



QUO VADIS “EUROPA VERDE”?

A POLÍTICA DE AMBIENTE DA UNIÃO EUROPEIA E O COMBATE ÀS ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS

AMPARO SERENO¹

RESUMO

A Política de Ambiente da União Europeia é hoje uma das mais avançadas a nível mundial, o que se corresponde com uma legislação muito rica e inovadora sobre os vários sectores ambientais: a água, o meio marinho, a biodiversidade ou os resíduos e a denominada «economia circular», entre outras muitas áreas. Porém, a União Europeia destacou-se, sobretudo, a nível internacional, pelo combate convicto contra o aquecimento do planeta. A União tem-se tornado, sucessivamente, na grande impulsionadora de acordos internacionais sobre alterações climáticas, quer pelo seu papel ativo nas negociações, quer pelo seu empenho na definição de um modelo de economia sustentável. No entanto, só a partir da COP 15, realizada em 2009 na Copenhaga, a doutrina começou a refletir sobre as razões dos sucessos e insucessos da União nesta matéria. No presente artigo, estudam-se as causas que levaram à União Europeia a tornar-se num líder nas negociações sobre alterações climáticas, desde o Protocolo de Quioto (1997), passando pelo fracasso de Copenhaga (2009), até Paris (2015), e o “depois de Paris” até agora.

Palavras-chave: Alterações climáticas, Desenvolvimento sustentável, Protocolo de Quioto, Acordo de Paris, Política de Ambiente da União Europeia.

Histórico do artigo: recebido em 18-04-2018; aprovado em 26-04-2018; publicado em 08-05-2018.

Publicação a convite do Conselho Editorial.

¹ Professora no Departamento de Direito da Universidade Autónoma de Lisboa. Lisboa, Portugal. E-mail: arosado@autonoma.pt

ABSTRACT

Quo Vadis “Green Europe?” – An Environmental Policy of the European Union and the fight against climate change. The Environmental Policy of the European Union is today one of the most advanced in the world. It results in a very rich and innovative legislation on the various environmental sectors: water, marine environment, biodiversity or waste and the so-called circular economy, among many other areas. However, the European Union stood out, especially at the international level, for the strong fight against global warming. The Union has successively become the driving force behind international agreements on climate change, including its active role in negotiation and its contributions in the design of a model of sustainable economy. However, it was not until the COP 15 of Copenhagen (2009) when scholars studied the reasons for its success and breakdown. In this paper, we will analyze how the European Union has built its leadership in the promotion of climate change agreements, and the evolution of different strategies, from the success of Kyoto (1997), the failure of Copenhagen (2009) to Paris (2015), and “the after Paris” until now.

Keywords: Climate change, Sustainable development, Kyoto Protocol, Paris Agreement, Environmental Policy of the European Union.

LISTA DE ABREVIATURAS²

AP – Acordo de Paris	KP II – Segundo período de vigência do KP (também conhecido como o “Pós-Quito”)
BASIC – Brasil, África do Sul, Índia e China	CMP – Conferência dos Membros do KP II
CEE – Comunidade Económica Europeia	CMA – Conferência dos Membros do Acordo de Paris
CELE – Comércio Europeu de Licenças de Emissão	PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
CQNUAC – Convenção-Quadro das Nações Unidas relativa às Alterações Climáticas	TUE – Tratado da União Europeia
EUA – Estados Unidos de América	TFUE – Tratado de Funcionamento da União Europeia
GEE – Gases com efeito de estufa	UE – União Europeia
INDCs – <i>Intended Nationally Determined Contributions</i> (do artigo 4.º (2) do AP)	
KP – <i>Kioto Protocol</i> (Protocolo de Quioto)	

² A pedido da autora, encontram-se previamente listadas as abreviaturas utilizadas no artigo.

1. INTRODUÇÃO

Desde a década de 70, o desenvolvimento do Direito do Ambiente no âmbito da hoje União Europeia (UE) foi extraordinário, sobretudo, considerando que na altura não existia no direito originário, de modo expresso, o reconhecimento de competências comunitárias na matéria. Hoje, a Política de Ambiente é um dos Títulos do Tratado de Lisboa e – a seguir à Política Agrícola Comum (PAC) –, constitui o domínio onde mais se legisla, integrando o acervo comunitário ambiental mais de 300 diretivas (Plaza Martín, 2005). Acresce que, devido ao carácter intersectorial do ambiente, as prescrições dirigidas à proteção ambiental incluídas noutra legislação sectorial da UE são inúmeras, além dos milhares de atos do denominado *soft law* – nomeadamente, comunicações, recomendações ou livros de boas práticas, entre outros.

Aliás, fora das suas fronteiras, a UE tem exercido uma função de promotor de medidas destinadas a combater os problemas regionais e mundiais do ambiente. Dentre estes, a mais preocupante é o aquecimento do planeta. Já não se pode ignorar por mais tempo a “verdade inconveniente” – como lhe chamou Al Gore – de que a temperatura global do planeta tem aumentado 1,02 °C desde 1850 – ano a partir do qual existem registos –, bem como o consenso à volta de um valor-limite: 2 °C. Este é o ponto de não retorno. Um aumento global da temperatura no planeta acima deste limite provocaria danos irreversíveis.

Em relação a esta problemática, importa reconhecer que a “Europa verde” se tem comportado como uma autêntica locomotiva mundial na luta contra as alterações climáticas. Porém, os resultados desalentadores destas batalhas – que mais à frente abordaremos em pormenor – têm sido especialmente penalizadores e, inclusive, injustos para quem mais se tem esforçado por contrariar os mesmos. Na verdade, a UE tem-se comportado como uma espécie de “*free rider* ao inverso”. A expressão *free rider* foi popularizada por Mancur Olson (1965), na sua famosa monografia “*The logic of collective action*”. O dilema da ação coletiva surge quando existem vários sujeitos com interesses individuais divergentes e, inclusive, contrários, mas que, apesar disso,

partilham um bem comum numa área de interesses convergentes. O autor argumenta que é impossível excluir um indivíduo dos benefícios que advêm de um bem comum, inclusive quando ele não contribui para a manutenção do mesmo. É o chamado problema dos “*free riders*” (“passageiros sem bilhete³”). Aqueles que não atuam em prol da comunidade, mas beneficiam dela e, como não podem ser excluídos, não há incentivos que os levem a deixar de atuar como “*free riders*”. Olson conclui, de modo pessimista, que este comportamento impossível de corrigir irá, tendencialmente, provocar o esgotamento de um bem comum.

Se as alterações climáticas são colocadas como um problema de ação coletiva⁴, em que o bem comum (ou *global common*, em inglês) é o próprio planeta – embora se saiba que algumas regiões estão mais vulneráveis do que outras – os “*free riders*” seriam os Estados que, podendo – porque possuem capacidade económica e tecnológica para tal – pouco ou nada estão a fazer para evitar o aquecimento do planeta. Neste contexto, a UE seria uma espécie de “*free rider* ao inverso”. Isto é, a União foi para além dos compromissos exigidos pela Organização das Nações Unidas (ONU), sem valorizar que uma atuação individual – ou quase individual, pois poucos foram os Estados que seguiram à UE neste combate quixotesco – de pouco serve quando se trata de um bem comum e que requer, portanto, ação coletiva. Neste artigo, iremos abordar a evolução da Política de Ambiente através dos tratados da UE até ao hoje vigente Tratado de Lisboa, visando refletir sobre a relevância concedida ao denominado “pacote clima-energia”, bem como o papel da UE na arena internacional e no combate às alterações climáticas desde o Protocolo de Quioto até ao Acordo de Paris.

³ De acordo com a tradução para português do livro de François Ost, *A natureza à margem da lei. A ecologia a prova do direito*.

⁴ Esta teoria poderia colocar-se, igualmente, em relação a outros bens comuns de carácter ambiental, como já analisámos num trabalho anterior, embora aplicado às bacias hidrográficas internacionais. Cf. Sereno (2013).

2. O AMBIENTE NO DIREITO ORIGINÁRIO DA UE

Na sua origem, o Direito da hoje União Europeia abordou a proteção do ambiente como um domínio onde a então Comunidade Económica Europeia (CEE) necessitava de intervir para eliminar e prevenir os possíveis entraves ao mercado interno. Assim, a economia (e não a ecologia) foi a primeira e principal razão de ser da intervenção da CEE em matéria de ambiente. A Comissão, porquanto os Tratados não tinham previsto expressamente competências nessa matéria, entendeu que era necessário recorrer aos artigos 235.⁵ e 100.⁶ do Tratado da CEE para adotar disposições juridicamente vinculativas neste domínio, ao abrigo do conceito indeterminado de “...um objetivo da Comunidade no funcionamento do mercado comum...”. Assim, o artigo 235.º constitui uma cláusula geral de ampliação de poderes, que permitiu uma ação normativa importante da Comunidade – em áreas não expressamente previstas no direito originário europeu –, sem necessidade de recorrer à modificação do Tratado de Roma⁷. Por seu lado, o artigo 100.º foi invocado pelas primeiras diretivas que regulavam questões ambientais com incidência no funcionamento do mercado comum (Alonso, 1993, pp. 28-32). Com recurso a estes dois preceitos foi permitida, portanto, a intervenção comunitária, visando corrigir as distorções da concorrência produzidas no Mercado Comum europeu, quando o fator ambiente não fosse tido em conta nas transações realizadas. Se bem que a exigência de unanimidade na tomada das decisões paralisasse, na maior parte das vezes, tal intervenção.

⁵ Este artigo estabelece que: “Se uma ação da Comunidade for considerada necessária para atingir, no curso de funcionamento do mercado comum, um dos objetivos da Comunidade, sem que o presente Tratado tenha previstos os poderes de ação necessários para o efeito, o Conselho, deliberando por unanimidade, sob proposta da Comissão, e após consulta do Parlamento Europeu, adoptará as disposições adequadas”.

⁶ Este artigo estabelece que: “O Conselho, deliberando por unanimidade, sob proposta da Comissão, e após consulta do Parlamento Europeu, adota diretivas para a aproximação das disposições legislativas, regulamentares e administrativas dos Estados-membros que tenham incidência direta no estabelecimento ou no funcionamento do mercado comum”.

⁷ João Mota de Campos (1995) escreve que “[o] recurso ao artigo 235.º do Tratado tem igualmente permitido ampliar consideravelmente a capacidade das instituições comunitárias para fazer face a situações não previstas no Tratado e à correspondente falta de explicitação dos necessários meios de ação.” O mesmo autor assinala, também, que “foi com base no artigo 235.º que a Comunidade se dotou de uma política comum do ambiente; mas a partir desse momento, ficou habilitada a concluir – como efetivamente concluiu – acordos internacionais nessa matéria”. Cf. Mota de Campos (1995).

Como explica M. Campins (1992, p. 908), foi em 1987, com o Ato Único Europeu, que se produziu o reconhecimento de uma situação que, de facto, se verificava desde 1972 – precisamente coincidindo com a Conferência da ONU de Estocolmo⁸. Isto é, instituiu-se a nível comunitário a proteção do ambiente como mais uma das Políticas da Comunidade, previstas na Parte III do Tratado. Assim, através do novo Título VII, “O Ambiente”, foram introduzidos três artigos que exprimem os objetivos e princípios prosseguidos pela Comunidade nesta matéria, nos novos artigos 130.º R-S-T. Em 1992, estes artigos apenas foram alterados para incluir um dos atualmente considerados mais importantes princípios do Direito do Ambiente, o princípio da precaução – com a nova redação do artigo 174.º (1). Contudo, a tomada de decisões continuou a fundamentar-se nos artigos 100.º e 235.º, e não nos novos artigos sobre ambiente, de modo que a unanimidade continuou a ser a regra geral, contribuindo para a paralisação da intervenção comunitária neste domínio⁹. Daí que Wilkinson (1992, p. 221) descreva a “performance” do Tratado de Maastricht em matéria de ambiente como *“two steps forward, one step back”*. Outros importantes acrescentos foram sendo introduzidos nas alterações subsequentes dos Tratados, como por exemplo, a inserção, em 1998, do princípio da integração da proteção ambiental nas restantes políticas da UE (artigo 6.º do Tratado de Amesterdão). Porém e salvo melhor opinião, a alteração substancialmente mais importante foi a extensão do procedimento de codecisão – atual procedimento legislativo ordinário – à grande maioria das matérias de carácter ambiental. Se bem que subsistem até hoje algumas exceções de relevo¹⁰ – nomeadamente, no que se refere ao ordenamento do território,

⁸ Conferência da ONU sobre o ambiente humano, realizada em Estocolmo, em 1972.

⁹ E. ALONSO refere que, após a aprovação do Ato Único Europeu, a regra geral para a harmonização do mercado interno do Art. 100.º A (que requer maioria qualificada do Conselho com intervenção do Parlamento, mediante o procedimento de cooperação) é aplicável em matéria de meio ambiente, junto aos Artigos 130.º R, S e T (estes últimos requerem unanimidade do Conselho, sendo os poderes do Parlamento apenas de consulta, tal como os do Conselho Económico e Social; contrastando com o que acontecia quando a base da tomada de decisões era o Art. 235.º, este Conselho pode intervir, e é lógico que assim seja, uma vez que o desenvolvimento económico e social está intimamente relacionado com as políticas de ambiente). Para além disso, existe uma segunda exceção à regra geral da unanimidade, o parágrafo final do Art. 130.º S, que estabelece que o Conselho determinará por unanimidade: *“...as questões que devam reger-se por decisões que deverão adotar-se por maioria qualificada”*. Isto é, há alguns domínios em que a regra geral da unanimidade, constante do Art. 130.º R, não se aplica desde que o Conselho por unanimidade assim o determine. Cf. E. ALONSO (1993, p. 47).

¹⁰ Cf. Art. 192.º (2) do TFUE.

energia ou a denominada “fiscalidade verde”. Esta alteração substancial permitiu a progressiva multiplicação da legislação comunitária sobre ambiente, especialmente as diretivas.

Finalmente, com a aprovação do Tratado de Lisboa, a proteção ambiental ganha um novo fôlego na UE. Isto por duas razões: em primeiro lugar, a disseminação de um conceito-chave no Direito do Ambiente em vários artigos do Tratado – que não apenas no Título XX consagrado ao Ambiente – e, portanto, o novo protagonismo conferido ao desenvolvimento sustentável¹¹ (DS); em segundo lugar, mas não menos importante, a forte ênfase dada ao combate às alterações climáticas e à correlativa promoção das energias renováveis. Neste sentido, o Tratado de Lisboa fomenta medidas à escala internacional destinadas a fazer face a problemas mundiais – dentre os quais, o mais global é, sem dúvida, o aquecimento do planeta. A luta contra o mesmo é claramente sublinhada no artigo 191.º (1) do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE). Este preceito integra o combate às alterações climáticas no objetivo de desenvolvimento sustentável que, no Tratado de Lisboa, não é considerado apenas um objetivo da Política Ambiental, mas sim da própria União – como se pode ler nos artigos 3.º e 21.º do Tratado da União Europeia. Assim, a UE constitui hoje a única região do planeta que consagra o desenvolvimento sustentável como objetivo constitucional (Torre-Schaub, 2012, p. 89). Igualmente inovadora foi também a autonomização da Política Energética (Título XXI), que estabelece, entre os seus objetivos, “promover a eficiência energética e as economias de energia, bem como o desenvolvimento de energias novas e renováveis” (artigo 194.º (1) do TFUE), objetivo diretamente relacionado com a agenda climática.

Estas novidades no Tratado de Lisboa vêm da mão da liderança mundial que, durante muito tempo, pertenceu à UE no que se refere ao combate às alterações climáticas. Se bem que este não é o único setor ambiental objeto de prolixa legislação

¹¹ Cf. Preâmbulo do Tratado da União Europeia (Considerando 9.º), artigos 3.º e 21.º do mesmo Tratado; no TFUE, artigos 11.º e 177.º e, ainda que de modo implícito, o desenvolvimento sustentável está também subjacente no Título XX sobre Política de Ambiente e no Título XXI sobre Energia, bem como na expressão do artigo 13.º do TFUE, onde se menciona “o respeito pelo bem-estar dos animais enquanto seres sensíveis”. Por último, importa referir que a Carta dos Direitos Fundamentais, que a partir do Tratado de Lisboa é parte integrante do direito originário, também menciona, no Considerando 3.º do seu Preâmbulo, o “desenvolvimento equilibrado e duradouro”, bem como no artigo 37.º da mesma Carta.

ambiental da União, pode-se afirmar que a sua influência está cada vez mais presente nos restantes. Isto é, os efeitos das alterações climáticas estão a fazer-se sentir de modo cada vez mais incontornável na água – veja-se o exemplo das secas cíclicas que assolam o Sul da Europa ou as cheias no Norte –, no aumento do nível do mar e na erosão costeira, na desertificação do solo e consequente perda de biodiversidade, ou na poluição do ar – a que também contribuem alguns dos gases que provocam o efeito estufa, conhecidos como GEE.

Não se quer aqui dizer que toda a Política de Ambiente da União Europeia esteja exclusivamente dirigida ao combate às alterações climáticas, mas sim que desde o Tratado de Lisboa resulta claro que o denominado “pacote clima-energia” incide, de modo mais ou menos direto, nos restantes setores ambientais, razão pela qual iremos dedicar a nossa atenção ao mesmo sob os seguintes epígrafes deste artigo. Paralelamente, iremos analisar o papel da UE como um dos atores mais relevantes no desenho e implementação da legislação internacional sobre a matéria desde a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas (CQNUAC) de 1992 até ao Acordo de Paris (AP) de 2015.

3. A UNIÃO EUROPEIA E O COMBATE ÀS ALTERAÇÕES CLIMÁTICAS. HISTÓRIA DE UM “FREE RIDER AO INVERSO”

3.1. INTRODUÇÃO

Desde a aprovação da Convenção-Quadro das Nações Unidas relativa às Alterações Climáticas, aprovada na Cimeira de Rio sobre Ambiente e Desenvolvimento, em 1992, até ao Acordo de Paris, aprovado em 2015, a UE desempenhou um papel muito ativo na negociação dos diferentes instrumentos jurídico-internacionais relacionados com as alterações climáticas. Como se pode observar no quadro 1 (em anexo), na sequência da CQNUAC, os Estados signatários foram reunindo anualmente desde 1995 (em Berlim) até ao ano passado, 2017 (em Bona), sendo que a próxima Conferência das Partes (COP) será em finais deste ano, ainda sem local definido. Além

disso, desde a entrada em vigor do Protocolo da CQNUAC, Protocolo de Quioto (KP), os Estados signatários reúnem-se na denominada Conferência dos Membros do Protocolo (CMP) e, a partir do Acordo de Paris, na denominada Conferência dos Membros do Acordo (CMA), sendo que a UE está presente nos três *fora* (COP, CMP e CMA). Este é, sem dúvida, um claro sinal do esforço negociador e do empenho da Europa na resolução do problema e, muito especialmente, da que alguns autores denominam “Diplomacia do Clima” (Fajardo del Castillo, 2018, p. 24).

No entanto, o papel da União no combate às alterações climáticas poder-se-ia dividir em três etapas diferentes. A primeira abarcaria desde 1992 até 2009 com a realização da décima-quinta Conferência das Partes da CQNUAC, realizada em Copenhaga; a segunda começou em 2010 e iria até 2015, com a aprovação do Acordo de Paris; e a terceira, teve início em 2016 e ainda não terminou.

Estas três etapas estão definidas em função do papel da UE na arena internacional e na luta contra o aquecimento do planeta. Mas, obviamente, o mesmo está condicionado pelas opções adotadas por outros atores relevantes, a começar pelos Estados Unidos (EUA), e a seguir pelo grupo de países em desenvolvimento conhecido como os “BASIC” (o Brasil, a África do Sul, a Índia e a China), dos quais este último, a China – que já supera os EUA nas emissões de GEE globalmente, embora não *per capita* – teve especial protagonismo na transição da segunda para a terceira etapa. Como a seguir analisaremos com o devido pormenor, a UE adotou uma posição de clara liderança na primeira etapa, especialmente face à oposição dos EUA – na altura Administração Bush –, a partilhar a sua quota-parte na redução das emissões de GEE; terá partilhado a liderança com os EUA – na altura da Administração Obama – durante a segunda etapa; e nesta última, que hoje vivemos, e que ficou marcada pela decisão da Administração Trump de denunciar o Acordo de Paris, tudo aponta para que o novo aliado da UE seja a China, junto de um grupo ainda indeterminado de Estados e outras entidades que, voluntariamente, cumpram os compromissos assumidos em Paris.

3.2. A PRIMEIRA ETAPA (1992-2009)

O ponto de partida, quando se fala em alterações climáticas, não pode ser outro que a Conferência da ONU sobre ambiente e desenvolvimento sustentável, realizada no Rio de Janeiro em 1992. Nesta Conferência, foram aprovados vários instrumentos jurídicos: alguns deles – embora constituam hoje uma das mais importantes referências no Direito do Ambiente a nível internacional, como a Declaração de Rio – são apenas *soft law*; mas outros instrumentos possuem carácter vinculativo – como a CQNUAC. Porém, esta Convenção não seria aplicável na prática, sem um acordo que a desenvolvesse, estabelecendo metas concretas a cumprir por cada um dos Estados signatários comprometidos na luta contra as alterações climáticas. Este foi o Protocolo de Quioto (KP - de *Kyoto Protocol*, em inglês). As negociações que visavam a aprovação do mesmo começaram na primeira Conferência das Partes (COP 1) da CQNUAC, em 1995 (Berlim) – como se pode observar no quadro 1 (em anexo), o KP foi aprovado em 1997 na cidade japonesa de Quioto (na COP 3), mas só entraria em vigor oito anos mais tarde (na COP 11). Esta demora não se deveu à União Europeia — que já em 2002 tinha ratificado o KP –, mas sobretudo às reticências de países, como os EUA, que discordavam de pontos essenciais do Protocolo. Um deles, provavelmente o mais controverso, foi a exclusão de países em desenvolvimento do Anexo I do KP, que, por isso mesmo, não estariam obrigados a reduzir as suas emissões de GEE, visando permitir a progressiva industrialização dos mesmos com base no princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas. Isto é, o que alguns autores denominam estratégia Norte-Sul (Bueno, 2017), preconizada pela UE e que excluía do “Norte” – leia-se, do grupo de países que têm que carregar com o fardo da redução de GEE – estados como o Brasil, a África do Sul, a Índia ou a China. Estratégia esta com a qual os EUA (na altura da Administração Bush) não concordavam, pois defendiam que estes países também deviam contribuir para impedir o aumento dos GEE. Neste momento, a UE adquiriu, de modo claro e consensual, a liderança mundial no combate às alterações

climáticas¹². Se bem que adotando a posição que antes denominamos de “*free rider* ao inverso”, ou, como diz Justo Corti (2017, p. 181), “paternalista”, i.e. a predicar com o exemplo, na expectativa de que seria seguida por outros atores importantes, como os EUA.

Nesta linha de pensamento e em abril de 2002, a União ratificou o KP, sendo que, para o primeiro período de vigência (2008-2012), a UE assumiu um compromisso global de redução de 8% das emissões, tendo como ano de referência 1990¹³. Assim, de modo totalmente voluntário, a UE assumiu um compromisso muito mais rigoroso do que o exigido aos outros países desenvolvidos – obrigados a uma redução de emissões de GEE de apenas 5%. Com a finalidade de cumprir o ambicioso objetivo dos 8%, a UE teve de ser coerente, adotando diferentes instrumentos jurídicos internos – programas, estratégias, diretivas e outra legislação relacionada. Do extenso leque de atos jurídicos adotados para combater o aquecimento global, importa salientar: o comércio europeu de licenças de emissão (CELE) e o chamado *Pacote Clima-Energia*. A Comissão Europeia começou a estudar este mecanismo logo após a assinatura do KP, em 1997, mas a primeira iniciativa legislativa ficou consagrada na Diretiva 2003/87/CE, de 13 de outubro, que criou um regime de comércio de licenças de emissão de GEE na União, bem como o denominado “mercado europeu de carbono”, desde 2005. Como refere Tiago Antunes: “*Trata-se de um instrumento que visa reduzir as emissões de GEE da forma menos onerosa possível. Recorre-se, para isso, à mão invisível do mercado que, em princípio, assegurará uma distribuição ótima da poluição em termos económicos... e, ao mesmo tempo, custo-eficiente*¹⁴”. O CELE – no qual se tinha depositado grandes

¹² Sobre esta questão a doutrina é pacífica. Vide, por exemplo: Wurzel, Liefferink e Connelly (2017, pp. 1-17), Kelemen e Vogel (2010), Bueno (2017), Corti Varela (2017), Fajardo del Castillo (2018, p. 24) e Salinas (2018).

¹³ Importa referir aqui que cada Estado-membro tinha um compromisso específico no cumprimento deste objetivo, em virtude de diversas variáveis económicas e ambientais. Esta decisão ficou conhecida como *burden sharing agreement*, sendo que para o caso de Portugal, como refere Tiago Antunes (2006a, pp. 1059 e ss.) significou “...não aumentar as suas emissões em mais de 27% face aos níveis de 1990 – o que, em termos absolutos, parece uma meta bastante confortável mas, quando perspetivada *per capita*, se converte num dos objetivos mais exigentes ao nível europeu...”

¹⁴ Como refere o autor, mencionado na nota anterior, com algum entusiasmo: “...trata-se de um dos mais eficazes e inovadores instrumentos jurídico-comunitários ao serviço do ambiente. *Eficaz* porque define, *a priori*, um teto global máximo de emissão de GEE. A cada tonelada de CO² libertada para a atmosfera deve corresponder uma licença de emissão e o número de licenças é finito. Donde, as instalações abrangidas por este regime não poderão, no seu conjunto, exceder um determinado contingente de emissões

esperanças como peça-chave para solucionar o problema, junto com outra legislação¹⁵ e instrumentos apresentados publicamente em janeiro de 2008 e aprovados no início de 2009, integraram o denominado *Pacote Clima-Energia*.

Em regra, estes instrumentos, que também serviram de modelo para concretizar a atuação externa da UE nos fóruns internacionais sobre alterações climáticas, constituem propostas ambiciosas que foram apoiadas pelos países em desenvolvimento (“países do Sul” ou não incluídos no Anexo I do KP) e rejeitada pelos EUA (na altura, Administração Bush) e outros grandes poluidores. De acordo com os registos históricos que datam de 1850 – embora a revolução industrial tenha começado antes, apenas a partir desse ano existem dados –, os países desenvolvidos foram historicamente responsáveis pela maior fatia de emissões de GEE. No entanto, comparativamente e na atualidade, os países em desenvolvimento são os que devem realizar esforços acrescidos para limitar o aumento das suas emissões. Perante esta situação, mais uma vez e de modo um tanto “paternalista”, a UE assumiu o objetivo de ajudar os “países do Sul” através da sua política de cooperação, adotando diversas iniciativas bilaterais ou multilaterais. Destas, a mais destacada foi a proposta para lançar uma aliança mundial com os países mais vulneráveis às alterações climáticas (como consta no objetivo previsto no 191.º (1) do TFUE), visando ajudar a melhorar a sua capacidade de adaptação às consequências deste fenómeno a aqueles que carecem dos recursos necessários, como os pequenos estados insulares.

Entretanto, os EUA mantinham-se firmes na sua posição, no sentido de que também os estados menos desenvolvidos deviam contribuir para combater as alterações climáticas, especialmente as denominadas “potências emergentes”, como a China e a Índia. Por isso, seria necessário um novo acordo internacional que

poluentes. *Inovador*, porque assenta numa lógica de mercado, em que as licenças de emissão são livremente transacionáveis entre agentes económicos. Estamos, pois, perante um sistema de *cap and trade*, isto é, um sistema que, fixando um limite absoluto às emissões de GEE, confere aos operadores flexibilidade para, de forma totalmente lícita e segundo os seus próprios critérios empresariais, poluírem mais (adquirindo para o efeito as necessárias licenças de emissão) ou menos (alienando as licenças em excesso)”. Cf. Antunes (2006b, *passim*, e 2006a, pp. 1059 e ss.).

¹⁵ Entre esta legislação pode-se salientar: Diretiva 2009/29/CE; a Decisão 406/2009/CE, para os sectores extra-CELE, que revisou o funcionamento do CELE para o período 2013-2020; Regulamento 443/2009, que define normas de desempenho dos automóveis novos em matéria de emissões de CO₂; e a Diretiva 2009/31/CE, relativa às técnicas de captura e sequestro de carbono.

substituiu o KP. Assim, todos os debates ocorridos nas subsequentes COPs até 2009 ficaram marcados pela situação de confronto entre a UE e os EUA: enquanto a União propôs estabelecer um objetivo de limitar as emissões numa margem entre 25% a 40% para 2020, relativamente aos valores de 1990, os EUA opunham-se firmemente à inclusão de uma percentagem de redução específica.

Chegou-se assim, a finais de 2009, à COP de Copenhaga. Na mesma deveriam ter sido decididos os moldes do novo instrumento que permitisse superar o KP e, uma vez que seria um fórum de debates técnicos, o Conselho Europeu optou por adotar as linhas estratégicas apresentadas em 2007. Assim, a UE foi para a COP 15 com o ambicioso e inovador objetivo conhecido como “20/20/20” e que consistia em reduzir as emissões em 20%, melhorar a eficiência energética em 20% e usar energias renováveis no consumo energético até 20% no ano 2020. A partir dessa altura, ficou claro que a aposta da União nas energias renováveis constitui uma peça-chave das políticas energéticas da UE, visando uma orientação ambiental das mesmas no quadro da sua estratégia de combate contra as alterações climáticas. Pela sua parte, a ONU propôs o objetivo de se impedir um aumento de 2 °C da temperatura do planeta, através da redução das emissões entre 25% e 40% para 2020, relativamente a 1990, chegando a uma redução de entre 50% e 80% para 2050.

No entanto, a “liderança paternalista” da UE no KP II em nada mudou relativamente ao seu modelo proposto para o resto do mundo no KP. Quer isto dizer que, relativamente às exigências de metas específicas de redução dos GEE – que os grandes poluidores rejeitavam –, apenas a União e uns poucos países seguidores davam o bom exemplo, autoimpondo-se compromissos inclusive mais exigentes do que os previstos pela ONU; mantinha-se a exclusão destas mesmas exigências para os países em desenvolvimento, incluindo potências emergentes, como a China e a Índia; e continuava uma exacerbada fé nos mecanismos de mercado, como o CELE, para reduzir as emissões. Por isso, como menciona Justo Corti, em Copenhaga:

“[...] mais do que confronto, houve desinteresse. Em muitos casos, as negociações perpassaram uma espécie de aliança EUA-China que deslocou o centro de gravidade das relações internacionais para o Pacífico [...] a principal causa do

fracasso foram as aspirações europeias desproporcionadas aos olhos de outros parceiros, em particular dos Estados Unidos [...]”.

Na COP 15, já com Obama à frente da Administração dos EUA, não se pôde assacar responsabilidades ao conservadorismo republicano, até porque foi a partir deste momento que os EUA deram os primeiros sinais de querer ganhar protagonismo no combate mundial às alterações climáticas.

Como explica muito bem Pamela Chasek¹⁶, as principais causas do desinteresse americano pelos acordos sobre as alterações climáticas a partir de 1990 são duas: por um lado, a indústria americana foi a primeira a perceber que a luta contra as alterações climáticas era, no fundo, uma guerra económica, estando contra a ideia de mudar o seu modelo de produção; por outro lado, a oposição radical do Senado, órgão legislativo encarregado de ratificar os tratados internacionais. Uma instituição particularmente conservadora, já que todos os estados federados têm igual peso, independentemente da sua população ou economia, o que na prática confere uma representação claramente superior aos membros do Centro-Oeste, interior e rural. Portanto, como refere Justo Corti (2017, p. 170), em matéria de alterações climáticas, não estamos perante um confronto de lideranças como aconteceu na guerra fria, mas sim perante o abandono voluntário de um (os EUA) e a ocupação desse espaço por outro (a UE).

3.3. A SEGUNDA ETAPA (2010-2015)

Esta segunda etapa começa com o recrudescer da crise financeira na UE e, sobretudo, na zona euro, com consequências especialmente graves para alguns dos Estados-membros, como a Irlanda, a Grécia e Portugal. A “diplomacia climática europeia” começou a compreender que a UE não podia continuar a comportar-se como um “*free rider* ao inverso”. Isto é, a luta contra o aquecimento global carecia de

¹⁶ Como refere Pamela Chasek (2007), a partir da década de 80, o movimento pelos direitos civis nos EUA, começou a perder força e, particularmente, deixou de se centrar nas causas ligadas ao ambiente. Pelo contrário, na altura os partidos verdes europeus começaram a consolidar-se, bem como a impor a sua agenda. Em parte, isto explica que a legislação ambiental americana parasse de evoluir, ao passo que a europeia ficava à frente.

uma ação coletiva, pelo que a UE estava condenada a entender-se com os grandes poluidores: o seu parceiro transatlântico (os EUA) e a China.

Num momento de crise económica, a palavra-chave era a «competitividade» – leia-se o risco de perda da mesma –, que seria originado por uma agenda mundial que não incluísse todos os atores principais das alterações climáticas. O medo ao “*carbon leakage*” foi essencial no processo de consenso interno europeu e poderá ser muito importante no “pós-Paris”. Dentro da UE, apesar das diferentes visões¹⁷, existia unanimidade sobre um tema essencial: era necessário encontrar fórmulas para evitar que a política climática europeia prejudicasse a competitividade internacional das empresas da União. Um dos principais medos foi a deslocalização das indústrias mais intensivas no uso de energias fósseis¹⁸. Para contrariar o risco de “*carbon leakage*”, garantiu-se àquelas indústrias intensivas no uso do carvão ou com alta exposição no comércio exterior, 100% dos seus custos de emissão de GEE¹⁹. Esta decisão não esteve isenta de críticas pelos defensores de uma política de combate às alterações climáticas mais coerente.

Paralelamente, na primeira metade de 2010, a UE adotou a sua proposta para sair da recessão e preparar a economia europeia para a seguinte década: a Estratégia Europa 2020, sendo que um dos cinco objetivos principais foi o antes referido “objetivo 20/20/20” em matéria de clima e energia. Pouco antes de aprovar a Estratégia Europa 2020, a UE publicou a evolução das suas emissões de GEE, informando que, globalmente²⁰, a União conseguiu alcançar as metas estabelecidas pelo KP. No entanto, a própria UE reconheceu que a ampla redução das suas emissões ficou a dever-se, em parte, à menor atividade económica derivada da crise, bem como à diminuição do preço do gás, porquanto substituto doutros combustíveis mais contaminantes e caros.

¹⁷ Há pelo menos duas grandes visões: a do grupo Visegrad, liderada pela Polónia, e a do grupo Crescimento Verde, liderada especialmente pela Alemanha, Dinamarca e França.

¹⁸ Embora o “*carbon leakage*” tenha sido estudado em diferentes trabalhos, ainda não foi possível demonstrar uma relação clara de causa e efeito, uma vez que o fenómeno do deslocalização depende de vários fatores, como a incidência de direitos de emissão na estrutura de custos ou a capacidade que o setor tem para transferir esses custos para outros setores ou para os próprios consumidores.

¹⁹ Decisão da Comissão 2010/2/UE, de 24 de dezembro de 2009, que determina, em conformidade com a Diretiva 2003/87/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, uma lista dos setores e subsetores considerados expostos a risco significativo.

²⁰ Refere-se “globalmente” porque nem todos os Estados-membros conseguiram cumprir os seus objetivos específicos.

Para além do objetivo 20/20/20, a Comissão considerava que a UE devia preparar-se para reduzir as suas emissões de GEE em 40% para 2030 e em 80% para 2050 (relativamente a 1990). Porém, mais uma vez, a crise financeira da zona euro obstaculizou o desenvolvimento daquela proposta, ocasionando também uma certa passividade na COP de 2011. Durante a mesma, junto da UE, a China destacou-se na defesa de um segundo período de vigência para o KP. Paradoxalmente, este país, ainda que excluído do Anexo I do KP, era já o responsável pela maior parcela de GEE emitidos a nível planetário, e, juntamente a outras economias emergentes industrializadas (como o Brasil e a Índia), continuava livre de obrigações de redução de emissões de GEE. Porém, a China apresentou o seu objetivo de redução de entre 40% e 45% das suas emissões de CO² por unidade do PIB para 2020, mas com referência a dados de 2005 (e não de 1990 como a UE). Também o Brasil apoiava a proposta, tratando de agrupar à volta da mesma os países em desenvolvimento.

Em clara oposição a esta ideia, mais uma vez, os EUA – agora, o segundo maior emissor de GEE – recusavam-se tanto a assinar o KP, como a aprovar um segundo período de vigência do mesmo. O Governo norte-americano preferia os compromissos voluntários e um novo acordo global para substituir o KP, mas recusava iniciar negociações antes de 2015, exigindo, aliás, que o novo acordo a assinar fosse também vinculativo para os países em desenvolvimento, especialmente para os “emergentes”.

Os resultados da COP 17, realizada em 2011 (Durban) deram início ao processo para elaborar um acordo vinculativo que substituísse o KP, visando limitar o aumento médio da temperatura do planeta a 2 °C. A meta era que o novo acordo fosse concluído em 2015 e vigorasse antes de 2020. Simultaneamente, foi reforçada a ajuda financeira aos países em desenvolvimento mais vulneráveis às alterações climáticas através do Fundo Verde para o Clima. As emendas ao KP foram aprovadas na COP 18, por isso conhecidas como as “emendas de Doha”, e estabeleceu-se o segundo período de vigência do KP (ou KP II ou “pós-Quioto”) entre 1 de janeiro de 2013 e 31 de janeiro de 2020. Após a retirada do KP II de países como o Japão, o Canadá ou a Rússia, apenas estavam obrigados a cumprir o segundo período de vigência, junto da UE: Austrália, Noruega, Islândia, Suíça, Cazaquistão, Liechtenstein e Mónaco. Uma vez que,

no total, estes países apenas somam 15% das emissões mundiais de GEE, o KP II nunca chegou a entrar em vigor²¹. Além disso, em Doha, colocou-se em evidência que, quinze anos após a assinatura do KP, não só não foram alcançados os seus objetivos (reduzir em 5,2% os GEE), senão que as emissões aumentaram 16,2%.

Previamente, na Conferência da ONU sobre Desenvolvimento Sustentável ("Río+20"), realizada no Rio de Janeiro, em junho de 2012, poucos foram os avanços, visto que não se adotou qualquer decisão vinculativa sobre as duas questões-chave: a economia verde e a reforma institucional da governança internacional em matéria de ambiente, proposta pela UE e vários países africanos²². No entanto, conseguiu-se reforçar a ideia de que era necessária uma atuação multilateral para combater as alterações climáticas, ficando assim em evidência a pouca fé depositada no KP II, bem como o consenso sobre a necessidade de aprovar, em 2015, um novo acordo vinculativo, substituindo o mesmo. Assim, pode-se afirmar que em Doha deu-se um passo à frente no caminho que conduz a Paris.

Quase um ano mais tarde, em novembro de 2013, a UE aprovou o VII Programa de Ação em matéria de Ambiente (VII PMA), em vigor de 2014 a 2020, estabelecendo nove objetivos prioritários, vários deles sobre ação climática²³ – tendência esta que, aliás, já vinha sendo observada nos dois PMA anteriores (o V e o VI). Mas foi com o VII PMA, que a UE optou por adotar diferentes instrumentos específicos no âmbito climático, fortemente ligados com a política energética. De modo que, em janeiro de 2014, a Comissão especificava já a sua proposta sobre um novo marco para as políticas de clima e energia para 2030, apresentando as metas atingidas no objetivo 20/20/20 – dados estes muito positivos²⁴. Neste contexto, foi aprovado pelo Conselho Europeu, o

²¹ De acordo com os artigos 20.º e 21.º, a emenda de Doha só entraria em vigor com a ratificação de 144 Estados signatários, sendo que, à data de hoje, este requisito está ainda longe de ser cumprido.

²² Converter o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) numa organização internacional, que foi rejeitada frontalmente por países como os EUA, a China ou o Canadá.

²³ A transformação da UE numa economia hipocarbónica e eficiente na utilização de recursos, que exige, em primeiro lugar e acima de tudo, a aplicação de medidas para alcançar o objetivo "20/20/20"; garantir investimentos para a política climática e ambiental; intensificar a integração ambiental em outras políticas, como agricultura, pesca, transportes e, especialmente, energia, que terão um efeito direto no combate às alterações climáticas, reduzindo as emissões poluentes; e reforçar a eficácia da União na abordagem dos desafios ambientais e climáticos a nível internacional.

²⁴ Exemplos disso: em relação a 1990, em 2012 as emissões de GEE foram reduzidas em 18% e previa-se uma redução de 24% em 2020 e 32% em 2030; a quota das energias renováveis aumentou para 13% em

“Quadro de ação em matéria de clima e energia 2030²⁵” em outubro de 2014, adotando o novo pacote de objetivos 40/27/27 para 2030: 40% de redução dos GEE, 27% do consumo com base em energias renováveis e 27% de melhoria na eficiência energética. Já em 2015, a UE avança com a estratégia para a União da Energia, a partir da proposta apresentada pela Comissão, visando uma energia segura, sustentável, competitiva e acessível, que tem como finalidade um sistema energético europeu integrado. Isto é, um sistema em que a energia circule livremente através das fronteiras com uma regulação eficaz dos mercados energéticos a nível da União, porquanto economia sustentável, hipocarbónica e que luta contra o aquecimento do planeta. Consequentemente, na COP de Lima (2014), os compromissos de redução de emissões de GEE da UE quase que duplicarão em 2030 (40% em relação a 1990), e de 80% a 95% em 2050.

Assim, a UE mantinha um papel relevante na luta contra as alterações climáticas, baseando-se em três pilares: primeiro, a política climática, como elemento fundamental para o desenvolvimento sustentável, transformou-se num objetivo do processo de integração europeia; segundo, a ligação da segurança energética com o desenvolvimento sustentável, reforçando a relevância da agenda climática; terceiro, a importância concedida pela União ao multilateralismo para lograr resultados eficazes na luta contra as alterações climáticas. Este último pilar é o mais importante do ponto de vista da “diplomacia climática” porque significa o progressivo abandono da “liderança paternalista” para uma “liderança triangular” ou partilhada com os grandes poluidores: os EUA e a China.

Junto com esta mudança de liderança, outros elementos externos funcionaram a favor da União para que, em finais de 2015, fosse possível assinar o Acordo de Paris:

2012, proporcionalmente ao consumo final de energia, prevendo-se que aumente para 21% em 2020 e 34% em 2030; aproximadamente 44% da eletricidade na UE provinha de fontes renováveis (excluindo a energia hidroelétrica) até ao final de 2012; e a intensidade energética da economia da UE diminuiu 24% entre 1995 e 2011, enquanto a intensidade do carbono diminuiu 28%.

²⁵ Foram definidos como objetivos vinculativos, a redução das emissões de gases com efeito de estufa em, pelo menos, 40% até 2030, em relação aos valores de 1990, e que a quota das energias renováveis no consumo total de energia da UE até 2030 seja de pelo menos 27%, sendo que os Estados-membros podem fixar objetivos nacionais mais ambiciosos. É, ainda, definida uma meta indicativa para melhorar a eficiência energética em pelo menos 27% até 2030, que será revista antes de 2020, para o seu possível aumento para 30% - os Estados-membros também podem estabelecer objetivos nacionais mais elevados.

por um lado, Obama, já a finalizar o seu segundo mandato, estava especialmente interessado em deixar um legado ambiental pela sua Administração e, concomitantemente, a delegação americana especialmente disponível para negociar; por outro lado, e à diferença de Copenhaga, o país anfitrião era uma potência diplomática, em que a presidência francesa atuou em muitos casos por sua iniciativa de forma separada da delegação europeia, assumindo muitos esforços negociadores por conta própria e colmatando lacunas; finalmente, a China, inflexível em Copenhaga, estava imersa num processo de transformação económica para um modelo de crescimento mais sustentável.

3.4. A TERCEIRA ETAPA (DESDE 2016 ATÉ HOJE)

Neste caldo de cultura teve lugar a COP 21, em que os 195 países participantes aprovaram o Acordo de Paris, um instrumento juridicamente vinculativo e universal, onde as Partes se comprometem a reduzir as emissões de GEE, por forma a impedir que o aquecimento global anual do planeta supere os 2 °C, relativamente aos níveis pré-industriais, bem como a realizar esforços para, se possível, limitar o aumento da temperatura a 1,5 °C. De acordo com o previsto no seu artigo 21.º (1), para entrar em vigor, o AP necessitava ser ratificado por mais de 55 países, que no total somassem mais do que 55% das emissões de GEE, o que aconteceu a 4 de novembro de 2016 – um ano após a sua assinatura. Isto é, num prazo espetacularmente rápido se comparado com o KP – que demorou quase oito anos a entrar em vigor.

Também face ao KP, em virtude do qual apenas os países desenvolvidos estavam obrigados a reduzir as emissões de GEE, no AP todas as Partes devem apresentar planos de redução. No entanto, cada Parte estabelece voluntariamente o seu compromisso específico de redução das suas emissões para atingir o objetivo global do AP, sem que este preveja qualquer sanção para quem incumpra ou possa exigir um objetivo particular mais rigoroso daquele que, voluntariamente, cada Estado assumiu – são as denominadas *Intended Nationally Determined Contributions* (INDCs) do artigo 4.º (2) do AP.

De referir, também, que os planos de redução de emissões serão aplicados a partir de 2020 – uma vez que, até então, se respeitará o disposto no KP II –, e o cumprimento (ou não) dos objetivos específicos de redução serão avaliados em 2025, sendo que a cada cinco anos deverão ser apresentados e implementados novos planos de redução de emissões.

Por último, no que toca ao financiamento, o AP prevê que em 2020 deverá estar criado um fundo de, pelo menos, 100 mil milhões de dólares, financiado principalmente pelos países desenvolvidos. Relativamente a este último elemento, de acordo com Justo Corti (2017, p. 184), os Estados-membros da UE comprometeram-se a contribuir com 50% do referido Fundo, transformando o mesmo numa realidade palpável e ganhando o apoio de um número significativo de países potencialmente beneficiários. A flexibilidade europeia chegou, inclusive, a aceitar uma fórmula jurídica que permitisse aos EUA assinar sem necessitar a ratificação do Senado – já previamente referimos as consequências que a votação desta Câmara Alta norte-americana tem tido em matéria de alterações climáticas.

A rápida entrada em vigor do Acordo de Paris parecia significar que, finalmente, a Comunidade Internacional estava ciente de que, perante o fenómeno cada vez mais palpável das alterações climáticas, era necessário atuar com urgência. Porém, sabe-se já que os acordos voluntários de redução de GEE (as INDCs do Art. 4.º (2) do AP) são insuficientes para afrontar as alterações climáticas. O Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente já assinalou que é necessário cortar um 25% adicional às INDCs. Caso contrário, o aquecimento global no final do século poderia estar entre 2,9 °C e 3,4 °C, sendo que a meta do AP são 2 °C.

Os resultados do AP viram-se ensombrados por dois fatores: primeiro, a denúncia dos EUA do Acordo, acompanhada da atitude de “negacionismo” da atual Administração Trump, relativamente ao fenómeno das alterações climáticas; segundo, as dúvidas que existem, mesmo a nível doutrinal, sobre a capacidade das INDCs, instrumentos não vinculativos, para alcançar os objetivos do AP.

Em Marraquexe (COP 22, CMP 12, CMA 1) teve lugar a primeira reunião dos membros do AP, dando-se continuidade à Agenda de Ação Climática Global iniciada

em Paris para fomentar ações de cooperação entre governos, cidades, empresas, investidores e cidadãos, com o objetivo de travar rapidamente as emissões e ajudar os países mais vulneráveis a adaptar-se aos impactos climáticos e a usar energia renovável. Também os Governos sub-estatais, os *"Under2 Coalition"*, comprometeram-se a reduzir as suas emissões em 80% até 2020, anunciando que reúnem um total de 165 membros – com um PIB de aproximadamente 26 mil milhões de dólares, um terço da economia mundial e cerca de mil milhões de pessoas da América do Norte²⁶, Europa, América Latina, África e Ásia. Também foi publicado o documento "Visão de Marraquexe" por parte do denominado "Fórum de Vulnerabilidade Climática" – grupo de 40 Estados especialmente vulneráveis –, que anunciou a sua pretensão de limitar o aumento da temperatura média do planeta a menos de 1,5 °C e conseguir que 100% da energia seja renovável entre 2030 e 2050.

A última Conferência realizada antes da publicação deste artigo foi a de 2017, a COP 23 (Bona), que tinha como objetivo estabelecer o "livro de regras" para a implementação do AP, mas que, no entanto, não chegou a ser aprovado. Tal como em Marraquexe, houve muitas iniciativas, como a "Aliança Global para a saída do Carvão", (proposta pelo Reino Unido e pelo Canadá) e outras de âmbito regional e da sociedade civil, que colocaram em evidência uma inquietude social geral, bem como a necessidade premente de ação e de compromissos reais por parte dos membros do AP, que continuam a ser os Estados.

Mas a verdade é que em Bona a situação do planeta piorou. Um exemplo: ao contrário de uma estabilização ou decréscimo das emissões de CO² para a atmosfera, registou-se um aumento de 2%. A curva de Keeling – gráfico que mostra a concentração de dióxido de carbono na atmosfera – está imparável, sendo que, em 2016, bateu um novo recorde e, em 2017, a Terra viveu o terceiro ano mais quente desde que há registo: as regiões geladas do nosso planeta estão a derreter, o nível dos oceanos está a subir e os fenómenos extremos são cada vez mais frequentes – o número de secas, incêndios florestais, cheias e furacões registados anualmente duplicou desde 1990.

²⁶ Vide Campins (2010). Sobre os Estados Unidos e as alterações climáticas, vide também Obama (2007) e Roessing Nieto (2014).

Isto significa que, tomando como ponto de partida 1992, ano em que foi aprovada a CQNUAC, perdemos 25 anos na luta contra as alterações climáticas, entre as negociações sobre os instrumentos adequados para parar o aquecimento do planeta e a falta de implementação dos mesmos, quer sob o pretexto esfarrapado do “negacionismo” científico do fenómeno em si, quer pelo medo declarado à perda de competitividade no mercado global, o “*carbon leakage*”. Em qualquer dos casos, puro cálculo económico. O cálculo económico que caracteriza a conduta dos *free rider* na teoria da ação coletiva abordada na introdução deste artigo.

4. CONCLUSÕES

Na COP de Paris, o Presidente Obama declarou que o Acordo era “*best chance we have to save de planet*” e, de modo geral, viveu-se, entre todas as Partes que assinaram o AP, um momento de otimismo sobre o futuro do planeta, que fez esquecer o fracasso de Copenhaga. Por primeira vez, a UE deixou de ser um “*free rider ao inverso*” porque abandonou o paternalismo de uma liderança baseada em predicar com o exemplo e conseguiu fazer de mediador entre as duas “potências poluidoras”, os EUA e a China, e trazê-las consigo para a luta coletiva contra as alterações climáticas. Mas também os EUA (o grande “*free rider*”) ganharam a sua batalha de trazer os pequenos e meios “*free riders*” a lutar contra o aquecimento global, acabando com a fratura criada pelo KP entre os “Países do Norte e os Países do Sul”. Ao contrário de Quioto, não existe em Paris um Anexo I que exclua qualquer país, senão que todos, voluntariamente, assumam compromissos específicos para reduzir as suas emissões de GEE até 2020. São já 196 os membros do AP que submeteram o correspondente compromisso nacional, representando mais de 97% das emissões globais. Logo, é possível parar o relógio do termómetro terrestre que teima em aquecer o planeta.

Todavia, os tempos de grande incerteza e complexas mudanças que vivemos vieram logo ensombrar o Acordo alcançado em Paris: primeiro, a denúncia do mesmo pelos EUA da Administração Trump, numa espécie de *remake* do velho “negacionismo das alterações climáticas” já utilizado pela Administração Bush – uma espécie *dejà vu*

climático; segundo, os sinais de alerta por parte da doutrina que critica a ambiguidade substancial do AP e a ausência de mecanismos de responsabilização *versus* sanção para dissuadir e/ou penalizar as condutas de incumprimento.

Mas, perante estas duas dúvidas fundamentadas, podemos contra-argumentar com os dois factos do “otimismo realista de Paris”. Um, que o “*Brexit* dos EUA”, de acordo com o procedimento de denúncia previsto no AP, só se pode concretizar em 2020, sendo que nos “tempos de grande incerteza e complexas mudanças” acima mencionados é difícil prever o que irá acontecer daqui a um par de anos. Dois, que uma das grandes novidades de Paris foi a rutura com a exclusividade “estato-cêntrica”. Conquanto esta tendência vinha de atrás, ficou claro em Paris que, mesmo que os EUA abandonem o Acordo, a Coligação de Estados federados norte-americanos, cidades e representantes da sociedade civil, que continuam comprometidos com o cumprimento do AP, irão apresentar o relatório da INDCs do Art. 4.º (2) do AP, caso o Departamento de Estado norte-americano não o faça.

Isto é, podemos chegar a 2020 e ter uma espécie de “Acordo de Paris a várias velocidades”, em que cada qual, voluntariamente, cumpre aquilo que foi possível neste primeiro período de cinco anos, estando a UE, como sempre, no pelotão da frente da redução de emissões do GEE e na condução de uma “revolução energética” imparável, que promete ser a característica mais marcante do século XXI. Esta União poderá não ser uma potência económica e militar no sentido do *hard power*, que se predica doutros – e estamos claramente a pensar nos EUA e na China –, mas conseguiu em Paris colocar um ponto final à história do “*free rider* ao inverso”, que lhe valeu o isolacionismo em Quioto e a indiferença em Copenhaga. A UE está amplamente acompanhada nesta luta coletiva contra umas alterações climáticas cada vez mais palpáveis e que já não são indiferentes a ninguém, nem sequer aos “negacionistas”. Neste sentido, sim, podemos dizer que a União está a exportar um modelo de comportamento mais amigo do ambiente e é, sim, uma potência em matéria de tecnologia verde e legislação ambiental.

BIBLIOGRAFIA

- ALONSO, E., 1993. *El Derecho Ambiental de la Comunidad Europea, Vol. I*. Madrid: Cuadernos de Estudios Europeus Cívitas.
- ANTUNES, T., 2006a. Agilizar ou mercantilizar? O recurso a instrumentos de mercado pela Administração Pública – implicações e consequências. In: AA. VV., 2006. *Estudos Jurídicos e Económicos em Homenagem ao Prof. Doutor António de Sousa Franco*, Vol. III. Coimbra Editora.
- _____, 2006b. *O Comércio de Emissões Poluentes à luz da Constituição da República Portuguesa*. Lisboa: AAFDL.
- BUENO, M. P., 2017. El Acuerdo de París: ¿una nueva idea sobre la arquitectura climática internacional? *Relaciones Internacionales*, (33), pp. 75-95.
- CAMPINS ERITJA, M., 1992. La realización de la política medioambiental comunitaria a través del artículo 130 S del TCEE modificado por el TUE. *Revista de Instituciones Europeas*, 19(3), pp. 905-932.
- _____, 2010. Las entidades sub-nacionales en Norteamérica y la lucha contra el cambio climático: desarrollo normativo y vinculación de sistemas de comercio de derechos de emisión. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 1(2), pp. 1-48.
- CHASEK, P., 2007. US policy in the UN environmental arena: powerful laggard or constructive leader? *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, 7(4), pp. 363-387.
- CORTI VARELA, J., 2017. Contribuciones de la Unión Europea a los desafíos que representa la protección del medio ambiente: La diplomacia europea en matéria de lucha contra el cambio climático. *Cuadernos Europeos de Deusto*, (57), pp. 193-215.
- DECISÃO 406/2009/CE DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO, de 23 de abril de 2009, relativa aos esforços a realizar pelos Estados-Membros para redução das suas emissões de gases com efeito de estufa a fim de respeitar os compromissos de redução das emissões de gases com efeito de estufa da Comunidade até 2020.

DECISÃO 2010/2/UE DA COMISSÃO, de 24 de dezembro de 2009, que estabelece, nos termos da Diretiva 2003/87/CE do Parlamento Europeu e do Conselho, uma lista dos sectores e subsectores considerados expostos a um risco significativo de fuga de carbono.

DIRETIVA 2009/29/CE DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO, de 23 de abril de 2009, que altera a Diretiva 2003/87/CE a fim de melhorar e alargar o regime comunitário de comércio de licenças de emissão de gases com efeito de estufa.

DIRETIVA 2009/31/CE DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO, de 23 de abril de 2009, relativa ao armazenamento geológico de dióxido de carbono e que altera a Diretiva 85/337/CEE do Conselho, as Diretivas 2000/60/CE, 2001/80/CE, 2004/35/CE, 2006/12/CE e 2008/1/CE e o Regulamento (CE) n.º 1013/2006 do Parlamento Europeu e do Conselho.

FAJARDO DEL CASTILLO, T., 2018. El Acuerdo de París sobre el cambio climático: sus aportaciones al desarrollo progresivo del derecho internacional y las consecuencias de la retirada de los Estados Unidos. *REDI*, 7, pp. 23-51.

KELEMEN, D. e VOGEL, D., 2010. Trading places: the role of the United States and the European Union in international environmental politics. *Comparative Political Studies*, 43(4), pp. 427-456.

PLAZA MARTÍN, C., 2005. *Derecho ambiental de la Unión Europea*. Valencia: Tirant lo Blanch, 2005. *Apud* LOZANO CUTANDA, B., 2007. Eclósión y crisis del Derecho Ambiental. *RAP*, (74), pp. 367-394; e LOZANO CUTANDA, B., 2016. Derecho Ambiental: algunas reflexiones sobre el Derecho Administrativo. *RAP*, (200).

MOTA DE CAMPOS, J., 1995. *Direito Comunitário*. Vol. I, 7ª ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, pp. 580-1 e 601.

OLSON, M., 1965. *The logic of collective action: Public goods and theory of groups*. Cambridge: Harvard University Press.

OBAMA, B., 2007. Estados Unidos, renovar el liderazgo. *Política Exterior*, 21(118), pp. 59-74.

OST, F., 1995. *A natureza à margem da lei. A ecologia a prova do direito*. Lisboa: Instituto Piaget.

REGULAMENTO (CE) n.º 443/2009 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO, de 23 de abril de 2009, que define normas de desempenho em matéria de emissões dos automóveis novos de passageiros como parte da abordagem integrada da Comunidade para reduzir as emissões de CO² dos veículos ligeiros.

ROESSING NIETO, E., 2014. California y la dimensión internacional de políticas subestatales para el cambio climático. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, 6(2), pp. 1-26.

SALINAS, S., 2018. El acuerdo de Paris de diciembre de 2015: la substitución del multilateralismo por la multipolaridad en la cooperación climática internacional. *REDI*, 7, pp. 53-76.

SERENO, A., 2013. La idea de gobernanza ambiental aplicada a las cuencas hidrográficas. *Revista Jurídica Aranzadi de Derecho Ambiental*, (24), pp. 129-170.

TORRE-SCHAUB, M., 2012. L'apport du principe de développement durable au droit communautaire: gouvernance et citoyenneté écologique. *Revue du Marché Commun et de l'Union Européenne*, (555), pp. 84-92.

WILKINSON, D., 1992. Maastricht and the Environment: the implications for the EC's Environment Policy of The Treaty on European Union. *Journal of Environmental Law*, 4(2), pp. 221-239.

WURZEL, R., LIEFFERINK, D. e CONNELLY, J., 2017. Introduction. European Union climate leadership, pp. 1-17. In: Wurzel, R., Connelly, J. e Liefferink, D., ed., 2017. *The European Union in International Climate Change Politics: Still Taking a Lead?* Abingdon: Routledge.

ANEXO

Quadro 1 – Quadro-síntese do combate às alterações climáticas do Rio (1992) a Paris (2015), até aos nossos dias. Elaboração própria.

	ONU			UE		
1992	Rio	CQNUAC				
1995		COP 1: Berlim				
1996		COP 2: Genebra				
1997		COP 3: Quioto (aprovação PK)			Assinatura do PK	EUA (Clinton)
1998		COP 4: Buenos Aires			Preparação do Livro verde sobre o CELE	
1999		COP 5: Bona			<i>Burden sharing agreement</i>	
2000		COP 6: Haia			Programa europeu para as alterações climáticas (ECCP)	
2001	COP 7: Bona			Preparação Diretiva CELE		
2002	Rio + 10 (Joansbur.)	COP 8: Marraquexe			Ratificação PK/Aprovação da 1.ª fase PK	EUA (Bush)
2003		COP 9: Milão			Diretiva CELE 2003/87/CE	
2004		COP 10: Buenos Aires				BASIC proposta "acordo de mínimos"
2005		COP 11: Montreal PK em vigor	CMP 1			
2006		COP 12: Nairobi	CMP 2		Preparação "Pacote Clima-Energia"	
2007		COP 13: Bali (negociações para substituir PK)	CMP 3		Apresentação "Estratégia 20/20/20"	
2008		COP 14:	CMP 4		Início da crise financeira	
2009		COP 15: Copenhaga	CMP 5		1ª Fase PK Objetivo: reduzir 5,2% as GEE. Realidade: Aumento de 16,2% das GEE.	EUA (Obama)
2010		COP 16: Cancún	CMP 6		Diretiva revisão CELE 2009/29/CE e outra legislação relacionada	
2011		COP 17: Durban (fundo verde ACs)	CMP 7		Efeitos da crise na "zona euro"	
2012	Rio + 20	COP 18: Doha (emenda PK)	CMP 8			China e Índia
2013		COP 19: Varsóvia	CMP 9		Decisão 1386/2013 - Programa Ambiente 2013-2020	
2014		COP 20: Lima	CMP10			
2015		COP 21: Paris AP	CMP11			
2016		COP 22: Marraquexe	CMP12	CMA 1		
2017		COP 23: Bona	CMP13	CMA 2		EUA (Trump)
2018						China
					Nova Política Clima e Energia 2030	

(*) Ficaram de fora do Pós-Quioto (também conhecido como Quioto II) países tão importantes, como o Canadá, o Japão, a Nova Zelândia e a Rússia.