



GOVERNANÇA CLIMÁTICA EUROPEIA: PACOTES 2020 E 2030 E O ACORDO DE PARIS

ANGÉLICA SARAIVA SZUCKO¹

RESUMO

Este artigo tem o intuito de analisar a estratégia da União Europeia para a governança do clima, a partir de um *framework* que identifica a visão, as formas de interação social e os mecanismos de institucionalização do bloco na temática. Considerando sua atuação tanto regional, por meio dos Pacotes 2020 e 2030, quanto internacional, mediante a diplomacia climática na negociação do Acordo de Paris, demonstra-se que a União Europeia tem exercido um papel fundamental de liderança na governança do clima.

Palavras-chave: Governança Climática, União Europeia, Pacote Clima e Energia 2020, Pacote Clima e Energia 2030, Acordo de Paris.

ABSTRACT

European Climate Governance: 2020 and 2030 Packages and the Paris Agreement. This paper aims to analyze the European Union's strategy for climate governance based on a framework that identifies the vision, the forms of social interaction and the institutionalization mechanisms of the bloc on the theme. Considering its performance in the regional level, through the 2020 and 2030 Packages, as well as in the international level, through climate diplomacy in the Paris Agreement negotiation, we demonstrate that the European Union has been playing a key leadership role in climate governance.

Keywords: Climate Governance, European Union, 2020 Climate & Energy Package, 2030 Climate & Energy Package, Paris Agreement.

Histórico do artigo: recebido em 22-02-2018; recebido após revisão em 27-04-2018; aprovado em 28-04-2018; publicado em 08-05-2018.

¹ Professora na Universidade Federal de Goiás (UFG). Doutoranda na Universidade de Brasília (UnB). Brasil. E-mail: angelicaszucko@gmail.com.

1. INTRODUÇÃO

Devido ao expressivo impacto da ação humana no planeta Terra e no funcionamento de seus ecossistemas, grande parte da comunidade científica, entende que estaríamos vivenciando a passagem do Holoceno para o Antropoceno, conceito originalmente cunhado pelo químico vencedor do prêmio Nobel, Paul Crutzen, e pelo biólogo Eugene Stoermer. Considerando a intensidade da ação humana, os cientistas definiram nove fronteiras planetárias: mudanças climáticas; fluxos biogeoquímicos (ciclos do fósforo e do nitrogênio); perda de biodiversidade; acidificação dos oceanos; destruição do ozônio estratosférico; utilização da água doce; mudança do sistema terrestre, por exemplo, pelo desmatamento; poluição química; e carga atmosférica de aerossóis (Rockström et al., 2009). Essas fronteiras planetárias representam os grandes desafios atuais em relação ao meio ambiente.

No que se refere às mudanças climáticas, desde a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada em 1992, no Rio de Janeiro, quando a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC, em inglês) foi aberta à assinatura, há uma grande preocupação internacional com as emissões de gases de efeito estufa (GEE) e sua interferência no sistema climático do planeta. Nesse sentido, concluiu-se que os países deveriam assumir compromissos e obrigações para a redução das emissões, o que ocorreu, em 1997, quando foi assinado o Protocolo de Quioto, o qual entrou em vigor apenas em 2005, após atender a condição de 55 ratificações de países que representassem pelo menos 55% das emissões de GEE (Giddens, 2009). Apesar da assunção de compromissos e obrigações, o período de verificação das metas expirou em 2012, sem grandes avanços.

Naquela época, já estava em curso uma iniciativa para a negociação de um novo acordo sobre mudança do clima, que culminou com a assinatura do Acordo de Paris, em 2015, durante a realização da 21.ª Conferência das Partes (COP) da UNFCCC. O Acordo de Paris foi considerado um momento decisivo no qual os países signatários se comprometeram a definir suas contribuições nacionalmente determinadas (NDCs) para a redução das emissões de GEE. Ademais, foi reiterada a necessidade de

financiamento, por meio do Fundo Verde do Clima, criado em 2010, de medidas que auxiliem os países em desenvolvimento, tanto na mitigação das alterações climáticas, como na adaptação aos seus efeitos.

Uma das possíveis estratégias de combate à mudança do clima relaciona-se diretamente com a política energética, pois a transição para energias renováveis significa, em grande medida, a diminuição da emissão de gases de efeito estufa. Segundo Navroev Dubash (2016, p. 315), “enquanto as alterações climáticas não é apenas sobre a energia, é inevitavelmente assim; para enfrentar as alterações climáticas é necessária energia transformadora”. Nesse sentido, as iniciativas europeias, a exemplo dos Pacotes Clima e Energia 2020 e 2030, incluem objetivos, tanto de redução dos GEE, quanto de modificação da matriz energética, com ampliação do percentual de energias renováveis, e de aumento da eficiência energética. Em síntese, entende-se que, para lidar com a mudança climática, é preciso transformar a produção e o consumo de energia.

Considerando os programas da União Europeia (UE) na área de energia e de mudanças climáticas, bem como o papel do bloco na elaboração do Acordo de Paris, este artigo tem o objetivo de analisar a estratégia europeia de governança do clima. A pergunta que norteia esta pesquisa é: como os Pacotes 2020 e 2030 da União Europeia se relacionam com sua proposta de governança climática? Com o intuito de elucidar esse questionamento, o texto será dividido em quatro partes. As três primeiras partes fundamentam-se no *framework* proposto no livro “Environmental Governance in Latin America” pelos autores Fábio de Castro, Barbara Hogenboom e Michiel Baud, que pode ser categorizado da seguinte forma: visão, interação social e institucionalização. Desta forma, primeiramente, apresentam-se os objetivos gerais da política climática europeia presentes em seus documentos oficiais (“visão”). Em segundo lugar, são indicados os principais mecanismos pelos quais os mais diversos atores interagem na formulação dessas políticas (“interação social”). E, em terceiro lugar, exemplifica-se, a partir dos Pacotes 2020 e 2030, as formas de institucionalização da política climática europeia (“institucionalização”). A partir desse *framework*, que permite uma análise mais concreta dos propósitos, dos atores e dos instrumentos da atuação da União Europeia no que se

refere às alterações climáticas, é possível traçar alguns comentários sobre o modelo de governança climática europeia. A quarta parte do artigo discute os desafios dessa governança climática em termos regionais e internacionais. No final, conclui-se que a União Europeia tem exercido uma posição fundamental de liderança em termos de governança do clima.

2. VISÃO: OS OBJETIVOS DA POLÍTICA CLIMÁTICA EUROPEIA

A União Europeia sempre assumiu um papel de vanguarda em relação ao tema das mudanças climáticas e teve uma atuação imprescindível na elaboração do Acordo de Paris. O documento do Conselho Europeu de preparação para COP23, que foi realizada em novembro de 2017, reafirma esse compromisso:

“A UE continuará a liderar os esforços globais de combate às alterações climáticas e continua empenhada em continuar a cooperar com todas as Partes na Implementação do Acordo de Paris, para reforçar as parcerias existentes e procurar novas alianças com os nossos parceiros internacionais e trabalhar em conjunto com diversos intervenientes, que têm manifestado o seu apoio ao Acordo de Paris e que estão a tomar medidas climáticas ambiciosas [...]” (Conselho da União Europeia, 2017).

Para liderar os esforços da União Europeia no combate à mudança do clima nos níveis europeu e internacional, foi criada, em 2010, no âmbito da Comissão Europeia, a Direção-Geral da Ação Climática (DG CLIMA), que tem por objetivos: a formulação e a aplicação de políticas e estratégias eficientes na área climática; a liderança em negociações internacionais sobre o tema; o monitoramento das emissões nacionais dos países membros da União Europeia; o controlo do regime de comércio de licenças de emissão (RCLE-EU); e a promoção de novas tecnologias hipocarbônicas e meios de adaptação (Comissão Europeia, 2017). De modo geral, a União Europeia compreende que as alterações climáticas representam um grande desafio para a humanidade e, mediante a atuação regional via, por exemplo, os Pacotes 2020 e 2030, e internacional,

como a diplomacia climática na COP21, o bloco comunitário tem-se empenhado “em tornar a Europa a região do mundo mais respeitadora do clima”, segundo Jos Delbeke, diretor-geral da Ação Climática (Comissão Europeia, 2017).

A mudança do clima reflete uma dinâmica de ação coletiva, uma vez que se trata de um problema de extensão planetária, para cujo combate se faz necessária a cooperação entre os mais diversos atores que objetivam alcançar um benefício comum e compartilhado. Nesse sentido, a União Europeia procura enfatizar, em seus documentos oficiais, a imprescindibilidade da participação e da contribuição de todos os países para fortalecer a resposta global à ameaça das alterações climáticas, bem como para alcançar as metas de longo prazo do Acordo de Paris. Durante as negociações sobre o Acordo do Clima, por exemplo, a União Europeia exerceu um papel primordial ao estabelecer metas ambiciosas para o bloco, vinculadas ao seu Pacote 2030, e incentivar os demais países a adotarem postura semelhante.

Outro exemplo da atuação pioneira da União Europeia nesta temática foi a formação do Green Diplomacy Network, em 2003, um mecanismo com o intuito de promover o posicionamento do bloco comunitário sobre questões ambientais, mediante campanhas de divulgação e consultas informais, bem como de reunir informações de países terceiros em relação às políticas ambientais, de modo a fornecer dados adicionais aos negociadores europeus (Ujvari, 2016). Destarte, a rede constituiu-se em um instrumento fundamental da União Europeia na elaboração de propostas convergentes e viáveis para as Conferências das Partes e concentrou-se nos países do grupo BASIC (Brasil, África do Sul, Índia e China), que normalmente divergem em relação a certos pleitos europeus e adotam um discurso conjunto nas negociações climáticas, especialmente no que tange às responsabilidades comuns, porém diferenciadas.

O *Green Diplomacy Network* favorece, ainda, o compartilhamento de práticas e de experiências entre diferentes países, facilitando a atuação conjunta em projetos específicos. Esse tipo de instrumento de coordenação evidencia a atuação da União Europeia para além de suas fronteiras e uma preocupação mais abrangente no que se refere à governança climática. O combate às alterações climáticas tem-se tornado uma

das principais bandeiras defendidas pela União Europeia, juntamente com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável e a Agenda 2030, os quais passaram a ser incluídos nos acordos firmados entre o bloco e outros países. Novamente, o texto preparatório do Conselho Europeu para COP 23 ressalta também esse objetivo da diplomacia climática:

“[...] [A] ação climática ambiciosa é uma prioridade estratégica nos diálogos diplomáticos da UE e dos seus Estados-Membros para reforçar a cooperação e a ação conjunta concreta com os países parceiros, em consonância com o Plano de Ação de Diplomacia Climática de 2016 e com as conclusões do Conselho de março de 2017 sobre a diplomacia da UE no domínio do clima e da energia” (Conselho da União Europeia, 2017).

O posicionamento da União Europeia tanto na definição de seus programas regionais quanto nas negociações internacionais indica uma alta apreensão com os efeitos das mudanças climáticas e, especialmente, com as implicações para o setor energético. Em fevereiro de 2015, a Comissão Europeia resumiu os objetivos da política climática e energética em cinco dimensões: 1) segurança energética; 2) mercado integrado de energia; 3) eficiência energética; 4) descarbonização da economia; e 5) pesquisa, inovação e competitividade (Sartor, Colimbier and Spencer, 2015). Esses objetivos podem ser subdivididos em indicadores que facilitam a implementação de ações concretas, bem como a mensuração dos avanços alcançados. Em suma, a proposta europeia consiste, basicamente, em uma transição gradual para uma economia de baixo carbono e para a redução do impacto ambiental, aliada à promoção dos objetivos de desenvolvimento sustentável. Com base nesses pressupostos, a União Europeia define sua estratégia de governança do clima com o intuito de servir de exemplo aos demais países no âmbito global.

3. INTERAÇÃO SOCIAL: A GOVERNANÇA MULTINÍVEL

Em relação à governança climática europeia, é preciso compreender também quais são os atores que estão envolvidos no processo de elaboração das políticas nesta área e como ocorre a interação entre eles. Dentre as teorias de integração, a governança multinível é a que detém maior capacidade explicativa para as inúmeras negociações que ocorrem na formulação das políticas europeias. Segundo Hooghe and Marks (2001, p. 27), “a governança multinível não confronta diretamente a soberania dos estados. Em vez de serem explicitamente desafiados, os estados da União Europeia estão a fundir-se numa política multinível pelos seus líderes e as ações de numerosos atores subnacionais e supranacionais”. Em consonância, Gary Marks (1993, p. 401-402) define a governança multinível como “[um] processo centrífugo no qual a tomada de decisão é retirada dos Estados-Membros em duas direções, a saber, os níveis subnacional e supranacional”.

Dessa forma, os mecanismos de governança multinível vão além da interação intergovernamental expressa, por exemplo, no Conselho Europeu, no qual cada Estado-Membro está representado individualmente, e incluem a perspectiva supranacional da Comissão Europeia e do Parlamento Europeu, bem como as interações sub e transnacionais entre os mais diversos atores, como os grupos de pressão. Arthur Rocco (2017) discute especificamente a negociação do Pacote 2020 na esfera comunitária evidenciando a interação entre as instituições europeias e outros atores subnacionais.

Rocco (2017) destaca que o Livro Branco sobre Governança Europeia, publicado em 2001, propôs uma mudança para uma abordagem mais *bottom-up*, incorporando um diálogo constante entre os governos locais, regionais e a sociedade civil, em detrimento de um processo *top-down*, conduzido primordialmente pelos Estados-Membros dentro dos organismos europeus. Segundo o autor, “a análise da proposta do Livro Branco revela que o objetivo central da Comissão é utilizar atores regionais e locais como instituições intermediárias em relação a outros atores que podem aproximar a sociedade civil da UE” (Rocco, 2017, p. 25). O Pacote 2020 é um dos exemplos da aplicação dessa proposta, e o mesmo autor esclarece, no referido

trabalho, a interferência de cada um desses atores e o processo de negociação entre os mesmos.

Ademais, no que se refere à negociação, é preciso considerar que cada um dos atores detém recursos relevantes, como informação, conhecimento específico, poder político, capacidade de mobilização, prestígio, entre outros, que são essenciais para a negociação e a elaboração das políticas comunitárias. Arthur Rocco (2017) evidencia, por exemplo, a expansão da instalação de escritórios de grupos de interesse e de representações regionais e municipais na cidade de Bruxelas, com o intuito de influenciar a formulação das políticas europeias.

Em síntese, o processo decisório da União Europeia é multifacetado e decorre da interação entre diferentes atores nos mais diversos níveis, e as diferenças entre eles podem decorrer de inúmeros fatores como a polarização em grupos políticos, a função de cada uma das instituições europeias ou, ainda, a própria assimetria entre os Estados-Membros. O processo de constante diálogo, ou “triálogo” – como são denominados os encontros informais entre os membros da Comissão Europeia, do Conselho Europeu e do Parlamento Europeu –, permite aparar as arestas de atrito e buscar convergências e interesses comuns. Esse processo de codecisão entre as instituições europeias requer tempo e paciência. O Pacote 2020, conforme demonstrado no trabalho de Rocco (2017), exigiu anos de negociação antes de ser efetivamente adotado.

De fato, a abordagem da governança multinível é a que melhor se aplica ao estudo do processo decisório europeu, pois procura englobar os diversos mecanismos de interação entre os atores envolvidos na elaboração de uma determinada política e não pressupõe um embate direto com as estratégias intergovernamentais. No caso das negociações dos Pacotes 2020 e 2030, evidencia-se a ativa participação de atores nas mais diferentes esferas: subnacional, representados pelos grupos de pressão; estatal, dentro das reuniões do Conselho Europeu; e supranacional, mediante atuação da Comissão Europeia. Ademais, o Parlamento Europeu exerce uma função intermediária, uma vez que representa os interesses da população do bloco, tanto em termos

regionais, dada a vinculação a um determinado Estado-Membro, quanto transnacionais, simbolizados pelos diferentes grupos parlamentares.

4. INSTITUCIONALIZAÇÃO: OS PACOTES 2020 E 2030

Entre os mais diversos mecanismos de institucionalização da União Europeia no que se refere às políticas na área de mudança climática, pode-se destacar os Pacotes Clima e Energia 2020 e 2030, ambos coordenados pelo DG-CLIMA. O Pacote 2020, também conhecido como 20-20-20 em função dos objetivos fixados, foi apresentado em 2007 e consiste no estabelecimento de três metas comunitárias para a política climática europeia até o ano de 2020. São elas: 1) a redução de 20% das emissões de gases de efeito estufa em relação aos níveis de 1990; 2) a inserção de 20% de fontes renováveis na matriz energética; e 3) o incremento da eficiência energética mediante economia de 20% de energia, tendo 2005 como ano-base (COM(2014) 15 final).

Grande parte da inspiração para o Pacote Energia e Clima 2020 advém da política alemã *Energiewende*, que propunha, tanto uma readequação do setor energético, quanto o combate à mudança do clima mediante o desenvolvimento de uma economia de baixo carbono não nuclear (Ferreira, 2017). A proposta do *Energiewende* concentrava-se na ideia de independência e de segurança energética alemã, um discurso que foi reapropriado também no nível europeu para a elaboração da política climática do bloco. Os pilares do *Energiewende* correspondem às metas do Pacote 2020 e observa-se, em alguma medida, a transmutação de uma política nacional em europeia.

Os dados compilados pelo Eurostat em relação aos três objetivos do Pacote 2020 indicam que a União Europeia deve cumprir as metas dentro do prazo, tendo em vista que o bloco já se comprometeu com valores mais ambiciosos no Pacote 2030; todavia, evidencia-se a grande disparidade existente entre os países membros. Por um lado, a União Europeia como bloco aproxima-se dos objetivos definidos no Pacote 2020, tendo, em 2014, já alcançado a primeira meta de redução de 20% das emissões dos GEE e aproximando-se do cumprimento dos demais índices (redução de 22,2% das

emissões; 16,7% de fontes renováveis na matriz energética; e 10,7% de economia de energia em 2015), ainda que a meta de eficiência energética não tenha avançado tanto quanto as demais (Eurostat, 2017).

Por outro lado, nem todos os países membros atingiram as metas individualmente, conforme pode ser evidenciado nos gráficos em anexo. De fato, os objetivos nacionais são diferenciados da meta geral comunitária e foram acordados de modo a equilibrar as possibilidades e as capacidades de cada um dos países membros no combate às alterações climáticas. No caso da primeira meta, alguns países como Áustria, Chipre, Espanha, Irlanda e Portugal aumentaram suas emissões de GEE em comparação com os níveis de 1990; todavia, há uma compensação intrabloco com países, por exemplo, que reduziram mais de metade de suas emissões – Estônia, Letônia, Lituânia e Romênia (Eurostat, 2017). Essas diferenças estão relacionadas com as características peculiares e os modelos de desenvolvimento de cada um dos países.

No que se refere à ampliação do uso de fontes renováveis de energia, foram estabelecidas metas individuais que se correlacionam com a viabilidade nacional de adaptação da matriz energética. Dessa forma, é possível comparar quais países já atingiram ou não os compromissos fixados. Enquanto alguns Estados-Membros têm metas ambiciosas, a exemplo da Suécia (meta de 49% de fontes renováveis, já tendo alcançado, em 2015, 53,9%), outros possuem metas mais singelas, adequadas às suas realidades, como é o caso do Reino Unido, que possui uma matriz altamente intensiva em carbono e para o qual foi estabelecido o compromisso de incluir apenas 15% de fontes renováveis até 2020 (Eurostat, 2017).

Por fim, a terceira meta representa o maior desafio para o bloco regional e depende do investimento na elaboração de mecanismos para ampliar a eficiência energética e para reduzir o consumo de energia. Até 2015, a União Europeia economizou apenas 10,7% de energia em relação a 2005, permanecendo distante dos 20% acordados no Pacote 2020 (Eurostat, 2017). Nesse sentido, o desenvolvimento de tecnologias hipocarbônicas e a transição para uma economia de baixo carbono são objetivos adicionais no combate às alterações climáticas, de modo a facilitar o cumprimento dessa meta.

É interessante notar que as três metas do Pacote 2020 atuam de maneira complementar e que, de modo geral, os países têm desempenhos distintos em cada uma delas. Um dos exemplos é a Estônia que, apesar de ter reduzido mais de 50% das emissões de GEE, aumentou seu consumo de energia em 14,3% em relação ao nível de 2005. Sendo assim, faz-se necessária a ação coletiva com o intuito de atingir conjuntamente as metas estabelecidas mediante a compensação interna ao bloco.

O Pacote 2030, por sua vez, foi elaborado em 2014, antes do fim do pacote anterior, com compromissos ainda mais ambiciosos e com o objetivo de servir de exemplo para as negociações que ocorreram no ano seguinte, na COP21, em Paris. Desse modo, as três novas metas estabelecidas pela União Europeia para serem atingidas até 2030 ampliam o escopo do Pacote 2020 e consistem: 1) na redução de 40% dos GEE em relação aos níveis de 1990; 2) no aumento para, pelo menos, 27% de fontes renováveis na matriz energética europeia; e 3) na melhoria da eficiência energética, com a economia de, no mínimo, 27% de energia, considerando 2005 como ano-base (COM(2014) 15 final).

Enquanto o Pacote 2020 estabelecia também metas nacionais para além do objetivo geral comunitário, o novo acordo transmite essa responsabilidade para os próprios Estados-Membros, com o intuito de fortalecer o mecanismo *bottom-up*. Nesse sentido, o pacote aproxima-se da abordagem do Acordo de Paris, no qual cada país define suas contribuições nacionalmente determinadas (NDCs) e compromete-se em cumpri-las. De acordo com a União Europeia, a ideia de uma maior flexibilidade apoia-se no compromisso com a governança.

O aumento da flexibilidade para os Estados-Membros estará associado a um forte quadro de governação europeia, a fim de alcançar os objetivos da UE em matéria de energias renováveis e poupanças energéticas, de uma forma consistente com o cumprimento dos objetivos nacionais e europeus para os gases efeitos estufa e coerente com os grandes princípios da política energética europeia, incluindo o funcionamento e a maior integração do mercado interno de energia e a realização de um sistema energético competitivo, seguro e sustentável (COM(2014) 15 final, p. 5).

Conforme destacado no trecho acima, a questão energética é um dos principais pontos de ambos os pacotes europeus para lidar com as alterações climáticas, assim como foi na política alemã do *Energiewende*. De acordo com Dubash (2016), existem diferentes narrativas para tratar da transição energética e é preciso encontrar aquela que melhor se adapte a uma realidade específica e seja capaz de fomentar mudanças efetivas. No caso europeu, o discurso da segurança energética e da mudança climática são os mais utilizados de modo a corroborar as iniciativas de políticas na área ambiental.

Em suma, os Pacotes 2020 e 2030 sinalizam o comprometimento europeu no combate à mudança do clima, enfatizando os mecanismos de transição energética como estratégia comunitária. O Pacote 2030 serviu de base para a proposta da União Europeia nas negociações do Acordo de Paris, momento no qual assumiu internacionalmente compromissos mais audaciosos, e corresponde à contribuição nacionalmente determinada do bloco.

5. DESAFIOS DA GOVERNANÇA DO CLIMA

A elaboração da política climática europeia é um exemplo de tentativa de governança regional. A União Europeia, como processo de integração mais avançado no mundo até o momento, procura incorporar diversos níveis de decisão na formulação desta política específica e avançar com metas ambiciosas de maneira a conduzir o esforço conjunto no combate às alterações climáticas. Vale ressaltar que, ainda que a União Europeia se proponha a ocupar essa função de liderança, a governança pode ser caracterizada pela ausência de hierarquia e pelo exercício de uma hegemonia compartilhada, na qual todos se comprometem com o cumprimento das normas acordadas.

A governança climática, especificamente, pode ser compreendida como uma ação global coletiva que requer o envolvimento e o comprometimento dos mais variados atores em diferentes escalas, do local ao internacional. Sendo assim, é possível exemplificar algumas iniciativas que contribuem para o processo de governança

climática. No âmbito local, o programa C40, por exemplo, reúne uma rede de cidades com projetos para lidar com as mudanças climáticas e favorece um ambiente de diálogo e de compartilhamento de experiências. Em termos nacionais, conforme foi mencionado anteriormente, o programa alemão *Energiewende* representou um grande impulso no sentido da transição energética, tanto no país como na União Europeia. No nível regional, os Pacotes 2020 e 2030 simbolizam um esforço de negociação entre os Estados-Membros e outros atores sub, supra e transnacionais no que se refere às alterações climáticas. Ademais, foram estabelecidas metas conjuntas que correspondem aos objetivos da União como bloco, ainda que internamente existam uma maior flexibilidade e mecanismos de compensação entre os países membros. Finalmente, no âmbito internacional, o Acordo de Paris referenda a necessidade de uma ação global para combater os efeitos das mudanças climáticas, bem como evidencia a importância da cooperação entre países desenvolvidos e em desenvolvimento para que os objetivos sejam alcançados. O acordo pressupõe o compromisso individual de cada Estado, que tem liberdade para definir suas contribuições nacionalmente determinadas.

Essa abordagem *bottom-up* do Pacote 2030 e do Acordo de Paris vincula-se com a ideia de governança; todavia, inúmeros desafios advêm dessa flexibilidade, a exemplo de questões como o planejamento, a conformidade, o controle e a efetividade dos objetivos estabelecidos. No caso do Pacote 2030, no qual as metas europeias não foram traduzidas para compromissos nacionalmente vinculantes, torna-se muito difícil avaliar quais são as políticas e as contribuições concretas de cada Estado-Membro.

De acordo com Meyer-Ohlendorf (2015), no Pacote 2030, existiriam quatro possibilidades para analisar as contribuições dos países do bloco: 1) contribuições quantificadas previstas na legislação ou pela Comissão Europeia, ainda que apenas em termos de conteúdo e não no sentido vinculante legal; 2) *benchmarks* específicos estabelecidos por cada país para definir suas contribuições, com base em critérios quantificáveis; 3) *benchmarks* gerais do bloco, que conferem um maior poder discricionário aos países membros na definição das suas contribuições para os objetivos gerais da União Europeia; 4) planos e revisões, o que sugere que apenas os

planos nacionais devem ser considerados para avaliar as contribuições dos Estados-Membros. Segundo o autor, cada uma dessas propostas varia em relação aos níveis de transparência, de credibilidade e de viabilidade política. Em resumo, ainda que a última opção seja a menos transparente, aparentemente é a que teria maior viabilidade de implementação no momento.

No caso do Acordo de Paris, observam-se desafios similares referentes à efetividade e à conformidade dos compromissos assumidos por cada um dos países signatários. Os mecanismos de mensuração das contribuições nacionalmente determinadas ainda precisam ser aprimorados de modo a garantir uma maior transparência no processo. De fato, um dos grandes desafios da governança no âmbito internacional é a incapacidade de impor determinadas decisões aos Estados. Cabe a cada um, em grande medida, a função, tanto de definir, quanto de fiscalizar o cumprimento das metas acordadas, ainda que o Acordo de Paris tenha avançado no sentido de criar compromissos vinculantes. Em suma, a governança climática pressupõe a atuação coletiva de variados atores nos mais diferentes níveis – local, nacional, regional e global –, mediante um exercício de hegemonia compartilhada, com o objetivo de alcançar benefícios comuns.

6. CONCLUSÕES

Considerando a atuação da União Europeia na área de mudança do clima em termos tanto regionais, mediante os Pacotes 2020 e 2030, quanto internacionais, dada sua diplomacia climática e o seu posicionamento nas negociações do tema, especialmente na COP21, compreende-se que o bloco exerce uma função primordial de liderança na consolidação da governança do clima. A União Europeia vem assumindo, constantemente, o papel de maior defensora da necessidade de um compromisso global, exemplificado nos seus documentos oficiais, bem como no seu ativo envolvimento na elaboração do Acordo de Paris.

Ademais, conforme evidenciado ao longo do artigo, a estratégia da governança climática europeia pode ser compreendida a partir de um *framework* composto por

visão, interação social e institucionalização. No que tange à visão da governança do clima, a União Europeia reitera sua apreensão quanto aos efeitos das alterações climáticas e reforça a importância da ação coletiva global na sua mitigação e na adaptação aos seus efeitos. Dentre os principais objetivos da governança climática europeia estão a transição para uma economia de baixo carbono e o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

Sobre as formas de interação social, o mecanismo de governança multinível na elaboração das políticas comunitárias europeias possibilita o envolvimento de uma gama de atores que influenciam o processo de tomada de decisão do bloco. Além disso, a abordagem *bottom-up*, que flexibiliza a definição dos compromissos nacionais dentro do Pacote 2030, assemelha-se ao instrumento das NDCs do Acordo de Paris. Finalmente, no que se refere à institucionalização, os Pacotes Clima e Energia da União Europeia, desenvolvidos no âmbito regional, complementam-se com a proposta de um acordo global do clima.

Nesse sentido, observa-se que a atuação europeia, com o intuito de estabelecer uma governança climática regional, é transferida também para o âmbito internacional. A preocupação europeia com os efeitos das alterações climáticas estende-se para além de suas fronteiras, e, dessa forma, o bloco tem contribuído efetivamente com valores significativos para o Fundo Verde do Clima e para projetos de cooperação com países em desenvolvimento que incluam a temática ambiental. Apesar das dificuldades ainda existentes para a consolidação da governança climática, a atuação pioneira e de liderança da União Europeia é essencial para que se avance nesta temática.

BIBLIOGRAFIA

CASTRO, F., HOGENBOOM, B., BAUD, M. ed., 2016. *Environmental Governance in Latin America*. Nova Iorque: Palgrave Macmillan.

COMISSÃO EUROPEIA, 2017. *Climate Action*. [em linha]. Disponível em: https://ec.europa.eu/clima/index_en [Consultado em 7 de novembro de 2017].

- COMUNICAÇÃO COM(2014) 15 final DA COMISSÃO AO PARLAMENTO EUROPEU, AO CONSELHO, AO COMITÉ ECONÓMICO E SOCIAL EUROPEU E AO COMITÉ DAS REGIÕES, de 22 de janeiro de 2014 – Um quadro político para o clima e a energia no período de 2020 a 2030.
- CONSELHO DA UNIÃO EUROPEIA, 2017. *Council conclusions on the Paris Agreement and preparations for the UNFCCC meetings (567/17)*. Comunicado de imprensa, 13 de outubro de 2017.
- DUBASH, N., 2016. Climate Change through the Lens of Energy Transformation. In: Nicholson, S. and Jinnah, S. eds., 2016. *New Earth Politics: Essays from the Anthropocene*. MIT Press, pp. 315-342.
- EUROSTAT, 2017. Climate change and energy. [em linha]. Disponível em: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/sdi/indicators/climate-change-and-energy> [Consultado em 7 de novembro de 2017].
- FERREIRA, L., 2017. Mantendo as luzes europeias acesas: a dinâmica do complexo regional de segurança energética da União Europeia. In: Associação Brasileira de Relações Internacionais, *Anais do 6º Encontro da Associação Brasileira de Relações Internacionais*. Belo Horizonte, Brasil.
- GIDDENS, A., 2009. *International Negotiations, the EU and Carbon Markets*. In: Giddens, A., 2009. *The Politics of Climate Change*. Cambridge: Polity Press, pp.182-202.
- HOOGHE, L. and MARKS, G., 2001. *Multi-level governance and European integration*. Nova Iorque: Rowman and Littlefield Publishers.
- MARKS, G., 1993. Structural policy and multi-level governance in the EC. In: Cafruny, A. and Rosenthal, G. ed., 1993. *State of European community*, vol. 2. Boulder, Colorado: Lynne Rienner/London: Logman, pp. 401-402.
- MEYER-OHLENDORF, N. ed., 2015. *An Effective Governance System for 2030 EU Climate and Energy Policy: Design and Requirements*. Discussion Paper. 15 de junho de 2015. Berlim: Ecologic Institute.
- ROCKSTRÖM, J. et al., 2009. Planetary Boundaries: Exploring the Safe Operating Space for Humanity. *Ecology and Society*, 14(2), p. 32.

ROCCO, A., 2017. *Processo decisório da União Europeia: um estudo sobre o pacote do clima energia 2020*. Dissertação de mestrado. Universidade de Brasília.

SARTOR, O., COLOMBIER, M. and SPENCER, T., 2015. *Designing planning and reporting for good governance of the EU's post-2020 climate and energy goals*. Working Paper. Institut du développement durable et des relations internationales (IDDRI) - Sciences Po. N. 12/2015.

UJVARI, B., 2016. *Green Diplomacy Network – What is in a name?* [em linha]. 29 de fevereiro de 2016. European Policy Centre. Disponível em: http://www.epc.eu/pub_details.php?cat_id=4&pub_id=6355 [Consultado em 14 de novembro de 2017].

ANEXOS

Gráfico 1 - Percentual das emissões de GEE, em relação a 1990, na União Europeia.

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do Eurostat (2017).

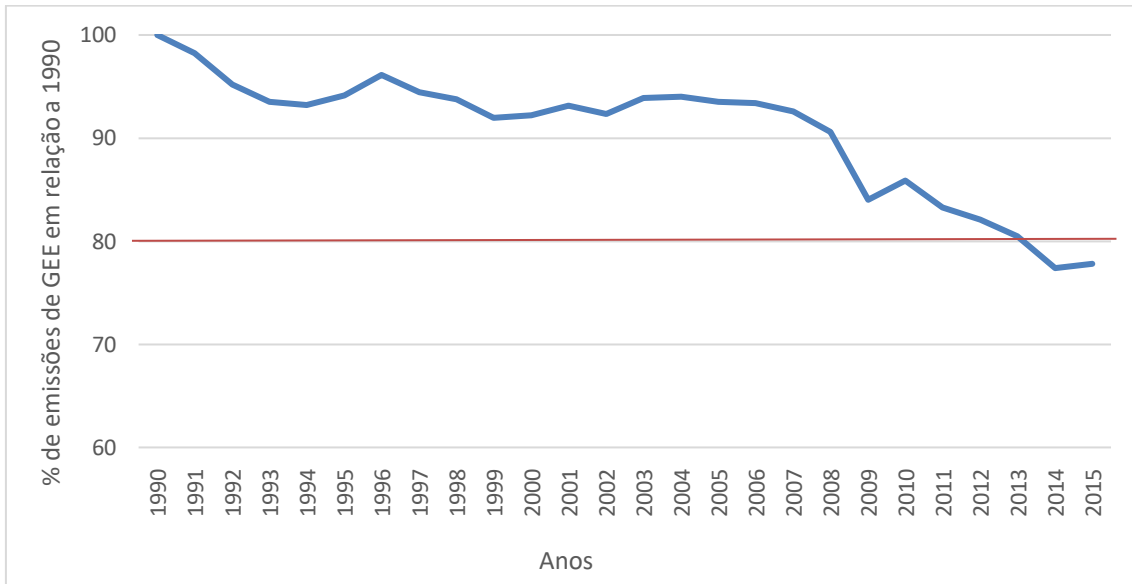


Gráfico 2 – Percentual das emissões de GEE em 2015, em relação a 1990, nos Estados-Membros da União Europeia. Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do Eurostat (2017).

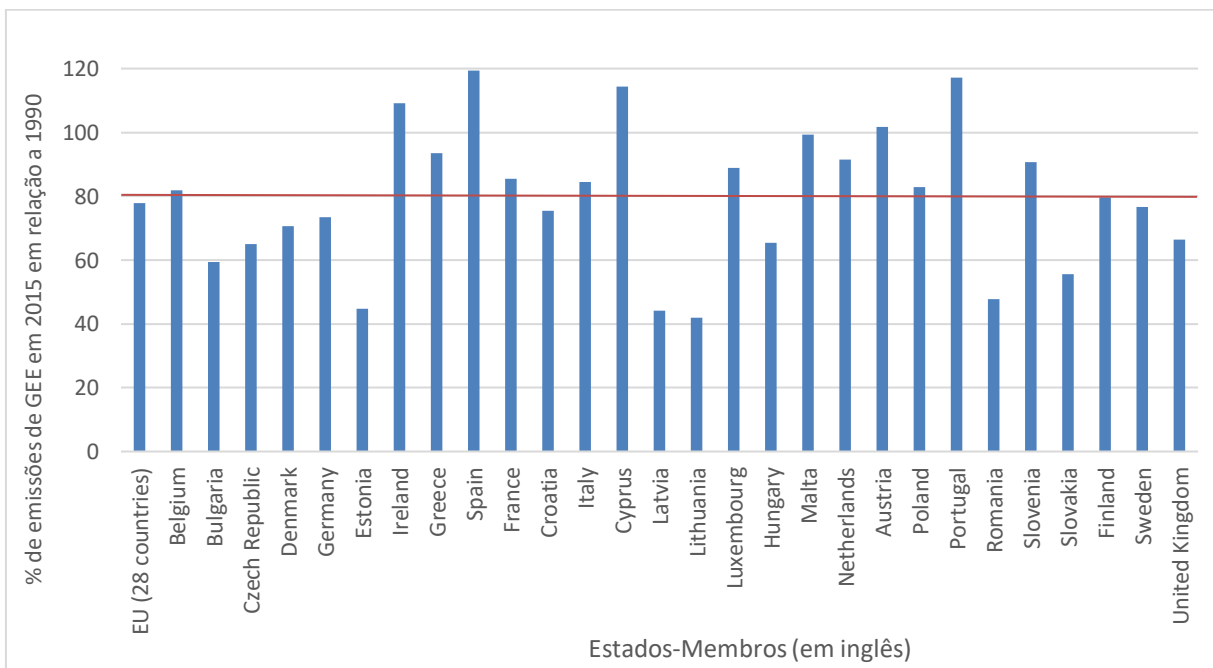


Gráfico 3 – Percentual de fontes renováveis na matriz energética da União Europeia.

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do Eurostat (2017).

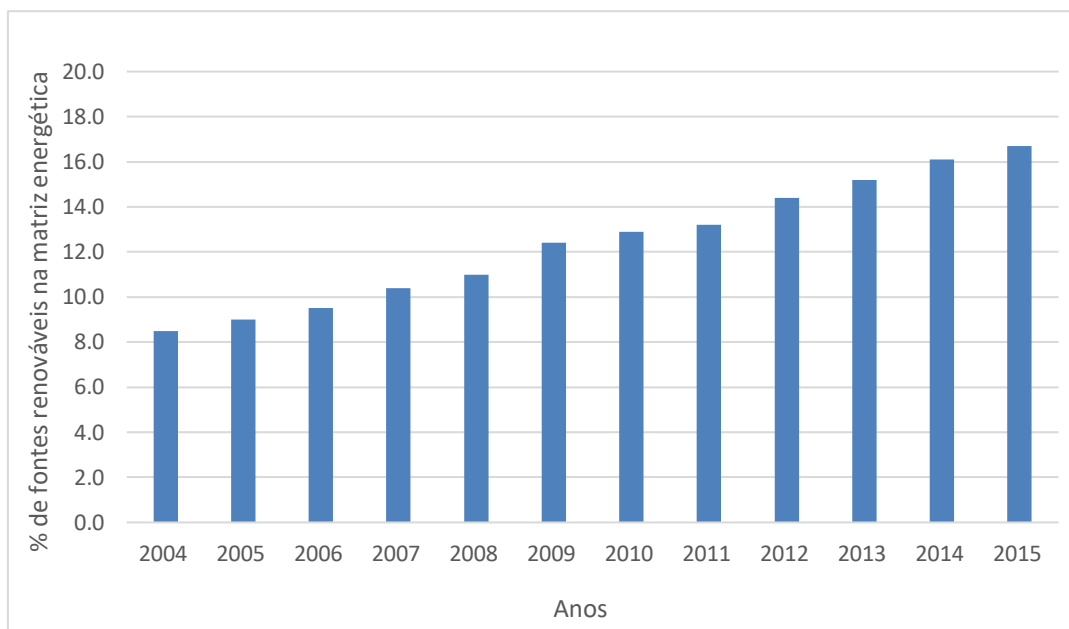


Gráfico 4 – Percentual de fontes renováveis na matriz energética dos Estados-Membros da União Europeia. Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do Eurostat (2017).

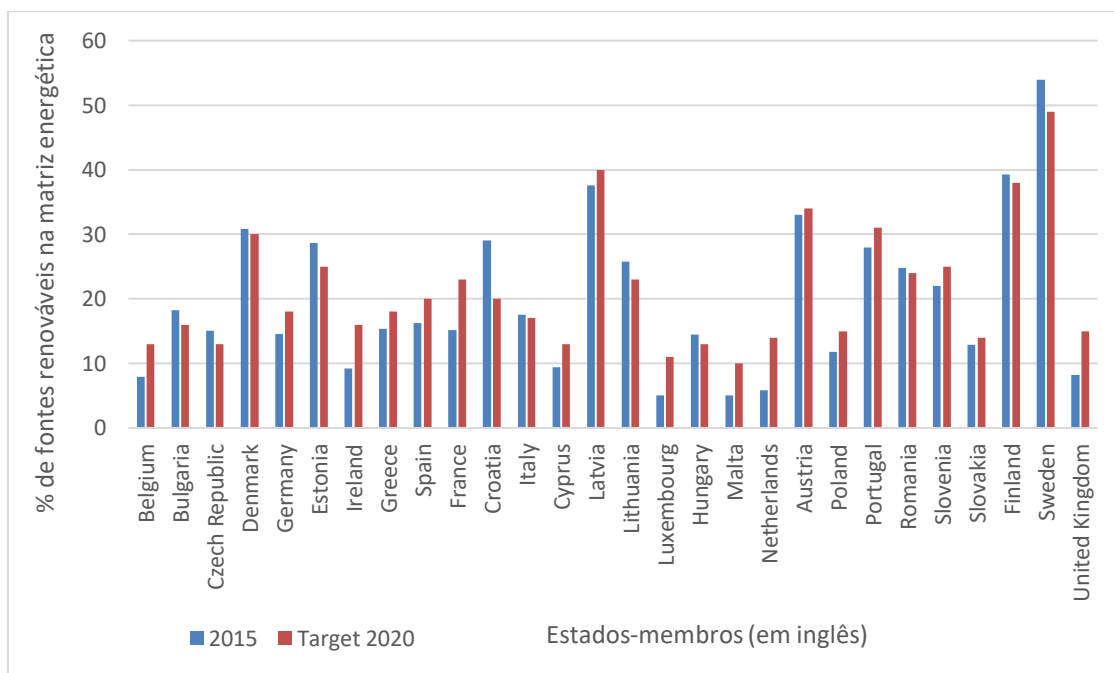


Gráfico 5 – Eficiência energética da União Europeia (ano-base 2005).

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do Eurostat (2017).

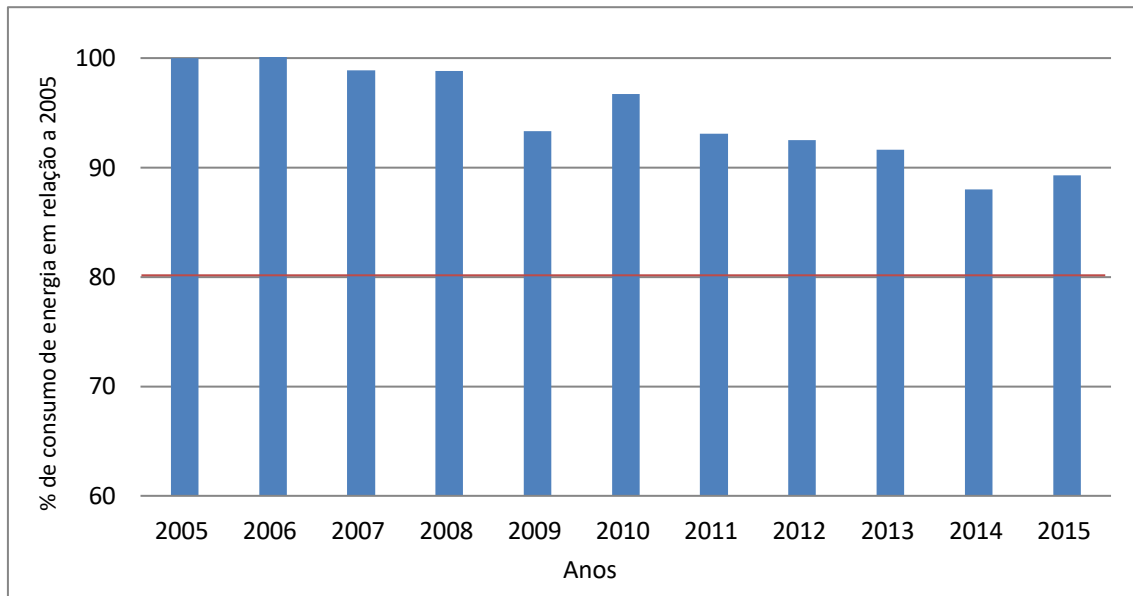


Gráfico 6 – Eficiência energética em 2015 (ano-base 2005) nos Estados-Membros da União Europeia.

Fonte: Elaboração própria, a partir de dados do Eurostat (2017).

