



Doutoramento em Alterações Climáticas e Políticas de Desenvolvimento Sustentável

Adaptação e Mitigação das Alterações Climáticas

José Manuel Freitas de Sousa (doutorando n.º 531)

Considerações sobre os acordos comerciais transatlânticos e a adaptação às alterações climáticas

«I sympathize with those who would minimize, rather than those who would maximize economic entanglements among nations. Ideas, knowledge, science, hospitality, travel – these are things that of their nature should be international. But let goods be homespun wherever it is reasonable and conveniently possible, and above all, let finance be primarily national» .

John Maynard Keynes¹

Este ensaio procura demonstrar as contradições entre a urgente necessidade de uma adaptação dos sistemas sócio-económicos às novas realidades trazidas pelas alterações climáticas e o “business as usual” do pensamento económico, nomeadamente no que diz respeito ao comércio internacional e à protecção dos investimentos no âmbito do TTIP (Transatlantic Trade and Investment Partnership), entre a União Europeia e os Estados Unidos da América, ou do CETA (Comprehensive Economic and Trade Agreement), entre a União Europeia e o Canadá.

Por adaptação entendemos uma transformação da sociedade que permitirá não apenas lidar com as alterações climáticas já inevitáveis, mas também reduzir as emissões de gases com efeito de estufa. Esta aceção mais alargada do conceito de adaptação às alterações climáticas, abarca também o conceito de mitigação (redução das emissões de gases com efeito de estufa).

¹ Simms, Andrew e Boyle, David. The new economics. A bigger picture. London. Earthscan. 2009. p. 109

De acordo com as conclusões da conferência “Our Common Future Under Climate Change”², para evitar ultrapassar os 2 °C de aumento da temperatura média global à superfície da Terra em relação ao início da Revolução Industrial, dispomos de um orçamento global de carbono (países desenvolvidos e países em desenvolvimento) de 900 Gt (giga - 10⁹ toneladas). Ou seja, este é o limite de todas as emissões futuras compatíveis com ficarmos abaixo dos 2 °C (Celsius) e, ainda assim, com uma probabilidade de apenas 2 em 3 (66%). Isto equivale a 20 vezes as emissões de 2014. Significa isto que o mundo terá que atingir emissões nulas ou negativas (recorrendo à captura e sequestro de carbono) até ao final do séc. XXI. Tendo em conta que cerca de 80% da energia primária provém ainda de combustíveis fósseis - gás, petróleo e carvão - o desafio afigura-se colossal. Ainda para mais, se pensarmos que tal desiderato implica que cerca de 80%, 50% e 30%, respectivamente, das reservas de carvão, gás natural e petróleo terão que permanecer inexploradas no subsolo.³

De que modo estas conclusões, que não são novas, estão a ser incorporadas nas políticas públicas, nomeadamente as políticas comerciais?

A globalização das trocas comerciais é frequentemente considerada como um dado, irreversível, e positiva. As mais das vezes, ignoram-se os seus limites físicos.

«For much of earth’s history life has been removing carbon from the atmosphere [...] humanity has been reversing this process, literally turning rocks into air every time we use our vehicles or ship goods around the world. Globalization is a physical process in addition to a cultural or economic one.»⁴

Fazer deslocar um volume crescente de mercadorias de um continente para outro é uma actividade intensamente energética. Todavia, a tendência para uma crescente liberalização do comércio e do investimento internacionais, iniciada no pós-guerra com o GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) até à criação da Organização Mundial do Comércio em 1995, parece imperturbável. Aparentemente, nos meios oficiais, ninguém ousa questionar a bondade da liberalização do comércio.

² Outcome Statement Our Common Future under Climate Change 2015
http://poolo.kermeet.com/Data/kmewexV7/block/F_bedaa0dbe3d01a517f0fa7eb11d4b1a4559fae1ae868b.pdf

³ Jakob, Michael e Hilaire, Jérôme. Unburnable fossil-fuel reserves Nature. Nature. Vol. 517. Janeiro de 2015.

⁴ Brauch, Hans Günter; Dalby, Simon e Oswald Spring, Ursula. “Political Geocology for the Anthropocene”. In *Coping with Global Environment Change, Disasters and Security – Threats, Challenges, Vulnerabilities and Risks*. Berlim. Springer-Verlag. 2011. pp. 1453-1485; p. 1470

Mesmo em documentos como a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre as Alterações Climáticas, as medidas para combater as alterações climáticas não devem impedir o prosseguimento do crescimento económico e o desenvolvimento do comércio internacional (artº 3º, n.º 5).

«The Parties should cooperate to promote a supportive and open international economic system that would lead to sustainable economic growth and development in all Parties. [...] Measures taken to combat climate change, including unilateral ones, should not constitute a means of arbitrary or unjustifiable discrimination or a disguised restriction on international trade »⁵

As negociações em curso acerca do TTIP e do CETA inserem-se neste contexto de alargamento crescente da esfera do comércio internacional e da protecção dos investimentos das grandes empresas transnacionais, bem como da protecção da propriedade intelectual. Antes de analisarmos em mais detalhe as implicações destes acordos comerciais para a problemática das alterações climáticas, vejamos algumas características das práticas comerciais actuais. O célebre economista britânico David Ricardo desenvolveu a teoria das vantagens comparativas para justificar uma divisão internacional do trabalho. Esta teoria, embora sofisticada, servia os interesses da potência económica dominante da época, que procurava assim alargar os seus mercados. Os países especializar-se-iam nos sectores onde obtivessem maiores vantagens comparativas. O custo do trabalho é um factor essencial neste cálculo. Diferenças substanciais no custo de mão-de-obra e energia relativamente barata fazem com que matérias-primas e produtos inacabados percorram o mundo em busca de mão-de-obra barata não qualificada para as processar ou montar, sem incorporar os respectivos custos ambientais, nomeadamente as emissões com gases de estufa, no custo final do produto. Eis um exemplo, o salmão da Noruega:

«First the fish is taken to port in Norway, where it is frozen and transferred to another vessel, which will take it to a larger port, probably Hamburg or Rotterdam, where it will be transferred to another ship and shipped to China [...] There the whole salmon will be thawed and processed on a sprawling, neonlit factory floor where squads of young women [...] skin, debone and fillet the fish. It will then be refrozen, packaged, stowed on another container ship and sent to a supermarket in Europe or North America. [...] and sold as “fresh”»⁶

⁵ UNFCCC. Convention on Climate Change 1990.

⁶ Rubin, Jeff. Why your world is about to get a whole lot smaller. London. Virgin Books. 2009. p. 2

Por outro lado, abundam os exemplos de importação e exportação simultânea de produtos praticamente idênticos, apenas diferenciados pela marca. Este tipo de trocas comerciais ocorre também nos próprios mercados domésticos:

«Ships and lorries pass each other in the night carrying virtually identical goods back and forth between countries. [...] It is the same story with boneless chicken: 44.000 tonnes in and 51.000 tonnes out. And chocolate covered waffles: 17.200 tonnes in and 17.600 tonnes out. Jelly sweets back and forth to Italy, and ice cream from the UK to Sweden and back.»⁷

Manifestamente, este sistema económico com as suas longas e complexas cadeias de distribuição não é eficiente, porque não considera os reais custos ambientais da utilização da energia. Nem se trata, tão pouco, de comércio de bens vitais, inexistentes no território em análise, neste caso o Reino Unido.

Analisemos então o que se sabe sobre o TTIP e o CETA no domínio que nos interessa, os impactos sobre os mercados energéticos, as emissões de gases com efeito de estufa e a regulamentação ambiental. O CETA já foi objecto de um acordo entre o Canadá e a União Europeia, prevendo-se que o seu processo de ratificação ocorra até ao Outono de 2015. Serve também de modelo para o que pode vir a ser o TTIP, desta feita entre os EUA e UE.

Segundo a ONG francesa ATTAC, o TTIP “afunda” o clima e a transição para uma economia sustentável. Estes acordos comerciais são, na realidade, muito mais do que isso. Pode mesmo considerar-se que subvertem a ordem constitucional das democracias, conferindo poderes desmesurados às empresas transnacionais de ambos os lados do Atlântico. Não se trata apenas de reduzir as tarifas aduaneiras e outros entraves ao comércio (contingentes, normas técnicas, etc.). O âmbito destes acordos abarca as ajudas de Estado, os apoios e subvenções, as normas sanitárias, a contratação pública a todos os níveis da administração, federal ou nacional, estadual e local, e acima de tudo, um mecanismo de resolução de disputas - Investor-State-Dispute-Settlement (ISDS) - que permite que uma empresa processe um Estado se considerar que os seus investimentos são prejudicados por qualquer legislação que altere o enquadramento de política energética ou ambiental. As disputas são reguladas por um tribunal arbitral,

⁷ Simms, Andrew e Boyle, David. The new economics. A bigger picture. London. Earthscan. 2009. p. 109

contornando o sistema legal tradicional. Frequentemente, os “árbitros” são “advogados de negócios” (“avocat d’affaires”), com interesses no meio sobre os quais arbitram. Na realidade, este tipo de mecanismo está já incorporado em muitos acordos internacionais. Um exemplo de uma acção deste tipo foi lançado pela empresa sueca Vattenfall contra o Governo Alemão, no âmbito do Tratado da Carta da Energia (Energy Charter Treaty), por este ter decidido abandonar a utilização de energia nuclear. O pedido de indemnização é de 3.7 mil milhões de euros.

É frequente a alusão à dificuldade de implementar medidas de combate às alterações climáticas a nível internacional, uma vez que não existe um poder que faça cumprir os acordos. Curiosamente, no âmbito das regras da Organização Mundial do Comércio, têm sido bem-sucedidas acções contra a implementação de projectos apoiados por autoridades locais sob o pretexto de configurarem “tratamento nacional” preferencial.

«Just as the U.S. has acted against local renewable supports in China and India, so Japan and then the European Union let it be known that they considered Ontario’s local content requirement to be a violation of World Trade Organization rules.»⁸

Nas palavras de Naomi Klein, este conflito parece bizarro, num contexto de emergência climática onde a recriminação mútua por falta de empenho na mitigação das emissões é moeda corrente, sobretudo entre os EUA e a China.

Um dos objectivos do TTIP ou do CETA é uniformizar a regulamentação em ambos os lados do Atlântico, nomeadamente em matéria energética e ambiental. Para tal prevê uma “cooperação regulatória” que na prática significa a participação dos lobbies das indústrias na redacção da regulamentação. É de recear que os padrões sejam uniformizados por baixo. Mesmo sem o CETA, foi possível verificar o passo atrás dado pela Comissão Europeia na directiva sobre a qualidade dos combustíveis, sob pressão do governo canadiano para não excluir as areias betuminosas de Alberta, dadas as emissões acrescidas que lhes estão associadas.

No mandato atribuído à Comissão Europeia para negociar o TTIP, apesar de vagas alusões à protecção do ambiente, esta deve assegurar um pleno acesso às matérias-primas.

⁸ Klein, Naomi. This changes everything. Capitalism vs. the climate. London. Penguin Books.2014 p. 68

«Les négociations devraient viser à garantir un environnement économique ouvert, transparent et prévisible en matière d'énergie et un accès illimité et durable aux matières premières.»⁹

A intenção é assegurar o fim das restrições às exportações de gás e petróleo dos EUA, abrindo assim a porta à intensificação da exploração de gás de xisto, apesar dos estudos que o qualificam como provocando maiores emissões que o próprio carvão, sobretudo se for liquefeito para exportação.¹⁰

Estes tratados de comércio livre são sempre apresentados como promotores do crescimento económico, criadores de mais emprego, visando proteger e estimular a inovação tecnológica, etc. Embora raramente disputadas de um ponto de vista teórico, estas afirmações sobre os benefícios do comércio livre e da redução do papel regulamentador do Estado revestem um pendor fortemente ideológico. Na realidade, trata-se de promover os interesses das grandes empresas internacionais, normalizando por baixo todo o tipo de regras que condicionam a sua actividade e portanto a sua rentabilidade. A crescente desigualdade de rendimentos e de riqueza não é indiferente para a problemática das alterações climáticas. O “quadrado da insustentabilidade” inclui as iniquidades de desenvolvimento que não podem ser separadas da resolução dos outros problemas.

Vejamos cada um dos aspectos deste repertório ideológico associado ao comércio livre e afins (protecção dos investimentos e defesa da propriedade intelectual).

- O comércio livre é sempre desejável, porque promove o crescimento económico e a criação de emprego.

Mesmo sem tecer considerações sobre se o crescimento económico é desejável, sobretudo para os países desenvolvidos e num contexto de acelerada degradação ambiental, não é de todo óbvio que a liberalização do comércio seja o melhor instrumento para o progresso económico e a criação de emprego, mesmo que seja esta a via defendida por todas as organizações internacionais, do FMI ao Banco Mundial. Na realidade, todos os países ricos recorreram à protecção contra a concorrência na fase de desenvolvimento de indústrias nascentes. Só

⁹ Mandato Comissão Europeia negociação TTIP. Obtido em: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11103-2013-REV-1-DCL-1/fr/pdf>

¹⁰ Climate or TTIP make your choice!. ATTAC France. Obtido em: https://france.attac.org/IMG/pdf/note_tafta_lima_-en.pdf

depois de atingirem a maturidade, liberalizaram progressivamente o comércio com o exterior.

«[...]free trade is *not* the the best path to economic development . Trade helps economic development only when the country employs a mixture of protection and open trade, constantly adjusting it according to its changing needs and capabilities»¹¹

- A intervenção do Estado na economia é sempre negativa. É necessário dismantlar os monopólios públicos, privatizando-os. O Estado não deve escolher “vencedores”; deve limitar-se a corrigir as “falhas de mercado”.

Na realidade, a importância do Estado enquanto empreendedor e tomador de riscos tem sido menorizada, em favor da exaltação da iniciativa privada de que Steve Jobs é um ícone. A realidade é contudo bastante diversa. Revoluções como a da Internet ou as energias renováveis não teriam sido possíveis sem o financiamento público e a aposta na investigação de base sem retorno imediato.

«[...] most of the radical, revolutionary innovations that have fuelled the dynamics of capitalism – from railroads to the Internet, to modern-day nanotechnology and pharmaceuticals – trace the most courageous, early and capita-intensive ‘entrepreneurial’ investments back to the State»¹²

Curiosamente, Steve Jobs, e a famosa empresa que fundou, a Apple, foi um dos que capitalizou com o investimento público (cap. 5 da obra citada).

- A protecção da propriedade intelectual através dos TRIPS (Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights) é essencial para estimular a inovação.

Embora alguma protecção seja legítima, os TRIPS alargaram o âmbito e a extensão dos prazos das patentes, contribuindo para dificultar o acesso a tecnologia pelos países em desenvolvimento.

«This agreement (TRIPS) has widened the scope, extended the duration and heightened the degree of protection for IPRs (intellectual property rights) to an unprecedented extent, making it much more difficult for developing countries to acquire the new knowledge they need for economic development.»¹³

¹¹ Chang, Ha-Joon. *Bad Samaritans. The guilty secrets of rich nations & the threat to global prosperity*. London. Random House Business Books. 2008. p. 83

¹² Mazzucato, Mariana. *The entrepreneurial State. Debunking public vs private sector myths*. London. Anthem Press. 2013. p. 3

¹³ Chang, Ha-Joon. *Bad Samaritans. The guilty secrets of rich nations & the threat to global prosperity*. London. Random House Business Books. 2008 p.123

Além disso, como vimos acima, assistiu-se frequentemente a uma apropriação privada de investimento público sem contrapartidas que deveria limitar a protecção abusiva da propriedade intelectual, senão anulá-la completamente. Ademais, o conhecimento alimenta-se em rede, os resultados de uns são suporte para outros num processo de retroalimentação constante, estimulando a inovação. Uma excessiva protecção da propriedade intelectual pode asfixiar todo este processo. É o que um autor designa por “tragédia dos anticomuns”.

«Gridlock is a paradox. Private ownership usually increases wealth, but too much ownership has the opposite effect: it wrecks markets, stops innovation, and costs lives»¹⁴

Estas considerações são relevantes para a desejada adaptação às alterações climáticas na medida em que revelam que muito dificilmente será possível obter a tão necessária transformação económica e social profunda se continuarmos apegados a este tipo de ideologia neoliberal.

Referências:

Brauch, Hans Günter; Dalby, Simon e Oswald Spring, Ursula. “Political Geocology for the Anthropocene”. In *Coping with Global Environment Change, Disasters and Security – Threats, Challenges, Vulnerabilities and Risks*. Berlim. Springer-Verlag. 2011. pp. 1453-1485

¹⁴ Heller, Michael. *The Gridlock economy. How too much ownership wrecks markets, stops innovation, and costs lives*. New York. Basic Books. 2008. p. 2

Chang, Ha-Joon. Bad Samaritans. The guilty secrets of rich nations & the threat to global prosperity. London. Random House Business Books. 2008

Chang, Ha-Joon. 23 things they don't tell you about capitalism. London. Penguin Books. 2010.

Climate or TTIP make your choice!. ATTAC France. Obtido em: https://france.attac.org/IMG/pdf/note_tafta_lima_-en.pdf

Heller, Michael. The Gridlock economy. How too much ownership wrecks markets, stops innovation, and costs lives. New York. Basic Books. 2008.

Jakob, Michael e Hilaire, Jérôme. Unburnable fossil-fuel reserves Nature. Nature. Vol. 517. Janeiro de 2015.

Klein, Naomi. This changes everything. Capitalism vs. the climate. London. Penguin Books. 2014

Mandato Comissão Europeia negociação TTIP.
<http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11103-2013-REV-1-DCL-1/fr/pdf>

Mazzucato, Mariana. The entrepreneurial State. Debunking public vs private sector myths. London. Anthem Press. 2013

Rubin, Jeff. Why your world is about to get a whole lot smaller. London. Virgin Books. 2009.

Simms, Andrew e Boyle, David. The new economics. A bigger picture. London. Earthscan. 2009

STOP TTIP! <https://stop-ttip.org/what-is-the-problem-ttip-ceta/faqs/>