

DIRETORA

Maria Manuela Tavares Ribeiro | mtribeiro7@gmail.com
Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra
Centro de Estudos Interdisciplinares do Século XX da
Universidade de Coimbra – CEIS20-UC

SUBDIRETORA

Isabel Maria Freitas Valente | valente.isa@gmail.com
Centro de Estudos Interdisciplinares do Século XX da
Universidade de Coimbra – CEIS20-UC

COORDENAÇÃO

Isabel Maria Freitas Valente | valente.isa@gmail.com
Centro de Estudos Interdisciplinares do Século XX da
Universidade de Coimbra - CEIS20 - UC

Alexandra Aragão | aaragao@ci.uc.pt
Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

SECRETÁRIA

Ana Maria Ribeiro | ana.ribeiro@epa.edu.pt
Centro de Informação Europe Direct Aveiro

CONSELHO CIENTÍFICO

Adriano Moreira | adriano.moreira@acad-ciencias.pt
Academia das Ciências

Alexandra Aragão | aaragao@ci.uc.pt
Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

Alexis Vahlas | vahlas@unistra.fr
Sciences Po de Strasbourg

António Costa Pinto | acpinto@ics.ul.pt
Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa

Ariane Landuyt | ariane.landuyt@gmail.com
Università Degli Studi di Siena

Carlos Eduardo Pacheco do Amaral | carlos.ep.amaral@uac.pt
Universidade dos Açores

Catarina Frade | cfrade@fe.uc.pt
Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra

Danielle Perrot | danielle.perrot@martinique.univ-ag.fr
Université des Antilles

Fernanda Rollo | fernandarollo@netcabo.pt
IHC e FCSH da Universidade Nova de Lisboa

François Taulelle | francois.taulelle@univ-jfc.fr
Université de Toulouse

Georges Contogeorgis | gdc14247@gmail.com
Panteion University, Athens

Guilliana Laschi | giuliana.laschi@unibo.it
Università di Bologna

Hélène Pongérard-Payet | helene.pongerard@orange.fr
Université de La Réunion

Ioan Horga | ihorga@uoradea.ro
Universitatea din Oradea

Isabel Maria Freitas Valente | valente.isa@gmail.com
Centro de Estudos Interdisciplinares do Século xx da
Universidade de Coimbra – CEIS20-UC

Leandro Reinaldo Cunha | leandreinaldodacunha@gmail.com
Universidade Federal da Bahia

João Rui Pita | jrpita@ci.uc.pt
Faculdade de Farmácia da Universidade de Coimbra –
CEIS20-UC

Jorge de Almeida Castro | jac@aeva.eu
AEVA, Universidade Lusíada

Luís Lobo-Fernandes | luislobo@c3g.uminho.pt
Universidade do Minho

Manuel Lopes Porto | mporto@fd.uc.pt
Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

Maria Gemma Rubi-Casals | mariagemma.rubi@uab.cat
Universitat Autònoma de Barcelona

Maria Manuela Tavares Ribeiro | mtribeiro7@gmail.com
Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra

Matthieu Trouvé | matthieutrouve@hotmail.com
Science Po Bordeaux

Maurice Vaisse | mvaisse@club-internet.fr
Univeristé Science Po, Paris

Paul Allières | paul.allies@univ-montp1.fr
Université Montpellier 1

Raphaella Averkorn | averkorn@geschichte.uni-siegen.de
Fakultät I/Historisches Seminar, Universität Siegen

Raquel Freire | rfreire@fe.uc.pt
Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra

Stefan Bielinski | stebiel@hotmail.com
Uniwersytetu Pedagogiczny, Krakowie

Thibault Courcelle | thibault.courcelle@univ-jfc.fr
Université de Toulouse

Yuriy Pochta | yuriy_us@hotmail.com
Universidade Russa da Amizade dos Povos

CONSELHO COORDENADOR

Dulce Lopes | dulcel@fd.uc.pt
Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra

Rooney Pinto | rooneypinto@gmail.com
CEIS20 da Universidade de Coimbra

Sara Margarida Moreno Pires | sarapires@ua.pt
Departamento de Ciências Sociais, Políticas e do Território,
Universidade de Aveiro

DEBATER
A EUROPA

23

jul-dez 2020

UNIÃO EUROPEIA:
INCERTEZAS E DESAFIOS

*EUROPEAN UNION:
UNCERTAINTIES AND CHALLENGES*

EDIÇÃO

Imprensa da Universidade de Coimbra

Email: imprensa@uc.pt

URL: http://www.uc.pt/imprensa_uc

Vendas online: <http://livrariadaimprensa.uc.pt>

INFOGRAFIA

Imprensa da Universidade de Coimbra

ISSN Digital

1647-6336

DOI

https://doi.org/10.14195/1647-6336_23

[HTTPS://IMPACTUM.UC.PT/PT-PT/REVISTA?ID=103172&SEC=5](https://impactum.uc.pt/pt-pt/revista?id=103172&sec=5)

[HTTP://DEBATEREUROPA.EUROPE-DIRECT-AVEIRO.AEVA.EU/](http://debater.europa.eu/europe-direct-aveiro/aeva.eu/)

SETEMBRO, 2020

CENTRO DE ESTUDOS INTERDISCIPLINARES DO SÉCULO XX
DA UNIVERSIDADE DE COIMBRA – CEIS20-UC

CENTRO DE INFORMAÇÃO EUROPE DIRECT DE AVEIRO

Os dados e as opiniões inseridos na presente publicação são da exclusiva
responsabilidade do(s) seu(s) autor(es).

Sumário

<i>Editorial</i>	7
Isabel Maria Freitas Valente Alexandra Aragão	
<i>Crises da Europa: enigmas da soberania, aporias e uma extravagante conjectura</i> <i>Europe's crises: enigmas of sovereignty, aporias and an extravagant conjecture....</i>	9
Silvério da Rocha-Cunha	
<i>Ensaio sobre inovação territorial, soluções tecnológicas e o papel da Europa</i> <i>na opinião dos cidadãos</i> <i>Essay on territorial innovation, technological solutions and the role of Europe</i> <i>in the opinion of citizens</i>	21
Alexandra Aragão	
<i>Medidas agroambientais e climáticas da Política Agrícola Comum enquanto</i> <i>instrumento de valorização, restauração e proteção dos serviços ecossistémicos</i> <i>na União Europeia</i> <i>Common Agricultural Policy's agri-environmental and climatic measures</i> <i>as an instrument for valuing, restoring and protecting ecosystem services</i> <i>in the European Union</i>	41
Alexandre Altmann	
<i>Um novo conceito de "Empresa Sustentável":</i> <i>Uma análise à problemática do Greenwashing no contexto europeu</i> <i>A new concept of "Sustainable Company":</i> <i>An analysis on the Greenwashing issue in the European context</i>	67
Inês Pena Barros	
<i>Cabo Verde e o Espaço Euro-Atlântico da Macaronésia</i> <i>Cape Verde and the Euro-Atlantic Area of Macaronesia</i>	91
Víctor Barros	
<i>Kosovo's long road to EU Membership</i> <i>Kosovo: longo caminho até à adesão plena à UE</i>	107
F. Marina Azevedo Leitão; Isabel Maria Freitas Valente	

(Página deixada propositadamente em branco)

Editorial

As primeiras décadas do séc XXI trouxeram a todo o mundo, novas e insuspeitas incertezas ao nível da segurança pública, postas pelo terrorismo de escala inédita; ao nível da economia global, colocadas pela profundidade da crise dos mercados económico-financeiros; ao nível político ideológico, por radicalismos de esquerda e de direita do espectro político; ao nível do ambiente planetário, pelos efeitos assustadores das ações humanas no clima e na biodiversidade; ao nível da saúde pública pela extrema dificuldade de responder com eficácia a um vírus altamente contagioso cujo combate exige medidas de emergência fortes, com consequências económicas e sociais ainda difíceis de prever.

Para a UE, todas estas incertezas são desafios aos quais as instituições e os Estados não podem deixar de responder, em conjunto, dentro do espírito de cooperação que o artigo 4.º/3 do Tratado da União Europeia inspira:

Em virtude do princípio da cooperação leal, a União e os Estados-Membros respeitam-se e assistem-se mutuamente no cumprimento das missões decorrentes dos Tratados.

Os Estados-Membros tomam todas as medidas gerais ou específicas adequadas para garantir a execução das obrigações decorrentes dos Tratados ou resultantes dos atos das instituições da União.

Os Estados-Membros facilitam à União o cumprimento da sua missão e abstêm-se de qualquer medida suscetível de pôr em perigo a realização dos objetivos da União.

Só este espírito de convergência, associado a práticas de cooperação, permitirão alcançar os mais elevados objetivos aspirados pela União Europeia: a promoção dos valores da paz, da liberdade, da segurança, da justiça, do desenvolvimento sustentável e do bem-estar dos seus povos. Para o efeito, a União combate a exclusão social e as discriminações e promove a igualdade entre homens e mulheres, a solidariedade entre as gerações a coesão económica, social e territorial. Mas as aspirações europeias não se voltam apenas para o interior de um continente “privilegiado” quando confrontado com o contexto mundial.

Utilizando as palavras do próprio Tratado, “nas suas relações com o resto do mundo, a União afirma e promove os seus valores e interesses e contribui para a prote-

ção dos seus cidadãos. Contribui para a paz, a segurança, o desenvolvimento sustentável do planeta, a solidariedade e o respeito mútuo entre os povos, o comércio livre e equitativo, a erradicação da pobreza e a proteção dos direitos do Homem, em especial os da criança, bem como para a rigorosa observância e o desenvolvimento do direito internacional, incluindo o respeito dos princípios da Carta das Nações Unidas” (artigo 3, n.º 5).

Isto significa que a integração europeia, como processo de aproximação internacional de países, governos e povos tão diferentes, pretende inspirar o mundo a seguir os passos da uma construção recente, iniciada em meados do século passado, mas que demonstrou, até agora, capacidade de superar as crises mais difíceis e de contribuir, de forma inegável, para a justiça, a liberdade e o bem-estar.

É destes desafios que tratam os textos que compõem este número: os desafios das soberanias perante as crises da Europa (Silvério da Rocha-Cunha); os desafios tecnológicos para a inovação territorial (Alexandra Aragão); os desafios do clima e dos novos instrumentos para proteger a biodiversidade (Alexandre Altmann), os desafios das empresas que se querem mais sustentáveis (Inês Pena Barros) os desafios das relações internacionais da EU com os vizinhos mais próximos (Vitor Barros); os desafios do alargamento da União Europeia a jovens países democráticos que aspiram a participar e contribuir para ampliar o excecional projeto Europeu (F. Marina Leitão; Isabel Maria Freitas Valente).

Não podemos deixar de registar o trabalho dos autores, mas também dos revisores (dupla revisão) trabalho invisível, mas de importância excecional. É, por isso, o resultado de um trabalho coletivo, que inclui, certamente, a comissão editorial, assim como os serviços da IUC, que ora damos a público.

Votos de proficuas e instigantes leituras!

As coordenadoras

Crises da Europa: enigmas da soberania, aporias e uma extravagante conjectura

***Europe's crises: enigmas of sovereignty, aporias
and an extravagant conjecture***

Silvério da Rocha-Cunha, PhD

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-2114-3129>

Resumo

A atual crise europeia deve-se a diversos fatores. Este estudo pretende examinar alguns dos seus fatores mais subterrâneos, propondo a contradição da soberania como explicação para uma tensão durável que provocará sempre conflito e violência primitiva.

Palavras-chave: Europa; crise da soberania; violência.

Abstract

The current European crisis is due to several factors. This study intends to examine some of its most subterranean factors, proposing the contradiction of sovereignty as an explanation for a durable tension that will always provoke conflict and primitive violence.

Key-words: Europe; sovereignty crisis; violence.

Numa obra significativamente intitulada “A Europa ao espelho”¹, o historiador Josep Fontana começa logo por opor à necessariamente longa história “mestiça” dos europeus a tendência para, sobretudo a partir dos séculos XVIII e XIX, se começar, não apenas a sobrepor “Europa” e “Ocidente”, mas ainda a diferenciar a Europa relativamente ao resto do mundo. É certo que já antes, com a cultura grega, se iniciara este processo diferencia-

Este estudo foi conduzido pelo “Centro de Investigação em Ciência Política” (UIDB/CPO/00758/2020), Universidade do Minho/Universidade de Évora e suportado pela “Fundação para a Ciência e Tecnologia” (FCT) e pelo “Ministério da Educação e Ciência” através de fundos nacionais.

¹ Cf. FONTANA, J., *Europa ante el Espejo*, Barcelona: Ed. Crítica, 2000. Para uma perspetiva global cf. por todos RIBEIRO, M. M., *A Ideia de Europa. Uma perspectiva histórica*, Coimbra: Ed. Quarteto, 2003; e HERSANT, Y. & DURAND-BOGAERT, F., *Europes*, Paris: Robert Laffont, 2000.

dor, mas não por acaso o retorno aos clássicos sempre exprimiu uma ideia que se espalhou a partir de um pequeno povo da Ática e durante o célebre “século de Péricles”, segundo a qual os métodos de escolha do melhor governo traduzia por uma superioridade civilizacional face a “bárbaros” que circundavam esse núcleo muito específico de humanos.

Como nota Fontana, toda esta construção é caracterizada por ser mais mítica que historicamente factual. Todavia, é precisamente esta capacidade de tornar um curto período da história humana numa tocha que arde na noite escura da História, solitária mas resistente durante mais de dois milénios, que nos chama a atenção e continua a manter a sua força como se deixasse, no tempo, uma mensagem para além das suas circunstâncias, uma mensagem para a Humanidade no seu conjunto, para a Humanidade sem mais². E é talvez por isso que o fim da Antiguidade Clássica, que se traduziu noutras vagas de mestiçagens que se foram infiltrando por entre as fronteiras do império romano e participando da evolução e fim das estruturas imperiais, não apagou a universalidade de um tópico que continuou a manter uma relativa vitalidade e se transformou mesmo numa “mega-identidade”³ que, sobrepondo Europa e Ocidente, concedeu ao mundo europeu-ocidental o papel de modelo a partir do qual iria ser avaliado esse mesmo mundo⁴. Só assim se compreende como a civilização ocidental passou, ao longo de toda a segunda metade do século XX, como uma forma de olhar o mundo que de algum modo tomou a seu cargo o papel de pacificar este, ignorando que é nesta Europa que ocorreram conflitos maiores (a repressão das revoluções liberais no início do século XIX, a guerra da Crimeia, a Guerra Franco-Prussiana ou as guerras coloniais), que foram aumentando de intensidade no século XX.

Tudo isto é verdade. Contudo, é igualmente facto que a história europeia foi mais lenta e labiríntica⁵. Ada Annoni oferece uma explicação, em termos complexos, da contradição que coenvolve aquilo que pensa ser o processo de unidade europeia. A brutalidade das guerras da religião, que conduziram ao compromisso vestefaliano, foi paralela às constantes tentativas de retomar aspetos comuns sob o ponto de vista cultural. Longe do pluralismo do humanismo renascentista nas suas diversas vertentes, é verdade que houve tentativas de obtenção de um discurso comum que, como já foi notado, era simultaneamente flexível por entre a rigidez dos Estados e a maleabilidade das trocas financeiras e estético-culturais. Existia, indiscutivelmente, uma “europeia república do dinheiro”⁶.

² Como diz ironicamente Fontana, a democracia grega acabou por se diluir com os macedónios, depois com os romanos, convertendo-se num “duende vagamente recordado e por fim felizmente extinto, mas que, contudo, produzia calafrios a qualquer rico” (ID., *op. cit.*, p. 13).

³ CORM, G., *L'Europe et le Mythe de l'Occident*, Paris: La Découverte, 2012.

⁴ Não se cuida aqui do destino da cultura norte-americana no âmbito deste conceito alargado de Ocidente.

⁵ Cf. ANNONI, A., *Europa. Problemi e miti dell'età moderna*, Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, 1996.

⁶ ID., *ibid.*, p. 41.

O relativo equilíbrio existente assente na violência entre os Estados e a unidade cultural que, apesar de tudo existia, tinha, no entanto, na sua base a unidade do Sistema de Estados Europeu frente ao perigo turco e relativamente à conquista do Novo Mundo. Existe, assim, uma identidade que, de facto, se impõe em termos geoculturais e geohistóricos frente a outras civilizações, inclusivamente através da criação, lenta e gradual, de um “direito público europeu” que marca, a um tempo, as diferenças guerreiras e a unidade cultural. É, portanto, mediante esta tensão que se vai desenvolvendo uma unidade europeia fundada na racionalidade política vestefaliana que, pelo menos até certo ponto, será emblemática desta ideia de Europa/Ocidente. Este processo foi por sua vez igualmente complexo, porquanto o alargamento do Concerto Europeu à Rússia, bem como o retorno conservador seguinte ao Congresso de Viena de 1815, marcaria o início de um paradigma político-internacional, o Sistema de Estados “Civilizados”⁷, que, sem abandonar a racionalidade vestefaliana, iria começar a recortar praticamente todo o resto do mundo sob o eurocentrismo. A própria passagem para este modelo fez-se mediante a pulsão interna que conduziu, por um lado, à unidade dos povos europeus, que acabaram por pressentir a sua “similitude e complementaridade”⁸, mas, por outro, acentuaram a dimensão política da identidade de cada um, isto é, o nacionalismo. Para Annoni a superação da narrativa política do Estado absolutista pela força progressiva de uma ideia de “cultura europeia” para além da diversidade foi, sem dúvida, o processo angular. Mas nem por isso deixa de assinalar que, contraditoriamente, a consciência dessa mesma diversidade foi fatora de uma vontade de poder aparentemente contraditória com essa mesma cultura comum, favorecendo, em consequência, o conflito.

Neste sentido, pode dizer-se que a Europa/Ocidente “moderna” surgirá, por entre a sua diversidade interna, como um bloco único que parece consistente relativamente ao mundo, ao “Outro”, em nome de uma euforia técnica que assume com clareza as ideias de certeza e de progresso infinito e linear. Na verdade, Annoni estabelece um delicado equilíbrio entre a construção de uma “cultura europeia” e a emergência de uma nova *hubris* que introduz nessa mesma construção uma dimensão destrutiva que coloca tudo em crise, porquanto é precisamente a partir do momento em que a Europa se prepara para dominar o mundo, tendo de encarar o “Outro”, que se estilhaça a sua eventual unidade cultural para ter de afirmá-la em termos paradoxais: unida frente a todas as outras civilizações, fragmentada e com ódios internos por resolver quando se olha ao espelho. A tudo isto se somam as características da racionalidade europeia moderna, fundada na legitimidade do pensamento calculador, da razão instrumental, em termos simplificados de “gestão” dos sistemas sociais em gerais. E por isso mesmo esta historiadora advinha dificuldades quando se colocar – como está a suceder – o problema de uma nova

⁷ Cf. TRUYOL Y SERRA, A., *La Sociedad Internacional*, n. ed., Madrid: Alianza Ed., 1994.

⁸ ANNONI, *ibid.*, p. 47.

recomposição étnica da sociedade europeia, no fundo semelhante a muitas outras que sucederam em tempos remotos, salvaguardadas as devidas proporções, que irá implicar uma eventual nova constelação de valores para a Europa⁹.

Esta tensão, que no fundo se repete, na qual a Europa surge, ora dominadora e cruel, ora sábia e refinada, parece dar em certo sentido razão à ideia de duas Europas – uma “real” e outra produzida pelas elites¹⁰ –, que acaba por corresponder a cultura que tem de si um imaginário construído em termos muito complexos e que, em determinados momentos históricos, quando o “tecido europeu” é posto à prova, tomba numa *hubris* que soa a escape inexplicável para a incapacidade de concretizar o seu universalismo (com exceção da música que, como nota Corm, permanece uma manifestação permanente por entre democracia e totalitarismos). E, no entanto, é na Europa que se desenrolam três das grandes revoluções modernas (a *Glorious Revolution* de 1688, a Revolução Francesa de 1789 e a Revolução bolchevista de 1917), a cuja órbita não escapa a Revolução Americana de 1776. Ora, essência da revolução é a afirmação no presente de um futuro representado por valores universais, o que significa igualmente, sob um prisma jurídico-político, a fundação de uma legitimidade outra que a existente. E é isso possível sem um ato de violência estrutural, a que se seguirá forçosamente um movimento de contrarrevolução de sinal inverso, mas que, na verdade, possui sempre um alcance outro que o de um simples retorno à anterior?¹¹ Na verdade, assim não é. Por isso, os processos políticos emanados do espírito europeu nunca deixam de acionar a queda em momentos de *hubris* que surgem como sendo anómalos frente ao horizonte ideológico originário, mas que são igualmente constantes em todos esses momentos: “Rutura, violência, poder constituinte, guerra civil, religião secular”¹². É verdade que estes processos políticos sempre estiveram igualmente cobertos por utopias, oriundas do iluminismo, que alimentaram as energias utópicas, quer do liberalismo, quer do socialismo, mas há algo de novo: a partir do fim do Sistema Internacional Mundial (1945-1989), cujo marco é a Queda do Muro de Berlim, parecem ter perecido as utopias referidas, que, entretanto, já se vinham debilitando em termos imparáveis, com isso criando a ideia melancólica de que não é possível outra sociedade. Estas ideias – que Enzo Traverso aponta em autores tão díspares como François Furet ou Perry Anderson¹³ – parecem corresponder à constatação mais profunda de que a humanidade europeia e seu conceito de progresso, que tão bem se traduziu na Revolução Industrial, se encontram num impasse quase mortal, que não autoriza utopias e esperanças, mas, antes, precauções e temores, já que a humanidade realmente existente se encontra sem capa-

⁹ ID., *ibid.*, p. 54.

¹⁰ CORM, *op. cit.*, p. 314.

¹¹ Cf. TRAVERSO, E., *L'Histoire comme champ de Bataille*, Paris: La Découverte, 2016, pp. 72 ss.

¹² ID., *ibid.*, p. 77.

¹³ ID., *ibid.*, p. 259.

cidade para esperar algo do que pode tentar experimentar. O “presentismo” neoliberal é isto mesmo: corre-se o dobro para ficar parado no mesmo lugar. Um presentismo “omnívor”¹⁴, porquanto se mostra cheio de riscos e ameaças, embora num quadro fortemente marcado pelo realismo pessimista.

Que teve de suceder? Sobretudo, teve de suceder um pacto complexo que teve fundas consequências para a Europa e, depois, para o resto do mundo. Com efeito, e como já foi bem explicado por Francisco Javier Peñas¹⁵, a Europa tornou-se universalista na medida em que triunfaram as ideias liberais. Mas estas ideias nunca conseguiram, na verdade, vencer as condições estruturais que lhe deram origem, nomeadamente a criação do Estado-soberano, posteriormente transformado (*et pour cause*) em Estado-nação. O segredo da soberania não é, somente, o de debater conceitos “associativos” ou “dissociativos” de política, e também não cabe aqui discutir a problemática da soberania em termos de suspensão da normalidade do poder – que é, como se sabe, uma pedra angular das teses do realista Carl Schmitt –, mas deve aqui desdobrar-se em dois tópicos.

Um deles tem a ver com a análise penetrante de Hannah Arendt a respeito do paradoxo da soberania frente ao universalismo dos direitos humanos¹⁶. Aquando das vagas de apátridas que sulcaram as fronteiras intereuropeias antes da II Guerra Mundial, a forma como os refugiados foram tratados pelas sociedades nacionais em geral, pelos aparatos estatais, foi de tal forma que Arendt pôde dizer: “O conceito de direitos humanos, baseado na suposta existência de um ser humano em si, desmoronou no mesmo instante em que aqueles que diziam acreditar nele se confrontaram pela primeira vez com pessoas que haviam realmente perdido todas as outras qualidades e relações específicas – exceto que ainda eram humanos. O mundo nada viu de sagrado na abstrata nudez de ser unicamente humanos”¹⁷. Verificou-se aquilo a que se pode chamar uma autêntica “nacionalização” dos direitos humanos universais. E, no entanto, o paradoxo é precisamente esse: “Se um ser humano perde o seu *status* político deve, de acordo com as implicações dos direitos inatos e inalienáveis do homem, enquadrar-se exatamente na situação que a declaração desses direitos gerais previa. Na realidade, o que acontece é o oposto. Parece que o homem que nada mais é que um homem perde todas as qualidades que possibilitam aos outros tratá-lo como semelhante. Este é um dos motivos pelos quais é muito mais difícil destruir a personalidade legal de um criminoso, isto é, de um homem que assumiu a responsabilidade de um ato cujas consequências agora determinarão o seu destino, do que a de um de homem a quem foram negadas todas

¹⁴ HARTOG, F., *Régimes d'historicité*, Paris, Ed. du Seuil, 2012, pp. 16-17.

¹⁵ JAVIER PEÑAS, F., *Hermanos y enemigos. Liberalismo y relaciones internacionales*, Madrid: Libros de La Catarata, 2003, pp. 65 ss.

¹⁶ Cf. ARENDT, H., *O Sistema Totalitário*, tr., Lisboa: Dom Quixote, 1978, pp. 374 ss.

¹⁷ ID., *ibid.*, p. 385.

as responsabilidades humanas comuns”¹⁸. Arendt tem em seguida uma explicação para esta contradição: o desenvolvimento político gera a contradição que radica no facto de existir uma antinomia entre a organização social no seu todo e a unicidade de cada ser humano e sua respetiva forma privada de viver. Ou seja: a tendência para a homogeneização étnica reflete a tensão entre a necessidade de os homens deverem cooperar para melhor sobreviver, organizando-se politicamente, e o facto de, com isso, se confrontarem características que não favorecem essa mesma cooperação, tais como o relativo utilitarismo de cada ser humano, o trabalho sobre a natureza impor disciplina e domínio de uns sobre outros, propiciando conflito na luta pela sobrevivência. Em suma: o que une os homens é de algum modo aquilo que os separa. É difícil gerir humanos que não nascem iguais (embora o sejam relativamente em termos físicos e psíquicos), mas que se tornam iguais pelo mútuo reconhecimento político. Daqui o receio de Arendt: já não há bárbaros que ameacem a civilização de fora, antes é esta que os pode produzir dentro de si¹⁹. Como tem sucedido. Neste ponto o liberalismo progressista de Arendt tem, dentro das suas diferenças, pontos de contacto com o chamado “Liberalismo do Medo” de Judith Shklar²⁰, que, mais do que pugnando por uma participação ampla numa esfera pública, pugna por uma institucionalização firme de estruturas normativas, jurídico-políticas, que evitem a arbitrariedade e o domínio do terror, e, por isso, tendam a universalizar os pressupostos ético-políticos que estão na base da mensagem das revoluções modernas, porquanto estas foram precisamente reações e antídotos contra a crueldade das guerras da religião dos séculos XVI e XVII fundadoras do paradigma vestefaliano.

O outro tópico tem a ver com o facto de a soberania moderna ter sido concebida em termos de transmissão de poder e não de direitos, já que o direito moderno provém de uma ordem formal que é atribuída pelo poder instalado, ao qual não se chegou pelo aperfeiçoamento do humano, mas, pelo contrário, pela violência²¹, porquanto não se confia na ação racional dos indivíduos já que estes se regem por paixões e desejos. A soberania é, na verdade, uma forma que a teoria política moderna criou para acautelar a gestão eficiente do sistema social, pois pressupõe que os indivíduos são, tendencialmente, aquilo que a filosofia clássica apelidava de “acráticos”, isto é, ignoram as razões que, de facto, os impedem de levar a cabo a sua própria vontade, não possuindo força interior bastante frente aos seus impulsos (querem, mas não podem), em vez de serem “encráticos”, ou seja, suficientemente conhecedores de si mesmos²². É óbvio que o pensamento clássico nunca conseguiu colocar esta dicotomia em prática com coerência,

¹⁸ ID., *ibid.*, pp. 385-386.

¹⁹ ID., *ibid.*, p. 387.

²⁰ SHKLAR, J., *El Liberalismo del Miedo*, tr., Barcelona: Herder, 2018.

²¹ Cf. HABERMAS, J., “La Doctrine classique de la politique dans ses rapports avec la philosophie sociale”, in ID., *Théorie et Pratique*, I, tr., Paris: Payot, 1975, pp. 71 ss.

²² DOMÈNECH, A., *De la Ética a la Política*, Barcelona: Ed. Crítica, 1989, pp. 78 ss.

porque apenas aplicou este pensamento ao tema do bom governo entre indivíduos previamente dados como cidadãos, não colocando o problema entre atividades produtivas e sujeitos de trabalho (homens livres/escravos), nem entre unidades políticas (a guerra).

Todavia, a soberania moderna pretende resolver um mistério que dá como previamente dado: perante indivíduos, que vivem os seus desejos desenfreadamente, há que impor ordem, logo, a soberania não consegue reconhecer direitos que lhe sejam prévios. Ora, isto é, em tese, uma impossibilidade para o pensamento liberal. Pode aceitar, sim, que o Estado soberano se ocupe da ordem pública, mas nunca que se possa declarar o que é o bem privado de cada indivíduo. Ao Estado cabe determinar o grau aceitável de egoísmo dos indivíduos, embora no âmbito de um modelo que, à partida, faz derivar os direitos do poder estatal. E esta é a dificuldade da soberania moderna, que não consegue escapar às estruturas socio-históricas existentes, de que fazem parte os Estados e as sociedades que nascem das guerras religiosas dos séculos XVI e XVII. Num certo sentido, o ideal liberal seria fazer coincidir as relações internacionais com os desejos livres das nações, não com os pressupostos políticos dos Estados europeus de legitimidade dinástica e que foram resultado dos conflitos severos desses dois séculos. Mas tal não era possível. E, então, a solução passou por um “pacto” misto, onde Estados soberanos passaram a controlar os assuntos externos, necessariamente em termos “realistas”, enquanto a soberania interna se democratiza em função da evolução social e dentro de um quadro político-institucional liberal que, reconheça-se, também ele é minimamente resultado de um pacto entre forças sociais antagónicas. Como nota Javier Peñas, existe um paradoxo: é a soberania estatal que vai dar aos indivíduos direitos iguais relativamente ao soberano²³. E, por isso, compreende-se bem que os súbditos se tenham convertido em cidadãos e estes em nacionais. Deste modo, tinham os Estados de ter, em termos internos e externos – mais nuns casos, menos noutros –, uma política interligada entre liberdade e poder, afastando-se o liberalismo da sua mensagem universalista²⁴.

Esta antinomia é muito clara, por exemplo, quando no início do período histórico tormentoso que iria marcar, para a história mundial, o início do chamado “Sistema de Estados Civilizados” – que, como já acima foi dito, assinalaria o início do domínio do eurocentrismo sobre todo o mundo – Kant, na sua obra *Zum ewigen Frieden* (1795), sustenta que os direitos do homem devem manter-se como coisa sagrada, por grandes que sejam os sacrifícios do poder dominante, embora, naturalmente a política deva ter o seu lugar²⁵. Esta meditação é importante nos tempos que correm, quando os Estados, em nome dos seus interesses, praticam diversos atos de força que colocam sob o signo de altos objetivos protegidos pela lei. E, na verdade, é estranha e difícil a relação entre os

²³ JAVIER PEÑAS, F., *op. cit.*, pp. 68-69.

²⁴ Cf. ANGIOLINI, V., *Sulla Rotta dei Diritti. Diritti, sovranità, culture*, Torino: G. Giappichelli Ed., 2016.

²⁵ KANT, I., *Sobre la Paz Perpetua*, tr., intr. A. Truyol y Serra, 6.ª ed., Madrid: Tecnos, 2001, p. 60.

interesses dos Estados e os direitos das pessoas. Com o longo e complexo processo de secularização do Ocidente, com o afastamento dos processos de legitimação da esfera puramente religiosa, o Estado Moderno passou a sofrer a tensão entre moral e Direito e, por entre inevitáveis contradições, passou a integrar a racionalidade jurídica formal na possibilidade política de integrar comportamentos políticos entendidos como todos aqueles que se traduzem na chamada “Razão de Estado” que está bem longe dos pressupostos liberais do Estado de Direito²⁶. Esta tensão entre o Direito e o poder que o suspen- de, que nos podia conduzir a meditações em torno das teses de Schmitt, demonstra bem como o estabelecimento do Estado de Direito que se vai difundindo pela Europa nunca deixa de assumir o mundo dos factos e, nesse sentido, não consegue deixar de manter uma esfera que não é normativa, mas pertence ao mundo de uma racionalidade política que pode entrar em colisão com princípios ético-jurídicos constitutivos do próprio Estado de Direito²⁷. É óbvio que esta possibilidade ficou normada, integra o sistema jurídico, mas não tenhamos ilusões quanto à sua raiz, pois possui a marca moderna da racionalidade instrumental e calculadora, muito voltada para uma exigência da soberania, do “logos político”, como diz Fernández García. A necessidade de inclusão da razão de Estado no Estado de Direito é uma questão que importa para a compreensão das crises e perplexidades europeias, na medida em que ilustra a existência de um “lastro” que nunca foi pensado numa perspetiva outra que a da soberania. Uma coisa é, evidentemente, o facto de se saber que as sociedades democráticas não se encontram em condições históricas de funcionarem sob um registo de transparência total, outra, contudo, diferente é saber que esse facto deriva de um arcaísmo, se assim se pode dizer, que não mudou a sua natureza. E isso faz diferença, já que vem suscitar a problemática da permanência da *hubris* no seio da própria teoria democrática²⁸.

Esta genealogia contribui para contradições que acentuam fortemente a dissensão dentro de uma ideia de Europa. Com efeito, passaram as unidades políticas europeias a evidenciar um rosto de Jano – emitiram mensagens universalistas que, no entanto, têm na sua base uma política soberanista desprovida de qualquer conteúdo axiológico-normativo, que provoca necessariamente aquilo a que já se chamou o “défice interdemocrático dos Estados membros”²⁹ da União Europeia. É certo que já Duverger, há décadas, notava as dificuldades da proposta liberal no que toca à própria soberania interna, apontando para um jogo de forças que sempre terá sobrevivido ao triunfo do liberalismo e seus princípios ético-políticos, isto é, a democracia representativa ocidental mais não seria do que uma “pluto-democracia” resultante de um pacto entre as elites

²⁶ Cf. FERNÁNDEZ GARCÍA, E., *Entre la Razón de Estado y el Estado de Derecho*, Madrid: IDH Bartolomé de Las Casas/Dykinson, 1997.

²⁷ ID., *ibid.*, p. 34.

²⁸ Obra fundamental para a compreensão dos mecanismos político-filosóficos da Europa é a de INNERARITY, D., *La Democracia en Europa*, Barcelona: Galaxia Gutenberg, 2017.

²⁹ ID., *ibid.*, pp. 79 ss.

absolutistas e o liberalismo³⁰. É certo também que a teoria do “governo misto” é um tema que sempre habitou o pensamento político, que tem na sua base a ideia de que os regimes “puros” nunca resultaram no plano histórico e, portanto, que assumir uma composição mais complexa na forma de organizar a vida político-institucional acaba por se traduzir num melhor governo mais imune a degenerações que parecem afetar os modelos políticos que surgiram historicamente. O tema do “governo misto” é, não apenas descritivo, mas, sobretudo, prescritivo³¹. Todavia, não é aqui o caso. Do que aqui se trata não é de uma assunção dessa forma de governo, mas, antes, de uma forma oculta que assegura um universalismo que, de facto, não existe.

Ora, esta estrutura e este contexto são, em si mesmos, produtores de crise e com uma grande responsabilidade na crise europeia de hoje³².

Nestes termos, Estados europeus nunca conseguiram superar as suas incongruências, porque nunca superaram a racionalidade vestefaliana estatal-soberanista, primeiro, soberanista-nacional depois. A soberania popular foi devorada por este aparato que tem dominado até aos dias de hoje. Bem pode dizer Javier Peñas que as “relações internacionais se converteram na ‘Némesis’ do liberalismo, e assim até aos nossos dias”³³, na medida em que a mensagem universalista, racional, humanista, conseguiu impor-se, até certo ponto, no âmbito interno das unidades políticas, mas nunca no plano externo, onde permaneceu uma racionalidade vestefaliana até aos dias de hoje. E é isso que explica a persistência, até aos dias de hoje, do realismo internacional enquanto “mapa mental” das relações internacionais³⁴. Desta ambivalência resultaram diversos factos históricos que não podem escapar à nossa atenção. Por um lado, o facto de a Modernidade ter oferecido, em simultâneo, uma face humanista – que se traduziu nos humanismos laicos e cristão que inspiraram visões liberais, cristãs democratas e socialistas democráticas, por exemplo – e uma face maligna, “sadeana”³⁵, que originou os totalitarismos, o capitalismo selvagem, o genocídio colonialista, entre outros. Por outro lado poder falar-se, sem dúvida, de uma dificuldade *ab initio* em classificar a própria organização política europeia³⁶, que consente interpretações “realistas”, schmittianas, que ligam e separam “Constituição” e “Nação” sem que tenha existido historicamente um “Povo” europeu, onde, portanto, paixão, erotismo e nação andam de mãos dadas com uma racionaliza-

³⁰ Cf. DUVERGER, M., *Janus. Les Deux faces de l'Occident*, Paris: Fayard, 1972.

³¹ Cf. CEDRONI, L., *Democrazia in Nuce. Il governo misto da Platone a Bobbio*, Milano: Franco Angeli, 2011.

³² Cf. CAMPILLO, A. et al., *Las (in)seguridades de Europa: una perspectiva crítica*, Madrid: Marcial Pons, 2017.

³³ JAVIER PEÑAS, *op. cit.*, p. 74.

³⁴ Cf. GUZZINI, S., *Il Realismo nelle Relazioni Internazionali*, tr., Milano: Vita & Pensiero, 2008.

³⁵ Cf. LOMBARDI VALLAURI, L., *Corso di Filosofia del Diritto*, Padova: CEDAM, 1981, pp. 233 ss.

³⁶ Cf. CANTARO, A., *Europa Soberana. La Constitución de la Unión entre Guerra y Derechos*, tr., s.l.: El Viejo Topo, 2006.

ção típica do Ocidente desencantado e axiologicamente desprovido de conteúdos, confluindo na possibilidade da agressão e da guerra. Uma União Europeia minimalista no plano substantivo que, como diz Cantaro, se qualifica como “nós, contratantes” e não como “*We, the People*”³⁷. Este minimalismo político é correlativo de um maximalismo jurídico, frequentemente de natureza procedimental, que ignora as particularidades da soberania já referidas, nomeadamente a de ser uma categoria algo flexível que depende de arranjos entre Estados e no âmbito de realidades não suficientemente normativas³⁸. Quando os Estados se estruturaram criaram, na realidade, uma ideia de indivíduo que é abstrata e contrária, no plano dos factos, a desigualdade produzida pela evolução histórica, o que, a prazo, cria discrepâncias que nenhuma soberania consegue sustentar em nome de si mesma, porquanto permite a fragmentação do todo social em classes, estratos, grupos. A racionalidade vestefaliana é mítica, mas desempenha o papel de recorte de território destinado a uma “comunidade”, além de ganhar corpo quando um Estado fica dotado de força nuclear³⁹.

Ora, a Europa não é, hoje, um corpo coerente que tenha superado as discrepâncias entre as unidades políticas que a compõem⁴⁰. Mesmo as vantagens da unidade europeia – como aquela que se traduz numa moeda comum – exhibe mais um direito soberanista do que outra coisa qualquer, é manifestação de algo que implicaria um Estado federal que, no entanto, não tem pressupostos para existir, nomeadamente o de uma “comunidade de civilização”⁴¹. E talvez por isso se possa compreender, não apenas a violência inaudita das duas grandes guerras do século XX, mas ainda a inaudita persistência dessa mesma violência logo a seguir a esses conflitos⁴². Que um número de *New York Times*, de março de 1945, tenha considerado a Europa o “novo Continente negro”, não admira, mas é significativo que, como acentua Lowe, se tenha considerado demasiado cedo que a Europa se teria elevado das cinzas e inaugurado uma nova era de paz que durou até ao final do paradigma do Sistema Internacional Mundial (1945-1989). Esse otimismo e essa convicção não correspondiam realmente aos factos: guerras civis/conflitos na Grécia, Polónia, Jugoslávia, países bálticos, Ucrânia, permaneceram bem além de 1945. Em alguns casos, a paz só foi considerada atingida em 1990. Paralelamente a estes conflitos, toda a Europa foi atravessada, em termos desiguais é certo,

³⁷ ID., *ibid.*, p. 80.

³⁸ Cf. DUSSOUY, G., *Les Théories de l'Interétatique. Traité de Relations Internationales II*, Paris: L'Harmattan, 2007.

³⁹ ID., *ibid.*, p. 49.

⁴⁰ Cf. as condições estabelecidas por HABERMAS, J., “Construcción de uma identidade política europeia”, in CASTELLS, M. & NARCÍS SERRA (eds.), *Europa en construcción. Integración, identidades y seguridad*, Barcelona: CIDOB, 2004, pp. 35 ss.

⁴¹ DUSSOUY, *ibid.*, p. 65.

⁴² Cf. LOWE, K., *L'Europe Barbare*, tr., Paris: Perrin, 2015; ID., *La Peur et la Liberté. Comment la seconde guerre mondiale a bouleversé nos vies*, Paris: Perrin/Ministère des Armées, 2019, que seguimos.

por momentos de tensão interior relacionados com vinganças e perseguições a grupos étnicos que persistiram durante muito mais tempo do que se julga (na Europa Oriental houve perseguições e deslocamentos maciços de populações). Pode, em suma, falar-se mesmo de um período anárquico após o fim das hostilidades que teve dimensões muito intensas e trágicas. Europa – uma região até certo ponto *terra incognita*, uma terra de “*Hic sunt dracones*”? A universalidade da guerra soberanista tinha, evidentemente, criado um clima que de algum modo favorecia uma violência específica, onde se misturavam elementos ideológicos, geoestratégicos, míticos, étnicos e de ressentimento⁴³.

Assim, ressurgiu uma espécie muito antiga de violência. Como bem define Reemtsma⁴⁴, criando neologismos, há três formas de violência física na sua relação fenomenológica com o corpo: a) a violência localizadora, aquela que desloca os corpos em termos e em nome da razão instrumental; b) a violência sequestradora, de rapto, normalmente ligada a violência com intuitos sexuais; c) a violência autotélica. As duas primeiras categorias possuem sempre uma dimensão instrumental, que equaciona, em termos mais ou menos primários ou sofisticados, meios e fins. Importa-nos para este estudo a última. A violência autotélica é, como se depreende, uma espécie de violência que, sem o fazer, se justifica pela sua exclusiva ação, que pode caracterizar-se, e normalmente se caracteriza, pelo vazio na sua própria justificação. O achincalhamento de um corpo depois de lhe ser retirada a vida, ou a tortura prévia ao homicídio, é um bom exemplo desta violência, algo estranha e enigmática, que parece estar para além de qualquer utilidade de quem a pratica. Esta autolegitimação da violência, frequente em cenários individuais e de “guerra total”, surge como sendo excêntrica à cultura e civilização ocidentais, mas não é verdade. Cunhou-se a expressão kantiana “mal radical” para explicá-la, mas é insuficiente. Presente desde a *Ilíada* (a fúria de Aquiles sobre Heitor, canto XXII, v. 306-369), em episódios passionais célebres, a violência autotélica não é uma simples vingança, é, como conclui Reemtsma, algo que escapa a todas as regras procedimentais e mesmo culturais, é uma violência que ocorre com grande frequência ao longo da história europeia, embora seja uma violência fora de qualquer lugar cultural, ultrapassando a distinção civilizado/bárbaro.

Para a economia deste estudo importa, tão-somente, sublinhar que a violência autotélica sociopolítica poderá derivar, em boa medida, de um vestígio da racionalidade vestefaliana, entretanto mais contida, que no seu absolutismo olha o poder como sua finalidade sem explicação racional ou irracional, teoricamente indizível, cujo único argumento contrário talvez esteja na célebre frase de Lucano: “*Victrix causa diis placuit, sed victa Catoni*”.

⁴³ A tese da função do ressentimento, bem como do reconhecimento, foi cedo explorada por SCHELLER, M., *L'Homme du Ressentiment*, tr., Paris: Gallimard, 1970.

⁴⁴ Cf. REEMTSMA, J. P., *Confiance et Violence. Essai sur une configuration particulière de la modernité*, tr., Paris: Gallimard, 2011, pp. 92 ss., que seguimos.

Referências bibliográficas:

- ANGIOLINI, V., *Sulla Rotta dei Diritti. Diritti, sovranità, culture*, Torino: G. Giappichelli Ed., 2016.
- ANNONI, A., *Europa. Problemi e miti dell'età moderna*, Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane, 1996.
- ARENDT, H., *O Sistema Totalitário*, tr., Lisboa: Dom Quixote, 1978.
- CAMPILLO, A. et al., *Las (in)seguridades de Europa: una perspectiva crítica*, Madrid: Marcial Pons, 2017.
- CANTARO, A., *Europa Soberana. La Constitución de la Unión entre Guerra y Derechos*, tr., s.l.: El Viejo Topo, 2006.
- CEDRONI, L., *Democrazia in Nuce. Il governo misto da Platone a Bobbio*, Milano: Franco Angeli, 2011.
- CORM, G., *L'Europe et le Mythe de l'Occident*, Paris: La Découverte, 2012.
- DOMÈNECH, A., *De la Ética a la Política*, Barcelona: Ed. Crítica, 1989.
- DUSSOUY, G., *Les Théories de l'Interétatique. Traité de Relations Internationales II*, Paris: L'Harmattan, 2007.
- FERNÁNDEZ GARCÍA, E., *Entre la Razón de Estado y el Estado de Derecho*, Madrid: IDH Bartolomé de Las Casas/Dykinson, 1997.
- FONTANA, J., *Europa ante el Espejo*, Barcelona: Ed. Crítica, 2000.
- GUZZINI, S., *Il Realismo nelle Relazioni Internazionali*, tr., Milano: Vita & Pensiero, 2008.
- HABERMAS, J., “La doctrine classique de la politique dans ses rapports avec la philosophie sociale”, in ID., *Théorie et Pratique*, I, tr., Paris: Payot, 1975, pp. 71 ss.
- HABERMAS, J., “Construcción de una identidad política europea”, in CASTELLS, M. & NARCÍS SERRA (eds.), *Europa en construcció. Integració, identitats y seguridad*, Barcelona: CIDOB, 2004, pp. 35 ss.
- HARTOG, F., *Régimes d'historicité*, Paris, Ed. du Seuil, 2012.
- HERSANT, Y. & DURAND-BOGAERT, F., *Europes*, Paris: Robert Laffont, 2000.
- INNERARITY, D., *La Democracia en Europa*, Barcelona: Galaxia Gutenberg, 2017.
- JAVIER PEÑAS, F., *Hermanos y enemigos. Liberalismo y relaciones internacionales*, Madrid: Libros de La Catarata, 2003.
- LOMBARDI VALLAURI, L., *Corso di Filosofia del Diritto*, Padova: CEDAM, 1981.
- LOWE, K., *L'Europe Barbare*, tr., Paris: Perrin, 2015.
- LOWE, K., *La Peur et la Liberté. Comment la seconde guerre mondiale a bouleversé nos vies*, Paris: Perrin/Ministère des Armées, 2019.
- KANT, I., *Sobre la Paz Perpetua*, tr., intr. A. Truyol y Serra, 6.ª ed., Madrid: Tecnos, 2001.
- REEMTSMA, J. P., *Confiance et Violence. Essai sur une configuration particulière de la modernité*, tr., Paris: Gallimard, 2011.
- RIBEIRO, M. M., *A Ideia de Europa. Uma perspectiva histórica*, Coimbra: Ed. Quarteto, 2003.
- SCHÉLER, M., *L'Homme du Ressentiment*, tr., Paris: Gallimard, 1970.
- SHKLAR, J., *El Liberalismo del Miedo*, tr., Barcelona: Herder, 2018.
- TRAVERSO, E., *L'Histoire comme champ de Bataille*, Paris: La Découverte, 2016.
- TRUYOL Y SERRA, A., *La Sociedad Internacional*, n. ed., Madrid: Alianza Ed., 1994.

Artigo Recebido a 02 de maio de 2019 | Aceite a 19 de setembro de 2019

Ensaio sobre inovação territorial, soluções tecnológicas e o papel da Europa na opinião dos cidadãos

***Essay on territorial innovation, technological solutions
and the role of Europe in the opinion of citizens***

Alexandra Aragão, PhD

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4084-6321>

Resumo

O inquérito sobre Inovação territorial e territórios inteligentes permitiu identificar um conjunto de preocupações dos cidadãos sobre o território, as suas visões sobre a forma como a tecnologia pode ajudar a criar melhores condições de vida e o papel de diferentes atores na resolução dos problemas. O ponto de partida é uma reflexão sobre uma sociedade em transição, num tempo em que a tecnologia pode ajudar a resolver muitos problemas, ao mesmo tempo que cria outros. Neste pano de fundo, o relatório Eurobarómetro de 2018 vem reforçar a convicção de que a virtude está na estreita cooperação entre os diferentes níveis de poder: nacional, infranacional e supranacional na prossecução da sustentabilidade social, económica e ambiental.

Palavras-chave: Inovação territorial; tecnologia; problemas territoriais; União Europeia

Abstract

The survey on Territorial Innovation and Smart Territories has identified citizens' concerns about the territory, their views on how technology can help create better living conditions and on the role of different players in solving problems. The starting point is a reflection on a society in transition at a time when technology can help solve many problems while creating others. Against this backdrop, the 2018 Eurobarometer report reinforces the conviction that virtue lies in close cooperation between the different levels of power: national, sub-national and supranational in the pursuit of social, economic and environmental sustainability.

Keywords: Territorial innovation; technology; territorial problems; European Union

1. As novas necessidades na era digital

É bem conhecida a doutrina de Abraham Harold Maslow¹ que, na década de 40, elaborou uma pirâmide que pretendia representar a hierarquia das necessidades humanas, com as mais físicas e de sobrevivência na base, e as mais psicológicas e de bem-estar no topo.



Fig. 1 – Pirâmide de Maslow.

No século XXI, na era digital e nas sociedades em rede², a proposta de Maslow tem sido apresentada, nas redes sociais³, com duas novas camadas de necessidades ainda mais essenciais: internet sem fios e bateria.

¹ Maslow, A. H. (1943). A theory of human motivation. *Psychological Review*, 50(4), 370-396. <http://dx.doi.org/10.1037/h0054346>.

² Castels, Manuel *The rise of the network society*, Wiley-Blackwell, 2010 (disponível em https://deterritorialinvestigations.files.wordpress.com/2015/03/manuel_castells_the_rise_of_the_network_societybookfi-org.pdf).

³ Tortelli, Jéssica As novas “necessidades” que complementam a hierarquia da pirâmide de Maslow, 22 de abril de 2018 (disponível em <https://medium.com/@jssicortelli/as-novas-necessidades-que-complementam-a-hierarquia-da-pir%C3%A2mide-de-maslow-cd98c3ec05c5>).

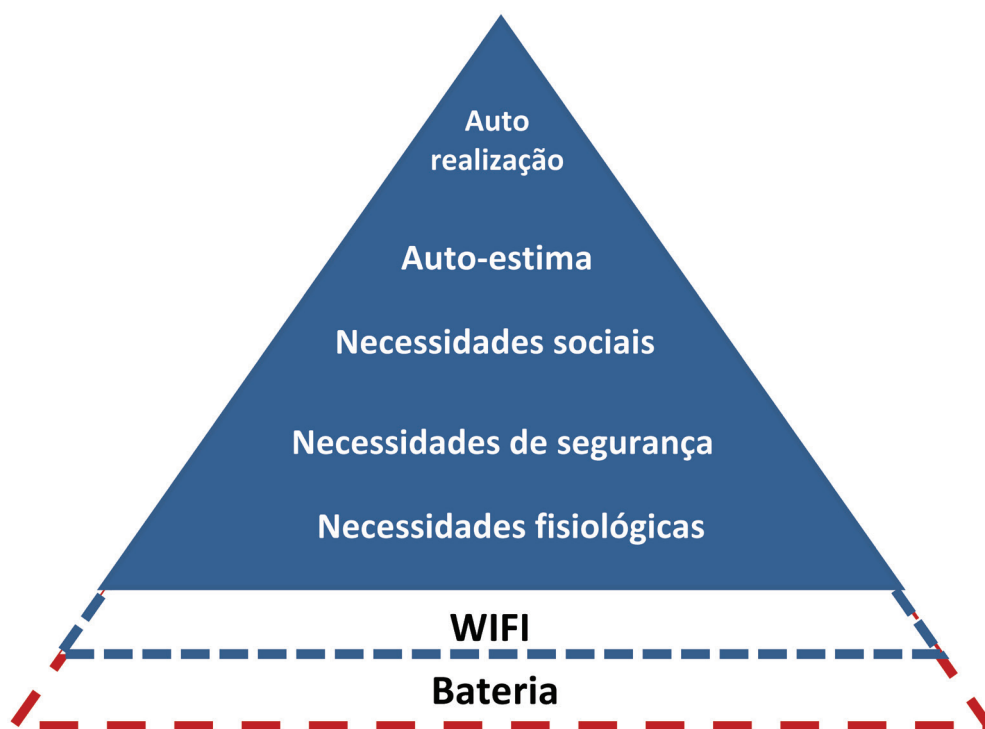


Fig. 2 – Pirâmide de Maslow na era digital

Apesar de jocosa, a imagem ilustra bem a subversão das necessidades básicas numa época de sociedade eletrónica e digital⁴, em que o potencial das novas tecnologias para realizar funções e satisfazer desejos, praticamente sem consumo de recursos⁵, parece ser infinito.

De uma forma mais detalhada que Maslow, vamos pensar nas necessidades quotidianas, dos indivíduos, das famílias, das comunidades, dos agentes económicos e culturais para ver como, através da tecnologia, podemos aspirar a mais bem-estar, através de uma vida real, mas “aumentada”.

As necessidades a que nos referimos estão relacionadas com diferentes tipos de atividades:

- atividades de trabalho, lazer ou consumo;

⁴ Covas, António, *O Sexto Continente – A Nação-Internet: a grande bifurcação da era digital*, Edições Sílabo, Lisboa, 2018.

⁵ Apesar de as novas tecnologias terem algumas exigências impensáveis, em termos de consumo energético (veja-se por exemplo, os estudos sobre o consumo de energia das cripto moedas <https://digi-conomist.net/bitcoin-energy-consumption>) e de recursos escassíssimos (como é o caso das terras raras, fundamentais para a indústria eletrónica. Sobre o tema, ver Formoso, Milton L. et al «Os elementos terras raras e sua importância para o setor mineral do Brasil», in *Recursos Minerais do Brasil: Problemas e Desafios*, Adolfo José Melfi, Aroldo Misi, Diogenes de Almeida Campos, Umberto Giuseppe Cordani (eds.) Academia Brasileira de Ciências, 2016, disponível em https://www.researchgate.net/publication/311054059_Os_elementos_terras_raras_e_sua_importancia_para_o_setor_mineral_do_Brasil).

- atividades relacionadas com a satisfação de exigências básicas de alimentação, higiene, repouso, reprodução, segurança e cuidado;
- atividades com vista a ao desempenho de funções instrumentais, como transporte ou comunicação;
- atividades de realização de aspirações como o desenvolvimento de relações humanas e relações interespecies através de convívio e comunicação;
- atividades de produção científica, transferência de conhecimento e educação;
- atividades de concretização de desejos de criação e expressão artística, criação e expressão literária, ou culto.

Ora, a capacidade das tecnologias digitais para satisfazer estas necessidades de forma diferente, por vezes disruptiva e frequentemente mais eficiente, começa agora a revelar-se.

Com a emergência da comunicação 5G, da internet das coisas, da computação quântica, podemos afirmar que se abre um *novo mundo*, um mundo que alguns anunciam como sendo de democratização do acesso a serviços até agora considerados de luxo. Alguns pensadores do nosso tempo, como Jeremy Rifkin na obra *A Sociedade do Custo Marginal Zero. A Internet das Coisas, a comunidade dos bens comuns e o eclipse do capitalismo*⁶ prenuncia um futuro mais risonho, graças aos desenvolvimentos tecnológicos. Que novidades são essas que poderão revolucionar a forma como comunicamos, nos deslocamos e vivemos?

Quanto à comodidade pessoal e doméstica: wearables⁷, controlo de eletrodomésticos à distância, máquinas de vending interativas e hi tech⁸.

⁶ Bertand Editora, 2016 (parcialmente disponível em <http://recursos.bertrand.pt/recurso?id=10935813>).

⁷ As tecnologias “vestíveis” (weareable) são mais do que óculos smart ou relógios smart (mais informação em <https://www.wareable.com/wearable-tech/best-wearable-tech-2018-506>) e podem até ser roupa com ligação à internet e outras funções tecnológicas embutidas, como por exemplo o casaco de ganga da Levi’s que tem fios condutores embutidos no tecido para interagir com o telemóvel através do tecido e bluetooth nas mangas (mais informação em <https://www.wareable.com/smart-clothing/project-jacquard-smart-jacket-review>).

⁸ Além da enorme variedade de produtos algumas máquinas podem ter vídeos com informações sobre os produtos à venda, permitem analisar as tendências de venda e dar informação sobre os produtos em falta, e podem ser programadas para reagir à circulação pedonal para atrair potenciais compradores (mais informação em <https://vengolabs.com/>).

Quanto ao transporte: veículos autónomos, táxis voadores, controlo de frotas por GPS⁹, semáforos inteligentes¹⁰ e estacionamento inteligente¹¹.

Quanto à segurança pública: deteção remota de incêndios, monitorização de caudais, medição remota de poluição, videovigilância no espaço público, monitorização de crianças e idosos¹².

Quanto à energia: iluminação pública inteligente¹³ e microprodução de energias renováveis.

Quanto a serviços públicos: contentores de lixo inteligentes¹⁴ e gémeos digitais¹⁵.

⁹ Já são frequentes os serviços de gestão de frotas por GPS que permitem ao empresário programar viagens, identificar rotas alternativas em tempo real, reagir a situações inesperadas, como episódios de excesso de velocidade, evitando contraordenações rodoviárias, diminuindo o desgaste do veículo e o desperdício de combustível (exemplos são: <https://www.inosat.pt/gestao-de-frota-gps/>, <https://www.gesfrota.pt/>, <http://www.frotcom.com/>, etc..

¹⁰ A Câmara de Lisboa instalou em diversos pontos da cidade sistemas centralizados, modulares e hierárquicos que permitem escolher, em tempo real, o programa de tráfego mais conveniente e regular o trânsito em função de parâmetros obtidos mediante os detetores de filas de espera, adaptabilidade, prioridade aos veículos de bombeiros e aos transportes públicos (<http://www.cm-lisboa.pt/viver/mobilidade/seguranca-rodoviaria/controlo-inteligente-de-trafego>). Para além destes, já são relativamente vulgares os semáforos de controlo de velocidade que detetam a velocidade dos veículos, acionando o sinal vermelho sempre que o valor medido exceder o valor limite programado e com painéis eletrónicos indicadores que apresentam a velocidade instantânea dos veículos que circulam junto ao indicador.

¹¹ A Microio é uma empresa de inovação na área da eletrónica nascida na Universidade de Aveiro que desenvolveu um sistema de estacionamento inteligente altamente interoperável, que funciona à base de um sensor de estacionamento magnético, sem fios, para deteção do estado de ocupação de cada lugar de estacionamento (mais informação em <http://microio.pt/project/sistema-estacionamento-inteligente/>).

¹² O sistema *gpssmartsole* foi desenvolvido para crianças ou adultos com autismo, demência, Alzheimer, mas também para personalidades públicas ou para quaisquer indivíduos que possam estar em risco. Trata-se de um sistema de tecnologia GPS incorporado na palmilha de um sapato que só funciona em locais com cobertura de rede móvel (mais informação em <http://gpssmartsole.com/gpssmartsole/>).

¹³ Existem sistemas de iluminação de leds baseados em sensores de movimento, vídeo, som, e na internet das coisas para acionar ou desativar a iluminação pública em função das necessidades reais (por exemplo o desenvolvido pela Cisco. Mais informação em https://www.cisco.com/c/pt_br/solutions/industries/smart-connected-communities/city-lighting.html).

¹⁴ Contentores dotados de sensores e sistemas de internet das coisas para detetar o grau de enchimento e informar quando devem ser recolhidos (por exemplo, <https://www.smartbin.com/>).

¹⁵ Graças à internet das coisas o conceito de gémeos digitais ganhou um novo impulso. (Bernard Marr, “What is digital twin technology and why is it so important?”, Forbes, 6 de março de 2017, disponível em <https://www.forbes.com/sites/bernardmarr/2017/03/06/what-is-digital-twin-technology-and-why-is-it-so-important/#dd842e72e2a7>). Ter um modelo virtual de um processo, de um produto ou de um serviço permite ao gestor analisar dados de forma a antever problemas ou situações de mau funcionamento, fazer simulações etc. Inicialmente previsto para funcionar num ambiente fabril pode ser utilizado em ambientes institucionais de serviços públicos, por exemplo, ou até para monitorizar ecossistemas naturais complexos como bacias hidrográficas (Ries, Matthew; Fong, Tera; George, Biju; Lovett, Brad, “Creating a Digital Twin for the Anacostia Watershed”, *Proceedings of the Water Environment Federation*, WEFTEC 2018: Session 411 through Session 419, pp 3226-3231(6) (disponível em <https://www.ingentaconnect.com/content/wef/wefproc/2018/00002018/00000012/art00031>) ou regiões polares (Solevik, M; Kondratenko Y «Architecture for Collaborative Digital Simulation for the Polar Regions» in: Kharchenko V., Kondratenko Y., Kacprzyk J. (eds) *Green IT Engineering: Social, Business and Industrial Applications. Studies in Systems, Decision and Control*, 2019 vol 171. Springer (disponível em https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-030-00253-4_22).

No entanto, a proliferação da tecnologia pode redundar na criação de um novo tipo de injustiça social: a “injustiça tecnológica” que resulta de não ser possível assegurar direitos de acesso universal às novas tecnologias emergentes.

As iniquidades no acesso à tecnologia podem ser económicas (muitas das mencionadas tecnologias têm custos que as tornam praticamente inacessíveis à maior parte da população), etárias (os mais idosos têm mais dificuldade em compreender e usar as novas tecnologias), informacionais (independentemente da idade, a iliteracia digital continua a ser uma realidade), geográficas (há tecnologias que são difíceis de implantar em certas regiões remotas) e escalares (as tecnologias que exigem a instalação de uma infraestrutura só se justificam se houver massa crítica em termos de número de utentes, só sendo viáveis para grandes localidades ou aglomerados com maior densidade populacional).

Por outro lado, não podem deixar de ser mencionados os riscos, nomeadamente de “aprisionamento tecnológico”, ou seja, da excessiva dependência, individual ou coletiva, da tecnologia.

Os riscos são muitos:

Risco de eventos em cascata e colapso tecnológico. Em situação de catástrofe ou desastre, a falha na energia elétrica ou dos sistemas tecnológicos de comunicação ou controlo de processos pode desencadear efeitos em cascata mais graves do que a própria catástrofe que os desencadeou¹⁶.

Riscos para a saúde. Exposição excessiva à radiação que pode gerar, entre outros efeitos, hipersensibilidade eletromagnética¹⁷, disfunções posturais e lesões músculo-esqueléticas nomeadamente a nível da coluna, sedentarismo, obesidade, doenças oculares, quedas, colisões, acidentes rodoviários¹⁸.

Perda de capacidades resultantes da excessiva intermediação tecnológica. Alguns exemplos são: perda de capacidade de orientação, devido ao uso do GPS, perda de capacidade de relacionamento interpessoal e comunicação oral devido ao excesso de mensagens escritas, perda de destreza ortográfica por abuso de linguagem abreviada típica de SMS, perda de espírito crítico por aceitar acriticamente a opinião de youtubers e outros influenciadores.

¹⁶ Pescaroli, Gianluca; Alexander, David “A definition of cascading disasters and cascading effects: Going beyond the “toppling dominos” metaphor”, planet-risk.org, *Journal Planet@ Risk*, Volume 3 Issue 1, 2015 https://publicwiki-01.fraunhofer.de/CIPedia/index.php/CIPedia%C2%A9_Main_Page

¹⁷ Relatório da Organização Mundial de Saúde sobre o tema: *Electromagnetic fields and public health. Electromagnetic hypersensitivity*. Backgrounder December 2005, disponível em <https://www.who.int/peh-emf/publications/facts/fs296/en/>.

¹⁸ Fernando A. Wilson, e Jim P. Stimpson alertam para o perigo para a segurança pública que resulta da prática crescente de enviar mensagens em andamento ou em condução e estimam que terão morrido 16000 pessoas entre 2001 e 2008 em acidentes relacionados com o uso do telemóvel (“Trends in Fatalities From Distracted Driving in the United States, 1999 to 2008”, *American Journal of Public Health*, November 2010 (disponível em <https://ajph.aphapublications.org/doi/10.2105/AJPH.2009.187179>).

Riscos para a dignidade pessoal, pela dependência psicológica que pode chegar a ser classificada como adição¹⁹.

Risco para a privacidade, tanto na residência como nos espaços públicos, pondo em risco a pessoa e os seus dados pessoais.

Risco para a segurança, podendo a tecnologia ser utilizada para ações de ciber-espionagem²⁰, ciber-criminalidade²¹ ou ciber-terrorismo²².

Risco para a liberdade e autodeterminação, agravando situações potenciais de assédio como bullying²³ ou mobbing²⁴.

Risco para a liberdade de pensamento, opinião e expressão, seja através de pressões, manipulação²⁵, fraude ou fake news²⁶.

2. Inquérito sobre inovação territorial e territórios inteligentes

É neste contexto que surge, no seio da Universidade de Coimbra, o propósito de realização de um inquérito às opiniões dos cidadãos para identificar o papel das tecnologias na resolução das questões sociais, económicas ou ambientais mais prementes para o território, e apontar aquelas que, na opinião dos cidadãos, são as instituições responsáveis por abordá-las.

¹⁹ Citando um número significativo de estudos científico, um artigo publicado em *Mental Health America* estima que 6% da população Norte americana sofra um de seis tipos de adição à internet (para obter informação, para jogar, para relações através das redes sociais, para compras online e para pornografia), descrevendo os sintomas e os tratamentos (disponível em <http://www.mentalhealthamerica.net/conditions/risky-business-internet-addiction>)

²⁰ Ted Fair, Michael Nordfelt, Sandra Ring, Eric Cole, *Cyber Spying Tracking Your Family's (Sometimes) Secret Online Lives*, Elsevier (<https://doi.org/10.1016/B978-1-931836-41-8.X5000-X>) 2005.

²¹ Desde 2011 o Gabinete de Coordenação da Atividade do Ministério Público na área da Cibercriminalidade (Gabinete Cibercrime), com sede na Procuradoria-Geral da República, agrega magistrados especializados nestas temáticas e divulga informações úteis sobre os crimes praticados em ambiente virtual (<http://cibercrime.ministeriopublico.pt/>).

²² Emil Metropoulos e Jeremy S. Platt, do grupo Marsh & McLennan, identificam as tendências de evolução no que respeita ao risco de ciber ataques terroristas (<http://www.mmc.com/insights/publications/2018/nov/global-cyber-terrorism-incidents-on-the-rise.html>).

²³ Rossow, Andrew “Cyberbullying taken to a whole new level: enter the ‘Blue whale challenge’”, *Forbes*, 28 de Fevereiro de 2018 (disponível em <https://www.forbes.com/sites/andrewrossow/2018/02/28/cyberbullying-taken-to-a-whole-new-level-enter-the-blue-whale-challenge/#58a5b4122673>).

²⁴ Scheff, Sue “When Cyberbullying Turns Into Cyber-Mobbing: Death By Suicide”, *Huffington Post*, 24 de setembro de 2013 (disponível em https://www.huffingtonpost.com/sue-scheff/when-cyberbullying-turns-into-cyber-mobbing_b_3957416.html).

²⁵ Saida Arifkhanova Manipulation of social consciousness through mass media, 22 de outubro de 2010 (<http://www.socialpsychology.org/download/111626/Article7PDF.pdf>)

²⁶ Dice, Mark *The True Story of Fake News: How Mainstream Media Manipulates Millions*, The resistance Manifesto, San Diego, 2017 (parcialmente disponível em <https://books.google.pt/books?id=u-sc8DwAAQBAJ&printsec=frontcover&dq=Mark+Dice+fake+news&hl=pt-PT&sa=X&ved=0ahUKewja177Fy5zgAhVF0RoKHf-NCY0Q6AEIKTAA#v=onepage&q=Mark%20Dice%20fake%20news&f=false>)

2.1. O âmbito do inquérito

O inquérito foi enquadrado na iniciativa “Encontros com cidadãos”²⁷, liderada pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros, através da Secretaria de Estado dos Assuntos Europeus. Foi neste contexto que a Universidade de Coimbra foi encarregada, através do Centro de Estudos Interdisciplinares do século XX, de coordenar os eventos que decorreram na região centro de Portugal, envolvendo as Universidades de Aveiro, da Beira Interior e de Coimbra. O objetivo final era contribuir para a identificação de soluções para os grandes desafios que enfrentam as democracias europeias, sendo um deles o desafio tecnológico. Por esta razão, o encontro de Coimbra decorreu sob o mote “A revolução tecnológica: desafios éticos e de valores”.

2.2. A estrutura e o conteúdo do inquérito

O inquérito sobre *Inovação territorial e territórios inteligentes esteve online entre outubro e novembro de 2018, era composto por seis perguntas e levava cerca de 15 minutos a responder.*

Após a introdução de enquadramento (na qual se explicava que o questionário se destinava a preparar os “Encontros com cidadãos” sobre tecnologia e território, que decorreram no auditório da Comunidade Intermunicipal da Região de Coimbra, nos dias 9 e 10 de Novembro de 2018) o questionário tinha seis questões:

1. Tendo em mente áreas **urbanas** nas quais reside/trabalha/visita nos tempos livres, identifique 6 problemas ou oportunidades de melhoria.
2. Tendo em mente áreas **rurais** nas quais reside/trabalha/visita nos tempos livres, identifique 6 problemas ou oportunidades de melhoria.
3. Dos problemas mencionados, quais os 2 mais graves e porquê?
4. Pensando em tecnologias altamente inovadoras que venham a ser desenvolvidas ou generalizar-se para utilização quotidiana no futuro considera que esses dos problemas **urbanos** poderão vir a ser resolvidos pela via tecnológica?
5. Pensando em tecnologias altamente inovadoras que venham a ser desenvolvidas ou a generalizar-se para utilização quotidiana no futuro considera que esses problemas **rurais** poderão vir a ser resolvidos pela via tecnológica?
6. Quem deve assumir a liderança na resolução do problema? (esta questão era repetida para cada um dos problemas identificados e admitia as seguintes res-

²⁷ “Encontros com cidadãos” foi a designação de uma série de debates sobre o futuro da União Europeia organizados a nível de toda a União, durante o ano de 2018. Mais informações em <https://encontros-cidadaos.pt>.

postas: União Europeia, Estado, Poder local, Empresas, Associações, Pessoas, Outros)

Eram ainda colocadas duas questões adicionais de resposta facultativa, relativa à caracterização dos respondentes quanto ao desenvolvimento ou não de atividade associativa²⁸, à idade e ao local de residência habitual.

Obtiveram-se 100 respostas válidas. Os respondentes foram maioritariamente jovens. Cerca de 50% dos inquiridos tinham entre 15 e 30 anos, sendo a faixa etária dos 21 aos 30 a mais representada.

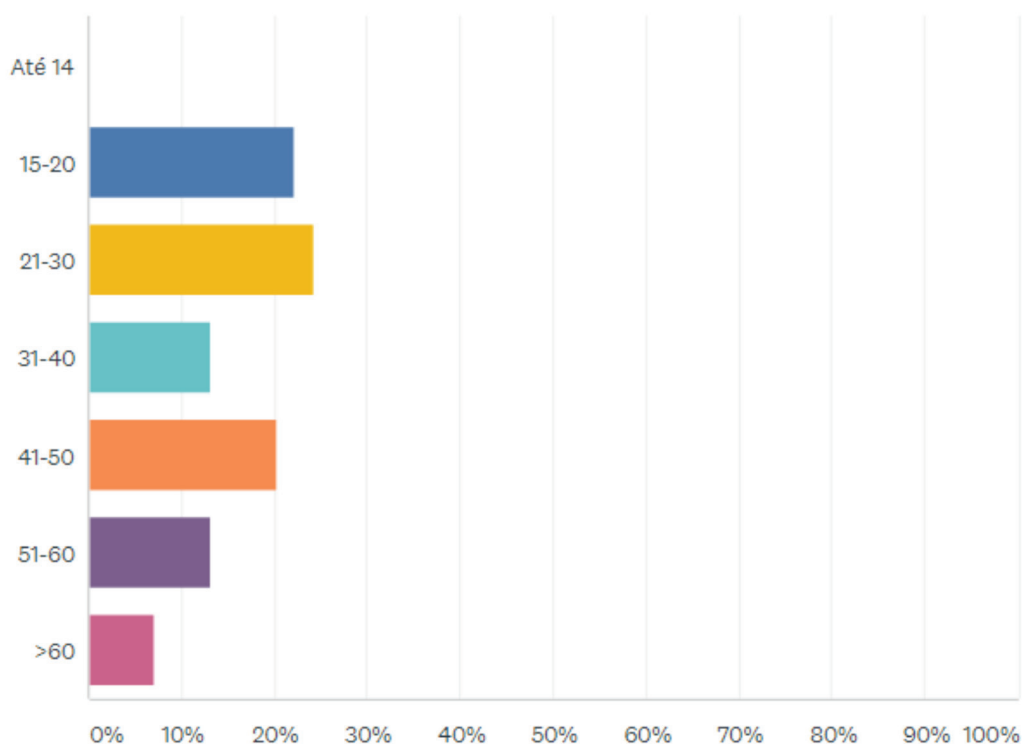


Fig. 3 – Composição etária dos respondentes

²⁸ Só 35% dos respondentes desenvolviam atividade associativa, tendo indicado as seguintes associações: Amnistia Internacional, Associação academia de basquete de Coimbra, Associação Académica de Coimbra, Associação Cultural Desportiva e Recreativa, Voluntária da Liga Portuguesa Contra o Cancro, Associação de Engenharia e Gestão Industrial da Universidade de Coimbra, Associação de Jovens de Samora Correia, Associação de Pais e encarregados de educação, Associação Figueira Viva, Associação Portuguesa de Profissionais de Juventude, Asteriscos, Banco Alimentar Contra a Fome, Centro Social Paroquial S. Martinho de Tavarede, CNE, Clube dos Galitos de Aveiro, Conselho Nacional das Misericórdias, Filarmónica, Grupo Caras Direitas, Igreja, Juventude Social Democrata, Montepio Geral Associação Mutualista, NDS, Núcleo da Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra, Núcleo de Estudantes de Relações Internacionais, Ordem dos Engenheiros, PFC – persona famiglia comunità, Quercus, Rádio Universidade de Coimbra, ReFood4Good, Santa Casa da Misericórdia, Secção de Direitos Humanos de Coimbra, Tuna Académica da UC, Zero.

A residência habitual dos respondentes revela um predomínio da Região Centro²⁹ do país, o que está de acordo com os objetivos do questionário.

2.3. Os resultados do inquérito

A análise dos resultados do inquérito foi apenas *horizontal*, num esforço para detetar as respostas típicas, mais frequentes para cada questão. Não se pretendeu, como seria típico de uma análise vertical, fazer perfis de cidadãos, relacionando dados como a idade ou o local de residência, com o tipo de preocupações expressas.

Da análise vertical efetuada resultaram conclusões quanto a três pontos:

- as queixas ou aspirações dos cidadãos para o território, que no fundo são os desafios principais, ao nível social, económico ou ambiental, que a Europa tem de enfrentar;
- as tecnologias que podem tornar os territórios mais inteligentes e mais habitáveis, que devem ser apoiadas e incentivadas;
- quem deve liderar o processo do *salto* tecnológico para a sustentabilidade.

2.3.1. As questões sociais, económicas ou ambientais

Numa análise genérica do questionário, obtivemos quatro grandes categorias de questões:

1. problemas de transporte, mobilidade e acessibilidade de serviços;
2. problemas relativos ao interior do país ou a territórios de baixa densidade;
3. problemas ambientais e
4. outros problemas.

Na análise das respostas não vamos distinguir entre problemas que constituem maior preocupação em áreas urbanas ou em áreas rurais, mas é bem visível quais são os problemas rurais, que são predominantemente os que ocorrem no interior do país e em territórios de baixa densidade, e quais os problemas urbanos, que são predominantemente de transporte e mobilidade.

²⁹ Os respondentes indicaram as seguintes locais de residência: Anadia, Aveiro, Braga, Cantanhede, Coimbra, Condeixa, Condeixa-a-Nova, Covilhã, Faro, Figueira da Foz, Guarda, Leiria, Lisboa, Loulé, Loures, Lousã, Mangualde, Mealhada, Mira, Miranda do Corvo, Miranda do Douro, Montemor-o-Velho, Oeiras, Paços de Ferreira, Pombal, Porto, Porto de Mós, Proença a Nova, Redondo, Santa Maria da Feira, Sever do Vouga, Sintra, Tábua, Tomar, Vila Nova de Gaia e Viseu.

Desagregando as quatro categorias de principais problemas recorrentemente apontados pelos respondentes, obtemos um maior grau de detalhe na compreensão dos aspetos mais relevantes da mobilidade e da acessibilidade: falta de transporte público urbano, escassez de transporte em zonas rurais, ausência de metro de superfície, transportes para o resto do país, excesso de trânsito, falta de civismo no trânsito, excesso de velocidade, passeios para peões degradados ou com pouca dimensão, calçada em mau estado, acesso a pessoas deficientes ou debilitadas, horários dos transportes, limitação da rede de transportes, autocarros lentos, falta de corredores únicos, maior frequência de transportes públicos, falta de sinalização das vias e número de ciclovias.

Em segunda linha, vinham as carências do interior ou de territórios de baixa densidade: abandono das áreas rurais, descentralização, acompanhamento institucional dos habitantes, distância a serviços de apoio, atração de habitantes, custos da habitação, desigualdade social, grande aumento de preços de rendas e custo de vida, despovoamento, dispersão geográfica dos fogos, emprego, envelhecimento da população, longe dos serviços de apoio à população, limpeza matas, manutenção, discriminação positiva do interior.

Em seguida, eram referidos com frequência os problemas ambientais: clima urbano, qualidade do ar, conservação do património histórico, limpeza das ruas e espaço público, lixo, falta de ecopontos, esgotos, falta de banheiros públicos, má gestão da floresta, tratamento de resíduos agro-pecuários, higienização de contentores, animais abandonados, falta de árvores, espaços verdes, espaços de lazer, investimento em tecnologias de reaproveitamento da água, ordenamento florestal.

Por fim, surgiram outros tipos de problemas: falta de dinamização de convívio intergeracional, falta de oferta turística em pacotes ligando vários municípios, locação de imóveis para habitação social, falta de investimento, falta de apoio a atividades culturais, falta de cafés *open mic*, assédio sexual, residência comunitária, edifícios devolutos, individualismo extremo, falta de planeamento, xenofobia.

Prosseguindo na análise do questionário, na pergunta número três era pedido aos respondentes que escolhessem os dois problemas mais importantes, justificando a resposta.

Interessante é notar, na justificação para a seleção dos dois problemas mais importantes, a íntima ligação entre o ambiente e as restantes preocupações, de tal forma que é a temática ambiental que perpassa mais fortemente o discurso de muitos dos respondentes.

Vejamos alguns exemplos:

Problema-Acessibilidade a transportes públicos

Justificação: Uma boa rede de transportes públicos permite por um lado libertar as cidades do caos do trânsito rodoviário, e poder fazer uma distribuição populacional

mas harmoniosa pelo espaço entre áreas urbanas e áreas rurais. Por outro lado, permite combater um dos problemas da atualidade, as alterações climáticas. Contribui ainda para um acesso mais igualitário das pessoas ao trabalho transporte, permitindo às que têm menos rendimento uma deslocação eficaz. Contribui ainda para a qualidade de vida nas cidades, diminuindo a poluição atmosférica e sonora, assim como para o bem-estar mental das pessoas que se podem libertar do caos do trânsito e da condução.

Problema-Transportes públicos e mobilidade insuficiente

Justificação: Se houver uma rede de transportes inteligente e eficaz é mais provável que as pessoas vivam fora dos centros urbanos, onde trabalham e existem os serviços.

Problema-Aumento do número de ciclovias

Justificação: por uma questão de saúde pública, da diminuição do número da circulação de veículos e o consequente combate a emissão de CO2

Problema-Atração e fixação de pessoas

Justificação: As pessoas são o ativo mais relevante para o desenvolvimento equilibrado do território, particularmente quando as ameaças ambientais se tornam cada vez mais imprevisíveis.

Problema-Investimento em tecnologias de reaproveitamento da água

Justificação: Na questão referente a água, o motivo é a escassez de água potável no planeta, a condição climática da península ibérica com baixa quantidade de chuva, combater o desperdício e o aumento da cultura do reaproveitamento.

Problema-Saneamento básico

Justificação: é inadmissível que em pleno século XXI, mais de uma década depois de a UE ter determinado a obrigatoriedade de todos os seus territórios estarem cobertos com rede de saneamento, haja aldeias que ainda não o têm. Impede a preservação dos aquíferos e prejudica a qualidade ambiental da água.

Problema-Poluição da terra

Justificação: A poluição de terra é o outro grave problema, pois tudo o que produzimos, de forma indireta ou direta, provém da terra e uma vez que essa está poluída, os seres humanos e os animais serão fortemente prejudicados.

Problema-Ruído

Justificação: O nível de ruído que se sente na zona central de Coimbra, compromete o descanso e consequentemente a saúde dos cidadãos.

Problema-Poluição e problema-Parques verdes

Justificação: Não existem políticas de controlo ambiental, ordenamento do território pouco coerente, corte abusivo de árvores, diminuição de espaços verdes, aumento dos níveis de poluição devido ao abuso de veículos privados e falta de civismo por parte da população, não reciclam, não há controlo do lixo orgânico e abuso da utilização de plástico.

Problema-espaços verdes e mobilidade

Justificação. Afetam qualidade de vida, sistematicamente esquecem a valorização do ambiente e são promotoras de estilos de vida contrários a um necessário reequilíbrio de práticas de consumo e de reforço da cultura, família e bem-estar.

Problema-Desigualdade social

Justificação: A desigualdade social é um dos problemas mais graves, pois ela é a mãe de diversos outros problemas preocupantes; como a falta de escolas e hospitais, falta de saneamento básico e concentração fundiária.

2.3.2. As tecnologias para territórios inteligentes

Quanto à pergunta sobre tecnologias era questionado o seguinte: “pensando em tecnologias altamente inovadoras que venham a ser desenvolvidas ou generalizar-se para utilização quotidiana no futuro, considera que esses problemas **urbanos** poderão vir a ser resolvidos pela via tecnológica?”

Naturalmente, as respostas dependiam do problema identificado, mas em média, na maior parte dos problemas mencionados e em mais de 60% das respostas, considerou-se que a via tecnológica é adequada para abordar os desafios indicados, sendo que a diferença entre áreas urbanas e áreas rurais, mais uma vez, não é significativa.

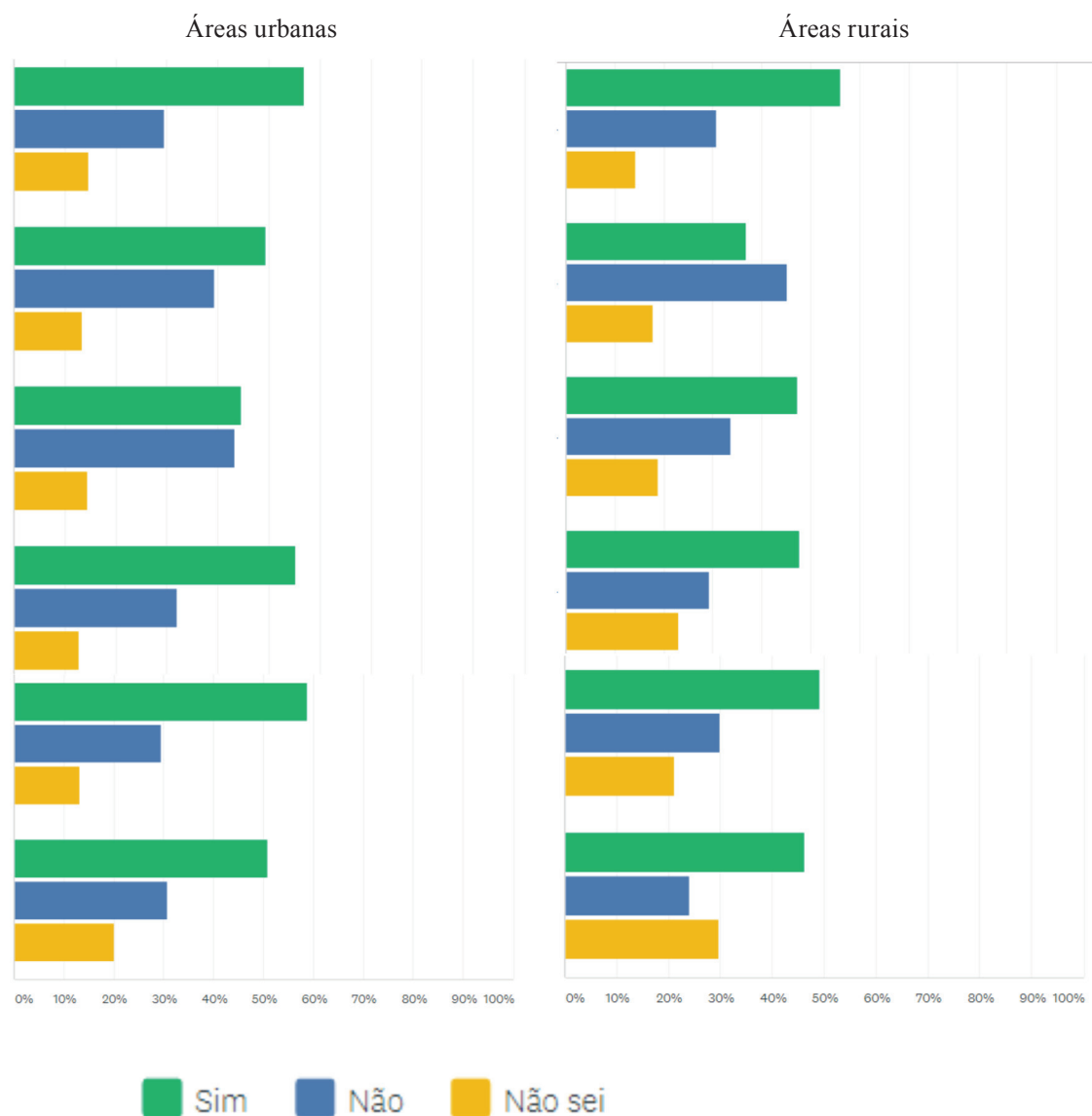


Fig. 4 – Viabilidade de soluções tecnológicas

O padrão identificado é de uma maioria de respostas positivas (em pouco mais de 50% dos casos considerava-se que a tecnologia podia ajudar a resolver os problemas) e uma minoria de respostas negativas (em cerca de 30% dos casos considerava-se que não). As respostas hesitantes (não sei) reduziam-se a cerca de 20%.

Quando se pedia para concretizar as soluções tecnológicas, bem em linha com a identificação dos problemas feita anteriormente verificou-se um grande predomínio das soluções voltadas para a mobilidade: algoritmos que estudem as necessidades de deslocação das pessoas em cada cidade, apps de transportes que calculem rotas e disponibilizem horários através do seguimento do autocarro, bicicletas e ciclovias, carros movidos a energia solar, mapas com disponibilização em tempo real da localização e percurso dos meios de transporte, mobilidade elétrica e partilhada, mobilidade em modos suaves partilhada, rede inteligente de transportes não poluentes, semáforos e mecanismos de abrandamento da velocidade junto a passeadeiras, sistemas integrados de circulação

rodoviária que permitam definir rotas com base na informação real e distribuir o tráfego, diminuindo a sinistralidade rodoviária, transportes autónomos, transportes públicos mais baratos e eficientes, Uber, veículos elétricos.

Outras soluções tecnológicas tinham como alvo a energia: painéis solares, valorização de biomassa florestal, energia fotovoltaica.

Também houve sugestões quanto aos resíduos: reciclagem de plásticos, sistemas de alerta de ecopontos quase cheios, coleta seletiva, sistema “*pay as you throw*”.

Relativamente aos espaços públicos pretendia-se que fossem tecnologicamente equipados, com informação sobre meteorologia, intermodalidade, horários, eficiência energética, câmaras de vigilância, drones e mais meios tecnológicos para a polícia que permitissem uma maior proximidade ao cidadão.

Por fim, outras tecnologias mencionadas são cartões bancários virtuais, casas inteligentes, cursos *online* de empreendedorismo, plataformas que apoiem a distribuição de produtos locais e de agricultura de proximidade e biológica, plataformas que evitem desperdício alimentar, ifood, plataformas que promovam a participação dos cidadãos na governação das cidades, SIG e WhatsApp.

2.3.3. Quem deve assumir a liderança na resolução dos problemas?

Na resposta à questão número seis – quem deve assumir a liderança na resolução dos problemas – era pedido que se hierarquizasse, de 1 a 6, os principais responsáveis, que deveriam liderar a resolução de cada um dos problemas indicados. Com pequenas variações, a resposta apontava maioritariamente para o papel dos poderes locais (em 1.º lugar com cerca de 75% de respostas), seguida do Estado (cerca de 60%) da União Europeia, as empresas e as pessoas individualmente (empatados, com cerca de 35%). Só depois surgem as associações, com cerca de 25% de respostas.

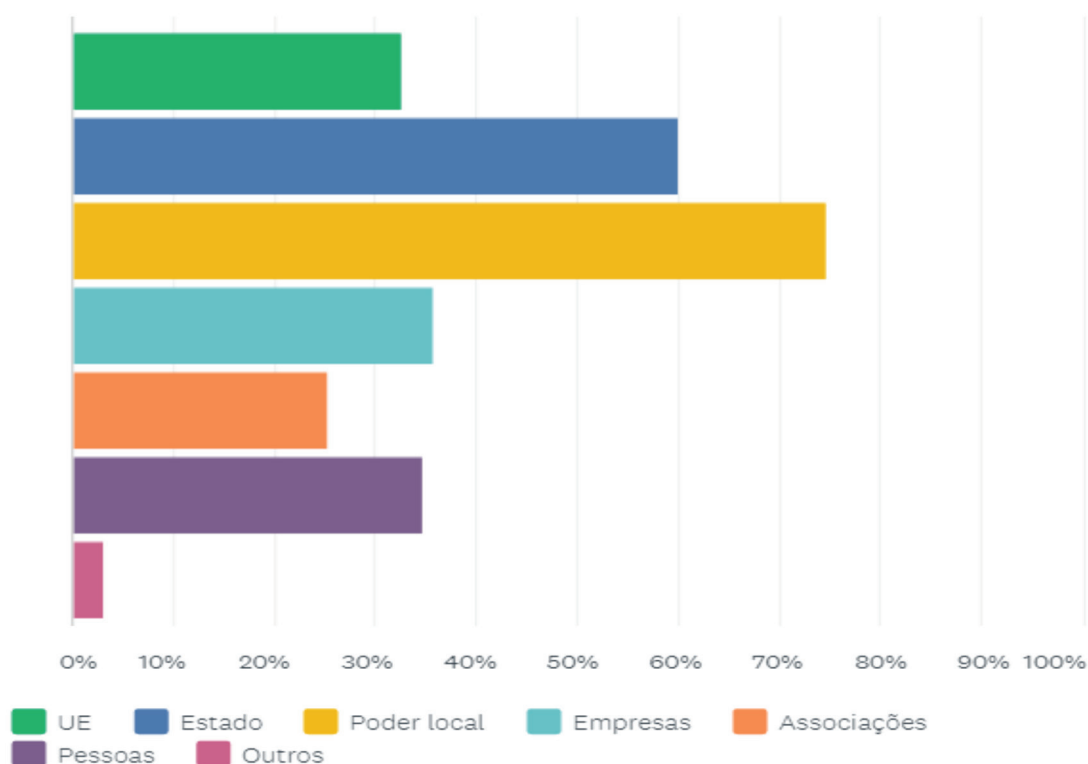


Fig. 5 – Liderança na resolução dos problemas.

3. O papel da Europa

É interessante comparar o padrão de resposta que se obteve com o questionário lançado pela Universidade de Coimbra, com os resultados obtidos uns meses antes, num inquérito à escala europeia, para elaboração de um Relatório Eurobarómetro sobre as expetativas relativamente à intervenção futura da União europeia na resolução dos problemas que afligem os Europeus³⁰.

A pergunta era: “para cada uma das seguintes áreas, gostaria que a UE intervisse menos ou mais do que intervém presentemente? As respostas possíveis eram “mais do que presentemente”, “menos do que presentemente”, “tal como está, não é necessário mudar” ou “não sei”.

Os resultados reproduzidos na figura *infra* não deixam dúvidas. Na esmagadora maioria dos casos é desejado o reforço da intervenção da União.

³⁰ *Delivering on Europe. Citizens' views on current and future EU action*. Survey 89.2 of the European Parliament A Public Opinion Monitoring Study. Setembro de 2018. Inquérito entre abril e maio de 2018 (disponível em http://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/eurobarometer/2018/delivering_on_europe_citizens_views_on_current_and_future_eu_action/report.pdf).

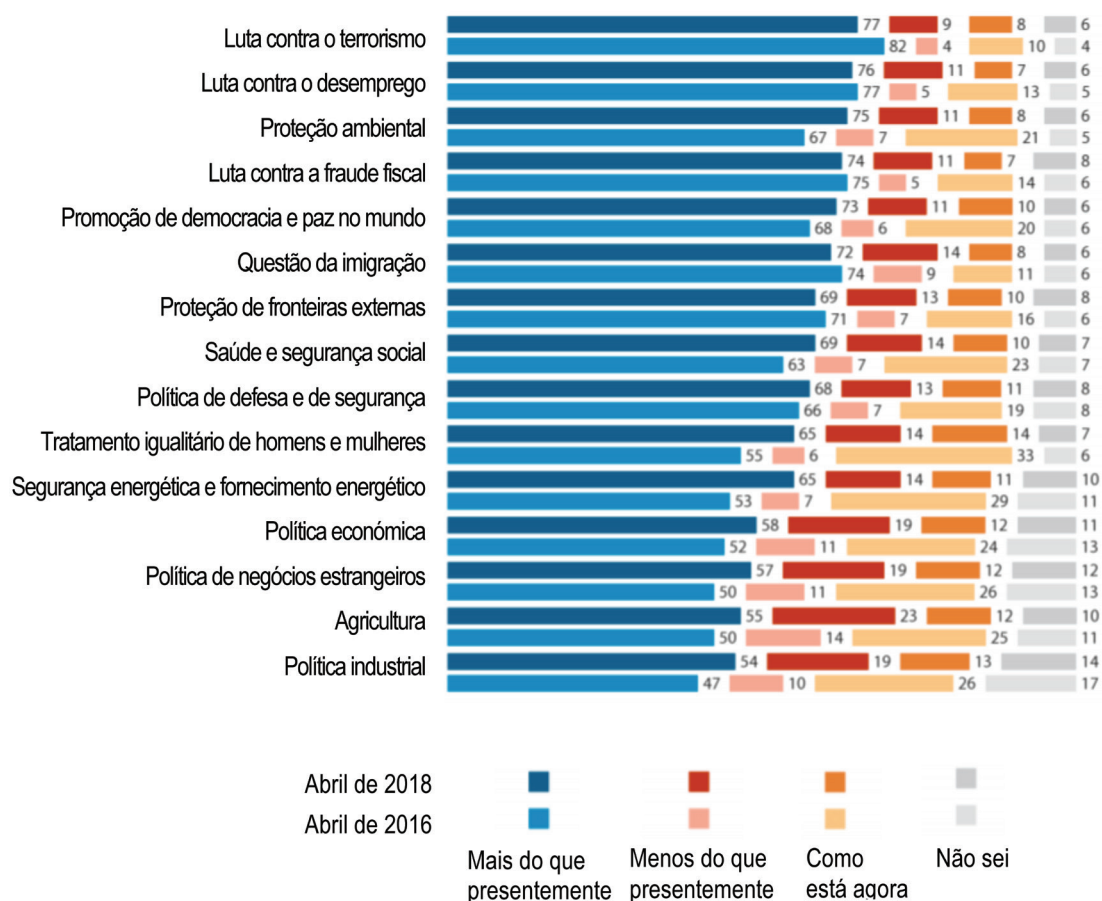


Fig. 6 – Evolução desejada da intervenção da EU.

Uma análise Estado a Estado, curiosamente, mostra que em matéria de proteção ambiental Portugal é, em 28, o país onde a opinião dos cidadãos é mais fortemente favorável a uma intervenção europeia acrescida. Seguem-se Chipre, Espanha, Suécia, Malta, Países Baixos, Roménia e Bélgica.

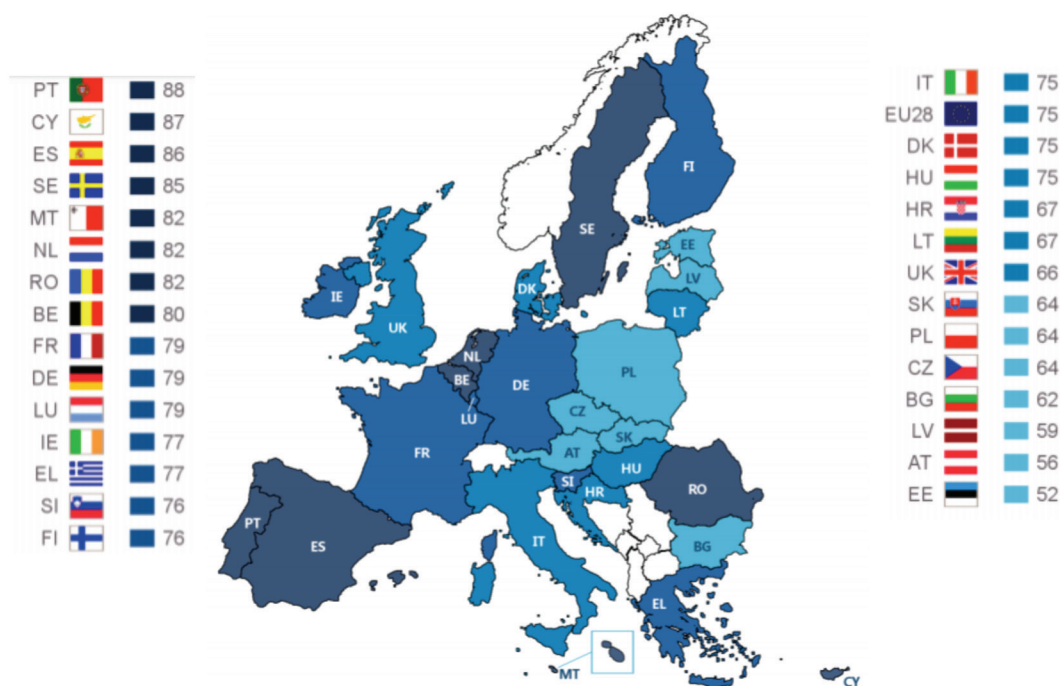


Fig. 7 – Evolução desejada da intervenção da UE por país.

Ora, em linha com estes resultados, é fácil de perceber que a União está democraticamente legitimada a agir nas áreas para as quais tem competência partilhada com os Estados³¹, e pode fazê-lo através das diversas formas que tem para influenciar os problemas que foram identificados.

³¹ Definidas no artigo 4.º do Tratado da União Europeia:

1. A União dispõe de competência partilhada com os Estados-Membros quando os Tratados lhe atribuem competência em domínios não contemplados nos artigos 3.º e 6.º.

2. As competências partilhadas entre a União e os Estados-Membros aplicam-se aos principais domínios a seguir enunciados:

- a) Mercado interno;
- b) Política social, no que se refere aos aspectos definidos no presente Tratado;
- c) Coesão económica, social e territorial;
- d) Agricultura e pescas, com excepção da conservação dos recursos biológicos do mar;
- e) Ambiente;
- f) Defesa dos consumidores;
- g) Transportes;
- h) Redes transeuropeias;
- i) Energia;
- j) Espaço de liberdade, segurança e justiça;
- k) Problemas comuns de segurança em matéria de saúde pública, no que se refere aos aspectos definidos no presente Tratado.

3. Nos domínios da investigação, do desenvolvimento tecnológico e do espaço, a União dispõe de competência para desenvolver acções, nomeadamente para definir e executar programas, sem que o exercício dessa competência possa impedir os Estados-Membros de exercerem a sua.

4. Nos domínios da cooperação para o desenvolvimento e da ajuda humanitária, a União dispõe de competência para desenvolver acções e uma política comum, sem que o exercício dessa competência possa impedir os Estados-Membros de exercerem a sua.

Segundo o artigo 6.º, a União tem ainda acções de apoio: “a União dispõe de competência para desenvolver acções destinadas a apoiar, coordenar ou completar a acção dos Estados-Membros. São os seguintes os domínios dessas acções, na sua finalidade europeia:

Por outro lado, mesmo pensando nos problemas agitados no questionário de Coimbra, a União está igualmente legitimada para atuar no âmbito das políticas europeias, na medida em que tem competências nomeadamente em matéria de transportes³², de coesão económica, social e territorial³³, ou de ambiente³⁴.

Mais: a União tem uma legitimidade ainda mais forte sempre que estejam em causa as dimensões ambientais dos transportes ou dimensões ambientais da coesão, o que, como vimos, parece ser o caso de muitas das preocupações dos respondentes ao questionário.

Com efeito, só pela integração das exigências ambientais na prossecução das restantes políticas e ações da União se poderá ambicionar a prosseguir o desenvolvimento sustentável³⁵, tal como estabelece a Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia: “todas as políticas da União devem integrar um elevado nível de proteção do ambiente e a melhoria da sua qualidade, e assegurá-los de acordo com o princípio do desenvolvimento sustentável”³⁶.

Com este contributo espera-se poder ajudar a clarificar as áreas prioritárias de atuação dos poderes públicos, ao nível nacional e local, sempre em articulação ativa com a União Europeia. Este estudo reforça a convicção de que a virtude está na estreita cooperação entre os diferentes níveis de poder: nacional, infranacional e supranacional, na prossecução de objetivos de sustentabilidade social, económica e ambiental.

Bibliografia

Bernard Marr, “What is digital twin technology and why is it so important?”, *Forbes*, 6 de março de 2017, disponível em <https://www.forbes.com/sites/bernardmarr/2017/03/06/what-is-digital-twin-technology-and-why-is-it-so-important/#dd842e72e2a7>

-
- a) Protecção e melhoria da saúde humana;
 - b) Indústria;
 - c) Cultura;
 - d) Turismo;
 - e) Educação, formação profissional, juventude e desporto;
 - f) Protecção civil;
 - g) Cooperação administrativa.

³² Título VI do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, correspondente aos artigos 90 a 100.

³³ Título XVIII do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, correspondente aos artigos 174 a 178.

³⁴ Título XX do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia, correspondente aos artigos 191 a 194.

³⁵ Artigo 11 do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia: “as exigências em matéria de proteção do ambiente devem ser integradas na definição e execução das políticas e ações da União, em especial com o objetivo de promover um desenvolvimento sustentável”.

³⁶ Artigo 37.

Castells, Manuel *The rise of the network society*, Wiley-Blackwell, 2010 (disponível em https://deteritorialinvestigations.files.wordpress.com/2015/03/manuel_castells_the_rise_of_the_network_society-bookfi-org.pdf).

Covas, António, *O Sexto Continente – A Nação-Internet: a grande bifurcação da era digital*, Edições Sílabo, Lisboa, 2018.

Dice, Mark *The True Story of Fake News: How Mainstream Media Manipulates Millions*, The resistance Manifesto, San Diego, 2017 (parcialmente disponível em <https://books.google.pt/books?id=usc8DwAAQBAJ&printsec=frontcover&dq=Mark+Dice+fake+news&hl=pt-PT&sa=X&ved=0ahUKewja177Fy5zgAhVF0RoKHf-NCY0Q6AEIKTAA#v=onepage&q=Mark%20Dice%20fake%20news&f=false>)

Eurobarometer, *Delivering on Europe. Citizens' views on current and future EU action*. Survey 89.2 of the European Parliament A Public Opinion Monitoring Study. Setembro de 2018. Inquérito entre abril e maio de 2018 (disponível em http://www.europarl.europa.eu/at-your-service/files/be-heard/eurobarometer/2018/delivering_on_europe_citizens_views_on_current_and_future_eu_action/report.pdf).

Formoso, Milton L. et al «Os elementos terras raras e sua importância para o setor mineral do Brasil», in *Recursos Minerais do Brasil: Problemas e Desafios*, Adolfo José Melfi, Aroldo Misi, Diógenes de Almeida Campos, Umberto Giuseppe Cordani (eds.) Academia Brasileira de Ciências, 2016, disponível em https://www.researchgate.net/publication/311054059_Os_elementos_terras_raras_e_sua_importancia_para_o_setor_mineral_do_Brasil).

H. S. Lim, M. Z. MatJafri, K. Abdullah and C. J. Wong, *Air Pollution Determination Using Remote Sensing Technique*, Outubro de 2009, DOI:0.5772/8319 (disponível em <https://www.intechopen.com/books/advances-in-geoscience-and-remote-sensing/air-pollution-determination-using-remote-sensing-technique>)

Maslow, A. H. (1943). A theory of human motivation. *Psychological Review*, 50(4), 370-396. <http://dx.doi.org/10.1037/h0054346>

Pescaroli, Gianluca; Alexander, David “A definition of cascading disasters and cascading effects: Going beyond the “toppling dominos” metaphor”, planet-risk.org, *Journal Planet@ Risk*, Volume 3 Issue 1, 2015 https://publicwiki-01.fraunhofer.de/CIPedia/index.php/CIPedia%C2%A9_Main_Page

Ries, Matthew; Fong, Tera; George, Biju; Lovett, Brad, “Creating a Digital Twin for the Anacostia Watershed”, *Proceedings of the Water Environment Federation*, WEFTEC 2018: Session 411 through Session 419, pp 3226-3231(6) (disponível em <https://www.ingentaconnect.com/content/wef/wef-proc/2018/00002018/00000012/art00031>)

Rifkin, Jeremy, *A Sociedade do Custo Marginal Zero. A Internet das Coisas, a comunidade dos bens comuns e o eclipse do capitalismo*, Bertand Editora, 2016 (parcialmente disponível em <http://recursos.bertrand.pt/recurso?id=10935813>).

Rossow, Andrew “Cyberbullying taken to a whole new level: enter the ‘Blue whale challenge’”, *Forbes*, 28 de Fevereiro de 2018 (disponível em <https://www.forbes.com/sites/andrewrossow/2018/02/28/cyberbullying-taken-to-a-whole-new-level-enter-the-blue-whale-challenge/#58a5b4122673>)

Scheff, Sue “When Cyberbullying Turns Into Cyber-Mobbing: Death By Suicide”, *Huffington Post*, 24 de setembro de 2013 (disponível em https://www.huffingtonpost.com/sue-scheff/when-cyberbullying-turns-into-cyber-mobbing_b_3957416.html)

Solesvik, M; Kondratenko Y «Architecture for Collaborative Digital Simulation for the Polar Regions» in: Kharchenko V., Kondratenko Y., Kacprzyk J. (eds) *Green IT Engineering: Social, Business and Industrial Applications. Studies in Systems, Decision and Control*, 2019 vol 171. Springer (disponível em https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-030-00253-4_22)

Ted Fair, Michael Nordfelt, Sandra Ring, Eric Cole, *Cyber Spying Tracking Your Family's (Sometimes) Secret Online Lives*, Elsevier (<https://doi.org/10.1016/B978-1-931836-41-8.X5000-X>) 2005.

Wilson, Fernando A.; Stimpson, Jim P. “Trends in Fatalities From Distracted Driving in the United States, 1999 to 2008”, *American Journal of Public Health*, November 2010 (disponível em <https://ajph.aphapublications.org/doi/10.2105/AJPH.2009.187179>)

World Health Organization, *Electromagnetic fields and public health. Electromagnetic hypersensitivity*. Backgrounder December 2005, disponível em <https://www.who.int/peh-emf/publications/facts/fs296/en/>

Artigo Recebido a 02 de fevereiro de 2019 | Aceite a 19 de outubro de 2019

Medidas agroambientais e climáticas da Política Agrícola Comum enquanto instrumento de valorização, restauração e proteção dos serviços ecossistémicos na União Europeia
Common Agricultural Policy's agri-environmental and climatic measures as an instrument for valuing, restoring and protecting ecosystem services in the European Union

Alexandre Altmann, PhD

ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-2838-2445>

Resumo

As medidas agroambientais constituem um mecanismo já consolidado na União Europeia enquanto instrumento de confluência das políticas agrícola e ambiental. Desde o início da integração da Europa, nos anos 1950, a agricultura constitui um setor estratégico e prioritário, recebendo um significativo aporte de recursos financeiros. Mais recentemente, a partir de 1993 e, em particular com a entrada em vigor do Tratado de Maastrich, o ambiente passa a integrar as mais diversas políticas públicas da União Europeia. Dentro da Política Agrícola Comum (PAC), o ambiente tem nas medidas agroambientais e climáticas um instrumento de grande alcance, considerando que essa política impacta a maior parte do território da Europa. Nesse contexto, essas medidas têm um grande potencial para a proteção da biodiversidade e restauração dos ecossistemas. Diante das últimas alterações para o período 2014-2020 e das discussões acerca da próxima revisão da PAC pós-2020, o presente artigo analisa o potencial das medidas agroambientais e climáticas enquanto instrumento voltado para a valorização, restauração e preservação dos serviços ecossistémicos no âmbito da União Europeia.

Palavras-chave: Serviços ecossistémicos; biodiversidade; mudança no clima; medidas agroambientais e climáticas; Política Agrícola Comum.

Abstract

Agri-environmental measures are a mechanism already consolidated in the European Union as an instrument for the confluence of agricultural and environmental policies. Since the beginning of Europe's integration in the 1950s, agriculture has

been a strategic and priority sector, receiving a significant contribution of financial resources. More recently, since 1993, and in particular with the entry into force of the Maastrich Treaty, the environment is now part of the most diverse public policies in the European Union. Within the Common Agricultural Policy (PAC), the environment has a far-reaching instrument in agri-environmental and climatic measures, considering that this policy impacts most of Europe's territory. In this context, these measures have great potential for protecting biodiversity and restoring ecosystems. In view of the latest changes for the 2014-2020 period and the discussions about the next review of the PAC, this article analyzes the potential of the agri-environmental and climate measures as an instrument aimed at valuing, restoring and preserving ecosystem services within the European Union.

Keywords: Ecosystem services; biodiversity; climate change; agri-environmental and climate measures; Common Agricultural Policy.

Nota introdutória

O orçamento destinado para a Política Agrícola Comum (PAC) da União Europeia para o período 2014-2020 foi de cerca de 400 bilhões de Euros, o que equivale a cerca de 40% do orçamento total da UE. Não obstante o fato de a agricultura constituir um setor estratégico, ela corresponde a apenas 1,5% do GDP da UE e emprega apenas 5% da força de trabalho total. Em 2020, por exemplo, o orçamento da PAC é de 58 bilhões de euros, o que significa 34,5% do orçamento total da EU. Esse vultoso aporte de recursos para um setor específico da economia europeia tem gerado fortes críticas acerca da manutenção da PAC nos atuais moldes. Essas críticas sugerem que somente um redirecionamento dos objetivos da PAC poderiam justificar a continuidade desse grande volume de gastos.

A PAC no período 2021-2027, portanto, deveria passar de uma política *agrícola e agrária* para uma política voltada para os *bens públicos* (public goods), em consonância com os objetivos dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas, da Convenção da Diversidade Biológica, da Convenção do Clima e do Pacto Ecológico Europeu. Nesse sentido, a PAC deveria priorizar – além da segurança alimentar – temas como o meio ambiente, o combate às mudanças climáticas, a manutenção da biodiversidade e provisão de serviços ecossistêmicos. Já em 2013, quando da revisão da PAC para o período 2014-2020, surgiram diversas críticas acerca papel (diminuto) dos serviços ecossistêmicos na reforma então aprovada. A necessidade de maior atenção da PAC em relação aos serviços ecossistêmicos é questão da maior relevância, já ressaltada pela Comissão Europeia na Comunicação COM(2017)713 – “O futuro dos Alimentos e da Agricultura”.

Dentro da estrutura da PAC, as medidas agroambientais e climáticas possuem um enorme potencial para a recuperação dos ecossistemas, preservação da biodiversidade e

mitigação dos efeitos da mudança do clima. No entanto, a reforma de 2013 trouxe poucos avanços e não explorou o esse potencial em relação ao ambiente e ao clima. A reforma de 2020 poderá seguir o mesmo caminho se não for adotada uma mudança de rumo em direção à sustentabilidade. O presente artigo discute a história da PAC e como a questão ambiental e climática introduziu mudanças nos seus instrumentos, mecanismos de ação, medidas e programas ao longo dos seus 58 anos de existência. Discute, ainda, como a provisão de serviços ecossistêmicos pode ressignificar a PAC para o período 2021-2027. Nesse sentido, o presente artigo analisa o potencial das medidas agroambientais e climáticas da PAC enquanto instrumento voltado para a valorização, restauração e preservação dos serviços ecossistêmicos no âmbito da União Europeia.

1. A Política Agrícola Comum Europeia – PAC

O Pós-Guerra trouxe uma grande preocupação com a produção, abastecimento e autossuficiência de alimentos na Europa. Nesse contexto, em 1962 é criada a Política Agrícola Comum (PAC) com o objetivo de estimular a produção e garantir o abastecimento de gêneros alimentícios. Com isso, a PAC criou um mercado único, o qual autoriza a livre comercialização de produtos agrosilvopastoris nos países membros. Nesse contexto, é possível afirmar que essa política é um elemento agregador da União Europeia. Moyano-Estrada e Ortega (2014) lembram que “analistas são quase unânimes em apontar que a PAC, criada em 1962, representou um dos pilares de sustentação para a construção europeia, pois, afinal, constituía-se a agricultura no único setor a receber elevada prioridade de todos os estados-membros.” Aerni (2016) destaca que a PAC foi guiada por três grandes princípios: “mercado único; preferência comunitária e; solidariedade financeira – tudo direta ou indiretamente estruturado para assegurar o suporte aos agricultores visando o aumento da produção agrícola na Europa.” Essa conformação inicial da política seguia uma preferência da França por uma forte intervenção estatal no setor agrícola.

Desde sua origem, a PAC passou por várias reformas. Diversas críticas, como, por exemplo, as do GATT, introduziram mudanças na estrutura de financiamentos e apoios. A questão ambiental é introduzida em 1992, mas a política somente muda, segundo Aerni (2016), para uma *agricultura multifuncional*¹ a partir da Agenda 2000

¹ “The multifunctional character of agriculture, taking into account also its contribution to the sustainable management of ecosystem services, thus became officially enshrined in EU agricultural policy. The concept of multifunctionality recognizes the positive externalities that agriculture generates for society and the environment (e.g., protection of the environment, preservation of lands, PACs and agrobiodiversity, safe food, socioeconomic and cultural well-being of farm families, recreation value for urban residents). It is assumed that all these public goods may not be valued in the global market for agricultural commodities but reflect the concerns, preferences and values of taxpayers and consumers in affluent countries.” [Aerni, 2016 – grifou-se]

da PAC “quando várias medidas de desenvolvimento rural e esquemas agroambientais foram introduzidos nos Estados-Membros.” A questão ambiental, entretanto, influenciou sobremaneira a PAC, introduzindo mudanças nos seus instrumentos, mecanismos de ação, medidas e programas. O quadro abaixo detalha essas mudanças:

Etapas	Mercados Agrícolas (instrumentos e mecanismos de atuação)	Estruturas agrárias/ Desenvolvimento rural (medidas e programas)	Fundos econômicos
Implementação da PAC (1960/1982)	• Mecanismos de intervenção (importações autorizadas para baixar os preços, armazenamento de excedentes, compras públicas pelos organismos europeus etc.). • Incentivos à exportação. • Organizações Comuns de Mercados (uma para cada subsector). • Preços garantidos.	• Indenizações compensatórias para agricultores situados em zonas desfavorecidas. • Ajudas para planos de modernização e melhoria das explorações. • Ajudas à instalação de jovens agricultores.	Fundo agrícola (Feoga) • Seção Orientação. • Seção Garantia. Outros fundos (estruturais): • Feder • FSE
Primeiras medidas corretoras (1983-1992)	• Limites de garantia (redução do nível de preços garantidos). • Taxas de corresponsabilidade. • Cotas de produção em alguns setores (por exemplo, o leite). • Retirada de terras (set-aside).	• São revisados os fundos estruturais e os critérios de concessão dos programas de desenvolvimento.	Fundo agrícola (Feoga) • Seção Orientação. • Seção Garantia. Outros fundos (estruturais): • Feder • FSE
Reforma MacSharry (1992-1999)	• Reforma de algumas OCMs. • Redução generalizada dos preços de garantia. • Complemento com ajudas diretas aos agricultores (acopladas à produção). • Visibilidade das ajudas agrícolas.	• Reforma dos fundos estruturais. • Organização das áreas rurais de acordo com os níveis de renda per PACita • Aprovação do Regulamento Horizontal de Desenvolvimento Rural-Agrário. • Aprovação do programa agroambiental. • iniciativa Leader I para a diversificação de atividades no meio rural. • Programa de aposentadoria antecipada.	Fundo agrícola (Feoga): • Seção Orientação. • Seção Garantia. Outros fundos (estruturais): • Feder • FSE Fundos de coesão.
Agenda 2000 (1999-2003)	• Integração da política de mercados no “primeiro pilar” da PAC. • Eliminação do sistema de preços de garantia. • Eliminação dos mecanismos de intervenção. • Perda de importância dos temas agrários. • Novas prioridades europeias. • Introdução da eco-condicionalidade nas ajudas agrícolas.	• É criado o “segundo pilar” da PAC para integrar as medidas de estruturas agrárias e de desenvolvimento rural-agrário. • É incluído o “segundo pilar” ao programa agroambiental. • É aprovada a segunda fase da Iniciativa Leader II.	Fundo Agrícola (Feoga): • Seção Orientação • Seção Garantia Outros fundos (estruturais): • Feder • FSE Fundos de coesão.

Reforma Fischler (2003)	• Sistema de pagamentos diretos aos agricultores sobre a base de Direitos históricos. • Dissociação parcial ou total dos pagamentos referentes à produção. • Criação de somente uma OCM. • Mantida a eco-condicionalidade. • Início da modulação das ajudas agrícolas.	• É aprovado um novo Regulamento de Desenvolvimento Rural. Integrando as dimensões agrária, territorial e ambiental. • É eliminada a Iniciativa Leader. • São integradas ao Regulamento de Desenvolvimento Rural as ações de diversificação de atividades.	• Supressão do Feoga. • Criação do Feaga (primeiro pilar da PAC). • Criação do Feader (segundo pilar da PAC). • Continuação dos fundos estruturais e de coesão.
Reforma Ciolos (2013)	• Pagamento único por exploração e pagamentos complementares. • Reforma de sistema de pagamentos diretos (eliminação dos “Direitos históricos”). • Convergência interna e externa dos pagamentos diretos. • Dissociação total dos pagamentos. • Introdução do greening obrigatório. • Definição de “agricultor ativo” como preceptor das ajudas diretas. • Avança-se na modulação das ajudas agrícolas (PACping).	• Modifica-se o Regulamento de Desenvolvimento Rural. • Diferencia-se o desenvolvimento rural-agrário e o desenvolvimento rural-territorial. • Começa-se a separar a política agrária e a política rural. • A política rural pode ser financiada com os demais fundos estruturais.	• São mantidos os fundos Feaga e Feader. • Abre-se a possibilidade de que o desenvolvimento rural seja financiado com a partir de multifundos.

Quadro 16 – Períodos da PAC relacionados com os instrumentos, mecanismos de ação, medidas e programas introduzidos. (adaptado de Moyano-Estrada e Ortega, 2014)

É nos anos 1990 que o ambiente passa a receber maior atenção dentro da PAC. Diante das preocupações expressas na Conferência da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92), a Reforma MacSharry (1992-1999) aprova o primeiro Programa Agroambiental da PAC. Em 1992, portanto, a PAC passa de um “apoio ao mercado a um apoio ao produtor”, pois

O apoio aos preços é escalonado e substituído por pagamentos diretos de auxílios aos agricultores. Estes são estimulados a ser mais amigos do ambiente. Esta reforma coincide com a Cimeira da Terra, realizada no Rio de Janeiro em 1992, que lança o princípio do desenvolvimento sustentável. (Comissão Europeia, 2012)

Na etapa que compreende 1999 a 2003, atendendo à Agenda 2000, são introduzidas as eco-condicionalidades nas ajudas agrícolas. Além disso, o Programa Agroambiental passa a integrar o Segundo Pilar da PAC², criado para coordenar o desen-

² Atualmente a PAC é dividida em dois pilares: o 1.º Pilar é voltado para medidas de suporte ao mercado e ajudas diretas às fazendas e empresas rurais; o 2.º Pilar é voltado para as Políticas de Desenvolvi-

volvimento rural-agrário. Já na Reforma Fichler de 2003, as eco-condicionalidades são mantidas e ganham destaque enquanto medidas agroambientais. Essas medidas agroambientais são mantidas na Reforma Ciolos de 2013, tendo em vista sua PACidade de gestão do território e potencial para a proteção do ambiente.

2. Medidas Agroambientais na PAC

No período 2014-2020 da PAC, as medidas agroambientais consistem em pagamentos diretos, isenções tributárias ou concessão de bônus com o objetivo de apoiar a agricultura sustentável e a preservação do ambiente. Esses pagamentos representam cerca de 30% do orçamento da PAC para o 2.º Pilar são justificados pela extensão da área sob esta política e pelos efeitos diretos e indiretos sobre a população da União Europeia, particularmente no meio urbano.

Cerca de 90% do território da União Europeia é destinado à agricultura. Entretanto, 75% da população vive nas cidades, sendo que a tendência é o aumento desse percentual. Importante salientar que a população urbana depende dos alimentos e dos serviços ecossistêmicos produzidos nas zonas naturais e agrícolas. A Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu de 26 de janeiro de 2000, sobre os “indicadores da integração das preocupações de carácter ambiental na Política Agrícola Comum” já então sinalizava que “a relação desejável entre agricultura e ambiente é bem expressa pelo termo “agricultura sustentável.” (Comissão da Comunidade Europeia, 2000)³ Nesse contexto – de percepção da importância de se preservar o ambiente nas áreas rurais – surgem as medidas agroambientais da PAC.

Como já salientou-se, “as medidas agroambientais surgiram nesse contexto de necessidade – concomitante – de proteção ambiental e incentivo à produção de alimentos e permanência no meio rural.” (Altmann, 2015) A exposição de motivos do Regulamento (CE) 1698/2005, ora revogado pelo Regulamento (UE) 1305/2013, descrevia

mento Rural. O componente ambiental do 1.º Pilar é o ‘greening obrigatório’. No 2.º Pilar, o instrumento direcionado ao ambiente são as ‘medidas agroambientais e climáticas’, como se verá abaixo.

³ “(...) actividades comerciais, a agricultura e a silvicultura têm essencialmente por objectivo a produção, dependendo da disponibilidade de recursos naturais. Cada vez mais, o desenvolvimento de actividades comerciais exerce novas pressões ambientais sobre o PACital Natural. O progresso tecnológico e o desejo de maximizar os rendimentos e minimizar os custos produziram uma intensificação acentuada da agricultura nos últimos 40 anos. Essa intensificação pode provocar a degradação do solo, da água e do ar. *Nas últimas décadas aumentou a consciencialização da ameaça que a intensificação da agricultura representa para a paisagem e sua biodiversidade.* Por outro lado, essa ameaça é também reforçada pela marginalização e abandono do uso das terras agrícolas por razões económicas. Os diversos desafios decorrentes da intensificação e do abandono da agricultura sublinham a complexidade das relações entre agricultura e ambiente.” (Comissão da Comunidade Europeia, 2000)

as medidas agroambientais enquanto uma “resposta à procura crescente de serviços ambientais por parte da sociedade.”⁴

Colle (2017) lembra que “a agricultura produtivista que se desenvolveu sob a PAC inicial foi criticada desde cedo pelos ecologistas.” Mas, com a reforma de 1992, as medidas agroambientais se “tornaram obrigatórias, e o mecanismo agroambiental se converteu em um aspecto importante para a nova PAC, de tal forma que seu objetivo não formulado, mas real, era a contribuição para a redução da produção.” (Colle, 2017) De fato, para aplicar uma medida agroambiental, os agricultores assinam um contrato com o Estado, recebendo as contrapartidas financeiras. Essa contrapartida está relacionada com a perda de receita por hectare ou animal que o agricultor deixa de auferir em decorrência das práticas adotadas.

No período compreendido entre 2007-2013, as medidas agroambientais eram regidas pelo Regulamento (CE) 1698/2005. O período 2014-2020 é regido pelos Regulamentos (UE) 1305/2013 e 1307/2013.^{5 6} Diversas pressões, internas e externas à União Europeia, fizeram que o orçamento e o alcance das medidas agroambientais nessa nova etapa ficassem aquém do que se almejava para o ambiente. Dentre as questões internas que pesaram pode-se citar a dificuldade de justificar o elevado custo da PAC.⁷ Países que possuem uma população rural menor que a média europeia e um GDP agrícola pequeno, como a Alemanha, já não viam sentido em manter a PAC nos moldes do período 2005-2013.⁸ Já no plano externo, os altos subsídios à agricultura europeia

⁴ “Os pagamentos agroambientais devem continuar a desempenhar um papel proeminente no apoio ao desenvolvimento sustentável das zonas rurais e na resposta à procura crescente de serviços ambientais por parte da sociedade. Estes pagamentos devem incentivar ainda mais os agricultores e outros gestores do espaço rural a servir a sociedade no seu conjunto através da introdução ou continuação da aplicação de métodos de produção agrícola compatíveis com a protecção e melhoria do ambiente, da paisagem e das suas características, dos recursos naturais, dos solos e da diversidade genética. (...)” Regulamento (CE) 1698/2005, Exposição de motivos, parágrafo 35.

⁵ REGULAMENTO (UE) N.º 1305/2013 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 17 de dezembro de 2013 relativo ao apoio ao desenvolvimento rural pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER) e que revoga o Regulamento (CE) n.º 1698/2005 do Conselho.

⁶ REGULAMENTO (UE) N.º 1307/2013 DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 17 de dezembro de 2013 que estabelece regras para os pagamentos diretos aos agricultores ao abrigo de regimes de apoio no âmbito da política agrícola comum e que revoga o Regulamento (CE) N.º 637/2008 do Conselho e o Regulamento (CE) N.º 73/2009 do Conselho.

⁷ “Apesar da reduzida e declinante participação do PIB agrícola no PIB total europeu (em média, 1,2%), a PAC sempre recebeu um orçamento substantivo que, durante muito tempo, superou os 70% do orçamento total da UE. Atualmente, a PAC representa algo em torno de 40% do orçamento da UE, para uma população rural, em média, de aproximadamente 27% da população total. Dessa maneira, mesmo se advogarmos um orçamento elevado em virtude da população, ainda assim fica difícil a justificativa.” (Moyano-Estrada e Ortega, 2014)

⁸ “The largest agricultural support system worldwide, the common agricultural policy (PAC) of the European Union, had a producer-support budget of U.S.\$121 billion in 2009 (...). After several stepwise improvements, the PAC has now come to a critical point, as voices for a paradigmatic change of funding priorities have grown louder. In particular, the global economic crisis and high agricultural commodity prices represent an opportunity for a fresh, forward-looking approach to food and agricultural policy, with a frequently expressed imperative to target public money for agriculture directly to the provision of

são criticados nos organismos multilaterais de comércio internacional. Esses fatores, somados à crise econômica na zona do Euro, levaram às alterações introduzidas pela Reforma Ciolos de 2013, dentre as quais merecem destaque: redução do orçamento total da PAC; coexistência entre as finalidades setoriais-agrícolas e de ordenamento do território; integração urbano-rural. Segundo Aerni (2016), desde 2013 a PAC busca “reconciliar a necessidade global de segurança alimentar com o desafio de assegurar a gestão sustentável dos serviços ambientais.” Em outros termos, a PAC tornou-se uma política multifuncional, voltada também para a gestão do território do ambiente.

Para Santos (2012), as medidas agroambientais constituem “um instrumento supranacional inserido na política rural da UE, com flexibilidade de aplicação a nível nacional e com um impacto potencial elevado na conservação da biodiversidade e na provisão de serviços ambientais devido à escala a que se concretiza e aos recursos financeiros disponíveis.” Os órgãos encarregados do pagamento aos “benefícios gerados pelos esquemas agroambientais da UE são a Comissão Europeia, que financia a implementação de medidas através da PAC, e os governos dos Estados-Membros, que são responsáveis por parte do financiamento dos Programas de Desenvolvimento Rural nacionais”. (Santos, 2012)

As medidas agroambientais são financiadas pelo Fundo Europeu Agrícola de Desenvolvimento Rural (FEADER), regido pelo Regulamento (UE) n. 1305/2013. As intervenções do FEADER devem observar os princípios da complementariedade, coerência e conformidade, sendo utilizadas para complementar as ações nacionais, regionais e locais. A abordagem estratégica do desenvolvimento rural se divide em (i) orientações estratégicas da União Europeia e (ii) planos estratégicos nacionais. A organização dessa abordagem se dá a partir da elaboração, pelos Estados-Membros, de um Plano Estratégico Nacional em conformidade com as orientações da União.

Em 2012 a Comissão Europeia, durante as discussões acerca da adoção da atual normativa, propunha “incentivar as iniciativas agroambientais” nos âmbitos nacionais, regionais e locais, pois:

É necessário ter em conta as especificidades de cada território e encorajar as iniciativas agroambientais nacionais, regionais e locais. Para tal, a Comissão propõe que a preservação e reabilitação dos ecossistemas e a luta contra as alterações climáticas, bem como a utilização eficaz dos recursos naturais, sejam duas das seis prioridades da política de desenvolvimento rural. (Comissão Europeia, 2012)

public goods. These include farmland biodiversity, soil functionality, agricultural landscapes and rural vitality – features that are often associated not only with natural, but also with important social and cultural dimensions such as sense of place, rural tourism and recreation, or cultural heritage (...).” (Plieninger et al., 2012)

Na norma revogada (Regulamento (CE) n.º 1698/2005), os pagamentos agroambientais tinham como finalidade “contribuir para o desenvolvimento sustentável, incentivando, em especial, os agricultores e silvicultores que adoptarem métodos de gestão das terras compatíveis com a necessidade de preservar as paisagens e o ambiente natural e de proteger e melhorar os recursos naturais.” (Europa, 2005) Esse objetivo foi mantido no Regulamento (UE) 1305/2013 e, por conseguinte, nesse são considerados para fins de pagamentos agroambientais e climáticos: a proteção dos solos, da biodiversidade, dos recursos hídricos, o combate e adaptação às alterações climáticas, assim como auxílios para a gestão dos sítios Natura 2000. Na nova normativa foram mantidas, ainda, as compensações de desvantagens naturais para as regiões montanhosas e outras zonas que possuam desvantagens, como, por exemplo, as destinadas à preservação de florestas ou à prevenção de catástrofes naturais.

A exposição de motivos do Regulamento (UE) 1305/2013 deixa clara a importância dos pagamentos a título de medidas agroambientais e climáticas ao consignar que estes desempenham “um papel proeminente no apoio ao desenvolvimento sustentável das zonas rurais e na resposta à procura crescente de serviços ambientais por parte da sociedade.” (Regulamento (UE) 1305/2013, Exposição de Motivos: 22). A expectativa é de que estes pagamentos incentivem os agricultores a contribuir com a sociedade através da “introdução ou manutenção de práticas agrícolas que contribuam para a atenuação das alterações climáticas e a adaptação às mesmas e que sejam compatíveis com a proteção e melhoria do ambiente, da paisagem e das suas características, dos recursos naturais, e dos solos e diversidade genética.” (Regulamento (UE) 1305/2013, Exposição de Motivos: 22)

Um dos objetivos da PAC passa a ser, portanto, a melhoria do desempenho ambiental. Para tanto, a PAC adotou – além das medidas agroambientais e climáticas já previstas no 2.º Pilar da PAC –, o ‘greening obrigatório’ introduzido no 1.º Pilar da PAC. O ‘greening’ se dá “através de uma componente de ‘ecologização’ obrigatória dos pagamentos diretos que apoiará práticas agrícolas benéficas para o clima e o ambiente, aplicável em toda a União.” (Regulamento (UE) 1307/2013, art. 37) De acordo com o artigo 43, 2 do Regulamento (UE) 1307/2013, o pagamento para práticas agrícolas benéficas para o clima e o ambiente constituem um regime de apoio aos agricultores e são direcionados à: (a) diversificação das culturas; (b) manutenção dos prados permanentes existentes; e (c) detenção de uma superfície de interesse ecológico na superfície agrícola de, no mínimo, 5% da área agrícola arável (excetuando as propriedades com menos de 15 hectares). A observância dessas exigências ambientais é requisito para que os beneficiários acessem os demais apoios financeiros previstos no 1.º Pilar da PAC (denominado de “cross compliance mechanism”).

No período 2014-2020 da PAC, o ambiente foi contemplado com as seguintes medidas:

1.º Pilar		2.º Pilar	
'Greening obrigatório' (De observância obrigatória para acessar os outros benefícios/apoios financeiros. Orçamento: 30% do total de pagamentos previstos para o 1.º Pilar.)	diversificação das culturas	<i>Programas de Desenvolvimento Rural</i> (A adesão às medidas agroambientais e climáticas são voluntárias. Orçamento: 30% do total dos pagamentos previstos para o 2.º Pilar)	Medidas agroambientais e climáticas
	manutenção dos prados permanentes existentes		Agricultura biológica
	detenção de uma superfície de interesse ecológico na superfície agrícola		Pagamentos a título da Natura 2000 e da Diretiva-Quadro da Água Pagamentos a favor de zonas sujeitas a condicionantes naturais ou a outras condicionantes específicas

Quadro 17 – Ações e medidas relacionadas ao ambiente no período 2014-2020 da PAC.

Os pagamentos agroambientais previstos no art. 28.º do Regulamento 1305/2013 e regulamentados no art. 43.º do Regulamento (UE) 1307/2013, são concedidos pelos Estados-Membro no conjunto do seu território, *de acordo com suas necessidades*. Os beneficiários são os agricultores que assumem voluntariamente compromissos agroambientais ou, quando devidamente fundamentado, podem participar outros gestores do espaço rural. O art. 28.º, 3, do Regulamento (UE) 1305/2013 dispõe que os pagamentos agroambientais abrangem apenas os compromissos que ultrapassem as normas obrigatórias estabelecidas na legislação específica.⁹ Esses compromissos são assumidos por um período de cinco a sete anos e, excepcionalmente, por um período mais longo.¹⁰

Poláková et al. (2011) chamam a atenção para o fato de que no período de programação de 2007-2013, a despesa total das medidas agroambientais prevista para União Europeia, incluindo o co-financiamento nacional, é de 37 bilhões de euros, o equivalente a 23% do orçamento total do Pilar 2 da PAC. Dados de 2011 estimavam que durante o período 2007-2013 seriam firmados 7 milhões de contratos agroambientais, correspondendo a 42 milhões de hectares (ou 24% do total da área agrícola utilizada) sob alguma forma de gestão ambiental. (Poláková et al., 2011) Esses números refletem a dimensão das medidas agroambientais e seu potencial para ações ambientais e climáticas.

⁹ “3. Os pagamentos ligados ao agroambiente e ao clima abrangem apenas os compromissos que ultrapassem as normas obrigatórias pertinentes estabelecidas nos termos do Título VI, PACítulo I, do Regulamento (UE) N.º 1306/2013, os critérios pertinentes e as atividades mínimas nos termos do artigo 4.º, n.º 1, alínea c), subalíneas ii) e iii), do Regulamento (UE) n.º 1307/2013, e os requisitos mínimos relativos à utilização de adubos e produtos fitossanitários e outros requisitos obrigatórios pertinentes estabelecidos no Direito nacional. Todos estes requisitos obrigatórios são identificados no programa.”

¹⁰ “5. Os compromissos no âmbito desta medida são assumidos por um período de cinco a sete anos. Contudo, se necessário, a fim de obter ou manter os benefícios ambientais pretendidos, os Estados-Membros podem fixar um período mais longo nos seus programas de desenvolvimento rural para determinados tipos de compromissos, nomeadamente prevendo a sua prorrogação anual após o termo do período inicial. No caso dos novos compromissos surgidos na sequência direta do compromisso inicial, os Estados-Membros podem fixar um período mais curto nos seus programas de desenvolvimento rural.”

Os pagamentos são realizados com periodicidade anual e abrangem a perda de rentabilidade e/ou os custos experimentados pelo agricultor em decorrência da adoção de medidas agroambientais.¹¹ Os valores dos pagamentos respeitam os limites fixados no anexo II do Regulamento (CE) 1305/2013. A tabela abaixo resume os valores dos pagamentos relacionados ao ambiente:

Artigo	Objeto	Montante máximo (em Euros ou taxa)	
28.º, n.º 8	Agroambiente e clima	600 (*)	Por ha e por ano para as culturas anuais
		900 (*)	Por ha e por ano para as culturas perenes especializadas
		450 (*)	Por ha e por ano para outras utilizações das terras
		200 (*)	Por cabeça normal (CN) e por ano para a criação de raças locais ameaçadas de abandono
29.º, n.º 5	Agricultura biológica	600 (*)	Por ha e por ano para as culturas anuais
		900 (*)	Por ha e por ano para as culturas perenes especializadas
		450 (*)	Por ha e por ano para outras utilizações das terras
30.º, n.º 7	Pagamentos a título da Natura 2000 e da Diretiva-Quadro da Água	500 (*)	Máximo por ha e por ano durante o período inicial não superior a cinco anos
		200 (*)	Máximo por ha e por ano
		50 (**)	Mínimo por ha e por ano para os pagamentos a título da Diretiva-Quadro da Água
31.º, n.º 3	Pagamentos a favor de zonas sujeitas a condicionantes naturais ou a outras condicionantes específicas	25	Mínimo por ha e por ano para a média da superfície da exploração do beneficiário que recebe o apoio
		250 (*)	Máximo por ha e por ano em zonas de montanha, na aceção do artigo 32.º, n.º 2
		450 (*)	Máximo por ha e por ano em zonas de montanha, na aceção do artigo 32.º, n.º 2

Tabela 05 – Montantes e taxa de apoio das Medidas Agroambientais e Climáticas.

(Adaptado do Anexo II do Regulamento (UE) 1305/2013).

Santos (2012) destaca que já “no final de 2009 a área englobada pelas medidas agroambientais era de cerca de 38,5 milhões de hectares, o que corresponde a 20.9% da área agrícola total.” Não obstante a extensa área atingida pelas medidas agroambientais, “existe um debate sobre a eficácia deste instrumento, principalmente em termos de pro-

¹¹ Regulamento (UE) 1305/2013, art. 28.º, 6: “Os pagamentos são concedidos anualmente e compensam os beneficiários, total ou parcialmente, pelos custos adicionais e a perda de rendimentos resultantes dos compromissos assumidos. Se necessário, podem também abranger os custos de transação até ao máximo de 20% do prémio pago pelos compromissos ligados ao agroambiente e ao clima. Caso os compromissos sejam assumidos por agrupamentos de agricultores ou por agrupamentos de agricultores e outros gestores de terras, o nível máximo eleva-se a 30%.”

teção da biodiversidade e provisão de serviços ambientais.” (Santos, 2012) De fato, a manutenção do fluxo de serviços ecossistêmicos não constituía o enfoque principal do programa de medidas agroambientais previsto na Resolução (CE) 1698/2005. Plieninger et. tal. (2012) destacam que, antes da reforma Ciolos, a PAC não utilizava explicitamente o conceito de serviços ecossistêmicos, mas o seu potencial para a promoção dos bens ambientais já era reconhecido:

Though European agricultural policies do not explicitly use the ecosystem services concept, the potential role of agriculture as a provider of multidimensional environmental public goods has been acknowledged. However, financial endowment for incentives promoting public goods has remained low; in 2008, only 4.3% of the total EU agricultural budget was granted to agri-environmental schemes, seen as the most importante public goods delivery mechanism.

Em que pese o Regulamento (UE) 1305/2013 prever que os apoios a título de medidas agroambientais e climáticas deveriam se manter nos mesmos níveis que no período anterior¹², surgiram diversas críticas a respeito do alcance desses pagamentos. Diante do potencial das medidas agroambientais e climáticas da PAC de preservar a biodiversidade, os ecossistemas e seus serviços, a questão que se busca analisar a seguir é: poderão tais medidas servirem como um instrumento de valorização, restauração e proteção dos serviços ecossistêmicos na União Europeia?

3. Medidas agroambientais e climáticas e a proteção dos serviços ecossistêmicos

Durante os debates acerca da adoção da reforma Ciolos de 2013, havia uma grande expectativa de que o conceito de serviços ecossistêmicos recebesse um papel central nas medidas agroambientais e climáticas, o que por fim não se concretizou. As reformas introduzidas para o período 2014-2020 não contemplaram de forma mais incisiva a promoção e preservação dos serviços ecossistêmicos. Não obstante a reforma adotada para o período 2014-2020 e a propostas para a PAC pós-2020, seguimos o entendimento de que as medidas agroambientais e climáticas constituem o âmbito ideal

¹² “Os Estados-Membros deverão manter o apoio ao mesmo nível que no período de programação de 2007-2013 e deverão utilizar, no mínimo, 30 % da contribuição total do FEADER dedicada a cada programa de desenvolvimento rural na atenuação das alterações climáticas e adaptação às mesmas, bem como em questões ambientais. Essas despesas deverão ser efetuadas através de pagamentos a título de medidas agroambientais e climáticas e a favor da agricultura biológica e de pagamentos a favor das zonas sujeitas a condicionantes naturais ou outras condicionantes específicas, de pagamentos a favor da silvicultura, através de pagamentos a favor das zonas Natura 2000 e para apoio a investimentos relacionados com o clima e o ambiente.” (Regulamento (UE) 1305/2013, 22)

para a implementação de uma estratégia baseada nos serviços ecossistêmicos dentro da PAC.

No período que antecedeu o Regulamento (UE) 1305/2013 pairavam incertezas acerca da adoção de medidas expressas e objetivas de proteção aos serviços ecossistêmicos pela PAC na nova normativa sobre o tema. Tendo em vista que o art. 36 do Regulamento (CE) 1698/2005 contemplava diversas hipóteses de apoio às ações de salvaguarda ambiental – as medidas agroambientais –, acreditava-se que esse seria o âmbito ideal para a recepção de políticas mais específicas de proteção e restauração dos serviços ecossistêmicos. Não se pode olvidar que, com o início da vigência do Tratado de Lisboa, a política da UE no tocante ao ambiente “terá por objetivo atingir um nível de proteção elevado, tendo em conta a diversidade das situações existentes nas diferentes regiões da União.” (art. 191.º, 2)

As medidas agroambientais e climáticas situam-se dentre as políticas da União Europeia que têm o condão de ligar a questão agrícola à questão ambiental. Com vistas a isso, no final da primeira fase dos Planos de Desenvolvimento Rural (ou seja, dezembro de 2013), foi debatido o papel das medidas agroambientais no âmbito de uma revisão geral do PAC para o período 2014-2020. O relatório National Ecosystem Assessment (UK-NEA, 2011) destacou na oportunidade que “o Programa de Desenvolvimento Rural, em particular os regimes agroambientais da Política Agrícola Comum da União Europeia, tem tido alguns sucessos, enquanto outras directivas ambientais da União Europeia, tais como a Directiva-Quadro da Água, levaram a melhorias significativas no estado ecológico nos últimos 10-15 anos.” Esperava-se que, com a revisão da PAC, seriam adotadas medidas eficazes acerca das “alterações na intensidade de manejo da terra, bem como uma redução na poluição difusa e na fonte e uma expansão de áreas protegidas”, o que contribuiria “para retardar o declínio de muitas espécies, incluindo as aves usadas para monitorar tendências na qualidade do ecossistema.” (UK-NEA, 2011) Para Plieninger et al. (2012), “the debate on this reform process presents a unique opportunity to trigger a transition from commodity-based subsidy policies to policies centered on eficiente provision of ecosystem services from agricultural land.”

A reforma da PAC de 2013 adotou as seguintes medidas em relação ao ambiente:

- *Um pagamento «ecológico» para preservar a produtividade a longo prazo e os ecossistemas: propõe reservar 30 % dos pagamentos directos às práticas que permitem otimizar a utilização dos recursos naturais (diversificação das culturas, manutenção das pastagens permanentes e preservação das reservas ecológicas e das paisagens.); [greening obrigatório – 1.º Pilar]*
- *Incentivar as iniciativas agroambientais: propõe que a preservação e reabilitação dos ecossistemas e a luta contra as alterações climáticas, bem como a utilização eficaz dos recursos naturais, sejam duas das seis prioridades da*

política de desenvolvimento rural. [Medidas agroambientais e climáticas – 2.º Pilar]

- *Tomar melhor em conta as zonas frágeis: para evitar a desertificação e preservar a riqueza das nossas terras, a Comissão dá aos Estados-Membros a possibilidade de apoiarem mais os agricultores das zonas com desvantagens naturais, através de uma compensação suplementar. Esta ajuda vem juntar-se aos restantes apoios já acessíveis no âmbito da política de desenvolvimento rural. (Comissão Europeia, 2011)¹³*

A reforma da PAC para o período 2014-2020 foi criticada por não adotar mais medidas de proteção ao ambiente, particularmente no que tange à biodiversidade, aos ecossistemas e seus serviços. Muito embora reconheçam como um avanço a destinação de 30% do valor total do 1.º Pilar da PAC para o ambiente (na forma de ‘greening obrigatório’), “ambientalistas e técnicos entendem que foi perdida uma grande oportunidade de intensificar essas ações.” (Altmann, 2015) O Institute For European Environmental Policy – IEEP (2013), por exemplo, entendeu que “muito pouco valor ambiental” foi agregado pela reforma Ciolos em 2013. A tentativa da Comissão Europeia de colocar o ambiente em posição central no âmbito do PAC “foi amplamente diluída no acordo final”, afirma o Institute For European Environmental Policy – IEEP (2013). Exceto a dotação orçamentária de 30% para o ‘greening’, que foi entendido como um avanço, “os compromissos que restam estão muito longe do que é necessário para resolver o grave déficit ambiental que a Europa enfrenta.” (Institute For European Environmental Policy – IEEP, 2013) Hart (2013) destaca que o resultado da reforma da PAC em 2013 foi “duplamente decepcionante, porque mais uma vez ele deixa de reconhecer que um ambiente saudável e resiliente é essencial para a produtividade e prosperidade das zonas rurais em longo prazo.” A autora alerta ainda que “sociedade continuará a questionar a lógica para a prestação de apoio em grande escala para a agricultura na Europa” e, destarte, “(...) a oportunidade para abordar estas e outras questões fundamentais pode apresentar-se mais cedo que o esperado.” (Hart, 2013)

Assim, a reforma da PAC de 2013 deixou de adotar “medidas expressas de salvaguarda dos serviços ecossistêmicos, ficando a encargo de cada Estado-Membro desenvolver esses mecanismos.” (Altmann, 2015) Se a reforma era uma oportunidade

¹³ “A Comissão Europeia propõe uma nova parceria entre a Europa e os agricultores para dar resposta aos problemas de segurança alimentar, utilização sustentável dos recursos naturais e crescimento. As próximas décadas serão cruciais para lançar os alicerces de uma agricultura forte, PACaz de enfrentar as mudanças climáticas e a concorrência internacional sem descuidar as expectativas dos cidadãos. A Europa precisa dos seus agricultores, e os agricultores precisam do apoio da Europa. A Política Agrícola Comum é a nossa alimentação, o futuro de mais de metade do nosso território. (...) A PAC após a reforma permitirá promover a inovação, reforçar a competitividade económica e ecológica do sector agrícola, lutar contra as alterações climáticas e apoiar o emprego e o crescimento, representando assim uma contribuição decisiva para a estratégia Europa 2020.” (Comissão Europeia, 2011)

de introduzir medidas efetivas de valorização e preservação dos serviços ecossistêmicos, isto não se concretizou para o período 2014-2020 da PAC. A reforma aprovada não alterou a base para os apoios agroambientais e climáticos. Perdeu-se uma grande chance de alçar os serviços ecossistêmicos *a um nível de proteção elevado*. Também o ‘greening obrigatório’ não recepcionou o conceito de serviços ecossistêmicos pois, segundo Pliening et al. (2012), apesar da decisão da Comissão Europeia em destinar 30% do orçamento do 1.º Pilar (ou seja, um aumento de U\$3.9 bilhões para U\$11.8), esse mecanismo é muito simplista no seu design e ignora a ciência dos serviços ecossistêmicos.

Nesse sentido, Martyn (2015) esclarece:

The concept of ecosystem services has become embedded within international and EU environmental policy within recent years and the need for urgent action is unmistakable. In particular, agriculture’s negative impact upon the environment must be addressed. It is clear to see the 2013 PAC reforms are the most environmentally focussed reforms since its creation, however it seems that the reforms stop short of providing effective support for the EU Biodiversity Goal and the degradation of ecosystem services by 2020.

Para Maes et al. (2013), esperava-se que as mudanças para o período 2014-2020 da PAC trouxessem um acréscimo no fornecimento de serviços ecossistêmicos, especialmente em relação ao ‘greening’ obrigatório introduzido no 1.º Pilar. Pe’er et al. (2014) observam que “a reforma agrícola da UE falha em relação à biodiversidade.” Não obstante muitos políticos terem anunciado à época que a PAC de 2014-2020 seria mais ‘verde’, Pe’er et al. (2014) entendem que as “novas prescrições ambientais estão tão diluídas que são inPACazes de beneficiar a biodiversidade.” Dentre os argumentos que os autores utilizam para fundamentar sua posição, se destaca a ineficácia do sistema de *área de interesse ecológico* na superfície agrícola. Durante os debates que antecederam a reforma, conservacionistas recomendaram a reserva de 10% da superfície arável nas propriedades rurais a título de ‘área de interesse ecológico’ (Ecological Focus Areas). Na proposta original, de 2010, a Comissão Europeia sugeriu a adoção de 7% a título de área de interesse ecológico. No entanto, na sua versão final, a reforma adotou o percentual de 5%. Além disso, a reforma exclui da observância das ‘áreas de interesse ecológico’ as propriedades com menos de 15 hectares. No entanto, nos países do Sul (Portugal, França, Grécia, Espanha e Itália) e nos novos Estados-Membros do Centro Leste, grande parte das propriedades rurais possui menos de 10 hectares (Pe’er et al., 2014). Nos países do Sul, por exemplo, 84,34% das propriedades possui menos de 10 hectares, o que equivale a 49,98% das áreas aráveis excluídas do sistema de ‘áreas de interesse ecológico’ (Pe’er et al., 2014).

As críticas de Hodge (2016) à reforma adotada em 2013 são ainda mais contundentes. O professor do Departamento de Economia Rural da Universidade de Cambridge lembra que os “esforços para mudar a direção da PAC para um maior foco na provisão de bens comuns foram totalmente infrutíferos.” (Hodge, 2016) Para o autor as reformas introduzidas na PAC 2014-2020 “não foram suficientemente longe.” (Hodge, 2016) De fato, o governo britânico constantemente criticou a PAC, defendendo uma abordagem econômica mais liberal e uma finalidade voltada para o fornecimento de bens comuns. Hodge (2016) defende que apenas uma abordagem baseada nos ecossistemas “can account for the complexities and trade-offs in the governance of rural land.”¹⁴

Com vistas a isso e à saída do Grã-Bretanha da União Europeia (e, consequentemente, da PAC), Hodge (2016) propõe que seja adotada no país uma *política para os serviços ecossistêmicos – British Ecosystem Services Policy (BESP)*. A proposta é incisiva: “we need a British Ecosystem Services Policy not a British Agricultural Policy (...) BESP will embrace a broader variety of approaches that would not have been possible under the PAC and the watchfull eye of the European Commiossion.” (Hodge, 2016) A primeira medida de uma política baseada nos serviços ecossistêmicos, segundo Hodge (2016), seria dar suporte de longo prazo ao *valor social* obtido dos ecossistemas. Para tanto, a política adotaria uma visão *territorial* em detrimento da perspectiva setorial. Isso seria possível através da instituição de, por exemplo, de sistemas de *pagamentos por serviços ecossistêmicos*.

4. Medidas agroambientais e climáticas como instrumento de valorização, restauração e preservação dos serviços ecossistêmicos na União Europeia

Como a PAC poderia se contribuir para a valorização, restauração e preservação dos serviços ecossistêmicos na União Europeia? Qual seria o primeiro passo para a adoção do conceito de serviços ecossistêmicos e, em consequência, a *valorização* desses serviços no âmbito da PAC? No intuito de elucidar estas questões, aludiremos à algumas propostas trazidas pela literatura.

O primeiro passo é o *reconhecimento da importância dos serviços ecossistêmicos pela PAC pós-2020*. O Regulamento (UE) 1305/2013 dispõe que constitui prioridade da União em matéria de desenvolvimento rural “Restaurar, preservar e melhorar os ecossistemas ligados à agricultura e à silvicultura (...)” (art. 5.º, 4). No detalhamento

¹⁴ “An ecosystem approach starts from a recognition that these different social costs and benefits derive from a common source within particular places (...) Sustainable management of the environment needs to take account of the underpinning supporting ecosystem services. These may be a long way from any potentially market output and yet are critical for the long term health of the system. This leads to arguments that policy should seek to promote resilience, not simply maximise know values.” (Hodge, 2016)

dessa prioridade (alínea “a”) se percebe que os esforços de restauração, preservação e ‘reforço’ da biodiversidade se concentrarão nas zonas Natura 2000, nas zonas sujeitas a condicionantes naturais, nas paisagens europeias ou nos sistemas agrários de elevado valor natural. Não foi invocado *em específico* o valor dos ecossistemas, suas funções e seus serviços para todas as áreas agrícolas. Não há na PAC do período 2014-2020, portanto, uma visão sistêmica do valor dos serviços ecossistêmicos.

É fundamental se observar que o Regulamento (UE) 1305/2013 utiliza o termo ‘serviços ecossistêmicos’ apenas em dois dispositivos: no art. 25.º, 1 e no art. 53.º, 3, “c”, iii.¹⁵⁻¹⁶ O art. 25.º trata dos ecossistemas florestais e é reconhecido como um dos avanços da PAC na seara ambiental. No entanto, não há qualquer menção a instrumentos como o *pagamento por serviços ecossistêmicos* (PSE) ou à ideia de *infraestrutura verde*. O Regulamento (UE) 1305/2013 sequer menciona o conceito de *Capital Natural*, tônica da estratégia da União Europeia para a biodiversidade. Já o Regulamento (UE) 1307/2013 é silente em todos esses aspectos (serviços ecossistêmicos, Capital Natural, PSE e infraestrutura verde). Em resumo, o regulamento das medidas agroambientais e climáticas não opera com a lógica e em sintonia com os instrumentos então existentes e baseados no conceito de serviços ecossistêmicos. Nesse sentido, pode-se afirmar que a reforma da PAC de 2013 *pouco avançou no tocante aos serviços ecossistêmicos*.

Diante disso, resta claro que no período 2014-2020 não se constata uma efetiva transição de uma política agrária baseada em subsídios às commodities agrícolas para uma política do ordenamento do território centrada na provisão eficiente de serviços ecossistêmicos, como destacado por Plieninger et al. (2012). No entanto, para Moyano-Estrada e Ortega (2014), a reforma Cielos de 2013 representa uma guinada de uma política menos orientada ao setor agrícola e mais *voltada ao território*. Nesse sentido, sustentam os autores que

(...) estamos diante de uma reforma que representa um trânsito do protagonismo de uma política de tipo setorial, dirigida à gestão da dimensão produtiva do setor agrá-

¹⁵ Artigo 25.º. Investimentos para a melhoria da resiliência e do valor ambiental dos ecossistemas florestais 1. O apoio previsto no artigo 21.º, n.º 1, alínea d), é concedido a pessoas singulares, a detentores privados e públicos de zonas florestais e a outros organismos públicos e de Direito privado e respetivas associações. 2. Os investimentos destinam-se a satisfazer a concretização de compromissos para fins ambientais, para a prestação de *serviços ecossistêmicos* e/ou para o aumento do valor de amenidade pública das florestas e das terras arborizadas na zona em questão, ou a melhoria do potencial dos ecossistemas para atenuar as alterações climáticas, sem excluir os benefícios económicos a longo prazo.” [grifou-se]

¹⁶ “Artigo 53.º. Rede Parceria Europeia de Inovação (PEI) 1. É criada, nos termos do artigo 51.º, n.º 1, uma rede Parceria Europeia de Inovação (PEI) destinada a prestar apoio à PEI para a produtividade e sustentabilidade agrícolas referida no artigo 55.º. Esta rede permite a ligação em rede de grupos operacionais, serviços de aconselhamento e investigadores. (...) 3. As tarefas da rede PEI são as seguintes: (...) c) Facilitar a criação de polos e projetos-piloto ou de demonstração que podem incidir nomeadamente sobre: (...) iii) a biodiversidade, os *serviços ecossistêmicos*, a funcionalidade dos solos e a gestão sustentável da água;” [grifou-se]

rio com as ajudas diretas, para a qual se dirigem as críticas mais contundentes, a uma outra, territorial, orientada à gestão de territórios rurais, que busca viabilizar processos de desenvolvimento rural e remunerar os agricultores pela produção de bens públicos.

Se não se pode afirmar que a PAC do período 2014-2020 é uma política do ordenamento do território centrada na provisão eficiente de serviços ecossistêmicos. Essa transição para uma política baseada na gestão do território e na provisão de bens públicos é esperada para a PAC pós-2020. Tal noção foi reforçada na Declaração de Cork (União Europeia, 2016), a qual reconhece que o ordenamento do território “desempenha uma função determinante na interface entre os cidadãos e o ambiente.” Nesse sentido, “as políticas devem incentivar o fornecimento de bens comuns ambientais, incluindo a preservação do patrimônio natural e cultural da Europa.” (União Europeia, 2016)

De modo que a PAC continua sendo uma política *agrícola*, Martyn (2015) resalta que muitos subsídios à produção podem impactar negativamente o ambiente e, em particular, aumentar as perdas de biodiversidade em virtude dos denominados “*incentivos perversos*”. É fundamental, portanto, que a PAC pós-2020 seja uma política voltada para o território, para a biodiversidade, para os ecossistemas e seus serviços. De fato, as medidas agroambientais e climáticas do período 2013-2020 estão concentradas tão somente em compensar o *custo de oportunidade do uso do solo* ou apoiar os agricultores em áreas menos favorecidas para a agricultura. O desafio, portanto, é transformar as medidas agroambientais em apoio financeiro direto para aqueles agricultores que se dispõem voluntariamente a preservar ou recuperar os ecossistemas e, com isso, garantir o fluxo de serviços ecossistêmicos. Em resumo: transformar uma PAC agrária em uma política voltada para os bens públicos. Para tanto, as medidas agroambientais e climáticas, operando com a abordagem dos serviços ecossistêmicos, podem ser um instrumento valioso.

Nesse contexto importa recordar que a União Europeia, enquanto signatária da Convenção Sobre Diversidade Biológica, se comprometeu a conter a perda de biodiversidade e prevenir a degradação dos serviços ecossistêmicos até 2020, bem como restaurar os ecossistemas degradados que prestam esses serviços. Com vistas a isso, é urgente a aproximação das medidas agroambientais e climáticas com a Estratégia da União Europeia para a Biodiversidade e com o preconizado no European Green Deal (Pacto Ecológico Europeu).

Pe’er et al. (2014) destacam que a UE se comprometeu com as metas de Aichi da CDB, prevendo a *eliminação dos incentivos nocivos à biodiversidade (objetivo 3)*. Para tanto, é importante que a PAC adote o conceito de serviços de ecossistêmicos. E, mais do que isso, que a União Europeia determine que a valorização, restauração e preserva-

ção dos serviços ecossistêmicos figurem dentre os fundamentos da PAC. Caso contrário, pouco se avançará na salvaguarda desses serviços com a base normativa vigente.

Maes et al. (2013) ressalta que, para alcançar as metas da Estratégia da UE sobre Biodiversidade 2020, é necessário “priorizar a biodiversidade e os serviços ecossistêmicos dentro de outras políticas as quais afetam o uso dos recursos naturais.” E alcançar metas de biodiversidade “requer demonstrar que mudanças nessas políticas serão benéficas para o bem-estar humano através do incremento de serviços ecossistêmicos.” (Maes et al., 2013) O denominado ‘greening’ obrigatório^{17 18} (ou “*Pagamento por práticas agrícolas benéficas para o clima e o ambiente*”) é considerado como um avanço da reforma do Pilar 1 da PAC. No entanto, assim como nas medidas agroambientais e climáticas do Pilar 2, não ficou explícito a restauração e preservação dos serviços ecossistêmicos. Martyn (2015) afirma, inclusive, que o *greening* foi adotado como alternativa à adoção de um sistema de *pagamento por serviços ecossistêmicos*.¹⁹ Faltou, portanto, conferir mais *valor* aos serviços ecossistêmicos ao período 2014-2020 da PAC. Não se trata de valor econômico, pois *valorizar* possui significado mais amplo do que *valorar*. *Valorizar* significa – também – conferir *valor jurídico* ao conceito de serviços ecossistêmicos. Isso seria possível acrescentando um dispositivo que preveja a necessidade e/ou obrigatoriedade de restauração e preservação dos ecossistemas, suas funções e seus serviços.

Apesar das críticas contundentes a respeito do ‘greening obrigatório’ adotado no 1.º Pilar da PAC, Pe’er et al. (2014) afirmam que as expectativas de avanços se concentram nas medidas agroambientais e climáticas tendo em vista seu imenso potencial para a manutenção dos serviços ecossistêmicos e da biodiversidade. As medidas agroambientais e climáticas, que os agricultores assumem voluntariamente, “podem aumentar a qualidade dos habitats e manter a biodiversidade quando elas são bem estruturadas e financiadas.” (Pe’er et al., 2014) os autores destacam que os regulamentos, iniciativas e financiamentos trazidos pela PAC são “essenciais para sustentar ou manter a biodiversidade ou os serviços ecossistêmicos (...)” Comparando a política para a biodiversidade (em particular o sistema Natura 2000) com a política agrícola, Pe’er et al. (2014) apon-

¹⁷ Regulamento (UE) 1307/2013, art. 43.º, 2 – “As práticas agrícolas benéficas para o clima e o ambiente referidas no n.º 1 são as seguintes: a) Diversificação das culturas; b) Manutenção dos prados permanentes existentes; e c) Detenção de uma superfície de interesse ecológico na superfície agrícola.”

¹⁸ “Greening obrigatório” é a designação das medidas de sustentabilidade ambiental trazidas pela reforma da PAC, dotadas de sanções por descumprimento. “No que concerne à exigência do *greening* (que reforça e amplia a atual eco-condicionalidade), é uma medida claramente guiada pela lógica dos *bens públicos*. Diferentemente do programa agroambiental (voluntário), o *greening* prevê remunerar os agricultores que introduzam, obrigatoriamente, práticas agrícolas que visem evitar a deterioração dos recursos naturais (por exemplo, a erosão dos solos), ainda que isso represente uma redução da produtividade a curto prazo das explorações.” (Moyano-Estrada e Ortega, 2014)

¹⁹ Martyn (2015) afirma que “The ‘greening component’ has been added into the existing payment structure as an alternative to introducing payments specifically for ecosystem services.”

tam três razões que demonstram a importância e a dimensão da PAC para a preservação dos serviços ecossistêmicos:

1. 38% da área dos sítios Natura 2000 se localizam em áreas agrícolas;
2. Sítios Natura 2000 cobrem 18% da área terrestre da UE – enquanto áreas agrícolas cobrem 50%. Além disso, as áreas rurais englobam ecossistemas naturais e seminaturais.
3. O orçamento da Rede Natura 2000 é baixo, em contraste com o orçamento da PAC para questões ambientais.²⁰

Logo, a preservação da biodiversidade, dos ecossistemas e seus serviços depende, em grande medida, da PAC, pois essa “é a maior política que, sozinha, afeta a biodiversidade na UE e o instrumento de governança dominante para atingir biodiversidade e os serviços ecossistêmicos fora da Rede Natura 2000.” (Pe’er et al., 2014) Outras formas de proteger os serviços ecossistemas, a exemplo da Estratégia de Infraestrutura Verde, “além de serem voluntárias, estão em desenvolvimento e dependem de suporte da PAC e de outros programas operacionais para sua efetiva implementação.” (Pe’er et al., 2014)

A Comissão Europeia (2017) põe em evidência a necessidade de preservação dos serviços ecossistêmicos ao reconhecer que “any new PAC should reflect higher ambition and focus more on results as regards resource efficiency, environmental care and climate action.” Para tanto, será necessário, segundo a comunicação, “(...) an agricultural policy with strong commitment to deliver public goods and ecosystems services related to soil, water, biodiversity, air quality, climate action and the provision of landsPACe amenities.” Diante dessas preocupações, é possível afirmar que em breve os serviços ecossistêmicos integrarão a PAC com um papel de destaque.

Perspectivas para os serviços ecossistêmicos no período 2021-2027 da PAC

Em meio aos debates sobre a reforma da PAC para 2021-2027, a Comissão Europeia apresentou em 1.º de junho de 2018 uma proposta de regulamento para esse período. O artigo 64.º “a” da proposta apresentada prevê, dentre os tipos de interven-

²⁰ “Natura 2000 sites are supported by a relatively small EU budget, financed partly by cofunded Natura 2000 payments, Agri-Environment Schemes (AES) and some other measures under Pillar 2 of the PAC, as well as structural funds, and through projects under the EU LIFE programme. For comparison, the PAC total expenditure in 2012 was €55.1 billion, out of which €3.23 billion were allocated to agri-environment measures (only partly allocated to maintaining biodiversity and ecosystem services). By contrast, Natura 2000 payments schemes totalled €39.6 million for that year, and additionally LIFE+ allocated €139.3 m to projects contributing to both the implementation of the Birds and Habitat Directives and to the Natura 2000 network.” (Pe’er et al., 2014)

ção no domínio do desenvolvimento rural, os “compromissos ambientais, climáticos e outros compromissos de gestão.” Mediante esse instrumento, os Estados-Membros poderão “conceder pagamentos para compromissos ambientais, climáticos e outros compromissos de gestão, nas condições definidas no presente artigo e conforme especificado mais pormenorizadamente nos seus planos estratégicos da PAC.” (Art. 65.º, 1) Já o art. 65.º 2 determina que “os planos estratégicos da PAC dos Estados-Membros devem incluir compromissos em matéria de agroambiente e clima.” A proposta de regulamentação da PAC para o período 2021-2027 não trata diretamente dos serviços ecossistémicos, ainda que na exposição de motivos (n. 37) para a adoção de compromissos em matéria ambiental e climática se leia:

“Os Estados-Membros deverão conceder pagamentos aos agricultores e outros gestores de terras que assumam, a título voluntário, compromissos de gestão que contribuam para a adaptação às alterações climáticas e para a atenuação dos seus efeitos, para a proteção e a melhoria do ambiente, incluindo a quantidade e a qualidade da água, a qualidade do ar, os solos, a biodiversidade e os serviços ecossistémicos, nomeadamente os compromissos voluntários no âmbito da rede Natura 2000 e o apoio à diversidade genética.”

A proposta dispõe, ainda, que intervenções e investimentos na seara florestal estão voltados “para garantir e melhorar a conservação e a resiliência da floresta e a prestação de serviços ecossistémicos e climáticos (...)” (Comissão Europeia, 2018) E, muito embora reconheça que “a agricultura e a silvicultura ocupam 84 % do território da UE; são setores que dependem do ambiente e que o influenciam”, bem como que “alguns objetivos específicos propostos para a PAC desencadearão medidas ambientais e climáticas em consonância com as políticas da UE para estes domínios de intervenção”, tal proposta não adota uma postura clara em relação à manutenção dos serviços ecossistémicos.

Acerca da proposta da nova PAC pós-2020 apresentada pela Comissão Europeia, o Tribunal de Contas Europeu concluiu em 2019 que, apesar da intenção da Comissão em tornar a PAC mais verde, “a proposta não reflete um claro aumento de ambição ambiental e climática.” (Court of Auditors, 2019) Muito embora existam mecanismos voltados para o ambiente e para o clima na proposta da nova PAC, seriam os Estados-Membros os responsáveis por priorizar os tipos de intervenções – e não está claro como a Comissão verificaria a efetividade dessas medidas. O Tribunal de Contas conclui que a estimativa da Comissão acerca da contribuição da nova PAC para as metas da UE relacionadas com o ambiente e o clima “parece irrealista”. (Court of Auditors, 2019)

Já a partir de 11 dezembro de 2019, quando foi lançado Pacto Ecológico Europeu (PEE), a questão recorrente é saber se a futura PAC atenderá aos ambiciosos objeti-

vos previstos nesse pacto. O objetivo geral do PEE é “transformar a economia da União Europeia para um futuro sustentável”, mediante a adoção de “um conjunto de política profundamente transformadoras”. (Comissão Europeia, 2019) A ação 2.1.7, denominada “Do Prado ao Prato”, visa a conceber um sistema alimentar justo, saudável e amigo do ambiente. Já a ação 2.1.7 – preservar e recuperar ecossistemas e a biodiversidade – reconhece a essencialidade dos serviços ecossistêmicos, mas identifica como a principal causa de perda da biodiversidade e dos habitats as alterações no uso solo, o que comumente está relacionado com a conversão de ecossistemas para a agricultura. Em relação à ação 2.1.8, a qual prevê adotar uma ambição de poluição zero por um ambiente livre de substâncias tóxicas, a UE terá que enfrentar a utilização em larga escala de agrotóxicos e fertilizantes na agricultura. Além de todos esses desafios, é fundamental demonstrar como a PAC irá atender a meta de *neutralidade climática até 2050*, prevista na ação 2.1.1 do pacto (Aumentar a ambição da UE em matéria de clima para 2030 e 2050), considerando que a agricultura responde por cerca de 10% das emissões de gases de efeito estufa (Agência Europeia do Ambiente, 2019).

Em que pese os objetivos ambiciosos do Pacto Ecológico Europeu, o texto reconhece como um desafio o fato de que “a produção de alimentos continua a causar a poluição do ar, da água e do solo, a contribuir para a perda de biodiversidade e para as alterações climáticas, e a consumir quantidades excessivas de recursos naturais, enquanto uma parte significativa dos alimentos é desperdiçada.” Para superar esse desafio – dentro das fronteiras da Europa, assim como nos locais que exportam alimentos para a EU – a PAC deverá levar em conta o grande impacto que causa no ambiente e no clima.

Em 20 de maio de 2020, a Comissão Europeia lançou duas comunicações visando à implementação do PEE: a Estratégia do Prado ao Prato e a Estratégia de Biodiversidade da UE para 2030. A primeira tem por finalidade “tornar o sistema alimentar da UE um padrão mundial para a sustentabilidade.” (Comissão Europeia, 2020a) Os principais compromissos trazidos pela Estratégia de Biodiversidade 2030 são (i) proteger legalmente um mínimo de 30% da superfície terrestre e 30% da zona marítima e integrar corredores ecológicos, (ii) conferir proteção estrita a, pelo menos, um terço das áreas protegidas e (iii) gerir eficazmente todas as áreas protegidas. (Comissão Europeia, 2020b) Essa estratégia deverá trabalhar em paralelo com a Estratégia do Prado ao Prato e com a nova PAC:

A Comissão assegurará que os planos estratégicos da PAC sejam avaliados em função de critérios climáticos e ambientais sólidos e que os Estados-Membros estabeleçam valores nacionais explícitos para as metas pertinentes estabelecidas na presente estratégia, bem como na Estratégia do Prado ao Prato. (Comissão Europeia, 2020)

Mas a futura PAC alcançará os objetivos relacionados com a agricultura do PEE? De acordo com Nyssens e Dupeux (2020) essa “pergunta foi feita à Comissão inúmeras vezes desde que o pacto foi anunciado.” Com as estratégias de Biodiversidade e do Prado ao Prato, a “Comissão Europeia procurou dar uma resposta definitiva e tranquilizadora”, enfatizando o potencial da PAC para atender ao Pacto Ecológico Europeu, “mas também reconheceu explicitamente várias deficiências.” (Nyssens e Dupeux, 2020) Essa resposta da Comissão Europeia, no entanto, “apenas reafirmou nossas preocupações.” (Nyssens e Dupeux, 2020)

Com base nessas críticas, Pe’er et al (2020) são categóricos em afirmar que a PAC “está falhando no que diz respeito à biodiversidade, clima, solo, degradação dos habitats e desafios socioeconômicos.” Importante destacar que as afirmações feitas no artigo intitulado “Medidas necessárias para a Política Agrícola Comum da UE enfrentar os desafios da sustentabilidade”, de Pe’er et al (2020), contam com o amplo apoio da comunidade científica, sendo respaldado por mais de 3.600 cientistas de 63 países. Nesse artigo, foram identificaram os seguintes itens da proposta da nova PAC que são preocupantes em relação ao ambiente e ao clima:

- (i) Continuação dos subsídios por meio de ‘pagamentos diretos’ baseados em área (no Pilar 1) com baixos níveis de requisitos ambientais;
- (ii) Cortes orçamentários para programas de desenvolvimento rural (chamado Pilar 2), incluindo medidas agroambientais e climáticas;
- (iii) Reivindicações equivocadas ligadas a ações climáticas insuficientes;
- (iv) Uma ‘Arquitetura Verde’ com requisitos vagos permite que os Estados-Membros e os agricultores escolham opções pouco ambiciosas (‘light green’);
- (v) Conjunto insuficiente de indicadores;
- (vi) A extensão de instrumentos de seguro, sem um vínculo com a mitigação de riscos, pode promover comportamentos insustentáveis e propensos a riscos;
- (vii) Falta de consistência e transparência.

Essas críticas detalhadas no artigo de Pe’er et al (2020) e endossadas por milhares de cientistas de todos os países da União Europeia deixam claro que a proposta da nova PAC para o período 2021-2027 pouco avançará em relação ao ambiente e ao clima. Além disso, não se verifica na proposta uma abordagem a partir dos serviços ecossistêmicos, o que revela um descompasso com o Pacto Ecológico Europeu e, em particular, com a Estratégia de Biodiversidade da UE para 2030. Ao subsistir a proposta da nova PAC nos moldes apresentados pela Comissão Europeia em 2018, não haverá verdadeiramente uma transição de *política agrária e agrícola* para uma política baseada

no território e voltada à estabilidade climática, à conservação da biodiversidade, dos ecossistemas e seus serviços.

Notas finais

A PAC foi uma política fundamental para a consolidação da União Europeia. Entretanto, na atual conjuntura, uma política *agrícola e agrária* se mostra defasada. Hodiernamente, diante da erosão da biodiversidade, das alterações climáticas e crescente demanda por bens públicos – a exemplo dos serviços ecossistêmicos – a PAC não entrega resultados satisfatórios diante do orçamento da UE para essa política. Torna-se necessária uma transição para uma política voltada para o território e para a entrega de bens públicos. Não obstante isso, a proposta para a PAC pós-2020 apresentada pela Comissão Europeia em 2018 não dá sinais de que essa transição acontecerá no período 2021-2027.

Para milhares de cientistas, essa proposta deve ser “drasticamente aprimorada” para que a política agrícola pare de prejudicar o ambiente, com financiamento dos contribuintes europeus. As sugestões da comunidade científica²¹ são as seguintes: (i) transformar pagamentos diretos em pagamentos por “bens públicos” (ex.: serviços ecossistêmicos); (ii) fornecer apoio suficiente para uma mitigação eficaz das mudanças climáticas; (iii) fornecer apoio suficiente para instrumentos eficazes para manter a biodiversidade e os ecossistemas; (iv) promover abordagens inovadoras para o design e implementação de medidas voltadas à enfrentar os desafios ambientais; (v) aprimorar o planejamento espacial e a implementação colaborativa de medidas no nível da paisagem; (vi) exigir que os Estados-Membros definam metas específicas, mensuráveis, ambiciosas, realistas e com prazo determinado nos seus Planos Estratégicos, a fim de cumprir todos os objetivos da PAC; (vii) revisar o conjunto de indicadores para garantir que sejam apoiados pela melhor ciência disponível e estejam em conformidade com os indicadores dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), da Convenção para a Diversidade Biológica (CDB) e da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC); (viii) fortalecer o monitoramento e a fiscalização ambiental; (ix) identificar e enfrentar os impactos globais da PAC, especialmente no Sul global e; (x) melhorar a governança da PAC e sua reforma, a fim de aumentar a transparência, a responsabilidade, a participação e a captação de conhecimentos, em conformidade com o ODS e, assim, recuperar a legitimidade e a confiança do público. (Pe’er et al., 2020)

²¹ De acordo com as sugestões apresentadas por Pe’er et al (2020) e endossadas por mais de 3.600 cientistas que assinaram o manuscrito. A lista pode ser acessada em: <https://doi.org/10.5281/zenodo.3685632>

Acredita-se que as medidas agroambientais e climáticas possuem um grande potencial para a restauração e preservação dos serviços ecossistêmicos, motivo pelo qual este instrumento foi aqui referido como um *instrumento inovador para a recepção, valorização e disseminação do conceito de serviços ecossistêmicos*. Em que pese a PAC sofrer diversas críticas, existe espaço para a introdução de medidas de salvaguarda dos *bens públicos* – lacuna esta que não foi preenchida pela última reforma, mas poderá acontecer na PAC pós-2020. Cumpre ainda observar que os autores citados acima criticam a quase total ausência da abordagem dos serviços ecossistêmicos nos regulamentos que regem as medidas agroambientais e climáticas.

Não se pode, entretanto, perder de vista que a PAC tem um enorme potencial para auxiliar a União Europeia a preservar e restaurar os ecossistemas que fornecem os serviços ecossistêmicos. E, dentro da PAC, as medidas agroambientais e climáticas constituem o instrumento ideal para concretizar essas ações. Basta recordar que as medidas agroambientais e climáticas já operam com algumas políticas importantes para a conservação dos ecossistemas (Diretivas Aves, Diretiva Habitats, Rede Natura 2000). A adoção do conceito de serviços ecossistêmicos, portanto, teria o condão de ressignificar as medidas agroambientais e climáticas enquanto um instrumento de gestão do território conectado com os demais instrumentos de gestão da biodiversidade e dos ecossistemas.

Artigo Recebido a 16 de julho de 2020 | Aceite a 19 de agosto de 20120

(Página deixada propositadamente em branco)

Um novo conceito de “Empresa Sustentável”: Uma análise à problemática do Greenwashing no contexto europeu

***A new concept of “Sustainable Company”:
An analysis on the Greenwashing issue in the European context***

Inês Pena Barros

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-4196-3001>

Resumo

Num mundo, cada vez mais, preocupado com as questões ambientais, as empresas procuram construir uma imagem que esteja alinhada com estas preocupações do mercado. Neste contexto, mecanismos, na sua maioria opcionais, são criados para legitimar o facto de que as empresas são socialmente responsáveis. Será que esses instrumentos comprovam efetivamente como as empresas agem? Ou serão apenas meios manipuláveis para que as empresas criem uma imagem socialmente responsável? Existirá uma preocupação efectiva por parte das empresas ou todas as alterações anunciadas não passam de “Greenwashing”? Como é que este problema de “Greenwashing” poderá ser resolvido? Talvez através de um novo conceito jurídico de “Empresa Sustentável” seja o caminho...

Palavras-chave: responsabilidade social corporativa; Greenwashign; Relatórios não financeiros; Sustentabilidade

Abstract

In a world concerned with environmental issues, companies are forced to try to build an image in line with these market concerns. In this context, mechanisms – most optional – are born to legitimize that companies are effectively socially responsible. But do these instruments really prove that companies are acting? Or are they just manipulable means for companies to create a socially responsible image? Is there effective concern on the part of companies or are all changes made by companies just Greenwashing? How can the Greenwashing problem be overcome? Perhaps a new legal concept of “Sustainable Company” is the way...

Keywords: Corporate Social Responsibility; Greenwashign; Non-financial Reports; Sustainability

1. Introdução

Num mundo que vive em torno das empresas e onde, cada vez mais, se têm preocupações ambientais, parece ser relevante analisar como podem estas duas áreas (empresas e ambiente) – tradicionalmente vistas como contraditórias – coexistir sem perdas para as partes envolvidas. Pretende-se, portanto, estudar questões relacionadas com a responsabilidade social nas empresas¹, particularmente, a problemática do *Greenwashing*² e como a evitar e /ou mitigar.

Assim, numa primeira fase, pretende-se analisar o paradigma atual e respetivas abordagens da responsabilidade social das empresas, seguindo-se o estudo do problema que emerge destas abordagens, isto é, o *Greenwashing*. Concluir-se-á o presente trabalho com uma proposta de solução através da qual se pretende mitigar algumas das consequências nocivas do *Greenwashing*, através do desenvolvimento de um conceito jurídico de “empresa sustentável”.

Esta definição de “empresa sustentável” será baseada em alguns critérios, que já existem no léxico do direito do ambiente e que podem ser “reciclados” para este novo propósito. Construído o conceito, as empresas teriam, cumulativamente, de cumprir todos estes critérios para que pudessem ser consideradas sustentáveis. Desta forma, seria mais difícil para uma empresa ter práticas contrárias à *Corporate Social Responsibility* (doravante referida apenas como CSR) e, ao mesmo tempo, ser considerada sustentável, por via da gestão de imagem, isto é, de *marketing* próprio no qual se autodenomina sustentável (*Greenwashing*).

Apesar de não se poder analisar, concretamente, todas as problemáticas emergentes do *Greenwashing*, bem como as críticas feitas aos critérios eleitos para construir a noção legal, tanto por motivos espaciais como temporais, não se deixa de mencionar que existem estas críticas.

2. Análise ao *Corporate Social Responsibility*

Ao longo do presente título, far-se-á uma análise ao paradigma atual de implementação de práticas de CSR, bem como às abordagens tomadas por organizações e associações internacionais de forma a incentivar a responsabilidade social nas empresas.

Deste estado da arte chegar-se-á à conclusão de que, apesar de todos os progressos que se têm feito até ao momento, um dos grandes problemas associados a muitos

¹ É de mencionar, que devido ao âmbito em que se desenvolveu esta investigação (de uma cadeira anual de Direito do Ambiente), esta centrar-se-á nas questões ambientais, embora o conceito de responsabilidade social englobe três dimensões: laboral, de direitos humanos e ambiental.

² A questão do *Greenwashing* e respetiva definição serão analisadas *infra* num ponto específico para este propósito.

dos incentivos concedidos às empresas, com base na crença de que o mercado /consumidores cada vez mais exigem produtos “verdes”, é o do *Greenwashing*. Encorajadas pela demanda dos consumidores e desencorajadas pelos custos imediatos que têm, muitas empresas têm “entrado” no mercado verde aplicando, aparentemente, práticas de responsabilidade social. Porém, em realidade, esta entrada no mercado verdade deve-se a feitos manipulados e exagerados no âmbito da CSR, isto é, a práticas de *Greenwashing*.

No presente *paper*, partindo deste ponto de situação atual, propõe-se uma forma de superação, ou pelo menos de atenuação, do problema do *Greenwashing*, que irá passar pela implementação de uma noção jurídica de “empresa sustentável”. Far-se-á uma sugestão de como esta nova conceção de “empresa sustentável” se poderia construir, através de alguns conceitos que já existem no âmbito do direito ambiental.

2.1. Considerações iniciais

Antes de se poder avançar para a análise, em concreto, do paradigma atual da CSR, é necessário estabelecer algumas considerações iniciais, tais como a definição de certos conceitos pertinentes para a compreensão do presente trabalho.

Muitos serão os conceitos introduzidos ao longo do texto, é, todavia, necessário esclarecer de forma prévia a definição de certas noções específicas que serão a base para as questões que irão ser analisadas nos títulos seguintes.

O primeiro desses conceitos é o de desenvolvimento sustentável, que é uma definição base e inerente a todas as questões que serão estudadas, pelo que é importante esclarecer a sua aceção. De acordo com a noção proposta por GRO HARLEM BRUNDTLAND e os seus colegas que constituíam a *World Commission on Environmental and Development* no relatório final desta mesma comissão denominado de *Our Common Future*³, o desenvolvimento sustentável será o “*development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs*”, isto é, o desenvolvimento sustentável será aquele que supre as necessidades da atual geração, sem comprometer a capacidade das futuras gerações de fazerem o mesmo. No fundo, nesta noção proposta por GRO HARLEM BRUNDTLAND, tenta-se que se conciliem três dimensões: a económica, a social e a ambiental. No presente trabalho sempre que se mencionar, ainda que de forma subliminar, o desenvolvimento sustentável ter-se-á por base esta definição.

Outra noção que é pertinente definir e que é subjacente ao tema geral do presente trabalho, é a de responsabilidade social das empresas, ou CSR. Tal como o con-

³ BRUNDTLAND, Gro Harlem [et al.] – Our Common Future: Report of the World Commission on Environmental and Development. Disponível na internet: <http://www.un-documents.net/ocf-02.htm#I> (acedido pela última vez a 15/07/2020)

ceito de desenvolvimento sustentável, também o de responsabilidade social é complexo e já foi definido por diversos autores e entidades de forma distinta. No presente trabalho, será tida em consideração a definição dada pela Comissão Europeia na Comunicação de 2011, 164 final da União Europeia (UE), na qual se acabou por estabelecer que, para a União Europeia, serão práticas de responsabilidade social “*as ações levadas a cabo pelas empresas para além das suas obrigações legais perante a sociedade e o ambiente*”⁴. Assim sendo, estando em causa a expressão “responsabilidade social das empresas”, ou, “CSR” ter-se-á por base esta definição apresentada pela Comissão Europeia.

Tendo estes dois conceitos sempre presentes, avançar-se-á para a análise do estado da arte em questões de CSR.

2.2. Paradigma atual

Ainda que o tema do presente trabalho seja, de forma concreta, mais ligado à temática do *Greenwashing* e como o evitar, a verdade é que para se entender a forma como este problema surge (e a fundamentação da solução proposta) é necessário compreender quais são as práticas e as abordagens utilizadas a nível global, europeu e mesmo nacional para incentivar as empresas a implementarem práticas de responsabilidade social.

2.2.1. Organizações

Quer seja a nível global quer seja a nível nacional, a forma de encorajar as empresas a implementar práticas de responsabilidade social, de forma a contribuírem para um desenvolvimento sustentável, é normalmente a mesma: a da ação voluntária⁵. Assim sendo, o que acaba por acontecer, é que as organizações internacionais (como a *World Business Council for Sustainable Development*⁶, a *UN Global Compact*⁷,

⁴ Livro Verde – O quadro da UE do governo das sociedades, Bruxelas, 5/4/2011 [COM (2011) 164 final], p. 4

⁵ Esta não é, todavia, a única abordagem possível. Várias são as jurisdições que dispõem de normas legais que exigem aos administradores das sociedades que, na prossecução do interesse social – normalmente a obtenção de lucros – devem atender, além dos interesses da sociedade e dos sócios, aos interesses de certos *stakeholders*. Neste âmbito, pode-se mencionar, a título de exemplo, a *Section 172 Companies Act 2006* e o artigo 64.º, n.º 1, alínea b) do Código das Sociedades Comerciais. Para maior desenvolvimento sobre a temática, cfr. ABREU, Jorge Manuel Coutinho de – Curso de Direito Comercial – Das Sociedades, p. 279-280 e 283, nota 675

⁶ <https://www.wbcsd.org/> (última vez acedido a: 15/07/2020)

⁷ <https://www.unglobalcompact.org/> (última vez acedido a: 15/07/2020)

a *Organisation for Economic Co-operation and Development*⁸ ou o *Global Reporting Initiative*⁹) e nacionais (como a Associação Portuguesa de Ética Empresarial¹⁰) não têm qualquer tipo de poder jurídico de vinculatividade; a empresa adere às organizações / associações por vontade própria.

Acontece por vezes, porém, que aderindo uma empresa a uma destas organizações terá de corresponder a certas exigências de forma a poder usufruir, em troca, de certas contrapartidas oferecidas pelas mesmas. Pegando no exemplo da *UN Global Compact* (que é talvez a organização mais conhecida presente neste grupo exemplificativo), qualquer empresa pode aderir a esta organização, não havendo qualquer tipo de obrigatoriedade em fazê-lo. Contudo, ao pertencer-lhe, a empresa aderente deve redigir anualmente um *Communication on Progress* (COP) que constitui, no seu essencial, um relatório de informação não financeira, no qual têm de informar a organização (e o público, já que estes relatórios são públicos) sobre a sua evolução no sentido de atingir os (10) princípios estabelecidos pela entidade. Caso a empresa falhe em cumprir esta obrigação pode mesmo ser expulsa da organização deixando assim de poder utilizar na gestão da sua imagem o logótipo da *Global Compact*¹¹, uma das *supra* mencionadas vantagens.

O último pormenor é particularmente relevante já que, de acordo com diversos autores e organizações, os consumidores, ainda que paguem mais, preferem adquirir um produto sustentável (e produzido de forma sustentável)¹². Com base nesta lógica, as organizações, como a *UN Global Compact*, têm conseguido encorajar empresas a implementar práticas de responsabilidade social invocando que ser sustentável, a longo prazo, dá mais lucro e é, por isso, “bom para o negócio”. De acordo com esta teoria e com estas organizações, qualquer empresa terá interesse (económico) em implementar práticas de CSR, já que os consumidores preferem adquirir produtos com essas características ou que sejam produzidos por empresas que implementem estas medidas. Assim sendo, ainda que inicialmente a responsabilidade social possa significar custos adicionais para empresa, a longo prazo, alegadamente, esta terá mais lucro porque implementou práticas de responsabilidade social, em conformidade com a exigência /preferência dos consumidores¹³.

⁸ <http://www.oecd.org/> (última vez acedido a: 15/07/2020)

⁹ <https://www.globalreporting.org/Pages/default.aspx> (última vez acedido a: 15/07/2020)

¹⁰ <http://www.apee.pt/> (última vez acedido a: 15/07/2020)

¹¹ <https://www.unglobalcompact.org/participation/report/cop> (última vez acedido a: 15/07/2020)

¹² A título de exemplo ver, Livro Verde – Promover um quadro europeu para a responsabilidade social das empresas, Bruxelas, 18/7/2001 [COM (2001) 366 final], p. 8

¹³ Neste sentido, WILSON, Martha C. – A Critical Review of Environmental Sustainability Reporting in the Consumer Goods Industry: Greenwashing or Good Business, p. 1 e VOS, Jacob – Actions Speak Louder than Words: Greenwashing in Corporate America, p. 674 e 680

Na visão destas organizações o que, em princípio, acontece é que um consumidor estará mais tentado em adquirir um produto da empresa X do que da empresa Y, ainda que seja mais caro¹⁴, porque por via do logótipo (associado à organização, digamos a título exemplificativo, *UN Global Compact*), o consumidor sabe que a empresa X implementa práticas de responsabilidade social. Por ostentar o logótipo de uma iniciativa socialmente responsável de uma organização com grande legitimidade (como é, por exemplo, o caso da Nações Unidas com a *Global Compact*), a empresa pode atestar aos consumidores que implementa medidas sustentáveis e corresponde às exigências do mercado, obtendo assim mais lucro a longo prazo.

2.2.2. Prémios de Sustentabilidade

Outra forma de incentivos à implementação de medidas socialmente responsáveis nas empresas é a atribuição de prémios de sustentabilidade.

Partindo do mesmo princípio – que a teoria de obtenção de mais lucros a longo prazo existe e se aplica – certas associações e organizações criaram prémios de sustentabilidade, de forma a premiar as empresas que implementam práticas de CSR.

Com base em critérios próprios elaborados por cada uma destas associações, as empresas podem concorrer para ganharem o prémio de sustentabilidade e a consequente possibilidade de usar o logótipo do prémio, demonstrando o quão sustentáveis são. Na verdade, esta abordagem segue a mesma linha adotada pelas organizações que atribuem logótipos, como a *UN Global Compact* (exemplo utilizado acima).

Como se verá *infra*, esta abordagem está longe de ser perfeita e poder-se-á até, eventualmente, colocar questões de transparência e, portanto, de *Greenwashing*¹⁵, no que toca à questão da elaboração destes critérios.

2.2.3. Rótulos Ecológicos

Já foi mais do que estabelecido no presente trabalho que grande parte dos meios voluntários utilizados para incentivar as empresas a implementar práticas de responsabilidade social se baseiam numa suposição muito simples: entre dois produtos, um produzido por uma empresa sustentável e outro por uma empresa não sustentável, o consumidor escolherá adquirir o produto da empresa sustentável, ainda que isso signifique

¹⁴ Neste sentido, FEINSTEIN, Nick – Learning from Past Mistakes: Future Regulation to Prevent Greenwashing, p. 232

¹⁵ Este é um tema que será analisado de forma mais profunda no título 2.3. referente à questão do *Greenwashing*

pagar mais (ou pelo menos será nisso em que acreditam os apoiantes da implementação da CSR). Mas como pode saber um consumidor que aquele produto é sustentável e foi produzido de forma sustentável quando a empresa não está associada a nenhuma organização internacional ou a nenhum prêmio de sustentabilidade que a credibilize? Neste âmbito, foram criados os rótulos ecológicos.

Mais uma vez, também neste contexto, as associações criam certos logótipos para produtos que cumpram determinadas características (sejam elas inerentes ao próprio produto, à forma como é produzido ou às práticas implementadas na gestão empresarial) podendo exibi-los no rótulo de modo a que o consumidor os possa identificar como sustentáveis.

Apesar de todos os benefícios que poderá ter, já em 2001, a União Europeia tinha denotado a rápida proliferação de diversos rótulos ecológicos e sociais¹⁶ (tornando-se assim este sistema confuso para o consumidor) e referido que estes, eventualmente, podiam trazer problemas relacionados com o *Greenwashing*¹⁷.

2.2.4. Relatórios com informações não financeiras

E, por fim, a última forma que se apresenta nesta lista exemplificativa de abordagens de incentivo à implementação de práticas de responsabilidade social nas empresas, é a elaboração de relatórios de informação não financeira (ou relatórios de integração).

Este é um exemplo particularmente relevante já que, ao contrário de todos os outros até agora apresentados, os relatórios de informações não financeiras podem, nalguns casos específicos, surgir por via de uma exigência legal. Estes são relatórios que, tal como o nome indica, não pretendem esclarecer o público sobre informações financeiras (relatórios habituais para as empresas), mas sim sobre informações normalmente relacionadas com as questões ambientais e sociais da empresa¹⁸.

Os relatórios de informações não financeiras são a primeira abordagem em que se vê uma mudança do voluntário para o obrigatório. Isto porque, existe neste âmbito uma tradição de, em certas circunstâncias e em empresas com determinadas características, tornar obrigatório a elaboração destes relatórios.

¹⁶ Também neste sentido, BRADLEY, Timothy C. – Likelihood of Eco-Friendly Confusion: Greenwashing and the FTC Green Guides, p. 39

¹⁷ Livro Verde – [COM (2001) 366 final], p. 21-22. Este é um tema que será mais desenvolvido mais à frente no título relativo à questão do *Greenwashing* (ponto 2.3.)

¹⁸ Ed. SJÅFJELL, Beate; Ed. WIESBROCK, Anja – The Greening of European Business Under EU Law: Taking Article 11 TFEU Seriously, p. 118

Na Europa, por via da Diretiva 2014/95/UE¹⁹, tornaram-se obrigatórios este tipo de relatórios não financeiros (sob um princípio de *comply or explain*²⁰⁻²¹) para algumas empresas específicas, que constituem um universo de cerca de 6 000 grandes empresas na Europa²². Não obstante ter uma forte relevância na Europa, esta técnica de incentivo à transparência nas empresas já tinha nascido antes, com o King III Code na África do Sul onde se passaram a exigir relatórios de integração para as empresas cotadas na Bolsa de Johannesburg (na África do Sul)²³.

Além destas situações em que é feita a exigência da elaboração dos relatórios não financeiros, existem, por um lado, iniciativas como o *Global Reporting Initiative*²⁴ ou a *International Integrated Reporting Framework*²⁵ que têm por missão estabelecer critérios universais para relatórios de sustentabilidade que as empresas poderão, ou não, adotar nos seus próprios relatórios. E, por outro lado, situações de que já se falou anteriormente como a exigência da elaboração do COP quando as empresas decidam aderir à *UN Global Compact*, por exemplo. Em ambos os casos, existe de certa forma uma não vinculatividade, já que nas primeiras as empresas poderão, ou não, seguir as *guidelines* estabelecidas por estas organizações; e, no segundo caso, as empresas só são obrigadas a escrever o relatório caso integrem a organização e só aderem à causa da organização caso queiram.

Apesar de esta ter sido uma técnica fortemente aclamada na temática da responsabilidade social, a verdade é que, assim como acontece com as abordagens mencionadas anteriormente, não está isenta de críticas²⁶ – tal como se explorará no ponto seguinte.

¹⁹ Diretiva 2014/95/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 22 de outubro de 2014 que altera a Diretiva 2013/34/EU no que se refere à divulgação de informações não financeiras e de informações sobre a diversidade por parte de certas grandes empresas e grupos. Jornal Oficial da EU (15/11/2014), transposta para o ordenamento jurídico português por via do Decreto-Lei n.º 89/2017 de 28 de julho – Divulgação de informações não financeiras e de informações sobre a diversidade por grandes empresas e grupos

²⁰ Ver artigo 19-A da Diretiva 2014/95/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 22 de outubro de 2014 que altera a Diretiva 2013/34/EU no que se refere à divulgação de informações não financeiras e de informações sobre a diversidade por parte de certas grandes empresas e grupos. Jornal Oficial da EU (15/11/2014)

²¹ O princípio de *comply or explain*, muitas vezes utilizado no âmbito europeu, é um meio termo entre a obrigatoriedade e a voluntariedade. *In casu*, perante a exigência feita com base neste princípio, uma empresa que seja abrangida pelo âmbito da diretiva tem de elaborar este relatório; caso não o faça, a empresa tem de justificar o motivo pelo qual não cumpriu com a exigência.

²² Ed. SJÅFJELL; Ed. WIESBROCK – *The Greening of European Business Under EU Law...*, p. 125

²³ Ed. SJÅFJELL; Ed. WIESBROCK – *The Greening of European Business Under EU Law...*, p. 118 e 126-127

²⁴ Ver <https://www.globalreporting.org/information/about-gri/Pages/default.aspx> (acedido pela última vez a: 15/07/2020)

²⁵ <http://integratedreporting.org/resource/international-ir-framework/> (acedido pela última vez a: 15/07/2020)

²⁶ Ed. SJÅFJELL; Ed. WIESBROCK – *The Greening of European Business Under EU Law...*, p. 139-141. No mesmo sentido, WILSON – *A Critical Review of Environmental Sustainability Reporting...*, p. 1 e 11-12

2.3. Greenwashing

Como se percebe das breves análises que se fez a alguns dos meios de incentivo à implementação de práticas de CSR, todas estas vias têm virtudes, mas também defeitos.

Tem de se ter em atenção, a título de exemplo, que existem tantos modelos de relatórios não financeiros (ou de sustentabilidade) que se torna impossível compará-los uns com os outros – falhando assim a *ratio* da existência dos mesmos. Ou, por exemplo, que nos prémios de sustentabilidade, os critérios são criados pelas próprias associações, o que pode levantar questões de transparência, já que estes critérios não são verificados por nenhuma entidade reguladora. Ou ainda que a existência de tantos sistemas de rótulos ecológicos (como já se mencionou), é mais uma fonte de confusão para o consumidor, do que um meio de esclarecimento para o mesmo.

Mas, mais concretamente, de todos exemplos que se deu, o grande defeito em comum que se encontra, é a possibilidade de a aplicação destes meios conduzir a práticas de *Greenwashing*²⁷. Mas o que significa, efetivamente, o *Greenwashing*?

A expressão surge pela primeira vez em 1986 quando o ambientalista JAY WESTERVELD²⁸, referindo-se a um sinal presente num hotel em que era hóspede, compara o comportamento das empresas que demonstram falsas preocupações ambientais de forma a ganhar lucros, com a práticas de *whitewashing* – isto é, ao ato de cobrir sujidade com tinta branca²⁹.

Por isso, no fundo, e com todas as evoluções que tem sofrido, o *Greenwashing* acaba por ser a prática de “*disinformation disseminated by an organization so as to present an environmentally responsible public image*”³⁰⁻³¹. Isto é, uma empresa recorre a práticas de *Greenwashing* quando, com o intuito de obter mais lucro, cria uma imagem (falsa) de que é uma empresa com preocupações ambientais, de forma a melhorar a sua imagem perante clientes e fornecedores.

Como se percebe da noção ainda agora apresentada, este é um conceito complexo, abstrato e de difícil concretização. Ainda assim, há quem tente explicá-lo de forma mais simples, de maneira a educar os consumidores tendo em vista que estes saibam identificar empresas e produtos que estejam a recorrer a este tipo de más práticas. A título de exemplo, uma organização (Terrachoice) escolheu fazê-lo através da criação

²⁷ Neste sentido, FEINSTEIN – Learning from Past Mistakes..., p. 233

²⁸ No mesmo sentido, LANE, Eric L. – Greenwashing 2.0, p. 280

²⁹ CHERRY, Miriam A. – The Law and Economics of Corporate Social Responsibility and Greenwashing, p. 284

³⁰ VOS – Actions Speak Louder than Words..., p. 673-674

³¹ No mesmo sentido, FEINSTEIN – Learning from Past Mistakes..., p. 229 e 233, CHERRY – The Law and Economics..., p. 282, DIFFENDERFER, Michelle E BAKER, Keri-Ann C. – Greenwashing: What Your Clients Should Avoid, p. 32, VOS – Actions Speak Louder than Words..., p. 673-674

de uma lista de “sins”³² – aumentada ao longo do tempo – que, de acordo com a Terra-choice, de uma forma ou de outra, conduzem a práticas de *Greenwashing*. A verdade é que por via desta lista de critérios (aos quais a organização atribui o nome de “sins”) e respetiva explicação – com exemplos – se torna mais intuitivo para o consumidor comum perceber o que significa e que práticas implica o *Greenwashing*³³ – e, conseqüentemente, o consumidor passa ele próprio a conseguir identificar produtos /empresas que recorrem a estas práticas³⁴.

Como se pode perceber do intuito dos “sins” de Terrachoice, e como é aliás referido por diversos autores³⁵, os consumidores e os investidores podem ser o segredo para incentivar as empresas a implementarem práticas de responsabilidade social, já que estes exigem isso mesmo às empresas. Apesar de a mentalidade, na atualidade, ter conduzido à criação de um mercado verde com a implementação de práticas de CSR, a verdade é que esta alteração de práticas significa, no imediato, um custo que muitas empresas não estão dispostas a ter, mesmo que tal significa mais lucro a longo prazo (já que irão entrar no mercado “verde” e angariar este tipo de clientes). Assim sendo, por via da utilização de táticas de *Greenwashing*, as empresas acabam por ter “o melhor dos dois mundos”³⁶.

Este ter “o melhor dos dois mundos” pode ser extremamente perigoso para o objetivo de integração da CSR no âmbito das empresas e até mesmo para o desenvolvimento sustentável. Seguindo uma lógica de dominó, para se atingir um desenvolvimento sustentável é necessário o envolvimento das empresas³⁷ e, neste momento, o incentivo que as empresas têm para integrar práticas de responsabilidade social (que conduzem ao desenvolvimento sustentável) é a expectativa de, a longo prazo, obterem maior lucro, por via da mentalidade dos consumidores (de preferem produtos ecológicos e sustentáveis). Ora, se as empresas para atraírem clientes preocupados com o meio ambiente (de forma a obter maior lucro) mentirem /omitirem, exagerarem ou fizerem afirmações sem provas, etc. (ou seja, caso recorram a práticas de *Greenwashing*) para que não tenham de ter custos a modificar as suas práticas para práticas verdadeiramente sustentáveis, os consumidores tornar-se-ão céticos e reticentes em adquirir produtos rotulados como ecológicos. Por conseguinte, a vantagem que as empresas que efetivamente modificaram o seu comportamento tinham, deixa de existir e até se torna contraproducente.

³² Em português, pecados.

³³ Neste sentido, CHERRY – The Law and Economics, p. 286

³⁴ Para mais desenvolvimentos ver: <http://sinsofgreenwashing.com/findings/the-seven-sins/index.html> (acedido pela última vez a: 15/07/2020) e o último relatório feito pela organização, TERRA-CHOICE, Seven Sins Report 2010 (2010); no mesmo sentido, BRADLEY – Likelihood of Eco-Friendly Confusion..., p. 39

³⁵ VOS – Actions Speak Louder than Words..., p. 687

³⁶ Neste mesmo sentido, FEINSTEIN – Learning from Past Mistakes..., p. 249 e VOS – Actions Speak Louder than Words..., p. 681

³⁷ Ed. SJÅFJELL; Ed. WIESBROCK – The Greening of European Business Under EU Law..., p. 97

Tal como referem BEATE SJÅFJELL e LINN ANKER-SØRENSEN (2013) no seu trabalho “*Boards of Directors in European Companies*”, “*Empirical studies indicate that social and environmental reporting generally are neither reliable nor relevant and indicate that the ‘ugliest’ companies tend to use the most make-up*”³⁸. *It is not rational for companies to report honestly and fully on their efforts to become environmentally and socially responsible when their competitors do not, as the companies complying fully with mandatory or voluntary reporting requirements then may come across as less responsible companies than their green-washing rivals*”³⁹.⁴⁰ Neste parágrafo – e ainda que aplicado especificamente aos relatórios não financeiros – as autoras conseguem descrever na perfeição o retrocesso que pode significar para o Direito do Ambiente (concretamente para aqueles que acreditam na CSR), o *Greenwashing*⁴¹; porque razão irá uma empresa fazer o esforço económico de efetivamente ser social e ambientalmente responsável, se pode atrair os consumidores “verdes” que iria conseguir através desse esforço recorrendo a práticas de *Greenwashing*?

E ainda que seja moralmente reprovável⁴², a verdade é que em termos jurídicos, o *Greenwashing* é uma questão muito mais complexa e que ainda está a dar os primeiros passos⁴³.

No essencial, os comportamentos eticamente reprováveis das empresas neste âmbito estão a ser mais monitorizados por blogs⁴⁴ e Organizações Não Governamentais (ONG) ambientalistas (como a referida Terrachoice) do que propriamente pela lei. Contudo, esta monitorização, por parte dos consumidores, torna-se complicada de fazer, quando a informação necessária está do lado da própria indústria que está a ser monitorizada⁴⁵ – o que resulta numa enorme falta de transparência. Mesmo assim, existem iniciativas que tentam fazer este trabalho de monitorização e ajudam os consumidores a ganharem competências de forma a que o possam fazer também eles próprios⁴⁶ – como já se viu.

Ainda que este controlo seja no seu essencial feito de forma não jurídica pelas vias que ainda agora se mencionaram, não significa isto que não existam meios jurídicos para o fazer. A verdade é que existem instrumentos jurídicos, como *Green Guides*⁴⁷

³⁸ Neste mesmo sentido, VOS – *Actions Speak Louder than Words...*, p. 685

³⁹ Ed. BIRKMOSE, Hanne; Ed. NEVILLE, Mette; Ed. SØRENSEN, Karsten Engsis – *Boards of Directors in European Companies: Reshaping and Harmonising Their Organisation and Duties*, p. 40

⁴⁰ Sobre como o pode fazer ver, WILSON – *A Critical Review of Environmental Sustainability Reporting...*

⁴¹ No mesmo sentido, FEINSTEIN – *Learning from Past Mistakes...*, p. 235

⁴² VOS – *Actions Speak Louder than Words...*, p. 695

⁴³ Neste sentido, CHERRY – *The Law and Economics*, p. 284

⁴⁴ DIFFENDERFER; E BAKER – *Greenwashing...*, p. 46

⁴⁵ VOS – *Actions Speak Louder than Words...*, p. 683

⁴⁶ Neste sentido, FEINSTEIN – *Learning from Past Mistakes...*, p. 235 e 250

⁴⁷ Sobre as *Green Guides* ver, BRADLEY – *Likelihood of Eco-Friendly Confusion...*

nos EUA⁴⁸, que acabam por ter pouca força jurídica, já que não são de fácil implementação⁴⁹. Perante casos de empresas que façam afirmações ambientais sem qualquer tipo de provas⁵⁰, como fez a *Mobil Corporation*⁵¹ por exemplo, os consumidores acabam por apenas ter uma série de instrumentos jurídicos dispersos de proteção ao consumidor que nem estão especialmente pensados para este problema (para além das *Green Guides*).

No fundo, o que se acaba por concluir é que estas práticas de *Greenwashing* irão, a longo prazo, acabar por “minar” um dos maiores incentivos que existem hoje de implementação de práticas de responsabilidade social: os consumidores⁵². Havendo tantas empresas a recorrer a táticas de *Greenwashing*, e tão poucas formas de o ultrapassar, mitigar e /ou punir, os consumidores irão acabar por tornar céticos de alegações “verdes”⁵³ feitas por empresas e deixarão de comprar produtos ecológicos, perdendo-se, portanto, o benefício económico da implementação de práticas de CSR⁵⁴. E ainda que os “*whatchdogs*”, de que a Terrachoice é exemplo, tenham um papel fundamental tanto a desmascarar empresas que recorrem a *Greenwashing*, como a educar os consumidores de forma a eles próprios perceberem que empresas o fazem, a verdade é que esta não é uma boa solução permanente para o problema⁵⁵.

2.4. Um novo conceito jurídico: “Empresa Sustentável”

No seguimento dos problemas levantados no ponto anterior, a questão que importa, neste momento colocar é: como podem empresas como a BP ou a Volkswagen serem consideradas empresas sustentáveis e recomendadas por ambientalistas quando têm práticas que não são – claramente – socialmente responsáveis?⁵⁶ Como pode uma “empresa sustentável” ser responsável por um desastre como o “*Deepwater Horizon*”?⁵⁷ Ou como pode ser uma “empresa sustentável” e estar na origem de um escândalo como o “*Dieseltgate*”?

⁴⁸ Para desenvolvimentos sobre o exemplo dinamarquês destas *guidelines*, ver EKSTRAND, Susie e NILSSON, Kristine Lilholt – Greenwashing? European Food and Feed Law Review

⁴⁹ FEINSTEIN – Learning from Past Mistakes..., p. 229

⁵⁰ Que é, aliás, um dos *sins* apontados pela Terrachoice na sua lista.

⁵¹ FEINSTEIN – Learning from Past Mistakes..., p. 230

⁵² Neste sentido, CHERRY – The Law and Economics..., p. 282, 299 e 302

⁵³ De acordo com DIFFENDERFER; E BAKER – Greenwashing..., p. 32, este ceticismo já existe.

⁵⁴ Neste sentido, FEINSTEIN – Learning from Past Mistakes..., p. 249; e ainda CHERRY – The Law and Economics..., p. 283 e 289

⁵⁵ Neste sentido, FEINSTEIN – Learning from Past Mistakes..., p. 250

⁵⁶ Não sendo estas as únicas empresas com escândalos relacionados com *Greenwashing*, serão talvez as empresas com os escândalos mais conhecidos neste âmbito e daí serem mencionados.

⁵⁷ Para mais desenvolvimentos sobre este tema ver, CHERRY – The Law and Economics..., p.295-296 e CHERRY, Miriam A. e SNEIRSON Judd F. – Beyond Profit: Rethinking Corporate Social Responsibility and Greenwashing after the BP Oil Disaster

É, claramente, um contrassenso que estas duas empresas tenham sido, durante anos, empresas com uma imagem ambiental imaculada e até premiadas pelas suas práticas de sustentabilidade. O que nos leva à verdadeira questão em causa: o que é uma empresa sustentável? Quais são os critérios que uma empresa tem de cumprir de forma a poder ser considerada sustentável? Ainda que possa parecer uma questão irrelevante, a verdade é que não é. E não é, dado que perante a (falta de) definição do que é uma empresa sustentável, o estabelecimento dos critérios necessários para classificar uma empresa como sustentável é deixado a associações e organizações, algumas delas sem qualquer tipo de creditação.

Assim sendo, e perante esta dicotomia, no presente estudo pretende-se apresentar uma proposta de solução para este problema (ou pelo menos a este contrassenso) propondo a construção de um critério jurídico de “empresa sustentável” que terá por base uma série de conceitos que já existem, hoje, no Direito do Ambiente.

2.4.1. *Análise de Critérios*

Perante o paradigma atual e as abordagens utilizadas que conduzem à implementação de práticas de *Greenwashing*, propõe-se construir um conceito jurídico de “empresa sustentável” que terá por base critérios que, de forma não taxativa, poderão dar origem a uma noção do conceito.

Nos próximos subtítulos far-se-á, então, uma análise a alguns conceitos específicos que já existem no direito, nomeadamente no direito ambiental, e podem de uma maneira ou de outra contribuir para a construção de um conceito jurídico de “empresa sustentável” que será ele próprio mobilizado para tentar ultrapassar, ou pelo menos mitigar, as consequências causadas pelo *Greenwashing* no desenvolvimento sustentável.

2.4.1.1. *Critério da Adicionalidade*

O primeiro critério que se propõe que se tenha em consideração é o critério da adicionalidade, introduzido no direito ambiental pelo Protocolo de Quioto (1997).

O hoje ultrapassado Protocolo de Quioto (pelo Tratado de Paris), surgiu em 1997 na sequência da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas assinada na ECO 92 [1992]⁵⁸⁻⁵⁹, como resposta à preocupação levantada pelas alterações climáticas. Num ambiente em que surgiam cada vez mais questões relacionadas com as

⁵⁸ O objetivo desta Convenção seria o de “estabilizar as concentrações de gases com efeito de estufa a um nível que a um nível evite a interferência antropogénica perigosa com o sistema climático” – artigo 2.º da convenção.

⁵⁹ Para mais informações, ver AGÊNCIA PORTUGUESA DO AMBIENTE – Conferência da ONU sobre Ambiente e Desenvolvimento < <https://apambiente.pt/index.php?ref=16&subref=81&sub2ref=119&>

emissões de gases com efeito de estufa e, consequentes, alterações climáticas, surgiu a necessidade de se encontrarem soluções inovadoras para este (novo) problema⁶⁰. Assim, através do Protocolo de Quioto, tentou-se dar resposta a esta questão implementando-se três mecanismos inovadores e que prometiam incentivar as empresas a envolver-se na solução deste problema.

Nascem assim o “mecanismo de comércio internacional de emissões”, o “mecanismo de implementação conjunta” e o “mecanismo de desenvolvimento limpo”. O mais curioso deles todos, até porque que envolve investimento privado⁶¹, é o último referido e é no contexto deste mesmo que surge o critério da adicionalidade (critério em causa).

De forma a que se compreenda verdadeiramente o que significa e o que implica o critério da adicionalidade impõe-se uma breve explicação do que é o mecanismo de desenvolvimento limpo e em que contexto surge o critério da adicionalidade.

Este mecanismo tem por objetivo o envolvimento dos países em desenvolvimento (e que, portanto, não têm metas a cumprir ao nível de emissões pelo protocolo de Quioto) na diminuição das emissões globais e, consequentemente, no desenvolvimento sustentável⁶². Pretende este envolvimento estimular a criação de projetos entre países em desenvolvimento e os do anexo I⁶³, entre os quais existe uma troca entre quotas de emissão e tecnologia sustentável⁶⁴; no âmbito destes projetos, os países desenvolvidos constroem projetos nos países não-anexo I com recurso a tecnologia sustentável à qual de outra forma o país em desenvolvimento não teria acesso⁶⁵ e, em troca, os países anexo I têm acesso a mais quotas de emissões.

Estes projetos são, contudo, sujeitos a rigorosos critérios de validação⁶⁶, enquanto projetos MDL (de Mecanismo de Desenvolvimento Limpo), de forma a obterem as respetivas quotas de CO_{2eq}⁶⁷. Para que seja considerado como projeto MDL tem

sub3ref=494> (acedido pela última vez a: 15/07/2020) e ainda <https://unfccc.int/> (acedido pela última vez a: 15/07/2020)

⁶⁰ HALVORSSSEN, Anita M. – The Kyoto Protocol and Developing Countries – The Clean Development Mechanism, p. 353, relativamente ao mecanismo de desenvolvimento limpo

⁶¹ BANCAL, Jean-Charles e KALFON, Julia – The Institutional and Contractual Instruments of Kyoto’s Clean Development Mechanism, p. 665

⁶² WILDER, Martijn e CURNOW Paul – The Clean Development Mechanism, p. 579; no mesmo sentido, NGUYEN, Nhan T. [et al.] – Improving the Clean Development Mechanism Post-2012: A Developing Country Perspective, p.77; GENCHLIK, Mei – Making Transfer of Clean Technology Work: Lessons of the Clean Development Mechanism, p. 229; BANCAL e KALFON – The Institutional and Contractual Instruments..., p. 668; HALVORSSSEN – The Kyoto Protocol and Developing Countries..., p. 355 e 364

⁶³ Os países do anexo I são países desenvolvidos

⁶⁴ NGUYEN, [et al.] – Improving the Clean Development Mechanism Post-2012..., p. 76

⁶⁵ WILDER e CURNOW – The Clean Development Mechanism, p. 579

⁶⁶ Sobre o que envolve a validação, BANCAL e KALFON – The Institutional and Contractual Instruments..., p. 675

⁶⁷ BANCAL e KALFON – The Institutional and Contractual Instruments..., p. 672

de ser promovido por ambos os países (desenvolvidos e em desenvolvimento); tem de, efetivamente, resultar numa redução de emissões no país em desenvolvimento; e por fim têm de ser cumpridos os critérios de participação pública, impacte ambiental e adicionalidade⁶⁸. É este último que será relevante para a constituição de um mínimo no nosso conceito de “empresa sustentável”.

No seu essencial, o critério da adicionalidade é a exigência, verificada caso a caso⁶⁹, de uma comprovada redução nas emissões atuais dos países em desenvolvimento adicional àquela que seria natural na ausência deste projeto⁷⁰. Caso não existisse a exigência da adicionalidade o que acabaria por acontecer é que, em termos globais, as emissões aumentariam e estar-se-ia a agir contra o objetivo geral do desenvolvimento sustentável⁷¹ e do próprio objetivo do Protocolo de Quioto.

Apesar das intenções inerentes ao critério da adicionalidade, a verdade é que este não está isento de críticas; aliás, alguns autores questionam a eficácia deste mecanismo na redução das emissões afirmando que, na verdade, apenas se acabam por aumentar as emissões num local distinto⁷²; outros referem as preocupações demonstradas por parte dos *stakeholders* com a falta de concretização do critério⁷³; ou ainda o rigor que é exigido quando é feita a avaliação, caso a caso, do cumprimento do requisito da adicionalidade⁷⁴.

As críticas apresentadas ao mecanismo da adicionalidade até podem ter razão de ser e poder ter sido este uma tentativa falhada por parte do Protocolo de Quioto – não nos cabe analisar isto de momento –, todavia não é a eficiência do critério que se pretende analisar, mas sim o critério em si.

⁶⁸ Contextualização relativamente ao Protocolo de Quioto e ao Mecanismo de Desenvolvimento Limpo feita com base nas informações fornecidas pela Agência Portuguesa do Ambiente (APA), disponíveis em: AGÊNCIA PORTUGUESA DO AMBIENTE – Protocolo de Quioto, disponível na internet: < <https://www.apambiente.pt/index.php?ref=16&subref=81&sub2ref=119&sub3ref=500>> (acedido pela última vez a: 15/07/2020)

⁶⁹ GENCHLIK – Making Transfer of Clean Technology Work..., p. 258

⁷⁰ AGÊNCIA PORTUGUESA DO AMBIENTE – Protocolo de Quioto, disponível na internet: < <https://www.apambiente.pt/index.php?ref=16&subref=81&sub2ref=119&sub3ref=500>> (acedido pela última vez a: 15/07/2020). No mesmo sentido, WILDER e CURNOW – The Clean Development Mechanism, p. 579; WERKSMAN, Jacob – The Clean Development Mechanism: Unwrapping the Kyoto Surprise, p. 154; GENCHLIK – Making Transfer of Clean Technology Work..., p. 255; SCHATZ, Andrew – Discounting the Clean Development Mechanism, p. 709; WEBER, Rolf H. e DERBELLAY, Aline – Regulation and Financial Intermediation in the Kyoto Protocol’s Clean Development Mechanism, p. 273 e 281-282; e ainda HALVORSEN – The Kyoto Protocol and Developing Countries, p. 366

⁷¹ WERKSMAN – The Clean Development Mechanism, p. 155; WEBER e DERBELLAY – Regulation and Financial Intermediation, p. 273 e 281-282; BANCAL e KALFON – The Institutional and Contractual Instruments, p. 676-677;

⁷² NGUYEN [et al.] – Improving the Clean Development Mechanism Post-2012, p. 78; com a mesma crítica SCHATZ – Discounting the Clean Development Mechanism, p. 704 e 723

⁷³ Para mais desenvolvimentos sobre esta temática, ver GENCHLIK – Making Transfer of Clean Technology Work..., p. 258

⁷⁴ O autor desenvolve esta problemática em GENCHLIK – Making Transfer of Clean Technology Work..., p. 282

Para a construção da noção de “empresa sustentável” a definição que interessa é a presente na alínea c), do número 5 do artigo 12.º do Protocolo, isto é, “*reductions in emissions that are additional to any that would occur in the absence of the certified project activity*”⁷⁵.

Aplicando, portanto, esta definição como mínimo exigível à noção de “empresa sustentável”, uma empresa para ser reconhecida como sustentável tem de ter uma contribuição adicional para o desenvolvimento sustentável, que não ocorreria na ausência da implementação das práticas de responsabilidade social por parte da empresa.

2.4.1.2. Best Available Technology /Technique (BAT)

O critério seguinte que se propõe, envolve o conceito de “*Best Available Technology /Technique (BAT)*” presente, na União Europeia, na Diretiva 2010/75/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 24 de Novembro de 2010, relativa às emissões industriais (prevenção e controlo integrados da poluição) – DEI⁷⁶ e, nos EUA, no *Clean Water Act (CWA)*⁷⁷. Este é um critério que permite que se acompanhe a evolução em termos tecnológicos⁷⁸ e se utilize a mesma [a tecnologia] em proveito da proteção ambiental.

Na Europa, a noção de *Best Available Techniques* (em português, “Melhores Técnicas Disponíveis” – MTDs) tem por objetivo estabelecer um máximo de emissões admissíveis à empresa, ou seja, medindo as emissões feitas pela MTDs, o teto máximo de emissões estabelecido para efeitos de licenciamento da empresa será esse⁷⁹ – a menos que a aplicação desses valores signifique “*custos desproporcionadamente elevados relativamente aos benefícios ambientais recolhidos*”⁸⁰. Apesar desta exceção

⁷⁵ Artigo 12.º, n.º5, alínea c), KYOTO PROTOCOL TO THE UNITED NATIONS: Framework Convention on Climate Change

⁷⁶ DIRETIVA 2010/75/UE DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 24 de novembro de 2010, relativa às emissões industriais (prevenção e controlo integrados da poluição) – DEI. Jornal Oficial da União Europeia (2010/11/24)

⁷⁷ FEDERAL WATER POLLUTION CONTROL ACT, as amended through P.L. 107-303, November 27, 2002

⁷⁸ BUSH, Brittan J. – Addressing the Regulatory Collapse behind the Deepwater Horizon Oil Spill: Implementing a Best Available Technology Regulatory Regime for Deepwater Oil Exploration Safety and Clean up Technology, p. 549-550

⁷⁹ Considerando 13, 15 da DIRETIVA 2010/75/UE DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 24 de novembro de 2010, relativa às emissões industriais (prevenção e controlo integrados da poluição). Jornal Oficial da União Europeia (2010/11/24); neste sentido, LANGE, Bettina – Searching for the Best Available Techniques – Open and Closed Norms in the Implementation of the EU Directive on Integrated Pollution Prevention and Control, p. 77

⁸⁰ Considerando 16 da DIRETIVA 2010/75/UE DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 24 de novembro de 2010, relativa às emissões industriais (prevenção e controlo integrados da poluição). Jornal Oficial da União Europeia (2010/11/24)

económica, deve-se alcançar um elevado nível de proteção ambiental não devendo ser causada uma poluição significativa⁸¹.

Neste diploma relativo às MTDs define-se MTDs como sendo “a fase de desenvolvimento mais eficaz e avançada das atividades e dos seus modos de exploração, que demonstre a aptidão prática de técnicas específicas para constituírem a base dos valores-limite de emissão e de outras condições do licenciamento com vista a evitar e, quando tal não seja possível, a reduzir as emissões e o impacto no ambiente no seu todo”⁸², sendo considerada a melhor técnica a que for mais eficaz em alcançar um elevado nível de proteção ambiental em geral⁸³.

No CWA, a exigência que se faz é a da implementação de um padrão *de Best Available Technology* (BAT) em medidas de controlo e práticas, como por exemplo nos métodos de operação⁸⁴, o que significa utilizar nestes casos a tecnologia mais eficiente que existe no mercado⁸⁵. Tal como afirma THOMAS A. CINTI em “*The Regulator’s Dilemma: Should Best Available Technology or Cost Benefit Analysis Be Used to Determine the Applicable Hazardous Waste Treatment, Storage, and Disposal Technology*”, no mínimo, o *standard* do BAT exige que se utilize as técnicas mais evoluídas e disponíveis na indústria; e no máximo que se utilize tecnologias em fase piloto⁸⁶.

Da mesma forma que acontece na Europa, também o CWA prevê exceções económicas⁸⁷.

Tal como seria de esperar, esta abordagem tecnológica tem críticos e falhas apresentadas pelos mesmos⁸⁸.

Transpondo estas duas semelhantes definições para o âmbito da noção de “empresa sustentável”, o que isto significaria é que uma empresa considerada sustentável teria obrigatoriamente de utilizar as MTDs aplicáveis à indústria em causa. Não

⁸¹ Considerando 16 da DIRETIVA 2010/75/UE DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 24 de novembro de 2010, relativa às emissões industriais (prevenção e controlo integrados da poluição). Jornal Oficial da União Europeia (2010/11/24)

⁸² Ponto 10 do artigo 3.º da DIRETIVA 2010/75/UE DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 24 de novembro de 2010, relativa às emissões industriais (prevenção e controlo integrados da poluição). Jornal Oficial da União Europeia (2010/11/24)

⁸³ Alínea c) do ponto 10 do artigo 3.º da DIRETIVA 2010/75/UE DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 24 de novembro de 2010, relativa às emissões industriais (prevenção e controlo integrados da poluição). Jornal Oficial da União Europeia (2010/11/24)

⁸⁴ BUSH – Addressing the Regulatory Collapse behind the Deepwater Horizon Oil Spill..., p. 550; no mesmo sentido, CINTI, Thomas A. – The Regulator’s Dilemma: Should Best Available Technology or Cost Benefit Analysis Be Used to Determine the Applicable Hazardous Waste Treatment, Storage, and Disposal Technology. Rutgers Computer & Technology Law Journal, vol. 16, no. 1 (1990), p. 147

⁸⁵ CINTI – The Regulator’s Dilemma..., p. 163

⁸⁶ CINTI – The Regulator’s Dilemma..., p. 153-154

⁸⁷ BUSH – Addressing the Regulatory Collapse behind the Deepwater Horizon Oil Spill..., p. 552

⁸⁸ Para maiores desenvolvimentos sobre os críticos ver BUSH – Addressing the Regulatory Collapse behind the Deepwater Horizon Oil Spill, p. 550

pode acontecer, como aconteceu no caso da BP⁸⁹, existir uma empresa considerada sustentável que não utilize a tecnologia e a técnica de ponta. Para que seja uma empresa dita sustentável de acordo com a proposta, como forma a obter um elevado nível de proteção ambiental capaz de evitar ou mitigar acidentes do tipo do “*Deepwater Horizon*”, esta deve implementar as MTDs aplicáveis à sua atividade industrial.

2.4.1.3. Orientações Relativas a Auxílios Estatais à Proteção Ambiental e à Energia

O último critério que se propõe analisar de forma a integrar a construção da definição legal de “empresa sustentável” não é um critério singular como se analisou nos subtítulos anteriores. Neste caso, atender-se-á às orientações relativas a auxílios estatais à proteção ambiental e à energia.

É reconhecido tanto pela União Europeia – daí a existência destas orientações – como por outros autores⁹⁰ que um dos incentivos que se poderá conceder a uma empresa de forma a que implemente na sua estrutura práticas de responsabilidade social é dos chamados impostos “verdes” – fiscalidade verde. É necessário, contudo, ter em atenção que Portugal se enquadra numa organização interestatal como a União Europeia, ao nível da qual se estabelece uma política comum de concorrência, nomeadamente no que toca a auxílios de estado.

De acordo com o artigo 107.º do Tratado de Funcionamento da União Europeia (futuramente referido como TFUE) estes são, *a priori*, proibidos sendo concedidas ou exceções diretas (n.º 2) ou exceções por via de uma avaliação da Comissão (n.º 3). Significa isto que, em primeira instância, os auxílios de Estado são proibidos podendo ser aceites, todavia, caso se enquadre numa das situações do n.º 2 ou se a Comissão, após uma avaliação, afirmar que aquele auxílio é compatível com a política de concorrência da União Europeia⁹¹.

Esta breve introdução é relevante já que os auxílios verdes de que se falou não enquadram um dos casos previstos pelo n.º 2, o que significa que ficam sujeitos à análise da Comissão. Neste contexto, surgem as orientações em análise no presente no subtítulo.

⁸⁹ Para mais desenvolvimento relativamente a este caso concreto ver, BUSH – Addressing the Regulatory Collapse behind the Deepwater Horizon Oil Spill...

⁹⁰ Neste sentido, Ed. SJÅFJELL; Ed. WIESBROCK – The Greening of European Business Under EU Law..., p. 93-95 e E3G, The Role of State Aid in Creating a Green Economy, p. 5

⁹¹ Para mais desenvolvimentos sobre os auxílios de Estado e como funciona ver, E3G, The Role of State Aid, p. 12 e 14-15; COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO: Orientações relativas a auxílios estatais à proteção ambiental e à energia 2014-2020 (2014/C 200/01). Jornal Oficial da União Europeia (2014/06/28), p. 2

Com base nas orientações em causa, será um auxílio de estado compatível com as políticas de concorrência da União Europeia quando *“permitir[em] contribuir mais para alcançar os objetivos da União em matéria de ambiente ou energia sem afetarem negativamente as condições das trocas comerciais numa medida contrária ao interesse comum”*⁹². Significa isto que é aceitável o auxílio de estado quando este contribua para atingir o objetivo ambiental da União Europeia – presente no artigo 3.º, n.º 3 do Tratado da União Europeia (TUE). Ora, verdadeiramente, o que irá interessar para a definição que se propõe é analisar alguns dos conceitos, através dos quais, a Comissão Europeia ao analisar as propostas de auxílios, poderá determinar que a empresa irá avançar no sentido da sua sustentabilidade ambiental, bem como na proteção e melhoria da qualidade do ambiente.

Existem duas noções, presentes neste documento, que se crê serem particularmente relevantes que são a de “proteção ambiental” e a de “ecoinovação”.

Assim, define-se como sendo uma medida orientada para a proteção ambiental *“qualquer medida destinada a sanar ou impedir danos ao meio físico ou aos recursos naturais, provocados pelas próprias atividades do beneficiário, a reduzir o risco desses danos ou a permitir uma utilização mais racional dos recursos naturais, incluindo medidas de poupança de energia e a utilização de fontes de energia renováveis”*⁹³. Neste sentido, e partindo da presente noção, uma empresa que tenha preocupações ambientais (nomeadamente de proteção ambiental) terá medidas que incentivem a prevenção de danos ambientais e, quando estes ocorram, de sanção dos mesmos, bem como uma estratégia de utilização racional dos recursos naturais; no fundo, tem de ter um plano de proteção ambiental no qual prevejam a gestão eficiente dos recursos naturais e medidas que previnam danos ambientais.

Por outro lado, ecoinovação define-se como *“todos os tipos de atividades inovadoras que conduzam ou visem uma melhoria significativa a nível de proteção ambiental, incluindo novos processos de produção, novos produtos ou serviços, bem como novos métodos de gestão e modelos empresariais, cuja utilização ou aplicação seja suscetível de suprir ou reduzir substancialmente os riscos para o ambiente, a poluição e outros efeitos negativos que advêm da utilização dos recursos, durante todo o ciclo de vida das atividades conexas”*⁹⁴. Essencialmente, pretende-se com esta noção que a empresa não se contente com as melhores tecnologias/técnicas do mercado e fique conformada com as melhores tecnologias /técnicas; uma verdadeira empresa sustentável terá de procurar

⁹² COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO: Orientações relativas a auxílios estatais à proteção ambiental e à energia 2014-2020 (2014/C 200/01). Jornal Oficial da União Europeia (2014/06/28), p. 11

⁹³ COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO: Orientações relativas a auxílios estatais à proteção ambiental e à energia 2014-2020 (2014/C 200/01). Jornal Oficial da União Europeia (2014/06/28), p. 5

⁹⁴ COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO: Orientações relativas a auxílios estatais à proteção ambiental e à energia 2014-2020 (2014/C 200/01). Jornal Oficial da União Europeia (2014/06/28), p. 6

sempre inovar as suas técnicas, métodos, tecnologias, etc. de forma a melhorar a proteção e a qualidade do ambiente.

Assim sendo, na nossa conceção de “empresa sustentável” não só a empresa tem de ter um plano estratégico de proteção ambiental – ao qual depois se acrescentarão medidas que impliquem o critério de adicionalidade – como também se requererá que invistam na ecoinovação, isto é, em ir para além do que é hoje as MTDs – logo, tem de existir um compromisso em querer ir mais além do mínimo estabelecido /exigido. Esta ambição é compatível com a própria definição de Responsabilidade Social das Empresas e CSR apresentada a título introdutório.

2.4.2. Proposta de “Empresa Sustentável”

Analizados os critérios que se pretende utilizar como base para o desenvolvimento da proposta de definição jurídica de “empresa sustentável” cabe, neste momento, esclarecer como podem estes quatro critérios distintos interligar-se para formar a nova noção de “empresa sustentável”, terminando-se assim o presente capítulo com uma proposta, concreta, sobre a forma que tomaria este conceito.

Relembrando, os quatro critérios em causa, a saber, são (i) o da adicionalidade (proveniente do Protocolo de Quioto), (ii) o das Melhores Técnicas Disponíveis ou *Best Available Technology /Techniques* (na Europa, com origem na Diretiva DEI e, nos EUA, no *Clear Water Act*), (iii) o da proteção ambiental e (iv) ecoinovação, ambos descritos nas orientações relativas a auxílios de estado de proteção ao ambiente e à energia. Estes, em conjunto, formam uma base genérica do que significa e implica para uma empresa ser sustentável, que poderá ter esta forma:

Artigo 1.º

(Noção)

É considerada, para efeitos jurídicos, empresa sustentável aquela que:

- a) Tenha um plano de proteção ambiental;
- b) Utilize as Melhores Técnicas Disponíveis;
- c) Respeite um critério de adicionalidade na proteção e melhoria da qualidade do ambiente; e
- d) Incentive a Ecoinovação.

Artigo 2.º

(Definições)

Para efeitos do presente diploma legal considera-se:

- a) “Plano de proteção ambiental” um plano no qual a empresa defina as técnicas, as estratégias e os métodos para desenvolver a sua atividade sem causar danos ambien-

tais e fazer uma gestão racional dos recursos naturais necessários à atividade. Este plano deve ainda conter uma estratégia de contingência para sanar, ou pelo menos mitigar, os impactos ambientais que a atividade possa inadvertidamente ou necessariamente causar ao meio ambiente.

b) “Melhores Técnicas Disponíveis” a implementação, no desenvolvimento da atividade da empresa, das melhores técnicas, métodos e tecnologias existentes na indústria à atualidade.

c) “Adicionalidade” uma redução adicional dos impactos ambientais da empresa no meio ambiente, isto é, que uma redução que na ausência da ativa implementação, na empresa, de práticas socialmente (nomeadamente ambientais) responsáveis não ocorreria.

d) “Eco-inovação” a exploração de novas técnicas, métodos, práticas, tecnologias, etc. que possam de alguma forma contribuir para a proteção e melhoria da qualidade ambiental, reduzindo os impactos ambientais que o desenvolvimento da atividade empresarial possa trazer a todos os níveis.

3. Conclusão

Perante o paradigma atual – explicado a título introdutório – e o problema do *Greenwashing* causado pelo mesmo, propõe-se como solução, ou pelo menos mitigação, das consequências, a construção de uma noção jurídica do que é uma empresa sustentável.

Com esta solução o que se pretende fazer não é resolver por completo as problemáticas que têm por origem a implementação de práticas de *Greenwashing*, já que, tal como se viu no subtítulo dedicado ao tema, seria impossível propor tal solução. É, contudo, notório que, em casos como o da BP com o escândalo do “*Deepwater Horizon*” e no da Volkswagen com o escândalo da “*Dieselgate*”, existe uma lacuna jurídica relativamente aos casos em que empresas que podem ser consideradas sustentáveis (por via de gestão de imagem) apesar de não terem práticas socialmente responsáveis. Se se pensar nos prémios de sustentabilidade, o que acaba por acontecer é que cada associação cria critérios próprios do que é, para si, uma empresa sustentável – critérios genéricos, anteriores aos critérios específicos – gerando-se assim uma situação em que uma empresa pode ser considerada sustentável para uma associação e não sustentável para outra. Em que associação deve o consumidor acreditar? Gera-se, assim, uma dificuldade para os consumidores que pode criar nos mesmos um ceticismo nocivo para a tentativa de incentivo para as empresas de implementação de práticas sustentáveis.

Assim sendo, e de forma a solucionar esta, eventual, confusão gerada nos consumidores, propõe-se, através da criação de uma noção jurídica do que é uma empresa

sustentável, estabelecer um mínimo de critérios que uma empresa terá de cumprir para que seja, juridicamente, considerada sustentável. Não se pretendendo criar novos critérios, o que se fez foi procurar critérios, já existentes no léxico do direito ambiental, que pudessem contribuir para o desenvolvimento desta nova definição. Através destes critérios interligados, criou-se aquilo que poderia ser um diploma, no qual se estabelece em termos genéricos o que é uma empresa sustentável.

Esta noção tenta encontrar o equilíbrio entre a generalidade e a especificidade de forma a, por um lado, não cometer a falácia de ser demasiado genérica ao ponto de não definir nada e, por outro, de não ser tão específica que se torne impossível aplicá-la transversalmente a todo o âmbito empresarial.

Concluindo, pretendeu-se no presente trabalho explorar uma possível via de mitigação de um novo problema nas questões ambientais e empresariais: o *Greenwashing*. Sabendo que um dos problemas é a proliferação, sem certificação por parte de ninguém a não ser dos consumidores e outros *watchdogs*, de autonomações de sustentabilidade ou nomeações dúbias, propôs-se o estabelecimento de uma noção jurídica de “empresa sustentável”, para que se saiba o que significa para o direito ser uma empresa sustentável.

Referências Bibliográficas

AGÊNCIA PORTUGUESA DO AMBIENTE – Protocolo de Quioto, disponível na internet: < <https://www.apambiente.pt/index.php?ref=16&subref=81&sub2ref=119&sub3ref=500> >

AGÊNCIA PORTUGUESA DO AMBIENTE – Conferência da ONU sobre Ambiente e Desenvolvimento < <https://apambiente.pt/index.php?ref=16&subref=81&sub2ref=119&sub3ref=494> >

BANCAL, Jean-Charles e KALFON, Julia – The Institutional and Contractual Instruments of Kyoto’s Clean Development Mechanism. *International Business Law Journal*. vol. 2009, no. 6 (2009), páginas 665-696

BRADLEY, Timothy C. – Likelihood of Eco-Friendly Confusion: Greenwashing and the FTC Green Guides. *Landslide*. vol. 4, no. 1, (2011), páginas 39-64

BRUNDTLAND, Gro Harlem [et al.] – Our Common Future: Report of the World Commission on Environmental and Development. Disponível na internet: <<http://www.un-documents.net/ocf-02.htm#I> >

BUSH, Brittan J. – Addressing the Regulatory Collapse behind the Deepwater Horizon Oil Spill: Implementing a Best Available Technology Regulatory Regime for Deepwater Oil Exploration Safety and Cleanup Technology. *Journal of Environmental Law and Litigation*. vol. 26, no. 2 (2011), páginas 535-570

CHERRY, Miriam A. – The Law and Economics of Corporate Social Responsibility and Greenwashing. *UC Davis Business Law Journal*. vol. 14, no. 2 (2014), páginas 281-304

CHERRY, Miriam A. e SNEIRSON Judd F. – Beyond Profit: Rethinking Corporate Social Responsibility and Greenwashing after the BP Oil Disaster. *Tulane Law Review*. vol. 85, no. 4 (2011), páginas 983-1038

CINTI, Thomas A. – The Regulator’s Dilemma: Should Best Available Technology or Cost Benefit Analysis Be Used to Determine the Applicable Hazardous Waste Treatment, Storage, and Disposal Technology. *Rutgers Computer & Technology Law Journal*. vol. 16, no. 1 (1990), páginas 145-168

COMUNICAÇÃO DA COMISSÃO: Orientações relativas a auxílios estatais à proteção ambiental e à energia 2014-2020 (2014/C 200/01). *Jornal Oficial da União Europeia* (2014/06/28)

ABREU, Jorge Manuel Coutinho de – Curso de direito comercial: volume 2, Das Sociedades. 6.^a Edição. Coimbra: Edições Almedina (2019). 9789724078403

DECRETO-LEI N.º 127/2013 de 30 de agosto, Diário da República, 1.ª série – N.º 167 – 30 de agosto de 2013

DECRETO-LEI n.º 89/2017 de 28 de julho – Divulgação de informações não financeiras e de informações sobre a diversidade por grandes empresas e grupos, transpondo a Diretiva 2014/95/UE. Diário da República n.º 145/2017, Série I de 2017-07-28, p. 4267-4271

DECRETO-LEI n.º 89/2017 de 28 de julho – Divulgação de informações não financeiras e de informações sobre a diversidade por grandes empresas e grupos, transpondo a Diretiva 2014/95/UE. Diário da República n.º 145/2017, Série I de 2017-07-28, páginas 4267-4271

DIFFENDERFER, Michelle E BAKER, Keri-Ann C. – Greenwashing: What Your Clients Should Avoid. GPSolo. vol. 28, no. 6 (2011) páginas 32-46

DIRETIVA 2010/75/UE DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 24 de novembro de 2010, relativa às emissões industriais (prevenção e controlo integrados da poluição). Jornal Oficial da União Europeia (2010/11/24)

DIRETIVA 2014/95/UE do Parlamento Europeu e do Conselho de 22 de outubro de 2014 que altera a Diretiva 2013/34/EU no que se refere à divulgação de informações não financeiras e de informações sobre a diversidade por parte de certas grandes empresas e grupos. Jornal Oficial da EU (15/11/2014)

DIRETIVA 2014/95/UE DO PARLAMENTO EUROPEU E DO CONSELHO de 22 de outubro de 2014 que altera a Diretiva 2013/34/EU no que se refere à divulgação de informações não financeiras e de informações sobre a diversidade por parte de certas grandes empresas e grupos. Jornal Oficial da EU (2014/11/15)

E3G, The Role of State Aid in Creating a Green Economy (2016).Disponível em: < https://gef.eu/wp-content/uploads/2017/02/The_Role_of_State_Aid_in_a_Green_Economy.pdf>

SJÅFJELL, Beate; ANKER-SØRENSEN, Linn – Directors' Duties and Corporate Social Responsibility. In Ed. BIRKMOSE, Hanne; Ed. NEVILLE, Mette; Ed. SØRENSEN, Karsten Engsis – Boards of Directors in European Companies: Reshaping and Harmonising Their Organisation and Duties. The Netherlands: Kluwer Law International (2013). 9789041141415, p. 153-178

Ed. SJÅFJELL, Beate; Ed. WIESBROCK, Anja – The Greening of European Business Under EU Law: Taking Article 11 TFEU Seriously. London, New York: Routledge (2015). 9781138019560

EKSTRAND, Susie e NILSSON, Kristine Lilholt – Greenwashing? European Food and Feed Law Review. vol. 6, no. 3 (2011), páginas 167-173

FEDERAL WATER POLLUTION CONTROL ACT, as amended through P.L. 107-303, November 27, 2002

FEINSTEIN, Nick – Learning from Past Mistakes: Future Regulation to Prevent Greenwashing. Boston College Environmental Affairs Law Review, vol. 40, no. 1 (2013) páginas 229-258

GENCHLIK, Mei – Making Transfer of Clean Technology Work: Lessons of the Clean Development Mechanism. San Diego International Law Journal, vol. 11, no. 1 (2009), páginas 227-286

HALVORSEN, Anita M. – The Kyoto Protocol and Developing Countries – The Clean Development Mechanism. Colorado Journal of International Environmental Law and Policy, vol. 16, no. 2 (2005), páginas 353-376

<http://integratedreporting.org/resource/international-ir-framework/>

<http://sinsofgreenwashing.com/>

<http://www.apee.pt/>

<http://www.oecd.org/>

<https://www.apambiente.pt/>

<https://www.globalreporting.org/Pages/default.aspx>

<https://www.iso.org/iso-26000-social-responsibility.html>

<https://unfccc.int/>

<https://www.unglobalcompact.org/>

<https://www.wbcsd.org/>

KYOTO PROTOCOL TO THE UNITED NATIONS: Framework Convention on Climate Change

LANE, Eric L. – Greenwashing 2.0. Columbia Journal of Environmental Law. vol. 38, no. 2 (2013), páginas 279-332

LANGE, Bettina – Searching for the Best Available Techniques – Open and Closed Norms in the Implementation of the EU Directive on Integrated Pollution Prevention and Control. International Journal of Law in Context, vol. 2, no. 1 (2006), páginas 67-88

Livro Verde – O quadro da UE do governo das sociedades, Bruxelas, 5/4/2011 [COM (2011) 164 final]

Livro Verde – Promove um quadro europeu para a responsabilidade social das empresas, Bruxelas, 18/7/2001 [COM (2001) 366 final]

NGUYEN, Nhan T. [et al.] – Improving the Clean Development Mechanism Post-2012: A Developing Country Perspective. *Carbon & Climate Law Review*. vol. 2010, no. 1 (2010), páginas 76-85

SCHATZ, Andrew – Discounting the Clean Development Mechanism. *Georgetown International Environmental Law Review*. vol. 20, no. 4 (2008), páginas 703-742

TERRACHOICE, Seven Sins Report 2010 (2010)

VOS, Jacob – Actions Speak Louder than Words: Greenwashing in Corporate America. *Notre Dame Journal of Law, Ethics & Public Policy*. vol. 23, no. 2 (2009), páginas 673-698

WEBER, Rolf H. e DERBELLAY, Aline – Regulation and Financial Intermediation in the Kyoto Protocol's Clean Development Mechanism. *Georgetown International Environmental Law Review*. 22 (2010), páginas 271-306

WERKSMAN, Jacob – The Clean Development Mechanism: Unwrapping the Kyoto Surprise. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*. vol. 7, no. 2 (1998), páginas 147-158

WILDER, Martijn e CURNOW Paul – The Clean Development Mechanism. *University of New South Wales Law Journal*. vol. 24, no. 2, (2001), páginas 577-582

WILSON, Martha C. – A Critical Review of Environmental Sustainability Reporting in the Consumer Goods Industry: Greenwashing or Good Business. *Journal of Management and Sustainability*. vol. 3, no. 4 (2013), páginas 1-13

Artigo Recebido a 16 de julho de 2020 | Aceite a 31 de agosto de 2020

Cabo Verde e o Espaço Euro-Atlântico da Macaronésia

Cape Verde and the Euro-Atlantic Area of Macaronesia

Víctor Barros, PhD

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-5727-1851>

Resumo

Este artigo analisa alguns discursos políticos cabo-verdianos concernentes ao espaço euro-atlântico da Macaronésia. Em primeiro lugar, examina como o conceito biogeográfico de Macaronésia foi apropriado por atores políticos cabo-verdianos. Seguidamente, destaca as estratégias de inscrever no imaginário social e político o significado das relações entre Cabo Verde, os arquipélagos atlânticos e a União Europeia. O artigo argumenta que os discursos que justificam essas relações geram e inspiram ideias sobre possíveis espaços imaginários de pertença de Cabo Verde.

Palavras-chave: Cabo Verde. Macaronésia. União Europeia. Relações Políticas. Espaços imaginários de pertença.

Abstract

This article analyses some Cabo Verdean political discourses related to the Euro-Atlantic space of Macaronesia. Firstly, it scrutinizes how the biogeographic concept of Macaronesia was appropriated by Cape Verdean political actors. Secondly, the paper highlights the strategies to inscribe in the social and political imagery the meaning of the relationship between Cabo Verde, the Atlantic Archipelagos and the European Union. The article argues that the discourses justifying this relationship inspire ideas on Cabo Verde imaginary spaces of belonging.

Keywords: Cabo Verde. Macaronesia. Europe Union. Political relations. Imaginary spaces of belonging.

Introdução

Este artigo sonda a construção discursiva de espaços imaginários de pertença. O propósito é, sem pretensões de exaustividade, destacar o âmbito de determinados discursos cabo-verdianos sobre o espaço atlântico da Macaronésia. Trata-se de examinar algumas articulações e complexidades políticas inerentes a esse espaço biogeográfico euro-atlântico. Refira-se que os arquipélagos portugueses (Açores e Madeira) e o espanhol (Canárias) integram as fronteiras da Europa e carregam a designação de Regiões Ultraperiféricas da União Europeia. Estas têm sido objeto de diversos estudos, tanto à escala das suas relações com o território nacional onde estão inseridas, como à escala mais ampla da União¹. Cabo Verde, em contraste, é um país africano, localizado na costa ocidental e composto por dez ilhas. O arquipélago tem, no quadro da sua política externa, uma parceria especial com a União Europeia; mas esse dispositivo não isenta em nada o pleno exercício da sua soberania política enquanto estado-nação africano e independente. Apenas configura formas específicas de cooperação política².

Todavia, a ideia de identificar Cabo Verde como arquipélago da Macaronésia induz, em termos de comunicação política, várias inferências, a começar desde logo pela própria forma como o conceito de Macaronésia é veiculado pelos discursos oficiais cabo-verdianos. A noção de que a Macaronésia é um espaço de integração ou de ancoragem política é, por vezes, emparelhada com retóricas sobre a ideia de uma ‘vocação atlântica’ de Cabo Verde. Mas como já demonstrámos em outro lugar, a ideia de ‘vocação’ fabrica uma visão reificada dos processos históricos, das conjunturas políticas e desconsidera os agenciamentos, assim como os interesses dos atores em cena; ao mesmo tempo, a ‘vocação’ induz à idealização de um imaginário político tributário de

¹ AMARAL, Carlos Pacheco, *Autonomie Régionale et Relations Internationales. Nouvelles Dimensions de la Gouvernance Multilatérale*. Paris: L'Harmattan, 2011; VALENTE, Isabel Maria Freitas, *As Regiões Ultraperiféricas Portuguesas – Uma Perspetiva Histórica*. Região Autónoma da Madeira, Funchal, CEHA, 2009. ISBN 978-972-8263-64-5; GUILLAUMIN, Patrick, “La Dimension Ultrapériphérique de l'Union Européenne”. In *Quel Statut pour les Îles d'Europe?*, Paris: l'Harmattan, 2000, pp.103-128.

² PEREIRA, Jairzinho, “Theorizing the EU Conditionality Policy and its Application in West African Countries. The Case of Cape Verde”, *European Scientific Journal*, Vol. 10, May 2014, pp.389-403; MONTEIRO, Maria Isabel Gomes, *Parceria Especial Cabo Verde/União Europeia-UE: Uma Mudança de Paradigma nas Relações entre Cabo Verde e UE?*, Dissertação de Mestrado. Lisboa: ISEG, Universidade Técnica de Lisboa, 2011; BARROS, Víctor, “Nos trilhos da Europa: Cabo Verde e a Parceria Especial com a União Europeia”. In VALENTE, Isabel M. F. & RIBEIRO, Ana (orgs.), *Debater a Europa*. Aveiro: Centro de Informação Europe Direct Aveiro, 2010, pp.246-278; BARROS, Víctor, “A Parceria Especial CV/UE: Olhares da Imprensa”. In RIBEIRO, Maria Manuela Tavares (coord.), *De Roma a Lisboa: A Europa em Debate*. Coimbra: Almedina, 2009: 95-123; COSTA, Suzano, *Cabo Verde e a União Europeia: Diálogos Culturais, Estratégias e Retóricas de Integração*, Dissertação de Mestrado. Lisboa: FCSH, Universidade Nova de Lisboa, 2009.

uma visão essencialista e teleológica da história e das identidades. Em suma, o mito da ‘vocação’ cria espaços imaginários de pertença³.

Os espaços imaginários são invenções políticas e ideológicas, como Suzano Costa amplamente elucida⁴. Como quaisquer outros constructos sociais, eles são insuflados com expedientes político-discursivos de índole diversa. Os espaços imaginários cabo-verdianos têm uma historicidade narrativa que acumula e ancora (de forma até imbricada) diversas formações discursivas, muitas vezes até contraditórias entre si⁵. Por exemplo, se é verdade que qualquer espaço real de pertença é concebido sempre por referência aos critérios de interioridade e exterioridade face a outras entidades geográficas e políticas⁶; por sua vez, os espaços imaginários de pertença resultam de processos discursivos específicos que concebem retoricamente várias dimensões e escalas político-simbólicas de relacionamento entre determinadas entidades ou atores. Forjam-se, a partir dessas dimensões relacionais, outros imaginários e formas de projetar ancoragens. Neste caso, os espaços imaginários de pertença são conspeções a partir das quais os atores discursam e induzem nessa comunicação a ideia de outras pertenças que transcendem o simples espaço geográfico concreto⁷. Um exemplo paradigmático do que vem de ser dito é o imaginário político cabo-verdiano sobre a ideia de espaço atlântico da Macaronésia.

Macaronésia (*makarios, nessos*): geografia, natureza e imaginário político

A ideia política cabo-verdiana sobre a Macaronésia é o protótipo discursivo mais ilustrativo do que podemos denominar de espaço imaginário. Porque quando se ventila que Cabo Verde pertence ao espaço da Macaronésia, a retórica política remete para a ideia de uma espécie de entidade ou espaço autónomo comum em que integrariam, entre outras, as ilhas cabo-verdianas. Mas a Macaronésia não existe como entidade política alheia às soberanias dos respetivos países aos quais estão vinculados os arquipélagos que a formam; nem existe como espaço cultural de identificação coletiva: aliás, a exis-

³ BARROS, Víctor “Cabo Verde e o Mito de Vocação Atlântica: Entre a Apropriação Política da História e a Ideologia do Dom Identitário”. In DELGADO, José Pina *et al.* (orgs.), *As Relações Externas de Cabo Verde: (Re)leituras Contemporâneas*. Cidade da Praia: Edições ISCJS, 2014, 133-159.

⁴ COSTA, Suzano, “Cabo Verde e a Integração Europeia: A Construção Ideológica de um Espaço Imaginário”, *Revista Travessias*, n.º 8, Rio de Janeiro, 2007, pp.111-150.

⁵ BARROS, Víctor, “Cabo Verde: Os Avatares dos Discursos Identitários e a Imaginação dos Espaços de Pertença”. In SARMENTO, Cristina Montalvão; COSTA, Suzano (orgs.), *Entre África e a Europa: Nação, Estado e Democracia em Cabo Verde*. Coimbra: Edições Almedina, 2013, pp.141-169.

⁶ MARTINS, Rui, *O Método da Fronteira. Radiografia Histórica de um Dispositivo Contemporâneo (Matrizes Ibéricas e Americanas)*. Coimbra: Almedina, 2008, pp.153-187.

⁷ BARROS, Víctor, “Cabo Verde e a Imaginação dos Espaços de Pertença: Atlântico, África, Europa”. In RIBEIRO, Maria Manuela Tavares (coord.), *(Re)pensar a Europa*. Coimbra: Almedina, 2010, pp.101-121.

tência de uma suposta consciência histórica comum às sociedades das ilhas macaronésias é um mito facilmente refutável. Dito doutro modo, a ideia de uma referencialidade memorial análoga que englobe sob o mesmo manto histórico os ‘povos da Macaronésia’ é sempre passível de ser questionada. Aliás, o próprio Atlântico, assim como as sociedades que o integram ou que foram abarcadas pelas suas redes de relações não têm uma historicidade homogénea⁸. De modo idêntico, a noção de Macaronésia não transcreve o entendimento de uma consciência histórica unívoca.

A Macaronésia é um termo biogeográfico, um conceito usado por botânicos, geógrafos e naturalistas para designar a afinidade biogeográfica que caracteriza a flora e a fauna de cinco arquipélagos localizados no Oceano Atlântico (Açores, Madeira, Ilhas Selvagens, Canárias e Cabo Verde). Assim, por referência às afinidades da flora e da fauna, este conjunto costuma ser designado de arquipélagos da Macaronésia. Deste ponto de vista, a região da Macaronésia é um espaço essencialmente biogeográfica⁹. Palavra de origem grega, Macaronésia (*Makarios, nessos*) significa ilhas afortunadas ou ilhas dos bem-aventurados¹⁰. A sua utilização como termo para caracterizar as afinidades biogeográficas da flora e da fauna dos cinco arquipélagos atlânticos data do século XIX. Ou seja, apesar de alguns aspetos da flora, fauna e outras dimensões da vida humana e natural dos espaços insulares atlânticos terem sido repertoriados por Gaspar Frutuoso desde o século XVI¹¹, foi a partir da primeira metade do século XIX que alguns autores passaram a demarcar de forma mais sistemática a diferença entre a flora e a fauna dos arquipélagos atlânticos e as das zonas costeiras continentais. A origem do nome Macaronésia é atribuída ao botânico Philip Barker Webb, que o estabeleceu por volta de 1835. Mas segundo autores/as, Webb incluiu na sua caracterização apenas Madeira, Canárias e Ilhas Selvagens. Por sua vez, Adolf Engler, em 1879, foi um dos primeiros a incluir os Açores na Macaronésia. E foi apenas a partir de 1961 que Pierre Dansereau

⁸ MARTINS, Estevão de Resende, “A Revolução Atlântica: Fronteira ou Traço de União?”. In RIBEIRO, Maria Manuela Tavares (coord.), *Mare Oceanus Atlântico: Espaços de Diálogos*. Coimbra: Almedina, 2007, pp.112; GILROY, Paul, *L’Atlantique Noir: Modernité et Double Conscience*. Paris: Éditions Kargo, 2003; RIBEIRO, Maria Manuela Tavares, “Portugal entre o Passado o Futuro. Reencontro da Tradição Atlântica”. In DÍAZ, Mirta Nuñez (dir.), *El Día Después. España Y sus ex-colonias tras el Desastre del 98*. Balart, Madrid, Argés, 1998, pp.258-290.

⁹ TOSCO, Rubén e DÍAZ, Guillermo García, “Crónica de um Viaje Naturalístico al Archipiélago de Cabo Verde”, *Makaronesia. Boletín de la Asociación de Amigos del Museo de Ciencias Naturales de Tenerife*, n.º 0, Noviembre, 1998, pp.28-34.

¹⁰ GARCÍA-TALavera, Francisco, “Uma Parada en la Macaronesia: Purpurarias y Afortunadas. La Macaronesia Central en la Antiüedad”, *Makaronesia. Boletín de la Asociación Amigos del Museo de Ciencias Naturales de Tenerife*, n.º 8, Diciembre, 2006, pp.61-82.

¹¹ FRUTUOSO, Gaspar, *Saudades da Terra*, Livros I-VI, (Nova edição – Revisão de textos e reformulações de índices por Jerónimo Cabral). Ponta Delgada: Instituto Cultural de Ponta Delgada, 1998. Sobre Cabo Verde ocupa o Livro I, Capítulo Vigésimo Primeiro, pp.77-80.

argumentou sobre a inclusão das ilhas de Cabo Verde, ficando a designada região da Macaronésia composta por esses cinco arquipélagos vulcânicos¹².

As ressonâncias sobre a Macaronésia não passaram despercebidas entre alguns autores cabo-verdianos. É possível sustentar que já antes de 1961 (data a partir da qual Pierre Dansereau defende a inclusão das ilhas de Cabo Verde), o vocábulo já circulava entre alguns deles. Por exemplo, num escrito datado de 10 de Agosto de 1957, José Lopes elucida de forma inequívoca o seu conhecimento do termo Macaronésia, argumentando inclusive a sua aplicação para as ilhas cabo-verdianas¹³. Apoiando na raiz etimológica das palavras Macronésia e Macaronésia, Lopes lança luz sobre as suas diferenças: na primeira, o prefixo *Macrò* (grego) significa “*grande*”, transcrevendo o conceito semântico de ilha grande. “Ora, de acordo com ele, nenhuma das nossas ilhas é tão extensa, que mereça tal qualitativo”. Todavia, na segunda, *Makar/Makaro* (grego) significa Feliz, denotando o sentido ilha feliz. O que ele pretendia de facto com esses exemplos era “demonstrar que a significação dos prefixos é que nos deve orientar para não haver confusão. Macaronésia/Makaronésia é coisa absolutamente diferente, mas é a denominação que cabe às nossas ilhas de Cabo Verde e (diga-se desde já) pode caber a outras quaisquer no sentido literal. [...]. Há uma tradição multi-secular de que certas ilhas na África Ocidental foram chamadas ilhas da Bem-aventurança pelos Gregos, isto é, seus geógrafos [...]. Afirmavam que no Atlântico, perto da Costa da África, existiam ilhas de clima que as tornavam verdadeiros paraísos. Assim lhes deram o nome de Makaronesos – (Makar’-esos)”¹⁴.

Com isso tudo, José Lopes assevera que a “simples inspecção dos dois vocábulos” prova que se devia preferir o termo Macaronésia para as ilhas cabo-verdianas; revela em acréscimo que, afinal, outros autores cabo-verdianos como Teixeira de Sousa e Manuel Meira conheciam o termo e, já antes dele, também “tinham optado por Makaronésia”. E admitiu em jeito de remate que estava apenas a reforçar a “douta opinião” daqueles seus “ilustres amigos”¹⁵. Refira-se que, nos termos acima colocados, a ideia de Macaronésia transcreve apenas considerações de ordem etimológica e de influência clássica, colhidas em alguns escritores gregos antigos. Deste ponto de vista, enquanto parte da designada Macaronésia, as ilhas de Cabo Verde constituíam possíveis vestígios

¹² FERNÁNDEZ-PALACIOS, José María *et al.*, “A reconstruction of Palaeo-Macaronesia, with particular reference to the long-term biogeography of the Atlantic island laurel forests”, *Journal of Biogeography*, 38, 2011, pp.226-246; VANDERPOORTEN, A., RUMSEY, F. J., and CARINE, M. A., “Does Macaronésia Exist? Conflicting Signal in the Bryophyte and Pteridophyte Floras”, *American Journal of Botany*, Vol. 94 (4), 2007, p.625.

¹³ LOPES, José, “Macronésia/Macaronésia”, *O Arquipélago*, Ano IV, n.º 203, Praia (Cabo Verde), 30 de Junho, 1966, p.1. Segundo consta, o presente texto constituía um inédito de José Lopes, um manuscrito original que estava na posse de Teixeira de Sousa. Este, por considerar que tal escrito revestia de interesse, enviou-o para publicação no periódico acima mencionado.

¹⁴ Ibidem, p.1.

¹⁵ Ibidem, p.1.

ucrónicos ainda vivos das supostas ilhas da Bem-aventurança que a tradição grega identificava como sendo os espaços insulares atlânticos e oeste-africano¹⁶. Todavia, como demonstraremos mais adiante, a versão contemporânea e pós-colonial cabo-verdiana da ideia de Macaronésia é, entre outras, tributária de estratégias politicamente investidas, sobretudo com vista a potenciar a inserção de Cabo Verde no espaço euro-atlântico e influenciar as relações deste arquipélago com a Europa.

Significa que a noção de Macaronésia passou também a ser manejada como uma espécie de conceito-cúmplice de pertença. Pois, apesar da sua origem se inscrever no campo da categorização biogeográfica, o termo foi apropriado pelo campo do discurso político e passou a ser insuflado de significações que denotam mais do que simples categorização biogeográfica da região. A esse respeito, por exemplo, nada é mais ilustrativo do que um dos discursos do então chefe do governo cabo-verdiano, pronunciado em 2007, em que este remete para “a dinâmica de integração regional de Cabo Verde tanto no espaço da Macaronésia como no da CEDEAO”¹⁷ (Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental). A Macaronésia emerge muitas vezes nos discursos da chancelaria política oficial como um dos horizontes de ancoragem e corredor de ligação de Cabo Verde com a Europa: ou seja, o espaço de articulação de eventuais propósitos potencialmente mediadores das relações entre arquipélago cabo-verdiano e a União Europeia. Pois, nessa mediação, as regiões insulares ultraperiféricas da UE poderão servir de ponte: o que liga e permite simultaneamente a passagem entre Cabo Verde e a Europa¹⁸.

Macaronésia: teatro político ou passerelle (sem fim) de Cabo Verde para Europa?

De significado biogeográfico, o termo Macaronésia passou também a veicular a ideia de uma região política. O exemplo paradigmático foi a publicitação em dezembro de 2010 da designada Região da Macaronésia: esta era concebida como um espaço para estratégias de cooperação entre os arquipélagos atlânticos¹⁹. A invenção política

¹⁶ LOPES, José, “Macronésia/Macaronésia” ..., p.1; RECLUS, Élisée, *Nouvelle Géographie Universelle – La Terre et les Hommes*, Livre XII, *L'Afrique Occidentale (Archipels Atlantiques, Sénégal et Soudan Occidental)*. Paris: Librairie Hachette, 1887, pp.1-7; ANDRADE, Elisa, “Du mythe à l'histoire”. In VEIGA, Manuel (dir.), *Insularité et littérature aux îles du Cap-Vert*. Paris: Karthala, 1997, pp.17-22.

¹⁷ *A Semana*, 26 de Outubro, 2007, p.4.

¹⁸ *Parceria Especial Cabo Verde – UE. Quadro Orientador para a Implementação*, (Versão 23 de Outubro de 2008), pp.3-4; NEVES, José Maria, “As Relações Externas de Cabo Verde – O Caso da União Europeia”, *Estratégia – Revista de Estudos Internacionais*, n.º 20, 2004; *Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre o futuro das relações entre a União Europeia e a República de Cabo Verde*, Bruxelas, 2007, pp.2-5; *A Semana*, 23 de Novembro, 2007, p.5; *Expresso das Ilhas*, n.º 308, 31 de Outubro, 2007, p.V.

¹⁹ “Região da Macaronésia foi politicamente oficializada”. Disponível em, <http://www.dnoticias.pt/actualidade/politica/240667-regiao-da-macaronesia-foi-politicamente-oficializada> (Data de acesso: 17/10/2012); <https://www.dn.pt/lusa/acores-acolhem-ii-cimeira-dos-arquipelagos-da-macaronesia-esta-sexta-feira-9394602.html> (Data de acesso: 15/07/2020).

da ideia de Região da Macaronésia insufla inferências de vária ordem: *i*) reifica a ideia de região política a partir de demarcações biogeográficas originárias, instaurando com isso um imaginário de pertença referente a um espaço específico, interpretado a partir daí como entidade política; *ii*) induz uma escala de inserção de Cabo Verde na área de influência das Regiões Ultraperiféricas da União Europeia; *iii*) incita estratégias de representação político-cultural da imagem de Cabo Verde para além da moldura geográfica africana; *iv*) a condição insular e a localização dos arquipélagos no Oceano Atlântico inspiram (direta e indiretamente) o conceito de região política atlântica. A partir desses dois elementos (localização e condição insular), a Região da Macaronésia torna-se no novo horizonte político a partir do qual passará a ser projetada a pertença atlântica do arquipélago cabo-verdiano. Deste ponto de vista, imaginado como espaço de integração política, a Macaronésia ilude confortar a fantasia atlântica cabo-verdiana, caracterizada pela sua condição de arquipélago localizado no Oceano Atlântico e, simultaneamente, país geográfico e culturalmente africano.

Além do enquadramento biogeográfico de Cabo Verde na Macaronésia, o arquipélago também faz parte do quadro geográfico Sahel africano²⁰. No entanto, a inserção na região Saheliana não é ventilada, nem reivindicada com o mesmo vigor político-discursivo. Mas qualquer ideia de região não repousa sobre a relação quase simultânea entre identidade e representação? Na verdade, a ideia de Região da Macaronésia repousa, por um lado, sobre critérios unicamente biogeográficos de identidade (neste caso específico, a localização atlântica, a condição insular, a origem vulcânica, a partilha da flora e da fauna); por outro, esses mesmos critérios influenciam a forma como o conceito político de Região é fabricado e assimilado. E os discursos veiculados procuram influenciar a percepção dos atores (políticos e sociais) sobre interesses suscetíveis de reificar no imaginário social um determinado tipo de entendimento sobre a Região. Não menos importante neste processo são as operações narrativas, estribadas na imaginação histórica. Por um lado, elas tendem a omitir a natureza dessas relações e a forma como estas se inscrevem e se deram historicamente. Pois, como alguns autores demonstram, as relações entre o que é hoje União Europeia e os chamados países em desenvolvimento estão intimamente ligadas à história do colonialismo e da expansão imperial europeia pelo mundo²¹. Por outro, as operações narrativas imbricam por vezes várias temporalidades no interior do mesmo relato acerca da relação entre Cabo Verde, os outros arquipélagos macaronésios e a Europa. Um bom exemplo acerca do que vem de ser dito encontra-se patente nesta passagem:

²⁰ SEMEDO, José M., “Le Cap-Vert un archipel du Sahel”. In *Découverte des Îles du Cap-Vert*. Praia: AHN – Paris: SÉPIA, 1998, pp.25-31.

²¹ BROBERG, Morten, “From Colonial Power to Human Rights Promoter: on the Legal Regulation of the European Union’s Relations with the Developing Countries”, *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 26, Issue 04, 2012: 1-7; GRILLI, Enzo R., *The European Community and the Developing Countries*. Cambridge, Cambridge University Press, 1994, p.1.

Cabo Verde mostra cada vez mais interesse em estreitar os laços com a União Europeia e, em especial, com as regiões ultraperiféricas (RUP) da União Europeia situadas no Atlântico Norte. Com efeito, Cabo Verde constitui, juntamente com as ilhas europeias dos Açores, Madeira e Canárias, o conjunto designado Macaronésia, onde desde sempre se foram tecendo ligações históricas, culturais, linguísticas e de complementaridade que caracterizam ainda hoje as suas relações e a sua cooperação. Esta orientação tem origem na história antiga e recente de Cabo Verde e da Europa, marcada por relações humanas e culturais estreitas, bem como pela experiência comum de acontecimentos importantes e a partilha de valores sociopolíticos fortes. Com efeito, a sociedade cabo-verdiana foi-se constituindo desta forma, tecendo laços históricos, humanos, religiosos, linguísticos e culturais inextricáveis com a Europa. A sociedade cabo-verdiana é o resultado da fusão dos povos europeu e africano e do diálogo entre as respectivas culturas²².

Este excerto ilustra bem o “regime de historicidade”²³ patente no interior deste discurso, isto é, a forma como os atores colocam em relação as visões do presente com o passado e o futuro, a partir do uso política da narrativa histórica. Aqui, o presente e o horizonte de expectativas do futuro são justapostos numa discursividade que usa a imaginação histórica acerca do passado como suplemento político-retórico do constructo argumentativo das relações de Cabo Verde com a Macaronésia e a Europa. As categorias de tempo são sub-repticiamente articuladas como elementos suscetíveis de conferir plausibilidade ao argumento e à demanda cabo-verdiana: “intensificar as relações e aumentar a integração entre as RUP”²⁴. No entanto, se considerarmos os limites de autonomia política que caracterizam a pertença e a inserção dos diferentes arquipélagos nas fronteiras nacionais dos seus respetivos países, a ideia de Macaronésia como instância política autónoma de integração regional estará sempre condicionada pela soberania nacional dos Estados em presença.

Uma Região da Macaronésia terá necessariamente de articular com várias escalas políticas, considerando as condicionantes das soberanias nacionais. Como alguns trabalhos demonstram, os membros da Macaronésia e as parcerias que tentam fomentar podem ser partilhadas, porém, salvaguardando as respetivas dissemelhanças constitutivas existentes entre esses territórios²⁵. Pois, com exceção de Cabo Verde (que é um

²² *Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre o futuro das relações entre a União Europeia e a República de Cabo Verde*, Bruxelas, 2007, p.2.

²³ HARTOG, François, *Régimes d’Historicité. Présentisme et Expériences du Temps*. Paris: Éditions du Seuil, 2003, pp.11-27.

²⁴ *Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre o futuro das relações entre a União Europeia e a República de Cabo Verde*, Bruxelas, 2007, p.2. Veja-se ainda, *Expresso das Ilhas*, n.º 308, *Pareceria Especial*, 31 de Outubro, 2007, p.III.

²⁵ PEREIRA, Jairzinho, “Theorizing the EU Conditionality Policy and its Application in West African Countries. The Case of Cape Verde”, *European Scientific Journal*, Vol. 10, May 2014, pp.389-403;

Estado africano e independente), todos os restantes arquipélagos que integram a Macaronésia encontram-se sob a soberania dos seus respetivos Estados nacionais (Açores e Madeira para Portugal; Canárias para Espanha). Significa que, mesmo como espaço de integração e de região política, a ideia de Macaronésia terá de repousar necessariamente sobre critérios e políticas de cooperação que não colidam a autonomia das regiões ultraperiféricas com a soberania dos estados-nação a que pertencem. Daí, o paradoxo reside precisamente no facto de a ideia de Macaronésia ser patenteada pelo discurso político cabo-verdiano como uma espécie de espaço de integração regional supostamente autónomo. Mas os limites dessa autonomia são condicionados pela própria condição política de pertença nacional dos diferentes arquipélagos. Isto significa que os supostos interesses cabo-verdianos que se jogam ao nível do cenário atlântico da Macaronésia podem criar interlocuções, quanto mais se revelarem coincidentes e convenientes com as políticas atlânticas dos Estados nacionais (Portugal e Espanha) que detêm a soberania política sobre esses arquipélagos atlânticos macaronésios que fazem parte das regiões ultraperiféricas da Europa.

Refira-se ainda que a designação de Região da Macaronésia remete, também em parte, para a componente europeia dos outros arquipélagos que a compõem, excetuando Cabo Verde. Por isso, a ideia de uma Região da Macaronésia ilude interpenetrar fronteiras reais e, ao fazê-lo, forja uma geografia imaginária de pertença e de integração política: a geografia atlântica que engloba os arquipélagos que formam a região. Neste sentido, Cabo Verde terá na própria noção de Macaronésia o seu espaço imaginário de pertença: o esboço de um lugar com base no qual são imaginadas outras referencialidades de integração (nomeadamente atlântica e insular); outra escala de pertença que projeta o arquipélago cabo-verdiano para além da sua inserção político-geográfica africana. A Macaronésia seria, deste ponto de vista, uma referência ou um lugar em relação ao qual passa-se a imaginar a suposta integração euro-atlântica de Cabo Verde. Por fim (e não menos importante), a Macaronésia é ventilada no discurso político cabo-verdiano e incutida no imaginário social como uma referencialidade geográfica e política supostamente homogénea, apenas por causa da matriz essencialmente insular e biogeográfica dos territórios que a compõem.

Na Macaronésia, Cabo Verde terá sempre de ter em consideração a autoridade política e soberana de Portugal e Espanha sobre as suas regiões autónomas. Em última instância tratar-se-á sempre de relações entre Estados soberanos, mediadas pelas regiões autónomas; e nunca relações entre um Estado independente e arquipélagos com os quais Cabo Verde partilha apenas afinidades biogeográficas. Um outro elemento não

MONTEIRO, Maria Isabel Gomes, *Parceria Especial Cabo Verde/União Europeia-UE: Uma Mudança de Paradigma nas Relações entre Cabo Verde e UE?*, Dissertação de Mestrado. Lisboa: ISEG, Universidade Técnica de Lisboa, 2011; COSTA, Suzano, *Cabo Verde e a União Europeia: Diálogos Culturais, Estratégias e Retóricas de Integração*, Dissertação de Mestrado. Lisboa: FCSH, Universidade Nova de Lisboa, 2009. Veja-se ainda: *Expresso das Ilhas*, n.º 308, 31 de Outubro, 2007, p.VI.

menos negligenciável sobre a ideia de Região da Macaronésia prende-se com a noção de agregado supostamente uniforme que a ideia de região pode induzir. Na verdade, por mais que os elementos demarcatórios repousem sobre características biogeográficas e concretas (insularidade, localização no Oceano Atlântico, flora e fauna afins, etc.), os critérios de delimitação da região nunca foram homogêneos. Esta asserção é válida quando tomamos em consideração que, mesmo entre os biólogos e naturalistas, a caracterização biogeográfica que delimitou a Macaronésia não agrupou desde o início, como conjunto único e uniforme, os cinco arquipélagos. Por exemplo, Cabo Verde não foi incluído na delimitação inicial (1835, 1879) que inventa a noção biogeográfica de arquipélagos atlânticos da Macaronésia; a sua inserção só acontece na década de sessenta do século seguinte (1961, 1969) quando alguns autores expandiram a abrangência da circunscrição. E se por um lado não é consensual a caracterização da Macaronésia como espaço formado por um grupo monofilético, por outro, alguns critérios classificatórios não deixam de situar a pertença biogeográfica de Cabo Verde mais próxima de tipologias da África continental Subsariana do que de modelos classificatórios dos arquipélagos atlânticos ibéricos²⁶.

Do que vem de ser dito, não restam dúvidas que a noção de Macaronésia, mais do que deslocada da sua significação biogeográfica, foi apropriada pelo campo do discurso político oficial cabo-verdiano. Passou a ser investida como conceito-cúmplice de uma noção de pertença. E a esse respeito é o exemplo paradigmático do que podemos denominar de espaço imaginário de pertença. Os espaços imaginários reenviam para essas alusões difusas (Atlântico, Macaronésia) que se estribam na situação insular e na localização atlântica de Cabo Verde, forjando e induzindo discursivamente lugares de pertença e de ancoragem do arquipélago em relação, precisamente, a essas duas referencialidades: o Atlântico e o espaço euro-atlântico da Macaronésia. Quer dizer que, além da sua localização africana, Cabo Verde é projetado noutras referências que remetem para a sua condição geográfica insular e atlântica, inspirando desde logo um imaginário atlântico de pertença.

Macaronésia e a projeção do imaginário político cabo-verdiano

Afinal, como analisar criticamente a deslocação da significação biogeográfica da Macaronésia para a sua ressignificação totalmente política? Como examinar esta oscilação de Cabo Verde entre a fixidez do seu enquadramento geográfico africano e a deriva atlântico-macaronésia? Uma das possibilidades, entre várias, de situar este debate reside no seu enquadramento analítico à luz da grelha interpretativa da problemática da fronteira. Significa que com base nas lógicas de “desdobramento”, uma fronteira configura,

²⁶ VANDERPOORTEN, A., RUMSEY, J.F. and CARINE, M. A., “Does Macaronesia”..., pp. 625-637.

segundo Rui Cunha Martins, os seus próprios “regimes de reprodutibilidade”. Estes, por conseguinte, remetem para diferentes níveis da sua definição e da sua “demarcação pelo exterior”²⁷. Escudado nesta moldura analítica compreenderemos em parte a forma como Cabo Verde, sendo um país africano, faz uso das sua situação insular e atlântica para manobrar estratégias de ancoragem política no espaço euro-atlântico macaronésio: o arquipélago desdobra a projeção das suas fronteiras para forjar o imaginário referente a uma pertença regional atlântica. Tal está bem patente no desígnio em “aproximar Cabo Verde à União Europeia” e “aumentar a integração” das ilhas cabo-verdianas com as regiões ultraperiféricas europeias que compõem a Macaronésia²⁸.

Se “por definição, qualquer iniciativa de integração solicita um esforço paralelo de demarcação”²⁹, então, a ênfase discursiva na integração de Cabo Verde na Região da Macaronésia é, em absoluto rigor, uma operação de demarcação: da sua demarcação como país africano que busca uma inserção concreta e atuante no espaço euro-atlântico. Trata-se aqui de uma “demarcação pelo exterior”³⁰. Pois, a fronteira mobiliza valências que possibilitam várias modalidades demarcatórias, a saber, tal como Martins bem elucida, a “demarcação pelo interior” e a “demarcação pelo exterior”: na primeira “a entidade a demarcar se define, em primeira instância, em moldes designativos, auto-afirmativos, a partir daquilo que é, na convicção de que os seus limites estarão, precisamente, lá onde essa entidade deixa de ser. Porque, aqui, a sua diferença originária é o quadro dos seus elementos característicos”; por seu turno, a demarcação pelo exterior é um modelo de definição em que “uma entidade política, cultural ou económica delimita-se, em primeira instância, com base na definição das suas exterioridades, isto é, a partir do estabelecimento de determinados critérios de relacionamento capazes de determinar, com o rigor possível, as condições de diferença, inclusão, filtragem ou transgressão que deverão regular o fluxo relacional com outras entidades. O seu resultado mais pragmático expressa-se em políticas de delimitação, de expansão, de cooperação ou de enfrentamento”³¹. Essas modalidades de demarcação ecoam nas enunciações discursivas sobre a deriva euro-atlântica de Cabo Verde em relação à Macaronésia e à Europa, como prova este excerto:

Estamos no espaço da Macaronésia e somos, por isso, vizinhos da Europa e há que fazer uma política de boa vizinhança. Essa aproximação é do interesse dos europeus e dos cabo-verdianos porque permite à Europa alargar a sua área de segurança e de

²⁷ MARTINS, Rui, *O Método da Fronteira. Radiografia Histórica de um Dispositivo Contemporâneo (Matrizes Ibéricas e Americanas)*. Coimbra: Almedina, 2008, p.153 e p.179.

²⁸ *Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre o futuro das relações entre a União Europeia e a República de Cabo Verde*, Bruxelas, 2007, p.2.

²⁹ MARTINS, Rui, *O Método da Fronteira...*, pp.179-180.

³⁰ Ibidem, pp.179-180.

³¹ Ibidem, pp.179-180.

estabilidade para dentro do Atlântico. Cabo Verde está numa posição geo-estratégica [sic] importante, precisamente no ponto de intermediação entre o Atlântico Norte e Sul. Mas isso não implica que Cabo Verde esqueça e dê costas a África. Cabo Verde só tem a importância que tem por ser um país da Costa Ocidental de África³².

Está bem evidente aqui o desdobramento dos limites do arquipélago em direção à Macaronésia, fazendo inclusive conciliar indiretamente esses limites com os da União Europeia e os seus interesses pela região. Ficou igualmente explícito que, por detrás desta incursão de Cabo Verde em direção à Macaronésia e à Europa residem interesses políticos: aqui, a demarcação pelo exterior se revela precisamente nas condições que regulam o quadro relacional do arquipélago com aquela região euro-atlântica. O quadro da Parceria Especial entre Cabo Verde e a União Europeia ilustra bem esta ideia: se por um lado esta poderá facilitar o quadro relacional de Cabo Verde com os restantes arquipélagos europeus que integram o espaço macaronésio euro-atlântico; por outro, a Parceria não deixará de impor a Cabo Verde definir constantemente os seus limites, fazendo-o lembrar (e será eternamente confrontado a assumir) as suas demarcações como entidade política, geográfico-insular e cultural africana. Porque a União Europeia quer Cabo Verde em África, não na Europa³³. Em resultado da sua posição geográfica e da sua integração sub-regional Oeste africano, Cabo Verde pode sempre servir de mediador nas relações entre a Europa e a África³⁴.

As manobras de ancoragem política de Cabo Verde no espaço euro-atlântico da Macaronésia são artifícios de projeção das escalas fronteiriças do arquipélago no Atlântico. O que significa que a retórica política pretende que a inserção de Cabo Verde no mundo seja também encarado a partir dessa moldura euro-atlântica³⁵. Daí a questão nodal sobre os espaços imaginários de pertença através de discursos que ficcionalizam a existência de outros pretensos lugares de inserção, para além da inserção geográfica,

³² *A Semana*, 12 de Janeiro, 2007, p. 8

³³ *Futuro das relações entre a União Europeia e a República de Cabo Verde. Conclusão do Conselho e dos Representantes dos Governos dos Estados-Membros reunidos no Conselho*, Bruxelas, Conselho da União Europeia, 20 de Novembro, 2007, p.4. Acessível em, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/pt/07/st15/st15114.pt07.pdf> (Data da consulta, 26/09/2012).

³⁴ PEREIRA, Jairzinho, “Theorizing the EU Conditionality Policy and its Application in West African Countries. The Case of Cape Verde”, *European Scientific Journal*, Vol. 10, May 2014, pp. 389-403. Veja-se ainda *Revista Ilhas*, Dossier Parceria Especial, Abril-Maio, 2008, p. 25. A prevalência dada às características que singularizam Cabo Verde como entidade: a geografia, a condição insular, a localização geográfica entre o continente africano e americano e, por fim, o mítico espectro identitário – “a presença de uma forte vontade de identidade europeia em Cabo Verde”. Cf. *A Semana*, 15 de Maio, 2009, p. 13. A prevalência dada a essas propriedades naturais enquanto elementos de valorização dos critérios que pulsam as possibilidades da deriva euro-atlântica de relacionamento de Cabo Verde com a Europa tende, paradoxalmente, para estimular a produção ininterrupta de discursos que tendem a acentuar, a cristalizar e a reificar a crença na especificidade geopolítica e sociocultural atlântica do arquipélago.

³⁵ *Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre o futuro das relações entre a União Europeia e a República de Cabo Verde*, Bruxelas, 2007, p. 2.

política e cultural de Cabo Verde em África. Em suma: os espaços imaginários de pertença resultam da fabricação político-discursiva dessas outras projeções (obviamente não-africanas) em relação às quais são produzidos discursos de aproximação; e são idealizados outros lugares de ancoragem política e geográfica de Cabo Verde. Tais estratégias são insufladas por retóricas que insinuam e induzem à crença na existência de um espaço imaginário atlântico no interior do qual Cabo Verde se encontra, independentemente da sua inserção geografia africana³⁶. Deste ponto de vista, o arquipélago cabo-verdiano pendula por vezes discursivamente entre o seu enquadramento geográfico no continente africano e os espaços imaginários induzidos pela sua condição arquipelágica atlântica.

Notas finais

Diferentes trabalhos demonstram que as estratégias de aproximação e de ancoragem cabo-verdiana no espaço atlântico não estão desprovidas de interesses manifestos³⁷. Como igualmente provam outros exemplos, o fenómeno não esteve imune aos jogos de interesses estratégicos que as possíveis virtualidades da sua condição geográfica podem potenciar³⁸. Sendo assim, para além dos condicionalismos de soberania que limitam a ideia de Macaronésia como espaço político autónomo, no entanto, não se pode deixar de reconhecer as possibilidades de cooperação que, potencialmente, ela suscita. Os arquipélagos ibéricos atlânticos, sendo regiões autónomas de Portugal e

³⁶ BARROS, Victor, “Cabo Verde e a Imaginação dos Espaços de Pertença: Atlântico, África, Europa”. In RIBEIRO, Maria Manuela Tavares (coord.), *(Re)pensar a Europa*. Coimbra: Almedina, 2010, pp. 101-121.

³⁷ Veja-se COSTA, Suzano, “A Política Externa Cabo-Verdiana na Encruzilhada Atlântica: entre a África, a Europa e as Américas”, http://pascal.iseg.utl.pt/~cesa/files/Doc_trabalho/16-SuzanoCosta.pdf (Consultado em 15/07/2020); FONSECA, Sara Lorena de Fátima Santos, *A Importância Geoestratégica de Cabo Verde na Parceria Especial com a União Europeia*, Dissertação de Mestrado. Lisboa: FCSH, Universidade Nova de Lisboa, 2019; MADEIRA, João Paulo, “África Versus Europa: Cabo Verde no Atlântico Médio”, *Revista de Estudos Internacionais*, Vol. 4, n.º 1, Jan-Jun, 2013, pp. 46-59; BARROS, Nilton Jorge Pina, *A União Europeia na Segurança e Estabilidade de Cabo Verde*, Dissertação de Mestrado. Lisboa: Academia Militar, 2011; TAVARES, Pedro B., *Relações Cabo Verde – China: Balanço dos Trinta e Dois Anos de Cooperação*, Dissertação de Mestrado. Lisboa: FCSH, Universidade Nova de Lisboa, 2010, pp. 92-114; TAVARES, Adilson de Jesus Cabral, *A Importância da Política Externa no Processo do Desenvolvimento: O Caso Paradigmático de Cabo Verde*, Dissertação de Mestrado. Lisboa: FCSH, Universidade Nova de Lisboa, 2010, pp. 84-142. Veja-se ainda as diferentes contribuições de autores e autoras publicadas no volume DELGADO, José Pina; VARELA, Odair Barros; COSTA, Suzano (orgs.), *As Relações Externas de Cabo Verde: (Re)leituras Contemporâneas*. Praia: Edições ISCJS, 2014.

³⁸ Veja-se por exemplo VARELA, Aquilino, *Unipolaridade e Alternativa. Os “lugares” do não-alinhamento na Política Internacional Contemporânea: entre Bandung e Porto Alegre*, Dissertação de Mestrado. Coimbra: Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra, 2007, pp. 30-35; VARELA, Odair, “A Encruzilhada da Defesa e Segurança no Atlântico Médio: Cabo Verde entre a ‘Espada’ da NATO e a ‘Parede’ Africana?”, *Direito e Cidadania*, Ano VIII, n.º 25/26, 2006/2007, pp. 219-248.

Espanha e fronteiras ultraperiféricas da União Europeia, partilham com o arquipélago de Cabo Verde alguns desafios impostos pela insularidade. Mas os meios económicos e os recursos naturais de que dispõem são mais amplos e distintos, comparativamente a Cabo Verde (sem grandes recursos naturais e com uma produção económica exígua e pouco diversificada). Neste sentido, as possibilidades de cooperação residem nos desafios impostos pela insularidade, mas fundamentalmente na identificação de objetivos suscetíveis de harmonizar os interesses atlânticos ibéricos e europeus com a situação africana de Cabo Verde.

O imaginário sobre o Atlântico é, com efeito, um simulacro. Tal como demonstrámos, a apropriação política da narrativa histórica fabrica efabulações que insinuam inferências e projetam ideias sobre os espaços imaginários de pertença. Os discursos políticos cabo-verdianos sobre a ideia de Região da Macaronésia comportam também uma dimensão de tipo performativo. Por um lado porque veiculam uma suposta promessa que visa produzir um efeito de crença, suscetível de validar a própria produção do político como acontecimento. Por outro lado porque a preferência manifesta para ancorar Cabo Verde no espaço euro-atlântico é corroborada por um sistema de ações interessadas, por discursos especificamente direcionados e por um conjunto de enunciativos políticos que, com efeito, intentam referencia-la.

Fontes e Bibliografia

Fontes e Documentos Impressos

A Semana, 15 de Maio, 2009.

A Semana, 12 de Janeiro, 2007.

A Semana, 26 de Outubro, 2007.

A Semana, 23 de Novembro, 2007.

Comunicação da Comissão ao Conselho e ao Parlamento Europeu sobre o futuro das relações entre a União Europeia e a República de Cabo Verde, Bruxelas, 2007.

Expresso das Ilhas, n.º 308, 31 de Outubro, 2007.

Expresso das Ilhas, n.º 308, *Pareceria Especial*, 31 de Outubro, 2007.

Futuro das relações entre a União Europeia e a República de Cabo Verde. Conclusão do Conselho e dos Representantes dos Governos dos Estados-Membros reunidos no Conselho, Bruxelas, Conselho da União Europeia, 20 de Novembro, 2007, p. 4. Acessível em, <http://register.consilium.europa.eu/pdf/pt/07/st15/st15114.pt07.pdf> (Data da consulta, 26/09/2012).

Parceria Especial Cabo Verde – UE. Quadro Orientador para a Implementação, (Versão 23 de Outubro de 2008).

“Região da Macaronésia foi politicamente oficializada”. Disponível em, <http://www.dnoticias.pt/actualidade/politica/240667-regiao-da-macaronesia-foi-politicamente-oficializada> (Data de acesso: 17/10/2012); <https://www.dn.pt/lusa/acoresh-acolhem-ii-cimeira-dos-arquipelagos-da-macaronesia-esta-sexta-feira-9394602.html> (Data de acesso: 15/07/2020).

Revista Ilhas, Dossier Parceria Especial, Abril-Maio, 2008.

Livros e Artigos

- AMARAL, Carlos Pacheco, *Autonomie Régionale et Relations Internationales. Nouvelles Dimensions de la Gouvernance Multilatérale*. Paris: L'Harmattan, 2011.
- ANDRADE, Elisa, "Du mythe à l'histoire". In VEIGA, Manuel (dir.), *Insularité et littérature aux îles du Cap-Vert*. Paris: Karthala, 1997, pp. 17-22.
- BARROS, Nilton Jorge Pina, *A União Europeia na Segurança e Estabilidade de Cabo Verde*, Dissertação de Mestrado. Lisboa: Academia Militar, 2011.
- BARROS, Victor "Cabo Verde e o Mito de Vocação Atlântica: Entre a Apropriação Política da História e a Ideologia do Dom Identitário". In DELGADO, José Pina et al. (orgs.), *As Relações Externas de Cabo Verde: (Re)leituras Contemporâneas*. Cidade da Praia: Edições ISCJS, 2014, 133-159.
- BARROS, Victor, "Cabo Verde: Os Avatares dos Discursos Identitários e a Imaginação dos Espaços de Pertença". In SARMENTO, Cristina Montalvão; COSTA, Suzano (orgs.), *Entre África e a Europa: Nação, Estado e Democracia em Cabo Verde*. Coimbra: Edições Almedina, 2013, pp. 141-169.
- BARROS, Victor, "Nos trilhos da Europa: Cabo Verde e a Parceria Especial com a União Europeia". In VALENTE, Isabel M. F. & RIBEIRO, Ana (orgs.), *Debater a Europa*. Aveiro: Centro de Informação Europe Direct Aveiro, 2010, pp.246-278.
- BARROS, Victor, "Cabo Verde e a Imaginação dos Espaços de Pertença: Atlântico, África, Europa". In RIBEIRO, Maria Manuela Tavares (coord.), *(Re)pensar a Europa*. Coimbra: Almedina, 2010, pp. 101-121.
- BARROS, Victor, "A Parceria Especial CV/UE: Olhares da Imprensa". In RIBEIRO, Maria Manuela Tavares (coord.), *De Roma a Lisboa: A Europa em Debate*. Coimbra: Almedina, 2009: 95-123.
- BROBERG, Morten, "From Colonial Power to Human Rights Promoter: on the Legal Regulation of the European Union's Relations with the Developing Countries", *Cambridge Review of International Affairs*, Vol. 26, Issue 04, 2012: 1-7.
- COSTA, Suzano, "A Política Externa Cabo-Verdiana na Encruzilhada Atlântica: entre a África, a Europa e as Américas", http://pascal.iseg.utl.pt/~cesa/files/Doc_trabalho/16-SuzanoCosta.pdf (Consultado em 15/07/2020).
- COSTA, Suzano, *Cabo Verde e a União Europeia: Diálogos Culturais, Estratégias e Retóricas de Integração*, Dissertação de Mestrado. Lisboa: FCSH, Universidade Nova de Lisboa, 2009.
- COSTA, Suzano, "Cabo Verde e a Integração Europeia: A Construção Ideológica de um Espaço Imaginário", *Revista Travessias*, n.º 8, Rio de Janeiro, 2007, pp. 111-150.
- DELGADO, José Pina; VARELA, Odair Barros; COSTA, Suzano (orgs.), *As Relações Externas de Cabo Verde: (Re)leituras Contemporâneas*. Praia: Edições ISCJS, 2014.
- FERNÁNDEZ-PALACIOS, José María et al., "A reconstruction of Palaeo-Macaronesia, with particular reference to the long-term biogeography of the Atlantic island laurel forests", *Journal of Biogeography*, 38, 2011, pp.226-246.
- FONSECA, Sara Lorena de Fátima Santos, *A Importância Geoestratégica de Cabo Verde na Parceria Especial com a União Europeia*, Dissertação de Mestrado. Lisboa: FCSH, Universidade Nova de Lisboa, 2019.
- FRUTUOSO, Gaspar, *Saudades da Terra*, Livros I-VI, (Nova edição – Revisão de textos e reformulações de índices por Jerónimo Cabral). Ponta Delgada: Instituto Cultural de Ponta Delgada, 1998.
- GARCÍA-TALavera, Francisco, "Uma Parada en la Macaronesia: Purpurarias y Afortunadas. La Macaronesia Central en la Antiüedad", *Makaronesia. Boletín de la Asociación Amigos del Museo de Ciencias Naturales de Tenerife*, n.º 8, Diciembre, 2006, pp. 61-82.
- GILROY, Paul, *L'Atlantique Noir: Modernité et Double Conscience*. Paris: Éditions Kargo, 2003.
- GRILLI, Enzo R., *The European Community and the Developing Countries*. Cambridge, Cambridge University Press, 1994.
- GUILLAUMIN, Patrick, "La Dimension Ultrapériphérique de l'Union Européenne". In *Quel Statut pour les Îles d'Europe?*, Paris: l'Harmattan, 2000, pp. 103-128.
- HARTOG, François, *Régimes d'Historicité. Présentisme et Expériences du Temps*. Paris: Éditions du Seuil, 2003.
- LOPES, José, "Macronésia/Macaronésia", *O Arquipélago*, Ano IV, n.º 203, Praia (Cabo Verde), 30 de Junho, 1966, p. 1.
- MADEIRA, João Paulo, "África Versus Europa: Cabo Verde no Atlântico Médio", *Revista de Estudos Internacionais*, Vol. 4, n.º 1, Jan-Jun, 2013, pp. 46-59.
- MARTINS, Estevão de Resende, "A Revolução Atlântica: Fronteira ou Traço de União?". In RIBEIRO, Maria Manuela Tavares (coord.), *Mare Oceanus Atlântico: Espaços de Diálogos*. Coimbra: Almedina, 2007.

- MARTINS, Rui, *O Método da Fronteira. Radiografia Histórica de um Dispositivo Contemporâneo (Matrizes Ibéricas e Americanas)*. Coimbra: Almedina, 2008, pp. 153-187.
- MONTEIRO, Maria Isabel Gomes, *Parceria Especial Cabo Verde/União Europeia-UE: Uma Mudança de Paradigma nas Relações entre Cabo Verde e UE?*, Dissertação de Mestrado. Lisboa: ISEG, Universidade Técnica de Lisboa, 2011.
- NEVES, José Maria, “As Relações Externas de Cabo Verde – O Caso da União Europeia”, *Estratégia – Revista de Estudos Internacionais*, n.º 20, 2004.
- PEREIRA, Jairzinho, “Theorizing the EU Conditionality Policy and its Application in West African Countries. The Case of Cape Verde”, *European Scientific Journal*, Vol. 10, May 2014, pp. 389-403.
- RECLUS, Élisée, *Nouvelle Géographie Universelle – La Terre et les Hommes*, Livre XII, *L'Afrique Occidentale (Archipels Atlantiques, Sénégal et Soudan Occidental)*. Paris: Librairie Hachette, 1887.
- RIBEIRO, Maria Manuela Tavares, “Portugal entre o Passado o Futuro. Reencontro da Tradição Atlântica”. In DÍAZ, Mirta Nuñez (dir.), *El Día Después. España Y sus ex-colonias tras el Desastre del 98*. Balart, Madrid, Argés, 1998, pp. 258-290.
- SEMEDO, José M., “Le Cap-Vert un archipel du Sahel”. In *Découverte des Îles du Cap-Vert*. Praia: AHN – Paris: SÉPIA, 1998, pp. 25-31.
- TAVARES, Adilson de Jesus Cabral, *A Importância da Política Externa no Processo do Desenvolvimento: O Caso Paradigmático de Cabo Verde*, Dissertação de Mestrado. Lisboa: FCSH, Universidade Nova de Lisboa, 2010.
- TAVARES, Pedro B., *Relações Cabo Verde – China: Balanço dos Trinta e Dois Anos de Cooperação*, Dissertação de Mestrado. Lisboa: FCSH, Universidade Nova de Lisboa, 2010.
- TOSCO, Rubén e DÍAZ, Guillermo García, “Crónica de um Viaje Naturalístico al Archipiélago de Cabo Verde”, *Makaronesia. Boletín de la Asociación de Amigos del Museo de Ciencias Naturales de Tenerife*, n.º 0, Noviembre, 1998, pp. 28-34.
- VALENTE, Isabel Maria Freitas, *As Regiões Ultraperiféricas Portuguesas – Uma Perspetiva Histórica*. Região Autónoma da Madeira, Funchal, CEHA, 2009.
- VANDERPOORTEN, A., RUMSEY, F. J., and CARINE, M. A., “Does Macaronésia Exist? Conflicting Signal in the Bryophyte and Pteridophyte Floras”, *American Journal of Botany*, Vol. 94 (4), 2007, pp. 625-639.
- VARELA, Aquilino, *Unipolaridade e Alternativa. Os “lugares” do não-alinhamento na Política Internacional Contemporânea: entre Bandung e Porto Alegre*, Dissertação de Mestrado. Coimbra: Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra, 2007.
- VARELA, Odair, “A Encruzilhada da Defesa e Segurança no Atlântico Médio: Cabo Verde entre a ‘Espada’ da NATO e a ‘Parede’ Africana?”, *Direito e Cidadania*, Ano VIII, n.º 25/26, 2006/2007, pp. 219-248.

Artigo Recebido a 16 de julho de 2020 | Aceite a 20 de julho de 2020

Kosovo's long road to EU Membership

Kosovo: longo caminho até à adesão plena à UE

F. Marina Azevedo Leitão

<https://orcid.org/0000-0002-8427-461X>

Isabel Maria Freitas Valente, Ph.D.

<https://orcid.org/0000-0003-2403-5147>

Abstract

Kosovo's quest for EU full membership can be analyzed from several angles. This article limits itself to the analysis of EU's current position on those amalgamation aspirations. In doing so, after reviewing EU enlargement strategy, its attractiveness and the process of accession of new members, particular attention is given to some stumbling blocks that hinder Kosovo's EU integration, demonstrating how feeble their prospects are in this moment of renewed focus on the EU's enlargement.

Keywords: EU-Enlargement; European Union; Membership; Kosovo.

Resumo

As aspirações de adesão do Kosovo à União Europeia (UE) podem ser analisadas sob vários ângulos. Este artigo limita-se à análise da posição atual da UE sobre essas aspirações. Deste modo, depois de rever a estratégia de alargamento da UE, a sua atratividade e o processo de adesão de novos membros, é dada especial atenção a alguns obstáculos que impedem a integração do Kosovo na UE, demonstrando que há ainda um longo caminho para os kosovares conseguirem cumprir os critérios de convergência impostos pelos 27.

Palavras-chave: Alargamento da UE; União Europeia; Adesão; Kosovo.

Introduction

In its 2008 declaration of independence, Kosovo expressed its wish to “become fully-integrated into the Euro-Atlantic family of democracies” and its “intention to take all the steps necessary to facilitate full membership in the European Union as soon as

feasible”¹. As Aidan Hehir pointed out: “[g]iven Kosovo is a small, landlocked country with limited resources, membership to the European Union has naturally always been one of its top priorities”². However, more than a decade after unilaterally declared independence from Serbia, Kosovo – the youngest European country – continues to encounter a myriad of obstacles regarding its universal recognition as a sovereign State in the international system and, despite its people’s hopes, is also still locked out of the EU³. Furthermore, compared to neighboring countries, Kosovars are the only population in the region who do not have the freedom to travel within the Western European countries, in the Schengen area, without a visa⁴. Considering these scenarios and especially the fact that Kosovo’s population is, in a general way, exceptionally hopeful in relation to the possibility to acquire the European membership status in a near future with 90% of citizens posed in favor of this chance⁵, the aim of this writing is to analyze the current position and prospects of European Union instances on these amalgamation aspirations. Therefore, the focus of this study are Kosovo’s quest for EU full membership and the communitarian perspectives for future expansion of the continental bloc according to the EU’s enlargement strategy presented on February 6, 2018 during the plenary session of the European Parliament in Strasbourg. Based on an exploratory research made by using specialized literature and on an essay-type methodology it is expected that this study may contribute to a more in-depth reflection on Kosovars’ ambitions regarding the EU (not so foreseeable, as we will argue) future membership.

Expanding the Union: a historical overview

The European process of integration is an unparalleled project founded on the vision of a renewed and invigorated Europe without the old divisions from the past and unite around a set of common goals and institutions. Its expansion was made possible due a series of enlargements and through the consolidation of peace and prosperity on the ‘oldest-old Continent’ and today, more than sixty years after its factual gestation –

¹ ASSEMBLY OF THE REPUBLIC OF KOSOVO – *Kosovo Declaration of Independence*. [On-line], 2008. [Retrieved June 30, 2018], from https://www.assembly-kosova.org/common/docs/Dek_Pav_e.pdf

² HEHIR, A. – Kosovo is still locked out of the EU ten years after declaring independence – why?. *The Conversation*. [On-line], February 6, 2018. [Retrieved June 30, 2018], from <http://theconversation.com/kosovo-is-still-locked-out-of-the-eu-ten-years-after-declaring-independence-why-91869>

³ IDEM, IBIDEM.

⁴ PALOKAJ, A. – *Kosovo-EU Relations: The History of Unfulfilled Aspirations?*. Pristina: Kosovo Foundation for Open Society, 2013, p. 6.

⁵ MARTINO, F. – EU enlargement: a new strategy, with hands by the brakes. *Osservatorio Balcani e Caucaso, Transeuropa*. [On-line], March 1, 2018. [Retrieved June 30, 2018], from <https://www.balcani-caucaso.org/eng/Areas/Serbia/EU-enlargement-a-new-strategy-with-hands-by-the-brakes-186173>

and despite the multiple shadows that lie on the horizon – there is no doubt, as noted by Zacarias that:

[...] the European integration process is among the most successful peace projects in contemporary world history, if not the best of them all. [As a matter of fact] formerly hostile countries, confronted by devastating conflicts now live peacefully and share common values. Now they are building together an ever-growing economic union, a genuine European citizenship, a coherent set of rules applicable to all Member States and they are strengthening a set of supranational institutions responsible for preserving the common interest.⁶

Agreeing with this perspective and complementing it with the thinking of many other enthusiastic subject matter experts, we can then consider the European experience of integration as the “last utopia of international relations”, through which was possible to put an end to a multiseular history of fratricidal wars, hatreds and rivalries that had led, more than once, Europe to the ruin⁷. In fact, this intention to make war both unthinkable and materially inconceivable was the basic priority of the six countries that took place in the treaty that established the forerunner of the European Union – the European Coal and Steel Community (ECSC): France, West Germany, Italy, Belgium, the Netherlands and Luxembourg. Without ever being conceived as a ‘one-to-one’ venture, since it was established, that original community has evolved significantly, becoming the EU in 1992 which nowadays gathers almost thirty States: its borders are now the Atlantic Ocean, the Barents Sea, Russia, the Asian and African shores.

As known, after the creation of the ECSC, as a sectorial economic community aimed at the common management of certain important raw materials for the war industry, the first enlargement took place in 1973 with the entry of new states to that ‘club of six’: Denmark and United Kingdom. Being the closest neighbor of the UK, Ireland joined at the same time. The next new member was Greece, becoming the 10th member state in 1981, followed by Spain and Portugal in 1986⁸. Already after the signing of Maastricht Treaty of February 7, 1992 which consecrated the name and established the European Union as we know it today, EU enlargement took place in three different stages. The first one took place in 1995 with the accession of Austria, Finland and Sweden,

⁶ ZACARIAS, A. P. – O Alargamento da União Europeia em tempos de novos desafios. In Dane, F. (ed.). *A União Europeia alargada em tempos de novos desafios*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2014. pp. 63-68.

⁷ LESSA, A. C. – A construção da Europa: a última utopia das relações internacionais. Brasília: IBRI, 2013, p. 15.

⁸ LAERMANS, H. and ROOSENS, P. – The enlargement of the European Union. *Ekonomika Praksa DBK GOD XVIII. 2*. [On-line], 2009, pp. 397-410. [Retrieved June 30, 2018], from <https://pt.scribd.com/document/250748300/The-Enlargement-of-the-EU>

while the second one was completed on May, 2004, bringing the number of Member States to twenty-five with the accession of Cyprus, Czech Republic, Estonia, Hungary, Latvia, Lithuania, Malta, Poland, Slovakia and Slovenia. This one was an unblemished enlargement towards Eastern Europe and clearly the largest in the EU's history, not only in terms of territory and number of states, but also in terms of population. Three years later, and part of the same 'wave', was the accession of the States of the Balkan Peninsula – Bulgaria and Romania – in 2007. These countries were unable to join in 2004 and according to the Commission, constitute part of the fifth enlargement although in many analysis it is referred to as the sixth. Lastly, on July 1, 2013 Croatia joined to the EU as its 28th Member State while the European Union remains open to any country wishing to become part of it as long as they respect its values in order to the continuous growth of the European project as well as the expansion of the area of peace, stability and prosperity that characterizes it and as a model of integration that it is.

In the meantime, in the growing body of literature on the EU and among its many scholars, it is quite consensual the understanding that through this process of expansion, the EU has been accomplishing countless achievements⁹. In fact, from the institution's point of view and considering it as a whole, through the gradual inclusion of new members, EU has been able to reaffirm the fundamental values that underpin it: freedom, democracy, the rule of law, respect for human rights and for the dignity of every single human being¹⁰. Its continuous growth is also, in an historical perspective, a unique endeavor to promote the integration of the Continent in a peaceful manner. In reality, it represents the materialization of a historical effort to promote and achieve the objective to establish a sort of 'common house' guided by the principles of cooperation and mutual interdependence between all its components, as well as by economic (e.g.: the elimination of customs barriers) and political goals (e.g.: ensuring the peace and a harmonious coexistence within its geographical coordinates) although, realistically, the chasing of these purposes always faced some obstacles (e.g.: the opposition and contestation of the so-called 'Eurosceptic')¹¹. Likewise, and still from the same point of view, the expansion allows to place the EU, not only in a better position to respond to the multiple challenges arising from the process that has been called globalization, but also in a better *locus* to face major international problems (e.g.: contemporary forms of slave labor, trafficking in human beings, organized crimes, terrorism, etc.) in a more effective way by sharing communal rules and through concerted decision-making practices,

⁹ NUROGLU, E. and KURTAGIC, H. – Costs and Benefits of the EU Enlargement: The impact on the EU and SEE Countries. *Journal of Economic and Social Studies*. [On-line] 2 (2), 2012, pp. 41-64. [Retrieved June 30, 2018], from <https://mpira.ub.uni-muenchen.de/54741/>

¹⁰ ZACARIAS, A. P. – O Alargamento da União Europeia..., pp. 63-68.

¹¹ European Commission – *Five years of and enlarged EU: economic achievements and challenges*. [On-line] Brussels: Directorate-General for Economic and Financial Affairs, 2009. [Retrieved June 30, 2018], from http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication14078_en.pdf

consolidating itself, in this way, as an ‘unidentified political object’ or – if we prefer – a novel political entity with a well-recognized international reputation¹². Following this approach, the communitarian instances referred to the enlargement as “the Union’s most successful foreign policy instrument”¹³. Additionally, some academics often refer to it as the praiseworthy concretization of a vision – the vision of the founding fathers which made possible different peoples of Europe coexist in an institutional framework that leads them to work together towards a shared project of security, development and prosperity in an atmosphere of peace and stability¹⁴. Besides the reasons evocated, and in parallel, EU enlargement also benefits the States involved. As a matter of fact, once they access to the EU, they are part of a family of democratic European countries committed to glue together on essential questions concerning their common future¹⁵. Moreover, enlargement helps them to reform their institutions and develop their communities and cultures¹⁶. In another front, economically, the access to the single market of the Union is too of huge importance: it represents an impetus to the reconstruction and modernization of the economies, creates export and investment opportunities, thus more jobs for the citizens while it led to improve living standards¹⁷. A comprehensive survey on the impact of the EU enlargement on the Member States can be found in Avery, Faber & Schmidt¹⁸ which analyzes the effects of accession and membership in this vertical dimension, mostly on the states of the latest waves of accessions. In a similar scrutiny, in its “*Five years of an enlarged EU*” report’s¹⁹, the Commission reviews EU enlargement in 2004/2007 concluding it was an overall success for the EU and its citizens, as well as to the new and old members. Thus, the lesson that can be drawn from these analyses is that enlargement can be seen as “a key transformational force” or a “driving force for the reforms” inspiring political and economic changes among those who join²⁰. Taking these considerations into account, despite some remaining skeptical about its benefits and in the primary years of this twenty-first century “European integration is

¹² IDEM, IBIDEM. .

¹³ COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES – *Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relation with our Eastern and Southern Neighbours*, [On-line], 2003. [Retrieved June 30, 2018], from http://eeas.europa.eu/archives/docs/enp/pdf/pdf/com03_104_en.pdf

¹⁴ FAUSTINO, P. (coord.) – *O alargamento da União Europeia e os Media: impactos no sector e nas identidades locais*, Lisboa: Media XXI / Formalpress – Publicações e Markting, Lda., 2006.

¹⁵ EUROPEAN COMMISSION – *Good to know about EU Enlargement*, [On-line]. Brussels: European Commission – Directorate General for Enlargement, 2009. [Retrieved June 30, 2018], from https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/publication/screen_mythfacts_a5_en.pdf

¹⁶ ZACARIAS, A. P. – *O Alargamento da União Europeia...*, pp. 63-68.

¹⁷ NUROGLU, E. and KURTAGIC, H. – *Costs and Benefits of the EU Enlargement...*, pp. 45-67.

¹⁸ AVERY, G., FABER, A. and SCHMIDT, A. (ed.) – *Enlarging the European Union: Effects on the new member states and the EU*. Brussels: Trans Europe Policy Studies Association, 2009.

¹⁹ EUROPEAN COMMISSION – *Five years of and enlarged EU...*

²⁰ IDEM, IBIDEM.

generally seen as not being on the best shape”²¹, it seems then to make sense to refer the EU process of expansion as a ‘win-win project’; an “enriching experience” for all involved²².

Steps towards joining

Conceived as a union that aim to improve political and economic circumstances to deliver peace, stability and prosperity, the European Union has been over the decades a strong pole of attraction for several countries. However, despite membership in the EU is “a choice of free and democratic nations who decide to share the European identity and to pool their sovereignty under the EU”, accession of new members is not automatic²³. In fact, “it depends on the adequate preparation of the applicant country and on the EU’s capacity to integrate new members”²⁴. Furthermore, some countries may one day aspire to accession, but most of them – as those in North Africa between Morocco and Egypt for example, whose belonging to the African Continent is indisputable – will never be part of it, at least because of geographical imperatives. Nevertheless, to the vast majority of other countries who are not excluded for that reason and that are strongly aligning with European standards, the simple intention of applying for EU membership and receiving candidate status implies a long and rigorous journey²⁵. Standing briefly on this point, it is appropriate to emphasize that the beginning of Article 49 of the Treaty on the European Union specifies that:

Any European state which respects the values referred to in Article 2 and is committed to promoting them may apply to become a member of the Union. The European Parliament and national parliaments shall be notified of this application. The applicant state shall address its application to the Council, which shall act unanimously after consulting the Commission and after receiving the assent of the European Parliament, which shall act by an absolute majority of its component members.

²¹ HOTI, A. and GERGURI, D. Media Freedom – A Challenge in Kosovo’s European Integration Process. *Europolity*. 9 (2), 29-46. [On-line], [Retrieved June 30, 2018], Available at https://www.researchgate.net/publication/289529488_MEDIA_FREEDOM_-_A_CHALLENGE_IN_KOSOVO%27S_EUROPEAN_INTEGRATION_PROCESS

²² ZACARIAS, A. P. – O Alargamento da União Europeia..., pp. 63-68.

²³ EUROPEAN COMMISSION – *Enlargement – Stabilization and Association Process*. [On-line], 2016. [Retrieved June 30, 2018], from https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/glossary/terms/sap_en

²⁴ IDEM, IBIDEM.

²⁵ NUROGLU, E. and KURTAGIC, H. – Costs and Benefits of the EU Enlargement..., pp. 45-67.

Article 49 provides then the legal basis for a country to join the EU while the remainder of it specifies the legal procedure to be followed. Roughly speaking, it establishes some explicit criteria that a country must meet to be eligible to apply for EU membership²⁶. First of all, the aspirant member must be a “European state” and this conceptualization should be accurately analyzed. As Dessus et al. explains, “[t]wo sub-criteria seem to be contained in these two words”²⁷: the applicant entity must be a “state” and “European”, which most likely seems to refer to the recognition status and to historical and cultural ties to the European continent as well as geographic location. Secondly, it must respect and uphold the common values of the Member States set out in Article 2. These are the respect for human dignity, freedom, democracy, equality and the rule of law, as well as the respect for human rights of persons belonging to minorities and respect for a pluralistic society and for non-discrimination, tolerance, justice, solidarity and equality between women and men (article 2 of the Treaty on the European Union).

Despite not being explicit in the Treaties, the applicant must also satisfy the EU eligibility conditions, referred to as the Copenhagen criteria. Thus, countries wishing to join need to have: (i). stable institutions guaranteeing democracy, the rule of law, human rights, and respect for protection of minorities; (ii). a functioning market economy and the capacity to cope with competition and market forces in the EU; (iii). the ability to take on and effectively implement the obligations of membership, including adherence to aims of political, economic, and monetary union (*acquis communautaire*)²⁸.

The European Council that took place in Madrid in December 1995, “shifted the EU policy firmly towards enlargement” and also added that the candidate country must be able to apply EU law, as well as, to ensure that the EU law transposed into national legislation is effectively implemented through appropriate administrative and judicial structures²⁹.

For the Western Balkan countries, in addition to the three Copenhagen criteria, other membership conditions were set out in the so-called Stabilization and Association Process (SAP), launched in 1999. The European Commission defines it as “the European Union’s policy towards Western Balkans, established with the aim of eventual EU membership”³⁰ and, in simple terms, these additional conditions relate primarily to regional cooperation and good neighborly relations.

²⁶ DESSUS, Z., MERJA, A., REXHA, A. and STRATULAT C. – Kosovo’s EU candidate status: a goal within reach? Discussion paper. *European Policy Centre*, [On-line], 2017. [Retrieved June 30, 2018], from http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_7812_kosovoseucandidatestatus.pdf?doc_id=1873

²⁷ IDEM, IBIDEM.

²⁸ STAAB, A. – *The European Union Explained: institutions, actors, global impact*. 2nd Edition. Bloomington: Indiana University Press, 2011.

²⁹ HOTI, A. and GERGURI, D. Media Freedom – A Challenge in Kosovo’s..., p. 1011.

³⁰ EUROPEAN COMMISSION – *Enlargement – Stabilization and...*

Regarding the legal procedure to be followed, in synthesized terms, once the Council unanimously agrees to begin with the accession negotiations, discussions may be formally opened³¹. The negotiation has several separate policy areas, called *chapters of the acquis* (presently 35). They form the basis of the accession negotiations for each candidate country and each candidate proceeds separately from one stage of the process to the next. As observed by the authors that we have been following in this point, “thanks to this process, the prospect of accession acts as a powerful incentive for reforms, providing simultaneous benefits to the EU and to its acceding members”³². When negotiations are concluded to the desired level for both sides, a comprehensive Draft Accession Treaty is then submitted for approval by the three communitarian instances involved: the Council of the EU, the European Commission and the European Parliament. If approved, the treaty is signed and then ratified. Once the ratification process is done, the treaty enters into force and the candidate country becomes an EU Member State³³. As may result from this prior analysis, the accession process is not an easy one, since once a country submits an application to the Council of the EU, it activates a sequence of procedures that may, or may not, result in the country being admitted as a member³⁴. Even so, that inherent uncertainty does not limit ambitions.

Kosovo as a member of the Union: a goal within reach?

With regard to Kosovo, ever since its declaration of independence, this inauspicious corner of Europe that has been at the center of some of the most controversial episodes in the post-Cold War era, has been fully committed to the process of European integration with the clear purpose of joining the EU; “an objective which is quite often shown by the political leaders of Kosovo”³⁵.

In several studies dealing with these ambitions, some researchers point to the attractiveness that European Union could possibly have for Kosovo and to the very advantages that may derive from EU membership³⁶. After all, as we already have seen, belonging to the Union aggregate a set of benefits to those who accede. As such, faced with high unemployment, widespread corruption and organized crime, uneven economic development, significant hindrances to its further integration into Western political, economic and military structures, highly restrictive freedom of movement within

³¹ NUROGLU, E. and KURTAGIC, H. – Costs and Benefits of the EU Enlargement..., pp. 45-67.

³² IDEM, IBIDEM.

³³ IDEM, IBIDEM.

³⁴ IDEM, IBIDEM.

³⁵ HOTI, A. and GERGURI, D. Media Freedom – A Challenge in Kosovo's..., p. 1011.

³⁶ HEHIR, A. – Kosovo is still locked out of the...

Europe, as well as many other internal challenges as the fragile peace between Kosovars and ethnic Serbs in the north of the country, for Kosovo, EU membership could not only signify a positive boost against its perennial problems through a successful institutional and economic progress, but also the “recognition that has become a political player in Europe”³⁷. It is thus evident that the European Union may represent a wide array of positive opportunities for the country. Such a perception is equally shared by a large number of kosovar citizens as reflected in the answers evaluated in several opinion studies published in recent years by well-established institutes as well as business research and consulting firm companies based in Pristina, such as Ubo Consulting, the Research Institute of Development and European Affairs and the Pristina Institute for Political Studies³⁸. According to those studies, kosovar citizens point between the most important benefits deriving from EU membership “the right and freedom to travel, study, work and live anywhere in the European Union, which has been always the top choice ranging from 58% (2014) to a 77% (2012), with the latest result standing at 70% (2015)” (*idem*). Also, according to Cucchi, “[a] better quality life (57%), better future (56%), more jobs (45%), and improved economic situation (40%) have been other high-selected options among citizens”³⁹.

Considering these aspirations, and in order to consolidate them, several steps to draw near the European Union have been taken over the past years by Kosovo’s representatives. The region’s latest achievement and one of the “most significant steps so far between the EU and Kosovo in legal terms”, has been the signing of the Stabilization and Association Agreement (SAA) on 27 October 2015⁴⁰, that establishes, for the first time, a “contractual relationship” between the EU and Kosovo, entailing mutual rights and obligations for both entities⁴¹. As stated by the Council of the EU, its objective is to “support Kosovo’s progress on its European path”, helping the region to make the necessary reforms to align itself with EU standards as well as creating a wide array of economic and commercial opportunities⁴². Since most Balkan countries formally submitted a EU membership application shortly before or after their respective SAAs ente-

³⁷ DESSUS, Z., MERJA, A., REXHA, A. and STRATULAT C. – Kosovo’s EU candidate status...

³⁸ CUCCHI, U. – *Kosovo, European Integration and the SAA: An analysis of citizens’ perceptions*. Pristina: Prishtina Institute for Political Studies, [On-line], 2017. [Retrieved June 30, 2018], from <http://www.legalpoliticalstudies.org/wp-content/uploads/2017/11/GLPS-Kosovo-European-Integration-and-the-SAA-An-analysis-on-citizens%E2%80%99-perceptions.pdf>

³⁹ IDEM, IBIDEM.

⁴⁰ PALOKAJ, A. and TUHINA, G. – *The Upshot of the SAA: Kosovo-EU relations*. Pristina: Kosovo Foundation for Open Society. [On-line], 2017, [Retrieved June 30, 2018], from http://kfos.org/wp-content/uploads/2016/11/MSA-ENG_TEXT-2.compressed.pdf

⁴¹ COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION – *Stabilisation and Association agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community, of the one part, and Kosovo*, of the other part*, [On-line], 2015. [Retrieved June 30, 2018], from <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10728-2015-REV-1/en/pdf>

⁴² IDEM, IBIDEM.

red into force, according to Dessus et al., “[t]he SAA is also commonly consider to be the formal step that precedes the launch of an EU membership application”⁴³. Stressing its importance Palokaj & Tuhina, state that:

With this agreement Kosovo closes the long and difficult process of establishment of contractual agreements with the EU. Kosovo gains huge opportunities to access the EU market, and both the numerous opportunities that this agreement provides and its implementation will result in reforms that will change the country and the society for better. The EU too closes a long process that started with Zagreb Summit in autumn 2000. In this summit, the SAA process was initiated and the European perspective of the region was declared, conditioned on regional cooperation⁴⁴.

Entered into force on April 1, 2016, this agreement undoubtedly has “historical significance” by opening a new phase in the EU-Kosovo relationship⁴⁵.

However, it is important to note that, with its statehood being disputed, there are some hurdles that block Kosovo path to success in the aiming to reach its goal to apply for EU membership and receive the candidate status⁴⁶. The very first of them is related to its limited sovereignty. This is primarily suggested by the fact that Article 49 of the Treaty on European Union seems to impose a condition that Kosovo is unable to meet, that is being qualified as a “state”⁴⁷. As is Known, with five EU member states refusing to recognize it as a State – therefore, as a subject of international law with personality and power to conclude treaties –, namely Cyprus, Greece, Romania, Slovakia and Spain, Kosovo does not fulfil the “state” requirement and this multiple lack of recognition by these five EU members complicate the process of Kosovo’s membership of the large EU family⁴⁸. There are several reasons for this, such as a non-fully empowerment to deal with all the aspects of EU enlargement (such as the rule of law); or the impossibility to signing legal agreements⁴⁹. The EU, fully aware of this dilemma, was striven to overcome this impasse by attacking it from a technical angle. Appart from the pressures from the European Parliament, which constantly calls upon the five member states to recognize Kosovo without further ado, a clear proof of this effort was the very

⁴³ DESSUS, Z., MERJA, A., REXHA, A. and STRATULAT C. – Kosovo’s EU candidate status..., p. 2.

⁴⁴ PALOKAJ, A. and TUHINA, G. – *The Upshot of the SAA* ..., p. 5.

⁴⁵ IDEM, IBIDEM.

⁴⁶ DESSUS, Z., MERJA, A., REXHA, A. and STRATULAT C. – Kosovo’s EU candidate status..., p. 11.

⁴⁷ IDEM, IBIDEM.

⁴⁸ HOTI, A. and GERGURI, D. Media Freedom – A Challenge in Kosovo’s..., p.1019.

⁴⁹ KOETH, W. – *La Bosnie, le Kosovo et l’UE: une adhésion est-elle possible en l’absence d’une pleine souveraineté?* [On-line], 2012, [Retrieved June 30, 2018], from https://www.eipa.eu/wp-content/uploads/2017/11/WKO_Eipascope2012_1_FR.pdf

SAA. In fact, the SAA with Kosovo is different from SAAs established by the EU with others Balkan states⁵⁰. Generally speaking, it includes the same things as other agreements, but there is an important distinction: it was only signed by EU Council and not by individual member states⁵¹. However, and although the EU makes great efforts to not discuss the Kosovo's status a lot, it should not be forgotten that "the presence of [an] asterisk in the treaty seems to suggest that Kosovo's peculiar statehood may resurface in its pursuit of EU membership"⁵². Nowadays, there are some arguments according to which Kosovo can in fact begin the procedure of obtaining EU's candidate status even without being recognized by all member states. However, it should not be forgotten, that at the beginning of his term, the EU Enlargement Commissioner Johannes Hahn, has answered negatively to the question of whether Kosovo could be a candidate for accession to the EU without being recognized by all member states. Bearing in mind this statement (assuming that it remains valid) and the fact that "it is not expected that the member states that have not yet recognized Kosovo will soon take such a step, or at least not all five of these member states", specially Spain due to its domestic situation, which has worsened following the referendum on Catalonia independence, we can then consider the non-recognition by the mentioned five EU member states, as one of the biggest problems on Kosovo's path towards the EU⁵³. But if this is a legal question of undoubted importance, there are other larger challenges possibly blocking Kosovo's near future accession, since the region still seems to be a bit far from fully meeting all membership criteria. About this matter, in order to evaluate how far Kosovo has gone in complying with the membership criteria, every year the European Commission publishes the findings of the Progress Reports on Kosovo. Based on the conclusions exposed on Kosovo's 2018 Report⁵⁴, let us now briefly analyze and present some of them in the political sphere, although it should not be overlooked that the political criteria are not everything that Kosovo has to meet before it can join the EU.

- i. With regard to the functioning of its democratic institutions, Kosovo have been experiencing some institutional blockades. In this report the European

⁵⁰ PALOKAJ, A. and TUHINA, G. – *The Upshot of the SAA: Kosovo-EU...*

⁵¹ Idem, ibidem.

⁵² DESSUS, Z., MERJA, A., REXHA, A. and STRATULAT C. – Kosovo's EU candidate status..., p. 5.

⁵³ TUHINA, G. and PALOJAK, A. – *New Momentum in EU Enlargement: Kosovo's Potential Benefits*. Pristina: Kosovo Foundation for Open Society. [On-line], 2018. [Retrieved June 30, 2018], from http://kfos.org/wp-content/uploads/2018/02/EN_Punimi-Momenti-i-Ri.pdf

⁵⁴ As noted by the European Commission: "[t]his report covers the period from October 2016 to February 2018. It is based on input from a variety of sources including contributions from the government of Kosovo, the EU Member States, European Parliament reports and information from various international and non-governmental organizations", Cfr. EUROPEAN COMMISSION – *Kosovo* 2018 Report* [On-line], 2018. Retrieved June 30, 2018, from <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-kosovo-report.pdf>

Commission puts in evidence that the continuing political fragmentation and polarization, as well as the frequent absence of parliamentarians from plenary sessions or the obstructive behavior by some of them is adversely affecting the role of the country's highest institution – the Assembly – and its impacting the effectiveness of the government. Furthermore, after the latest elections, held in June 2017, “the new ruling coalition has had limited success in bringing forward EU related reforms and building consensus on key strategic issues for Kosovo”⁵⁵.

- ii. Furthermore, Kosovo has not yet managed to adopt an effective electoral reform. Problems highlighted in the 2018 Progress Report concerns, among other relevant issues, the lack of transparency in political financing that undermine the integrity of the political process and “continues to expose the democratic process to significant risks of corruption and undue influence”⁵⁶.
- iii. As Kochenov states, “the assurance of democracy and the Rule of Law is unthinkable without the participation of the executive”⁵⁷. Then, the functioning of the executive is crucial. In relation to this issue, the 2018 Report mostly concentrates on the necessity to improve the parliamentary oversight of the executive, since this “remains weak”⁵⁸.
- iv. Since an empowered civil society is too a crucial component of any democratic system, the 2018 Report highlights the progress made over the years at the level of cooperation between the central government and civil society, but stresses the need of a strategy to ensure a meaningful involvement and cooperation also at local level.
- v. Regarding the reform of public administration, the Progress Report concludes that Kosovo has reached a level of preparation, especially with the review of agencies and (semi)independent bodies. However, “[t]he continued politicization of the public administration remains a concern, and adversely affects the efficiency and professional independence of the public administration”⁵⁹.
- vi. In parallel, the rule of law continues to be one of the biggest problems facing Kosovo. The 2018 Report notes little progress has been made in Kosovo's judicial system and, according to the European Commission:

⁵⁵ IDEM, IBIDEM.

⁵⁶ IDEM, IBIDEM.

⁵⁷ KOCHENOV, D. – *EU Enlargement and the Failure of Conditionality: Pre-accession conditionality in the field of democracy and the rule of law*. Hague: Kluwer Law International, 2008.

⁵⁸ EUROPEAN COMMISSION – *Kosovo* 2018 Report...*

⁵⁹ IDEM, IBIDEM.

“Kosovo’s judicial system is at an early stage”⁶⁰. The same conclusion was drawn from the previous report of 2015, which seem to suggest that little or no progress has been made until now. In fact, among other things, the 2018 report criticizes the administration of justice and is concerned with political interference in the judicial structures.

- vii. Fighting corruption is another priority for institutions of Kosovo. In this area, the European Commission finds that Kosovo is also at an “early stage”, and despite some progress was made in the past few years to combat this phenomenon, “[c]oncerted efforts are needed to tackle this problem in a comprehensive and strategic matter”⁶¹. The corruption problem in Kosovo is also highlighted for United States ambassador to Kosovo, Greg Delawie, who states that corruption blocks democracy, negatively impacts economic development and increases social inequality. Then, a comprehensive and strategic approach is still necessary to ensure real results in fighting the endemic corruption in the region.
- viii. A very similar evaluation was given regarding the fight against organized crime. According to the Commission, in this area Kosovo is still at an early stage and despite it is noted that “[s]ome progress was made with the track record on high level corruption and organized crime cases” stands out the fact that “[t]he Kosovo authorities need to be more effective in their efforts to fight money laundering and the relevant law should be brought in line with EU *acquis* and international standards”⁶².
- ix. The Kosovan legal framework guarantees the protection of fundamental and human rights in accordance with European standards found in the Convention for the protection of various human rights in Article 22 of the Constitution of Kosovo. However, according to 2018 Report “additional efforts are needed regarding enforcement”⁶³. The denial of rights of persons belonging to minorities, including Roma and Ashkali and displaced persons or gender-based inequality are some of the gaps the Progress Report highlights, which also requires compliance with the precise human rights strategies and legislation.
- x. Also in the area of human rights, a critical situation is emerging regarding the freedom of expression where the Progress Report emphasizes the fact that the progress recorded in this field is still not enough. In fact, despite Kosovo benefiting from a pluralistic and lively media environment, accor-

⁶⁰ IDEM, IBIDEM.

⁶¹ IDEM, IBIDEM.

⁶² IDEM, IBIDEM.

⁶³ IDEM, IBIDEM.

ding to the Commission, “threats and attacks against journalists have continued”⁶⁴. Alongside this, the Kosovan Assembly has shown “limited commitment to finding a solution for sustainable funding of public broadcaster, leaving it vulnerable to political pressure”⁶⁵. This is not a matter of minor of importance. As we are pertinently reminded by Hoti and Gërguri:

“Media freedom is an important challenge for any country that aspires to join the EU, not only because freedom of the press is a fundamental right and one of the values of the European Union, but also because freedom of the media is considered an indicator of a country’s democracy. The media play a major role in the functioning of democracy in providing the right information, creating transparency and making the public ‘the supervisor’ of the work of government and political institutions – namely, by fulfilling the role of journalism as a ‘watchdog’, especially through what is called investigative journalism”⁶⁶.

Reflecting on the findings described above and on what they disclose, it seems to manifest that that Kosovo still has a long way to go in terms of undertaking structural reforms and various obstacles to overcome in order to move forward along its European path and, eventually, accede to the European Union. This seems to be too the current position of EU’s instances on Kosovars’ ambitions regarding the EU future membership. The last event proving this conclusive approach is the EU’s new enlargement strategy, entitled “*A Credible Enlargement Perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans*”, adopted by the European Commission on February 6, 2018. With it, the EU is preparing itself to open its doors to several countries in Western Balkans: Serbia, Macedonia, Albania, Montenegro, and Bosnia and Herzegovina and, in addition to these, also Kosovo. However, the EU Commission makes it very clear what route is necessary to undertake until a possible accession to the European Community and this new approach to the Western Balkans, by no means signifies an easy ride. In fact, in order to take advantage of what the Commission calls a “historic window of opportunity”, the region’s leaders are tasked to “urgently redouble their efforts, address vital reforms and complete their political, economic and social transformations, bringing all stakeholders on board from across the political spectrum and from civil society”⁶⁷. Additionally, the European Commission also highlights that, despite the evidence of

⁶⁴ IDEM, IBIDEM.

⁶⁵ IDEM, IBIDEM.

⁶⁶ HOTI, A. and GERGURI, D. Media Freedom – A Challenge in Kosovo’s..., p.1019.

⁶⁷ EUROPEAN COMMISSION – *A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans*, [On-line], 2018. [Retrieved June 30, 2018], from https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans_en.pdf

some progresses, all WB6 countries, Kosovo included, still have a lot of work to do, since there are still clear “links with criminality and corruption at every level of administration”, “widespread sense of injustice”, “political interference and control of the media”, and a lack of “functioning market economies”⁶⁸. As such, and considering the findings of the 2018 Progress Report, Kosovo should do its utmost to deliver tangible reforms, strengthen institutions and enforce the rule of law, since it is facing many considerable internal problems in the areas of rule of law, electoral reform, reform of the public administration, the fight against both organized crime and corruption, media relations and civil society’s involvement in decision-making, and so on. But if in one hand, the EU’s new enlargement strategy made clear that accession to the European Union cannot be won without building strong and independent institutions, working toward greater transparency in public procurement, and also without the elimination of organized-crime networks that are still made as powerful players in the region, this new document also shows – in a positive interpretation – that the EU has maintained its support for the future of the region as an integral part of the EU, since the strategy envisages that Kosovo, alongside the others aspirant countries, could achieve accession as member of the EU. After all, “European institutions have confirmed on numerous occasions that, much like its Balkan neighbors, «Kosovo is Europe»”⁶⁹.

Nonetheless, this EU’s new strategy does not pose a tangible promise that the EU door is open to Kosovo in an immediate future. In fact, the European Union’s approach towards Kosovo is “the least clear in terms of countries in the region”⁷⁰. Analyzing it, the strategy specifically refers to Kosovo only in the context of the dialogue with Serbia. In this sense the strategy calls for “a full and comprehensive normalization of relations”, adding that a comprehensive normalization of relations between Kosovo and Serbia “in the form of a legally binding agreement” is urgent and crucial so that Serbia and Kosovo can advance on their respective European paths⁷¹. This is mainly suggested because the relations between the Serbia and Kosovar governments are still tense, with the former remaining firm in its decision to not recognize an independent Kosovo, often using heated rhetoric when it comes to the region. Then, for Kosovo, perhaps the most important EU’s effort concentrated in the strategy is the insistence to “overcoming the legacy of the past, by achieving reconciliation and solving open issues well before their accession to the EU”. And Brussels believes that this must be done in such a way that both parties “can advance on their respective European paths”⁷².

⁶⁸ IDEM, IBIDEM.

⁶⁹ DESSUS, Z., MERJA, A., REXHA, A. and STRATULAT C. – Kosovo’s EU candidate status..., p. 2.

⁷⁰ TUHINA, G. and PALOJAK, A. – *New Momentum in EU Enlargement...*, p. 14.

⁷¹ EUROPEAN COMMISSION – *A credible enlargement...*

⁷² IDEM, IBIDEM.

Furthermore, the document sets a clear schedule for only two candidate countries, stating that Montenegro and Serbia should be ready for membership in 2025. Albania and Macedonia, in turn, are expected to start negotiations soon. In other respects, the document is ambiguous about other countries' priorities and timetables for the EU integration process, offering opening of the accession negotiations for Bosnia and Herzegovina only by 2023 and giving no date at all for Kosovo. Additionally, the strategy provides no definition on the status of a Candidate Country for membership, continuing to address Kosovo with an asterisk (*) without prejudicing the various positions regarding the political status of Kosovo and in accordance with UN Resolution 1244/1999 and the ICJ Opinion on the Kosovo Declarations of Independence.

Regardless of difficulties and realities, the Kosovar authorities should not fade in their efforts. After all, as Martino points: "[t]he EU's new strategy represents an important step, most of all for the political message it sends to the region"⁷³. Even with the severe tone of one who is indisposed to tolerate new members who are not up to the challenge "Brussels is reigniting hopes"⁷⁴. Kosovo should then seize the opportunity to secure a legally binding agreement that resolves its disputes with Serbia and, of equal importance, should implement reforms, strengthen institutions and enforce the rule of law in order to meet EU eligibility conditions. These well-known objectives clearly stand in Kosovo's way ahead. It is up to Kosovo to accelerate, satisfy and implement them.

Conclusions

In fulfillment of our general objective, we can conclude that the expansion of European Union is the most visible aspect of the successful transposition, to other countries, of the European model and the values that composed it: democracy, the rule of law, protection of human rights as well as the consolidation of peace and security.

More than ten years after its independence, Kosovo is not a member of the EU, but aspires to join. However, the long road to the EU membership is well-known.

As discussed, the European Union has naturally its own concerns about Kosovo's prospective membership. In this sense, the communitarian instances warned about the unsatisfactory rule of law in the region, citing lack of judicial independence, and has criticized the country's limited results in the fight against organized crime as well as corruption. In addition, it calls for institutional improvements such as electoral reforms and changes in public administration.

⁷³ MARTINO, F. – EU enlargement: a new strategy, with...

⁷⁴ IDEM, IBIDEM.

Furthermore, Kosovo's long list of pending reforms, members of the EU are divided when it comes to Kosovo international status. Spain, Slovakia, Cyprus, Romania, and Greece do not recognize the country's 2008 independence and this multiple lack of recognition may complicate its pursuit of EU membership.

Taking into account the EU's renewed focus on enlargement, and in reading between the lines of the new strategy, high signs are given that the road ahead for the accession of Kosovo to the EU is still long, since the country lingers as the weakest link among all six Western Balkans hopeful candidates. However, the window of opportunity is here, and it must be seized by Kosovar authorities.

Bibliographic References

Assembly of the Republic of Kosovo – *Kosovo Declaration of Independence*. [On-line], 2008. [Retrieved June 30, 2018], from https://www.assembly-kosova.org/common/docs/Dek_Pav_e.pdf

EVERY, G., FABER, A. and SCHMIDT, A. (ed.) – *Enlarging the European Union: Effects on the new member states and the EU*. Brussels: Trans Europe Policy Studies Association, 2009..

COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES – *Wider Europe – Neighbourhood: A New Framework for Relation with our Eastern and Southern Neighbours*, [On-line], 2003. [Retrieved June 30, 2018], from http://eeas.europa.eu/archives/docs/enp/pdf/pdf/com03_104_en.pdf

COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION – *Stabilisation and Association agreement between the European Union and the European Atomic Energy Community, of the one part, and Kosovo*, of the other part*, [On-line], 2015. [Retrieved June 30, 2018], from <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10728-2015-REV-1/en/pdf>

CUCCHI, U. – *Kosovo, European Integration and the SAA: An analysis of citizens' perceptions*. Pristina: Prishtina Institute for Political Studies, [On-line], 2017. [Retrieved June 30, 2018], from <http://www.legalpoliticalstudies.org/wp-content/uploads/2017/11/GLPS-Kosovo-European-Integration-and-the-SAA-An-analysis-on-citizens%E2%80%99-perceptions.pdf>

DESSUS, Z., MERJA, A., REXHA, A. and STRATULAT C. – Kosovo's EU candidate status: a goal within reach? Discussion paper. *European Policy Centre*, [On-line], 2017. [Retrieved June 30, 2018], from http://www.epc.eu/documents/uploads/pub_7812_kosovoseucandidatestatus.pdf?doc_id=1873

EUROPEAN COMMISSION – *Five years of and enlarged EU: economic achievements and challenges*. [On-line] Brussels: Directorate-General for Economic and Financial Affairs, 2009. [Retrieved June 30, 2018], from http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/pages/publication14078_en.pdf

EUROPEAN COMMISSION – *Good to know about EU Enlargement*, [On-line]. Brussels: European Commission – Directorate General for Enlargement, 2009. [Retrieved June 30, 2018], from https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/pdf/publication/screen_mythfacts_a5_en.pdf

EUROPEAN COMMISSION – *Enlargement – Stabilization and Association Process*. [On-line], 2016. [Retrieved June 30, 2018], from https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/policy/glossary/terms/sap_en

EUROPEAN COMMISSION – *Kosovo* 2018 Report* [On-line], 2018. Retrieved June 30, 2018, from <https://ec.europa.eu/neighbourhood-enlargement/sites/near/files/20180417-kosovo-report.pdf>

EUROPEAN COMMISSION – *A credible enlargement perspective for and enhanced EU engagement with the Western Balkans*, [On-line], 2018. [Retrieved June 30, 2018], from https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/communication-credible-enlargement-perspective-western-balkans_en.pdf

FAUSTINO, P. (coord.) – *O alargamento da União Europeia e os Media: impactos no sector e nas identidades locais*, Lisboa: Media XXI / Formalpress – Publicações e Marketing, Lda., 2006. *GazetaExpress* (2018). Delawie: Corruption is deep rooted in Kosovo. 22 June 2018. Retrieved June 30, 2018 from <https://www.gazetaexpress.com/en/news/delawie-corruption-is-deep-rooted-in-kosovo-174249/>

HEHIR, A. – Kosovo is still locked out of the EU ten years after declaring independence – why?. *The Conversation*. [On-line], February 6, 2018. [Retrieved June 30, 2018], from <http://theconversation.com/kosovo-is-still-locked-out-of-the-eu-ten-years-after-declaring-independence-why-91869> Hoti, A. and

Gërguri, D. (2017). The Copenhagen Political Criteria for joining the EU: the case of Kosovo. *Teoria in Praksa*. 54 (6). Retrieved June 30, 2018, from <https://ssrn.com/abstract=3097791>

HOTI, A. and GERGURI, D. Media Freedom – A Challenge in Kosovo’s European Integration Process. *Europolity*. 9 (2), 29-46. [On-line], [Retrieved June 30, 2018], Available at https://www.researchgate.net/publication/289529488_MEDIA_FREEDOM_A_CHALLENGE_IN_KOSOVO%27S_EUROPEAN_INTEGRATION_PROCESS

KOCHENOV, D. – *EU Enlargement and the Failure of Conditionality: Pre-accession conditionality in the field of democracy and the rule of law*. Hague: Kluwer Law International, 2008.

KOETH, W. – *La Bosnie, le Kosovo et l’UE: une adhésion est-elle possible en l’absence d’une pleine souveraineté?*, [On-line], 2012. [Retrieved June 30, 2018], from https://www.eipa.eu/wp-content/uploads/2017/11/WKO_Eipascope2012_1_FR.pdf

LAERMANS, H. and ROOSENS, P. – The enlargement of the European Union. *Ekon. Misao Praksa DBK GOD XVIII*. 2. [On-line], 2009, pp. 397-410. [Retrieved June 30, 2018], from <https://pt.scribd.com/document/250748300/The-Enlargement-of-the-EU>

LESSA, A. C. – *A construção da Europa: a última utopia das relações internacionais*. Brasília: IBRI, 2013.

MARTINO, F. – EU enlargement: a new strategy, with hands by the brakes. *Osservatorio Balcani e Caucaso, Transeuropa*. [On-line], March 1, 2018. [Retrieved June 30, 2018], from <https://www.balcani-caucaso.org/eng/Areas/Serbia/EU-enlargement-a-new-strategy-with-hands-by-the-brakes-186173>

NUROGLU, E. and KURTAGIC, H. – Costs and Benefits of the EU Enlargement: The impact on the EU and SEE Countries. *Journal of Economic and Social Studies*. [On-line] 2 (2), 2012, pp. 41-64. [Retrieved June 30, 2018], from <https://mpira.ub.uni-muenchen.de/54741/>

PALOKAJ, A. – *Kosovo-EU Relations: The History of Unfulfilled Aspirations?*. Pristina: Kosovo Foundation for Open Society, 2013.

PALOKAJ, A. and TUHINA, G. – *The Upshot of the SAA: Kosovo-EU relations*. Pristina: Kosovo Foundation for Open Society. [On-line], 2017, [Retrieved June 30, 2018], from http://kfos.org/wp-content/uploads/2016/11/MSA-ENG_TEXT-2.compressed.pdf

STAAB, A. – *The European Union Explained: institutions, actors, global impact*. 2nd Edition. Bloomington: Indiana University Press, 2011.

TUHINA, G. and PALOJAK, A. – *New Momentum in EU Enlargement: Kosovo’s Potential Benefits*. Pristina: Kosovo Foundation for Open Society. [On-line], 2018. [Retrieved June 30, 2018], from http://kfos.org/wp-content/uploads/2018/02/EN_Punimi-Momenti-i-Ri.pdf

ZACARIAS, A. P. – O Alargamento da União Europeia em tempos de novos desafios. In Dane, F. (ed.). *A União Europeia alargada em tempos de novos desafios*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2014. pp. 63-68.

Artigo Recebido a 26 de janeiro de 2020 | Aceite a 19 de maio de 2020

(Página deixada propositadamente em branco)

