Ontológico das Alterações Climáticas*, Brotéria, Vol. 169, pp. 749-759.
- UNEP, ILO, IOE, ITUC** (2008), *Green Jobs: Towards Decent Work in a Sustainable, Low-Carbon World*, United Nations Office, Nairobi.
- United Nations** (1998), *Kyoto Protocol to The United Nations Framework: Convention on Climate Change*, <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf/>

Duas décadas após a Cimeira do Rio: *Quo vadis* desenvolvimento sustentável?

KORINNA HORTA

Doutorada em Estudos do Desenvolvimento (Universidade de Londres), mestre em Estudos Latino-Americanos e Economia Internacional (Universidade Johns-Hopkins), e licenciada em Ciências Sociais (Universidade Nova de Lisboa). Foi Bolseira (Yale University Stimson Fellow) e Professora Convidada em universidades nos EUA e na Europa. Consultora do Instituto de Investigação para o Desenvolvimento Social da ONU e de outras organizações internacionais, trabalhou como cientista sénior no Environmental Defense Fund, Washington, D.C. (1990-2009). Trabalha em finanças internacionais, ambiente e direitos humanos na Urgewald. Desde 2010 é membro do Compliance Review Panel no Inter-American Development Bank. Entre as suas publicações destacam-se artigos para o Yale Journal for International Affairs, o Harvard Human Rights Journal, e o New Scientist, entre outras publicações periódicas. Publicou um livro sobre instituições financeiras internacionais e biodiversidade e foi co-autora de uma obra sobre Timor Leste. Escreveu artigos independentes para jornais e contribuiu com capítulos para livros sobre direitos humanos, políticas ambientais globais e instituições financeiras internacionais.

Duas décadas após a cimeira do Rio: *Quo vadis* desenvolvimento sustentável?¹

A Cimeira da Terra que se realizou no Rio de Janeiro em 1992, também conhecida por Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD), prometeu inaugurar uma nova era na qual o crescimento económico e a sustentabilidade ambiental estariam intimamente interligados e se reforçariam mutuamente. Havia a esperança de que os 108 chefes de Estado reunidos no Rio lançassem um novo regime de cooperação internacional de forma a transformar a nossa abordagem sobre o desenvolvimento, proteger o clima mundial e a biodiversidade.

Com a aproximação do 20.º aniversário da CNUMAD, que reunirá delegados de todo o mundo de novo no Rio, é fundamental tentarmos compreender melhor o que foi realizado até à data. Aqui, o foco incide sobre o Grupo Banco Mundial (GBM), a instituição de desenvolvimento mais proeminente do mundo, com uma adesão de 187 países e uma pesada carga burocrática encarregue de gerir diariamente os seus assuntos. O GBM tem desempenhado um papel central ao longo das últimas duas décadas nos esforços de financiamento destinados a promover o desenvolvimento sustentável e a solucionar os problemas ambientais globais, tais como as alterações climáticas e a perda da biodiversidade.

Na sequência da publicação do seu relatório seminal sobre "*Meio Ambiente e Desenvolvimento*" no ano da Conferência do Rio,² o Grupo Banco Mundial aprovou uma missão que

¹ Texto publicado no JANUS.NET, *e-journal of International Relations*, vol. 2, n.º. 2, Outono de 2011, pp. 49-65 (ISSN: 1647-7251).

² Banco Mundial (1992). *Relatório sobre o Desenvolvimento Mundial, Desenvolvimento e Ambiente*, Washington, D.C.

tinha o duplo objectivo de *promover a redução da pobreza e o desenvolvimento sustentável*. A nova declaração de missão baseou-se no reconhecimento de que o combate à pobreza está inseparavelmente ligado à protecção ambiental e uma melhor gestão dos recursos naturais.

Considerado como um centro de conhecimento global, as ideias do Grupo Banco Mundial exercem uma influência considerável sobre os outros agentes financeiros públicos envolvidos. Instituições como os Bancos Regionais de Desenvolvimento e as Agências Bilaterais de Ajuda tendem a seguir sua liderança. Mais recentemente, alguns dos maiores bancos do sector privado, os bancos signatários dos Princípios do Equador, comprometeram-se a adoptar padrões de desempenho ambiental e social da *International Finance Corporation* (IFC), o ramo do Grupo Banco Mundial que empresta directamente ao sector privado.

Este artigo analisa os compromissos do GBM relativamente às políticas e iniciativas ambientais na sua qualidade de líder nesta matéria à escala global. Examina brevemente o papel da instituição no centro do financiamento para os objectivos ambientais globais. Seguir-se-á uma apreciação dos principais negócios do Grupo Banco Mundial no financiamento ao desenvolvimento e uma análise do GBM no quadro das salvaguardas ambientais e sociais. Far-se-á uma breve alusão aos custos da isenção de empréstimos e do escrutínio dos seus impactos ambientais e sociais. Dado o crescente papel do GBM no financiamento climático, este artigo analisa os empréstimos aos projectos de investimento no sector da energia e as oportunidades e riscos associados do apoio do Grupo Banco Mundial ao REDD +, uma iniciativa destinada a reduzir as emissões de gases com efeito estufa através da integração da protecção das florestas tropicais nos mercados de carbono globais. Por último, este artigo analisa a cultura empresarial subjacente e a dificuldade em conciliar a sustentabilidade ambiental e social com o interesse da instituição, guiado pela oferta e vontade de alcançar metas de financiamento.

UM GESTOR DOS FUNDOS AMBIENTAIS GLOBAIS

Antes da CNUMAD em 1992, e novamente agora no contexto da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas (UNFCCC), o Grupo Banco Mundial posicionou-se como instituição chave no financiamento ambiental. Desempenha um papel fundamental tanto no *Global Environment Facility* (GEF) como no *Green Climate Fund* (GCF), criados no início de 1990 e em 2010, respectivamente. Ambos são mecanismos de transferências financeiras de Norte para Sul com o intuito de enfrentar os desafios da cooperação ambiental internacional.

Há duas décadas, à medida que os preparativos para a Cimeira da Terra no Rio se desenrolavam, os países mais desenvolvidos mostravam-se ansiosos por demonstrar o seu compromisso em financiar os esforços dos países em desenvolvimento na resolução de importantes problemas ambientais globais, como as alterações climáticas e a perda da biodiversidade. A maioria dos países em desenvolvimento, por outro lado, via-se confrontada com muitas outras necessidades, não considerando os problemas ambientais globais como uma grande prioridade. No entanto, queriam utilizar as preocupações ambientais dos países do Norte e a possibilidade de usufruírem de transferências financeiras acrescidas para financiar as suas prioridades económicas e ambientais, nacionalmente identificadas (Fairman, 1996: 69).

Um aspecto talvez ainda mais importante era o facto de os governos do Norte e do Sul não se entenderem sobre a estrutura de governança de um fundo destinado a abordar os problemas ambientais globais. Os países em desenvolvimento teriam preferido a criação de uma nova instituição na qual todos os Estados tivessem idêntico direito de voto.

Mas, no início da década de 1990, e novamente na presente década, os países desenvolvidos insistiam em recorrer às instituições existentes para canalizar o financiamento ambiental. A sua clara preferência foi e continua a ser o GBM, onde as quotas de voto são proporcionais às contribuições financeiras que os países fazem para a instituição, o que assegura o predomínio dos países desenvolvidos. Em antecipação da Cimeira do Rio, o Conselho de Administração do Banco Mundial aprovou uma resolução em 1991 que estabelecia a criação do *Global Environment Facility* (GEF) e colocava os países do G7 claramente na dianteira da tomada de decisões sobre as transferências financeiras para o ambiente de Norte para o Sul.

Contudo, perante as dúvidas manifestadas pelos países em desenvolvimento sobre uma estrutura na qual a maioria tinha uma voz muito limitada, o GEF convidou o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) a integrar o GEF num processo tripartido. Também inovou ao criar um Conselho do GEF no qual a representação dos países em desenvolvimento se viu reforçada, e as decisões exigiam uma 'dupla maioria', ou seja, uma maioria composta tanto por doadores do Norte como por países beneficiários do Sul. Na prática, porém, as reuniões bianuais do Conselho do GEF e as suas instâncias realizavam-se por consenso.

O poder real, pelo menos durante a primeira década do GEF, estava nas mãos do GBM, que administrava, fornecia o secretariado e assumia a responsabilidade de todos os projectos de investimento do GEF, enquanto o PNUD e o PNUMA se limitavam a prestar assistência técnica ou a conduzir estudos ambientais. O GEF reforçou as credenciais do Banco Mundial como instituição ambientalmente responsável e ajudou a estabelecer a sua liderança numa área de crescente interesse para as populações dos principais países doadores (Fairman, 1996: 72).

Durante a primeira década de existência, o GEF obteve financiamento de cerca de 4 bilhões de dólares, uma soma insignificante quando comparada com as exigências dos países em desenvolvimento, ou com a média anual de empréstimos de mais 20 bilhões de dólares por ano concedidos pelo Banco Mundial. De forma a racionalizar as suas limitações de financiamento, os doadores promoveram o GEF como um "Cavalo de Tróia" ambiental, e como uma forma de integrar e tornar as prioridades ambientais no objectivo principal de todas as actividades do Grupo Banco Mundial e dos seus dois sócios menores. A integração era considerada uma forma de fazer com que as pequenas somas do GEF fossem mais longe mediante a "ambientalização" mais lata do desenvolvimento.

Mas a integração no objectivo principal não se realizou (Fairman 1996:82). Através do financiamento do GEF, o Banco Mundial tem abordado os indícios de problemas ambientais específicos, mas os fundos do GEF não contribuíram para empréstimos em sectores como a energia, silvicultura e agro-indústria, que são fundamentais para a protecção do clima e da biodiversidade (Young, 2002: 215, Horta 1998: 3). Uma avaliação oficial encomendada pelo GEF em 1998 chegou à mesma conclusão. A sua recomendação prioritária foi a necessidade de integrar objectivos ambientais na carteira geral de financiamentos globais do GBM, por exemplo, afastando-se dos empréstimos energéticos convencionais para passar a desempenhar um novo papel no financiamento das tecnologias de energia sustentável (Garrett *et al*, 1998: XV).

Tanto a Convenção das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas como a Convenção das Nações Unidas sobre a Biodiversidade adoptaram o GEF como mecanismo de financiamento interino em 1992. Mas o GEF nunca foi directamente responsável perante as Convenções e, apesar dos seus festejos iniciais por ser o resultado concreto da Conferência do Rio de 1992, a sua importância tem diminuído nos últimos anos.

Recentemente, numa iniciativa semelhante à da criação do GEF, o Banco Mundial assumiu-se como um dos protagonistas financeiros na área das alterações climáticas. Em causa estão cerca de 100 bilhões de dólares anuais até 2020, provindos tanto de fontes públicas como privadas, para ajudar os países em desenvolvimento na mitigação de efeitos ou na adaptação às alterações climáticas. Em antecipação de novos fluxos financeiros substanciais, em 2008, o Banco Mundial lançou o seu Quadro Estratégico sobre Alterações Climáticas e o Desenvolvimento, concebido para servir de modelo à canalização de financiamento em larga escala para os países em desenvolvimento, de forma a cobrir o custo adicional e os riscos para o desenvolvimento decorrentes das alterações climáticas.³

³ Banco Mundial (2008), *Desenvolvimento e Alterações Climáticas – Quadro Estratégico para o Grupo do Banco Mundial*, Washington, D.C.

Mais uma vez, a antecipação por parte do Banco Mundial dos entendimentos dos doadores parece ter valido a pena. Na Conferência das Partes (COP), uma cimeira sobre alterações climáticas realizada em Cancún em Dezembro de 2010, o Banco Mundial foi nomeado para servir de mandatário interino de um novo Fundo Verde do Clima (GCF). As modalidades exactas da acção do GCF e o papel do Grupo Banco Mundial, como administrador interino, ainda estão por determinar nas negociações internacionais em curso. Os governos dos países desenvolvidos continuam a considerar o Grupo Banco Mundial como a instituição mais adequada para gerir com prudência fiscal grandes fluxos de financiamento. A forma como o Banco Mundial, enquanto administrador interino do GCF, irá transcender as tradicionais relações doador-receptor e tornar-se um instrumento do princípio da UNFCCC que estabelece responsabilidades comuns mas diferenciadas, e que reconhece a dívida ecológica dos países do Norte para com o Sul, é ainda uma questão em aberto. Uma questão adicional também ainda em aberto é o impacto do crescente papel da China no Conselho de Administração do Grupo Banco Mundial. Enquanto o papel do G7 sobre este Conselho ainda é predominante, a China substituiu recentemente a Alemanha como terceira maior accionista da instituição, depois dos Estados Unidos e do Japão.

Perante a difícil situação económica dos países doadores tradicionais na sequência da pós-crise financeira, a expectativa é que o financiamento público de governos doadores para o GCF irá alavancar contribuições maiores por parte de fontes privadas. O uso de mercados de carbono, fundos de cobertura e de uma variedade de outros instrumentos financeiros mais ou menos opacos será considerado, a fim de cumprir a meta de transferência de 100 biliões de dólares por ano até 2020.

Enquanto o papel do Banco Mundial está ainda a ser debatido e a questão sobre se os fundos do GCF serão complementados por empréstimos do Banco Mundial continua por responder, o Banco Mundial desempenhará um papel influente como administrador interino do GCF e como líder do financiamento para o desenvolvimento. As próximas secções deste trabalho irão examinar mais detalhadamente a forma como o Grupo Banco Mundial aborda as preocupações ambientais na sua actividade regular de credor mais influente do mundo para o desenvolvimento.

UM QUADRO DE SALVAGUARDA AMBIENTAL E SOCIAL

"Se o Banco Mundial foi um problema no passado, ele pode e vai ser uma grande força na procura de soluções para o futuro",⁴ declarou o então presidente do Banco Mundial Barber B.

⁴ Discurso de Barber B. Conable, Presidente do Grupo do Banco Mundial, ao *World Resources Institute*, Washington, D.C., 5 de Maio de 1987.

Conable ao anunciar a criação de um Departamento de Meio Ambiente de nível superior em 1987. A promessa deste novo departamento foi que as preocupações ambientais seriam integradas em todos os empréstimos e actividades da política do Banco. Em grande parte espicaçado pelas críticas públicas aos principais programas do Banco Mundial, exemplificadas pela Polonoroeste no Brasil e pela Transmigração na Indonésia, que se tornaram exemplos emblemáticos da destruição de florestas tropicais e do empobrecimento das populações locais, o Banco reconheceu que devia adoptar o meio ambiente como causa própria.

No centro do compromisso do Banco Mundial situam-se dez Políticas de Salvaguarda Ambiental e Social, bem como uma nova Política de Acesso à Informação adoptada em 2010, que se baseia na presunção de que a maioria dos documentos deve ser disponibilizada ao público para aumentar a transparência e os resultados positivos para o desenvolvimento.⁵

As Políticas de Salvaguarda abrangem uma ampla gama de tópicos, incluindo desde a avaliação ambiental e o realojamento involuntário dos povos indígenas e florestas.⁶ As políticas foram concebidas de forma a que se evitasse que as pessoas e o meio ambiente fossem prejudicados em projectos apoiados pelo Banco, tais como o desenvolvimento de infra-estruturas, centrais eléctricas e grandes barragens, requerendo auscultação às pessoas afectadas na avaliação de impactos ambientais, incorporação de seus pontos de vista nos planos de realojamento e participação dos povos indígenas no desenvolvimento de planos destinados a beneficiá-los.

Ao contrário de sua Estratégia Ambiental, que é uma orientação voluntária para funcionários do Banco, as políticas de salvaguarda são obrigatórias. Isso significa que indivíduos ou comunidades que se sintam afectados negativamente por um projecto financiado pelo Banco podem apresentar queixa ao Painel de Inspeção do Banco Mundial e exercer pressão para que os seus problemas tenham solução sempre que as Políticas de Salvaguarda não sejam devidamente respeitadas.

Actualmente, o Banco Mundial iniciou um processo para actualizar e consolidar o seu Quadro de Políticas de Salvaguarda, pois o sistema actual é considerado complicado e moroso. Este processo deverá estar concluído em 2012. Enquanto a actualização das políticas é inerentemente uma boa ideia, há uma preocupação entre as organizações da sociedade civil que, sob o disfarce da "desobstrução

⁵ Para obter informações detalhadas sobre o acesso às informações, por favor consulte-se <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTANDOPERATIONS/EXTINFODISCLOSURE/0,,menuPK:64864911~pagePK:4749265~piPK:4749256~theSitePK:5033734,00.html>, Acedido em 13 de Maio de 2011.

⁶ Para uma lista de Políticas de Salvaguarda, veja-se <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/PROJECTS/EXTPOLICIES/EXTSAFEPOL/0,,menuPK:584441~pagePK:64168427~piPK:64168435~theSitePK:584435,00.html>, Acedido em 13 de Maio de 2011.

do sistema", haja o risco de minar o actual quadro regulamentar, em vez de o reforçar e alargar.

A *International Finance Corporation* (IFC), ramo importante do sector privado do Banco Mundial, tem uma Política de Sustentabilidade e Padrões de Desempenho distintos para os seus clientes do sector privado, que acaba de sofrer uma grande revisão.⁷

Tanto as Políticas de Salvaguarda como os Padrões de Desempenho abrangem apenas a área, cada vez menor, de projectos de financiamento tradicionais. No caso da IFC, por exemplo, 47% dos seus actuais empréstimos é agora canalizado através de intermediários financeiros, que não estão sujeitos ao mesmo grau de escrutínio ambiental e social. Quanto ao financiamento do sector público do Banco Mundial, cerca de 50% é actualmente dedicado a conceder empréstimos para reformas macro-políticas e apoio directo ao orçamento de governos de países em desenvolvimento. Estes empréstimos estão isentos de considerações sobre o impacto ambiental e social.

O PREÇO DAS ISENÇÕES

O ambiente é mais do que um sector específico. É transversal aos vários sectores, pois as actividades, tanto ao nível de projectos como ao nível da macro-política, têm impactos no meio ambiente e nos recursos naturais. Enquanto o Banco Mundial tinha prometido incluir o ambiente na sua esfera de actividade, assegurando que as preocupações ambientais seriam incorporadas em *toda* a sua carteira de actividades,⁸ as políticas de salvaguarda ambiental e social apenas foram aplicadas a operações específicas de investimento.

O ajustamento estrutural, que surgiu em força na década de 1980 quando a combinação da queda dos preços das mercadorias e o crescente défice do sector público levou à escalada de contracção da dívida por parte de muitos países, é um caso a apontar. Os empréstimos foram concedidos em troca da adopção, por parte dos governos, de um conjunto de reformas-padrão de política económica, onde se incluíram a desregulamentação, a privatização, a e a liberalização do comércio, e que ficou conhecido por Consenso de Washington. Todas estas medidas de reforma económica têm implicações ambientais e sociais que não foram adequadamente avaliadas e levadas em consideração.

⁷ Para informações adicionais consulte-se <http://www.ifc.org/ifcext/media.nsf/content/SelectedPressRelease?OpenDocument&UNID=0ADE5C1923DC4CF48525788E0071FAAA>. Acedido em 13 de Maio de 2011.

⁸ Banco Mundial (1995). *Mainstreaming the Environment*, Washington, D.C.: 3.

- Um exemplo seria a diminuição do papel do Estado nas economias nacionais apoiadas por empréstimos de ajustamento estrutural. Uma consequência não intencional foi a redução da capacidade nacional e local de gerir os problemas ambientais, tais como lidar com a desflorestação e a poluição da água. Os potenciais impactos que este facto teve nos meios de subsistência locais e de saúde pública não foram considerados (Saprin, 2004).
- Um relatório do Banco Mundial datado de 2000 reconheceu que os empréstimos às reformas de políticas macro económicas orientadas para o crescimento tiveram um impacto altamente negativo sobre as capacidades nacionais. "As décadas em se fizeram ajustamento também assistiram a uma deterioração significativa da qualidade das instituições públicas, à desmoralização dos funcionários públicos e ao declínio da eficácia da prestação de serviços em muitos países" (Banco Mundial, 2000: 37).
- O termo *ajustamento estrutural* foi substituído em 2004 pela noção de *empréstimo para políticas de desenvolvimento*, alargando o Consenso de Washington de forma a incluir *institution-building*, ênfase na boa governança e alertas sobre as forças corrosivas da corrupção.
- Terá isto contribuído para uma maior atenção para com a sustentabilidade ambiental? De acordo com o Grupo Independente de Avaliação (IEG) do próprio Banco Mundial, tal não aconteceu. Num relatório publicado em 2008, afirma que o Banco não tinha uma perspectiva sistemática de sustentabilidade ambiental em toda a sua política e instrumentos financeiros. Acrescenta ainda que os Documentos de Estratégia de Luta contra a Pobreza e outros de análise e/ou concessão de empréstimos não tinham atribuído uma prioridade suficiente ao meio ambiente e à gestão dos recursos naturais (Grupo Independente de Avaliação, 2008: 5).
- A área de financiamento do comércio constitui um exemplo ilustrativo dos elevados custos ambientais e sociais de isentar determinadas categorias de empréstimos do Quadro de Salvaguardas. Por exemplo, a *International Finance Corporation* do GBM concedeu empréstimos comerciais para apoiar empresas que exportam mercadorias específicas, como o óleo de palma, que actualmente tem uma procura muito elevada dada a importância crescente dos biocombustíveis na matriz energética de muitos países. Os impactos ambientais e os direitos humanos deste tipo de investimento tornaram-se tão problemáticos que, em 2009, o presidente do Banco Mundial Zoellick estabeleceu uma moratória sobre os investimentos relacionados com o óleo de palma e outras mercadorias cultivadas em grandes plantações de monocultura. Esta decisão foi o resultado de uma auditoria realizada pela Provedoria da *International Finance Corporation* na sequência de alegações por parte da sociedade civil de desflorestação maciça e de violação de direitos humanos ligados ao apoio da IFC a uma instalação comercial do Grupo Wilmar, uma das maiores empresas de plantação do mundo com extensas explorações na Indonésia e

na Malásia. A auditoria confirmou a negligência grave da IFC, bem como a violação de normas ambientais e sociais: "*Devido ao facto das pressões comerciais terem dominado o processo de avaliação da IFC, o resultado foi que as devidas avaliações ambientais e sociais não se realizaram conforme era exigido*".⁹

DIFICULDADES NA IMPLEMENTAÇÃO: PROJECTOS DE INVESTIMENTO

As Políticas de Salvaguarda do Banco Mundial e os Padrões de Desempenho do IFC aplicam-se ao financiamento de projectos tradicionais, tais como investimentos no desenvolvimento de infra-estruturas e petróleo, gás e mineração. A seguir, consideraremos sucintamente os investimentos no sector de energia e de apoio ao REDD+, já que ambos são particularmente sensíveis à problemática das alterações climáticas.

EMPRÉSTIMOS AO SECTOR ENERGÉTICO

Os Relatórios Anuais mais recentes do Banco Mundial sublinharam as ligações existentes entre as alterações climáticas e a pobreza. O relatório de 2009 afirmava que "*As Alterações Climáticas irão afectar mais gravemente as populações mais pobres e os países mais pobres, potencialmente invertendo décadas de conquistas do desenvolvimento...*".¹⁰ O Relatório Anual de 2010 enfatiza novamente que as alterações climáticas colocam os ganhos realizados na luta contra a pobreza, nas vidas e nos meios de subsistência de biliões de pessoas em risco.

Actualmente, a abordagem às alterações climáticas tornou-se um dos estandartes das actividades do Grupo do Banco Mundial (Banco Mundial, 2008). Os governos doadores encorajaram este desenvolvimento, assumindo o compromisso de doar 6,1 biliões de dólares adicionais aos Fundos de Investimento Climático geridos pelo Banco Mundial em 2008.¹¹

Esta bem-vinda mudança, que atribui maior importância às alterações climáticas, teria constituído uma oportunidade única de reformar a carteira do Grupo Banco

⁷ *Compliance Advisor Ombudsman (CAO)*, Auditoria dos Investimentos do IFC no Wilmar Trading, Relatório de Auditoria, Washington, D.C., 19 de Junho de 2009: 2.

¹⁰ Banco Mundial (2009). Relatório Anual 2009, Washington: 20.

¹¹ Comunicado de Imprensa do Banco Mundial, 26 de Setembro de 2008, <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:21916602~pagePK:34370~piPK:34424~theSitePK:4607,00.html>
Acedido em 19 de Maio de 2011.

Mundial e assegurar que todas as suas actividades de atribuição ou não de crédito são consistentes com os objectivos de protecção climática. No entanto, se a nova Estratégia sobre o Sector Energético da instituição, actualmente a ser preparada, contempla o apoio crescente às pessoas pobres em termos de acesso à energia e ao desenvolvimento baseado em baixas emissões de carbono, o Banco Mundial continua a ser um importante financiador de projectos de combustíveis fósseis. Os empréstimos aos projectos de carvão, o mais poluente de todos os combustíveis fósseis, atingiram níveis recorde nos últimos anos.¹² A central eléctrica a carvão Medupi, situada na África do Sul e a maior operação do Banco Mundial em África em 2010, constitui um dos mais recentes e controversos investimentos do Banco Mundial.

A central eléctrica Medupi é financiada através de um empréstimo do Banco Mundial de 3,75 biliões de dólares à Eskom Holding, Ltd., uma empresa estatal sul-africana (Banco Mundial, 2010: 20), que financia a central eléctrica a carvão que produz 4.800 MW, sendo assim uma das maiores do mundo. O financiamento inclui ainda 200 milhões de dólares para energias renováveis, o que constitui uma pequena fracção do investimento total.

A fábrica Medupi usará carvão super-crítico, que queima o carvão de forma mais eficiente do que as termoelectricas a carvão normais. Mas isso não a torna uma "opção de baixo carbono" e irá condenar a África do Sul a queimar carvão nas próximas décadas. O próprio Banco estima que, trabalhando na sua potência máxima, a Medupi libertará 30 milhões de toneladas de CO₂ por ano, embora afirme que o aumento líquido das emissões de CO₂ será consideravelmente menor, porque o projecto irá proporcionar o acesso energético aos pobres e substituir geradores a diesel, velas e querosene.¹³

Mas as ONGs sul-africanas e as pessoas afectadas ainda não se mostraram convencidas, tendo enviado uma queixa ao Painel de Inspeção do Banco Mundial, onde afirmam que o projecto irá provocar poluição maciça e causar danos significativos na sua saúde, modos de vida e no meio ambiente.¹⁴ Além disso, consideram que o projecto é um subsídio às grandes empresas, que pouco farão para fornecer energia às populações locais. De acordo com Bobby Peek, Director da ONG *GroundWork* na

¹² Meinhard-Gibbs, Heike e Bast, Elizabeth (com Kretzman, Steve), World Bank Group Energy Financing – Energy for the Poor?, Oil Change International, Washington, Outubro de 2010, disponível em <http://priceofoil.org/wp-content/uploads/2010/10/ociwbgeneryaccessfin.pdf>

¹³ Banco Mundial, Documento de Avaliação do Projecto (Project Appraisal Document), Relatório N° 53425-ZA, Washington, 19 de Março de 2010: 49.

¹⁴ O pedido do Painel de Investigação encontra-se disponível em [http://siteresources.worldbank.org/EXTINSPECTIONPANEL/Resources/Request_for_Inspection_\(PUBLIC\).pdf](http://siteresources.worldbank.org/EXTINSPECTIONPANEL/Resources/Request_for_Inspection_(PUBLIC).pdf). Acedido em 23 de Maio de 2011.

África do Sul, "*Este projecto destina-se a garantir o fornecimento ininterrupto de energia às grandes corporações, tais como fundições e indústrias de mineração a preços especiais acordados secretamente. Não é para os milhões de pessoas pobres que não podem pagar ou não têm acesso à electricidade. A África do Sul não precisa deste empréstimo*".¹⁵

O Painel de Inspecção do Banco Mundial realizou uma visita de campo inicial e encontrou provas suficientes para justificar uma investigação alargada de possíveis violações das Políticas de Salvaguarda Ambiental e Social.¹⁶ A investigação deverá estar concluída no final de 2011.

Há muitos anos que os investimentos do Grupo Banco Mundial em petróleo, gás e mineração são objecto de controvérsia por causa da sua associação com a degradação ambiental, violação dos direitos humanos e corrupção. A fim de solucionar alguns desses problemas, em 2000, o Banco Mundial contratou a Extractive Industries Review (EIR), dirigido por Emil Salim, um ex-ministro do Ambiente da Indonésia. A missão da EIR era fornecer um conjunto de recomendações para orientar os investimentos do Grupo Banco Mundial no sector extractivo, com o objectivo de garantir a sua compatibilidade com a redução da pobreza e o desenvolvimento sustentável. O relatório da EIR, publicado em 2003, recomendou a suspensão imediata de todos os investimentos em carvão e uma eliminação gradual, de forma mais ampla, dos investimentos em combustíveis fósseis. Além disso, apelou à melhoria do diálogo, ao respeito pelos direitos humanos, aos processos participativos na tomada de decisões e às boas práticas ambientais em projectos extractivos (EIR, 2003). Mas até à data, os empréstimos à extracção de combustíveis fósseis, incluindo carvão, continuam a desempenhar um papel dominante na carteira energética do GBM e as recomendações do EIR continuam por implementar.

Numa escala mais ampla, o Grupo Independente de Avaliação (IEG) do GBM analisou a sustentabilidade ambiental de uma carteira de investimentos do GBM de 400,000 milhões de dólares para os anos 1990-2007. A avaliação concluiu que, embora a atenção para com o ambiente tenha aumentado ao longo desses anos, o Grupo Banco Mundial não tinha posto em prática as considerações de sustentabilidade ambiental ao conceder empréstimos para a construção de grandes barragens, agro-negócios, gasodutos e outros projectos (Grupo Independente de Avaliação, 2008).

¹⁵ Bank Information Center (2010). Comunicado de Imprensa, "South Africans say 'no' to Eskom coal", Washington, 6 de April.

¹⁶ Declaração de Roberto Lenton, presidente to Painel de Inspecção. Disponível em http://siteresources.worldbank.org/EXTINSPECTIONPANEL/Resources/Final_Elig_Rpt_for_Disclosure.pdf. Acedido em 23 de Maio de 2011.

MUDANÇAS CLIMÁTICAS E FLORESTAS: OPORTUNIDADES E RISCOS DO REDD+

A destruição das florestas tropicais representa aproximadamente 17% das emissões de gases com efeito estufa gerados pela actividade humana. A ideia inicial do REDD (*Redução das Emissões da Desflorestação e Degradação Florestal*) era que, ao compensar os países em desenvolvimento pela diminuição das suas taxas de desflorestação, criar-se-iam oportunidades rentáveis e de curto prazo para estabilizar o clima mundial. Além disso, traria outros benefícios, tais como a protecção da biodiversidade e a criação de rendimentos para o desenvolvimento económico.¹⁷

Compensar os países que reduzissem as suas taxas de desflorestação a partir de uma dada base (a desflorestação que teria acontecido de qualquer maneira) corria o risco de estimular incentivos perversos. Alguns governos poderiam ter decidido acelerar as taxas de desflorestação nos seus países, a fim de se qualificarem para receber pagamentos mais elevados. Para resolver este problema, REDD transformou-se na REDD+, que também contempla a compensação de actividades que contribuam para a conservação florestal, gestão florestal sustentável e aumento das reservas de carbono.

A REDD+ apresenta tantas oportunidades como riscos. As oportunidades são a abertura de espaço político para abordar questões de governação, corrupção e direito à terra, bem como encontrar soluções para as causas subjacentes à desflorestação. Do lado de risco encontram-se as questões de especulação imobiliária, a expulsão de populações dependentes da floresta, a perda de sistemas de conhecimento tradicionais e a fraude e corrupção resultantes da protecção de interesses que procuram lucrar com negócios de carbono rentáveis. Além disso, há o risco de que a procura endémica de aluguer em países com sistemas de governação pobres levará a que a REDD + ganhe pontos que não representam reduções genuínas de emissões de CO₂ (Lohmann, 2009).

A *Forest Carbon Partnership Facility* (FCPF) do Banco Mundial é a iniciativa mais importante de todas as relacionadas com a REDD+. Entrou em vigor em Junho de 2008 e consiste de duas partes: um mecanismo REDD-Readiness para preparar os países para a REDD, e um Fundo de Carbono para encorajar transacções de financiamento de carbono.¹⁸ O Fundo de Carbono, que está programado para tornar-se plenamente operacional em 2011, permitirá aos países participarem nos mercados globais de

¹⁷ São vários os documentos sobre o REDD+ disponíveis no Center for International Forestry Research (CIFOR) em URL <http://www.cifor.cgiar.org>.

¹⁸ Para mais informações sobre o website do FCPF consulte-se <http://www.forestcarbonpartnership.org/fcp/>

- carbono. O objectivo é que os países vendam as suas Reduções de Emissões (REs) a compradores que sintam ser mais rentável comprar REs do que satisfazer as suas próprias metas de redução de emissões através de meios tecnológicos ou outros.
- O FCPF estabeleceu vários critérios que devem ser incluídos nos mecanismos de Preparação do REDD+, incluindo consultas à sociedade civil e aos povos indígenas. De acordo com a Carta do FCPF, as Políticas de Salvaguarda Ambiental e Social do Banco Mundial incluem-se nas iniciativas de REDD+, embora haja ambiguidade relativamente ao facto da salvaguarda se aplicar às fases de planeamento ou só mais tarde, durante a implementação dos projectos (*Forest Carbon Partnership Facility*, 2011).
- A Floresta da Bacia do Congo é a segunda maior depois da Amazônia e representa uma das regiões onde o FCPF está a abrir caminho em termos da implementação do REDD+. Um dos países clientes é a República Democrática do Congo (RDC), que abrange mais da metade da floresta da Bacia do Congo. A RDC é um exemplo crítico de como as preparações para a implementação do REDD+ na prática são difíceis. As instituições são fracas e não estão presentes em grandes áreas do país. As questões relativas à propriedade da terra, direitos de utilização de recursos e de partilha dos benefícios decorrentes dos pagamentos do REDD+ continuam por resolver (Horta, 2009).
- A República Democrática do Congo tem um historial muito mau de utilização do rendimento da sua enorme riqueza de minerais e outros recursos naturais para fins de redução da pobreza. As organizações da sociedade civil na região estão preocupadas com o facto de a agricultura itinerante ser considerada um condutor primário da deflorestação, enquanto a indústria madeireira e de mineração de larga escala são deixadas à margem do problema. Poderemos estar perante um cenário no qual os pobres serão culpabilizados pela deflorestação enquanto os benefícios do REDD+ revertem para os interesses poderosos.
- Na RDC como noutros, sítios, será necessário um enorme esforço para garantir que os rendimentos provenientes do REDD+ serão partilhados com as populações que vivem nas áreas de floresta (Sunderlin *et al*, 2008).
- A experiência do próprio Banco Mundial no sector florestal da RDC não é encorajadora. Em 2007, o seu Painel de Inspeção investigou os investimentos florestais na RDC, e o relatório concluiu que as actividades do Banco se concentravam na produção de madeira industrial, tendo ignorado as questões ambientais e socioeconómicas, incluindo as necessidades dos cerca de 40 milhões de pessoas que dependem dos recursos florestais para subsistir (Painel de Inspeção, 2007).
- Um problema central para o FCPF do Banco Mundial é que o seu calendário acelerado para ajudar os países na preparação para o REDD+, e a participarem nos mercados de carbono, não é facilmente conciliável com a necessidade de ampla participação e fortalecimento das instituições nacionais, que exigem prazos mais longos.

UMA CULTURA EMPRESARIAL EM DESACORDO COM A SUSTENTABILIDADE

Tal como este texto procurou demonstrar, a agenda ambiental do Grupo Banco Mundial continua por concluir. A falta de coerência política é ilustrada pelo papel crescente do GBM no financiamento climático e, simultaneamente, pelo seu financiamento para o desenvolvimento em larga escala de combustíveis fósseis, que condena os países em desenvolvimento a elevadas emissões de gás com efeito estufa durante as próximas décadas.

O Grupo de Avaliação Independente (IEG) do Banco Mundial documentou um programa de investimento estático e problemático no sector energético, no qual os incentivos à concessão de empréstimos extremamente necessários para a eficiência energética e energia renovável não avançam (IEG, 2008: ix). A IEG também tem apelado para avaliações ambientais e económicas de investimentos em energias mais rigorosas, bem como à reformulação do sistema de incentivo internos do GBM.

Nas últimas duas décadas, os relatórios de avaliação do IEG, bem como as conclusões e recomendações de ambos os Painéis internos e externos e Comissões, têm fornecido valiosos contributos com o objectivo de melhorar a sustentabilidade ambiental das operações do Grupo Banco Mundial. Mas o GBM tem principalmente percorrido um caminho que tem sido alvo de sérias críticas (IEG, 2008: xxv).

Como explicar a falta de coerência entre o discurso oficial sobre o ambiente e as decisões de financiamento real?

O problema central foi identificado já em 1992 por Willi Wapenhans, um antigo Vice-Presidente do Banco Mundial, que se referiu à "cultura de aprovação" (de empréstimos) institucional como um obstáculo fundamental à melhoria da qualidade do crédito concedido (Wapenhans, 1992). Os incentivos dados ao pessoal interno baseiam-se na movimentação do dinheiro e não em resultados reais em termos de redução da pobreza ou promoção do desenvolvimento sustentável. A falta de atenção prestada aos resultados reais tem sido documentada em vários relatórios de avaliação interna, que têm consistentemente apontado graves deficiências no acompanhamento e supervisão das operações apoiadas pelo GBM (OED, 2000; OED, 2002; IEG, 2008). Mas os resultados da avaliação não levaram a mudanças significativas.

O ex-funcionário do Banco Mundial Steve Berkman descreve a situação numa linguagem extremamente vivida: "*Obcecados com a movimentação de dinheiro para avançarmos nas nossas próprias carreiras, de alguma forma esquecemos as nossas responsabilidades fiduciárias e a simples lógica antiquada, à medida que aprovámos empréstimo após empréstimo, enriquecendo os corruptos e assegurando que os pobres permanecem em situação de pobreza*" (Berkman, 2010: 159).

As actuais mudanças geopolíticas a nível global, com o poder crescente da China, Índia, Brasil e de outras potências em desenvolvimento, estão igualmente a fazer com que estes países tenham um poder crescente no Conselho de Administração Executivo do Banco Mundial. A importância das potências emergentes já conduziu à implementação de novas tendências, como o uso de sistemas do país, ou seja, a substituição das Políticas de Salvaguardas do Banco Mundial pelas normas ambientais e sociais existentes nos países mutuários. Isso poderia até ser positivo, desde que a responsabilização pública seja integrada nestes sistemas. No entanto, se a abordagem implícita nos sistemas dos países impedir a monitorização independente dos impactos ambientais e sociais, então esse sistema irá servir principalmente para mobilizar grandes quantidades de dinheiro com fraca responsabilização dos responsáveis.

O desenvolvimento sustentável continuará a ser, em grande parte, evasivo, enquanto as forças políticas e económicas que impulsionam práticas insustentáveis não forem objecto de uma abordagem. Até que ponto os governos dos países desenvolvidos ou os novos poderes no cenário global, com uma voz importante no Banco Mundial, irão desenvolver a vontade política de combater as causas profundas dos problemas ambientais que assolam o nosso planeta é uma questão que permanece em aberto.

Referências bibliográficas

Berkman, Steve (2008), *The World Bank and the Gods of Lending*, Sterling, Virginia: Kumarian Press.

Compliance Advisor Ombudsman (2009), *Audit of IFC's Investments in Wilmar Trading* (IFC No. 20348), Delta-Wilmar CIS (IFC No. 24644) Wilmar-WCAP (IFC No. 25532=, Delta-Wilmar CIS Expansion (IFC No. 262719, Audit Report, Washington, D.C.: International Finance Corporation, June 19.

The Extractive Industries Review (2003), *Striking a Better Balance*, Jakarta, Indonesia and Washington, D.C. Available at URL [http://irispublic.worldbank.org/85257559006C22E9/All+Documents/85257559006C22E985256FF6006843AB/\\$File/volume1english.pdf](http://irispublic.worldbank.org/85257559006C22E9/All+Documents/85257559006C22E985256FF6006843AB/$File/volume1english.pdf)

Fairman, David (1996), “The Global Environment Facility: Haunted by the Shadow of the Future” in Keohane, R.O. and Levy, M.A. (ed) *Institutions for Environmental Aid*, Cambridge, Massachusetts and London: the MIT Press.

Forest Carbon Partnership Facility (2011), *Revised Charter*. Washington, D.C.: The World Bank. Available at URL <http://www.forestcarbonpartnership.org/fcp/node/43/>

Horta, Korinna (1998), “Global Environment Facility”. *Foreign Policy in Focus*, Vol. 3, No 39: 4.

- Horta, Korinna** (2008), *The Politics of Policy and Practice – International Financial Institutions and Biodiversity*. Koeln: Lambert Academic Publishing.
- Horta, Korinna** (2009), *Global Climate Politics in the Congo Basin*. Berlin: Heinrich Boell Stiftung.
- Independent Evaluation Group** (2008), *Environmental Sustainability – An Evaluation of World Bank Group Support*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Independent Evaluation Group** (2008), *Climate Change and the World Bank Group*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Independent Evaluation Group** (2010), *Safeguards and Sustainability in a Changing World, An Independent Evaluation of World Bank Group Experience*. Washington, D.C.: The World Bank.
- The Inspection Panel** (2007), *Investigation of Forest Sector Operations in DRC, Report N° 40746-ZR*. Washington, D.C.: The World Bank, August 31.
- The Inspection Panel** (2009), *The Inspection Panel at 15 Years*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Lohmann, Larry** (2009), *When Markets are Poison – Learning about Climate Policy from the Financial Crisis*, United Kingdom: The Cornerhouse. Available at <http://www.thecornerhouse.org.uk>.
- Meinhard-Gibbs, Heike and Bast, Elizabeth** (October 2010), *World Bank Group Energy Financing – Energy for the Poor?* Washington, D.C.: Oil Change International. Available at URL <http://priceofoil.org/wp-content/uploads/2010/10/ociwb-genergyaccessfin.pdf>.
- Operations Evaluation Department–OED** (2000), *Safeguard Policy Framework: OED Comments on Systemic Issues*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Operations Evaluation Department–OED** (2002), *Promoting Environmental Sustainability in Development – An Evaluation of the World Bank’s Performance*. Washington, D.C.: The World Bank.
- Porter, Gareth et al.** (1998), *Study of the GEF’s Overall Performance*. Washington, D.C., The Global Environment Facility.

- Saprin-Structural Adjustment Participatory Review Network** (2004), *Structural Adjustment – The Sapri Report*. London and New York: Zed Books.
- Sunderlin, William** et al. (2008), *From Exclusion to Ownership*. Washington, D.C.: Rights and Resources Initiative.
- Wapenhans, W.A.** (1992), *A Report of the Portfolio Taskforce*. Washington, D.C.: The World Bank.
- The World Bank** (1992), *Environment and Development – World Development Report*, Washington, D.C.: The World Bank.
- The World Bank** (1995), *Mainstreaming the Environment*, Washington, D.C.: The World Bank.
- The World Bank** (2010), *Project Appraisal Document, Report N° 53425-ZA*, Washington, D.C.: The World Bank, March 19.
- The World Bank** (2000), *Can Africa Claim the 21st Century?*, Washington, D.C.: The World Bank.
- The World Bank** (2001), *Making Sustainable Commitments - An Environment Strategy for the World Bank*. Washington, D.C.: The World Bank.
- The World Bank** (2008), *Development and Climate Change – A Strategic Framework for the World Bank Group*, Washington, D.C.: The World Bank.
- The World Bank** (2009), *Annual Report*. Washington, D.C.: The World Bank.
- The World Bank** (2010), *Annual Report*. Washington, D.C.: The World Bank.
- The World Bank** (March 19, 2010), *Project Appraisal Document, Report N° 53425*, Washington, D.C.: The World Bank.
- Young, Zoe** (2002), *A New Green Order? The World Bank and the Politics of the Global Environment Facility*. London and Sterling, Virginia: Pluto Press.

As relações internacionais do ambiente: Exemplos práticos do multilateralismo ambiental

FILIPA TIAGO GOMES

Aluna do Programa de Doutoramento em Políticas Públicas do ISCTE-IUL. Mestre em Gestão do Território – Ambiente e Recursos Naturais pela Faculdade de Ciências Sociais e Humanas (Universidade Nova de Lisboa), em 2012. Licenciada em Relações Internacionais pela Universidade Autónoma de Lisboa, em 2009.

As relações internacionais do ambiente: Exemplos práticos do multilateralismo ambiental¹

INTRODUÇÃO

Embora existam testemunhos relevantes da urgência de uma dimensão internacional na resposta às questões ambientais já desde os finais do século XIX, a verdade é que só em meados do século XX, e mais propriamente a partir da década de 60, começam a haver sinais significativos da implementação do Multilateralismo como tentativa de resposta a uma crescente “crise ambiental”, cujos contornos planetários, começou-se então a compreender, exigiam uma ação concentrada de todos os Estados. De facto, e antes desta “nova era” do Multilateralismo Ambiental, o Ambiente, e tudo o que lhe dizia respeito, era percebido como um assunto local ou regional, e somente com as primeiras (reconhecidas oficialmente) degradações ambientais consequentes de situações como a revolução industrial ou a globalização, os problemas que outrora pareciam manifestar-se num espaço delimitado e sem influência do e para o Ser Humano, passaram a ter um “estatuto” transnacional e de importância acrescida.

O Multilateralismo tem sido amplamente aceite como o *modus operandi* da política internacional, nomeadamente da política internacional ambiental. De facto, as últimas décadas de relativa instabilidade internacional fizeram com que as Nações se apercebessem de que muitos dos desafios contemporâneos são demasiado vastos

¹ O conteúdo da Comunicação faz parte da Dissertação de Mestrado em Gestão do Território – Ambiente e Recursos Naturais. Disponível *online* em: <http://hdl.handle.net/10362/7546>

e complexos para que qualquer Estado, ou até um determinado grupo deles, consigam fazer-lhes frente sozinhos; dentre desses desafios mundiais com uma gestão potencialmente facilitada pela cooperação multilateral, muitos deles são de carácter ambiental. Mas o facto de nenhum Estado poder entrar numa luta desse cariz sozinho, trás tanto de benefícios como de constrangimentos: as suas ações, em conjunto com outras, tornam-no, a ele e à luta transnacional que se trava, mais fortes, mas as suas (ou de outros) inações podem muito bem afetar toda a cadeia cooperativa entretanto formada. Entretanto, entende-se que tanto para uns, como para outros, e seja qual for o grau de desenvolvimento, o Ambiente “esbarra”, na grande maioria das vezes, com as políticas de desenvolvimento económicas mais ambiciosas, que geralmente acarretam um nível de poluição e/ou utilização desmedida de recursos que ultrapassa o nível ótimo do desenvolvimento sustentável. Além disso, ainda existe quem confunda “governança” com “governação”, e, portanto, se preocupe com que as ações multilaterais possam por em causa a soberania do Estado.

Mas existem respostas para estas e outras críticas: questões relativas à carga burocrática podem ser amenizadas ou resolvidas através de um modelo mais cuidado de medidas e instituições multilaterais. Da mesma forma, as organizações internacionais e seus respetivos órgãos não têm intenção de “roubar” a soberania dos Estados, mas sim ajudar a alcançar aquilo nenhuma Nação consegue sozinha, nem tão pouco de interferir com a economia de mercado, mas sim ajudar a encontrar mecanismos que ajudem a torná-la mais eficiente e equitativa: «...*Multilateralism not only represents the most efficient, most effective, and most egalitarian approach to addressing global environmental issues, it is quite simply the only approach that brings with it the authority, legitimacy, and resources required to tackle so vast and complex problem...*» (Powell, 2003:12).

Será assim simples entender porque é que no meio de uma imensidão de cerca de 700 Acordos Multilaterais Ambientais (*Multilateral Environmental Agreements – MEA*) (Mitchell, 2002-2011, consulta *online*), se torna evidente a crucialidade da determinação e convergência das Partes em negociarem e, principalmente, em implementarem os MEA nas suas políticas nacionais, pois só assim as normas internacionalmente estabelecidas poderão ter algum tipo de sucesso. Entretanto, e intrínseco a este cenário, encontram-se uma diversidade de *Atores*, de onde se destaca, enquanto pioneira e impulsionadora do Multilateralismo Ambiental, a Organização das Nações Unidas (ONU), mas também uma pluralidade de Estados, instituições e organismos governativos, e uma discrepância de interesses que tornam o Multilateralismo, por si só complexo, ainda mais extraordinário quando agregado à componente “ambiental”: com efeito, as questões do Ambiente são de uma imensidão e brutalidade, por vezes, pouco mesuráveis ou explícitas, estando longe de

serem resolvidas de uma única forma, e muito menos através de ações isoladas; por outro lado, as medidas que realmente produzem algum tipo de efeito, raramente o alcançam de forma imediata ou palpável, e muito embora estejam mais do que provados os benefícios económicos derivados de um “desenvolvimento sustentável”, nem sempre o investimento ao nível das energias limpas, gestão dos resíduos e de recursos, etc., tem um retorno (económico ou ambiental) imediato, estando longe do ambicionado “lucro fácil” e, por isso, da mudança de mentalidade de muitos.

Atualmente, torna-se cada vez mais importante enquadrar o Multilateralismo Ambiental através da compreensão das características que o têm vindo a delinear ao longo das últimas décadas, como quais os seus principais atores e instituições, de que forma progridem os processos que desencadeia, como se pode aplicar e otimizar os seus feitos, e, acima de tudo, entender o que está mal em todo esse cenário e que soluções podem existir para o melhorar; com efeito, pensa-se que só assim é possível definir um caminho assertivo para se fazer frente a uma crise com as dimensões da ambiental.

Foi precisamente desta convicção que surgiu a vontade de entender melhor as especificidades e em que contornos das Relações Internacionais contemporâneas se desenvolve o Multilateralismo Ambiental. Paralelamente, também se percebeu que este é um tema que não parece merecer a devida atenção, nomeadamente numa abordagem nacional, considerando-se que o acrescento de uma investigação teórica e alargada acerca desta temática poderia não só ajudar potenciais interessados a entendê-la melhor, como a avançar com linhas de pensamento que, no futuro, possam originar estudos mais centralizados no papel de Portugal no Multilateralismo Ambiental, bem como de que forma esses “impulsos externos” influenciam a política ambiental portuguesa.

O PROCESSO DA ELABORAÇÃO DOS TRATADOS: QUE (IM)PRODUTIVIDADE?

Os MEA, por estarem sujeitos às regras instituídas na *Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados* (1969), partilham as mesmas características que outros tratados internacionais, contudo, pode atribuir-se-lhes uma merecida definição própria: são documentos intergovernamentais com o propósito máximo declarado de prevenir ou gerir os impactos humanos nos recursos naturais. Por tal, são juridicamente vinculativos para os países que deles se tornem Parte através da sua *ratificação* ou *adesão*, mas também perante os que os aceitem através da sua *assinatura*, pois esse ato subentende, por si só, um “acordo oficial” entre os Estados e os MEA, onde os primeiros não deverão agir em desconformidade, ou pondo em causa os obje-

tivos e propósitos daqueles instrumentos. Por não serem meras declarações de intenções, e sim instrumentos do Direito Internacional, devem ser vistos como ferramentas válidas e efetivas na implementação de políticas que tenham como objetivo a proteção ambiental e o desenvolvimento sustentável, podendo e devendo ser usados por toda a comunidade internacional no sentido de efetivar esses pressupostos (Dodds *et al.*, 2007).

Além disso, e muito embora não exista uma estrutura própria definida para este tipo de instrumentos, há que ter em conta algumas características que de certa forma os personalizam: p. ex., quando se trata de regular questões ambientais regionais ou globais, são normalmente adoptadas as Convenções-Quadro, o que permite um desenvolvimento mais abrangente e dinâmico do instrumento em causa, nomeadamente através da pré-definição e estabelecimento de uma série de obrigações gerais e de procedimentos de adopção e adaptação de potenciais pós-acordos (Sands, 2009). De facto, a maioria dos tratados ambientais não são caracteristicamente compostos por regras específicas, claras e detalhadas, pelo contrário; por norma, o que fica estabelecido é um quadro genérico de princípios e requisitos, incentivando os Estados Parte a, com vista a colmatar essa falta de assertividade, adotarem todas as medidas apropriadas de adaptação e mitigação aos desequilíbrios ambientais, nomeadamente instrumentos complementares ao processo de desenvolvimento dos MEA, de onde se destacam, pelas suas particularidades normativas, os *Protocolos*.

A vantagem de se regular os desequilíbrios ambientais desta forma, através das Convenções-Quadro e seus Regimes, prende-se precisamente pelo facto de que as suas normas e padrões podem ser facilmente alteradas ou reforçadas, consoante a evolução do conhecimento científico, ou por necessidade de adaptação a novas realidades socioeconómicas, entre outras hipotéticas situações. Aliás, nesta linha de ideias, nem sempre será justo o destaque dispensado ao papel dos *Protocolos* na normatização ambiental, uma vez que, não raras as vezes, é a designada “*Soft Law*” (*Resoluções, Declarações de Princípios ou Recomendações*, etc.) que fica encarregue de dar “consistência” às normas por vezes demasiadamente “abrangentes” das Convenções-Quadro ambientais. Por outro lado, é também essa “abrangência” que merece as principais críticas por parte da opinião pública internacional, que desde os primórdios do Multilateralismo Ambiental, e com um tom cada vez mais austero, recorre frequentemente à utilização de adjetivos como “*vagos*”, “*vazios de conteúdo*”, “*abstratos*”, entre outros, para descrever a abordagem demasiado genérica e a conseqüente incapacidade de ação desses instrumentos. Porém, será condescendente encarar-se estes instrumentos e todo o processo que os engloba de “ânimo leve”, ou seja, enumerando todos os seus defeitos e ignorando as dificuldades que enfrentam? Reflita-se sobre o que diz Kate O’Neill (2009) a esse propósito:

«...*The construction of international environmental treaty regimes rests on a complex process of bargaining and negotiation among nation states (...)* States often have different, frequently conflicting interests around a particular issue area. They may not always trust their negotiating partners (...) or they may be unwilling to make concessions (...) Government representatives are concerned about domestic costs (...) Multiply all this factors by the number of states involved in negotiations, and it may seem surprising that any cooperative agreements are agreed upon in the first place...» (Kate O'Neill, 2009:81).

Tanto antes, como após as negociações terem início, é crucial a adoção de ações que assessorem o “*Treaty-making Process*”, permitindo que este siga uma conduta organizada e faseada, e minimizando os vários impasses típicos das negociações dos MEA que normalmente atrasam, ou chegam mesmo a por em causa, a sua aprovação e consequente aplicação; assim, são várias as opções de medidas que, ao serem adotadas de forma paralela, potenciam as negociações e preparam os Estados para a implementação do documento, tais como: a troca de informação constante entre as Partes envolvidas; consultas oportunas no decorrer das negociações; realização de *workshops* acerca de como efetivar a implementação dos MEA; coordenação institucional e ministerial ao nível nacional; e evitar sobreposições e encorajamento de sinergias internas envolvendo os MEA existentes (Bruch *et al.*, 2006). Porém, e apesar de otimizarem o processo de elaboração de tratados, estas medidas, por si só, não resolvem todos os problemas que daí possam advir. Nesse sentido, serão em seguida avançados cinco exemplos de situações potencialmente impeditivas ao bom desempenho do “*Treaty-making Process*”, e que devem, obviamente, ser evitadas tanto quanto possível.

Uma primeira situação é a inexistência de um procedimento formal que indique como devem ser preparadas as negociações pelos Estados Parte, i.e., um documento oficial que possa orientar os Governos em como planear as reuniões multilaterais em torno dos MEA, não só as “excecionais”, como podem ser consideradas as que conduzem à elaboração de novos tratados, mas também as situações mais “regulares”, como são a maioria das COP realizadas.

Uma segunda situação recorrente na malformação do “*Treaty-making Process*” é a falta de pesquisas intensivas que mostrem a efetiva necessidade do instrumento internacional em causa, i.e., é crucial que os Estados que colocam o problema ambiental na agenda política, bem como os que, entretanto, se juntam a eles, tenham a “lição bem estudada”. Tal indigência pode ser bastante óbvia, contudo existem exemplos de situações em que Estados mais cépticos ou mais preocupados com os seus interesses nacionais “boicotaram” as negociações com pareceres científicos que melhor servissem as suas posições, e que facilmente destronaram os primeiramente avançados.

Uma terceira situação prende-se com a aprovação do “*draft*” do texto, sendo esta largamente identificada como a fase onde as negociações atrasam substancialmente:

aqui, as discussões giram em torno da estrutura normativa e/ou textual do documento, i.e., podem surgir devido à falta de concordância acerca das disposições de um qualquer artigo e/ou por uma simples questão de semântica.

Uma quarta situação, desta feita no contexto de tomada de decisões, é o processo de votação, o qual é normalmente definido pelas Convenções, e, de uma forma mais específica, pelas “*Rules of Procedure for Meetings of the Conference of the Parties*”². No geral, o processo de “*Decision-making*” nas negociações dos MEA segue o “Princípio do Consenso”, que, na prática, pode ser inserido algures entre a “unanimidade”, preservando a todas as Partes o direito de rejeitarem uma decisão indesejada, e a “maioria qualificada”, não requerendo para isso um voto positivo de todas as Partes. Além disso, as decisões não são tomadas, por norma, através de votos de qualidade, mas sim através da remoção gradual de objeções a certos aspetos do “*draft*” do tratado, conduzindo assim a acordos mais robustos e difíceis de contestar, principalmente porque as Partes “indiferentes”, ou seja, as que até então não se tinham manifestado nem contra, nem a favor, acabam por se acomodar ao resultado final, potenciando a sua sustentação (Gehring, 2008).

A tentativa de resolver de forma consensual as contendas que vão surgindo tem tido resultados relativamente eficazes: repare-se que é bastante difícil convencer um qualquer Estado a aplicar internamente uma medida com qual não concorda e que não apoiou durante as negociações; por outro lado, o facto de alguns Estados terem mais poder de influência quando o que está em causa é persuadir potenciais indecisos, torna o consenso nas tomadas de decisões no Multilateralismo Ambiental extremamente ambíguo, e alvo de imensas críticas e reflexões. Entretanto, e tal como reflete Kate O’Neill (2009), não há nada como uma “boa crise” (ambiental, entenda-se) para que os Estados reúnam os seus esforços no sentido de resolverem um problema comum. Porém, pensa-se que nem sempre este tipo de “pressão”, nomeadamente em moldes exagerados, pode conduzir a resultados favoráveis; com efeito, a “pressa” de obter resultados pode deixar pendentes uma série de questões que, em certos contextos, nunca chegam a encontrar uma solução adequada, com todas as consequências negativas que tal pode impelir na preservação e sustentabilidade do Meio.

Por fim uma quinta situação, nem sempre tida em conta, mas relevante para o bom desempenho de um qualquer “*Treaty-making Process*”: a continuidade das Delegações de negociação. De facto, «...*States often rotate negotiators. This means that no one really has a complete picture of what happened in previous negotiations or necessarily understands the broader context and history of issues currently under discussion...*» (Bruch et al.,

² Ver, p. ex., as “*Rules of Procedure*” da Convenção sobre a Diversidade Biológica: <http://www.cbd.int/doc/legal/cbd-rules-procedure.pdf>.

2006:88), sendo nesse sentido de evitar alterações frequentes nas Delegações nacionais, assegurando assim a sua continuidade, efetividade e robustez. Contudo, e quando tal for, fruto das habituais alterações governativas, perfeitamente inevitável, existem alternativas que podem ajudar à transição das Delegações, nomeadamente a implementação de uma plataforma onde toda a informação relevante ao Multilateralismo Ambiental possa ficar corretamente arquivada e organizada, e assim servir de auxílio aos negociadores, demais autoridades ministeriais e restantes Atores envolvidos, ou até mesmo enquanto base de dados disponível para o público em geral, nomeadamente no que diz respeito aos académicos³.

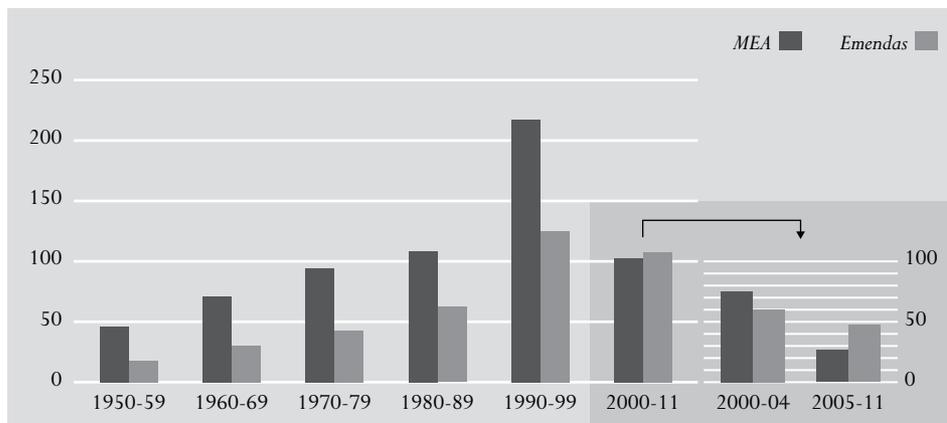
Entretanto, do decurso dos Regimes ambientais têm emergido duas características paradoxas que continuam a confundir alguns dos autores de referência: por um lado, estes compreendem uma componente institucional *sui generis* que permite às Partes um ajustamento constante a novas circunstâncias e obrigações, bem como à supervisão e reação a possíveis casos de incumprimento ou de implementação insuficiente; por outro lado, o desenvolvimento do Direito Internacional Ambiental nestes moldes reflete «...*the fragmentation of the institutional setting from which it emerges...*» (Gehring, 2008:495), uma vez que, aparentemente, as Partes preferem estabelecer novos “*treaty systems*” ao invés de incluírem novas abordagens normativas em sistemas já existentes, o que tem vindo a originar um “*boom*” de MEA que por vezes se revela contraproducente para a comunidade internacional em geral, e para o Ambiente em particular.

O “BOOM” DOS ACORDOS MULTILATERAIS AMBIENTAIS

Tendo em conta alguns dados recolhidos em base de dados *online*, pode-se considerar que o Multilateralismo Ambiental conheceu alguma prosperidade ao longo das últimas décadas, pelo menos no que diz respeito à adoção de Acordos Multilaterais Ambientais. Mas será esta evolução totalmente merecedora de prestígio? Com efeito, e segundo alguns autores de referência, essa evolução tem sido pautada por uma “*negotiation fatigue*” (Kanie, 2007:74), um “*treaty congestion*” (Sand, 2008:39) ou uma “*summit fatigue*” (O’Neill, 2009:5), cujos “*contras*”, começa-se agora a entender, podem por em causa muitos dos potenciais “*prós*”.

³ Nesse sentido, existem já alguns modelos que poderiam ser adaptados às realidades nacionais e/ou regionais: o “*Earth Negotiations Bulletin*” (<http://www.iisd.ca/voltoc.html>), que disponibiliza boa parte da documentação associada ao Multilateralismo Ambiental, ou outras do género, como o “*Environmental Treaties and Resource Indicators*” (<http://sedac.ciesin.columbia.edu/entri/index.jsp>) ou o “*IEA – Database Project*” (<http://iea.uoregon.edu/page.php?file=home.htm&query=static>).

Figura 1: O “boom” dos MEA: número de MEA e Emendas (1950 - 2011)



Fonte: Adaptado de Mitchell, 2002-2011, consulta *online*.

De facto, o sistema de MEA atual tem algumas vantagens, como p. ex. a que tem vindo a ser defendida através da tese de que a melhor forma de gerir problemas complexos como os ambientais é através da adopção de um sistema amplo, fragmentado e descentralizado, o qual consiga transmitir informação e desempenhar as suas funções de forma suficientemente redundante, evitando assim que a inatividade de uma só instituição ponha em risco todo o sistema. Além disso, com a especialização da resolução do problema, a solução será mais customizada, e, conseqüentemente, otimizada. Por fim, acrescentar que um sistema de MEA difuso pode proporcionar aos seus secretariados a flexibilidade necessária para a criatividade e inovação (Kanie, 2007).

Contudo, a exatidão e funcionalidade das preeminências acima expostas, pode ser bastante discutível e ambíguo. P. ex., é lógico que quanto mais individualizado for um problema, mais fácil e otimizada será uma sua solução, porém, não se pode esquecer a transversalidade das problemáticas ambientais e, por isso, de uma boa parte dos MEA existentes. Assim sendo, é praticamente impossível considerar-se que as questões ambientais possam ter “soluções customizadas”: se por um lado obviamente que necessitam de soluções concentradas, por outro as mesmas devem fazer parte de um plano estratégico e transversal que englobe diversas problemáticas e respectivas Convenções.

E é precisamente essa falta de coordenação que pode ser considerada como um dos principais contras do “boom” que caracteriza o sistema atual de MEA. Nesse sentido, Kanie (2007) refere a falta de «...*coordinated and synergistic approach to solving common problems...*» (Kanie, 2007:74), bem como uma duplicação desnecessária de regras e objetivos inconsistentes. Com efeito, a proliferação dos MEA e um

consequente sistema demasiado vasto, bem como de secretariados com, no geral, muito pouca autoridade de coordenação, conduz ao já mencionado “*treaty congestion*” e a um trabalho institucional e político incoerente, confuso e repetido. Assim, da mesma forma que a “redundância” pode ter resultados positivos na medida em que evita o “efeito dominó” das instituições quando uma delas se torna disfuncional pode, por outro lado, conduzir à ineficiência dos MEA, e, em casos extremos, de uma parte alargada do sistema (Kanie, 2007).

Assim, e no que diz respeito ao aumento desmedido, e de alguma forma desgovernado, dos Acordos Multilaterais Ambientais, existem algumas opiniões diversas, nomeadamente se, e prós e contras à parte, haveria uma maneira melhor de formar aquilo que é hoje o sistema de MEA. De facto, e por muitos erros que se possam ter cometido ao longo do caminho, i.e., desde os meados do século XX até aos dias de hoje, é preciso não esquecer que só mais recentemente é que as problemáticas ambientais deixaram de ser “território desconhecido”, pelo que a comunidade internacional pouco sabia acerca da sua resolução, quanto mais se o sistema de MEA deveria ser mais conciso e transversal ou mais vasto e costumizado. Com efeito, só agora parecem estar-se a dar os primeiros passos para adaptar esta vertente do Multilateralismo Ambiental às variáveis tão complexas e imprevisíveis como são as questões ambientais e o Mundo onde vivemos.

A IMPLEMENTAÇÃO NACIONAL

Posto isto, levanta-se uma questão obrigatória: na prática, que eficácia têm os MEA e os seus Regimes? Por um lado, o processo de negociação e adopção de um tratado internacional, seja ele curto ou longo, complexo ou acessível, pode simplesmente “cair por terra” quando se dá a transposição das medidas acordadas para a legislação nacional e o cumprimento dos objectivos por parte de cada Estado; por outro lado, e achando-se que a chegada a um acordo por parte de quase duas centenas de Estados é algo de extremamente complexo, então o que pensar da aplicação em conformidade daquilo que acordaram.

«...*the mere fact that certain states have become parties to a treaty committing them to take measures to deal with some environmental problem does not per se ensure, or even necessarily promote, harmonization of national law (...) states will often have considerable discretion in the methods of implementation they use, and possibly also in the standards and timetables they set (...) They may all be working to the same goal, but doing so in very different ways...*» (Birnie *et al.*, 2009:10).

Assim, e para que a implementação nacional possa ser completa e proveitosa, convém que se comece a trabalhar nesse sentido desde o início das negociações, tornando

a adoção e ratificação o mais céleres possíveis e evitando-se perturbações na adaptação à legislação e funcionalidades nacionais. Contudo, existem outros cuidados a ter em conta nesta fase tão crítica dos MEA: p. ex., através de um processo de revisão e da determinação prévia sobre que “*Focal Point*”⁴ ficará encarregue pelo tratado em causa, e que se estes estão devidamente preparados para o efeito, tanto no que diz respeito aos recursos administrativos e técnicos, como à autoridade necessária para os fazer exercer. Neste contexto, de referir ainda a crucialidade da cooperação e coordenação das instituições governativas, entre as quais deve existir um constante “trabalho de equipa” de forma a conseguir-se implementar o MEA em causa de uma forma equitativa e transversal. Além disso, os Governos devem estar igualmente preparados para a existência de possíveis constrangimentos bastante habituais numa primeira fase da implementação, devendo para isso ter sempre em conta um plano que permita corrigir hipotéticos problemas dentro de um período específico; neste contexto, os Estados são geralmente incentivados a elaborarem “*National Implementation Plans*” (“Planos de Implementação Nacional”).

Outra situação fulcral no processo de implementação dos MEA, desta feita num contexto jurídico, é a preparação de programas e quadros de execução que, esperançosamente, irão «...*deter, punish and redress violations...*» (UNEP, 2006:194), e que deverão ser criteriosamente seguidos, não só, mas principalmente, pelos organismos e agências do Estado, de forma a darem o “bom exemplo”. Entretanto, situações como o desenvolvimento de competências e a transferência de tecnologia (cruciais principalmente para os Países em Desenvolvimento e economias em transição), o envolvimento das principais partes interessadas no processo de implementação, tais como as Organizações Não Governamentais, o Sector Privado e as comunidades locais, a utilização dos órgãos de comunicação social para divulgação e sensibilização do público, entre outras, são iniciativas importantes que devem ser tidas em conta em qualquer implementação nacional. De facto, há muitas das vezes uma tendência para se entender que somente as medidas jurídicas têm o poder de alcançar resultados, o que de certo modo não deixa de ser verdade; na prática, o ato legislativo é o que atinge resultados mais mesuráveis, porém é preciso não esquecer que essas mesmas medidas são irrisórias se não tiverem uma plataforma de lançamento segura e coesa.

⁴ “*Focal Point*”, ou antes “*National Focal Points*” são os organismos ambientais, representadas por pessoas e designadas pelos Governos nacionais, que servem de contacto principal entre o Estado e o Secretariado do MEA em causa. Por exemplo, no que diz respeito às “Convenções do Rio”, os “*Focal Points*” portugueses variam entre o ICNB, o Comité Executivo da Comissão para as Alterações Climáticas (CECAC), o Departamento de Alterações Climáticas, Ar e Ruído (DACAR), e o Ministério da Agricultura (ver <http://www.cbd.int/doc/lists/nfp-cbd.pdf>; <http://maindb.unfccc.int/public/nfp.pl>; <http://www.unccd.int/focalpoints/focalpoints.php>).

Finalmente, há ainda outro ponto fulcral na implementação nacional das medidas e compromissos multilaterais que merece a devida atenção: note-se que os MEA abarcam uma série de «...*specific prohibitions, which states are required to implement through the application of specific ‘measures’, but to leave the method and means to the state...*» (Redgwell, 2008:940), i.e., há uma tendência nítida para que as “obrigações” acordadas pelas Partes digam apenas respeito aos resultados alcançados e não a todo o processo que os pode ou não efetivar, o que dificulta a equidade deste último, mas também o sucesso dos primeiros.

Assim sendo, há quem se interrogue acerca da contraproducência dos MEA e até mesmo do Multilateralismo Ambiental: pode-se afinal esperar melhores resultados dos até agora alcançados, ou estes irão sempre depender da sensibilidade, da boa vontade, e até dos “humores” dos Estados? Com efeito, na conjuntura actual a resposta será inevitavelmente anuente; contudo, e se for tida em conta a evolução histórica da implementação nacional dos MEA, apercebe-se de um progresso que pode perfeitamente ser o mote para outras mudanças no futuro:

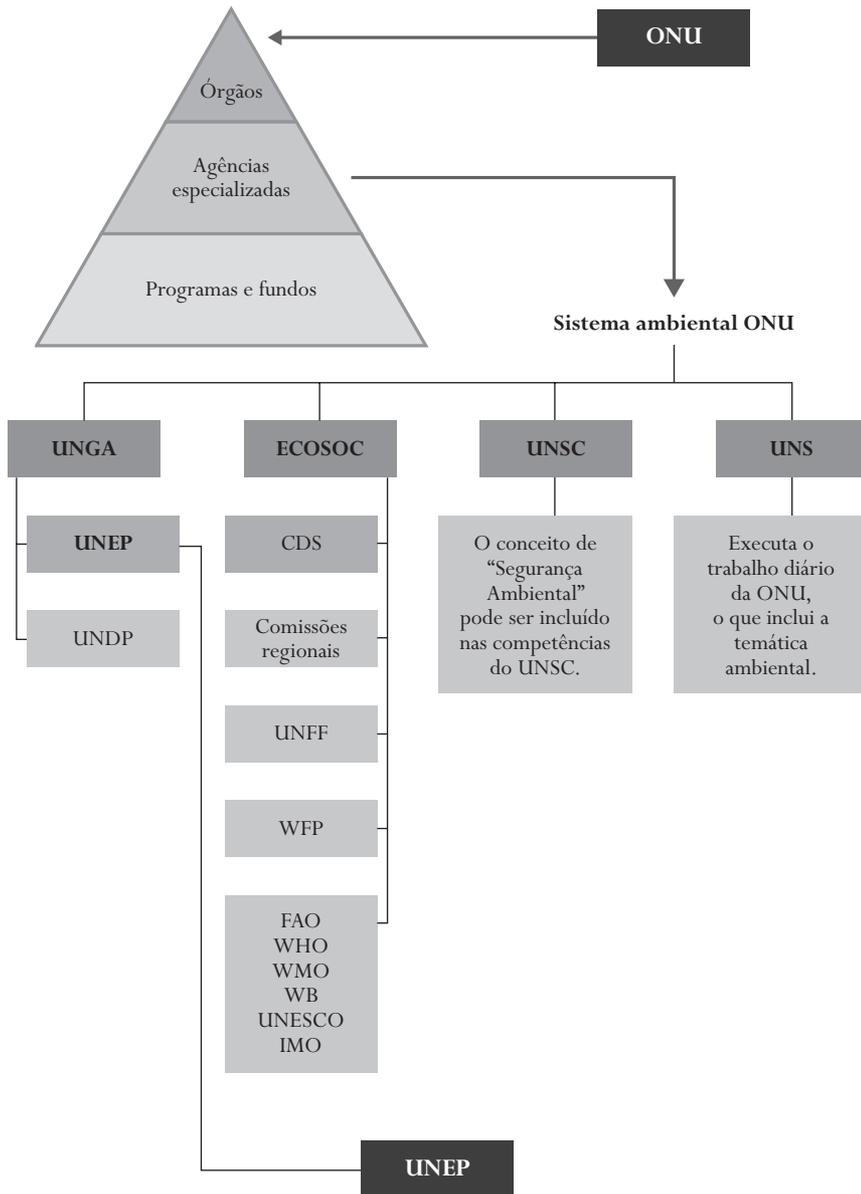
«...*The first generation of international environmental treaties rarely provided for any degree of monitoring or oversight of national implementation. Increasingly, however, modern environmental treaties provide for a comprehensive feedback loop, from implementation, to monitoring, to reporting, to international review, and to non-compliance mechanisms (...)* Under many recent international environmental agreements, states parties not only have the obligation to implement, but also have an express obligation to report upon such implementation...» (Redgwell, 2008:941 e ss.).

A REFORMA DO SISTEMA AMBIENTAL DA ONU

A arquitectura institucional das Nações Unidas para o Ambiente é bastante contrastante com outros sistemas de governação internacionais, tais como, p. ex., os respeitantes à Saúde ou ao Comércio. Com efeito, e apesar de estes também distribuírem as suas competências por uma estrutura institucional mais ou menos alargada e, por tal, nem sempre eficazmente ordenada e otimizada, a opinião dos peritos no que diz respeito à dispersão e descoordenação da governação internacional ambiental, nomeadamente à da ONU, é bastante evidente:

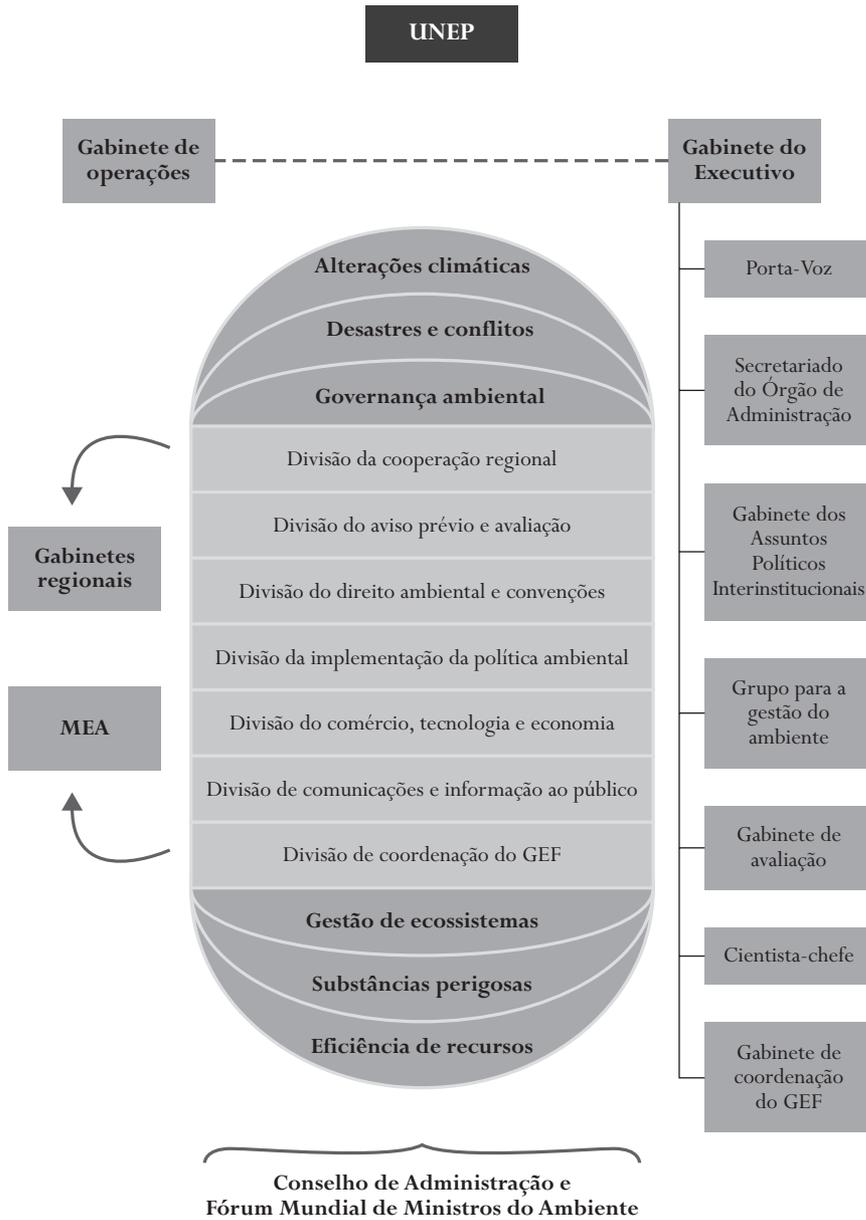
«...*the institutional architecture for the environment lacks clarity and coherence. No one organization has been able to emerge as a leader to actively champion environmental issues ensuring their integration within economic and social policies. International environmental responsibilities and activities are spread across multiple organizations, including (...)* (UNEP), numerous other UN agencies, the international financing institutions, and the World Trade Organization. Adding to this tapestry are the independent secretariats and governing bodies of the numerous international environmental treaties...» (Ivanova et al., 2007:48).

Figura 2: Sistema Ambiental da ONU e UNEP



Fonte: Adaptado de <http://www.un.org> e <http://www.unep.org>

Figura 2: Sistema Ambiental da ONU e UNEP



Fonte: Adaptado de <http://www.un.org> e <http://www.unep.org>

De facto, a ONU é composta e responsável pela gestão de inúmeros organismos que detêm diferentes graus de competências no que diz respeito ao Multilateralismo Ambiental. Obviamente que, conforme o seu envolvimento na temática ambiental, podem ser dignos de maior ou menor atenção, mas o que merece maior destaque é, sem dúvida, o Programa das Nações Unidas para o Ambiente (*United Nations Programme for the Environment – UNEP*). Este, e apesar de inicialmente se esperar que funcionasse como um catalisador do desenvolvimento e coordenação ambiental perante os outros organismos da ONU, os seus recursos e autonomia limitados não permitiram a plena realização dessa tarefa. Entretanto, a posterior criação de outros organismos, tais como a Comissão para o Desenvolvimento Sustentável (*Commission on Sustainable Development – CSD*) e o Fundo Mundial para o Ambiente (*Global Environmental Facility – GEF*) (este último fora do sistema da ONU, mas diretamente ligado a alguns dos seus principais organismos ambientais), bem como as competências alcançadas por outros, fez com que se gerasse uma espécie de “competição”, dando origem a dois dos maiores problemas que caracterizam e afetam o sistema ambiental da ONU: uma sobreposição e/ou multiplicação de competências e responsabilidades, e um enfraquecimento significativo da influência do UNEP.

Tendo isto em conta, chega até a ser notável a expansão das competências do UNEP no sentido de desenvolver o Direito Internacional Ambiental, tendo-se tornado supervisora dos organismos responsáveis pelo “dia-a-dia” dos Regimes ambientais e alojando para os vários MEA e seus respetivos secretariados; contudo, há uma cada vez maior evidência que estes últimos têm começado a adoptar uma postura mais alargada e autónoma no desenvolvimento e gestão das suas áreas temáticas, inter-relações e prováveis sobreposições que têm «...*inevitably emerged in the complex and piecemeal system of global environmental governance that currently dominates international environmental politics...*» (Jinnah, 2008, cit. por O’Neill, 2009:56), o que mais uma vez vem fragilizar as competências do UNEP.

É neste contexto que surgem os primeiros ecos para uma reforma do UNEP, e de um consequente reestruturação da governação internacional ambiental. Apesar de não serem recentes (já antes da “Conferência do Rio” de 1992 se discutia o assunto), as “soluções” encontradas acabaram por passar tão-somente pela criação da CSD, e, mais tarde, pela extensão do mandato do Programa e a criação do Fórum Mundial de Ministros do Ambiente.

Assim, e enquanto se tecem críticas como «...*the large number of bodies involved with environmental work has (...) increased fragmentation and resulted in uncoordinated approaches in both policy development and implementation. This lack of coherence in the system has placed a heavy burden on all countries as well on international organizations...*» (Berruga and Maurer, cit. por Ivanova, 2007:54), ou «...*Protagonists rightly point to fragmentation of existing structures, the relative weakness of UNEP as the principal UN body with*

general environmental competence, and the powerful focus the IMF, the World Bank, and the WTO bring to economic development...» (Birnie *et al.*, 2009:69), surgem algumas propostas, diversas em conteúdo e grandiosidade, tais como a fusão de instituições e tratados ambientais num “mega fórum” com poderes decisórios e de execução de onde imanassem acordos que regessem a governação internacional ambiental, ou simplesmente “eivar” o UNEP a “Agência Especializada” da ONU. Porém, há também quem considere que, e uma vez que o sistema da ONU não funciona através da “manipulação institucional”, um qualquer seu organismo com competências ambientais não pode monopolizar totalmente uma área temática, nem tão pouco poderia apoderar-se das de outras “Agências Especializadas”; por outro lado, existe ainda a opinião de que não é exacto que a coordenação dos MEA, bem como a sua negociação ou revisão, se tornem mais fáceis e prósperas sob a alçada de uma hipotética agência ou organização ambiental.

Mas seja qual for a perspectiva, é impossível não se ponderar a necessidade de novas soluções para a governação ambiental da ONU, e nada poderá ser melhor exemplo disso do que a contínua degradação do Ambiente. Perante esta “crise ambiental”, a praticabilidade e o sucesso da ação depende obrigatoriamente de uma estratégia e planeamento concretos, o que por sua vez deriva de uma governação internacional coerente, o que nem sempre será o caso da atualmente vigente. Mas será que a solução passa fundamentalmente pela defendida pelos “pró-nova organização/agência ambiental”? Enfim, essa será uma resposta que, esperançosamente, a seu tempo chegará; entretanto, revela-se indispensável refletir acerca das “mudanças” realmente necessárias para que a institucionalização e governação internacionais ambientais passem a obter mais e melhores resultados.

REFLEXÕES FINAIS

Há muito para ser escrito e discutido acerca do Multilateralismo Ambiental: desde as noções mais básicas como quem são os *Atores* e Instituições que dele fazem parte, o que se pode entender por Regimes e Processo de Elaboração de Tratados, qual o papel que as Convenções e respetivos Protocolos, e a normalmente designada “*Soft Law*”, desempenham na questão ambiental; até às perguntas mais complexas, como se o Direito Internacional Ambiental não passa de uma ramificação do Direito Internacional *per se*, ou se poderá ser considerado um tipo de Direito “à parte”, funcionando de forma diferente de outros “direitos internacionais”, como seja a componente dos Direitos Humanos, e se, nesse sentido, a sua importância no decorrer do Multilateralismo Ambiental pode ser igualada ou até mesmo ultrapassada pela Ecológica e a Diplomacia.

Todas estas questões conduzem antes de mais à reflexão sobre o modo como se perspectiva o Multilateralismo Ambiental, o qual deve ser transversal a duas conjunturas paralelas: por um lado, é preciso assumir o Direito Internacional Ambiental como o principal “regente” da problemática ambiental, pois muito embora não se possa considerar a existência de “legislação internacional” propriamente dita, existe sim, na prática, um complexo “processo legislativo”, do qual fazem parte as várias Fontes do Direito Internacional, e de onde surgem novas leis e se atualizam outras, as quais devem ser respeitadas e cumpridas por toda a comunidade internacional. Por outro lado, fazem igualmente parte desse “processo” uma série de Organizações Internacionais e suas instituições, outras tantas Organizações Não-Governamentais, as Conferências Diplomáticas cíclicas ou extraordinárias, e os MEA, que por sua vez incluem uma panóplia de tratados e seus respetivos regimes; e acima de tudo isto, cerca de duzentos Estados com características e interesses ambientais díspares, mas com a indigência de desenvolverem agendas políticas e fóruns de discussão e negociação aprazíveis a todos (Birnie *et al.*, 2009).

Nesse contexto, não admira que este “processo legislativo” seja comumente considerado como essencialmente político, uma vez que “legisla” maioritariamente através de meios diplomáticos, ao invés dos habituais trabalhos levados a cabo por juristas e instituições de direito. Assim, e muito embora o Direito Internacional seja crucial no desenvolvimento da legislação ambiental, esta é essencialmente arquitetada pelos arbítrios políticos e diplomáticos impostos pela comunidade internacional, de onde resultam, não raras as vezes, instrumentos vagos de conteúdo e pouco munidos de normas efetivas que levem os Estados a agirem de forma coerente e íntegra. Por outro lado, «...*periodic meetings of the parties to multilateral treaties (...) constitute ‘ongoing, interactional processes’, and that ‘It is this boarder process and not the formal act of consent that infuses the legal norms generated within with the ability to influence state conduct’...*» (Brunnée *et al.*, cit. por Birnie *et al.*, 2009:45), i.e., é precisamente este processo legislativo tendencialmente “político-diplomático” que impele os Estados a agirem, e não propriamente o facto de assinarem este ou aquele instrumento de Direito Internacional.

Posto isto, pode-se avançar com a hipótese de que o problema não parte necessariamente de MEA vagos de conteúdo, como são geralmente caracterizadas, p. ex., as Convenções-Quadro ambientais; elas são tão-somente o reflexo das pretensões das Partes que participam na sua elaboração, o que não descomplexa o problema, antes pelo contrário. Se ao entrar nas negociações de um novo instrumento um Estado não se sentir motivado e/ou tiver como único propósito fazer valer interesses que nada tenham a ver com o Ambiente, então o seu contributo para um acordo robusto será nulo. Entretanto, feitas as devidas negociações e adoptado o novo tratado, não se pode esperar que o tal Estado inicialmente desmotivado tenha

simplesmente alterado a sua visão e empenhamento, sendo por isso expectável que muito embora aceite tornar-se “Parte” – lucrando assim com os “proveitos diplomáticos” desse estatuto – tal não quererá necessariamente dizer que irá facilitar o seu desenvolvimento ou cumprir rigorosamente a sua implementação. Assim, o instrumento “vago” permite a esse e a outros Estados evoluir conforme o desejado, tirando partido da máxima do Multilateralismo que encara a cooperação internacional como um procedimento que avança através do consenso, deixando pouco espaço de manobra aos demais que têm estratégias como a “ambição” e o “comprometimento” nas suas agendas ambientais. Este é portanto um processo perverso, que não só debilita os MEA e as ações levadas a cabo, mas que também influencia diretamente outras questões relacionadas com o Multilateralismo Ambiental, como p. ex., o processo da elaboração dos tratados (“*Treaty-making process*”), demorando-o e tirando-lhe credibilidade.

Por seu lado, a fragilidade de organismos como o UNEP e o CSD, que deveriam ter, à partida, poderes e influências institucionais e jurídicas consideravelmente maiores do que lhes são presentemente atribuídas, é outra das grandes falhas do sistema ambiental internacional, e em particular da ONU. É certo que a distinção destes dois organismos na esfera ambiental faz *jus* aos progressos que desde a década de 70 e 90, respetivamente, têm sido notados nas suas áreas de intervenção, porém estão longe de, e principalmente no cenário atual, conseguirem delinear e aplicar em pleno um plano estratégico ambicioso que o Ambiente e o Multilateralismo Ambiental tão urgentemente necessitam. O simples facto de tanto o UNEP como a CSD reportarem à ECOSOC em vez de diretamente à UNGA é, por si só, um sinal da “debilidade” destes organismos, sendo admitido pela maioria dos críticos deste sistema que as suas “vozes” são, nesse contexto, notoriamente contidas, situação que se agrava particularmente no caso do UNEP, devido ao seu estatuto oficial de “*Programa*” em vez de “*Agência Especializada*”, com todas as agravantes que tal lhe coíbe.

Mas a principal falha – que acaba, de certa forma, por influenciar as outras já mencionadas, e também as demais – é, sem sombra para dúvidas, a descoordenação e incoerência com que o sistema institucional delineado para o Ambiente tem vindo a ser rotulado, e com razão. De resto, a supra-abordagem ao sistema ambiental da ONU demonstra isso mesmo: uma quantidade desmedida de MEA, que não raras as vezes dão origem a um novo Regime, e inúmeros Atores (e dentro deles, os diversos organismos da ONU), todos eles com alguma competência, objetivo ou mandato, e com mais ou menos ênfase e autonomia, nas diferentes problemáticas ambientais.

Assim, e apesar das diversas tentativas de se reestruturar a governação internacional ambiental ao longo das últimas duas décadas, os progressos foram obviamente limitados; note-se inclusive que «...while governance discussions continued, they were

never explicitly on the political agenda...» (Ivanova, 2011:5), o que tem feito desta questão tão real e efetivamente preocupante para a comunidade internacional, um problema, na prática, “fantasma”. Com efeito, só recentemente surgiu uma oportunidade política evidente para reformular o quadro institucional internacional para o Ambiente, nomeadamente através da *Conferência das Nações Unidas para o Desenvolvimento Sustentável* (“Conferência Rio+20”), que se realizou na cidade do Rio de Janeiro precisamente 20 anos depois da original. Esta teve como um dos seus marcos a rubrica “*Institutional Framework for Sustainable Development*”, de onde importa reconhecer o seguinte: abarcou dois pontos de especial relevância, uma vez que, a serem concretizados, poderiam alterar definitivamente o quadro da governação internacional ambiental, sendo eles a transformação da CSD num Conselho para o Desenvolvimento Sustentável, o qual seria o «...*authoritative, high-level body for consideration of matters relating to the integration of the three pillars of sustainable development...*» (UNCSD, 2012:9), ou, numa perspectiva que se anteviu mais ambiciosa, «...*to establish a UN specialized agency for the environment with universal membership of its Governing Council, based on UNEP, with a revised and strengthened mandate (...) on an equal footing with other UN specialized agencies...*» (grifo meu) (UNCSD, 2012:10).

As expectativas neste domínio estiverem assim temporariamente centradas nos resultados que da “Conferência RIO+20” pudessem advir, fossem eles mais arrojados ou perfeitamente inúteis, pois «...*even a decision for no reform will have enduring consequences and will shape the actions of the global community over the next twenty years...*» (Ivanova, 2011:5). No entanto, desde cedo que a reunião parecia estar predestinada a poucos avanços, principalmente após o lançamento “*Rio+20 Zero Draft – The Future We Want*” (10 de janeiro de 2012), que originou uma série de prognósticos maioritariamente diminutos. Com efeito, e apesar de lhe atribuírem algum potencial, os principais críticos da matéria identificaram uma série de falhas neste “*Zero Draft*”, as quais, em alguns casos, tendiam a ser notavelmente alarmistas, o que demonstrou bem, por um lado, a expectativa que existia em torno da Conferência, e por outro, o receio de que fosse mal sucedida. Além disso, o “*Zero Draft*” fez também com que as opiniões dos Estados acerca do assunto comessem a surgir, e aí a situação tornou-se verdadeiramente delicada: p. ex., a propósito da atualização do estatuto do UNEP a “*Agência Especializada*” da ONU, os EUA observaram subtilmente que era preferível «...*avoid the distraction of trying to set up something new and untested...*» (Duyck, 2012, consulta online), enquanto que a Índia constatou que «...*elevating UNEP to the status of a UNEO or a specialized environmental agency, would give disproportionate weight to the environmental pillar of sustainable development...*» (Duyck, 2012, consulta online), que por sinal era, e continua a ser, o único dos três oficialmente não-representado por uma organização ou agência internacionais.

Assim, e por muito que se quisesse acreditar que as previsões mais derrotistas poderiam conhecer um revés nas últimas horas que antecederem o acordo final da Conferência – o que, aliás, não seria uma estreia –, os resultados finais acabaram por corresponder largamente às expectativas negativas, e muito embora alguns tenham tentado adoptar a postura do “antes pouco do que nada”, a maioria da opinião pública não ficou convencida. É óbvio que a reestruturação do quadro institucional ambiental da ONU não era, por si só, o “remédio para todos os males”, mas seria sem dúvida um desenvolvimento de extrema importância, sem o qual se prevê muito difícil, senão mesmo impossível, futuros sucessos da governação internacional ambiental. Assim, o consenso em elevar o CSD num Conselho para o Desenvolvimento Sustentável, apesar de um pequeno avanço, parece com efeito “nada” quando comparado com o que poderia ter sido feito, enquanto que a diminuição abrupta do número de artigos inicial do “*Draft*” para o acordo final mais não fez do que dar razão aos cépticos do Multilateralismo Ambiental.

Resta saber o que podemos esperar do futuro das Relações Internacionais do Ambiente e, portanto, da governação internacional ambiental: finalizada a Conferência que tanto se ambicionava como ponto de viragem, a comunidade internacional depara-se agora com um enorme impasse. Terá o Multilateralismo Ambiental como o conhecemos força suficiente para fazer frente a uma “crise ambiental” crescente e a contornos socioeconómicos cada vez mais preocupantes? Terão os Estados o discernimento necessário para continuar a respeitar a governação ambiental internacional conforme esta precisa, mas sem ter, no entanto, as alterações institucionais que poderiam torná-la mais forte e coesa? Com efeito, pensa-se que a verdadeira solução está precisamente numa intervenção governativa ao mais alto nível: é aos governantes que cabe a função de legislar e assegurar que os seus programas nacionais são desenvolvidos e implementados em conformidade com os objetivos ambientais acordados no seio da comunidade internacional no geral, e das Nações Unidas em particular, da mesma forma que é também a eles – aos *governantes* – que cabe a função de avançar, sem receios de “crises diplomáticas” ou de ferir suscetibilidades, com medidas multilaterais efetivas e coerentes que possam vir a ser mais do que promessas seladas com aplausos. É preciso encontrar-se um consenso, é certo, para que todos possam aplicar algo que assintam e, acima de tudo, compreendam, mas ainda mais importante será deixar de permitir que interesses económicos e/ou o egoísmo de algumas Nações boicotem negociação atrás de negociação, onde não raras as vezes acaba por vencer a conveniência de poucos em lugar do bem-estar de muitos.

Referências bibliográficas

- Barros-Plataiu, Ana Flávia; Varella, Marcelo Dias; Schleicher, Rafael T.** (2004), *Meio Ambiente e Relações Internacionais: Perspectivas teóricas, respostas institucionais e novas dimensões de debate*. Revista Brasileira da Política Internacional, nº 47-2 (pp. 100-130).
- Birnie, Patricia; Boyle, Alan; Redgwell, Catherine** (2009), *International Law and the Environment*. Third Edition. New York: OXFORD UNIVERSITY PRESS.
- Bruch, Carl; Mrema, Elizabeth** (2006), *Manual on Compliance with and Enforcement of Multilateral Environmental Agreements*. UNEP Division of Environmental Conventions.
- Dodds, Felix; Howell, Megan; Strauss, Michael; Onestini, Maria Onestini; Maruma, Elizabeth; Bourdy, Anne** (2007), *Negotiating And Implementing Multilateral Environmental Agreements (MEAs): A Manual For NGOs*. UNEP Division of Environmental Law and Conventions (DELIC).
- Duyck, Sébastien** (2012), *First reading of the Rio+20 Zero Draft elements on governance – not yet the future we want*. Consult. 25 Jan. 2012, disponível em <http://rioplus-twentieth.org/?p=1036>.
- Gehring, Thomas** (2008), *Treaty-Making and Treaty Evolution*. In: Bodansky, Daniel; Brunée, Jutta; Hey, Ellen (2008), *The Oxford Handbook of International Law*. New York: OXFORD UNIVERSITY PRESS (pp. 467-497).

- Ivanova, Maria** (2011), *Global Governance in the 21st Century: Rethinking the Environmental Pillar* [Versão Eletrônica]. Consult. 16 Jan. 2011, disponível em http://www.stakeholderforum.org/fileadmin/files/IEG%20Paper-Ivanova-Final%20_2_.pdf.
- Ivanova, Maria; Roy, Jennifer** (2007), "The Architecture of Global Environmental Governance: Pros and Cons of Multiplicity" [Versão Eletrônica]. In Hoffmann, Walter; Swart, Lydia (Eds.), *Global Environmental Governance: Perspectives on the Current Debate* (pp. 48-66). New York: CENTER FOR UN REFORM EDUCATION. Consult. 13 Jun. 2011, disponível em <http://www.centerforunreform.org/node/251>.
- Kanie, Norichika** (2007), *Governance with Multilateral Environmental Agreements*. In: *Global Environmental Governance: Perspectives on the Current Debate*. Center for UN Reform Education (pp. 67-86).
- Leary, David Kenneth; Pisupati, Balakrishna** (2010), *The Future of International Environmental Law*. United Nations University.
- Le Prestre, Philippe** (1997), *Ecopolítica Internacional*. Trad. Jacob Gorender (2000), São Paulo: SENAC.
- Mitchell, Ronald B.** (2002-2011), *International Environmental Agreements Database Project*. Consulta online em <http://iea.uoregon.edu/> (30 Maio de 2011).
- Neuhaus, Esther; Harry Born, Rubens** (2007), *Governança Ambiental Internacional: Perspectivas, cenários e recomendações*. Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (FBOMS).
- O'Neill, Kate** (2009), *The Environment and International Relations*. United Kingdom: CAMBRIDGE UNIVERSITY PRESS.
- Powell, Lindsey** (2003), *In Defense of Multilateralism*. Yale Center for Environmental Law and Policy. New Haven, CT.
- Redgwell, Catherine** (2008), *National Implementation*. In: Bodansky, Daniel; Brunée, Jutta; Hey, Ellen (2008), *The Oxford Handbook of International Law*. New York: OXFORD UNIVERSITY PRESS (pp. 922-946).
- Ruiz, José Juste** (1992), *La Evolución del Derecho Internacional del Medio Ambiente*. Autonomies, n°15. Barcelona.

- Sand, Peter H.** (2008), *Evolution of International Environmental Law*. In: Bodansky, Daniel; Brunée, Jutta; Hey, Ellen (2008); *The Oxford Handbook of International Law*. New York: OXFORD UNIVERSITY PRESS (pp. 30-43).
- Sands, Philippe** (2009), *Principles of International Environmental Law*. Second Edition. United Kingdom: CAMBRIDGE UNIVERSITY PRESS.
- Schmidt, Luísa** (2008), *Ambiente e Políticas Ambientais: Causas e desajustes*. In: Silva, Filipe Carreira; Wall, Karin; Cabral, Manuel Villaverde; Aboim, Sofia (2008), *Itinerários - A Investigação nos 25 anos de ICS*. Instituto Superior de Ciências Sociais. Lisboa: IMPRENSA DE CIÊNCIAS SOCIAIS (pp. 285-314).
- Soromenho-Marques, Viriato** (2005), *Metamorfoses - Entre o Colapso e o Desenvolvimento Sustentável*. Mem Martins: PUBLICAÇÕES EUROPA-AMÉRICA.
- Soromenho-Marques, Viriato** (1998), *O Futuro Frágil - Os desafios da crise global ambiental*. Mem Martins: PUBLICAÇÕES EUROPA-AMÉRICA.
- Steiner, Andrej; Martonakova, Henrieta; Guziova, Zuzana** (2003), *Environmental Governance Sourcebook*. Slovak Republic: UNDP Regional Bureau for Europe and the Commonwealth of Independent States.
- University Of Joensuu - Department Of Law** (2007), *Multilateral Environmental Agreement Negotiator's Handbook*. Finland: UNIVERSITY OF JOENSUU.
- United Nations** (UN), *Structure and Organization*. Consulta online em <http://www.un.org/en/aboutun/structure/index.shtml> (7 Junho 2011).
- UNCSD** (2012), *The FutureWeWant - Zero draft of the outcome document*. Consulta online em <http://www.uncsd2012.org/futurewewant.html#I> (1 Fev. 2012).
- United Nations Environment Programme** (2006), *Training Manual on International Environmental Law*. Division of Environmental Policy Development and Law (UNEP).
- United Nations Environment Programme** (UNEP), Consulta online em <http://www.unep.org/> (7 Junho 2011).
- Wolfrum, Rüdiger; Matz, Nele** (2010), *Conflicts in International Environmental Law*. Germany: SPRINGER.

Estratégias ambientais dos atores mundiais

CATARINA MENDES LEAL

Doutorada em Ciências Políticas e Relações Internacionais na FSCH-UNL, Mestre em Gestão Pública, pós-graduada em Estudos Europeus e em Estudos Avançados em Gestão Pública, Licenciada em Relações Internacionais; é ainda Auditora do Curso de Defesa Nacional e Auditora do Curso de Política Externa Nacional. Frequentou os cursos: Formação na área de Prospetiva da Global Business Network (nos EUA); Gestão Civil de Crises do IDN (Portugal); Cooperação e Segurança Europeia, da NATO School (Alemanha); Seminário Executivo “A Anatomia da Política Externa da UE”, da Academia da Governação Global-Instituto Universitário Europeu, (Itália). Ganhou o Prémio de Defesa Nacional 2010. Atualmente, é Assessora da DG de Política de Defesa Nacional (MDN) e Professora Auxiliar convidada de Relações Internacionais da FCSH da UNL e conferencista convidada no ISCTE e no INA. Membro fundadora do GEEMA, membro do IPRI e do CEPES. Tem obras/ artigos publicadas sobre Energia, Magrebe, Diplomacia Económica, Islão, Prospetiva, sendo as suas obras publicadas mais recentes O Magrebe e o Islamismo - Risco Energético de Portugal, Lisboa: Tribuna da História, 2011 e A Internacionalização da Economia Portuguesa no Brasil – Uma Experiência de Diplomacia Económica?, Porto: Fronteira do Caos, 2012.

Estratégias ambientais dos atores mundiais

Nos últimos 50 anos, as questões ambientais têm vindo a ganhar uma relevância crescente na agenda internacional, a par com os efeitos da globalização¹. Dado que os problemas ambientais (aquecimento global, proteção das espécies, ...) transcendem as fronteiras nacionais, implicam a criação de respostas multilaterais e regimes de governação ambiental global, ou seja, a partilha de resolução de problemas ambientais.

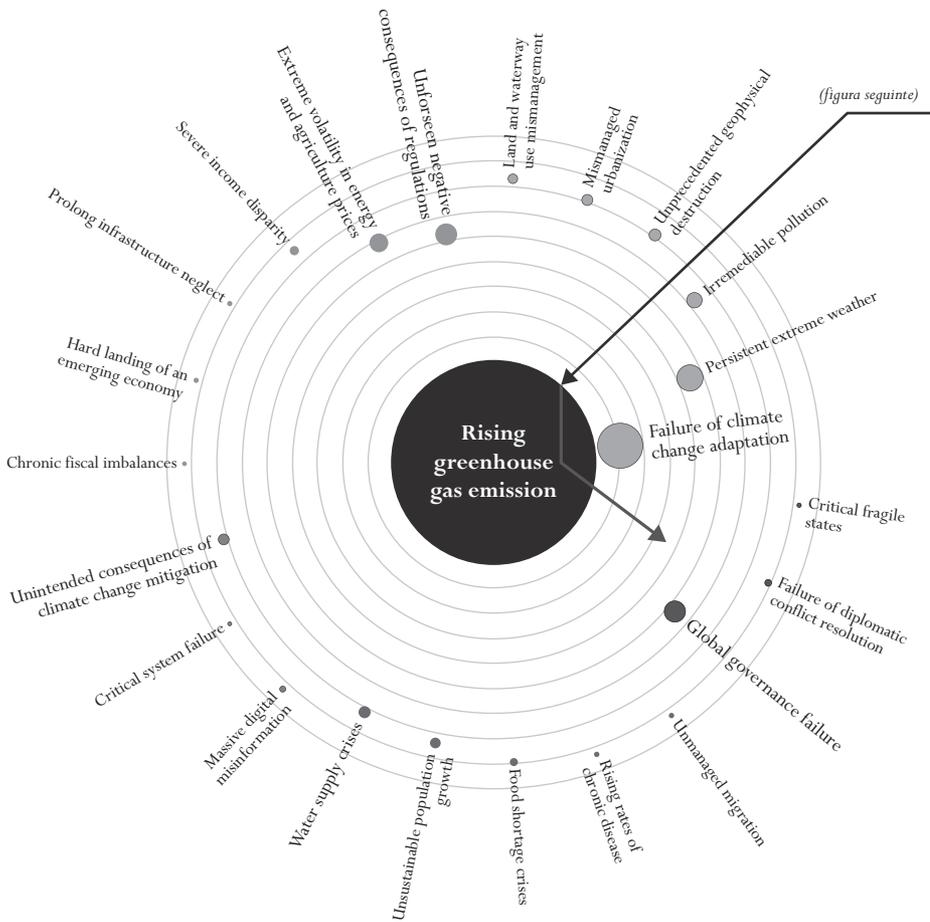
Problemas globais implicam soluções globais e colocam cada vez mais exigências à “Governação ambiental global”, apesar de que as ações a nível local ou regional continuam a ser fundamentais em termos de respostas a vários problemas. Uma das características da política ambiental é a noção de tais interligações e da necessidade de “pensar global – agir local”.

O presente capítulo encontra-se dividido em cinco partes. Começa-se por fazer uma análise das alterações climáticas e dos atuais e potenciais riscos securitários no século XXI, no sentido de se compreender a importância que a cooperação internacional tem e terá para enfrentar esta problemática. Seguidamente, explicitam-se as funções da cooperação internacional no sentido da regulamentação de problemas ambientais transnacionais e preservação dos *global commons* (criação

¹ O termo globalização pode ser definido como um processo caracterizado pelas trocas de bens, movimento de capitais e migrações humanas com finalidades económicas à escala global, com consequências políticas, culturais, sociais, sanitárias e ambientais. O mundo globalizado é aquele em que os eventos políticos, económicos, sociais e culturais se tornam cada vez mais interligados e em que têm um maior impacto, provocando alterações quantitativas e qualitativas.

de normas, *capacity building*, compreensão científica e governação de áreas e recursos comuns). Dado os avanços que se têm registado na arena internacional em termos de compromissos ambientais apresenta-se, por um lado, a evolução das soluções políticas através da análise das Conferências sobre as Alterações Climáticas desde Quioto (1997) a Doha (2012); e, por outro, as soluções económicas que se têm vindo a adotar. No último ponto, é feita uma breve exposição das posições a nível interno dos principais atores internacionais (UE, EUA, Japão, China e Índia).

Figura 1: Mapa dos riscos globais 2012 – riscos ambientais

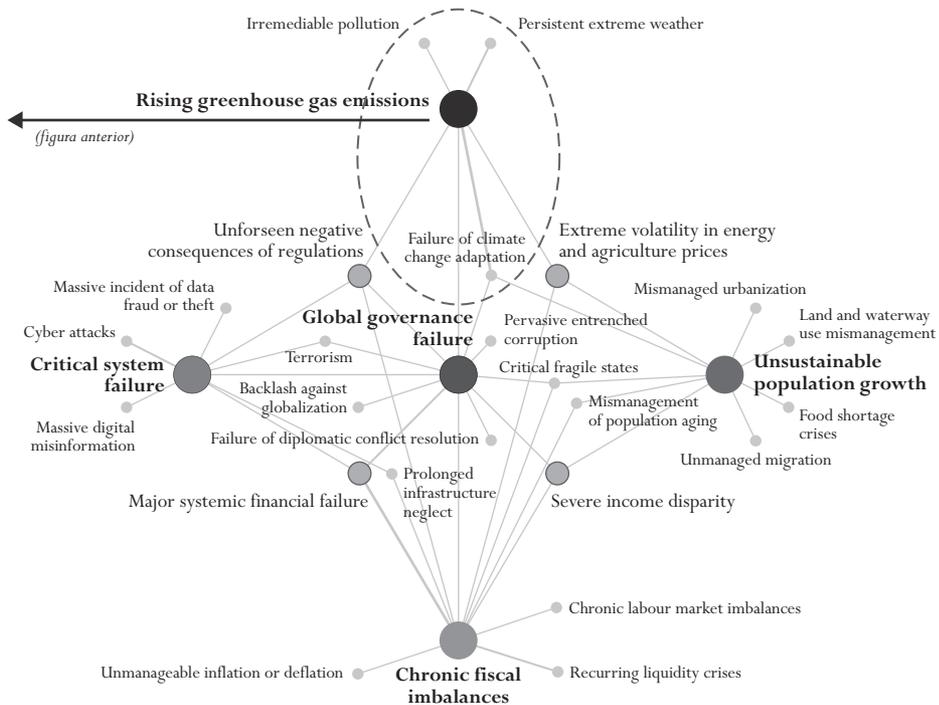


Fonte: Fórum Económico Mundial, *Global Risks 2012, 7th Edition, Insight Report* pp.6/39.

ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS E RISCOS SECURITÁRIOS NO SÉCULO XXI

Nos últimos anos, várias instituições têm centrado a sua atenção e, conseqüentemente, a sua investigação nas alterações climáticas e os (atuais e potenciais) riscos securitários. Todos os anos o Fórum Económico Mundial publica um relatório acerca dos riscos globais, em apresenta as suas previsões os próximos 10 anos. No seu relatório de 2012, identificou 50 riscos globais repartidos em cinco categorias – económica, geopolítica, ambiental, social e tecnológica. Conforme se pode ver na figura 1, em

Figura 1: Mapa dos riscos globais 2012 – riscos ambientais



Fonte: Fórum Económico Mundial, *Global Risks 2012, 7th Edition, Insight Report pp.6/39*.

cada uma das categorias, destacam-se cinco centros de gravidade, (representando uma grande importância sistémica ou tendo uma relação de grande influência e consequência em relação a outros riscos): (1) desequilíbrios fiscais crónicos (económico), (2) emissões de gases de efeito de estufa (ambiental), (3) fracasso da governação global (geopolítico), (4) crescimento populacional insustentável (social), (5) falhanço de sistemas críticos (tecnológico).

Observando-se a figura 1, sobressaem 4 riscos económicos que terão um importante papel na interligação aos centros de gravidade: acentuada disparidade económica, falhanço do sistema financeiro, consequências negativas inimagináveis da regulação e extrema volatilidade dos preços da energia e da agricultura.

No coração dos riscos, o risco “falhanços de governação global” (já identificado em 2011) influencia a evolução de outros riscos globais, bem como inibe a capacidade de responder de forma eficaz aos restantes riscos.

Centrando a atenção nos riscos ambientais, os dois principais pilares principais das alterações climáticas - aumento das emissões de CO₂ e fracasso na adaptação às alterações climáticas - continuam a ser os riscos com maiores impactos. Em termos de riscos com maior probabilidade de ocorrência são os que decorrem da má gestão do uso da terra, da urbanização e recursos hídricos e a sobre-exploração das espécies.

O centro de gravidade ambiental está diretamente interligado não apenas a riscos desta mesma categoria, como também a riscos económicos e sociais. Há ainda que destacar a interligação a um risco geopolítico central - “falhanços de governação global” que funciona como um obstáculo à resolução partilhada (em termos de cooperação internacional) dos problemas ambientais.

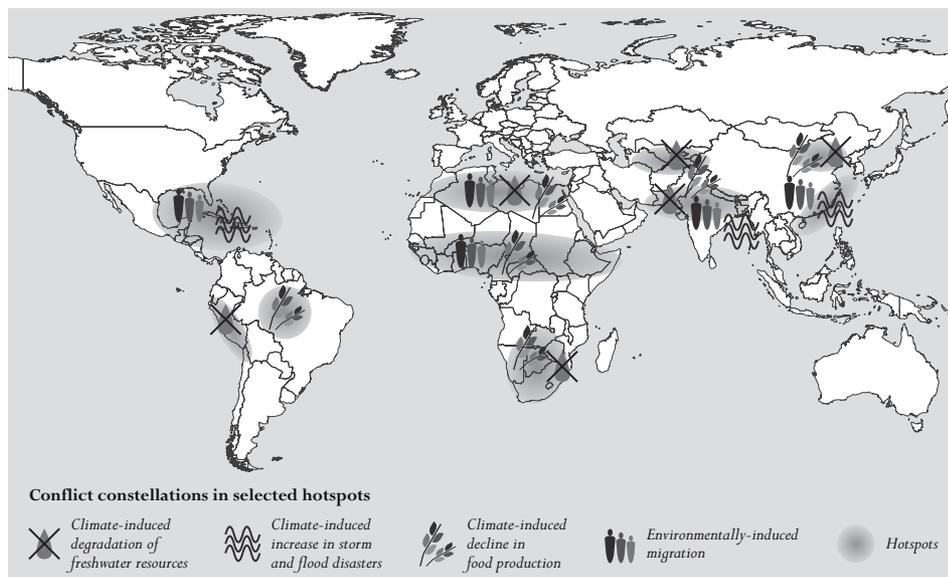
Realizado pelo *German Advisory Council on Global Change* (WBGU), o documento *Climate Change as a Security Risk* indica e analisa as principais Ameaças à Segurança Internacional decorrentes das Alterações Climáticas, a par com a identificação dos principais hotspots futuros regionais².

Segundo este estudo, as alterações climáticas ampliam os mecanismos que conduzirão à insegurança e violência em Estados que apresentam determinadas situações -instabilidade política, estruturas de governança fracas, desempenho económico fraco, populações elevadas, proximidade e ou envolvimento em conflitos regionais. Face a este contexto, é chamada a atenção a necessidade de se considerar as alterações climáticas como uma ameaça para a humanidade. A Comunidade Internacional deverá unir-se, adotar uma postura dinâmica e uma coordenação da Política Climática Global, procurando mitigar os perigos da atuação Antropogénica na Alteração Climática.

Na figura seguinte são apresentados os hotspots regionais decorrentes das alterações climáticas, verificando-se que nalguns países poderão ter lugar mais do que um tipo de “conflito ambiental”, como é o caso da China que poderá ser palco de conflitos induzidos pela degradação de recursos de água doce, pelo declínio alimentar, pelo aumento de tempestades e inundações e pelas migrações causadas pelas alterações climáticas.

² Este Documento foi utilizado pelo Alto Representante da UE - Javier Solana - e pela Comissão Europeia para Conselho Europeu de Março de 2008 – sobre as Alterações Climáticas e Segurança Internacional.

Figura 2: Mapa dos riscos globais 2012 - riscos ambientais



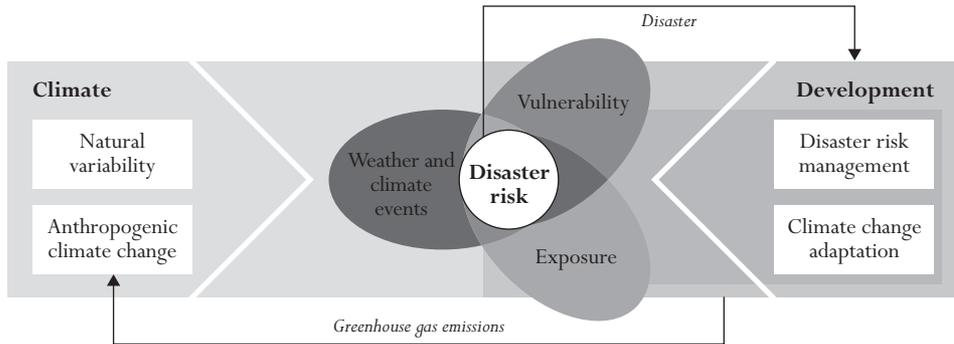
Fonte: WBGU, *Climate Change as a Security Risk*, 2008.

Segundo a visão da WBGU, a Política Climática deverá tornar-se numa política de segurança preventiva, tendo por ambição alcançar a limitação do aumento médio das temperaturas, em não mais do que 2°C em relação aos valores pré-industriais.

Em 2012, há que destacar dois estudos: um publicado pelo IPCC (março de 2012), *Special Report on Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation*; e, o segundo, o *World Risk Report 2012*, desenvolvido pelas Nações Unidas Instituto de Meio Ambiente e Segurança Humana (UNU-EHS), Bündnis Entwicklung hilft e The Nature Conservancy (TNC).

No seu último relatório especial, o IPCC chama a atenção de que existe uma interligação entre alterações climáticas e eventos climáticos extremos com implicações diretas para as sociedades e para o desenvolvimento sustentável. Existe uma interação entre (1) fatores climáticos, ambientais e humanos que podem conduzir a impactos e catástrofes, (2) as opções para gerir os riscos dos impactos e catástrofes, e (3) do papel que fatores não climáticos desempenham na determinação desses impactos. A natureza e a gravidade dos impactos de extremos climáticos decorrem não só dos próprios extremos, como também da exposição e vulnerabilidade dos próprios Estados.

Figura 3: Alterações Climáticas - Exposição e Vulnerabilidade



Fonte: IPCC, *Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation*, Special Report on Managing the Risks of Extreme Events, 2012, p.4.

O relatório avalia como a exposição e vulnerabilidade a eventos climáticos e determina os impactos do clima e a probabilidade da ocorrência de desastres (risco de desastres). Estima a influência da variabilidade natural do clima e as alterações climáticas antropogênicas sobre eventos climáticos extremos e outros fenômenos meteorológicos que podem contribuir para desastres, bem como a exposição e a vulnerabilidade da sociedade humana e dos ecossistemas naturais. O relatório analisa a forma como a gestão de riscos de desastres e adaptação às mudanças climáticas podem reduzir a exposição e vulnerabilidade a eventos climáticos e clima e, assim, reduzir o risco de desastres, bem como aumentar a resiliência aos riscos que não podem ser eliminados.

Segundo o *World Risk Report 2012*, a degradação ambiental é um fator significativo que reduz a capacidade de adaptação das sociedades para enfrentarem riscos dos desastres naturais. O balanço do período 2002 a 2011 é alarmante: 4.130 desastres, mais de um milhão mortos e perdas econômicas de pelo menos US\$ 1.195.000 milhões³. Centenas de milhares de árvores derrubadas por um furacão traduzem um visível sinal visível da capacidade de destruição ambiental causada por um desastre natural. A ação antropogênica tem sido condicionada por interesses econômicos aumentando os riscos advindos dos desastres naturais. Existe uma ligação interativa entre a destruição ambiental e as calamidades naturais, sendo fundamental adotar medidas a nível político e científico.

Apesar de, o número de ciclones, provavelmente, não aumentar até 2030, o poder destru-

³ De acordo com os dados atualmente disponíveis, a ilha do Pacífico Estado de Vanuatu tem o maior risco de desastres, em 36,31%. Malta e Qatar, em 0,61% e 0,10%, respectivamente, são os que apresentam menor risco em termos mundiais.

tivo das tempestades tropicais intensificar-se-á. Entretanto, devido ao crescimento populacional e à expansão dos centros urbanos e da agricultura rural, aumentará a vulnerabilidade de um maior número de populações e de infraestrutura.

O atual aumento das emissões de CO₂ poderá conduzir à sua duplicação em meados deste século. Estas emissões irão ter como resultado um aumento de 2°C em 2050 e entre 3° a 6 ° C é até o final do século, impactos bastante negativos.

AS FUNÇÕES DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

A natureza do clima é encarada como um bem público mundial, impondo uma cooperação internacional que pode ser comprometida pela presença de “passageiros clandestinos”, ou seja, aqueles que beneficiam dos esforços dos outros sem darem contributos.

Naturalmente, os países não poluem da mesma forma, uns países poluem mais do que outros. De uma forma geral 5 razões determinam a responsabilidade dos Estados:

1. O crescimento económico (um país cada vez mais rico tem um maior rendimento por habitante e, conseqüentemente, as suas emissões de CO₂ aumentam);
2. Demografia (regime alimentar);
3. Gestão de Políticas Públicas diferentes (sobretudo as relacionadas com o aprovisionamento e produção. Por exemplo, os países frios usam mais aquecimentos que implicam a emissões de CO₂ mais elevadas⁴; da mesma forma que cidades longe umas das outras necessitam de fazer face aos custos dos transportes (sobretudo ao aéreo);
4. Fatores geográficos (clima, localização, disponibilidade de recursos naturais);
5. (Mais marginal) Certos acontecimentos históricos (com o fim da Guerra Fria e o desmoronamento da economia da URSS, a Rússia diminuiu as suas emissões).

É, pois, fundamental a cooperação internacional em relação às alterações climáticas. A ação de um só país é vã se os restantes não agirem da mesma forma. As emissões de GEE produzem os mesmos efeitos, independentemente da sua origem – Paris, Luanda, Lisboa, Tóquio, Pequim. Somente uma ação concertada poderá conduzir a uma redução significativa das concentrações de GEE na atmosfera.

A ação internacional é necessária para promover as normas ambientais, desenvolver o conhecimento científico, e assistir a participação de países em desenvolvimento. As reuniões ambientais internacionais servem vários objetivos políticos, a par com objetivos ambientais. A cooperação internacional estabelece regimes de governação para regular problemas ambientais transnacionais e preservar os "global commons". Trata-se de regimes que vão mais além do que os acordos formais entre os Estados.

⁴ E., Neumayer, "National Carbon Dioxide Emissions Geography", in *Are*, vol. XXXVI, n.º1, pp. 33-44, 2004.

Figura 4: Alterações Climáticas - Soluções políticas
Cooperação ambiental internacional - funções



Fonte: Catarina Mendes Leal, 2012.

De acordo com a figura 4, a cooperação ambiental tem e pode desempenhar quatro funções, nomeadamente:

1. Criação de normas - Nos últimos 30 anos temos assistido à criação de uma lei internacional com normas para um comportamento aceitável. Alguns exemplos, ilustram esta tendência: o "princípio da prevenção" (origem alemã, em caso de se verificar um dano ambiental, dever-se-á colocar um ponto final na atividade humana responsável por essa situação, sem haver necessidade de se aguardar por uma prova científica definitiva); o "princípio do poluidor-pagador" (cabe ao poluidor a responsabilidade de arcar com os custos decorrentes do dano causado ao meio ambiente); "princípio 21" (Conferência de Estocolmo, 1972) (implica que a soberania de um determinado Estado sobre os recursos naturais atribui-lhe a responsabilidade para uma poluição externa); a Agenda 21 (1992) na Conferência do Rio tem um caráter non-não vinculativo mas este *compendium* internacional de "boas práticas" teve um importante impacto e continua a ser um ponto de referência⁵.
2. *Capacity Building* – Apesar de o desenvolvimento sustentável não ser uma norma (como as acabadas de descrever), fornece um enquadramento normativo refletindo um acordo subjacente entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento. Atualmente, grande parte das convenções ambientais implicam a *capacity building* através de acordos de transferências de fundos, tecnologia, expertise, dado que a maior parte dos estados signatários de Convenções não tem os meios necessários para o cumprimento ou implementação de obrigações (assimetrias entre países ricos e pobres). Por exemplo, em 1991, UNEP, UNDP e o Banco Mundial criaram o *Global Environmental Facility* (GEF) como um mecanismo internacional específico para financiar projetos em países em desenvolvimento.
3. Compreensão Científica - A cooperação internacional confia na partilha do conhecimento científico, refletido nos atuais regimes ambientais. Exemplo, o IPCC.
4. Governança: Áreas e Recursos (*Global Commons*) – Abarca as áreas e recursos sem

⁵ Muitas Autoridades Locais criaram a sua "Agenda 21 Local".

⁶ Tratado de 1959 assinado e pelos países que reclamavam a soberania de partes do continente da Antártica, comprometeram-se a suspender suas pretensões por período indefinido, permitindo a liberdade de exploração científica do continente, em regime de cooperação internacional. O regime jurídico deste Tratado permite que se estenda a outros Estados, tornando-se partes consultivas nas discussões que regem o "status" do continente quando, demonstrando o seu interesse, realizarem atividades de pesquisa científica substanciais.

jurisdição e soberania (alto mar, águas ultra-profundas, águas para além das 200 milhas ZEE, Antártica⁶). Todos os *global commons* têm uma dimensão ambiental, bem como os recursos (derrames de petróleo no mar, poluição). Os regimes aplicáveis têm variado em grau, em termos de efetividade. Um exemplo é, sem dúvida, o Protocolo de Montreal: a redução da camada de ozono é um problema global por excelência, pois tem por função a proteção da terra dos raios ultravioletas. Em 1985 foi assinada uma Convenção-Quadro, seguida do Protocolo de Montreal (1987) impondo o controlo sobre as emissões de gases para o ozono. A evolução do deste regime espelha que através da cooperação internacional se podem alcançar soluções eficazes para problemas ambientais globais⁷.

COOPERAÇÃO INTERNACIONAL AMBIENTAL

Soluções políticas: de Quioto a Doha

Atores nas Negociações Ambientais Internacionais

Em termos de atores e coligações Os principais atores das negociações internacionais sobre o clima são os Estados. Os atores estatais das negociações geralmente agrupam-se em coligações para terem um maior peso na defesa de interesses que identificam como comuns: Aliança dos Pequenos Estados Insulares (AOSIS); União Europeia; Grupo (que funciona como um "chapéu de chuva) formado pelos países industriais não europeus (EUA, Japão, Austrália, Canadá, Islândia, Nova Zelândia, Noruega, Rússia e Ucrânia). A ausência das empresas privadas na mesa das negociações revela um problema importante: os principais emissores de GEE, cidadãos e empresas não estão diretamente representados na mesa, mas apenas indiretamente pelos seus governos. As ONG's estão muito presentes nas negociações através de várias ações e muitas são reagrupadas no seio da Rede de Ação do Clima (CAN) – A qual tenta desenvolver uma posição comum das ONG de forma a terem algum peso nas negociações. Algumas ONG's representam indiretamente os interesses de algumas indústrias. Os cientistas são os atores da sociedade cuja influência nas negociações é a mais perceptível: as posições dos diferentes delegados apoiam-se na expertise científica.

⁷ Com efeito, as causas deste problema foram identificadas e isoladas, o apoio internacional foi mobilizado, foram implementadas ações compensatórias de forma a se assegurar a participação dos países em desenvolvimento e foram criadas um conjunto de regras e procedimentos que demonstraram ser eficazes, pelo menos na redução da concentração destes químicos na atmosfera.

No final do século XIX e início do XX política ambiental internacional estava estritamente limitada as duas preocupações, por um lado, à conservação dos recursos naturais e, por outro, ao danos causados pela poluição. Nenhum destes problemas era limitado por fronteiras, envolvendo na sua mitigação mais de um Estado. É a partir dos anos 60, que os problemas ambientais adquirem uma dimensão transnacional e global.

Este processo refletiu-se e foi estimulado por quatro importantes conferências da ONU: Conferência de Estocolmo (1972)⁸, Conferência do Rio (1992)⁹ e Conferência de Joanesburgo¹⁰ (2002); a Conferência Rio 20¹¹ (2012). Através destas Conferências conseguiu-se estabelecer a ligação entre o ambiente internacional e agendas de desenvolvimento, tal como expresso no importante conceito de desenvolvimento sustentável.

Com a criação do Painel IPCC (*Intergovernmental Panel on Climate Change*) em 1988, a problemática das alterações climáticas foi, pouco a pouco, impondo-se na agenda política internacional, tornando esta temática num objeto de mecanismos de cooperação internacional. Com efeito, o primeiro Tratado internacional sobre as alterações climáticas foi assinado na Conferência do Rio, em 1992, entrando em vigor em 1994 sob a designação de Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas (CQ-NUAC), A CQ-NUAC tem como objectivo a prevenção da interferência humana considerada perigosa para o sistema climático, e visa a estabilização da concentração de GEE na atmosfera em níveis que evitem alterações negativas no sistema climático. Os Estados signatários desta Convenção têm uma responsabilidade comum, mas diferenciada. Os países foram divididos em dois blocos: (1) “Países do Anexo I” (países industrializados), os que concordam em reduzir as suas emissões (especialmente as de CO₂) a níveis abaixo das emissões de 1990; (2) Países em Desenvolvimento, designados como “Países Não Anexo I”, que apesar de não terem metas de emissão junto à CQ-NUAC, têm outras obrigações, como a implementação de programas nacionais de mitigação.

Em 1997, no âmbito da CQ-NUAC, discutiu-se e negociou-se o Protocolo de Quioto.

⁸ 1972 – Conferência de Estocolmo, realizada na sequência de 2 desastres ambientais demonstrou a urgência de se criar uma ponte entre ambiente e economia, a fim de pensar na sustentabilidade dos recursos e nas gerações seguintes. Foi criado o PNUMA.

⁹ 1992 – Conferência do Rio, permitiu a Implementação prática do conceito de Desenvolvimento Sustentável; propôs harmonizar as necessidades económicas com preocupações de tipo ecológico. Contudo, por razões financeiras e tecnológicas, as propostas não foram concretizadas.

¹⁰ 2002 - Cimeira de Joanesburgo (Cimeira Mundial para o Desenvolvimento). A sustentabilidade ficou ancorada a todas as conferências e a todos os temas relacionados com o ambiente. A atuação foi alargada à escala mundial.

¹¹ 2012 - Rio 20 – A Conferência teve dois temas principais: (a) Economia Verde no contexto do Desenvolvimento Sustentável e da erradicação da pobreza.; (b) Enquadramento institucional para Desenvolvimento Sustentável.

Este só entrou em vigor em 2005, ou seja, quando foi cumprido o requisito de que o acordo apenas entraria em vigor no momento em que o conjunto das ratificações dos países correspondessem a 55% das emissões de GEE. No início de 2009, 183 países já tinham ratificado o Acordo. Este tratado internacional introduziu compromissos mais rígidos para a redução da emissão dos GEE. Foi proposto um calendário, segundo o qual os países desenvolvidos têm a obrigação de reduzir as suas emissões em, pelo menos, 5,2% face aos níveis de 1990, no período entre 2008-2012, também chamado de *primeiro período de compromisso*.

A execução do Protocolo de Quioto tem assinalado alguns incumprimentos, para além de que os “Países Anexo I” no seu conjunto representam apenas 63,7% das emissões globais de GEE, já que os EUA e as economias emergentes não estão incluídos.

Em Dezembro de 2007, no âmbito da CQ-NUAC, iniciaram-se em Bali as negociações sobre o acordo sucessor do Protocolo de Quioto (que expira em 2012), as quais deverão estar concluídas em Copenhaga, em 2009.

Em Bali, o debate centrou-se em torno de duas questões: por um lado, os objectivos explícitos para a redução de emissões para as nações desenvolvidas; e, por outro, no tipo de obrigações que os países em desenvolvimento deverão ter no futuro.

Em termos de compromissos, ficou assente a definição nos próximos anos de políticas que aproximem as posições defendidas por cerca de 200 países, detentores de economias muito diferentes e que sofrerão de formas diversas as consequências do aquecimento global. Acordou-se o seguinte: (1) *roadmap* de Bali, estabeleceu uma agenda de negociações até 2009, período findo o qual deveria estar criado um novo acordo para reduzir emissões e prevenir as alterações climáticas; (2) projectos para medirem a redução das emissões de acções de florestação, como um primeiro passo, incluindo o repovoamento florestal, a florestação e evitar a desflorestação num acordo futuro; (3) criar um Fundo de Adaptação das NU para auxiliar os países pobres a adaptarem-se aos efeitos das alterações climáticas (como secas e inundações); (4) indicação do acesso dos países pobres, através de ajudas financeiras às tecnologias verdes.

Não obstante: (1) não foi decidido nenhum objectivo concreto de redução de emissões, embora fosse mencionada a necessidade de cortes profundos; (2) não foi tomada nenhuma decisão sobre a forma como os países desenvolvidos e os em desenvolvimento deverão partilhar a responsabilidade de conter emissões; (3) não se alcançou nenhum acordo sobre se a captura de carbono e os projectos de sequestração devem ser qualificados para os créditos de carbono.

Seguindo o calendário, em Dezembro de 2008, já em plena crise financeira, realizou-se em Póznán a reunião intercalar deste processo. Dois objectivos guiaram esta Cimeira: (1) alargar a todos os países industrializados o Protocolo de Quioto em termos de compromissos de redução de emissões de GEE (objectivo de médio

prazo); (2) envolver todos os países na prossecução do decidido no Protocolo de Quioto (objectivo de longo prazo).

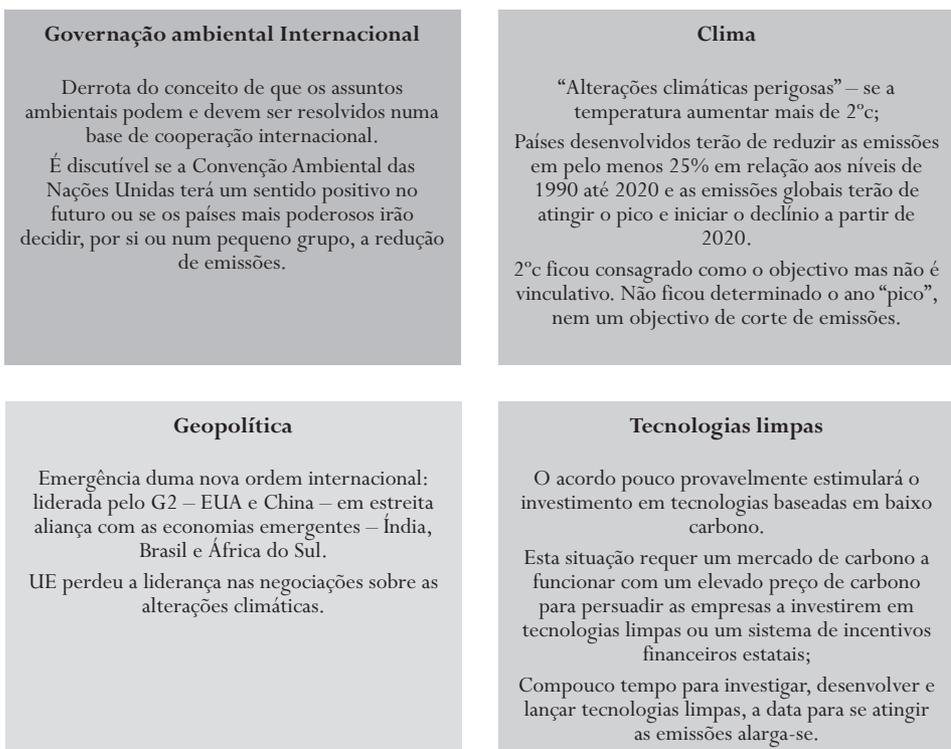
Um ano mais tarde, em dezembro de 2009, teve então lugar a Conferência de Copenhague.

O seu Acordo final traduziu-se no seguinte:

- Limite máximo de 2°C para o aumento da temperatura média da Terra no futuro.
- Previu a constituição, até Fevereiro 2010, de uma lista de promessas dos países desenvolvidos e em desenvolvimento para reduzir as suas emissões de dióxido de carbono ou para conter o seu crescimento.
- Aponta um mecanismo para o reporte e verificação dos esforços dos países em desenvolvimento.
- Cria o Fundo Climático de Copenhaga, com 30 mil milhões de dólares (21 mil milhões de euros) para os países pobres nos próximos três anos. E promete mais 100 mil milhões de dólares (70 mil milhões de euros) anuais a partir de 2020.

Em termos de conclusões, a figura seguinte procura dar um quadro síntese.

Figura 5: Copenhaga - conclusões



Fonte: Catarina Mendes Leal, 2012.

Desde Copenhaga realizaram-se mais três Conferências das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas.

Em 2010, a Conferência em Cancun, por um lado, conseguiu acordar - (1) fundo para canalizar os recursos financeiros do Ocidente para os países em desenvolvimento; (2) reconhecimento formal de que tem de se aumentar o corte das atuais emissões; (3) estrutura de compensações para os países reduzirem a desflorestação; mas, por outro, (1) ficou por alcançar cortes de emissões mais drásticos; (2) mecanismos para negociar cortes de emissões mais drásticos; e, (3) decisão sobre o estatuto legal de um novo acordo global.

Em 2011, em Durban (COP 17/MOP), os Estados concordaram em vincular-se mediante um acordo internacional, a ser preparado em 2015, entrando em vigor em 2020.

Em relação à criação do Fundo Verde para o Clima (GCF) foi adotada uma estrutura de gestão. Este Fundo terá como missão ajudar os países pobres a adaptarem-se aos impactos climáticos através da distribuição de US \$ 100 mil milhões/ ano para ajudar.

E a última em 2012, em Doha (COP 18/MOP 8), destaca-se a criação de um pacote de documentos designado *The Doha Climate Gateway*, que abarcam o seguinte:

1. Uma emenda ao Protocolo de Quioto (a ser ratificado antes de entrar em vigor) com um segundo período de compromisso que se estenderá de 2012 a 2020 como os Estados Unidos e o Canadá, que não são partes do Protocolo nesse período) e devido ao fato de países em desenvolvimento como a China (o maior emissor mundo), Índia e Brasil não estarem sujeitos às reduções de emissões estipuladas pelo Protocolo de Quioto.
2. Pela primeira vez, foi formalmente introduzida linguagem referente a perdas e danos.
3. Verificaram-se poucos progressos em relação ao financiamento do Fundo Verde para o Clima.

À semelhança do Japão (em 2010), em 2012, o Primeiro Ministro neozelandês anunciou a retirada do seu país da segunda fase do Protocolo no pós-12. A Rússia, Ucrânia, Bielorrússia e Cazaquistão indicaram que provavelmente ir-se-ão retirar ou não ratificarão o acordo.

Em suma, traduzir-se-á numa situação em que Quioto deixará de cobrir 27% de emissões mundiais, passando para 15%. Nas negociações saídas de Durban, para evitar que o aquecimento do planeta ultrapasse os 2°C, será necessário que a partir de 2015 (2020 no máximo) as emissões diminuam. Não obstante, trata-se de compromissos voluntários que foram tomados pelos países industrializados e pelos emergentes em Copenhaga (2009), confirmados em Durban (2011). Acresce o facto de que os compromissos de redução da intensidade de carbono per capita dos países

emergentes, longe de diminuir poderão continuar a aumentar até 2020. Se esta tendência atual se mantiver poder-se-á vir a verificar com um aumento do aquecimento de 3°C.

Soluções Económicas

Como já foi atrás indicado, o Clima é um Bem Público Mundial que tem de ser protegido. Um bem público mundial pode ser definido como “um tipo de bens públicos, cujos benefícios se estendem ao conjunto da humanidade”¹²; ou, “tratam-se de bens que têm um impacto indivisível a nível internacional em relação aos quais não existe um sistema de mercado ou de Governo capaz de os gerir de forma eficaz e de os fornecer em quantidade suficiente”¹³.

Face à questão das alterações climáticas, os países "não são iguais", uns contribuem mais do que outros para o fenómeno; e/ ou contribuem mais em termos de responsabilidades; Outros sofrerão cada vez mais os impactos; alguns são cada vez mais dependentes das energias fósseis, ao mesmo tempo que poderão ser afetados por movimentos de população ligados às degradações do ambiente imediato.

Trata-se de um problema unanimemente reconhecido pelos economistas como uma falha do mercado (ou seja o mercado não tem capacidade de distribuir eficazmente os recursos económicos). Estas falhas podem assumir várias formas: (1) falta de informação dos atores económicos; abuso da posição dominante; impossibilidade de excluir um indivíduo do consumo de um bem (não exclusão); ausência de rivalidade entre o consumo de um bem por dois indivíduos distintos e, sobretudo, as externalidades como, por exemplo, fumar num local público produz externalidades negativas – as outras pessoas absorvem o fumo, os custos para o sistema de saúde.

Atualmente o preço do carbono não reflete o custo dos estragos infligidos dado que este não está abrangido pelo preço do mercado. Daí as alterações climáticas serem consideradas uma falha do mercado. Daí a proposta de Stern em afetar um preço do carbono refletindo o seu custo na coletividade.

Com a globalização, as externalidades tornaram-se cada vez mais internacionais. Um dos principais papéis das políticas económicas é de corrigir as externalidades.

¹² I. Kaul; I. Grunberg; M. Stern; "Introduction", in *Global Public Goods: International Cooperation in the XXIst Century*, Nova Iorque: Oxford University Press, 1999.

¹³ W. D. Nordhaus; "Biens Publicques Globaux et Changement Climatique", in *Revue Française D'Économie*, vol. XIV, n.º 13, pp. 11-33, 1999.

Protocolo de Quioto: mecanismos de flexibilidade

- Comércio Internacional de Emissões (CIE) – Criação dum sistema que prevê um “mercado de direitos” para poluir, entre os “Países Anexo 1”. Os “Países Anexo 1” podem negociar o excedente das metas de emissões entre si. Assim, os países que não tenham alcançado a sua meta de redução poderão recorrer ao excedente de outro “País Anexo 1”.
- Implementação Conjunta (IC) – Permite a um país desenvolvido receber créditos por ter reduzido as suas emissões baseado no financiamento de projectos em outro país desenvolvido. O argumento é de que é melhor investir um determinado montante financeiro num local onde se conseguirá uma maior redução a nível mundial de GEE.
- Mecanismo do Desenvolvimento Limpo (MDM) – Aplica o mesmo princípio do mecanismo IC às relações entre países desenvolvidos e em desenvolvimento.

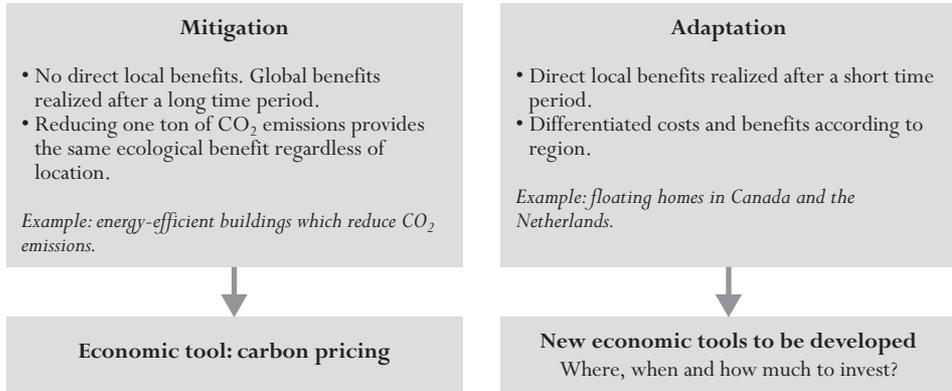
Regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa

Em 2005, a União Europeia criou um regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa tendo em vista a sua redução de modo economicamente eficiente. A UE e os Estados-Membros tentam respeitar, através deste regime, os compromissos de redução das emissões de gases com efeito de estufa assumidos no âmbito do Protocolo de Quioto. As instalações que realizam atividades nos sectores da energia, da produção e transformação de metais ferrosos, da indústria mineral e do fabrico de papel e de cartão estão obrigatoriamente sujeitas a este regime de comércio de licenças¹⁴.

A *Vulnerabilidade* e *Capacidade de adaptação* são dois conceitos intimamente ligados, mesmo se os seus contornos continuam imprecisos – quanto mais forte é a capacidade de adaptação de uma sociedade, mais fraca será a sua vulnerabilidade (a qual depende da sua exposição aos impactos das alterações climáticas (vulnerabilidade ambiental) e de fatores socioeconómicos que determinam a sua capacidade de se adaptar aos impactos (vulnerabilidade socioeconómica) – Estes dois componentes – vulnerabilidade ambiental e vulnerabilidade socioeconómicas são coincidentes. As populações mais expostas aos impactos climáticos são as mais vulneráveis no plano socioeconómico. Para enfrentar os desafios decorrentes das alterações climáticas os países têm recorrido à *Mitigação* (conjunto de ações para reduzir o avanço do aquecimento global) e à *Adaptação* (que envolve um conjunto de ações para minimizar os efeitos do aquecimento global).

¹⁴ União Europeia, "Regime de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa", 5/04/2011, [on-line], disponível em http://europa.eu/legislation_summaries/energy/european_energy_policy/128012_pt.htm.

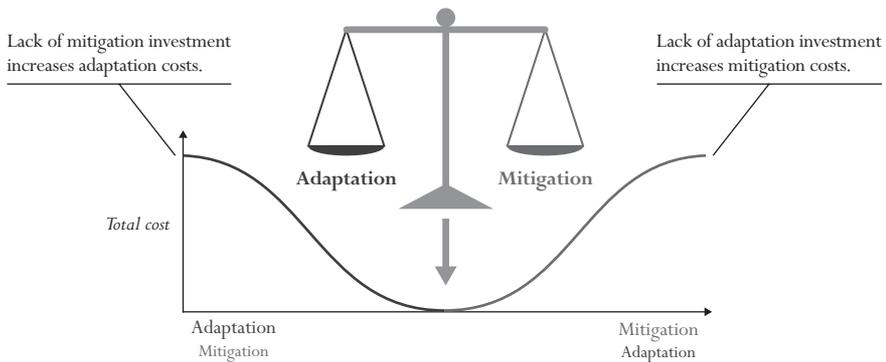
Figura 6: Mitigação versus Adaptação



Fonte: Christian Perthuis, *Climate Change Adaption & Infrastructure Finance*, Université Paris Dauphine, 16/01/08.

Figura 7: Mitigação/Adaptação - equilíbrio

The challenge is to find the appropriate balance between mitigation and adaptation investment



Fonte: Christian Perthuis, *Climate Change Adaption & Infrastructure Finance*, Université Paris Dauphine, 16/01/08.

Não existe uma trajetória ideal única, mas uma multitude de estratégia possíveis para reduzir as emissões de CO₂. Trata-se de escolhas possíveis que não se excluem mutuamente e que têm implicações várias.

Papel dos poderes públicos é o de colocar em prática políticas públicas que encorajem a redução de emissões. Um estudo da Mckinsey e trabalhos de Pacata e Stern¹⁵ iden-

¹⁵ Socolow Pacata, "Stabilization Wedges: Solving the Climate Problem for the Next 50 Years with Current Technologies", in *Science*, n.º 305, pp.968-972, 2004.

M. Stern, *The Global Deal Climate Change and the Creation of a New Era of Progress and Prosperity*, Public Affairs, Nova Iorque, 2008.

tificam 3 formas diferentes de reduzir as emissões e chegar ao mesmo resultado. Distinguem-se três tipos de instrumentos:

1. Sistema de mercado de quotas de emissões;
2. taxas sobre as emissões (ou um subsídio para as reduções);
3. Regulamentos que impõem níveis de emissões máximos.

Estes três instrumentos podem ser combinados e têm como característica comum fixar um preço ao carbono. São divididos em 2 grupos:

- Mercado de quotas – representa a abordagem *cap and trade* (limitar e trocar), exemplo o Protocolo de Quioto.
- Taxas e regulamentos – Representam a abordagem de comandar e controlar, exemplo o Governo da região da Valónia (Bélgica) proibiu à companhia aérea jet4you de efetuar a ligação aérea de 85 km entre Liége e Charleroi dadas as emissões serem muito elevadas em relação à distância a percorrer. Outro exemplo é a taxa de carbono em Bolder (Colorado).

Em suma, as políticas de atenuação são extremamente variadas e caminham em várias direções, tendo em comum a preocupação de internalizar o custo social das emissões de GEE e, portanto, de fixar um preço ao carbono.

POSIÇÕES A NÍVEL INTERNO DOS PRINCIPAIS ATORES

Desde a Cimeira do Rio, a União Europeia tem vindo a adoptar uma política de liderança na luta contra o aquecimento global. Signatária da CQ-NUAC e do Protocolo de Quioto, tem-se demonstrado bastante empenhada no processo das negociações pós-Quoto. Nesse sentido, comprometeu-se até ao período 2008-2012 a reduzir as emissões de CO₂ em 8% em relação aos níveis de 1990. Paralelamente, em 2005, foi criado o comércio de emissões da UE. A entrada de novos membros no espaço comunitário exigiu a sua inclusão no mercado interno de energia, para beneficiarem da concorrência aberta, melhoria da eficiência energética e introdução gradual de fontes de energia renováveis.

No Conselho Europeu de Março de 2007 foi aprovado o Plano de Acção (2007-2009), ou seja, a aprovação da Nova Política de Energia. Este plano foi reforçado, em Janeiro de 2008, pelo “Pacote UE Energia/Clima”, mediante o qual a UE propõe até 2020:

- Reduzir as emissões de GEE, com base nos níveis de 1990, em pelo menos 20% (objectivo unilateral) - aumentando até 30% (objectivo condicional);
- Elevar para 20% a parte das energias renováveis no consumo energético da UE até 2020;
- Objectivo mínimo específico de 10% de biocombustíveis renováveis no consumo global de gasolina e de gasóleo;

- Aumentar a eficiência energética em 20%;
- Novas regras no mercado do carvão – (1) maior utilização de leilão; (2) fim dos planos nacionais de atribuição centralizada e harmonizada a nível europeu; (3) desvinculação do Protocolo de Quioto e possibilidade de ligação a outros mercados; (4) possibilidade de utilização de medidas de restrição ao comércio com países com vantagem comercial, na ausência de acordo internacional.

Atualmente, em pleno 2º período da aplicação do Protocolo de Quioto, a UE mantém os seus compromissos, procurando manter o seu papel de líder na luta contra as alterações climáticas e, simultaneamente, demonstrar ao mundo que é possível avançar nesta problemática.

Os EUA assinaram e ratificaram a CQ-NUAC, mas em relação ao Protocolo de Quioto, embora tenham assinado a 12/11/98 (denunciando-o em Março de 2001), não ratificaram até ao momento.

Actualmente, os EUA são os maiores poluidores do planeta, emitindo 16,7% mais do que em 1990. Em Bali concretizaram grande parte dos seus objectivos: (1) impuseram um texto sem referências explícitas ao que a ciência diz ser preciso fazer para conter o aquecimento global – a não ser uma nota de rodapé; (2) e, introduziram a possibilidade de não assumirem compromissos vinculativos de redução de emissões, mas apenas adoptar “acções” e respeitar “objectivos”. Em Póznán, estava-se em plena transição da Administração Bush para a de Obama, pelo que não se assistiu a grandes alterações do posicionamento deste país. Mas apesar dos EUA não serem signatários de Quioto, têm vindo a adoptar medidas de “combate às alterações climáticas”.

Em 2003 foi criada a Bolsa do Clima de Chicago, uma bolsa auto-regulável constituída sob as leis norte-americanas e com sede nos EUA, permitindo reagrupar as empresas e os municípios já comprometidos unilateralmente na redução de emissões. À escala regional destacam-se iniciativas como a *Regional Greenhouse Gas Initiative* que, cobre as instalações eléctricas de dez Estados do nordeste dos EUA. Em 2006 para enfrentar as alterações climáticas, os EUA criaram o *U.S. Climate Change Technology Program*.

À escala do país, desde 1999, que as propostas de lei sobre o clima submetidas ao Congresso têm aumentado exponencialmente. Em Maio de 2008, a proposta de Lei *Lieberman-Warner* sobre a regulação federal do carbono não passou no Congresso apenas por seis votos, devendo vir a ser aprovada num futuro próximo. Esta Lei propõe a criação de um esquema de comércio de direitos de emissão para as emissões de GEE, mediante o qual serão atribuídos créditos de direito de emitir aos poluidores, com base na quantidade que actualmente eles emitem. Este esquema será cada vez mais apertado até 2050, data até à qual as emissões devem ser reduzidas em 71% abaixo dos níveis de 2005.

Sob a Administração de B. Obama foi proposto o plano “Nova Energia para a América”, o qual visa: (1) criar cinco milhões de novos empregos, através dum investimento estratégico de US\$150 biliões nos próximos dez anos para catalizar os esforços privados na construção de futura energia limpa; (2) ao longo da próxima década poupar mais petróleo do que o que é actualmente importado conjuntamente do Médio Oriente e da Venezuela; (3) colocar em circulação 1 milhão de carros híbridos *plug-in* até 2015 (os quais deverão ser montados na América); (4) assegurar que 10% da electricidade virá de energias renováveis até 2012 e 25% até 2025; (5) implementar uma economia de incentivos e comércio de emissões para reduzir as emissões em 80% até 2050 e tornar os EUA num líder na luta contra as alterações climáticas.

Em Durban (2011) os EUA comprometeram-se em participar em 2020 num acordo internacional de redução de emissões de CO₂¹⁶.

Ao abrigo de Quioto, o Japão comprometeu-se a reduzir as emissões de GEE em 6% até 2012, mas os dados mais recentes divulgados pelo próprio Governo, mostram que o desvio actual é de 15%, na medida em que em 2007 as emissões de CO₂ excederam em 8% os níveis registados em 1990.

Em 2006, o Governo nipónico lançou a “Nova Estratégia Nacional de Energia”, que pretende alcançar três objectivos: (1) estabelecer medidas de segurança energética; (2) criar fundamentos para o desenvolvimento sustentável assentes numa abordagem comum dos problemas energéticos e ambientais; (3) auxiliar as nações asiáticas e outras nações na resolução de problemas de energia.

Um ano depois, o então Primeiro-Ministro japonês Shinzō Abe anunciou uma nova iniciativa associada às alterações climáticas, designada *Cool Earth 50*. Esta proposta articula-se em 3 pilares: (i) objectivo de longo prazo e global, que visa reduzir as emissões de GEE para metade do actual nível em 2050; (ii) três princípios para o estabelecimento de um modelo internacional - participação dos principais emissores num regime para além de 2012, flexibilidade e diversidade e, equilíbrio entre a protecção ambiental e o crescimento económico; (iii) campanha nacional para cumprir os objectivos de Quioto.

Infelizmente, em 2010, o Japão anunciou a sua retirada da segunda fase do Protocolo no pós-2012. Tal comportamento deve-se ao fato do governo nipónico considerar que as restrições impostas tornam a economia japonesa pouco competitiva face à China, Índia e Indonésia.

¹⁶ Há que relembrar o facto de que desde a assinatura do protocolo de Quioto coexistem duas linhas de negociação: a do protocolo de Quioto que reúne os países que o ratificaram, mediante o qual os “países ricos” negociaram e se submeteram à redução de emissões de CO₂; e o da Convenção Quadro das Nações Unidas (CNUAC), da qual os EUA são parte em que o nível de ambição é reduzido dado que não à contraente do multilateralismo.

Nas últimas duas décadas, a China tornou-se a segunda economia mundial e o segundo maior exportador. É um dos principais emissores de GEE (entre 1990 e 2004 as emissões de CO₂ aumentaram 108,3%), prevendo-se que em 2010 superará os EUA como primeiro emissor do planeta. Apesar da pressão exercida pelos signatários de Quioto para assumir metas específicas na redução de emissões, o posicionamento internacional face a um eventual compromisso global é o de “responsabilidades comuns com realidades diferenciadas”. A China, Índia, México e Brasil apesar de se comprometerem em reduzir as emissões de GEE voluntariamente, não aceitam uma redução entre 15% a 20%, em relação à tendência actual até 2020.

A relação entre crescimento económico e o combate às alterações climáticas faz da transferência tecnológica um vector fundamental para a China.

A estratégia chinesa de combate às alterações climáticas tem resultado de vários instrumentos de política, destacando-se: (1) 11.º Plano Quinquenal (2006-2010), o qual fixou uma redução de 20% do consumo energético e 10% das emissões dos principais poluentes em 2010; (2) uma clara aposta nas energias renováveis, traduzida na “Lei de Energia Renovável da RPC” (de 2006), que visa o desenvolvimento e utilização da energia renovável, complementada pelo “Plano de Desenvolvimento de Médio e Longo Prazo para a Energia Renovável” de 2007, cuja ambição é a de que as renováveis deverão representar 10% e 15% do consumo total de energia em 2010 e em 2015 respectivamente; (3) no âmbito da tecnologia e ambiente, os “Planos de Médio e Longo Prazo para a Ciência & Desenvolvimento Tecnológico” (2002-2020), “Acções Científicas e Tecnológicas Chinesas nas Alterações Climáticas” (de 2007), partilhado por catorze ministérios visa a coordenação do desenvolvimento tecnológico e I&D associados à mudança climática.

A China decidiu uma redução entre 0s 40 a 45% dos níveis da sua intensidade de carbono em 2020 com base em 2005, através do aumento da produção de energia solar e eólica.

Tal como os EUA, a China comprometeu-se em Durban (2011) em participar em 2020 num acordo internacional de redução de emissões de CO₂.

A Índia é o quinto consumidor mundial de energia e as previsões apontam para que se torne no terceiro em 2030, apenas suplantados pelos EUA e a China.

Em Póznán, o Governo indiano assumiu o compromisso de que as emissões *per capita* indianas não aumentarão além da média global, até porque as projecções apontam para que o país seja o mais populoso do mundo em 2030. Esta posição foi reafirmada a nível interno pelo “Plano Nacional de Acção sobre as Alterações”, de Junho de 2008. Este plano propõe oito objectivos estratégicos: (1) “Missão Solar Estratégica”; (2) “Missão Nacional para o Reforço da Eficiência Energética”; (3) “Missão Nacional para o Habitat Sustentável”; (4) “Missão Nacional da Água”;

(5) “Missão Nacional para a Sustentabilidade do Ecossistema dos Himalayas”; (6) “Missão Nacional para a Índia “Verde””; (7) “Missão Nacional Agricultura Sustentável”; (8) “Missão Nacional sobre Conhecimento Estratégico para as Alterações Climáticas”.

A Índia passou a aplicar uma taxa de carbono destinada a financiar as energias verdes.

Em Copenhaga, comprometeu-se em reduzir a sua intensidade de carbono entre os 20 a 25% em 2020 com base em 2005, tendo desempenhado um importante papel diplomático na conciliação de interesses entre os EUA e a China.

O grande desafio que se coloca aos indianos, tal como aos chineses, é a capacidade do mundo gerar soluções tecnológicas viáveis na área do carvão limpo, de modo a poder aproveitar as suas enormes reservas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O atual uso e degradação dos recursos da Terra é insustentável e está estreitamente ligado em formas, por vezes contraditórias, aos processos de globalização.

As alterações climáticas, dada a sua natureza e as suas raízes nas actividades essenciais humanas, colocam um enorme repto em termos da cooperação internacional. Paulatinamente, desde meados do século passado foram-se tornando em uma prioridade crescente nas agendas das sociedades internas e internacionais.

A resposta a nível internacional é uma tentativa de fornecer uma Governação Ambiental global. Num sistema de Estados soberanos, isto envolve a cooperação internacional.

Dois tipos de desigualdades que se refletem-se mutuamente: por um lado, os menos responsáveis do problema são os mais afetados; e, por outro, os impactos das alterações climáticas, cujos responsáveis são as gerações passadas afetarão duramente as gerações futuras.

Apesar de já se ter avançado nalguns aspetos, existem ainda vários problemas e desafios a enfrentar: alguma resistência política a uma verdadeira "revolução verde"; questões decorrentes da migração internacional; os Estados frágeis e falhados. Há que procurar ultimar as negociações para uma nova Convenção Internacional do Clima; acelerar a revolução da energia verde; criar conceitos e medidas para responder eficazmente à migração e à estabilização dos Estados falhados; e, medidas para mitigar as ameaças à segurança intimamente relacionadas com as alterações climáticas.

Referências bibliográficas

Azevedo, Fátima; Leal, Catarina Mendes, “Análise das Posições dos Principais Actores Mundiais Face ao Regime Pós-Quioto”, in *da Sphera* 2008, Lisboa, DPP, 2008.

Baylis, J., Smith, S., & Owens, P., *The Globalization of World Politics*, 5ed., Nova Iorque: Oxford University Press, 2011.

Bündnis Entwicklung Hilft, *World Risk Report 2012*, Bruxelas/ Bona 2012.

Gemene, François, *Géopolitique du Changement Climatique*, Paris : Armand Colin, 2009.

Intergovernmental Panel on Climate Change (IPCC), *Managing the Risks of Extreme Events and Disasters to Advance Climate Change Adaptation*, Special Report on Managing the Risks of Extreme Events, Nova Iorque: Cambridge University Press, Março 2012.

Kaul, I.; Grunberg, I.; Stern, M.; "Introduction", in *Global Public Goods: International Cooperation in the XXIst Century*, Nova Iorque: Oxford University Press, 1999.

Leal, Catarina Mendes, "Posições dos Atores Mundiais pós-Quioto", in *Janus 2010 - Anuário de Relações Exteriores*, Lisboa: Público/UAL, 2009, pp. 72-73.

National Intelligence Council, *Global Trends 2030: Alternative Worlds*, EUA: NIC, Dezembro 2012.

- Neumayer, E.**, "National Carbon Dioxide Emissions Geography", in *Are*, vol. XXXVI, n.º1, pp. 33-44, 2004.
- Nordhaus, W. D.**, "Biens Publics Globaux et Changement Climatique", in *Revue Française D'Économie*, vol. XIV, n.º 13, pp. 11-33, 1999.
- Pacala, Socolow R.**, "Stabilization Wedges: Solving the Climate Problem for the Next 50 Years with Current Technologies", in *Science*, n.º 305, pp.968-972, 2004.
- Stern, M.**, *The Global Deal Climate Change and the Creation of a New Era of Progress and Prosperity*, Public Affairs, Nova Iorque, 2008.
- União Europeia**, *Climate Change and International Security*, Paper from the High Representative and the European Commission to the European Council, Bruxelas, 14 Março 2008.
- UNFCCC**, [online], disponível em unfccc.int/
- WBGU**, *Climate Change as a Security Risk*, RU e EUA: Earthscan, 2008.
- World Economic Forum**, *Global Risks 2012*, Genebra, Janeiro de 2012.
- World Economic Forum**, *Global Risks 2013*, Genebra, 8 de Janeiro de 2013.

As estratégias das organizações portuguesas da sociedade civil no domínio ambiental

BRÍGIDA ROCHA BRITO

Professora no Departamento de Relações Internacionais, Universidade Autónoma de Lisboa (Ambiente e Relações Internacionais, Cooperação Internacional, Mundo Contemporâneo). Investigadora do OBSERVARE (UAL) e subdirectora da JANUS.NET, e-journal of International Relations. Colaborou com o departamento de Sociologia da Universidade de Évora como Professora Auxiliar Convidada e com a Escola Superior Agrária de Coimbra como Professora Adjunta. Tem realizado consultorias no âmbito da elaboração de diagnósticos e avaliação de projectos de desenvolvimento em países africanos de língua portuguesa para Organizações da Sociedade Civil (Instituto Marquês de Valle Flôr, Artissal, Acção para o Desenvolvimento) e Organizações Internacionais (The World Bank Group; Organização Internacional para as Migrações e Bureau Internacional do Trabalho, Programa STEP-Portugal). Colaborou com o Ministério do Meio Ambiente do Brasil na concepção do documento estratégico de Educação Ambiental a implementar em todos os países da CPLP, “Passo a Passo”, e em acções de cooperação (formação) do Estado Português em São Tomé e Príncipe. Os países africanos onde tem desenvolvido investigação são Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe.

As estratégias das organizações portuguesas da sociedade civil no domínio ambiental¹

ASPECTOS INTRODUTÓRIOS

O texto “As estratégias das Organizações portuguesas da Sociedade Civil no domínio ambiental”² é o resultado de uma investigação (Estudo) desenvolvida no âmbito do Observatório de Relações Exteriores (OBSERVARE) da Universidade Autónoma de Lisboa (UAL), sobre a actuação das Organizações da Sociedade Civil³ (ONGs) perspectivada do ponto de vista ambiental e enquadrada por dinâmicas internacionais. Este tema tem sido objecto de particular atenção no quadro do Projecto “As estratégias dos actores internacionais no domínio ambiental”, enquadrado pela Linha de Investigação “As tendências da Actualidade Internacional”.

O objectivo geral do Estudo foi compreender a intervenção das ONGs portuguesas, ou com representação e actividade em Portugal, no domínio ambiental e os objectivos específicos, que decorreram do anterior, centraram-se na:

¹ Texto publicado no JANUS.NET, *e-journal of International Relations*, vol. 3, n.º. 1, Primavera de 2012, pp. 97-128 (ISSN: 1647-7251)

² Os resultados da investigação foram apresentados em comunicação no I Congresso Internacional do OBSERVARE, no dia 17 de Novembro de 2011, na secção “Economia e Ecologia” que decorreu na sala 2 da Fundação Calouste Gulbenkian em Lisboa. O Congresso foi organizado e promovido pelo Observatório de Relações Exteriores (OBSERVARE) da Universidade Autónoma de Lisboa, sob o tema “As tendências Internacionais e a posição de Portugal”.

³ Neste contexto, consideram-se como Organizações da Sociedade Civil as Organizações Não Governamentais, podendo estar especificamente vocacionadas para o Ambiente (ONGA) ou, de uma forma mais englobante, para o Desenvolvimento (ONGD), desde que a sua intervenção através de projectos, programas ou participação em redes e plataformas equacione a relação entre o Homem e a Natureza.

- a) Identificação das áreas de intervenção das ONGs, considerando-se um leque alargado de possibilidades, mas tendo como referência e factor comum a preocupação evidenciada em criar uma relação equilibrada entre as comunidades humanas, os espaços ambientais e os recursos naturais;
- b) Caracterização das actividades - principal e secundárias - das Organizações da Sociedade Civil no que respeita às dinâmicas sócio-ambientais;
- c) Definição das relações estabelecidas com outras entidades internacionais, entendidas como facilitadoras por vizabilizarem a prossecução das acções planeadas e a implementação dos projectos.

De uma forma geral, tanto no meio académico e científico como no de intervenção, tem sido consensual a ideia de que a Sociedade Civil, e as Organizações que emergem no seu seio, se têm confrontado com dificuldades⁴ várias no que respeita à continuidade da sua actuação. Como forma de minimizar os constrangimentos que limitam a intervenção, em muitos casos ameaçando a continuidade das acções, as ONGs tendem a considerar a possibilidade de encetar ligações com o exterior que tendem a colocá-las na posição ora de beneficiários, ora de promotores e apoiantes, ora ainda, e de forma cada vez mais frequente, de parceiros. Neste sentido, o Estudo foi conduzido na perspectiva da internacionalização das parcerias, procurando identificar-se:

- a) as principais áreas geográficas que mais vezes têm recolhido a atenção das ONGs portuguesas ou com intervenção em Portugal;
- b) os países com os quais são estabelecidas parcerias;
- c) as principais entidades financiadoras dos projectos e dos programas, incluindo as organizações internacionais;
- d) o parceiro-tipo internacional;
- e) as áreas sectoriais de intervenção que têm sido privilegiadas;
- f) as metodologias seguidas e os instrumentos que têm servido de base para a intervenção em função dos objectivos previamente delineados.

ALGUMAS CONSIDERAÇÕES SOBRE A METODOLOGIA

Tendo presentes os objectivos apresentados (cf. Aspectos introdutórios), e com a preocupação de complementar a análise conceptual com a interpretação da realidade, evitando assim tanto as dispersões analíticas como as discussões excessivamente

⁴ A nível mundial, em particular nos países com economias pobres mas também em Portugal, é comum encontrarmos referências sobre Organizações Não Governamentais que se confrontam com limites de actuação em resultado da reduzida capacidade orçamental, da falta de financiamento, da precariedade de conhecimento científico e técnico especializado em determinadas áreas sectoriais, da escassez de recursos humanos, entre outros factores.

teóricas, procurou seguir-se uma metodologia tão próxima quanto possível das práticas desenvolvidas pelas Organizações da Sociedade Civil que participaram no Estudo. À medida que a investigação foi sendo desenvolvida, foram evidenciadas algumas dificuldades⁵ relacionadas com a prossecução de uma abordagem de proximidade com intervenção no terreno⁶ para melhor apreensão dos modelos organizativos e das práticas prosseguidas pelas Organizações da Sociedade Civil. Assim, optou-se pela adopção de metodologia combinada partindo da auscultação a ONGs portuguesas ou com actuação em Portugal sem, contudo, afastar por completo os pressupostos do estudo de caso.

Como a denominação da metodologia parece sugerir, desde que se reconheceu o mérito e a pertinência científica destas abordagens que houve uma tendência para centrar os estudos em situações claramente pré-identificadas, os referidos "casos". Uma leitura transversal dos diferentes modelos metodológicos levaria a qualificar o estudo de caso como tendencialmente qualitativo, já que a maioria das investigações que têm adoptado estas práticas para a apreensão da realidade são enquadradas pelas Ciências Sociais e orientam o processo de pesquisa para uma inserção no terreno com observação directa e avaliação posterior. Neste âmbito⁷, é muito comum o recurso a estudos de caso para a condução de investigações que impliquem trabalho de campo sendo assim conotados com abordagens predominantemente qualitativas.

Uma revisão aprofundada da literatura de referência indica que, actualmente, não existem limites para o uso desta metodologia nem vinculação obrigatória a procedimentos meramente qualitativos. As abordagens convencionais iniciais que recorriam ao estudo de caso centravam a análise em técnicas qualitativas, nomeadamente recorrendo às técnicas da entrevista e da observação directa com construção de um diário de pesquisa ou diário de campo. O entendimento da aplicabilidade desta metodologia evoluiu no sentido de uma maior flexibilidade na selecção das técnicas de

⁵ A opção inicial pelo estudo de caso decorreu do conhecimento prévio que a investigadora, e autora, detém do modelo organizativo das ONGs portuguesas, bem como das formas de abordagem e intervenção, captação de fundos a nível internacional e estabelecimento de parcerias. Contudo, ao longo da investigação, optou-se por um alargamento do âmbito do estudo de forma a não condicionar a leitura ao se privilegiar uma Organização da Sociedade Civil em detrimento das restantes.

⁶ A adopção da metodologia de estudo de caso em investigações desta natureza não apresenta consensualidade, se bem que possa ser justificada com base nos critérios explicitados ao longo do texto.

⁷ Desde que passou a ser considerada como válida do ponto de vista científico, a metodologia do estudo de caso tem vindo a ser particularmente utilizada em análises enquadradas pelas áreas científicas da Sociologia, da Antropologia e da Psicologia. Recentemente, surgem novas concepções que permitem interligar técnicas quantitativas e qualitativas, ou atribuir prioridade a uma delas, em função das características dos objectos de estudo. Este factor não retira importância à forma de abordagem nem a describiliza do ponto de vista científico.

recolha e de tratamento precisamente por não ser sempre exequível uma inserção no terreno seguindo a observação *in loco*. Nas investigações mais recentes⁸, em que a opção recaiu na metodologia do estudo de caso, é demonstrada a possibilidade de recorrer a técnicas de natureza quantitativa no que respeita à recolha e ao tratamento de dados, como sucede com o inquérito por questionário. Esta é uma opção metodológica que depende do tipo de estudo que se realiza, do objecto em análise e do âmbito do universo, podendo haver necessidade de recorrer a uma base amostral, por impossibilidade de contemplar a totalidade de situações⁹.

É, de forma consciente em relação ao risco de uma interpretação menos consensual, que neste estudo se adoptam procedimentos mistos, sendo também entendido como um contributo para a promoção de debates futuros. Apesar da adaptabilidade da metodologia não apresentar consenso, podendo gerar discussão no que respeita à pertinência e cabimento em análises com tendência para a quantificação, é importante clarificar que, ao longo do tempo, a relevância desta metodologia e a sua adaptação a diferentes tipos de investigação tem sido objecto tanto de revisão conceptual como de procedimentos, abrindo diferentes possibilidades no que respeita à selecção dos instrumentos a utilizar no decurso das pesquisas. Com um sentido revisionista a partir das abordagens metodológicas mais convencionais, alguns autores¹⁰ referem-se a "estudo de casos" ou até "estudo de casos múltiplos" (*multiple case-study*), viabilizando a utilização de um leque muito diversificado de técnicas de recolha e de tratamento de informação, incluindo fontes estatísticas e questionários.

Segundo Robert Yin (1994; 2001) e Judith Bell (1997) esta metodologia é particularmente utilizada sempre que se pretende compreender e descrever os pressupostos de um problema entendido como complexo com identificação das interacções entre as dimensões que o constituem. Assim, pode considerar-se que se trata de uma metodologia pertinente e adequada tanto a estudos exploratórios, permitindo enunciar pistas de reflexão futura, como descritivos, procurando apresentar uma imagem, o mais detalhada possível, da realidade estudada. Para a prossecução desta

⁸ Apesar de inicialmente serem as Ciências Sociais a recorrer a estes procedimentos metodológicos, com o tempo, alguns estudos enquadrados por áreas científicas exactas, como a Matemática e sua adequação à Contabilidade, optaram pela concepção de estudos de caso recorrendo a técnicas tendencialmente quantitativas. Para um aprofundamento sobre esta questão, cf. por exemplo, Ponte, João Pedro (2006). *Estudos de caso em educação matemática*. Bolema, Boletim de Educação Matemática, 25.

⁹ Nestes casos, o objectivo não é proceder a extrapolações e generalizações a partir de uma amostra representativa, definida previamente e seguindo critérios estatísticos, mas antes identificar tendências facilitadoras do conhecimento sobre um determinado tema.

¹⁰ Sobre esta questão podem referir-se autores como K. Eisenhardt, Lisa Ellram, Flávio Bressan, Robert Yin e Judith Bell, entre outros.

metodologia, Bell (1997) equaciona a possibilidade de utilizar diferentes técnicas de recolha de informação - quantitativas ou qualitativas -, apresentando uma analogia entre a metodologia do estudo de caso e um chapéu-de-chuva que permite utilizar diferentes técnicas, com eventual conjugação, tendo em consideração a diversidade de factores em análise.

No planeamento das acções a desenvolver, são considerados três momentos principais distintos (Yin, 2001) mas interrelacionados, a saber: 1) a definição do modelo teórico de enquadramento e a selecção dos casos a analisar; 2) o levantamento de dados fundamentado em instrumentos de recolha previamente construídos; 3) a análise relacionada dos dados por referência às questões teóricas anteriormente apresentadas. De acordo com esta explicitação, através do seguimento do estudo de caso é procurada, mais do que uma discussão de conceitos ou abordagens teóricas, a apresentação de um relato dos factos permitindo uma melhor compreensão do objecto de estudo e uma descrição, o mais exaustiva possível, de situações concretas, que promovam o aprofundamento dos conhecimentos sobre uma determinada realidade. João Pedro Ponte define esta metodologia como:

“uma investigação que se assume como particularística, isto é, que se debruça deliberadamente sobre uma situação específica que se supõe ser única ou especial, pelo menos em certos aspectos, procurando descobrir o que há nela de mais essencial e característico e, desse modo, contribuir para a compreensão global de um certo fenómeno de interesse” (Ponte, 2006: 2).

No que respeita a este estudo em concreto, procurou seguir-se os critérios apresentados pelos autores referenciados no que respeita à abordagem revisionista da metodologia do estudo de caso, enquadrando a problemática das formas de actuação das Organizações da Sociedade Civil no domínio ambiental e tendo como linha orientadora as relações estabelecidas com outras congéneres de âmbito internacional. Assim, a opção pelo estudo de caso fundamentou-se no conjunto de pressupostos a seguir apresentados:

- 1) Não foi possível proceder à observação no terreno da actuação das Organizações da Sociedade Civil que colaboraram na análise, e que consistiram na principal fonte de informação, pelo que a adopção de técnicas eminentemente qualitativas ficou à partida inviabilizada, havendo necessidade de optar por outras quantitativas para a auscultação;
- 2) Tanto o universo pré-identificado (N=75) como o número de ONGs que colaborou no Estudo (N=43) não foi suficientemente alargado para justificar a adopção de outros modelos metodológicos de natureza quantitativa com sequente análise estatística que incluísse validação por testes;

- 3) Os objectivos da análise resultaram de forma complexa pressupondo, por um lado, uma leitura descritiva da informação disponibilizada e, por outro lado, o cruzamento dos dados recolhidos com os critérios conceptuais previamente definidos e apresentados;
- 4) As ONGs, de ambiente e de desenvolvimento, que participaram no estudo foram identificadas, sendo que uma parte se disponibilizou a ser formalmente referenciada nos documentos que viessem a ser produzidos e nas apresentações públicas nas quais houvesse explicitação dos resultados do Estudo, como veio a ocorrer no I Congresso do Observare (UAL).

De acordo com os três momentos apresentados por Yin (2001), numa fase inicial procedeu-se à explicitação conceptual e teórica de enquadramento, bem como à construção do instrumento de recolha de dados. Seguidamente, procedeu-se a uma consulta às Organizações da Sociedade Civil¹¹ cujas áreas de intervenção se centrassem em preocupações ambientalistas ou cujo desempenho se cruzasse com a problemática ambiental. Assim, foi elaborada uma listagem prévia com selecção de Organizações Não Governamentais de Ambiente (ONGA), portuguesas ou com representação em Portugal, incluindo o Continente e as Regiões Autónomas dos Açores e da Madeira, seguindo-se uma listagem complementar de Organizações Não Governamentais de Desenvolvimento (ONGD) que, apesar da área de intervenção directa e privilegiada não ser o Ambiente, os projectos que promovem são enquadrados pelo contexto ambiental ou nele produzindo impactos.

Para viabilizar a recolha de informação, foi construído um pequeno questionário, disponibilizado *online*¹² por um período de tempo previamente definido, seguindo o critério da garantia do anonimato, com opção de identificação nos casos em que as entidades participantes no Estudo o pretendessem. O pedido de colaboração foi formalizado por *mail*, com envio alargado para as ONGAs e ONGDs constantes da

¹¹ Entre as 43 Organizações da Sociedade Civil (ONGs) que colaboraram no Estudo viabilizando-o, destacam-se algumas que se disponibilizaram a ser identificadas: WWF – World Wildlife Foundation Portugal-Mediterranean Programme Office (Ângela Morgado); ASPEA – Associação Portuguesa de Educação Ambiental (Fátima Matos Almeida); NEREA-Investiga – Associação Internacional de Investigadores em Educação Ambiental (Joaquim Ramos Pinto); SETA – Sociedade Portuguesa para o Desenvolvimento da Educação e Turismo Ambientais (Fernando Louro Alves); OIKOS – Cooperação e Desenvolvimento (José Luís Monteiro); TESE - Associação para o Desenvolvimento (Henrique Gomes); Escola de Mar (Cristina Brito); Centro de Energia das Ondas (Teresa Simas); Associação dos Amigos do Parque Ecológico do Funchal (Raimundo Quintal); Amigos dos Açores – Associação Ecológica (Diogo Caetano); Onda Verde, Associação Juvenil de Ambiente e Aventura (Serafim Silva); AESDA – Associação de Estudos Subterrâneos e Defesa do Ambiente (Frederico Regala).

¹² O questionário foi construído na plataforma SurveyMonkey, temporariamente acessível em <http://www.surveymonkey.com/s/7YDC55M> (entre 30 de Março e 30 de Abril de 2011), tendo sido posteriormente encerrado para tratamento de dados.

listagem anteriormente elaborada. Assim pode considerar-se que foi o processo de auscultação às Organizações da Sociedade Civil com intervenção directa e indirecta no Ambiente que permitiu definir os casos em estudo (N=43)¹³.

O guião do questionário foi maioritariamente composto por perguntas de resposta fechada, incluindo em alguns casos a possibilidade de escolha múltipla, considerando-se também, em campos determinados, a opção por respostas abertas. Esta possibilidade decorreu da convicção de que, em algumas situações, as respostas abertas fornecem informação de natureza qualitativa que complementa os dados quantitativos. Nestas situações, a informação foi posteriormente classificada em tipologias de forma agrupada, contribuindo para uma melhor leitura e interpretação. A auscultação realizada conciliou assim duas formas de recolha de dados que foram consideradas complementares e que, por um critério de exequibilidade prática, foram concentradas no mesmo momento de auscultação: as perguntas de resposta fechada, tendencialmente orientadas para uma análise quantitativa; e as questões de resposta aberta, que possibilitaram a ponderação de uma análise qualitativa.

Após a recolha dos dados procedeu-se à análise tendo em conta os conceitos anteriormente explorados e tendo presente a preocupação de extrair conclusões válidas face aos objectivos da pesquisa inicialmente definidos.

ALGUNS CONCEITOS EM ANÁLISE

Breve referência à importância da problemática ambiental

Apesar de se registar uma tendência para a progressiva valorização da problemática ambiental, ao longo do tempo e a nível mundial, a consciencialização não só não tem sido marcada pela regularidade, ou continuidade, como tem sido muitas vezes secundarizada em relação a outras questões consideradas prioritárias, tais como as crises económicas emergentes, a instabilidade sócio-política, a violação dos direitos humanos e a eclosão de conflitos ou guerras que frequentemente implicam intervenção internacional, tanto armada como por via diplomática, para a estabilização e manutenção da Paz. Este facto fez com que os impactos da discussão conceptual, teórica e metodológica resultassem de forma ténue e pouco consistente tanto em termos estratégicos como no que respeita à efectiva adopção de medidas alargadas favoráveis à criação de uma relação sócio-ambiental equilibrada.

¹³ Numa fase inicial e exploratória foram enviados para as ONGD e ONGA 75 pedidos de colaboração através da resposta ao questionário obtendo-se 43 respostas completas (57,3%) que constituíram a base amostral.

Ao longo do tempo, e desde a emergência da problemática ambiental, o tema tem sido considerado nas agendas internacionais predominantemente de forma conjugada a partir da articulação com outras áreas temáticas sectoriais, habitualmente qualificadas de críticas, sendo concebido como factor complementar para uma melhor compreensão das causas e dos impactos dos problemas. A tomada de consciência de que o Ambiente é uma área de intervenção tão importante quanto as restantes, já que as contextualiza e fundamenta sendo simultaneamente o receptáculo dos impactos, é recente, não sendo, contudo e apesar dos esforços desenvolvidos, ainda consensual. Esta ideia é confirmada pela identificação na História de alguns momentos que são hoje concebidos como marcos referenciais após a emergência do pensamento ecológico e que evidenciam uma progressiva consciencialização internacional, se bem que marcada por impulsos não apresentando continuidade regular¹⁴, conforme anteriormente referido: a) a problemática do Crescimento Zero, largamente apresentada e discutida nos Relatórios do Clube de Roma¹⁵, e por eles evidenciada, traduzindo a existência de uma interligação directa de causa-efeito entre a escassez e eventual esgotabilidade de recursos naturais, particularmente rentáveis, como é o caso do petróleo, e a provável incapacidade de dar continuidade aos modelos favoráveis ao crescimento económico implementados no mundo ocidental. Esta preocupação com o Ambiente, de base meramente utilitarista, demarca o objectivo do desenvolvimento fundamentado em leituras economicistas, relativizando a importância atribuída aos recursos naturais numa lógica sistémica e global integrada. Na década de 70 do século XX, o entendimento de que a Natureza encerrava um valor intrínseco estava ainda longe de ser generalizado, havendo sobretudo uma tripla percepção no que respeita às questões ambientais:

- em primeiro lugar, a consciência sobre os limites impostos ao crescimento económico fortemente dependente da disponibilidade de recursos naturais como resultado do carácter finito e, por isso, esgotável do Ambiente;
- em segundo lugar, a ideia do desequilíbrio na equação espaço geográfico-disponibilidade de recursos, ou seja, na desigual distribuição a nível mundial;
- em terceiro lugar, a percepção de que as actividades produtivas que dinamizam os circuitos económicos a nível internacional dependem, na totalidade, da quantidade disponível e acessível de recursos naturais;

¹⁴ Há que ressaltar que os momentos identificados são apenas exemplificativos, não se procurando sistematizar de forma exaustiva todas as fases que marcaram a História do pensamento ambiental.

¹⁵ Os Relatórios do Clube de Roma que evidenciam a Problemática do Crescimento Zero são "Os limites do crescimento", de 1972 (*The limits to growth*), preparado por uma equipa do MIT e coordenado por Donella Meadows; "Estratégia para Amanhã", de 1974 (*Mankind at the turning point*), coordenado por Mihajlo Mizarovic; "Relatório RIO", de 1976 (*Reshaping the International Order*), sob coordenação de Jan Tinbergen.

b) a formulação do conceito *desenvolvimento sustentável*, inspirado na anterior conceptualização do *ecodesenvolvimento*¹⁶, largamente divulgado a partir de 1987 através do conhecido Relatório Brundtland, "O nosso futuro comum" (*Our common future*)¹⁷. Sabendo-se que a proposta da Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento¹⁸ se centrou na elaboração de um diagnóstico do estado sócio-ambiental a nível mundial, com identificação de problemas comuns e de soluções também partilhadas, o conceito é definido como o processo que:

“procura satisfazer as necessidades da geração actual, sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem as suas próprias necessidades, o que significa possibilitar que as pessoas, agora e no futuro, atinjam um nível satisfatório de desenvolvimento social e económico e de realização humana e cultural, fazendo, ao mesmo tempo, um uso razoável dos recursos da terra e preservando as espécies e os habitats naturais” (Comissão Brundtland, 1987).

Nesta definição estão implícitas, pelo menos, três ideias fundamentais a reter:

- 1.a primeira ideia consiste no pressuposto sistémico e integrador que define e caracteriza o desenvolvimento enquanto processo de mudança qualitativa das condições de vida das populações, permitindo englobar diferentes preocupações, entre as quais a ambiental;
- 2.a segunda ideia é traduzida pela dimensão temporal que identifica, de forma aberta e sem vinculação de épocas, dois grandes momentos - o presente e o futuro - estando implícito o critério da continuidade;
- 3.a terceira ideia é apresentada pela convicção de que é possível estabelecer, a nível mundial, uma parceria global de desenvolvimento centrada na resolução de problemas sócio-ambientais, por via dos mecanismos de cooperação internacional;

¹⁶ O conceito *Ecodesenvolvimento* surgiu na sequência da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente (1972), vulgarmente denominada de Conferência de Estocolmo, por iniciativa de Maurice Strong, articulando de forma ímpar os princípios da Economia e da Ecologia, procurando minimizar as divergências entre os que defendiam o desenvolvimento a qualquer preço e os simpatizantes do ambientalismo. Na época, o conceito foi considerado inovador sendo mais tarde adoptado por Ignacy Sachs que lhe reconheceu outras implicações, tais como as sociais, as culturais e a ética. Para mais detalhes, cf. Sachs, Ignacy (1986). *Ecodesenvolvimento: crescer sem destruir*. São Paulo: Vértice.

¹⁷ O documento original do relatório *Our common future* pode ser consultado em <http://www.un-documents.net/wced-ocf.htm> (consultado em 28 de Novembro de 2011).

¹⁸ A Comissão Brundtland foi coordenada pela então Chefe de Governo norueguês, Gro Harlem Brundtland, evidenciando preocupações que ultrapassam a esfera meramente ambiental mas que também não se fixam nas económicas. Com o tempo, o conceito adquiriu uma conotação sócio-ambiental caracteristicamente sistémica e integrada, prevendo múltiplas dimensões e níveis de análise. O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) acabou por lhe reconhecer um interesse particular pela complexidade inerente ao processo, introduzindo nos seus relatórios anuais a vertente do Desenvolvimento Humano Sustentável (cf. Fig. 1).

- c) os resultados alcançados após a realização da Cimeira da Terra¹⁹ no Rio de Janeiro em 1992, mas também do Fórum Global e dos eventos paralelos temáticos organizados e realizados naquele contexto. Nesta cimeira de alto nível, e ao contrário do que era usual até ao início da década de 90, verificou-se um forte incentivo à participação massiva da sociedade civil, reconhecendo-se, a nível internacional, a importância da capacidade pro-activa e de envolvimento dos diferentes grupos e dos movimentos sociais na mitigação dos problemas ambientais que, de uma forma ou de outra, põem em causa a vida e, em particular, o equilíbrio e o bem-estar da vida humana. De forma específica, no Fórum Global e nos eventos paralelos, a sociedade civil contou com espaços próprios para a apresentação de casos concretos, marcados por vivências, e partilha de experiências, promovendo o debate com o objectivo de construir em conjunto, e seguindo o espírito de parceria (*partnership*), uma estratégia coerente e exequível a ser adoptada e implementada ao longo do tempo, tendo como objectivo o século XXI. A partir de 1992, os estudiosos sobre as questões sócio-ambientais ganharam um novo recurso fortemente mobilizador e que, ao longo dos anos, tem vindo a ser readaptado em função dos sectores e dos grupos-alvo: a Agenda21²⁰;
- d) os avanços conseguidos através do Protocolo de Kyoto²¹ que, não sendo generalizáveis em todo o Mundo, acolhem um interesse quase²² consensual a nível

¹⁹ Trata-se da *Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento* realizada no Rio de Janeiro envolvendo a participação de 172 países, contando com a presença de 108 chefes de Estado, e mobilizando 2400 Organizações da Sociedade Civil. Este foi considerado um dos grandes eventos internacionais na área do Ambiente que mais resultados obtiveram até à actualidade, sendo-lhe reconhecido o mérito de reunir na mesma ocasião representantes políticos, actores de intervenção local e activistas. É de destacar que, apesar de ter sido permitida a partilha de experiências e a discussão estratégica a diferentes tipos de actores, não houve interacção directa entre os representantes da sociedade civil e os chefes de Estado, criando-se espaços diferenciados que resultaram na produção de dois documentos, naturalmente orientados para as preocupações específicas de cada grupo. Também como resultado deste processo, os activistas de movimentos da sociedade civil apresentaram críticas ao funcionamento da Cimeira do Rio, não considerando que os objectivos tenham sido alcançados. Contudo, uma análise à distância, e tendo por comparação outros eventos na área do Ambiente, permite reconhecer o mérito desta Cimeira, de tal forma que a esperança de novos avanços renasce com o Rio+20.

²⁰ Segundo o Protocolo, as áreas principais em que deverá haver uma intervenção global são: 1) a reforma dos sectores energético e de transportes; 2) a promoção das energias renováveis; 3) a eliminação dos mecanismos financeiros e de mercado inapropriados; 4) a redução da emissão de metano; 5) a protecção dos espaços florestais.

²¹ Aquando da negociação do Protocolo em 1997, e da sua ratificação em 1999, os Estados aderentes reconheceram existir uma relação mais ou menos directa entre a emissão de gases poluentes e a produção de mudanças climáticas, havendo a urgência de adoptar medidas reguladoras tanto ao nível industrial e empresarial, como na esfera individual, criando-se indirectamente uma cidadania global em prol do bem-estar sócio-ambiental mundial.

²² Neste contexto, segue-se o princípio do compromisso pela proporcionalidade, ou seja, apesar de todos os Estados-membros terem de adoptar medidas para alcançar os objectivos propostos, os que mais poluem são os que mais têm de reduzir. Para mais detalhes, o texto do Protocolo pode ser consultado em http://mudancasclimaticas.cptec.inpe.br/~rmlima/pdfs/Protocolo_Quito.pdf (consultado em 28 de Novembro de 2011).

internacional. Sendo o objectivo principal a redução da emissão de gases poluentes em todo o Mundo, um dos aspectos mais importantes do Acordo reside na assumpção de uma responsabilidade comum e partilhada, se bem que de forma diferenciada²³. Se, por um lado, as propostas vão no sentido de co-responsabilizar os diferentes Estados pela adopção, a nível nacional, de medidas concretas que produzam impactos positivos no estado do Ambiente a nível mundial, por outro, é defendida a ideia da cooperação internacional também neste âmbito, nomeadamente recorrendo ao intercâmbio de experiências, de forma a assegurar a eficácia dos resultados.

Apesar dos inúmeros encontros de carácter internacional que se têm vindo a realizar na sequência de cada um dos momentos anteriormente identificados, a verdade é que os resultados parecem ser ora temáticos e sectoriais, ora pontuais e sem continuidade²⁴, evidenciando-se uma carência de estratégia global e sistémica, com capacidade mobilizadora e integradora a nível internacional. A justificação para esta situação centra-se, umas vezes, em razões de orientação política, outras vezes, na alternância na definição de prioridades e, noutras ainda, nos limites orçamentais, fazendo com que a problemática ambiental permaneça com uma importância minimizada face às reais necessidades.

O Ambiente no contexto das Relações Internacionais

Apesar de ser uma problemática relativamente recente no contexto das abordagens das Relações Internacionais, existe campo para uma breve análise centrada nas principais orientações teóricas que, de forma mais ou menos directa, fundamentam esta área do conhecimento. As teorias da Relações Internacionais abordam a problemática ambiental de forma ampla, global e sistémica, equacionando a necessidade dos diferentes actores cooperarem com o objectivo da criação de condições que promovam a manutenção do Ambiente a nível mundial. Paralelamente, remetem a análise para a complexa problemática da soberania *versus* ingerência dos Estados que, neste caso, se orienta para a regulação dos problemas ambientais (Colombo,

²³ Neste contexto, segue-se o princípio do compromisso pela proporcionalidade, ou seja, apesar de todos os Estados-membros terem de adoptar medidas para alcançar os objectivos propostos, os que mais poluem são os que mais têm de reduzir. Para mais detalhes, o texto do Protocolo pode ser consultado em http://mudancasclimaticas.cptec.inpe.br/~rmclima/pdfs/Protocolo_Quito.pdf (consultado em 28 de Novembro de 2011).

²⁴ Exemplos desta perplexidade são: por um lado, a Cimeira da Terra (*The Earth Summit*) realizada em 2002, em Joanesburgo na África do Sul, na sequência da Cimeira do Rio de 1992, bem como o Rio+20, que terá lugar em Junho de 2012, uma vez mais, no Rio de Janeiro; por outro lado, a Cimeira de Copenhaga sobre as Alterações Climáticas (2005) que se esperava que desse continuidade aos avanços alcançados com o protocolo de Kyoto, bem como a Cimeira de Durban (2011).

2007). Por referência à discussão em torno do conceito de soberania, surgem as preocupações com o conceito de territorialidade e, por consequência, com as formas de uso e gestão dos recursos e dos espaços. Neste sentido, ao se abordar a problemática ambiental, e tendo presente a noção de soberania, são colocadas algumas interrogações na interligação entre as dimensões intra e inter-estatais²⁵.

Tal como foi anteriormente referido, apesar de muitas vezes a valorização da problemática ambiental não apresentar a continuidade desejada, o progressivo reconhecimento da sua importância em eventos, tais como cimeiras intergovernamentais²⁶, permitiu vislumbrar uma atenção crescente no contexto internacional. Paralelamente, a emergência de novos problemas qualificados de contemporâneos, com particular destaque para as questões ambientais, que em parte resultam da relação desequilibrada, não regulada e, muitas vezes, agressiva que as comunidades humanas estabelecem com a Natureza, têm alertado o meio académico e científico para a urgência de incluir estas temáticas nos debates. Por outro lado ainda, a tomada de consciência de que o Ambiente não é uma realidade fechada e estanque, ou simplesmente regulada (e regulável) por divisões fronteiriças, é crescente, adquirindo um sentido global²⁷. A problemática ambiental passou a requerer a adopção de uma abordagem sistémica e integradora visto que, no que respeita aos recursos ambientais e aos espaços, se torna imprescindível uma leitura coerente com a globalidade dos problemas.

As análises enquadradas pela área científica das Relações Internacionais adquiriram uma relevância progressiva neste campo, já que aos problemas ambientais foi reconhecida a dimensão global das causas e dos impactos, havendo oportunidade para uma abordagem por via da internacionalização. Na verdade, perante problemas que cruzam diferentes países e regiões do Mundo, parece ser óbvia a necessidade de redefinir estratégias, muitas vezes qualificadas de alternativas, fundamentadas em reflexões conjuntas e partilhadas por diferentes actores²⁸. A nível mundial, são

²⁵ Luigi Ferrajoli (*apud* Colombo, 2007) considera que, perspectivada no contexto internacional, a soberania encerra limites, não sendo possível concebê-la de forma absoluta. Neste sentido, importa esclarecer que o Estado é definido como um dos principais actores das Relações Internacionais mas estas são também reguladas por relações de poder mais amplas, ultrapassando muitas vezes o entendimento inter-estatal.

²⁶ Esta importância é evidenciada pela assinatura de acordos de entendimento e de protocolos de orientação estratégica que, no campo ambiental, ao longo do tempo, têm resultado mais em declarações de intenções pouco operativas do que em modelos a implementar.

²⁷ A concepção de que o Ambiente é uma realidade global e integradora permite criar a imagem de um Mundo interligado tão atento à identificação de problemas que afectam todos os Estados, de forma directa e indirecta, como concentrado na resolução dos impactos negativos e na previsão do surgimento de eventuais situações não desejáveis com o objectivo da sua correcção.

²⁸ Neste contexto, são considerados os contributos apresentados por representantes dos Estados, entidades públicas e privadas, Organizações da Sociedade Civil, mais ou menos formalizadas, e Organizações Internacionais.

várias as ocorrências que permitem exemplificar estes problemas, destacando-se: as ameaças à biodiversidade com a possível esgotabilidade de recursos naturais, vivos (fauna e flora) e inertes; a transformação de ecossistemas com perda de *habitats*; a desflorestação acentuada; a degradação do meio marinho; a emissão de gases poluentes; as alterações climáticas; os desastres ambientais cada vez mais frequentes e com efeitos sócio-ambientais mais acentuados (tsunamis, sismos de elevado impacto, cheias intensas e secas prolongadas); a perda de produtividade dos solos; a gestão de recursos finitos, entre outros.

A abordagem da problemática foi sendo naturalmente orientada em função dos actores intervenientes: os Estados; as Organizações Internacionais; as Organizações da Sociedade Civil; as Empresas. Esta leitura tem permitido enquadrar a problemática da política ambiental internacional a partir de uma perspectiva tripartida das relações com o ambiente (Barros-Plataiu, 2004), a saber: 1) local, nacional e internacional ou global; 2) transfronteiriça, bens comuns globais e património comum da humanidade; 3) natureza, demografia e tecnologia.

Uma parte das abordagens teóricas das Relações Internacionais centra a análise sobre a problemática ambiental no papel dos Estados²⁹, reavivando o conceito de Estado-Nação e a importância da soberania enquanto mecanismo de regulação legitimado, entre outros factores, pelas fronteiras territoriais³⁰ (Barros-Plataiu, 2004; Colombo, 2007). No contexto internacional, o conceito de soberania remete para a ideia consagrada de independência e conseqüente reconhecimento pelos restantes Estados. No que respeita aos problemas globais, como é o caso de todas as questões que têm que ver com o Ambiente e que de certa forma são concebidos como transnacionais, as atribuições internas tradicionalmente reconhecidas aos Estados nacionais aparecem como limitadas por ultrapassarem os limites da própria soberania. Visto que os riscos e os impactos ambientais adquirem uma dimensão global, a regulação das actividades tem também vindo a ser perspectivada a partir da ideia de internacionalização. Os riscos passaram a ser definidos como comuns e os impactos sentidos de forma cada vez mais global.

No contexto das Relações Internacionais, os Estados não são os únicos actores presentes, o que, de certa forma, obriga a uma revisão dos pressupostos teóricos que fundamentavam a análise nas aptidões estatais de regulação mediante o exercício do

²⁹ Silvana Colombo (2007) analisa a relevância do papel do Estado Moderno centrado no Tratado de Westfália, desenvolvendo o conceito de soberania a partir da abordagem de Jean Bodin, por referência ao uso legitimado do poder. Em continuidade, a problemática da autoridade do Estado é analisada a partir dos contributos teóricos de Raymond Aron (1986).

³⁰ Neste contexto, o conceito de territorialidade adquire grande relevância, sabendo-se que, de acordo com esta perspectiva, estão incluídos os espaços, os ecossistemas e os recursos vivos e inertes.

poder. Com o tempo, a tomada de consciência no que respeita à emergência de problemas ambientais globais com impacto transnacional ultrapassa o âmbito de actuação dos Estados e o exercício da soberania.

Outro tipo de actor que tem vindo a adquirir relevância pela dimensão de internacionalização são as Organizações Internacionais, entre as quais as agências das Nações Unidas e o Banco Mundial que têm apresentado um contributo determinante para a revalorização da problemática, evidenciando novas ligações conceptuais com remissão para os temas da pobreza e da sustentabilidade sócio-ambiental, ultrapassando ainda a leitura meramente orientada para o conservacionismo. Neste âmbito, as Organizações Internacionais têm evidenciado uma preocupação que ultrapassa a sensibilização dos diferentes actores envolvidos, sendo importante referir que, apesar dos esforços, os resultados têm ficado aquém dos objectivos previamente delineados, sobretudo no que respeita à actuação dos Estados³³. O Ambiente e os recursos naturais passaram a ser entendidos como um direito fundamental (Colombo, 2007), o que significa perspectivar a Natureza tanto no presente, salvaguardando o bem-estar das populações de todo o Mundo, como no futuro, equacionando o objectivo da sustentabilidade.

O terceiro actor são as Organizações da Sociedade Civil, que emergem e se estruturam em torno de objectivos próprios (cf. Organizações da Sociedade Civil: operacionalidade na acção) e que, no caso da problemática ambiental, se orientam para uma intervenção direccionada tendo na base problemas concretos que, na generalidade das situações, os Estados nacionais não têm resolvido. A mobilização da sociedade civil aparece como uma alternativa, sem que contudo haja uma substituição de responsabilidades, criando-se mecanismos próprios de internacionalização fundamentados no estabelecimento de parcerias e na criação de redes.

As empresas³⁴ consistem num actor que, no contexto das Relações Internacionais, têm vindo a ser reforçadas do ponto de vista da análise teórica, já que têm captado

³¹ A este nível destaca-se particularmente o trabalho de sensibilização internacional promovido pelo Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, PNUMA (UNEP - *United Nations Environment Program*).

³² É de destacar a "Estratégia do Banco Mundial para o Meio Ambiente" (*Environment Strategy*) - "Making sustainable commitments. An environment strategy for the World Bank" (2011). Washington D.C.: The World Bank. Consultado em linha: <http://siteresources.worldbank.org/ENVIRONMENT/Resources/244380-1250028593656/6382907-1252510780845/6428643-1255012678534/WBG-Environment-Strategy-2001-Full.pdf> (consultado em 12 de Março de 2012).

³³ A este propósito, Michel Bachelet (1997) e Silvana Colombo (2007) referem a questão do direito de ingerência ambiental "a ingerência é um direito à medida que diante da omissão de um Estado o outro pode dela se socorrer; é um dever porque a responsabilidade pela protecção do meio ambiente é compartilhada" (Colombo, 2007).

³⁴ Não sendo este o âmbito de estudo, é importante referir que no contexto da internacionalização das empresas se enquadra também a problemática do comércio de recursos e de espécies com grande impacto na problemática ambiental.

a atenção tanto pela forma de actuação como pela capacidade de criar sinergias múltiplas a nível internacional, relacionando-se com os Estados, interagindo com Organizações Internacionais e condicionando a Sociedade Civil. As estratégias de internacionalização das empresas têm também vindo a ser objecto de estudo desta área do conhecimento, incluindo por resultarem em impactos ambientais que, de uma forma geral, requerem regulação global³⁵.

De acordo com os pressupostos da teoria realista é possível antever a necessidade de criar condições para regular a relação sócio-ambiental de âmbito internacional, visto que, por característica, o equilíbrio é naturalmente posto em causa pela actividade humana³⁶, resultando, neste caso, em impactos negativos de nível mundial. Visto que o Realismo concebe as relações internacionais de forma fundamentada no uso e no exercício do poder (Mallmann, 2005), resultando muitas vezes em processos conflituais, o papel activo dos Estados adquire importância. Assim, cabe ao Estado, enquanto actor que pauta a sua actuação pela racionalidade e objectividade, promover o interesse nacional e este implica, entre outros factores, a gestão de recursos naturais e de espaços. Neste sentido, a intervenção dos Estados parece estar particularmente evidenciada pela participação em cimeiras intergovernamentais com o sequente compromisso traduzido na assinatura de declarações, protocolos e até tratados.

As abordagens teóricas da área científica das Relações Internacionais que se debruçam sobre a problemática ambiental não são integralmente consensuais com o Realismo. De acordo a concepção apresentada por Ana Barros-Platiau (*et al*, 2004), as perspectivas teóricas mais comuns para a análise da gestão colectiva (global) do ambiente centram-se nas abordagens organizacionais, nos regimes internacionais e na governação global³⁷, traduzindo, no conjunto, práticas de cooperação internacional para a minimização de problemas ambientais. Em grande medida, as questões ambientais passam a ser explicadas a partir da concepção das relações globais de risco, por resultarem num processo complexo, em que intervêm diferentes actores, uma multiplicidade de dimensões em interacção e o cruzamento de diferentes gerações em tempos diferenciados num contínuo histórico.

A ideia das relações globais de risco no que respeita aos problemas ambientais, perspectivados a partir da transnacionalização dos impactos, apela para a tomada de consciência

³⁵ Para além da noção de responsabilidade social, as empresas têm vindo a adoptar uma postura de responsabilidade ambiental que é transposta para o âmbito internacional pelas implicações globais inerentes.

³⁶ Derivando de análises conceptuais, tais como de Thomas Hobbes e da Teoria do Estado de Natureza (Mallmann, 2005), o Realismo nas Relações Internacionais demarca uma leitura tendencialmente negativa da vida social com influência a vários níveis, entre os quais o ambiental. Tal como sucede em toda a esfera do relacionamento internacional, o poder é particularmente referenciado como mecanismo regulador.

³⁷ Os pressupostos da governação global são ainda reforçados por James Rosenau e Ernst-Otto Czempiel (2000).

da emergência de problemas globais que resultam de acções locais, ou localizadas (Vieira, 2008). Este entendimento dá origem a novas equações no pensamento das Relações Internacionais, permitindo uma relação de proximidade entre diferentes níveis territoriais e com possibilidade de interacção de diferentes actores.

Organizações da Sociedade Civil: operacionalidade da acção

No decurso do processo evolutivo que tem caracterizado o pensamento ecológico, o papel dos movimentos sociais e das Organizações da Sociedade Civil, mais ou menos formalizadas, beneficiou de uma valorização progressiva, apesar de ainda não ser globalmente consensual. Em parte, este reconhecimento adveio da intervenção directa no terreno de grupos, ora formalmente constituídos, ora caracterizados pela informalidade da actuação no que respeita ao Ambiente e, de uma forma mais global, ao Desenvolvimento. Os movimentos sociais passaram a ser concebidos como veículos privilegiados de participação pública, umas vezes espontânea outras vezes organizada, em diversas áreas incluindo a esfera política, por parte de indivíduos e grupos aos quais não era convencionalmente reconhecida a dupla capacidade de mobilização e de intervenção.

A valorização da Sociedade Civil como actor de desenvolvimento resultou de um processo de construção que foi, muitas vezes, pautado pela contradição e "que misturou novas e velhas estruturas, instituições e projectos políticos" (Ferreira, 2004: 5), até à forma que adquiriu na actualidade. O reconhecimento da sua importância deveu-se em grande medida aos denominados "Novos Movimentos Sociais"³⁸, particularmente centrados num conjunto de situações emergentes³⁹ orientadas por objectivos e interesses colectivos, destacando neste contexto as Associações de Defesa do Ambiente (Rodrigues, 1995).

As Organizações da Sociedade Civil, definidas como actores privilegiados de Desenvolvimento⁴⁰ são caracterizadas pela heterogeneidade que, em parte, resulta da dispersão de áreas sectoriais em que intervêm; em parte, decorre de uma

³⁸ Os Novos Movimentos Sociais são habitualmente definidos como um produto das sociedades ocidentais contemporâneas que passaram pela sobrevalorização do conceito Welfare State (Rodrigues, 1995), em que eram evidenciados de forma extrema os pressupostos assistencialistas de um Estado activo e presente, interventor e protector que a História demonstrou ser pouco eficaz.

³⁹ Eugénia Rodrigues (1995) exemplifica estas situações com a crise de 1970, a ameaça do nuclear e o estigma internacional associado, a discriminação pelo género e a tomada de consciência da existência de problemas ambientais de contornos globais. Estas questões deram origem ao surgimento de movimentos pacifistas, feministas e ambientalistas, orientados por princípios de cidadania activa que, em muitos casos, adquiriram interpretações políticas.

⁴⁰ Neste contexto, o Desenvolvimento é entendido como um processo de mudança que pode revestir uma grande multiplicidade de dimensões e que, de forma ideal, é perspectivado de forma sistémica, global e integradora.

certa irregularidade na actuação ou da impossibilidade de dar continuidade a acções iniciadas; e, em parte, é traduzida pela falta de consenso do ponto de vista terminológico⁴¹. Contudo, a literatura de referência apresenta um conjunto de elementos de caracterização que ajudam a melhor compreender o modelo organizativo que as distingue de outras, particularizando-as (Ferreira, 2004; Salamon, 2005; Franco, 2004; The Johns Hopkins Comparative Non Profit Project). Assim, estas Organizações podem ser definidas por:

1. terem um âmbito não governamental, ou seja, não dependerem dos Estados ou dos Governos, o que lhes confere um atributo privado na forma de organização e gestão, na captação de recursos financeiros, materiais e até humanos;
2. terem objectivos não lucrativos, o que significa que, apesar do funcionamento não público (cf. ponto anterior) e da necessidade de disporem de fontes de financiamento que permitam assegurar a gestão interna e a prossecução das actividades planeadas, as Organizações que emergem da Sociedade Civil não são orientadas por preocupações de rentabilização ou enriquecimento;
3. terem um enquadramento económico tendencialmente centrado nos pressupostos da Economia Solidária, o que sugere, por um lado, a prossecução limitada de actividades de produção de bens, distribuição e consumo e, por outro lado, um elevado risco associado à intervenção;
4. atribuírem prioridade a áreas temáticas sectoriais e/ou a grupos-alvo específicos previamente seleccionados em função das necessidades e cuja situação vivenciada indicia urgência para uma intervenção directa e de proximidade que viabilize a resolução dos problemas pré-identificados. Como resultado destes aspectos, são definidas como Organizações cuja acção é motivada pelo serviço à comunidade;
5. defenderem e seguirem metodologias orientadas para uma intervenção direccionada para situações concretas, centradas caso-a-caso, a partir da elaboração de diagnósticos de situação, prevendo monitorização dos processos e avaliação dos impactos, sejam positivos ou negativos. Neste sentido, concebem a intervenção como um processo de aprendizagem, de aperfeiçoamento de práticas e, sempre que possível, de partilha de experiências como exemplos a disseminar;
6. evidenciarem uma aptidão particular para a mobilização de pessoas envolvendo-as com o objectivo de desenvolver acções concretas, muitas vezes seguindo um princípio voluntarista e tendo em linha de conta objectivos anteriormente deli-

⁴¹ No contexto das Organizações da Sociedade Civil, é vulgar encontrarmos referências a Organizações Não Governamentais (ONG), que podem revestir a dimensão do Desenvolvimento (ONGD) ou do Ambiente (ONGA), Organizações sem fins lucrativos e Organizações do Terceiro Sector, por exemplo. A denominação é assim muito variável, parecendo ser definida pelas particularidades da actuação no que respeita a metodologias, grupos-alvo e até áreas temáticas.

neados, valorizando e reconhecendo as capacidades de todos, inclusivamente dos grupos considerados minoritários;

7. promoverem a divulgação e a adopção de princípios valorativos orientadores da acção individual das pessoas e que legitimam a intervenção comunitária, tais como a solidariedade social, o respeito pelas diferenças, a responsabilização pela acção e a ética.

No que respeita à temática sócio-ambiental, de acordo com os princípios que caracterizam a sua actuação, as Organizações Não Governamentais de Ambiente (ONGAs)⁴², enquanto modelo de organização da Sociedade Civil, têm sido consideradas como aquelas que, de forma continuada, têm adoptado uma metodologia de proximidade na intervenção. Tal como tem vindo a suceder noutras áreas, a nível mundial - e Portugal não é excepção -, a diversidade de situações tem sido uma realidade no percurso das Organizações da Sociedade Civil de vocação ambientalista, apelando para a metodologia da acção caso-a-caso. Este pressuposto metodológico implica uma caracterização com prévia identificação de problemas e consequente procura de soluções adaptadas aos diferentes contextos. Naturalmente que a intervenção assim considerada se afasta progressivamente da actuação característica dos Estados no exercício da soberania, requerendo um olhar diferenciado, e diferenciador, das realidades.

A relação entre as comunidades humanas e o Ambiente tem recebido progressiva atenção por parte das ONGAs que, ao longo do tempo, têm vindo a complementar a abordagem puramente ambientalista, vocacionada para a preservação de espaços e conservação de espécies, com a perspectiva sócio-cultural e económica, criando assim uma interpretação sócio-ambiental. Na verdade, tem-se assistido a um entendimento cada vez mais diferenciado da situação ambiental, passando a considerar-se que, em muitos casos, através da sua actuação, as comunidades humanas tendem a condicionar o estado do Ambiente, ora o degradando ora o protegendo. Esta actuação parece ser claramente determinada por representações sócio-culturais de espaços, de recursos e de espécies, mas também pelas actividades sócio-económicas desenvolvidas e que, em contextos determinados, dependem directamente da Natureza, e ainda de práticas culturais tradicionais enraizadas geradoras de hábitos e comportamentos promotores de desequilíbrios. A este propósito, a literatura de referência indica duas situações particulares tipificadas: a) comportamentos que se orientam pela desresponsabilização e desrespeito, fundamentados em preocupa-

⁴² No caso de Portugal, o reconhecimento das Organizações Não Governamentais de Ambiente é tardio, datando de 1998, altura em que foi publicada a Lei das ONGA, Lei n.º 35/98 de 18 de Julho. Para mais detalhes, consultar o portal da Agência Portuguesa do Ambiente em <http://www.apambiente.pt> (consultado em 10 de Fevereiro de 2012).

ções marcadamente utilitaristas, resultando em acções depredadoras; b) atitudes e práticas favoráveis a uma mudança responsável e responsabilizadora, preocupadas com a criação de uma relação sustentável com a Natureza.

Independentemente da área prioritária de intervenção das Organizações da Sociedade Civil, e apesar da motivação para a acção com o objectivo de solucionar problemas concretos e, por isso, cada vez mais centrada na dimensão local, tem-se vindo a perceber uma certa incapacidade destas Organizações em dar seguimento a todas as acções propostas de forma individual, independente e autónoma.

Face à evolução dos contextos internacionais, que permite visualizar crises várias com impactos diferenciados, é incontestável que os novos actores de desenvolvimento emergiram com objectivos específicos, sem procurarem substituir as funções ou o papel convencionalmente atribuído e reconhecido ao Estado, mas intervindo directamente na identificação dos problemas e das prioridades, bem como das possíveis alternativas para os solucionar. É neste âmbito que se constituem ou reforçam as Organizações da Sociedade Civil, tantas vezes re-designadas por Organizações Não Governamentais (ONGs), precisamente pelo seu carácter extra-governamental⁴³ presente na constituição, formação, forma de actuação, captação e gestão de recursos financeiros, materiais e humanos. Tal como tem vindo a suceder um pouco em todas as áreas e sectores de actividade, estas Organizações confrontam-se com limites no que respeita à disponibilidade financeira, ao conhecimento técnico e científico e aos recursos humanos, acabando por encontrar formas alternativas de promover o reforço institucional. A forma mais evidente de o efectivar consiste em recorrer a mecanismos de cooperação internacional por via do estabelecimento de parcerias⁴⁴.

As Organizações da Sociedade Civil podem ainda ser classificadas como nacionais ou internacionais. Segundo Kathleen Staudt (1991) durante um longo período de tempo, estas Organizações centraram a sua atenção nos mecanismos e instrumentos da cooperação internacional assegurando o financiamento de projectos, com base em fundos privados ou provenientes de outras instituições internacionais. Contudo, dado que os custos de funcionamento se foram revelando muito elevados

⁴³ A ligação entre as ONGs e a problemática do desenvolvimento adquiriu particular importância após o reconhecimento de que a gestão dos Estados se revelava pouco eficaz no que respeita à resolução de problemas concretos e que essencialmente tinham que ver com a vida das pessoas, sobretudo nos países mais pobres onde a dependência do Ambiente é uma realidade.

⁴⁴ A ideia das Parcerias de Desenvolvimento (PD), em particular de âmbito internacional, é relativamente recente, não tendo sido imediatamente aceite e implementada pelas Organizações da Sociedade Civil. Esta acaba por ser entendida como uma metodologia operacional direccionada para a acção e normalmente equacionada com uma garantia de alcançar os objectivos delineados.

sem imediata ou directa correspondência no que respeita à eficácia, a tendência recaiu no estabelecimento de parcerias (*partnership*), promovendo o desenvolvimento de acções conjuntas com parceiros locais.

Numa fase inicial, a parte significativa da actuação das ONGs internacionais revelou-se problemática por estar centrada num meio geográfico, natural, social, cultural, económico e político desconhecido onde a vivência e a convivência para a identificação dos problemas e das supostas soluções são entendidas como mecanismos integradores. Por outro lado, a gestão dos projectos e a sua implementação foi, em muitos casos, promovida à distância sem que houvesse uma percepção global da realidade, o que significa dizer, que se verificou um certo desenquadramento em relação aos problemas, às necessidades, aos vários constrangimentos e às pessoas. Com a tomada de consciência das fragilidades com que o modelo se confrontava, a metodologia de cooperação recorrendo à Sociedade Civil foi sendo reformulada abrindo espaço para a prática da parceria, que se revelou mais vantajosa e eficaz permitindo uma intervenção regular, contínua, sem picos ou paragens.

De acordo com os sete factores de caracterização anteriormente sistematizados, pode afirmar-se que as ONGs centram a sua intervenção na promoção da mudança, sendo definidas como associações (Alves, 1996) que criam, reinventam e implementam acções de cooperação internacional com o objectivo de alcançar o desenvolvimento, não estando vinculadas ao poder público, advindo de entidades privadas, nacionais ou internacionais, o financiamento necessário para pôr em prática as suas actividades.

Se, numa fase inicial, as ONGs estiveram principalmente vocacionadas para a ajuda humanitária, implementando projectos orientados para a segurança alimentar, a mitigação de problemas de fome, a redução da pobreza e a assistência a refugiados em contexto de guerra, só mais tarde reorientaram a acção para outras questões directamente relacionadas com a prossecução do desenvolvimento. Naturalmente que, face à abrangência das problemáticas sócio-económicas referidas, as preocupações com o Ambiente acabaram por ser secundarizadas porque, em larga medida, entendia-se que estavam englobadas na filosofia dos projectos não havendo cabimento para as desagregar, atribuindo-lhes um tratamento diferenciado. Independentemente da área sectorial, o objectivo principal passou a ser a produção de impactos positivos com efeito de longo prazo, uma vez mais, reencontrando os princípios da sustentabilidade.

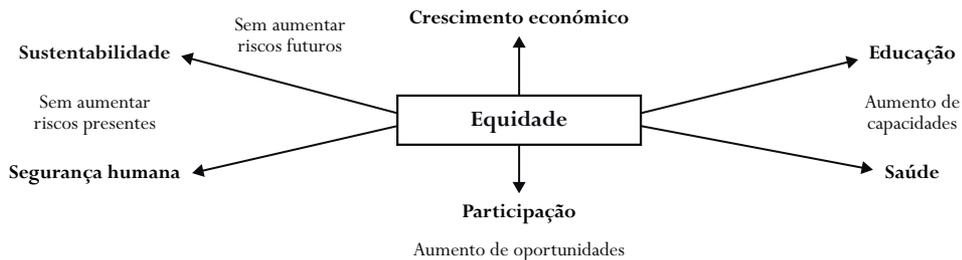
É habitual considerar-se que as ONGs apoiam a realização de tarefas concretas e especializadas, em função de necessidades pré-identificadas, tendencialmente de âmbito técnico em áreas sectoriais diversas, tais como: a gestão de projectos; o crédito a iniciativas de pequena dimensão (microcrédito) como por exemplo agrícolas, comerciais e artesanais; a educação; a saúde; a preservação ambiental e a conservação de espécies. Assim, a metodologia de intervenção centra-se no trabalho desenvolvi-

do de forma conjugada com entidades locais, seguindo os princípios da Parceria de Desenvolvimento (PD). Trata-se de ONGs, associações não formalizadas e grupos de trabalho, mas também autoridades tradicionais e representantes do poder local, de forma a estimular os princípios da participação e do envolvimento (Staudt, 1991).

A literatura de referência sugere que as Organizações da Sociedade Civil actuam procurando o consenso com os grupos-alvo, já que a intervenção é, antes de mais, considerada como um instrumento integrador e potenciador dos referenciais culturais que tendem a promover e a motivar as acções comunitárias por via do reforço identitário. De qualquer forma, e apesar de ser o móbil da sua actuação, estas Organizações não excluem a importância do crescimento económico, já que este é concebido como uma das dimensões da sustentabilidade⁴⁵, em particular após a revisão conceptual apresentada pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), fazendo emergir a perspectiva global, sistémica e integradora do Desenvolvimento Humano Sustentável (cf. Fig. 1), centrado no princípio da equidade.

De uma forma geral, como anteriormente referido, face às contingências inerentes aos orçamentos limitados que estas Organizações habitualmente dispõem, a metodologia seguida tende a ser orientada para a localidade, com valorização da ideia do projecto em áreas específicas e sectorialmente bem identificadas, de forma a assegurar que os objectivos propostos são alcançados. Esta opção metodológica não significa que não exista preocupação em seguir uma linha sistémica e interdisciplinar na abordagem. Na verdade, essa parece ser uma referência constante na bibliografia de referência sempre que se aborda a questão da intervenção das Organizações da Sociedade Civil já que os impactos que se pretendem produzir são tendencialmente mistos e interrelacionados.

Figura 1: Dimensões do Desenvolvimento Humano Sustentável apresentadas pelo PNUD



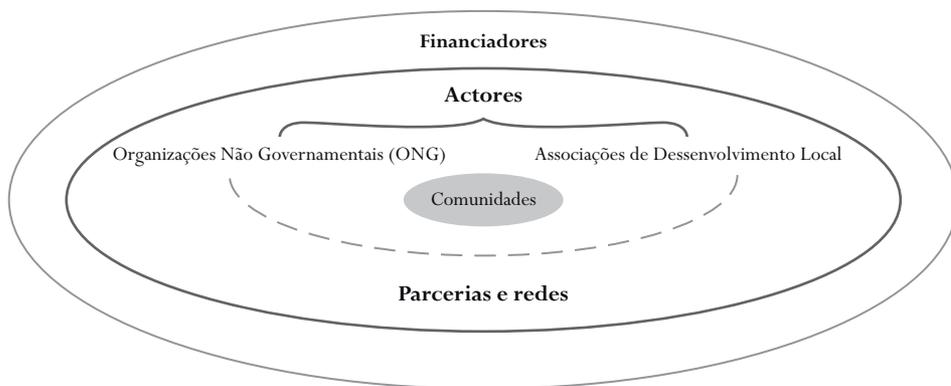
Fonte: PNUD.

⁴⁵ Este é um princípio largamente defendido pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) na concepção do Desenvolvimento Humano Sustentável.

O campo de actuação das ONGAs e das ONGDs enquadra-se na grande denominação das práticas alternativas de Cooperação para o Desenvolvimento, já que, ao recorrerem ao exterior, estas Organizações fomentam o estabelecimento de parcerias e a criação de redes e plataformas (cf. Fig. 2), fundamentadas na definição de linhas de orientação comuns e na identificação de sinergias. Além da preocupação com o reforço da sociedade civil, está implícita a ideia de que quanto mais unidas estas organizações estiverem mais força demonstram para intervir na mitigação dos problemas e na promoção do desenvolvimento.

No âmbito da Sociedade Civil, são valorizados actores diferenciados (Organizações Não Governamentais de Desenvolvimento e de Ambiente, grupos informais e de pressão, associações locais não formalizadas, movimentos sociais com intervenção pontual, entre outros possíveis) que se distinguem, de forma clara, dos actores convencionais (tradicionalmente identificados com o Estado ou com Entidades descentralizadas do Estado e mais recentemente incluindo as empresas). Aos novos actores de desenvolvimento, que recorrem à cooperação internacional, é atribuído protagonismo e reconhecido o sentido da responsabilização na intervenção.

Figura 2: Representação esquemática da actuação das Organizações da Sociedade Civil



O âmbito da actuação das ONGs centra-se assim na localidade, já que são planeadas, promovidas, implementadas e desenvolvidas acções concretas envolvendo as comunidades, independentemente do género, da idade ou do grupo sócio-profissional. No que respeita à necessária captação de financiamentos, estas entidades recorrem, em larga medida, ao exterior, nomeadamente aos fundos disponibilizados pelas diferentes Organizações Internacionais.

ESTRATÉGIAS DA SOCIEDADE CIVIL NO DOMÍNIO AMBIENTAL

Conforme referido, no âmbito do Estudo "As estratégias das Organizações da Sociedade Civil no domínio ambiental" procedeu-se a uma auscultação junto das ONGAs e ONGDs portuguesas ou com representação em Portugal. Através deste contacto, e conforme explicitado nos objectivos do Estudo (cf. Aspectos Introdutórios e Algumas Referências sobre a Metodologia) procurou compreender-se⁴⁶ o âmbito da intervenção da Sociedade Civil portuguesa, ou com intervenção em Portugal, no que respeita ao Ambiente, em particular sempre que as relações com exterior estão presentes.

A amostra que fundamentou o Estudo foi constituída, no total, por 43 Organizações da Sociedade Civil, incluindo as que estão directamente orientadas para a problemática ambiental, bem como as específicas de desenvolvimento mas cuja actuação se cruza com o Meio Ambiente⁴⁷ ou com recursos naturais, vivos e inertes, exteriorizando uma preocupação particular com a conservação de espécies com estatuto de ameaçadas ou em risco⁴⁸. Apesar de não corresponder ao número de ONGs existentes em Portugal, não equivalendo também à situação vivida pela totalidade de entidades contactadas, o número de respostas obtido foi considerado significativo, reflectindo uma participação positiva neste tipo de análises. Assim, a análise a seguir apresentada reporta-se a uma leitura baseada em informações disponibilizadas pelas Organizações que colaboraram no Estudo (N=43), não cabendo neste contexto proceder a extrapolação de resultados com generalização para todas as Organizações da Sociedade Civil portuguesas ou com actividade em Portugal.

Em média, as Organizações da Sociedade Civil desenvolvem trabalho há mais de 10 anos (69.8% constituiu-se e iniciou actividade até 2000 e 46.5% anteriormente a 1990), podendo ser consideradas como Organizações estáveis, com actividade consolidada e conhecimento das metodologias de intervenção directa no terreno.

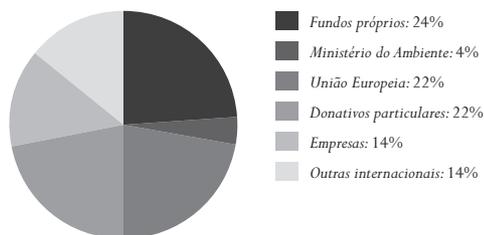
De acordo com a informação sistematizada no gráfico 1 (ilustrado na página seguinte), a maioria das Organizações da Sociedade Civil trabalha com fundos próprios (24%), recorrendo ainda a donativos particulares (22%) ou a canais internacionais de financiamento, destacando-se os programas da União Europeia (22%) ou os fun-

⁴⁶ É inegável que também se procurou aferir o índice de participação destas organizações em acções de investigação promovidas pela Academia e que resultou positivamente, já que das 75 Organizações da Sociedade Civil contactadas, 43 acederam a colaborar no Estudo.

⁴⁷ Na categoria Meio Ambiente estão incluídos os espaços e áreas protegidas, as zonas de produção agro-pecuária, as florestas, os oceanos, as linhas costeiras, os rios, as paisagens e as praias.

⁴⁸ Por Recursos Naturais entende-se os recursos vivos, como flora terrestre (árvores, plantas arbustivas, flores), fauna terrestre, marinha e fluvial; e os recursos inertes (areia, coral, entre outros).

Gráfico 1: Identificação das fontes de financiamento das ONGs



Fonte: PNULD.

dos disponibilizados por outras organizações internacionais (14%). Com menor relevância, mas contudo significativo, é referido o apoio financeiro das empresas⁴⁹ (14%), públicas e privadas, seja para a implementação e o desenvolvimento de projectos ou para a prossecução de acções concretas, que podem ter um carácter apenas pontual. Parece ser interessante referir que os apoios institucionais públicos, por via dos órgãos que tutelam o Ambiente, são claramente minoritários e pouco significativos (apenas 4% dos fundos de financiamento são concedidos pelo Ministério do Ambiente), o que reforça a ideia anteriormente apresentada de que não existe uma competição entre a Sociedade Civil e o Estado mas que, em boa verdade, são duas esferas que trabalham em paralelo e com pouco cruzamento.

Do total de Organizações da Sociedade Civil que participaram no Estudo, 76.7% (N=33) refere trabalhar em parceria com outras Organizações congéneres estrangeiras (cf. Quadro 1), sendo que a maioria desenvolve projectos em países africanos de língua portuguesa (49%) ou em países da União Europeia (35.2%). Dos países africanos de língua portuguesa, percebe-se uma certa dispersão evidenciada pela repartição pelos cinco, com um maior destaque relativo para Cabo Verde (25.6%), seguido da Guiné-Bissau (20.9%), Angola e Moçambique (18.6% cada) e, por fim, São Tomé e Príncipe (16.3%). Esta ordenação pode parecer óbvia no contexto africanista, já que Cabo Verde é o país que, pela proximidade geográfica em relação à Europa conjugada com a estabilidade política e a orientação económica favorável e ainda por ser caracterizado por ecossistemas frágeis, tem acolhido, ao longo do tempo, uma atenção internacional reforçada. Ao contrário, São Tomé e Príncipe parece ser um exemplo de pequeno país periférico, caracteristicamente insular, marcado pela indefinição estra-

⁴⁹ Não tendo sido explorada, no decurso desta análise, a relação entre o mundo empresarial e a área de intervenção das ONGs parece fazer sentido para futuros Estudos. Na verdade, por mais de uma ocasião, esta relação foi mencionada por representantes de Organizações da Sociedade Civil contactados, confirmando algumas considerações apresentadas pela bibliografia de referência que abrem novas possibilidades para além das que já estão testadas. Contudo, face aos objectivos da investigação, esta problemática não foi aprofundada pelo que não é possível retirar qualquer tipo de conclusão.

tégica do ponto de vista económico, com ligeira instabilidade política ou governativa mas dotado de diversidade e riqueza ambiental. Este Pequeno Estado Insular (PEI), ao contrário de Cabo Verde, tem sido secundarizado no estabelecimento de parcerias internacionais, o que pode ser explicado pelo facto de ter despertado tardiamente para a problemática ambiental⁵⁰. Angola e Moçambique são dois casos que recolhem uma atenção crescente, se bem que ainda não preponderante, porque do ponto de vista geoestratégico têm vindo a adquirir posições progressivamente mais relevantes. A Guiné-Bissau é o segundo país a captar as atenções das ONGs portuguesas

Quadro 1: Países e regiões com os quais as ONGs portuguesas têm parcerias

Região/País	%
União Europeia	35,2
Espanha	38,7
França	9,7
Reino Unido	9,7
Irlanda	3,2
Itália	6,5
Grécia	9,7
Malta	6,5
República Checa	3,2
Roménia	3,2
Eslováquia	3,2
Polónia	3,2
Hungria	3,2
África Lusofona	49,0
Angola	18,6
Cabo Verde	25,6
Guiné-Bissau	20,9
Moçambique	18,6
São Tomé e Príncipe	16,3
Brasil	7,9
Outros	7,9

⁵⁰ Informação que decorre do conhecimento aprofundado da investigadora sobre os Pequenos Estados Insulares Africanos em Desenvolvimento, tanto no que respeita aos processos de mudança como à prática da Cooperação para o Desenvolvimento.

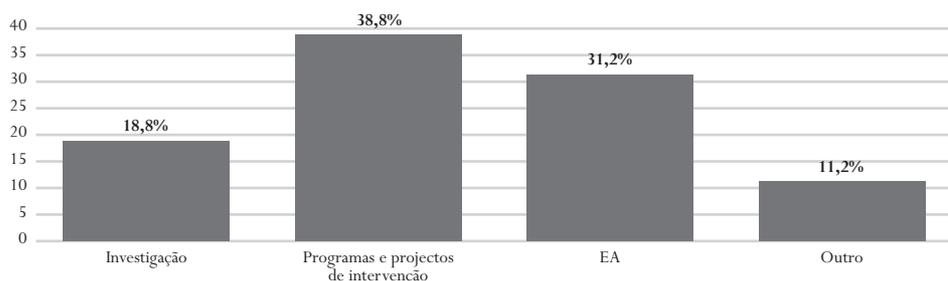
em resultado do carácter tradicional da colaboração que se tem vindo a perpetuar, largamente incentivada pela delegação residente da União Europeia que promove a abertura de concursos para financiamento de Parcerias de Desenvolvimento⁵¹.

No que respeita à Europa, Espanha (38.7%) é o país com o qual as ONGs portuguesas mais trabalham em parceria, com total dispersão pelos restantes países, podendo contudo evidenciar-se nesta área regional a importância relativa de França, Reino Unido e Grécia (9.7% cada). É ainda interessante destacar que, apesar de não ser estatisticamente representativo na análise global, duas das ONGs que colaboraram no Estudo referem trabalhar em todo o Mundo e ter projectos concluídos ou em curso em todos os continentes.

O tipo de actividade que tem vindo a ser promovido em parceria é predominantemente centrado no planeamento, implementação, desenvolvimento, gestão e avaliação de projectos de intervenção (38.8%) seguindo uma abordagem temática e direccionada para necessidades concretas previamente identificadas. Na resposta ao questionário (cf. Gráfico 2), as ONGs especificaram e individualizaram as acções, projectos e programas de Educação Ambiental (31.2%) relativamente a todos os outros projectos de intervenção considerados.

Este é um aspecto indicativo, entendido como de grande relevância para a análise já que a preocupação tanto com o estado do Ambiente como, e sobretudo, com a relação estabelecida entre as comunidades e a Natureza é destacada. É a este nível que as ONGs interagem mais directamente com as populações, contribuindo para criar novas consciências, mais responsáveis e preocupadas com a preservação de espaços e a conservação de espécies, muitas vezes, identificando em conjunto alternativas sócio-profissionais que garantam o equilíbrio sócio-ambiental minimizando, em paralelo, os constrangimentos sócio-económicos relacionados com a aquisição de rendimentos.

Gráfico2: Identificação das áreas de intervenção das ONGs



⁵¹ Este tipo de informação é o resultado do conhecimento prévio e directo que a investigadora responsável pelo Estudo e autora do texto detém da prática da Cooperação para o Desenvolvimento em países africanos de língua portuguesa.

Com menor importância do que os projectos anteriormente referidos, mas, apesar de tudo, relevantes nesta análise são as actividades de investigação científica (18.8%) que, na verdade, em muitos casos estão na base das acções de Educação Ambiental, fundamentando-as. Com menor peso foram referenciadas outras actividades (11.2%), tais como Educação para a Cidadania, gestão de recursos, defesa de património e intervenção política por meio do activismo atribuído aos Novos Movimentos Sociais em que se enquadram.

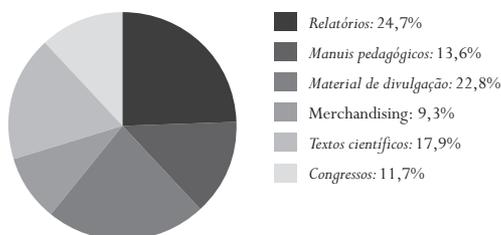
No que respeita às áreas de intervenção, a Educação Ambiental (26.1%) é uma vez mais referida com grande destaque relativamente às restantes opções, seguida de:

- a) acções florestais (17.1%), que incluem reflorestação, abertura e limpeza de trilhos, prevenção contra incêndios florestais, entre outras;
- b) conservação de espécies (16.1%), destacando-se nesta avaliação, por um lado, as espécies marinhas e, por outro, as aves, incluindo marinhas e migratórias;
- c) a promoção do Turismo de Natureza (10.9%), incluindo a programação e o desenvolvimento de actividades de observação de espécies e contemplação de paisagens, seja em meio florestal, costeiro ou marinho.

Com menor relevância mas, ainda assim, importantes, podem considerar-se:

- as actividades de conservação de recursos hídricos (6.6%), incluindo a captação de água subterrânea (lençóis freáticos), a disponibilização de água doce às populações e a gestão;
- os projectos de segurança alimentar (5.2%), que pressupõe a gestão do espaço (com ou sem desflorestação e reflorestação) e a regulação dos recursos naturais locais;
- a recolha de resíduos (5.2%), incluindo reciclagem de resíduos sólidos e acções de sensibilização para a reutilização de materiais, seja em meio rural ou urbano;
- a limpeza de praias (4.7%);
- as campanhas e acções de saneamento (2.8%).

Gráfico3: Identificação dos principais produtos



É ainda de destacar que 5.2% das respostas obtidas se enquadram noutras áreas de intervenção⁵² que, apesar da sua importância, revelaram pouca significância para a análise não tendo por isso um tratamento particular.

A actividade das Organizações da Sociedade Civil resulta na materialização de um conjunto alargado de produtos que, ora se centram na sistematização do desempenho funcional que facilita a avaliação e que, antes de mais, é um requisito habitual imposto pelas entidades financiadoras, ora estão vocacionados para a criação de instrumentos pedagógicos e científicos (cf. Gráfico 3).

Assim, os relatórios anuais e de actividades são o produto mais referido (24.7%), seguindo-se: o material de divulgação (22.8%), que inclui cartazes, prospectos e brochuras; os textos científicos (17.9%) e a participação em congressos e outros encontros temáticos com comunicação (11.7%), que em conjunto perfazem 29.6%; os manuais pedagógicos (13.6%); e, por fim, o *merchandising* (9.3%).

A análise dos produtos permite perceber que, estrategicamente, a actuação das Organizações da Sociedade Civil não aposta de forma determinante na acção comercial, que poderia ser conseguida mediante a captação de fundos através do *merchandising*, estando manifestamente mais preocupada com a intervenção directa no terreno a partir dos objectivos anteriormente delineados. A exteriorização do trabalho das ONGs é maioritariamente efectivada mediante a inserção e integração em canais científicos, já que, nas suas estruturas, contam com a colaboração de técnicos e especialistas de diferentes áreas científicas específicas.

EM JEITO DE CONCLUSÃO

Com o Estudo "As estratégias das Organizações da Sociedade Civil no domínio ambiental" procurou apresentar-se um contributo no sentido de melhor compreender a actuação das Organizações Não Governamentais, ora especializadas na temática ambiental ora vocacionadas para o desenvolvimento. Neste trabalho não se procurou uma interpretação exaustiva e terminada sobre a temática, ao contrário, procurou apresentar-se um panorama exploratório que viabilize o desenvolvimento de análises futuras. As ONGs, tal como outros actores de terreno, estão em permanente evolução acompanhando as mudanças a nível local, nacional e, sobretudo, internacional já que, em grande medida e de acordo com os dados apresentados no

⁵² São os casos de elaboração de planos de acção e de gestão, manutenção e restauro de casas e barcos, Objectivos de Desenvolvimento do Milénio, *Disaster Preparedness*, energia *offshore*, sustentabilidade empresarial, Política Internacional de Clima e campanhas alargadas, tais como a *Hora do Planeta*.

Estudo, dependem do contexto em que a sua intervenção se insere.

Pode afirmar-se, com alguma certeza, que as ONGs portuguesas, ou com representação em Portugal, actuam numa relação de interdependência com outras congéneres, falando-se mais na ideia de parceria efectiva, no contexto da cooperação internacional ou da cooperação para o desenvolvimento, do que na perspectiva mais convencional de que uns são doadores e os outros beneficiários das ditas acções.

O campo de intervenção da Sociedade Civil está em aberto, sendo um pouco permeável a todas as áreas no que respeita ao Ambiente, desde que entendidas como prioritárias em determinada época e contexto social, e flexível em relação às formas de abordagem, requerendo contudo uma acção conjunta.

Este Estudo permitiu ainda identificar eventuais pistas de reflexão futura, destacando-se duas linhas principais, a saber:

- 1) a actuação das Organizações Não Governamentais enquanto actor internacional de cooperação;
- 2) os impactos sócio-ambientais das acções promovidas pela Sociedade Civil, com identificação das mudanças.

Para terminar, não poderia deixar de agradecer às 43 ONGAs e ONGDs que colaboraram no Estudo, disponibilizando-se a prestar informações. Entre todas, destaco algumas que manifestaram interesse em ser referenciadas no texto agora tornado público: *Associação Portuguesa de Educação Ambiental (ASPEA)*; *Associação Internacional de Investigadores em Educação Ambiental (NEREA-Investiga)*; *World Wildlife Foundation Portugal - Mediterranean Programme Office (WWF)*; *Sociedade Portuguesa para o Desenvolvimento da Educação e Turismo Ambientais (SETA)*; *OIKOS – Cooperação e Desenvolvimento*; *TESE - Associação para o Desenvolvimento*; *Escola de Mar*; *Amigos dos Açores – Associação Ecológica*; *Associação dos Amigos do Parque Ecológico do Funchal*; *Centro de Energia das Ondas*; *Associação de Estudos Subterrâneos e Defesa do Ambiente (AESDA)*; *Onda Verde, Associação Juvenil de Ambiente e Aventura*.

Referências bibliográficas

Albarello, Luc *et al* (1997), *Práticas e métodos de investigação em Ciências Sociais*. Gradiva.

Alves, Maria Inês (1996), *As ONG na política comunitária de cooperação para o desenvolvimento*. Lisboa: CIDAC.

Arato, Andrew; Cohen, Jean (1999), *Esfera pública y sociedad civil*. *Metapolítica*, v.3, n.9.

Aron, Raymond (1986), *Paz e guerra entre as Nações*. Brasília: UNB.

Bachelet, Michel (1997), *A ingerência ecológica*. Bertrand.

Barros-Platiau, Ana *et al* (2004), *Meio ambiente e relações internacionais: perspectivas teóricas, respostas institucionais e novas dimensões de debate*. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 47 (2).

Bell, Judith (1997), *Como realizar um projecto de investigação*. Gradiva.

Bobbio, Norberto (1982), *O Conceito de Sociedade Civil*. Rio de Janeiro: Edições Graal.

Brailard, Philipe (1990), *Teoria das relações internacionais*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.

- Capucha, Luís** (coord.) (1995), *ONG's de Solidariedade Social: Práticas e Disposições*. Porto: REAPN.
- Colombo, Silvana** (2007), *Da noção de soberania dos Estados à noção de ingerência ecológica*. Revista da ESMESC, v.14, n° 20: 255-272. <http://www.esmesc.com.br/upload/arquivos/3-1247227933.PDF> (acedido em 12-03-2012).
- Comissão Mundial do Ambiente e do Desenvolvimento** (1987), *O Nosso Futuro Comum*. Lisboa: Milibérica Liber.
- Ferreira, Sílvia** (2000), *O papel das organizações do terceiro sector na reforma das políticas públicas de proteção social. Uma abordagem teórico-histórica*. Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. <http://www4.fe.uc.pt/cec/mestradosilviaferreira.pdf> (acedido em 20-11-2011).
- Ferreira, Sílvia** (2004), *O papel de movimento social das organizações do terceiro sector em Portugal*. Comunicação apresentada no V Congresso Português de Sociologia, Universidade do Minho, Braga.
- Franco, Raquel Campos** (2005), *Defining the nonprofit sector: Portugal*. The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project. Working Paper Number 43, September. www.jhu.edu/ccss. (acedido em 10-01-2012).
- Franco, Raquel Campos** (2004), *Controvérsia em torno de uma definição para o Terceiro Sector. A definição estrutural-operacional de Johns Hopkins vs a noção de economia social*. Actas do VIII Congresso Luso-Afro-Brasileiro de Ciências Sociais. Coimbra: CES.
- Franco, Raquel Campos et al** (2005), *The portuguese nonprofit sector in comparative perspective*. Universidade Católica Portuguesa e The Johns Hopkins University. Uniarte Gráfica.
- Jackson, Robert; Sorensen, Georg** (2007), *Introdução às Relações Internacionais*. Rio de Janeiro: Zahar.
- Mallman, Maria Izabel** (2005), "Relações políticas internacionais: como entendê-las?" *in Civitas*, Revista de Ciências Sociais, v. 5, n° 2.
- Neves, António Oloveira das** (2000), "Para uma relação virtuosa entre economia social e desenvolvimento local" *in Trabalho e Sociedade*, Janeiro/Junho.

- Nunes, Francisco; Reto, Luís et al.** (2001), *O Terceiro Sector em Portugal: Delimitação, Caracterização e Potencialidades*. Programa Pessoa - Linha de Acção "Estudos e Investigação," Instituto António Sérgio do Sector Cooperativo (INSCOOP).
- Plataiu, Ana Flávia et al.** (2004), *Meio Ambiente e relações internacionais: perspectivas teóricas, respostas institucionais e novas dimensões de debate*. Revista Brasileira de Política Internacional, Brasília, n. 2.
- Ponte, João Pedro** (2006), Estudos de caso em educação matemática. Bolema, Boletim de Educação Matemática, 25
- Porter, Gareth; Brown, Janet** (1991), *Global environmental politics*. Boulder: Westview.
- Punch, Keith (1998), *Introduction to Social Research: Quantitative & Qualitative Approache*. London: SAGE.
- Sachs, Ignacy** (1986), *Ecodesenvolvimento: crescer sem destruir*. São Paulo: Vértice.
- Salamon, Lester M.** (1997), *Defining the nonprofit sector: a cross-national analysis*. Lester M. Salamon, Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project 1997. Manchester: Manchester University Press.
- Salamon, Lester M.; Anheier, Helmut** (1996), *The emerging nonprofit sector: an overview*. Institute for Policy Studies. Glasgow: The Johns Hopkins University.
- Salamon, Lester M.; Sokolowski, Wojciech; List, Regina** (2003), *Global Civil Society: an overview*. The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project. Center for Civil Society Studies, Institute for Policy Studies, Baltimore: The Johns Hopkins University.
- Pinheiro, Paulo** (s.d.) *O conceito de sociedade civil*. http://www2.dbd.puc.rio.br/pergamaum/tesesabertas/0310315_05_cap_04.pdf. (acedido em 20-11-2011).
- Rodrigues, Eugénia** (1995), *Os novos movimentos sociais e o associativismo ambientalista em Portugal*. Oficina do CES, Oficina n.º 60, Coimbra: Centro de Estudos Sociais.
- Rosenau, James; Czempiel, Ernst-Otto** (2000), *Governança sem governo: ordem e transformação na política mundial*. Brasília: UNB.

Staudt, Kathleen (1991), *Managing development. State, society and international contexts*. California: Sage.

The Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project. <http://www.jhu.edu/cnp> (acedido em 21-01-2012).

The World Bank (2008), *Environmental Sustainability: An Evaluation of World Bank Group Support*. Washington, DC.

The World Bank Group (2009), *Estrategia del Banco Mundial para el Medio Ambiente. Nota conceptual*. Departamento de Medio Ambiente, Red para el desarrollo sostenible.

Vieira, Vinicius; Barichello, Stefania (2008), *Teoria realista de Raymond Aron aplicada às Relações Internacionais Ambientais: perspectivas e limites*. Anais do V Seminário Internacional de Demandas Sociais e Políticas Públicas na Sociedade Contemporânea, EDUNISC.

Yin, Robert (1994), *Case Study Research: Design and Methods*. London: SAGE.

Yin, Robert (2001), *Estudo de caso – planejamento e métodos*. Porto Alegre: Bookman.

