

DE QUIOTO A MOÇAMBIQUE

Uma Análise à Implementação do Protocolo de Quioto em Moçambique

PAULA DE CASTRO SILVEIRA
Mestre em Ciências Jurídico-Ambientais
Assistente Convidada da Faculdade de Direito de Lisboa*

Resumo: Será que Moçambique chegou a Quioto? É, sem dúvida, a questão que se coloca, hoje, quando estamos há, exactamente, um ano do fim do primeiro período de validade do Protocolo de Quioto. Pelo que, de forma a viabilizar a análise sobre a implementação, real ou aparente, deste Protocolo em Moçambique, pretendemos aqui, depois de uma breve exposição sobre os antecedentes históricos, origem e especificidades do mesmo, examinar os mecanismos de flexibilidade que apresenta. Mais concretamente, o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL), seus requisitos, pressupostos e etapas do processo para, por fim, determo-nos ao caso específico de Moçambique.

Palavras-Chave: Protocolo de Quioto; Moçambique; Mecanismos de Flexibilidade; Mecanismo de Desenvolvimento Limpo; MDL.

Índice: Introdução; **1.** Antecedentes Históricos; **2.** Protocolo de Quioto; **3.** Responsabilidades Comuns, mas diferenciadas; **4.** Países em Desenvolvimento vs. Países Desenvolvidos; **5.** Mecanismos de Flexibilidade; **6.** Mecanismo de Desenvolvimento Limpo; **7.** Órgãos Competentes; **8.** Etapas do Processo; **9.** E, Afinal, Quioto chegou a Moçambique?; **Conclusão.**

Introdução

Falta cerca de um ano para o término do primeiro período de compromissos de redução das emissões de Gases com Efeito de Estufa¹ (GEE) assumidos no âmbito do Protocolo à Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, também designado como Protocolo de Quioto (adiante Protocolo), e ainda não se sabe o que virá depois de 2012. Com efeito, parece-nos que, nesta fase, é sobremaneira importante fazer um balanço acerca da sua implementação em Moçambique. Para, dessa forma, podermos identificar o que correu bem, ou mal, e não repetir os erros do passado nesse futuro que se avizinha pós-Quioto.

Assim, de forma a viabilizar esta análise sobre a implementação, real ou aparente, do Protocolo em Moçambique, vamos, depois de uma breve exposição sobre os antecedentes históricos, origem e especificidades do mesmo, examinar os mecanismos de flexibilidade por si criados. Mais concretamente, o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL), seus requisitos, pressupostos e etapas do processo para, por fim, determo-nos ao caso concreto de Moçambique.

*Assistente-Convidada da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, responsável pela regência da Cadeira de Direito do Ambiente na Unizambeze (Beira), no ano lectivo 2010/2011, ao abrigo do Protocolo de Cooperação celebrado entre o Instituto de Cooperação Jurídica da FDL e aquela Universidade.

¹ Nesta primeira fase, os Gases com Efeito de Estufa (GEE) abrangidos no âmbito do Protocolo de Quioto são aqueles que constam do ANEXO A, desse documento. E são, nomeadamente, o Dióxido de Carbono (CO₂); Metano (CH₄); Óxido Nitroso (N₂O); Hidrofluorcarbonetos (HFC_s); Perfluorcarbonetos (PFC_s) e Hexafluoreto de Enxofre (SF₆).

1. Antecedentes Históricos

Para conhecer o Protocolo e, por maioria de razão, o impacto que teve, e tem, em Moçambique, é necessário retrocedermos a Junho de 1988, em Toronto, no Canadá, aquando da realização da Conferência Mundial sobre Alterações Climáticas – “*The Changing Atmosphere: Implications for Global Security*” – que, entre outras coisas, criou o Painel Intergovernamental para as Alterações Climáticas (adiante designado IPCC, sigla da designação em inglês², como é geralmente conhecido).

Ora, em 1990, o IPCC publica o seu primeiro relatório atestando que a influência humana nas alterações climáticas representam uma ameaça à humanidade e, com isso, marca uma reviravolta histórica no que respeita a assumpção do fenómeno no seio da comunidade científica e política. Consequentemente, a partir dessa data, intensifica-se uma onda de negociações com vista a promover formas de cooperação e comprometimento relativamente à diminuição de emissões de Gases com Efeito Estufa e ao uso de tecnologias ditas “limpas”.

Nessa sequência, em 1992, dá-se a aprovação do texto da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento³. A Convenção, como será a partir de agora designada, estabelecia que as Partes integrantes do seu Anexo I, referidas como Partes do Anexo I, (países pertencentes, em 1992, à OCDE – Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico e, também, pelas antigas Repúblicas Socialistas da União Soviética) deveriam adoptar políticas e medidas de mitigação capazes de fazer

² *Intergovernmental Panel on Climate Change*.

³ *United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC)*.

com que os seus níveis de emissão antrópica⁴ de Gases de Efeito Estufa (GEE) retornassem aos níveis de 1990.

No entanto, como este compromisso não continha linhas precisas de actuação das diferentes Partes Contratantes foi aprovado na sua Terceira Conferência das Partes (COP 3), realizada em Quioto, no Japão, um protocolo com metas precisas e quantitativas de redução de GEE. Nascia, então, o famoso Protocolo de Quioto.

2. Protocolo de Quioto

Aprovado em 11 de Dezembro de 1997, o Protocolo de Quioto, adiante designado Protocolo, é um Tratado que complementa e reforça a Convenção, adoptando os mesmos objectivos, princípios, órgãos e mecanismos. Sendo, como tal, condição *sine qua non* à sua adesão, a adesão prévia à Convenção. O que faz com que uma denúncia a mesma signifique, automaticamente, uma denúncia ao Protocolo.

Quanto à sua entrada em vigor, o art. 25º dispõe que “... *entra em vigor no nonagésimo dia após a data em que pelo menos 55 partes da Convenção, englobando as partes incluídas no Anexo I que contabilizarem no total pelo menos 55 por cento das emissões totais⁵ de carbono em 1990 das Partes incluídas no Anexo I, tenham depositado seus instrumentos de ratificação, aceitação, aprovação ou adesão*”. Ou seja, dois requisitos são exigidos: primeiro, que 55 partes ratifiquem-no; depois, que dentro deste número se encontrem

⁴ Que é o mesmo que dizer: causadas pelo Homem.

⁵ “*La decisión de Estados Unidos de no ratificar el protocolo, anunciada en 2001, generó incertidumbre acerca de las posibilidades que tenía el protocolo de salir adelante, dado que las emisiones de este país representaban en 1990 el 36% del total de emisiones de gases de efecto invernadero.*” Mónica Carneiro, Carlos de Miguel y Guillermina Yanguas, Cumplir con Kioto en España y en Portugal, *in* Actualidad Jurídica Uría y Menendez, 11-2005, pp. 25-37.

Partes do Anexo I, cujas emissões signifiquem pelo menos 55% das emissões totais verificadas em 1990. Esta foi assim, a forma encontrada para garantir a eficácia do mesmo e, paralelamente, potenciar um maior comprometimento dos países desenvolvidos, historicamente responsáveis pelos elevados níveis de GEE presentes na atmosfera terrestre.

No entanto, isto fez com que o Protocolo assinado em 1997, apenas iniciasse a sua vigência a 16 de Fevereiro de 2005, na sequência da ratificação da Rússia, a 4 de Novembro de 2004, país responsável por 17% das emissões de CO₂ no ano de 1990 e que, por isso, permitiu que o somatório das Partes do Anexo I atingisse 55% das emissões de 1990.

Assim, tendo em vista a diminuição das emissões de GEE, o Protocolo impõe aos países desenvolvidos (também conhecidos como, Partes do Anexo I⁶), entre 2008 e 2012, uma redução das emissões de gases que provocam o efeito de estufa⁷: Dióxido de Carbono (CO₂), Metano (CH₄), Óxido Nitroso (N₂O), Hidrofluorcarbonetos (HFC_s), Perfluorcarbonetos (PFC_s) e Hexafluoreto de Enxofre (SF₆) em, pelo menos, 5% abaixo dos níveis registados em 1990⁸. Nesse sentido, cada Parte do Anexo I recebeu uma meta de redução dos níveis de poluição diferenciada, metas estas que estão listadas no Anexo B do Protocolo⁹.

⁶ Também previstos no Anexo II do Protocolo à Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas.

⁷ Anexo I da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas.

⁸ Artigo 3º, do Protocolo à Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas.

⁹ Anexo II da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas.

3. Princípio das Responsabilidades Comuns, mas Diferenciadas

Apesar de defender a imposição de metas quantificadas de redução de GEE, como forma de proteger o sistema climático para as gerações presentes e futuras, o Protocolo assume que existe uma diferença a ser levada em consideração entre os países desenvolvidos e os países em vias de desenvolvimento. Diferença esta que reside, sobretudo, no facto dos primeiros serem os responsáveis directos pelo aumento das emissões de GEE verificadas a partir da Revolução Industrial.

Com efeito, o Protocolo distingue-os em Partes incluídas no Anexo I e Partes não incluídas no Anexo I da Convenção. E o que significa isto? Ora, o Protocolo, tal como a Convenção, diferencia, à partida, as Partes inseridas no Anexo I, constituídas por países desenvolvidos, aos quais foram atribuídas metas fixas de redução de GEE. E, pelos países com economias ditas em transição para economias de mercado, aos quais se atribuiu um regime especial. Estes usufruem de um estatuto que lhes atribui a faculdade de prorrogar, por alguns anos, o cumprimento das metas impostas pelo Protocolo ou de usar como ano de base, outro que não 1990, dando-lhes assim, uma maior flexibilidade para alcançar os objectivos estabelecidos¹⁰.

E, por fim, não previstos no Anexo I, temos os países em vias de desenvolvimento, como é o caso de Moçambique, que não têm metas fixas de redução de emissões, mas que devem enveredar esforços no sentido de diminuir o nível de emissões de GEE. Não obstante, caso isto não se traduza propriamente numa redução, não se verifica nenhum incumprimento

¹⁰ Artigo 3º, do Protocolo à Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas.

no âmbito do Protocolo, porque se presume que esse aumento esteja, directamente, relacionado com o crescimento económico, imprescindível ao desenvolvimento dos mesmos.

Ora, o Protocolo assenta na necessidade de responsabilização dos países desenvolvidos e na necessidade de cooperação, destes, com os países em vias de desenvolvimento. E fá-lo através da consagração do princípio das responsabilidades comuns, porém, diferenciadas. No âmbito do qual, devem ser levadas em consideração as necessidades específicas e especiais de cada parte, principalmente das que estejam mais vulneráveis às mitigações climáticas.

Nesse sentido, ficou estipulado que os países em desenvolvimento não podem ser cobrados de forma a causar danos ou prejuízos em suas economias, já que estariam a ser responsabilizados por encargos que não podem assumir e dos quais não foram os agentes directamente causadores¹¹.

Assim, o princípio das responsabilidades comuns, porém, diferenciadas está, dessa forma, em directa consonância com o princípio do poluidor-pagador, que estabelece que aquele que fez o uso irracional do meio ambiente deve ser o responsável pela reparação do dano que causou. Cria, dessa forma, uma relação de causa/efeito, onde o poluidor deve responsabilizar-se, não podendo penalizar aqueles que mantiveram uma conduta ecologicamente mais equilibrada ou aqueles que não contribuíram significativamente para a prática do facto.

¹¹ Artigo 10º, do Protocolo à Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas.

Com efeito, nas negociações das metas de redução de GEE, os governos aceitaram níveis diferenciados, que permitiram que os países desenvolvidos negociassem valores individuais que produzissem, no conjunto, uma redução de pelo menos 5% das emissões de GEE verificadas em 1990. A União Europeia aceitou uma redução de 8%, usando um critério de "bolha". Ou seja, aceitou uma redução unitária para a União e, posteriormente, atribuiu metas aos seus Estados-Membros de acordo com as suas capacidades. Os Estados Unidos da América (EUA) acordaram numa redução de 7% e o Japão, num corte de 6%. A Rússia concordou apenas em estabilizar as emissões nos níveis de 1990 e alguns países, como a Austrália e a Islândia, foram autorizados a aumentar as suas emissões.

4. Países em Desenvolvimento vs. Países Desenvolvidos

A extensão das metas aos países em desenvolvimento, como o Brasil, a Índia e a China (estes, actualmente, grandes emissores de GEE, devido ao crescimento exponencial verificado nos últimos anos, ao tipo de energia que utilizam, baseada sobretudo em combustíveis fósseis e aos desmatamentos constantes) foi defendida pelos EUA na elaboração do Protocolo e usada como argumento pelo presidente George W. Bush para rejeitá-lo¹², em 2006. Chegando mesmo, este tema, a ser apresentado para discussão na

¹² O governador republicano da Califórnia, Arnold Schwarzenegger, anunciou no dia 30 de Agosto de 2006, ter assinado um acordo histórico com o parlamento californiano para reduzir as emissões de gás com efeito de estufa, decisão que se demarca da política do governo federal. A Califórnia é assim, o primeiro Estado dos Estados Unidos a comprometer-se a reduzir as suas emissões de gás com efeito de estufa, conforme o Protocolo de Quioto.

A estratégia de redução, passa pela criação de um modelo de comércio de emissões semelhante ao modelo Europeu e que tem sido rejeitado pelo Presidente Americano. A criação deste sistema depende da aprovação da *Global Warming Solutions Act* que visa a redução das emissões de gases com efeito de estufa, em que o Estado da Califórnia é o 12º maior emissor do mundo.

COP 3 através de uma proposta da Nova Zelândia que, no entanto, não foi adoptada e mereceu por parte dos países em desenvolvimento¹³ grande oposição¹⁴.

Mas terá esta oposição fundamento? Vejamos, a dúvida que se coloca é a de saber até que ponto estas metas de redução de emissões não geram desigualdades não justificadas entre as Partes. Ou até, se é justificável a imposição de metas de redução a certos países e a outros não.

Os países industrializados, com aproximadamente 20% da produção global, são responsáveis por 60% das emissões anuais de Dióxido de Carbono (CO₂) e só o maior emissor, os EUA, é responsável por mais de 20% desse total. Entre 1950 e 1992, os países industrializados produziram 74% e os EUA 28% do total acumulado das emissões mundiais de CO₂, que permanecem na atmosfera durante muitos anos.

Assim, por um lado temos os países desenvolvidos que entendem que a ausência de compromissos legalmente vinculativos por parte dos países em desenvolvimento coloca as suas indústrias numa situação de desvantagem e mina a eficácia do Protocolo no domínio do ambiente.

¹³ “A comunidade internacional espera de Quioto um compromisso firme para a protecção do sistema climático do planeta e, por conseguinte, para a qualidade de vida e a própria sobrevivência de gerações futuras. Nas negociações de Quioto, os países desenvolvidos, responsáveis pela maior parte das emissões de gases de efeito estufa no planeta, devem, inequivocamente, fazer frente à responsabilidade de reduzir suas emissões em uma quantidade apropriada que evite as sérias consequências da mudança do clima. Espera-se, nesse sentido, que os países desenvolvidos respeitem o compromisso internacional adotado em Berlim há dois anos e tomem a liderança na solução de um problema ambiental causado principalmente por seus padrões insustentáveis de consumo e produção” in Pronunciamento do Presidente Fernando Henrique Cardoso à COP3 (www.mct.gov.br).

¹⁴ “Uma proposta não pertinente entrou pelas portas dos fundos e pode comprometer o sucesso da Conferência.” in Intervenção da Delegação Brasileira sobre a proposta da Nova Zelândia (www.mct.gov.br).

E, no outro verso da medalha, os países em desenvolvimento que são, na sua grande maioria, contra compromissos formais, ainda que voluntários, que estabeleçam limites máximos para as suas emissões. Invocando, para tal, que as suas emissões *per capita* continuam a ser baixas comparadas com as dos países industrializados e que são condição necessária ao seu desenvolvimento económico. Mas será este desenvolvimento, um desenvolvimento sustentável?

Não é fácil alcançar um consenso, no entanto, parece-nos que, a cumprir-se o princípio das responsabilidades comuns, porém, diferenciadas, os países em desenvolvimento beneficiariam se num futuro, próximo, optassem pela aceitação de metas voluntárias, num primeiro momento. Uma vez que, teriam a garantia que a fixação das suas metas iriam obedecer a requisitos de equidade e justiça social e usufruiriam das vantagens que advêm pertencerem ao “pelotão da frente” no combate às alterações climáticas. Quer politicamente, uma vez que posicionavam-se de forma activa perante a comunidade internacional, quer economicamente, visto que passavam a ter a faculdade de, para além de receptores, serem investidores no mercado de emissões, tornando assim, o seu posicionamento ambiental, num modo mais lucrativo.

Tanto assim é que, existe já um grupo de países em desenvolvimento, entre os quais se encontra a Argentina, que já se mostraram dispostos a ter em consideração a questão, desde que, os países industrializados cumpram a promessa de tomar a iniciativa e as responsabilidades sejam partilhadas de uma forma equitativa.

Veja-se, quanto a isso, o êxito conseguido no que se refere à redução das emissões de gases que destroem a camada de ozono, nos termos do Protocolo de Montreal sobre as Substâncias que Empobrecem a Camada de Ozono, adoptado em 16 de Setembro de 1987. Nos termos do qual, os países desenvolvidos acordaram em liderar a acção tendente a reduzir os Clorofluorcarbonetos (CFC) nocivos e em dar apoio financeiro e técnico, tendo em vista ajudar os outros países a procederem da mesma maneira. E, em que os países em desenvolvimento aceitaram a fixação de metas de redução das suas emissões com um “período de latência” de dez anos. Com efeito, para alcançar os objectivos e metas estabelecidas, as Partes Não Anexo I poderiam comprometer-se mais seriamente, não obstante, num primeiro momento ser ainda de forma muito singela, demonstrando assim a sua forte convicção e intenção em dar continuidade e ser parte integrante deste importantíssimo acordo de âmbito mundial.

Assim, neste primeiro momento de aplicação do Protocolo de Quioto, quanto a nós, as Partes Não Anexo I, e muitos já começaram, devem investir em tecnologias limpas e energias menos poluentes. Por um lado, porque os graves problemas de qualidade do ar estão já a afectar a saúde humana e o ambiente nessas localidades e, por outro, porque, como não têm metas a reduzir, podem aproveitar os mecanismos de flexibilidade criados pelo Protocolo para financiar o seu desenvolvimento economicamente sustentável.

5. Mecanismos de Flexibilidade

Com efeito, apesar de não terem sido, nesta fase, impostas metas de redução aos países em desenvolvimento, os mesmos não foram colocados de parte, nem tão pouco afastados,

da realização dos objectivos do Protocolo, criando-se assim mecanismos de ligação entre as Partes do Anexo I e as dele não integrante. E em que se traduz esta relação? Na implementação dos mecanismos de flexibilização¹⁵.

Ora vejamos, estes mecanismos ditos de flexibilização, como o nome indicia, visam facilitar e viabilizar o cumprimento das metas de redução de GEE impostas no âmbito do Protocolo. E fazem-no através de diferentes meios, nomeadamente:

- i. Comércio de Emissões – Mecanismo este, que consiste na transacção de direitos de emissão de GEE entre as Partes, com vista à obtenção dos créditos necessários para cumprir as metas estipuladas;
- ii. Implementação Conjunta (IC) ou “*Joint Implementation*” (JI) – Este mecanismo, que encontra consagração no art.º 6º do Protocolo, tal como o MDL, funciona com base no desenvolvimento de projectos ambientalmente sustentáveis, no sentido em que a sua implementação deve significar uma redução de emissões de GEE. As quantidades de emissões evitadas serão assim, transformadas em Unidades de Redução de Emissões (URE) e atribuídos ao país investidor do projecto. Nos casos de projectos de JI, ambos os países têm de ter compromissos de redução ao abrigo do Protocolo de Quioto, o que significa que, ambos devem ser Parte do Anexo I.

¹⁵ “Otras opciones de mitigación comprenden la mejora de la eficiencia energética, la preferencia de combustibles que dependan menos intensivamente del carbono, la energía nuclear, las fuentes de energía renovables, el perfeccionamiento de los sumideros biológicos y la reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero diferentes del CO₂.” (Special Report on Carbon Dioxide Capture and Storage, **Special Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change** Bert Metz, Ogunlade Davidson, Heleen de Coninck, Manuela Loos and Leo Meyer (Eds.) The Edinburgh Building Shaftesbury Road, Cambridge CB2 2RU ENGLAND)

- iii. Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) ou *“Clean Development Mechanism”* (CDM) – Este meio se encontra previsto no art.º 12º do Protocolo e também se configura como um mecanismo de desenvolvimento de projectos de desenvolvimento sustentável. Difere do anterior por envolver, por um lado, países sem compromissos de redução de emissões e, por outro, Partes do Anexo I.

Do exposto, o Protocolo pretendeu criar uma interacção entre as partes no sentido de, por um lado, permitir que os países em desenvolvimento, com o auxílio dos países desenvolvidos, alcancem um desenvolvimento sustentável e ecologicamente equilibrado, e por outro, assistir as Partes do Anexo I no cumprimento dos seus compromissos quantificados de limitação e redução de emissões de GEE.

Com efeito, os dois primeiros mecanismos são exclusivos às Partes do Anexo I e o terceiro, o MDL, possibilita aos países em desenvolvimentos auxiliarem na preservação e equilíbrio climático global. Como tal, sendo Moçambique uma Parte Não Anexo I, para avaliar a efectiva implementação do Protocolo em Moçambique, teremos que compreender melhor em que se traduz afinal o MDL.

6. Mecanismo de Desenvolvimento Limpo

No âmbito do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo, uma empresa ou Governo¹⁶ de uma Parte do Anexo I (país industrializado e investidor) pode investir num projecto localizado numa Parte Não Anexo I (país em desenvolvimento e receptor) que reduza as emissões de

¹⁶ Parágrafo 9, artigo 12, do Protocolo de Quioto: *“A participação no mecanismo de desenvolvimento limpo, incluindo nas actividades mencionadas no parágrafo 3(a) acima e na aquisição de reduções certificadas de emissão, pode envolver entidades privadas e/ou públicas e deve sujeitar-se a qualquer orientação que possa ser dada pelo conselho executivo do mecanismo de desenvolvimento limpo.”*

GEE (CO₂, metano, entre outros) provenientes, nomeadamente, de actividades ligadas ao sector da energia, indústrias transformadoras e de construção, transportes, produção de metais, indústria química e mineral, tratamento de resíduos, entre outras, todas previstas no Anexo A do Protocolo. Em consequência, são emitidos Certificados de Redução de Emissões (CRE) que podem, posteriormente, ser transaccionados no âmbito do Comércio de Emissões, mecanismo já referido, ou serem utilizados para cumprir directamente a meta imposta pelo Protocolo às Partes do Anexo I.

Mas vejamos mais aprofundadamente os pressupostos da implementação de um MDL. E, para tal, importa ter em mente antes de mais que a ratificação do Protocolo¹⁷ é condição indispensável para a participação em projectos de MDL, tanto como parte investidora, como enquanto parte receptora de projectos. Posto isto, nos termos do art.º 12º do Protocolo, devem-se verificar alguns requisitos essenciais e cumulativos, a saber:

- A participação voluntária aprovada por cada Parte envolvida. Com efeito, as Partes devem acordar, entre si, a implementação dos projectos de MDL. Ora, por serem países soberanos, não deve haver pressão por parte de nenhum deles para que o outro aceite participar nessas actividades. Como tal, não podem ser implementadas qualquer tipo de medidas restritivas de Direito, para obrigar a parte contrária a participar nos projectos de MDL. De tal modo que, esta voluntariedade deve ser

¹⁷ Alínea b), parágrafo 3, artigo 12, do Protocolo de Quioto: “As Partes incluídas no Anexo I podem utilizar as reduções certificadas de emissões, resultantes de tais actividades de projetos, para contribuir com o cumprimento de parte de seus compromissos quantificados de limitação e redução de emissões, assumidos no Artigo 3, como determinado pela Conferência das Partes na qualidade de reunião das Partes deste Protocolo.”

atestada tanto pelo País da parte investidora, como pelo da parte receptora do investimento, através dos seus organismos competentes.

A voluntariedade, no entanto, necessita de ser analisada de um duplo ponto de vista, primeiramente como já se viu, no que diz respeito às relações entre dois Estados soberanos e, depois, no que concerne às relações internas dentro do país receptor do projecto entre o Governo e as instituições que participam na implementação das actividades de MDL. Isto porque, não pode haver por parte do país receptor, qualquer pressão no sentido de impor internamente que entidades desenvolvam ou patrocinem tais projectos. Caso contrário, ele estará a desacreditar os certificados de carbono do seu país.

- “Benefícios reais, mensuráveis e de longo prazo relacionados com a mitigação da mudança do clima”. Nos termos deste requisito importa ter em consideração que, para atingir a finalidade do Protocolo os projectos devem ter como fim máximo a redução de emissões de GEE e que essas reduções devem ser comprovadas e validadas por determinado período de tempo.

A COP, através da Decisão 17/COP 7, anexo E, 26, instituiu o Conselho Executivo do MDL, que é o órgão responsável pela certificação dos projectos. A verificação é feita medindo a quantidade determinada de redução de emissões por toneladas de carbono. Comprovada a eficácia da redução, é feita a análise do lapso temporal que durará tal actividade. Não é fixado nenhuma regra, devendo cada caso ser

analisado pelo Conselho. Assim, preenchidos todos os requisitos impostos para o tipo de actividade avaliada, caberá ao Conselho emitir o CRE devido.

- “Reduções de emissões que sejam adicionais às que ocorreriam na ausência da actividade certificada de projecto”. Por fim, a adicionalidade¹⁸, revela a importância dos projectos de MDL apresentarem um carácter de soma aos projectos que já eram praticados antes da implementação daquele. Deve-se comprovar, assim, que as reduções que têm como objectivo receber certificados só ocorreram pela viabilização dada por estes projectos.

Para verificar se houve adicionalidade, devem ser consideradas as linhas de referência, que representam a base para os projectos e cuja metodologia foi regulada pela Decisão 17/COP 7¹⁹.

7. Órgãos Competentes

Verificados assim os requisitos *supra* descritos, essenciais para a implementação de um projecto de MDL, e ainda antes de dar início à análise do procedimento com vista à obtenção do CRE, importa conhecer melhor os intervenientes neste processo. Posto isto, os órgãos institucionais do processo de MDL são:

- A Conferência das Partes, na qualidade de reunião das Partes (COP/MOP);
- O Conselho Executivo e;

¹⁸ Uma actividade é considerada com adicionalidade quando promove a remoção de gases além do que normal e naturalmente acontece ou se as emissões de gases CO₂ forem menores do que na ausência do projecto.

¹⁹ O cenário de emissões ou remoções na ausência do projecto servirá como linha de base para comparações e verificação da eficiência das actividades empregadas.

- As entidades operacionais (Autoridade Nacional Designada (AND) e Entidade Operacional Designada (EOD)).

A COP/MOP é o órgão máximo do Protocolo e, também, em relação aos projectos de MDL, é o órgão superior de tomada de decisões, proferindo determinações e orientações, conferindo a competência de actuação das demais partes e os efeitos dos actos por ela produzidos.

A competência consultiva e deliberativa foi conferida ao Conselho Executivo, que é o responsável por recomendar as metodologias de aplicação aos projectos de MDL e decidir sobre a legitimação dos agentes executores, levando em consideração a aplicação de cada projecto de MDL, particularizando, aprovando-os e emitindo os CRE. Por outro lado, os agentes executores são as entidades operacionais que realizam as funções necessárias para o aparecimento dos processos regulares de MDL, nomeadamente no que respeita a verificação dos projectos.

Os participantes do projecto, por outro lado, podem ser pessoas de direito público ou de direito privado, que pertençam a Partes do Anexo I ou não. Ao lado dos participantes estão os “*stakeholders*”, e as Organizações Não Governamentais (ONGs), a quem cabe assegurar a manifestação de intenções e a participação da opinião pública.

Sucedem que, a correcta identificação e definição do âmbito de actuação de cada um destes agentes é de suma importância e a sua falta pode colocar em causa a efectiva execução de projectos. A título de exemplo, a falta de definição da Autoridade Nacional Designada (AND), entidade com competência para proceder à validação do projecto internamente,

levará inevitavelmente a impossibilidade de se levar a cabo o referido processo, por falta de um elemento essencial. Mas então, quais os passos necessários para se obter um CRE?

Ora vejamos,

8. Etapas do Processo

O percurso necessário para um projecto de MDL ser reconhecido, e gerar um CRE é o seguinte:

1º O proponente prepara o projecto de MDL para validação. No decurso desta fase, o proponente do projecto, quer seja público ou privado, deve preparar:

- a. O Documento de Concepção de Projecto²⁰ (DCP), que se traduz num formulário que a entidade promotora do projecto tem de preencher demonstrando a estrutura do projecto e a satisfação dos requisitos acima referidos do MDL. O DCP, ou PDD como ficou mundialmente conhecido devido ao termo em inglês "*Project Design Document*", é o documento que a entidade responsável pela validação do projecto vai avaliar para decidir sobre a aprovação do mesmo.

O PDD é submetido a um período de consulta pública E, deve conter as seguintes informações: descrição geral do projecto; linha de base²¹ calculada a partir de uma metodologia aprovada; prazo do projecto; metodologia e

²⁰ *Project Design Document* (PDD).

²¹ A linha de base do projecto e o plano de monitorização da redução de emissões têm de ser derivados de metodologias aprovadas pela Comissão Executiva. Se a entidade promotora do projecto quer usar metodologias novas para a definição da linha de base ou do plano de monitorização então a metodologia tem de ser aprovada previamente ao projecto ser submetido ao processo de validação;

plano de monitorização; estimativa de emissão de gases de efeito de estufa; impactos ambientais do projecto; comentários dos participantes envolvidos; um plano de monitorização e averiguação que utiliza uma metodologia de monitorização aprovada e informações sobre fontes de financiamento público de Partes do Anexo I para o projecto.

- b. O Comprovativo do interesse de participação dos parceiros do projecto e confirmação do país hospedeiro da contribuição do projecto para o desenvolvimento sustentado;

A decisão sobre o que constitui desenvolvimento sustentado fica à descrição do país hospedeiro. Não existem, até ao momento, critérios nem normas estipuladas nas regras do MDL para o efeito. A confirmação é dada pela Autoridade Nacional Designada (AND) para o MDL.

2º O Projecto é sujeito a verificação. Esta verificação consiste, basicamente, num processo de avaliação independente de uma actividade de projecto no tocante aos requisitos do Mecanismo de desenvolvimento limpo (MDL), com base no PDD e é da responsabilidade de uma Entidade Operacional Designada – EOD. Entidades estas, que se encontram devidamente reconhecidas pelo Conselho Executivo do MDL e que são, por este, designadas para o efeito.

3º A seguir, a Autoridade Nacional Designada (AND), depois de avaliar o projecto apresentado, valida-o ou rejeita-o.

O processo de validação inclui um período de 30 dias de consulta pública durante o qual os grupos de interesse, o público e as ONGs podem participar no processo e inquirir junto das entidades responsáveis pela validação do projecto sobre se o projecto satisfaz, ou não, os requisitos necessários. Bem como, se deve ou não ser aprovado. Se a entidade responsável pela validação do projecto considerar que deve ser aprovado envia um relatório de validação ao Conselho Executivo, o que constitui recomendação para que o projecto seja registado.

4º Em seguida, o projecto deve ser submetido a registo, junto ao Conselho Executivo do MDL. Ora, o registo do projecto pelo Conselho Executivo é automático após 8 semanas da recepção do relatório de validação, a menos que um dos países envolvidos no projecto, ou pelo menos 3 membros da Comissão Executiva²² exijam uma revisão. Nesta etapa, dois aspectos fundamentais são analisados, são eles a aplicabilidade da metodologia escolhida e a adicionalidade do projecto.

5º Depois de registado, o projecto deve ser objecto de Monitorização. Esta etapa é de responsabilidade dos participantes do projecto e é necessária para o recolhimento e armazenamento de todos os dados necessários para calcular a redução das emissões de GEE, de acordo com a metodologia de linha de base estabelecida no PDD, que tenham ocorrido dentro dos limites da actividade de projecto e dentro do período de obtenção de créditos.

²² Permite-se assim, que os grupos de interesse influenciem a aprovação de um projecto através da pressão que possam exercer junto dos seus governos para que peçam uma revisão.

6º A Entidade Operacional Designada (EOD) realiza a verificação e a certificação da redução de emissões resultantes do projecto.

Assim que o projecto esteja registado, a entidade promotora do projecto pode iniciar a monitorização da redução de emissões, de acordo com o plano apresentado no PDD e preparar o relatório de monitorização. À EOD cabe assim, a tarefa de verificar periodicamente se o plano de redução de emissões está a ser cumprido, como, a final, a tarefa de certificar a quantidade de redução de CO₂ efectivamente conseguida.

7º O Concelho Executivo do MDL emite o Certificado de Redução de Emissões (CRE). A etapa final acontece quando o Conselho Executivo tem a certeza de que, cumpridas todas as etapas, as reduções de emissões de GEE decorrentes das actividades de projecto são reais, mensuráveis e de longo prazo e, portanto podem dar origem a CRE. A emissão desses créditos é feita, 15 dias após a certificação já referida.

As condições de funcionamento dos projectos de MDL e a consequente certificação de CRE foram regulamentados pela Decisão 17/COP 7, incluída nos Acordos de Marraquexe. Esta esclareceu alguns aspectos, nomeadamente no que respeita a contabilização dos projectos em curso. Assim, agora, a redução de emissões que vise receber certificados de carbono somente será contabilizada depois de efectuado o registo do projecto. Salvaguardando-se, contudo, os direitos adquiridos na sequência dos projectos que tiveram início antes desta decisão, e que não se encontravam registados, desde que, estejam compreendidos entre 1 de Janeiro de

2000 e a data da decisão 17/COP 7 (2001). Para além disso, estão também garantidos os direitos dos projectos que foram registados e, por ocasião da decisão 17/COP 7, venham a sofrer modificações ao seu objecto. Acautelando assim, a segurança jurídica dos projectos e uniformizando-os para o futuro.

Do exposto, pode-se afirmar que o MDL é, na prática, um mecanismo financeiro aplicado na protecção e conservação do meio ambiente. Contudo, este instrumento não pode ser unicamente tratado como mecanismo de mercado, sem mais, uma vez que é para além disso, e acima de tudo, um instrumento de redução e controle da poluição. Então como conjugar estas características? Parece-nos que compete às entidades que validam, certificam e emitem os CREs, acima identificadas, controlar e impedir que o sistema se subverta e em vez de um mecanismo financeiro em prol do ambiente, tenhamos o ambiente esquecido em prol do lucro e da especulação dos mercados.

Quanto a nós o problema foi exactamente o oposto. Continuou-se a ver o ambiente como algo sem valor e de uso indiscriminado. Acontece que, está na altura de assumirmos que o seu uso tem um preço e que se pode lucrar com a sua conservação, sem receio de se patrimonializar o bem. Realmente, a novidade faz-nos temer o desconhecido. No entanto, já se passou tempo suficiente para se compreender que os mecanismos de flexibilidade e, particularmente, o MDL podem funcionar como impulsionadores do ambiente e do desenvolvimento económico.

Tanto assim é que, o Brasil e a China lideram os países parte do Protocolo com maior número de projectos aprovados no seu território nacional. Isto porque, conseguiram

perceber o que isto poderia significar para o estágio de desenvolvimento em que se encontram, nomeadamente, no que respeita a importação de tecnologias de ponta, conhecimentos e técnicas de última geração.

9. E, afinal, Quioto chegou a Moçambique?

Importa, chegados a esta fase, compreender então, qual o papel de Moçambique no cenário *supra* descrito. Ora, antes de mais, Moçambique não consta do Anexo I da Convenção e, conseqüentemente, não tem metas definidas de redução de emissões de GEE prevista no Anexo B do Protocolo.

No entanto, como já constatamos, isto não significa que a análise da aplicação do Protocolo aqui seja inútil, muito pelo contrário. É facto assente que a mitigação e a adaptação às alterações climáticas afectam mais os países em desenvolvimento, devido sobretudo à sua limitada capacidade de resposta, e Moçambique não constitui excepção à regra. Com efeito, por meio da Resolução n.º 10/2004, de 28 de Julho, aprova-se a adesão da República de Moçambique ao Protocolo sob referência.

Significa isto que, a partir de então, é possível desenvolvermos, por exemplo, projectos de MDL em Moçambique? A resposta é não. A implementação de projectos internamente carece da sua validação pela AND e, somente com o Decreto n.º 12/2006, de 15 de Junho, que designa o Ministério para a Coordenação e Acção Ambiental (MICOA) como Autoridade Nacional Designada para implementação do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo em Moçambique, é possível cumprir essa etapa.

E será vantajoso para Moçambique servir de receptor a este tipo de projectos? Parece-nos que a resposta é positiva. E não se diga que, este mecanismo é apenas mais uma forma dos países desenvolvidos irem poluir fora, o que não podem poluir dentro do seu território, e assim, explorarem as carências daqueles em desenvolvimento. Porque afirmar isto, demonstra apenas um total desconhecimento dos pressupostos sobre os quais assenta o Protocolo e, mais concretamente, os projectos de MDL. Realmente, os países desenvolvidos patrocinadores ou investidores nestes projectos terão, em troca, os CREs obtidos na sequência da redução de emissão de CO₂ verificada e, com isso, poderão fazer face aos compromissos assumidos no âmbito do Protocolo. Mas, para isso acontecer, têm que contribuir de forma visível e mensurável para o desenvolvimento sustentável do país em desenvolvimento em causa, nomeadamente através da transferência de tecnologia e *Know-how*.

Realmente, já vimos que actualmente já se podem realizar projectos de MDL em Moçambique. Mas será que estes se encontram efectivamente a ser implementados? A resposta é negativa. Foi apresentado para registo no Conselho Executivo do MDL, até a data²³, apenas, um projecto de MDL, denominado “*Cimentos do Mozambique – Matola Gas Company Fuel Switch Project*”, cujo país receptor é Moçambique. Contudo, por razões ligadas a imprecisões na metodologia adoptada e à prova da adicionalidade, que não foram supridas aquando da validação do projecto, este viu o seu registo recusado pelo Conselho. E, com isso, caída por terra a hipótese de Moçambique entrar no mapa dos países activos em projectos de MDL.

²³ Cfr. Informação disponível no site oficial da Convenção, <http://cdm.unfccc.int/Projects/projsearch.html>, consultada no dia 21 de Outubro de 2010.

Infelizmente, parece-nos que a implementação efectiva do Protocolo em Moçambique é residual. Ora, é difícil apontar as causas, mas não se pode esquecer que somente a partir de 2006, com a criação da AND a nível nacional, se pode efectivamente desenvolver projectos de MDL em Moçambique. Pelo que, para além das dificuldades naturais advindas da implementação do regime, este se encontra ainda a dar os seus primeiros passos. Não obstante, apesar da sua implementação residual, sem dúvida, pode-se hoje afirmar que Moçambique reúne todas as condições necessárias para cumprir na íntegra os dispositivos previsto no âmbito do Protocolo de Quioto basta, para tal, que se consiga posicionar na rota dos países hospedeiros de projectos de Mecanismo de Desenvolvimento Limpo e, com isso, fazer efectivamente Moçambique atingir os objectivos definidos em Quioto.

Conclusão

Do que ficou visto, constata-se que, apesar de ainda faltar cerca de um ano para o término do primeiro período de validade do Protocolo de Quioto, que será em 2012, a não ser que se consiga fazer neste tempo o que não se fez em quatro anos, nesta primeira fase Moçambique deixou passar ao lado a possibilidade de lucrar com o ambiente. Nomeadamente, sob a forma de transferência de conhecimentos e tecnologias, que de outra forma demorarão anos a chegar a território nacional.

Assim, uma vez que, a interacção e o auxílio mútuo é a mensagem que norteia todo o normativo da Convenção e, por maioria de razão, do Protocolo, uma vez que somente todos juntos, e de acordo com as capacidades próprias, podem, através de uma actuação

concertada, travar o fenómeno da poluição e combater o aquecimento global, parece-nos ser desejável que num futuro pós-quioto este temor de transformar o ambiente em *commodity* seja abandonado e se consiga, efectivamente, tirar proveito das ferramentas financeiras criadas em prol do ambiente, para bem do ambiente, do povo e da economia mundial e de Moçambique, em particular.

Bibliografia

1. Antunes, Tiago, *O Comércio de Emissões Poluentes à luz da Constituição da República Portuguesa*, AAFDL, 2006.
2. Arcas, Rafael Leal, *Is the Kyoto Protocol an adequate environmental agreement to resolve the climate change problem?*, in *European Environmental Law Review*, October 2001, pp. 282-303.
3. Baumol, Willian J. And Charles A. Wilson, *On Taxation and the Control of Externalities*, in *Welfare Economics*, Vol.III, *Writing in Economics* 126, pp. 80-96.
4. Boucquey, Nathalie, *L`emergence de marchés et les problèmes de concurrence dans le système des droits d`emission negociables*, in *Annales de droit de Louvain*, Bruxelles, v.61, n.1, pp. 3-57.
5. Cabugueira, Manuel, *Os Acordos voluntários como instrumento de política ambiental*, 1999, Edição Vida Económica.
6. Corino, Carsten, *The Kyoto Protocol : tradable emissions credits and compensatory solutions under the Bonn resolutions*, in *European environmental law review*, The Hague, v.10, n.º10, October 2001, pp. 294-298.
7. Dubost-Moliner, Marianne, *Les permis d`emission negociable et le principe polluer-payeur*, *Droit administrative*, in *L`actualité juridique*, Paris, a58, n. º 39, 2003, pp.2073-2075.
8. Garcia, Ricardo, *Avanços e Recuos nos Tratados Internacionais de Ambiente*, in *Janus*, anuário de relações exteriores, 2002/UAL, pp. 44-45.
9. Gomes, Carla Amado, *As Operações Materiais Administrativas e Direito do Ambiente*, AAFDL, pp. 16-25.
10. Lacasta, Nuno S. E Pedro Martins Barata, *Análise do Protocolo de Quioto sobre alterações Climáticas*, in *Revista de Direito do Ambiente e Ordenamento do Território*, n.º 4 e 5, Dez.1999, pp. 105-131.

11. Lobo, Carla Baptista, *Subvenções Ambientais Análise Jurídica Financeira*, in Revista Jurídica do Urbanismo e do Ambiente, semestral, n.º4, Dez.1995, pp. 13-67.
12. Mortensen, Bent Ole Gram, *The EU Emission Trading Directive*, in European Environmental Law Review, October 2004, pp. 275-284.
13. Ogus, Antony and Carolyn Abbot, *Sanctions for Pollution: Do We Have the Right Regime?*, in Journal of Environmental Law, Vol.14, Number3, 2002, Oxford University Press, pp. 283-298.
14. Pereira, Pedro Silva, *Direito Internacional Público do Ambiente: As Convenções Internacionais e suas Implicações para Portugal*, in Direito do Ambiente, Instituto Nacional de Administração, 1994, pp. 165ss.
15. Pocklington, David, *European emissions trading: the business perspective*, European Environmental law review, The Hague, v.11, n.7, July2002, pp. 209-218.
16. Richardson, Benjamin J. And Kiri L. Chanwait, *The UK Climate Change Levy: Is It Working?*, in Journal of Environmental Law, Vol.15, Number1, 2003, Oxford University Press, pp. 39-58.
17. Richardson, Elliot L., *Climate Change: Problems of Law-Making*, in The International Politics of the Environment, Claredon Press, Oxford, 1992, pp. 167-289.
18. Ruiz, José J., *Derecho Internacional del Medio Ambiente*, Madrid, MacGraw-Hill, 1999, pp. 285-300.
19. Soares, Cláudia Alexandra, *O Imposto Ecológico – Contributo para o Estudo dos Instrumentos Económicos de Defesa do Ambiente*, in STVDIA IVRIDICA 58, pp. 139-145

Paula de Castro Silveira

Beira, 2010