

CAPÍTULO 10*

UM NOVO CLIMA?

PORTUGAL E AS NEGOCIAÇÕES INTERNACIONAIS SOBRE ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS

Nuno S. Lacasta

(EURONATURA - Centro para o Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável e Universidade de Aveiro)

Gonçalo Cavalheiro

*(EURONATURA - Centro para o Direito Ambiental e Desenvolvimento Sustentável)**

1. Introdução: globalização de problemas ambientais

1.1 *As principais ameaças ambientais globais*

No final dos anos 60 as sociedades dos países industrializados começaram a perceber que o espantoso crescimento económico do pós-guerra provocara importantes “efeitos secundários”, na forma de poluição e sobre-utilização dos recursos naturais. Por essa altura são publicados alguns estudos que defendem a necessidade de se imporem “limites ao crescimento” económico e populacional (Meadows et al, 1972),¹ sob pena de se colocar em perigo a “capacidade de carga” do planeta.

* Texto constante da Colectânea sobre Globalização (coordenação Boaventura Sousa Santos), do Volume IV: *A TEIA GLOBAL: MOVIMENTOS SOCIAIS, FORMAS DE REGULAÇÃO E CENÁRIOS INSTITUCIONAIS EM TEMPO DE GLOBALIZAÇÃO*, José Manuel Pureza, António Casimiro Ferreira (orgs.).

** Os autores gostariam de agradecer os comentários de: Pedro Martins Barata (especialmente no capítulo das conclusões), Suraje Dessai, Gabriela Borrego, João Pereira Bastos, Carlos Borrego, José Manuel Pureza, Mário Baptista Coelho, Durwood Zaelke e Edith Brown Weiss. Eventuais erros e omissões deste trabalho são, obviamente, responsabilidade dos autores.

¹ Esta posição pode ser interpretada à luz de posições neo-Malthusianas, da seguinte forma: a natureza impõe limites ao crescimento.

A Comunidade Internacional decidiu em 1972, no contexto da Conferência de Estocolmo sobre o Ambiente Humano, criar uma série de instituições e programas destinados a dar uma resposta internacional a problemas ambientais globais. De Estocolmo resultou uma importante Declaração sobre Ambiente Humano e aí se abriu o caminho tendente à criação posterior de duas instituições: o Programa das Nações Unidas para o Ambiente (PNUA / UNEP), e o Instrumento Global para o Ambiente (GEF).

Os últimos 20 anos apenas confirmaram que todos os problemas ambientais globais – desde a destruição da camada do ozono, às alterações climáticas e à perda de biodiversidade – podem ser directamente relacionados com a actividade humana, em especial com o aumento da população, o consumo e a tecnologia (Hunter *et al*, 1998: 39).

A actividade económica, tal como a conhecemos hoje, é contrária ao conceito de desenvolvimento sustentável. A sociedade de mercado, consumista, cujo paradigma são os EUA mas que é característica de todos os países industrializados, conta apenas com 1/4 da população mundial, mas consome cerca de 60-80% dos combustíveis fósseis e minerais e é responsável, na mesma medida, pelos problemas ambientais daí resultantes (Hunter *et al*, 1998: 43).

Apesar das ligações entre o comércio internacional e o ambiente serem óbvias, não tem sido tarefa fácil conciliar os interesses daqueles que pretendem o comércio desregulamentado e daqueles cuja principal preocupação é a protecção do ambiente. Ainda que alguns identifiquem certas vantagens que o livre comércio pode trazer ao ambiente (Bhagwati, 1996), os prejuízos causados pela liberalização do comércio ao ambiente parecem suplantar largamente os benefícios.

Em livre comércio, uma empresa a operar num país com baixos padrões ambientais é favorecida face a outra que opere num país onde vigora, por exemplo, o princípio do poluidor-pagador, ou onde seja obrigada a instalar mecanismos de prevenção de poluição. Dado que a vantagem comparativa da primeira empresa tem origem parcial na inexistência de regras de qualidade ambiental, o mais natural é que a segunda empresa se desloque para um local onde possa desfrutar das mesmas condições que a concorrente. Podemos assim dizer que a liberalização pode tender a nivelar por baixo os padrões ambientais (Daly, 1996: 42).

Paradigma da “incompatibilidade” comércio livre / ambiente é o caso “atum / golfinhos,” que teve origem num embargo dos EUA a atum pescado no México, devido ao facto de durante a pesca deste peixe morrerem acidentalmente muitos golfinhos. O Painel de Resolução de Disputas do Acordo Geral sobre Pautas Aduaneiras e Comércio (GATT) pronunciou-se a

favor do México, argumentando que aos EUA estava vedada a limitação unilateral dos direitos comerciais mexicanos (Bhagwati, 1996: 58).

Responsável pela regulamentação do comércio internacional, a Organização Mundial do Comércio (OMC) não se manifesta preocupada com os efeitos negativos da liberalização das trocas comerciais no ambiente. Apesar do artigo XX do GATT/OMC prever excepções à livre circulação de bens com base em questões ambientais, entre outras. Estas excepções nunca foram aceites (em caso de disputa) como justificativas da limitação do comércio. A OMC justifica tal opção argumentando que o objectivo da sua criação foi a liberalização do comércio, pelo que toda a sua actividade deve ser orientada nesse sentido. Efeitos adversos do comércio no ambiente devem ser tratados por outra organização cujo objectivo seja a protecção ambiental.²

A única forma de resolver os problemas ambientais globais será mantendo a actividade económica dentro dos limites ecológicos da biosfera, bem como combatendo a pobreza, uma vez que ela própria é causa da degradação ambiental.

São pelo menos quatro os problemas ambientais globais com os quais a humanidade se confronta no nosso tempo: alterações climáticas (ACs); destruição da camada do ozono; a extinção de espécies e a consequente perda de biodiversidade e os poluentes orgânicos persistentes.

Como afirmámos, todos estes problemas resultam directamente da actividade humana, ou melhor, da intensificação da actividade humana que se verificou após a Revolução Industrial e em particular após a II Guerra Mundial.

A concentração de CO₂ e de outros gases de efeito de estufa (GEE) – responsáveis pelas alterações climáticas, incluindo aquecimento global – na atmosfera, é consequência directa da intensificação da actividade humana, especialmente da actividade económica, fortemente baseada nos combustíveis fósseis (carvão e petróleo).

² Sobre a necessidade de uma Organização Ambiental Global, para servir de contrapeso à OMC e às outras agências da ONU, v. por todos, Esty, 1994. Este autor afirma:

(T)he case for a strong and comprehensive Global Environmental Organization (GEO) is overwhelming. The presence of global environmental externalities, the public goods nature of environmental problems, and the intergenerational trade-off inherent in environmental policy choices necessitate an overarching regulatory structure. (...) Without global cooperation and collective action, there is a serious, ongoing risk of “market failure” in environmental protection, as some countries and some companies free ride on the pollution control efforts of others.

Os efeitos das alterações climáticas são muito incertos e variáveis de região para região. Na realidade, é possível que em algumas regiões se registre um arrefecimento, ao mesmo tempo que noutras se verifica um aumento da temperatura. Do mesmo modo, enquanto determinadas regiões se poderão vir a defrontar com longos períodos de seca, outras poderão ser assoladas por cheias.

Como tal, os efeitos das alterações climáticas nas economias dos diferentes países/regiões variam também, sendo certo que os países industrializados (os grandes responsáveis pelas alterações climáticas) são os que possuem maior capacidade para responder e se adaptar a estas mudanças.

O principal instrumento internacional de “combate” às alterações climáticas é a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas (CAC), assinada por quase todos os países do mundo (UNFCCCa, 1992). O Protocolo de Quioto (PQ) a esta Convenção estabelece Compromissos Quantificados de Limitação e Redução de Emissões de Gases de Efeito de Estufa, compromissos estes, assumidos somente pelos países industrializados (UNFCCCb, 1997).

A utilização e libertação para a atmosfera de químicos sintéticos (CFCs) é responsável pela destruição da camada do ozono. A elevada concentração destes químicos faz com que as moléculas de O₃ se desintegram a um ritmo superior ao qual são naturalmente *geradas*. Apesar de os grandes “buracos no ozono” se encontrarem sobre os pólos, já se regista a rarefacção deste gás sobre a Europa, América do Norte, Austrália e Nova Zelândia.

O aumento da quantidade de raios UV-B que atingem a superfície da Terra (por não serem devidamente reflectidos pelo ozono) prejudica gravemente a saúde humana, a agricultura e o ambiente (Hunter *et al*, 1998: 545).

A comunidade internacional tomou variadas iniciativas que levaram à quase completa eliminação da utilização de CFCs. O regime do Protocolo de Montreal é o grande responsável por estas medidas. Uma das soluções encontradas foi a substituição dos CFCs por HFCs e PFCs que, servindo os propósitos deste Protocolo, são contrários à CAC e ao Protocolo de Quioto, por serem gases de efeito de estufa. O Protocolo de Quioto prevê a limitação das emissões dos gases promovidos pelo Protocolo de Montreal.

Apesar deste grande passo que foi dado no sentido de reduzir a utilização de CFCs, a concentração na atmosfera de substâncias que destroem a camada de ozono deverá continuar a subir, e os níveis de ozono a descer, até meados do próximo século.

A extinção de espécies é um processo natural regido pelas leis da evolução. No entanto, a

extinção em massa, como a história da Terra já conheceu cinco vezes (a última das quais na era Jurássica), não o é. O elevado ritmo de extinção de espécies que presenciamos actualmente (cerca de 27 mil espécies/ano) faz com que os cientistas considerem que estamos a entrar na sexta onda de extinções em massa, comparando-a, portanto, à onda de extinções que levou ao desaparecimento dos dinossauros (Hunter *et al*, 1998: 944).

As causas humanas para a extinção de espécies são variadas, mas prendem-se essencialmente com o padrão e escala de consumo. Muitas espécies são destruídas directamente pela actividade humana (peles, alimentação), havendo outras cuja extinção é indirectamente da responsabilidade do humana (destruição dos habitat naturais, alterações climáticas, destruição da camada do ozono).

As preocupações com a biodiversidade não se limitam à necessidade de manter o equilíbrio dos ecossistemas, prendem-se também com considerações de carácter moral e, principalmente, económico – grande parte dos medicamentos utilizados pela medicina moderna têm a sua base em plantas, animais e outras fontes naturais.

A manipulação genética de organismos para fins essencialmente económicos constitui também uma forte ameaça à biodiversidade. A criação laboratorial de organismos animais e vegetais constitui, em grande medida, uma resposta ao forte aumento da procura de determinados tipos de espécies. A agricultura e a indústria farmacêutica são as duas áreas onde mais se utilizam os organismos geneticamente manipulados. A disseminação da monocultura agrícola e a utilização de um mesmo tipo de organismo manipulado (mais resistente a doenças, por ex.) é um exemplo claro de como a manipulação genética constitui um sério risco para a diversidade biológica (Caldwell, 1997:318-19).

Em função do pano de fundo referido acima, vários acordos internacionais foram assinados, nomeadamente a Convenção sobre Diversidade Biológica, a Convenção Internacional sobre o Comércio de Espécies em Perigo e a Convenção do Direito do Mar, bem como inúmeros acordos regionais e bilaterais.

Finalmente, os poluentes orgânicos persistentes (POPs), assim conhecidos por permanecerem durante muito tempo no ambiente sem se degradarem. Os POPs constituem um quarto problema ambiental global com o qual a humanidade se confronta e para o qual se necessita encontrar urgentemente uma resposta.

Estes poluentes são utilizados essencialmente como pesticidas e na indústria química. A peculiaridade dos POPs é que se deslocam através do ar e da água desde os trópicos até se depositarem nos ecossistemas dos pólos. Uma vez depositados nos ecossistemas, os

POPs percorrem toda a cadeia alimentar, causando graves problemas a nível, essencialmente, dos sistemas endócrino e reprodutivo.

Dado o carácter transfronteiriço destes poluentes, vários países do mundo estão presentemente a negociar um acordo global conhecido como Instrumento Internacional Legalmente Vinculativo para a Implementação de Acção Respeitante a Certos Poluentes Orgânicos Persistentes. O objectivo deste acordo, que segue as linhas do Protocolo de Aarhus, assinado em 1998 por 42 países (Europa, EUA e Canadá), é “reduzir e/ou eliminar” estes poluentes (Agarwal *et al*, 1999: 189).

1.2 Objectivos do presente trabalho

O presente trabalho pretende atingir dois objectivos centrais. Por um lado, apresentar e enquadrar resumidamente a participação de Portugal numa negociação ambiental global com a complexidade das negociações internacionais do clima. Para tal, procedemos a um levantamento empírico e a um comentário de dados diversos sobre a referida participação nacional nas negociações da CAC e do Protocolo de Quioto. Com este primeiro passo analítico pretende-se apenas ter uma ideia genérica do passado, com vista a informar o futuro.

O segundo objectivo deste trabalho é de cariz prospectivo. Para tal, iremos tecer algumas considerações sobre aquilo que consideramos ser uma forma eficaz para que um país com as características de Portugal possa participar em negociações ambientais globais, em particular nas negociações da CAC e do Protocolo de Quioto. Como é evidente, tais considerações são passíveis de críticas várias, desde logo por radicarem em grande medida na observação e na participação prática dos autores em diversas negociações ambientais globais, entre elas a das alterações climáticas.

Assim, no ponto 2 faremos uma abordagem genérica da inserção de Portugal no fenómeno da globalização e, em particular, do desenvolvimento de uma política “nacional” sobre os problemas ambientais globais. No ponto 3, centraremos a nossa análise nas negociações internacionais do clima, resumindo os mais importantes passos em termos do desenvolvimento do regime global das alterações climáticas (AC's) e da inserção de Portugal e da Comunidade Europeia nesse regime. Em particular, identificaremos e caracterizaremos as fases pelas quais Portugal passou, na nossa opinião, durante os últimos 8 anos, ou seja, os anos mais intensos das negociações internacionais sobre ACs. Finalmente, no ponto 4 apresentaremos algumas conclusões e recomendações.

2. Globalização, Portugal e os problemas ambientais globais

2.1 *Introdução*

O atraso de Portugal em matéria de política de ambiente face a outros países, nomeadamente do norte da Europa, deve-se em certa medida ao facto de Portugal ter vivido fechado durante mais de meio século sob a mão pesada de um regime ditatorial. Sobretudo nos finais dos anos sessenta, Portugal não acompanhou o crescendo de preocupação ambiental na cena internacional.

Os elementos básicos de uma política de ambiente, como a participação pública na tomada de decisões e o acesso aos tribunais (Lacasta e Andrade Neves, 1998: 89), eram totalmente contrários à linha seguida por Salazar (e Caetano) na condução dos negócios do nosso país.

Após a Revolução do 25 de Abril de 1974, e designadamente após a adesão de Portugal à Comunidade Europeia, o nosso país passou a fazer parte de um “clube” exigente, assumindo compromissos com países onde a política de ambiente ocupa um lugar cimeiro e nos quais se desenvolveram alguns dos mais avançados padrões ambientais do mundo.

2.2 *O impulso externo na formulação, transposição e aplicação da política ambiental*

Não obstante o que se disse atrás, os primeiros passos para a formação de uma política de ambiente em Portugal foram dados ainda antes do 25 de Abril de 74. Talvez seja avisado não lhe chamar política de ambiente, na medida em que os primeiros laivos dessa política, não passavam muitas vezes de referências a questões ambientais em documentos de cariz mais vasto, como por exemplo, o III Plano de Fomento (1968-73).

A Comissão Nacional de Ambiente foi o primeiro órgão do governo, de vocação interministerial, criado (em 1971) com o objectivo de seguir, analisar e coordenar as questões ambientais. A sua criação foi consequência da recepção pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros, em Março de 69, da nota do Secretário Geral da Organização das Nações Unidas (ONU), dando conta da resolução que dava início ao processo que conduziria à Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente Humano, que teria lugar em Estocolmo em 1972.

O empenho de Portugal em seguir esta conferência manifestou-se através das amplas e qualificadas delegações com que se fez representar, tanto nas reuniões preparatórias, como na Conferência em si. O primeiro relatório português sobre o estado do ambiente foi publicado em 1971, precisamente no âmbito da preparação desta conferência (Soromenho Marques, 1998: 81).

Posto isto, verificamos que, ao contrário do que aconteceu na maior parte dos países ocidentais, em Portugal a criação de estruturas públicas dedicadas ao acompanhamento do ambiente não se deveu a pressões da sociedade civil, mas a um impulso externo vindo, neste caso, de uma organização internacional com a qual Portugal necessitava de fortalecer a sua relação. Com efeito, afirma Viriato Soromenho Marques, a pressão externa é uma característica da política de ambiente portuguesa.

Após a Revolução do 25 de Abril, a política de ambiente em Portugal não deu o salto qualitativo que se poderia esperar. Será talvez de realçar o reconhecimento de uma esfera de direitos do ambiente na Constituição de 1976 e a criação da Secretaria de Estado do Ambiente em 1975. A criação, pela mão de Carlos Pimenta, das Direcções Gerais da Qualidade do Ambiente e dos Recursos Naturais foi também um passo importantíssimo na institucionalização da política de ambiente e recursos naturais (Soromenho-Marques, 1998: 83).

A partir do início da década de 80, a política de ambiente em Portugal passou a ser ditada, mais uma vez, por pressões externas. Primeiro, pela pré-adesão e depois pela adesão às Comunidades Europeias. Neste contexto, o país teve de se dotar de instituições e instrumentos de desenvolvimento e implementação da política de ambiente. Esta capacitação institucional pode ser resumida em três níveis: transposição, monitorização e imposição de penalidades/sanções.

No que diz respeito à *transposição*, podemos afirmar que grande parte do que é hoje o direito do ambiente português resulta da transposição directa de Directivas comunitárias. Dado o atraso estrutural de Portugal, foi muitas vezes necessário negociar derrogações especiais à implementação das directivas comunitárias, devido essencialmente ao facto destas serem baseadas nos padrões norte-europeus, muito avançados relativamente a Portugal e, como tal, inadequados à realidade nacional. O Tratado de Amsterdão estatui, no artigo 175 nº5, que nos casos em que as medidas a aplicar (no caso concreto da preservação do ambiente),

(...) impliquem custos desproporcionados para as autoridades públicas de um Estado Membro, o Conselho, ao adoptar essa medida, tomará as disposições

apropriadas sob a forma de derrogações de carácter temporário e/ou um apoio financeiro.

Para além desta inadequação, verificamos também que o atraso na implementação das directivas transpostas se ficou a dever, em grande medida, à falta de preparação técnico-administrativa da administração.

Dada a inadequação das directivas comunitárias à realidade nacional e a falta de preparação da administração, verificou-se, a partir de uma certa altura, uma disparidade entre o que foi legislado e o que efectivamente foi implementado. De facto, é extremamente difícil ter uma política de ambiente eficaz, quando não existem sistemas de monitorização rigorosos que permitam seguir o cumprimento da legislação em vigor.

A imposição de sanções por incumprimento seria fonte de efeitos contraproducentes na economia nacional. Enquanto que, em certos casos, era menos oneroso pagar essas sanções do que modernizar o equipamento e instalar mecanismos de prevenção ou minimização da poluição, noutros casos, o pagamento dessas penas implicava a inviabilização financeira dos agentes envolvidos (especialmente de pequenas empresas). Um estudo levado a cabo pelo Centro de Estudos Sociais, concluiu que "a concretização do direito ambiental é, entre nós, fortemente condicionada pela inevitabilidade de um *trade off* entre emprego e ambiente." Conclui esse mesmo estudo que "a sociedade acaba por valorizar o factor 'estabilidade no emprego' em prejuízo de outras realidades como a 'qualidade de vida' ou a 'protecção ambiental.'" (Pureza, 1997: 141).

Mais uma vez, a integração de Portugal nas Comunidades Europeias desempenhou um papel fundamental, uma vez que os fundos comunitários permitiram a modernização do tecido industrial português, ao mesmo tempo que se iam melhorando os sistemas de monitorização e adaptando a legislação existente (sanções incluídas) à realidade actual. Apesar de Portugal ser membro de pleno direito da União Europeia há mais de uma década e de se verificar uma convergência, pelo menos nominal, com os restantes estados membros, a realidade é que ainda hoje o nosso país experimenta sérias dificuldades em implementar uma verdadeira política de ambiente, especialmente no que diz respeito a problemas internacionais.

Em 1995, o então Secretário de Estado norte-americano Warren Christopher declarou, num discurso proferido na Universidade de Princeton, que os problemas ambientais globais seriam uma nova prioridade da política externa americana. Esta decisão da administração americana inseria-se perfeitamente na linha de proeminência que as temáticas ambientais de cariz internacional vinham assumindo, precisamente no início dos anos 90, com a

realização da Conferência da ONU sobre Ambiente e Desenvolvimento (ECO'92) e a conclusão da Ronda do Uruguai do GATT.³ Dado o carácter estratégico desta decisão, será que o Ministério dos Negócios Estrangeiros Português reagiu em conformidade?

Em síntese, não. Apesar de Portugal ter reconhecidamente desempenhado um bom papel durante a ECO'92 (v. capítulo 2.3.1), tal deveu-se sobretudo ao empenho de elementos isolados, visto que a base de apoio no MNE em termos de ambiente foi, e é ainda hoje, bastante deficitária – não existindo uma secção especializada, nem tão-pouco uma linha estratégica política nestes assuntos.

Face a esta situação, os outros ministérios responsáveis pela gestão de dossiers ambientais não podem efectivamente contar com a mais valia proveniente da experiência dos diplomatas. Assim, o Ministério do Ambiente, por exemplo, viu-se obrigado a fazer o acompanhamento das temáticas ambientais internacionais. Acontece, porém, que também neste ministério o número de funcionários destacados para seguir as convenções ambientais não permite que Portugal possa ter uma participação mais activa nas negociações internacionais de ambiente.⁴

Como consequência da falta de capacidade institucional em Portugal para seguir as grandes temáticas internacionais do ambiente, grande parte do nosso esforço internacional é, de facto, “delegado” ou diluído na UE. Embora esta delegação possa ter algumas vantagens (essencialmente pelo facto de Portugal estar sempre representado e de oficialmente ter uma posição: a da UE), as desvantagens não são menosprezáveis. É que, os dossiers ambientais, como por exemplo o das Alterações Climáticas e o da Biodiversidade, têm implicações muito para além do ambiente *strictu senso*, nomeadamente em termos de trocas comerciais e das estruturas básicas das economias nacionais. Estas Convenções implicam a tomada de medidas de grande alcance a nível nacional com influências na economia, mas trazem também novas oportunidades, às quais Portugal deveria estar preparado para responder. Por outro lado, a posição da UE é construída a partir das

³ Como é sabido, da Ronda do Uruguai resultaram os Acordos de Marraquexe (Abril de 1994) que criaram a Organização Mundial de Comércio (GATT/OMC). Ora, a OMC reconhece a necessidade de conciliar o comércio internacional com a preservação ambiental – embora a prática dos últimos anos tenha provado o contrário (v. capítulo 1, acima).

⁴ Excepção à regra de apatia por parte do MNE e do MA em questões ambientais globais é a da política de Oceanos. Neste capítulo Portugal vem mesmo revelando uma posição liderante, que culminou em 1998 com as conclusões da Comissão Mundial Independente para os Oceanos. Essa comissão produziu ainda o chamado “Relatório Soares” (visto que o presidente da referida comissão foi o ex-Presidente português, Mário Soares), de título: “O Oceano-Nosso Futuro.” (V. Artigo de José Manuel Pureza neste livro.)

posições, muitas vezes divergentes, dos vários Estados Membros, sendo, por isso, Portugal desafiado a fazer reflectir a sua posição na posição comunitária.

Este contexto põe, assim, em evidência os problemas estruturais e funcionais da administração pública portuguesa. Por um lado, os modelos de organização e funcionamento vigentes não permitem uma especialização temática. É evidente a existência de um *trade off* entre quantidade e qualidade de trabalho.

Por outro lado, não existe na administração portuguesa tradição de *trabalho em equipa* – quer dentro de cada ministério, quer entre ministérios – , que permita aproveitar as sinergias existentes em cada entidade pública. A estruturação hierárquica da AP portuguesa obsta ao tratamento de temas complexos e multidimensionais como o das ACs. Tais temas aconselhariam uma organização administrativa mais de cariz *funcional*, por forma a congregar diferentes valências em função de um determinado problema.

Um dos exemplos de trabalho de equipa ao nível da AP ocorreu, precisamente, no contexto da Cimeira da Terra e da negociação da Convenção sobre Alterações Climáticas (CAC). Em particular, durante os últimos meses da negociação da CAC. Tal é o objecto do próximo capítulo.

3. A participação portuguesa nas negociações internacionais do clima: Do Rio a Quioto

3.1 *Introdução: Fases da participação portuguesa nas negociações internacionais do clima*

Como foi referido o presente texto mais não pretende do que elencar e debater alguns dos aspectos considerados mais relevantes da participação portuguesa nas negociações internacionais do clima. Os dados que recolhemos resultam da nossa experiência de cerca de 4 anos dedicados às negociações internacionais do clima, numa perspectiva de investigação sobre relações internacionais ambientais.

Da nossa observação, e reportando-nos ao período que medeia entre a negociação da CAC e a actualidade, identificamos 3 fases em termos da participação/papel de Portugal no dossier das ACs:

1ª fase – O desafio da Presidência da UE. Esta fase caracterizou-se por uma ausência de política nacional sobre ACs, mas por um “bom trabalho” no contexto da nossa primeira Presidência da CEE – incluindo a *Troika* –, que coincidiu com o último ano de negociação

da CAC;

2ª fase – “Adormecimento”. Esta fase durou desde a adopção da CAC (1992) até à adopção do Protocolo de Quioto em 1997. Esta fase foi igualmente caracterizada por uma ausência de política nacional sobre ACs, com a ressalva parcial da negociação do “burden sharing” comunitário (V. *infra* ponto 2.3.5); e

3ª fase – Os desafios de Quioto (lento despertar). Esta fase resulta da adopção do Protocolo de Quioto e é a que vivemos actualmente (finais de 1999, princípios de 2000). É caracterizada pela consciencialização ao nível governamental de que Quioto pode ser um perigo ou uma oportunidade, dependendo da atitude que o país tomar. Pela primeira vez, Portugal tem de desenhar e implementar uma estratégia nacional (ainda inexistente) sob ACs – em resultado quer do próprio Protocolo quer das imposições comunitárias.

Nos pontos seguintes procuraremos ilustrar e analisar estas três fases, tendo em conta os contornos da posição comunitária e a envolvimento de Portugal nas negociações internacionais do clima.

3.2 1ª Fase – O desafio da primeira presidência da UE

3.2.1 A ECO’92

Decidiu o destino que fosse Portugal a presidir à UE durante o primeiro semestre de 1992, ou seja, durante a ECO’92.⁵ Portugal viu-se assim envolvido na preparação desta Cimeira e das negociações da CAC, quer enquanto membro da *Troika* (segundo semestre de 1991), quer obviamente no exercício da Presidência. Como veremos adiante, o Governo português foi formado por uma equipa capaz de conduzir os destinos diplomáticos do país e da Comunidade Europeia antes e durante a Cimeira da Terra, incluindo as negociações finais da CAC.

Em 1992, a Direcção de Serviços dos Assuntos Multilaterais do MNE contava com um pequeno núcleo de dois elementos dirigido por um embaixador. Esse núcleo tinha por missão seguir as temáticas ambientais internacionais, trabalhando com base na documentação recebida da ONU e da CEE e reunindo-se regularmente com representantes do então Ministério do Ambiente e Recursos Naturais (MARN). Refira-se a propósito que,

⁵ Também conhecida por “Cimeira da Terra” e “Conferência do Rio.” A denominação completa desta cimeira é *Cimeira das Nações Unidas sobre Ambiente e Desenvolvimento* (CNUAD).

embora a chefia da delegação nacional tivesse sido confiada a um embaixador de carreira, coube ao MARN a coordenação *de facto* deste dossier, já que foi este ministério que convocou e conduziu a maioria das reuniões de preparação da CAC durante o último semestre de 1991 e o primeiro semestre de 1992.⁶

Assim, após Portugal ter recusado no final de 1991 o convite da Holanda e do Reino Unido para gerirem a nossa presidência em termos ambientais, a delegação nacional teve de participar numa série de reuniões preparatórias quer da Cimeira da Terra quer do próprio Comité Inter-governamental de Negociação da CAC. Nessa ocasião, para além dos três elementos do MNE de Lisboa, a missão portuguesa contou ainda com o apoio de elementos do MARN e das Missões portuguesas em Bruxelas, Nova York e Genebra. Durante a Cimeira da Terra, o referido embaixador foi assessorado por 6 elementos (2 do MNE, Lisboa e 4 das Missões nacionais na ONU). Por outro lado, o Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e o seu chefe de gabinete estiveram presentes durante as duas semanas de duração da Conferência do Rio, revelando dessa forma o empenho nacional na ECO'92.⁷ O Ministro do Ambiente esteve, obviamente, presente durante o segmento ministerial da Conferência.

Em síntese, as tarefas cometidas à presidência no contexto da ECO'92 e das restantes negociações internacionais nesse contexto consistiram em:

Coordenação das posições dos diferentes Estados-Membros com vista à obtenção do necessário consenso comunitário em termos de posição negocial;

Representação e negociação em nome da Comunidade.

No âmbito da definição da posição comunitária para a Conferência do Rio, os ministros do ambiente dos “doze” reuniram-se em Bruxelas, Lisboa e Nova York, dessa forma seguindo passo a passo todos os momentos das complexas negociações da Conferência e dos instrumentos jurídicos dela resultantes.⁸

⁶ Entrevista pessoal com Eng^a Gabriela Borrego, membro da delegação portuguesa à negociação da CAC e reponsável pelo dossier das ACs desde 1993-4.

⁷ Entrevista pessoal com o Embaixador Pereira Bastos, chefe da delegação Portuguesa durante a preparação da Cimeira da Terra e das negociações das Convenções das ACs e da Biodiversidade (em arquivo com os autores).

⁸ Da CNUAD resultaram como principais instrumentos jurídicos: (i) a Declaração do Rio sobre Ambiente e Desenvolvimento; (ii) a “Agenda 21”, que é um plano de acção para implementar as conclusões das CNUAD; (iii) a Convenção da ONU sobre a Diversidade Biológica; e (iv) a CAC.

3.2.2 As negociações finais da Convenção-Quadro das Alterações Climáticas

Neste capítulo importa relatar e comentar sucintamente alguns dos factos que antecederam a adopção da CAC, tendo em conta que durante os últimos seis meses da negociação Portugal tinha a responsabilidade de representar a CE.

A equipa negocial referida acima constituiu a espinha dorsal da diplomacia nacional durante este período. De acordo com o chefe da delegação nacional às negociações da CAC, a participação de Portugal “na conclusão a tempo dos projectos [desse instrumento] só foi possível graças ao espírito de equipa dos funcionários do MNE, do MARN e do Instituto de Meteorologia.”⁹ Na opinião deste diplomata, nem sempre advêm desvantagens do facto de uma pequena delegação ter de negociar vários acordos internacionais. A experiência da negociação da Declaração do Rio, da CAC e da Convenção da Biodiversidade demonstra as virtualidades diplomáticas do “small is beautiful,” porquanto uma delegação reduzida mas coesa pode potenciar sinergias entre os seus membros e evitar problemas de compartimentação entre processos negociais. Para o Embaixador Pereira Bastos, só devido à intensa comunicação estabelecida entre os membros da delegação nacional foi possível “concatenar a informação que chegava dispersa a delegações maiores.”¹⁰ Para este diplomata, tal acabou por se traduzir em resultados positivos que permitiram interpretar, “no meio de um autêntico *puzzle*, as posições de cada país em tempo útil.”¹¹ Durante estes meses finais de negociação da CAC, decorreram reuniões em locais tão distantes como Nairobi, Nova York, Bruxelas, Paris, Dublin, Tóquio e Kuala Lumpur.

A complicada tarefa de coordenar as posições dos diferentes Estados-Membros para a CAC centrou-se na resolução das seguintes questões: (i) objectivos e prazos agregados de redução das emissões de Gases com Efeito de Estufa (GEE); e (ii) a “bolha” comunitária.

A Comunidade Europeia decidiu desde cedo apresentar-se como um bloco na negociação da CAC, assumindo em 1990 um compromisso de estabilização das suas emissões agregadas em 2000, a valores de 1990. No âmbito desse compromisso era todavia focada a especial situação daqueles Estados-Membros que perspectivavam um significativo crescimento económico e de emissões de GEE, ou seja, Portugal, Espanha, Grécia e Irlanda. A Resolução do Conselho conjunto de Ambiente e Energia de Outubro de 1990

⁹ Entrevista pessoal com o Embaixador Pereira Bastos, nota 5 acima.

¹⁰ *Idem*.

¹¹ *Idem*.

refere que:

(...) Some Member countries according to their programmes are not in a position to commit themselves to this objective. In this context, countries with as yet low energy requirements, which can be expected to grow in step with their development, may need strategies and targets which can accommodate that development, while improving the energy efficiency in their economic activities (...) (apud Haigh, 1996: 162).¹²

A situação especial dos países menos desenvolvidos da CEE era compensada por expressivas reduções naqueles Estados Membros mais desenvolvidos, tais como a Alemanha, a Áustria e o Reino Unido.¹³

Durante a negociação da estratégia comunitária para as negociações da CAC Portugal posicionou-se obviamente no grupo dos países que advogavam não objectivos de *redução*, mas antes *limites ao crescimento* das suas emissões de GEE. Nesse sentido, parte considerável da atenção diplomática nacional centrou-se na garantia da apresentação da Comunidade enquanto uma “bolha”, ou seja, de um conjunto de países que implementavam conjuntamente um objectivo global, sendo que no seu interior existiria diferenciação em termos dos objectivos de cada país. Este conceito da “bolha” comunitária ficou também conhecido por “*Burden Sharing*”. Diga-se a propósito que, sem a existência de um acordo de *Burden Sharing* comunitário e da consequente participação da Comunidade na CAC, os Estados Membros da coesão não teriam certamente assinado e ratificado a CAC (Haigh,

¹² A situação especial dos países da coesão representa perfeitamente um dilema central em termos da resolução equitativa e global da ameaça das ACs (Haigh, 1996: 172). Na realidade, Portugal, Espanha, Grécia e Irlanda apresentam, no contexto da OCDE, baixos índices per capita de emissão de CO₂ (em 1990, Portugal era mesmo o país da OCDE que emitia menos CO₂ per capita). Todavia, esses mesmos índices já são significativos num contexto global, visto que a vasta maioria dos países em desenvolvimento tem índices per capita de emissão de CO₂ bastante inferiores aos dos países da Coesão. Numa altura em que a CE preconizava objectivos e metas uniformes de redução de emissões de GEE para os países industrializados, confrontava-se com a necessidade de *diferenciar* tais objectivos a nível interno. A CE reconhecia assim implicitamente que um futuro regime climático aplicável a todas as nações do planeta teria de, necessariamente, ser baseado em compromissos diferenciados que reflectissem minimamente as diferentes características de cada país.

¹³ Esta aparente unidade da CE deve ser colocada no contexto das complexas negociações internas que caracterizam o processo comunitário de tomada de decisões. Em particular, destaque-se a tentativa de assunção de liderança por parte da Comissão durante o ano de 1990, consubstanciada em vários documentos estratégicos da Comissão e que compreendia, entre outras, medidas de carácter regulamentar e fiscal (incluindo um imposto sobre o carbono) ao nível comunitário. Como seria de esperar, vários EMs – entre os quais Portugal, a Espanha e o Reino Unido – opuseram-se desde cedo a uma tal proeminência da Comunidade em matérias consideradas tão centrais em termos das estrutura energética, de transportes e fiscal de cada EM. A propósito deste falhanço de liderança da Comissão Europeia, o Comissário do Ambiente, Carlo Ripa di Meana, decidiu mesmo não estar presente na Conferência do Rio, por considerar que a posição da CE em termos da sua estratégia interna de mitigação das emissões de GEE não era suficientemente robusta para consubstanciar a liderança internacional da CE.

1996: 181).

Após ter “arrumado a casa”, a meta de redução proposta pela Comunidade foi enquadrada nos seguintes termos:

Tratando-se de um *compromisso político*, não detinha força de lei, não sendo por isso definitivamente vinculativo; e

A sua aplicação pressupunha que outros países industrializados assumiriam compromissos comparáveis.

Em função do compromisso referido, a CEE assumiu um papel de liderança *positiva* em termos das negociações da CAC. No sentido oposto, os EUA haviam-se manifestado contra a negociação de quaisquer objectivos e prazos de redução das emissões de GEE. A posição americana radicava num misto de incerteza quanto aos custos da implementação de medidas de mitigação das emissões de GEE e na proeminência da “hard politics” em termos das decisões da administração Bush, ou seja, da forma como determinados *lobbies* condicionaram, pela negativa, a posição norte-americana (Nitze, 1994).

Apesar da apresentação em bloco da Comunidade e dos seus Estados Membros, a verdade é que, foram estes que desempenharam um papel central nas negociações da CAC. Tal deveu-se ao facto de no seio da CEE existirem essencialmente duas posições relativamente à importância de dar ao “factor EUA” em termos da negociação. Isto é, enquanto que alguns Estados Membros poderiam até aceitar a assinatura da CAC sem aquele país, outros assumiam uma posição oposta. No final acabaria por prevalecer esta última posição – na qual Portugal se inseria, embora tivesse de revelar uma posição mais neutra visto ser na ocasião Presidência da CEE. Esta posição de considerar essencial a participação dos EUA foi protagonizada pelo Reino Unido ao elaborar o texto de compromisso sobre as metas de redução que seriam aceites pelos EUA (Bodansky, 1994: 69).

Deste relato sucinto da participação portuguesa nas negociações da CAC decorre a seguinte interrogação: será que Portugal preparou a *montante* a sua participação “individual”, enquanto país, nessa negociação? Por outras palavras, será que Portugal:

avaliou os potenciais impactes das ACs no seu território e na sua população?

modelou os custos económicos da possível implementação de objectivos de redução/limitação da emissão de GEE?

definiu, perante os dados eventualmente avaliados/modelados a montante, uma estratégia nacional de negociação, quer ao nível comunitário quer ao nível internacional?

Podemos afirmar que, perante o cenário *ótimo* elencado, Portugal não se preparou convenientemente para a negociação da CAC. Mais do que produzir o seu “assessment report” em termos de impactes das ACs (primeira pergunta acima), Portugal nem sequer estimou minimamente os custos de um possível esforço nacional de mitigação, nomeadamente, a meta de estabilização das emissões que a partir de determinada altura das negociações passou a ser referência para os países industrializados. E, apesar de Portugal se ter posicionado em sede comunitária no grupo dos países da coesão, ou seja, daqueles países que iriam certamente conhecer taxas significativas de crescimento das emissões, tal não passou efectivamente de um posicionamento sem suporte analítico endógeno. Em 1991-92 foram produzidos vários estudos sobre cenários de crescimento das emissões nos países da CE (e da OCDE) (Haigh, 1996: 178-182), mas de uma forma geral tais estudos não foram sido “calibrados” pelas autoridades e pela academia portuguesas.

Por isso e em síntese, a participação nacional nas negociações da CAC teve como principais características:

Ausência de enquadramento científico e socioeconómico em termos dos potenciais impactes e custos das ACs em Portugal;

Correspondente ausência de estratégia nacional em termos negociais, para além de uma inserção genérica no grupo dos países “menos desenvolvidos” do seio da OCDE. Neste sentido Portugal manteve-se na “periferia” do debate sobre ACs (Von Moltke e Rahman, 1996: 339), quer no contexto comunitário quer no contexto internacional; e

Não obstante, um bom trabalho ao nível das tarefas político-diplomáticas em termos da nossa primeira Presidência da CEE, coincidente no tempo com a ECO'92 e as negociações finais da CAC.

3.3 2ª Fase - “Adormecimento” (1993-1996-7)

Relativamente ao objecto deste texto – o desempenho nacional no quadro da CAC –, pouco haverá a referir durante este período pós-ECO92, até porque Portugal mudaria de governo em finais de 1995. De uma maneira geral, as atenções nacionais neste dossier diminuiriam nesta fase, vindo apenas a reactivar-se em 1996-97 (v. *Infra*). Chegamos aqui à segunda fase de participação nacional neste dossier das ACs, aquela fase a que poderemos chamar de *adormecimento* (que iria, aliás, durar até princípios de 1997).

Pouco depois da assinatura da CAC, verificaram-se em Portugal algumas mudanças institucionais, com a mudança dos serviços da qualidade do ar e ACs da Direcção-Geral da

Qualidade do Ambiente (DGQA) para o Instituto de Meteorologia (IM). Operada em meados de 1993, esta alteração institucional acabou por não dar frutos de relevo relativamente ao dossier das ACs, tendo-se até revelado contraproducente. É que, ao contrário das intenções da tutela,¹⁴ a estrutura demasiado hierárquica e tradicional do IM não se adequava ao acompanhamento técnico-político das ACs – nem mesmo, aliás, ao acompanhamento da ciência climática.¹⁵ Por outro lado, a equipa destinada a esta temática compreendia apenas 2-3 pessoas, tendo estas a seu cargo as seguintes tarefas:

Acompanhar as negociações internacionais – incluindo a coordenação comunitária e a CAC,

Monitorizar a implementação da CAC em Portugal, e

Elaborar a Comunicação Nacional à CAC (1994 e 1997).

A elaboração de inventários anuais de emissões de GEE continuou, todavia, a cargo da DGQA. O sistema de recolha e tratamento dos dados referentes a emissões de GEE em Portugal apresentou, desde o seu início, deficiências de vária ordem, traduzidas no facto do país apenas ter preparado e apresentado inventários até 1994 – o único país da UE nesta situação.

3.3.1 1ª Conferência das Partes: Berlim (1995)

Como foi referido, a adopção em tempo recorde da CAC mais não significou que um primeiro passo na formulação de uma política internacional sobre alterações climáticas. Não espantou por isso que, na primeira oportunidade – a 1ª Conferência das Partes da CAC (1995) –, os estados decidissem desencadear um processo de robustecimento da própria Convenção. Esse processo viria a ser conhecido por “Mandato de Berlim” e consistiu na negociação de um protocolo ou “um outro instrumento legal,” para além do ano 2000 (UNFCCC). O principal objectivo deste mandato era, portanto, o de acordar objectivos de redução das emissões de gases de efeito de estufa para os países industrializados – no

¹⁴ Entrevista com o Professor Carlos Borrego, 18.12.1999.

¹⁵ Refira-se que, relativamente ao acompanhamento da ciência climática, só no início de 1998 é que o IM se indicou como ponto focal do Painel Internacional sobre Mudanças Climáticas, ou seja, cerca de dez anos após a criação do Painel Internacional sobre Mudanças Climáticas. Refira-se também a este propósito, que o IM só em 1999 foi integrado no Ministério da Ciência e Tecnologia, não tendo carreira de investigação, dessa forma revelando a fraca integração da ciência climática moderna na estrutura do IM. Vários outros institutos meteorológicos nacionais, nomeadamente o Hadley Centre (do Met Office Britânico), encontram-se na vanguarda da investigação em As.

quadro do princípio das responsabilidades comuns mas diferenciadas estabelecido na CAC.¹⁶

A aprovação do Mandato de Berlim resultou de uma coligação de interesses entre a UE e o G77/China, em oposição aos EUA que, apesar de uma mudança de administração (Clinton e Gore), pareciam estar pouco empenhados em negociar objectivos (quantitativos) e metas vinculativos das suas emissões de GEE (Jager e O’Riordan, 1996: 25).

3.3.2 2ª Conferência das Partes: Genebra (1996)

Entre Berlim e Quioto as Partes reuniram-se por oito vezes, no contexto do mandato de Berlim (Grupo Ad Hoc de Berlim). Para além destas reuniões formais de negociação, realizaram-se ainda dezenas de encontros formais e informais de cariz multilateral, trilateral e bilateral – mesmo fora do contexto da CAC (Oberthur e Ott, 1999: 59). O primeiro grande teste à solidez e ao rumo traçado pelo Mandato de Berlim foi a 2ª Conferência das Partes da CAC, realizada em Genebra em Julho de 1996 (UNFCCCd, 1996).

Antes dessa reunião magna das partes, o IPCC havia publicado o seu Segundo Relatório de Avaliação (Dezembro de 1995), de acordo com o qual “*The balance of evidence suggests that there is a discernible human influence on global climate.*” (IPCC, 1995: 36-7.) Reafirmava assim o IPCC que o aumento verificado da concentração de gases de efeito de estufa na atmosfera, desde a revolução industrial – e a correspondente alteração do clima – se devia à actividade humana.

Logo no início da 2ª Conferência, os países da OPEP contestaram o relatório do IPCC, afirmando que este não sustentava a necessidade de elaborar um protocolo à CAC. Visto que a UE havia antes proposto uma estrutura de um protocolo, coube aos EUA o protagonismo desta reunião. De facto, este país havia já indiciado uma mudança de atitude relativamente à questão de *objectivos e metas*, tendo na Conferência confirmado a sua predisposição para negociar na base de tais objectivos quantificados de emissões (Wirth, 1997).

O anúncio norte-americano abriu o caminho para que a 2ª Conferência das Partes produzisse a “Declaração de Genebra”, que reafirmou o Mandato de Berlim e a consequente determinação da comunidade internacional em concluir a negociação de um acordo internacional mais detalhado e concreto que a CAC.

¹⁶ CAC, Preâmbulo, parágrafo 6 e Artigo 3.1 (UNFCCCa). Cf. também Declaração do Rio sobre Ambiente e Desenvolvimento (1992), Princípio 7.

Durante este período a delegação nacional variou consideravelmente, sendo regularmente chefiada pelo IM, embora contando esporadicamente com representantes da Direcção-Geral de Energia, do MNE e do Instituto da Cooperação (ICP). Em termos de contribuições substantivas, não se descortinavam claras divisões de tarefas entre os diferentes elementos da delegação, para além de uma alocação genérica das matérias referentes a países em desenvolvimento para o ICP. Não se verificaram durante este período particulares sinais de coordenação ou de articulação entre os diferentes ministérios.

3.3.3 3ª Conferência das Partes: o Protocolo de Quioto (1997)

O processo do Mandato de Berlim viria a ser concluído em Dezembro de 1997 com a adopção do Protocolo de Quioto sobre ACs (UNFCCCb). Este instrumento internacional veio consagrar, de uma vez por todas, *Objectivos Quantificados de Limitação e Redução de Emissões de GEE* para os países industrializados. Muitas páginas foram já escritas sobre a Conferência de Quioto (Oberthur e Ott, 1999; Lacasta e Barata, 1999; Breidenich *et al*, 1998), não pretendendo nós nesta sede proceder a uma análise do Protocolo de Quioto. Iremos antes debater sinteticamente alguns dos temas mais relevantes para a UE e para Portugal durante o período que precedeu a adopção do Protocolo.

Os principais temas de negociação em Quioto: UE v. EUA

Nas negociações finais de Quioto¹⁷ as partes da CAC dividiram-se em três grupos principais: a UE, os EUA e o G77+China (grupo dos países em desenvolvimento).¹⁸ Os principais argumentos da negociação, no entanto, foram esgrimidos entre a UE e os EUA (assumindo o Japão um papel de mediador, já que era o anfitrião da conferência) e consistiram:

Na definição dos gases a incluir no acordo;

Na definição dos objectivos de redução / limitação;

No papel a conferir a outros objectivos que não os quantificáveis de redução / limitação; e

¹⁷ Para um relato e análise detalhados das negociações de Quioto, v. *por todos*, Oberthur e Ott, 1999. Igualmente para uma análise do Protocolo de Quioto, v. Lacasta e Barata, 1999.

¹⁸ Em bom rigor, não se pode afirmar que o G77+China sejam designados por um grupo coerente ou, até, coeso. De facto, no seio deste grupo podem destacar-se, pelo menos, os seguintes sub-grupos: OPEP, pequenos estados insulares (AOSIS), América Latina (GRULAC) e Grupo Africano. Para além destes grupos, destacam-se também os mais influentes países em desenvolvimento: China, Índia e Brasil.

No papel dos países em desenvolvimento, incluindo transferências financeiras e de tecnologia.

A UE e os EUA tinham, à partida para Quioto, ideias diversas relativamente aos gases a incluir no acordo daí resultante. Assim, enquanto que os EUA pretendiam aquilo a que chamaram de “abordagem abrangente”, ou seja, que fossem regulados os seis GEE, a UE pretendia que, numa primeira fase, fossem apenas regulados os três gases não sintéticos (CO₂, CH₄ e N₂O). Nesse sentido, a União havia proposto o *burden sharing* de 1997 com base em apenas três gases. A posição comunitária devia-se sobretudo ao facto de vários Estados Membros – Portugal não incluído – utilizarem em quantidades apreciáveis os gases sintéticos, que haviam sido considerados como “substâncias alternativas” (substitutos) dos CFCs no contexto do Protocolo de Montreal sob a protecção da camada do ozono.¹⁹ O acordo final de Quioto viria, todavia, a incluir os seis gases, com uma ressalva de compromisso entre as Partes: para os gases sintéticos, seria utilizado um ano-base diferente dos restantes, ou seja, 1995 data em que aqueles gases passaram a ser emitidos em maior quantidade.

Relativamente aos Objectivos Quantificados de Redução e Limitação, as divergências entre a UE e os EUA foram bastante profundas. A UE havia proposto uma redução de 15% para três gases, enquanto que os EUA se haviam limitado a propor uma estabilização a níveis de 1990. Ambos sabiam, no entanto, que as suas propostas eram inaceitáveis para a outra parte. Era igualmente sabido que a UE estaria disposta a aceitar um compromisso de redução um pouco mais ambicioso do que o dos EUA, desde que pudesse implementar o seu compromisso em “bolha”. Mais uma vez, e após uma maratona negocial de cerca de 72 horas, as Partes chegaram ao compromisso possível, tendo a UE ficado com uma taxa de redução de 8% (mais a “bolha”) e os EUA de 7%.

No respeitante aos objectivos não quantificáveis de redução, vulgo políticas e medidas, era a UE quem mais questão fazia na sua inclusão num acordo de Quioto. De facto, a UE vinha desde há largo tempo propondo a coordenação internacional de algumas políticas e medidas para a limitação das emissões de GEE. Os EUA, por seu turno, opunham-se a esta proposta, entre outras razões por uma questão de salvaguarda de margem de manobra doméstica. Este país preferia desenvolver um mercado de transacção de direitos de emissão de GEE, enquanto que a UE preferia a referida coordenação de políticas como

¹⁹ Relativamente a esta questão dos gases a regular pelo acordo de Quioto, a UE tinha o apoio do Japão, que estava em posição idêntica à de alguns países comunitários.

forma de estimular reduções domésticas – até porque a UE está habituada a coordenar políticas e medidas. O acordo final de Quioto, como não podia deixar de ser, consistiu num compromisso, embora aqui mais a gosto dos EUA. Assim, relativamente a políticas e medidas coordenadas, o Protocolo apenas contém uma lista exemplificativa, sem quaisquer metas ou prazos coordenados de implementação. Por outro lado, para além dos compromissos quantificados de redução/limitação de emissões, a grande inovação do Protocolo é, precisamente, a consagração de mecanismos de mercado – nomeadamente comércio de emissões – para implementação das obrigações das Partes.

Finalmente, as concessões aos países em desenvolvimento. Tradicionalmente, pode-se afirmar que a UE tem maiores relações com os PVDs – até por questões históricas. Por isso, a UE apresentava-se em Quioto com uma postura mais conciliadora relativamente àqueles países. Os EUA por seu turno, haviam condicionado a sua participação nas negociações ao envolvimento dos principais países em desenvolvimento. Estes, como é evidente, recusavam-se a adoptar reduções ou limitações enquanto os países desenvolvidos não provassem que estavam eles mesmos a reduzir as suas emissões. O acordo de Quioto foi mais vantajoso, no imediato, para as posições da UE e do G77+China. Estes países não têm quaisquer obrigações em termos de redução/limitação de emissões, embora o Protocolo tenha criado um instrumento de mercado – o mecanismo de desenvolvimento limpo – que permite, a prazo, incluir os PVDs no Protocolo.²⁰

Em síntese, o Protocolo de Quioto “é provavelmente o mais ambicioso e abrangente acordo internacional em matéria ambiental alguma vez negociado” (Lacasta e Barata, 1999). Negociado em tempo verdadeiramente recorde, este acordo pode representar a maior oportunidade de mudança dos padrões energético e de consumo da humanidade, e mesmo de uma efectiva repartição da riqueza mundial. No entanto, devido a inúmeras incertezas nele contidas, o Protocolo pode igualmente revelar-se uma “caixa de pandora” com efeitos nefastos consideráveis. Por tudo isto, a atenção a conferir à sua implementação é de fundamental importância, em particular para a UE e Portugal. No próximo ponto abordaremos alguns dos desafios de Quioto nesta perspectiva.

²⁰ No entanto, é exactamente esse ponto que bloqueia o desenvolvimento do Protocolo – uma vez mais por via de uma posição norte-americana. Antes de Quioto, o Senado norte-americano aprovou uma resolução condicionando a ratificação por parte dos EUA de um Protocolo (ou de um outro instrumento jurídico) à “participação significativa” de PVDs (105th Congress, 1st Session, Senate Resolution 98, 12 June, 1997). Os próximos anos determinarão o que o Senado americano considera como sendo “participação significativa” de PVDs, desta forma mantendo a comunidade internacional “refém” da política doméstica norte-americana.

O “Burden Sharing” no contexto de Quioto

A União Europeia condicionou a sua participação no Protocolo de Quioto à possibilidade de poder instituir um regime de *burden sharing* para os Estados Membros, desde que as suas emissões totais combinadas não excedessem as limitações acordadas no Protocolo para a UE e os Estados Membros. Na preparação da Conferência de Quioto, o Conselho de Ministros do Ambiente da UE aprovou, em Março de 1997, um acordo de *burden sharing*, nos termos do qual a UE se comprometeria a reduzir em 15% as suas emissões de 3 GEE (incluindo CO₂). A tabela abaixo mostra a proposta holandesa (na presidência) e o final acordado em Conselho. Como se pode verificar, o acordo final (pré-Quioto) difere substancialmente da proposta inicial da Presidência, sobretudo para os países da coesão onde se destaca um aumento de 40% de Portugal.

O *burden sharing* ou diferenciação interna tem em conta vários factores, designadamente o actual nível de emissões de um país, bem como o seu estado de desenvolvimento. Nessa medida, o *burden sharing* não é apenas uma decisão política.

Como foi referido acima (ponto 2.3.2), a ideia de diferenciação interna remonta ao período de negociação da CAC. A Comunidade Europeia ratificou a Convenção em Dezembro de 1993, reafirmando o compromisso de estabilização das suas emissões até ao ano 2000 (relativamente às emissões de 1990). No entanto, a meta de estabilização não irá ser atingida (Dessai, 1998).

Quadro 1
Mudanças (%) nas emissões de gases com efeito de estufa
entre os Estados Membros até 2010

	Proposto (Março 97)*	Acordado (Março 97)	Proposto (Junho 98)**	Acordado (Junho 98)
Alemanha	-30	-25	-22.5	-21
Áustria	-25	-25	-20.5	-13
Bélgica	-15	-10	-9	-7.5
Dinamarca	-25	-25	-22.5	-21
Espanha	+15	+17	+15	+15
Finlândia	-10	0	0	0
França	-5	0	0	0
Grécia	+5	+30	+23	+25
Holanda	-10	-10	-8	-6
Irlanda	+5	+15	+11	+13
Itália	-10	-7	-7	-6.5
Luxemburgo	-40	-30	-30	-28
Portugal	+25	+40	+24	+27
Reino Unido	-20	-10	-12	-12.5
Suécia	+5	+5	+5	+4

* Presidência holandesa

** Presidência britânica

Fonte: Lacasta e Dessai, 1999

Em Quioto, a “complexa máquina das negociações internacionais” transformou a redução proposta pela UE de 15% para 8%. No entanto, o *burden sharing* de Março de 97 referia-se apenas a três GEE (CO₂, CH₄ e N₂O), enquanto que o acordado em Quioto incluía seis GEE. Nessa perspectiva, a redução de 8% é comparativamente idêntica à do primeiro acordo (15%) (Ferreira, 1998; Lacasta e Dessai, 1999).

Com vista a adaptar o *burden sharing* a Quioto, um novo *burden sharing* foi adoptado pelo Conselho de Ministros de Junho de 1998, após complexas negociações. A tabela mostra a proposta da Presidência (Reino Unido), que preconizava uma redução das emissões de 8,9% - incluindo uma margem de segurança. O acordo final, como se pode verificar, é de 8%, eliminando dessa forma a margem de segurança proposta.

E que dizer de Portugal no âmbito da discussão da “bolha” comunitária? Enquanto menor emissor de GEE per capita entre os países do Anexo I e com um grau de desenvolvimento inferior à média comunitária (Ferreira, 1998), “Portugal parece ser o mais beneficiado de todo este processo, com o maior aumento de toda a UE. Mas será isto verdade?”. Como escrevemos noutra sede (Lacasta e Dessai, 1999):

“(…) Poderíamos pensar que Portugal fez um mau negócio passando de 40% a 27% (maior decréscimo na UE), mas em termos de CO₂ Portugal ainda pode aumentar 40%. Contudo, afigura-se-nos importante lançar um olhar para as projecções de crescimento das emissões nacionais de CO₂ – num cenário de “business-as-usual” –, que mostram um aumento das suas emissões deste gás em 36%, até ao ano 2000 (Dessai, 1998). A concretizar-se tal projecção, apenas poderíamos aumentar mais 4% até 2010.”²¹

A projecção referida acima apenas confirma, mais uma vez, a falta de preparação nacional para lidar com determinados temas. De facto, toda a modelização que conduziu ao *burden sharing* foi elaborada por uma universidade holandesa. Ao contrário da maioria dos Estados Membros, Portugal não comentou, que se saiba, as projecções elaboradas pela referida universidade. Até porque, o cálculo do *burden sharing* continha uma “*heating degree-day correction*”, factor que prejudicou claramente os países do sul da Europa (Dessai, 1999).²² Um outro factor prejudicial para Portugal resultou do facto de o Protocolo de Quioto (e, portanto, o *burden sharing* final) ter incluído um cabaz de seis GEE. Esta abordagem terá

²¹ Para uma crítica à negociação do *burden sharing* por parte de Portugal, Cf. Barroso e Gonçalves, 1997.

²² Estes países deviam ter antes negociado uma “*cooling degree-day correction*”, visto que num “mundo mais quente” terão maiores exigências em termos de sistemas de refrigeração e ar condicionado (Dessai, 1999).

aumentado o grau de esforço nacional em termos de cumprimento em cerca de 15%,²³ porquanto Portugal praticamente não emite os chamados gases industriais (em particular CH₄ e N₂O) (Dessai, 1998).

Ao não apresentar os “seus” números nas sucessivas negociações do *burden sharing*, Portugal jogou claramente com o facto de ser demasiado insignificante em termos das emissões comunitárias, dessa forma pensando poder vir a beneficiar de uma considerável taxa de crescimento que pouco influiria na bolha comunitária. No entanto, como sempre, a falta de preparação paga-se caro, e o acordo final de *burden sharing* reduziu consideravelmente o objectivo nacional para 27%. Mesmo tendo em conta o facto de se ter mantido a limitação de 40% para o CO₂, a verdade é que a estratégia nacional – a ter existido como tal – mais se assemelhou a uma tentativa de minimizar os danos.

É evidente que a posição de Portugal e dos países da coesão não é fácil de defender (Haigh, 1996), mas na UE só é possível negociar com eficácia se se combinarem, entre outros, os seguintes factores:

Alto nível de preparação técnica

Profundo conhecimento das posições e dinâmicas negociais de cada Estado Membro, da Comissão e do Parlamento Europeu

Capacidade para fazer *trade offs* e, por isso, preparação da posição negocial nacional em termos de “opção óptima” e “opções alternativas”.

Em síntese, relativamente ao dossier das mudanças climáticas, em particular a negociação do *burden sharing*, pode-se de facto constatar que o país não se preparou adequadamente. Tal pode ser talvez explicado pelo facto das ACs não constituírem propriamente uma prioridade nacional em termos consciencialização da população e, conseqüentemente, de política ambiental (Almeida *et al*, 1998).

A delegação nacional em Quioto

Portugal apresentou-se em Quioto com uma delegação composta por sete pessoas. Assim, para além de três elementos do IM, um do ICP e um da embaixada portuguesa no Japão, estiveram ainda presentes a Ministra do Ambiente e um seu assessor (estes últimos apenas durante o segmento ministerial). Em termos da preparação e da participação governamental

²³ Quando relativamente à maioria dos restantes Estados Membros, esse esforço adicional terá sido apenas de 1-3% (Dessai, 1998).

em Quioto, esta limitou-se a seguir os acontecimentos no contexto da coordenação comunitária, assumindo aí um papel relativamente passivo, essencialmente por duas razões. Em primeiro lugar, devido à dimensão do país no contexto da “alta esfera” das negociações. Em segundo lugar, porque enquanto país beneficiado por um aumento de emissões no âmbito do *burden sharing* acordado e proposto pela UE, Portugal mais não podia fazer do que assumir uma posição de “low profile”, já que expor demasiado o *burden sharing* e as suas vicissitudes não era do interesse da UE e de Portugal.

Todavia, Portugal deveria ter tentado algo mais relativamente a um aspecto: tentar servir de ponte entre o Brasil, África e a UE. Relativamente ao Brasil, este país é um dos principais países em desenvolvimento, pelo que a sua posição deve sempre ser tida em conta. Foi aliás o Brasil que propôs a fórmula inicial daquilo que viria a ser o mecanismo de desenvolvimento limpo que é, como referimos, um instrumento essencial para os países em desenvolvimento. Nessa medida a UE tinha todo o interesse em dialogar com o Brasil. Se o fez ou não ultrapassa o objectivo deste trabalho, no entanto, Portugal não parece ter tomado a iniciativa de dar qualquer passo relevante em termos de incentivar um diálogo bilateral ou entre a UE e o Brasil. Este factor é de alguma forma contraditório com a abordagem tradicional da UE relativamente aos PVDs, que consiste em potenciar as ligações de vários Estados Membros com aqueles países com quem têm laços históricos.

O papel das ONGs e da imprensa portuguesas em Quioto

A participação em massa da sociedade civil em Quioto foi uma das principais características desta Conferência. Dos cerca de 10.000 participantes em Quioto, cerca de metade eram organizações não-governamentais (ONGs). A participação portuguesa foi, todavia, bastante diminuta. De facto, apenas uma ONG portuguesa esteve presente em Quioto, tratando-se de um centro de investigação em questões internacionais de ambiente. As ONGs nacionais de maior relevância não efectuaram qualquer coordenação ou tentativa de, isoladamente ou conjuntamente, procurarem estar presentes em Quioto. Nessa medida, a participação da sociedade civil portuguesa em Quioto foi quase inexistente.

Numa nota mais positiva, destaca-se algum interesse demonstrado pelos media nacionais. A Conferência de Quioto despertou um interesse sem precedentes nos media mundiais relativamente à problemática das ACs. Os media nacionais responderam claramente a este repto, estando presentes em Quioto um jornal e uma rádio de âmbito nacionais, assim como a agência de notícias nacional. Estes órgãos de comunicação nacional enviaram peças quase diárias, colocando a conferência e o que lá se discutia na linha da frente das notícias

nacionais durante as duas semanas de duração da Conferência. Neste particular, o dramatismo assumido pela Conferência – provocado em grande medida pelas ONGs – contribuiu significativamente para o interesse dos media.

Finalmente mais uma nota positiva. Durante a Conferência verificou-se um interessante intercâmbio entre os elementos da delegação governamental, da ONG portuguesa e dos media nacionais presentes em Quioto. Esta interacção traduziu-se em troca de informação, entrevistas, discussões estratégicas e “recados” passados de parte a parte. Muitas vezes, verificou-se que a delegação nacional estava menos informada que as ONGs relativamente a alguns aspectos da negociação. Estas, por seu turno, pretendiam saber como corriam as discussões internas da UE. Nessa medida, verificou-se uma interessante comunhão de objectivos, que deviam ser considerados como normais e, até, essenciais no contexto de uma moderna diplomacia e negociação internacional ambiental (Susskind, 1994: 49-53).

3.4 3ª Fase - Os desafios de Quioto para Portugal

Neste ponto abordaremos alguns aspectos que consideramos mais relevantes em termos nacionais no período pós-Quioto.

3.4.1 Uma estratégia nacional sobre ACs?

Pouco tempo depois de Quioto, a Ministra do Ambiente resumiu os principais contornos da posição Portuguesa relativamente ao Protocolo (Ferreira, 1998). Em síntese, o argumento do governo centrava-se no facto de Portugal ser (e continuar a ser) o menor emissor de GEE dos países desenvolvidos,²⁴ sendo por isso mais exigente o seu desafio quando comparado com o dos restantes países desenvolvidos. É que a contracção do crescimento das emissões será, para Portugal, mais abrupta e exigente do que para a maioria dos países desenvolvidos. Embora este argumento seja de facto verdadeiro, permitimo-nos colocá-lo num contexto um pouco mais amplo.

Esta posição radica, na nossa opinião, no facto do Ministério do Ambiente já certamente suspeitar – no princípio de 1998 – que as emissões nacionais de GEE estavam a crescer a níveis consideráveis e que, mesmo com o *burden sharing* (Barroso e Gonçalves, 1997; Dessai, 1998; Lacasta e Dessai, 1999), Portugal poder ter de: (i) ou tornar-se comprador líquido de direitos de emissão, (ii) ou ter de implementar exigentes políticas e medidas de

²⁴ Cerca de 5 toneladas per capita/ano, quando comparados com as cerca de 20 toneladas/ano dos EUA e as cerca de 8 toneladas/ano da UE.

mitigação de GEE. Aquilo que a posição governamental não revela completamente é que, visto sermos também um dos mais ineficientes países da OCDE em termos energéticos, temos amplas oportunidades de redução/limitação a baixo custo das emissões de certos sectores da economia nacional (Lacasta e Barata, 1999; Lacasta e Dessai, 1999). A posição governamental está perfeitamente ciente do facto de a intensidade energética da economia nacional estar a crescer ao mesmo nível das emissões, facto que nos coloca mais uma vez isolados no contexto da UE. Por outro lado, os sectores dos transportes e residencial estão em crescimento descontrolado, colocando maior pressão sob as emissões nacionais.

Em virtude do referido acima, parece-nos detectar uma terceira fase na posição portuguesa relativamente à questão das ACs. Mais uma vez ditada pelo impulso externo, na circunstância o Protocolo de Quioto, em meados de 1998 Portugal parece ter acordado da fase de “adormecimento” em que se havia colocado desde 1992-3. Vários são os factos que consubstanciam esta aparente mudança:

A UE começou a dar os primeiros passos em termos de uma estratégia comunitária para implementar o Protocolo. Esta estratégia passa pelo reforço de um mecanismo comunitário de monitorização das emissões de GEE; pela integração da política ambiental nas demais políticas sectoriais; pela eventual criação de um mercado europeu de direitos de emissão; pela eventual reforma da fiscalidade europeia, pelo reforço do papel das energias renováveis em termos da *pool* energética europeia, etc.;²⁵

Em 1998 é criada a Comissão [inter-ministerial] para as Alterações Climáticas.²⁶ Esta comissão tem entre as suas tarefas, precisamente, coordenar a estratégia nacional de implementação de Quioto.

A consciencialização de que, para implementar Quioto é absolutamente necessário sabermos como estamos em termos de emissões de GEE. Ora, em 1998, apenas tínhamos dados relativos a 1994. Nessa medida, o Ministério do Ambiente encomendou a uma universidade a actualização dos inventários de emissões de GEE nacionais. Esse trabalho está praticamente concluído e inclui até algumas propostas para discussão de políticas e medidas custo-eficientes;

Durante o primeiro semestre de 2000 Portugal preside pela segunda vez à UE. Acontece que durante esse período têm de ser tomadas importantes decisões relativamente ao

²⁵ Para uma descrição mais detalhada da referida estratégia europeia, Cf. Lacasta e Dessai, 1999.

²⁶ Resolução do Conselho de Ministros nº 72/98 (Diário da República – I Série-B, Nº 147 – 29.6.1998, p. 2910.).

Protocolo de Quioto, pelo que os negociadores nacionais têm de estar preparados para tal (voltaremos a este ponto no final deste trabalho).

Finalmente, vários grupos universitários começaram-se a movimentar em termos de projectos de investigação científica nesta área. Embora em fase inicial, estes projectos poderão contribuir para aumentar a sensibilização nacional sobre o fenómeno das ACs, em particular relativamente aos impactos das mesmas no nosso país. Estes estudos poderão igualmente, se levados a cabo em diálogo com os decisores políticos e a sociedade civil, contribuir para a estratégia nacional de implementação de Quioto.

Um das palavras relativamente à Comissão para o as Alterações Climáticas. Esta comissão pretende precisamente quebrar com a lógica predominante na Administração Pública de “cada um por si.” A comissão pretende introduzir uma lógica de trabalho de equipa e de co-responsabilização das diferentes entidades públicas portuguesas relativamente às seguintes tarefas:

Elaborar a estratégia nacional para as alterações climáticas e as suas sucessivas modificações, propondo ao governo a sua implementação;

Acompanhar a realização de medidas, programas e acções que vierem a ser adoptadas pelo governo;

Contribuir para o apoio técnico e científico necessário às delegações nacionais, em particular (...) [a] Conferência das Partes;

Elaborar os relatórios nacionais sobre as alterações climáticas.²⁷

Cabe obviamente aos decisores políticos certificarem-se de que a comissão cumpre o seu papel. Para já, esta serviu sobretudo de fundamental órgão legitimador do trabalho de actualização do inventário das emissões de GEE. Só mediante o “chapéu” de uma comissão inter-ministerial é que foi possível à equipa universitária encarregue do estudo ter acesso a uma panóplia de dados a cargo de ministérios tão diferentes como o Ministério do Planeamento, o Ministério da Economia (Direcção-Geral de Energia) e o Ministério da Agricultura. Veremos se, no futuro, a comissão virá a ter um efectivo papel no desenho da estratégia nacional sobre ACs. Para tal, talvez fosse mais aconselhável converter a comissão de órgão na dependência do Ministro do Ambiente, para um órgão na dependência do Primeiro-Ministro. Tal é, por exemplo, o modelo francês.

²⁷ Idem.

Uma palavra sobre as ONGs. Se a nível governamental e universitário – e mesmo até ao nível de algumas empresas – se deram passos positivos, ainda que preliminares, em termos da problemática das ACs, as ONGs nacionais continuam sem ter uma estratégia. Apenas uma ONG/centro de investigação desenvolve actualmente trabalho neste domínio – embora de carácter essencialmente internacional. Todas as três “grandes” ONGs ambientalistas carecem de programas, campanhas ou mesmo laivos de acções sobre Acs e eficiência energética. Relativamente ao sector dos transportes foram levadas a cabo algumas iniciativas, embora não propriamente num contexto de mitigação das ACs. Os próximos anos serão decisivos, já que o desenvolvimento de uma estratégia nacional de implementação de Quioto exigirá um grau de sofisticação técnica e política para o qual as ONGs terão de estar preparadas, se quiserem participar efectivamente no debate.

4. Conclusões: Uma “Diplomacia Climática” para Portugal?

Neste texto pretendemos descortinar os traços gerais da participação de Portugal nas complexas negociações internacionais sobre alterações climáticas. Para tal, dividimos essa participação em três fases: (i) uma fase de algum sucesso, motivado pelo *desafio da primeira Presidência da UE* e pela dedicação de uma equipa empenhada e motivada; (ii) uma segunda fase de “adormecimento”, de cerca de 4 anos, onde se perdeu um tempo precioso em termos da preparação de uma infra-estrutura nacional mínima sobre ACs. Esta fase coincidiu, aliás, com o importante período de negociação comunitária do “*burden sharing*”, com resultados algo preocupantes para Portugal; (iii) a terceira fase, actualmente em curso, iniciou-se em meados de 1997 e a actualidade, e corresponde ao período pós-Quoto, caracterizado por um relativo despertar da administração pública e de alguma investigação científica. Esta terceira fase foi, mais uma vez, motivada em parte por uma Presidência da UE.

Não tendo ilusões sobre o peso específico que Portugal tem e poderá ter nas negociações internacionais do clima, a verdade é que Portugal deveria encarar estas negociações de forma pragmática e consequente, ou seja, como um “processo negocial centrado na resolução de um conflito político” (Susskind, 1994: 124), de cuja resolução dependerá a continuação dos processos de desenvolvimento económico e, em última análise, a própria manutenção da qualidade de vida das gerações vindouras.

Portugal poderá e deverá, assim, potenciar algumas “vantagens comparativas”. Por um lado, será determinante a capacidade de ser parte activa nos instrumentos de transferência de

tecnologia e capacitação institucional, sensibilizando as estruturas e agentes da cooperação portuguesa para este novo domínio – “a cooperação climática”. As experiências já existentes, dispersas em várias universidades e centros de investigação, deverão ser integradas, apoiadas e reforçadas. Por outro lado, importa relançar o diálogo directo de Portugal com os países com os quais temos históricas relações de cooperação, nomeadamente os países da comunidade lusófona, com particular destaque para o Brasil, uma das peças-chave da negociação climática.

Pelo que atrás foi dito, fica claro que o dossier das alterações climáticas tornar-se-á, a curto e médio prazo, num ponto fulcral da integração de políticas verticais (economia, transportes, agricultura, energia). As ACs trarão ao mundo, e a Portugal, desafios cujo custo económico e social não é compaginável com tentativas isoladas e sectoriais de resolução. Será de ponderar em Portugal, como atrás foi referenciado, a possibilidade de constituição de um gabinete mais “político” junto do Primeiro-Ministro. Esse Gabinete poderia ter como objectivos:

1. A condução e a coordenação (nomeadamente interministerial) das negociações internacionais e comunitárias sobre ACs;
2. A análise das implicações económicas e sociais do Protocolo de Quioto. Lembre-se aqui que vários países fizeram já “o trabalho de casa”, em termos dos impactos nas suas economias;²⁸
3. A produção de relatórios técnicos de suporte às decisões eminentemente políticas que terão de ser tomadas nos próximos anos;
4. A coordenação inter-ministerial de políticas e medidas de implementação doméstica para cumprimento dos objectivos do Protocolo de Quioto.

Sob este molde ou outro que venha a ser proposto, o objectivo essencial, e que não deverá nunca ser perdido de vista, será o de assegurar que Portugal possa, no espaço de uma geração, mudar hábitos de consumo, estratégias de desenvolvimento e alinhar-se pelos padrões europeus.

²⁸ Por exemplo, o plano holandês de implementação do Protocolo de Quioto aponta para um custo anual de €450 milhões, para um “pacote básico” de políticas. O mesmo estudo refere que “savings from reduced energy consumption in the traffic sector amount to about €215 million.” (MHSPE, 1999).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Agarwal, Anil et al. (org.) (1999), *Green Politics - Global Environmental Negotiation*, New Delhi, Center for Science and Environment.
- Almeida, J. F. et al. (1998), *Inquérito Nacional às Atitudes e Representações dos Portugueses sobre Ambiente*, Lisboa, OBSERVA (ISCTE/ICS).
- Barroso, J. E. e Gonçalves, J. (1997), *As Emissões de Gases com Efeito de Estufa e a Alteração do Clima – Algumas Reflexões Sobre os Compromissos Internacionais Assumidos nas Vésperas da Conferência de Kyoto*, Direção Central de Ambiente, EdP - Electricidade de Portugal, SA.
- Bhagwati, Jagdish (1996), “Comércio Internacional e Meio Ambiente: Um Falso Conflito?” in *Comércio e Meio Ambiente. Direito, Economia e Política*. São Paulo, Secretaria de Estado do Meio Ambiente.
- Bodansky, Daniel (1994), “Prologue to the Climate Change Convention”, in Mintzer, Irvin; Leonard, J. Amber (1994)(org.), *Negotiating Climate Change: The Inside Story of the Rio Convention*, Cambridge University Press.
- Breidenich, Clare; Magraw, Daniel; Rowley, Anne; Rubin, James W. (1998), “The Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change”, *American Journal of International Law*, Abril 1998, Vol. 92, Nº2, 315-331.
- Caldwell, Lynton Keith (1996), *International Environmental Law and Policy: from the Twentieth to the Twenty First Century*, 3ª edição, Durham, Duke University Press.
- Daly, Herman E. (1996), "Problemas em Matéria de Comércio Internacional: Posições Neoclássicas e de Estado-Estável" in *Comércio e Meio Ambiente. Direito, Economia e Política*. São Paulo, Secretaria de Estado do Meio Ambiente.
- Declaração do Rio sobre Ambiente e Desenvolvimento (*Rio Declaration on Environment and Development*) (1992), in Hunter, David; Zaelke, Durwood; Salzman, James (1998), *International Environmental Law and Policy*, Treaty Supplement, New York, University Casebook Series-Foundation Press.
- Dessai, Suraje (1998), *European Climate Policy: A Case Study from Portugal*, EURONATURA.
- Dessai, Suraje (1999), “A Critique of the EU BS Agreement”, *Change (Policy Newsletter on Global Change from the Netherlands)*, 47, May-June 1999, 13-16.
- Esty, Daniel C. (1994), *Greening the GATT: Trade, Environment, and the Future*, Washington, DC, Institute for International Economics.
- Ferreira, Elisa (1998), “Ambiente: Portugal e o Pós-Quioto”, *Diário de Notícias*, Sexta-feira, 16 de Janeiro, p. 16.
- Haigh, Nigel (1996), “EC Climate Change Policies and Politics”, in O’Riordan, Tim e Jager, Jill (1996) (org.), *Politics of Climate Change-A European Perspective*, Routledge, London and New York.
- Hunter, David; Zaelke, Durwood; Salzman, James (1998), *International Environmental Law and Policy*, New York, University Casebook Series-Foundation Press.
- IPCC, *Second Assessment Report: Climate Change 1995. A Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change*. WHO/UNEP.

- Jager, Jill e O’Riordan, Tim (1996), “History of Climate Change Science and Politics”, in O’Riordan, Tim e Jager, Jill (1996) (org.), *Politics of Climate Change-A European Perspective*, London and New York, Routledge.
- Lacasta, Nuno e Andrade Neves, Manuel (1998), “Ambiente e Desenvolvimento Sustentável: Princípios de Direito Internacional”, *Revista de Direito do Ambiente e Ordenamento do Território*, Outubro, 1998, nº 3, pags: 75-101.
- Lacasta, Nuno e Barata, Pedro Martins (1999), “Análise do Protocolo de Quioto sobre Alterações Climáticas”, *Revista de Direito do Ambiente e Ordenamento do Território*, 1999, nº 4 (no prelo).
- Lacasta, Nuno e Dessai, Suraje (1999), “Resumo Histórico-Político do Quadro Internacional, Comunitário e Nacional Relativamente à Problemática das Alterações Climáticas”, trabalho preparado para o Projecto *A Indústria e as Alterações Climáticas: Tecnologias, Políticas e Medidas para a Mitigação da Poluição Atmosférica*, Universidade de Aveiro e Associação das Universidades da Região Norte (em arquivo com os autores).
- Meadows, Donella H. *et al* (1972), *The Limits to Growth*, Washington, DC, Potomac Associates.
- MHSPE (1999), Ministry of Housing, Spatial Planning and the Environment, *The Netherlands’ Climate Policy Implementation Plan – Part I: Measures in the Netherlands*, The Hague.
- Nitze, William A. (1994), “A Failure of Presidential Leadership”, in Mintzer, Irvin; Leonard, J. Amber (org.) (1994), *Negotiating Climate Change: The Inside Story of the Rio Convention*, Cambridge University Press.
- Oberthur, Sebastian e Ott, Hermann (1999), *The Kyoto Protocol: International Climate Policy for the 21st Century*, Springer.
- O’Riordan, Tim e Jager, Jill (1996) (org.), *Politics of Climate Change-A European Perspective*, London and New York, Routledge.
- Pureza, José Manuel (1997), *Tribunais, Natureza e Sociedade: O Direito do Ambiente em Portugal*, Lisboa, Centro de Estudos Judiciários.
- Soromenho-Marques, Viriato (1998), *O Futuro Frágil: Os Desafios da Crise Global Ambiental*, Mem Martins, Publicações Europa América.
- Susskind, Lawrence E. (1994), *Environmental Diplomacy: Negotiating More Effective Global Agreement*, New York, Oxford, Oxford University Press.
- UNFCCCa, *United Nations Framework Convention on Climate Change*, Internet: <www.unfccc.de>.
- UNFCCCb, *Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change*, Internet: <www.unfccc.de>.
- UNFCCCc, *Report of the Conference of the Parties on its first session, held at Berlin from 28 March to 7 April 1995. Part two: Action taken by the Conference of the Parties at its first session, Addendum*, FCCC/CP/1995/7/Add.1, Decision 1/CP.1, Internet: <www.unfccc.de>.
- UNFCCCd, *Report of the Conference of the Parties on its second session, held at Geneva from 8 to 19 July 1996, Part one: Proceedings*, FCCC/CP/1996/15, Internet: <www.unfccc.de>.
- UNFCCCe, *Report of the Conference of the Parties on its third session, held at Kyoto from 1 to 11 december 1997*, FCCC/CP/1997/7, Internet: <www.unfccc.de>.
- UNFCCCf, *Report of the Conference of the Parties on its fourth session, held at Buenos Aires from 2 to 14 November 1998*, FCCC/CP/1998/16, Internet: <www.unfccc.de>.

Von Moltke, Konrad e Rahman, Atiq (1996), "External Perspectives on Climate Change: a View from the United States and the Third World", in O'Riordan, Tim e Jager, Jill (1996) (org.), *Politics of Climate Change-A European Perspective*, London and New York, Routledge.

Weiss, Edith Brown *et al* (1998), *International Environmental Law and Policy*, Aspen Law and Business.

Wirth, "Speech by Timothy Wirth, Under Secretary of State for Global Affairs". Reimpresso em Global Issues – Confronting Climate Change (Electronic Journal of the US Information Agency), Abril de 1997, Vol.2, Nº 2, pp.6-8.