

# A Resposta Europeia à Crise Climática (1990-2020)

Do Acordo para a Estabilização de Emissões  
de GEE ao Pacto Ecológico Europeu

Joana Castro Pereira



FUNDAÇÃO  
CALOUSTE GULBENKIAN

# ÍNDICE

<b>I. Introdução</b>	<b>3</b>
A UE na CQNUAC1 (1995-2019): rumo a uma liderança menos normativa e mais pragmática	4
A resposta europeia à crise climática (1990-2020): ambiciosa, mas não o suficiente	7
1990-2009	7
1010-2018	8
2019-...	10
<b>II. Conclusão</b>	<b>16</b>
<b>III. Referências</b>	<b>18</b>

## INTRODUÇÃO

Apesar dos inúmeros e crescentes alertas por parte da comunidade científica, e de décadas de negociações ambientais internacionais, a crise climática continua a agravar-se, ameaçando a segurança e a sobrevivência da humanidade. De acordo com a Organização Meteorológica Mundial,

*[t]he global mean temperature for 2019 was  $1.1 \pm 0.1$  °C above pre-industrial levels. The year 2019 is likely to have been the second warmest in instrumental records. The past five years are the five warmest on record, and the past decade, 2010-2019, is also the warmest on record. Since the 1980s, each successive decade has been warmer than any preceding one since 1850 (World Meteorological Organization, 2020a, p. 5).*

Entre 2015 e 2019, e em comparação com os cinco anos anteriores, o ritmo médio de aumento da concentração de CO<sub>2</sub> na atmosfera acelerou em 18%. Verificou-se uma redução significativa da extensão do gelo marinho do Ártico e uma diminuição abrupta do gelo marinho do Antártico; perdas contínuas de massa de gelo nos glaciares e mantos de gelo da Gronelândia e da Antártida; uma aceleração no aumento do nível do mar; e incêndios florestais sem precedentes, particularmente na Europa, na América do Norte, na Austrália, na Amazónia e nas regiões do Ártico. Os ciclones tropicais foram o evento associado às alterações climáticas que maiores perdas económicas, inundações, deslizamentos de terra e danos provocou – os custos associados ao furacão Harvey, por exemplo, ascenderam aos 125 mil milhões de dólares (World Meteorological Organization, 2020b).

Os compromissos climáticos assumidos pelos vários países até ao momento, ao abrigo do Acordo de Paris, assinado em 2015, são claramente insuficientes para reverter a tendência de aumento de gases de efeito estufa (GEE) na atmosfera e mitigar as alterações climáticas. Para atingirem a meta aspiracional, incluída no acordo, de limitar o aumento da temperatura global a 1.5 °C, as partes terão de aumentar em cinco vezes o nível de ambição das suas contribuições nacionalmente determinadas (United Nations Environment Programme, 2019). Se todos os países cumprissem, plenamente, os planos de mitigação apresentados em 2015, o planeta aqueceria cerca de 2.9 °C no final do presente século (Climate Action Tracker, 2019a); mais grave ainda, metade dos principais emissores mundiais de GEE irá, muito provavelmente, falhar os compromissos assumidos (Kuramochi et al., 2019). Segundo as projeções do consórcio científico independente Climate Action Tracker (2019), se as políticas atuais se mantiverem, as temperaturas globais poderão exceder 1.5 °C em 2035, 2 °C em 2053 e atingir 3.2 °C em 2100. De acordo com Steffen et al. (2018), mesmo um aumento da temperatura global de 2 °C poderá desencadear processos na biosfera passíveis de conduzir o planeta a um efeito estufa catastrófico, o qual comprometeria severamente a segurança alimentar mundial e desencadearia uma significativa extinção de espécies, cujos efeitos afetariam profundamente o funcionamento de ecossistemas fundamentais para a manutenção da vida na Terra. Limitar o aumento da temperatura média global a 1.5 °C é fundamental para manter uma margem de segurança adequada relativamente ao ponto a partir do qual tais processos catastróficos poderão ser desencadeados (Lenton et al., 2019), assim como para proteger a maioria das espécies da extinção (Warren et al., 2018), os Estados insulares de baixa altitude do aumento do nível do mar e os países mais pobres dos extremos climáticos (United Nations Development Programme & Climate Analytics, 2016).

Na Europa, a crise climática tem vindo também a agravar-se. As temperaturas registadas nos últimos 40 anos no continente demonstram uma tendência inequívoca de aumento. Onze dos 12 anos mais quentes na Europa ocorreram desde 2000; 2019 foi, desde que há registo, o ano mais quente no continente. Desde a segunda metade do século XIX, a temperatura média na Europa aumentou 2 °C (Copernicus, 2020). As alterações climáticas antropogénicas aumentaram significativamente a probabilidade de muitos dos eventos meteorológicos

e climáticos que atingiram o continente recentemente, com impactos ecológicos, humanos e económicos de grande alcance. Entre eles, migração e extinção de espécies; aumento do risco de inundação e erosão ao longo da costa europeia, como consequência da subida do nível do mar; ondas de calor mais prolongadas que afetam severamente a saúde humana e cujo efeito se traduz também num maior risco de apagões elétricos e incêndios florestais; danos em infraestruturas, com efeitos nos transportes; e perdas económicas em atividades de turismo e lazer resultantes de condições climáticas menos favoráveis (European Environment Agency, 2017).

Prevê-se que as alterações climáticas afetem a disponibilidade de água no continente, exercendo pressão adicional sobre as regiões do Sul, que enfrentam já condições de stress hídrico, enquanto outras partes da Europa enfrentarão inundações mais frequentes e as regiões baixas terão de lidar com as ameaças decorrentes do aumento do nível do mar e das tempestades mais frequentes e intensas (European Environment Agency, 2018). As projeções apresentadas pela Agência Europeia do Ambiente indicam que o Sudeste e o Sul da Europa serão as regiões mais severamente afetadas; as regiões costeiras e as planícies aluviais na Europa Ocidental serão também áreas de particular preocupação; prevê-se igualmente que os ecossistemas nos Alpes e na Península Ibérica sejam profundamente afetados. Dever-se-á considerar, igualmente, que a intensa interconexão entre regiões associada ao processo de globalização será um fator de intensificação da vulnerabilidade climática europeia. A exposição da Europa aos impactos extra-europeus das alterações climáticas sentir-se-á, fundamentalmente, por via do comércio de commodities agrícolas e não agrícolas, das infraestruturas e transportes, da migração humana, das finanças e dos riscos geopolíticos e de segurança. Nas próximas décadas, os efeitos colaterais sobre as cada vez mais complexas cadeias de valor e abastecimento de produtos – muitas das quais se encontram associados a geografias distantes – irão, muito provavelmente, aumentar (European Environment Agency, 2017).

No combate às alterações climáticas, a União Europeia (UE) é considerada um ator líder, tanto pela sua ação doméstica, como pela sua atuação externa. Contudo, como veremos ao longo do presente artigo, o nível de ambição climática do bloco europeu é ainda insuficiente para responder adequadamente ao desafio. Para compreender as motivações subjacentes ao posicionamento externo da UE e às iniciativas climáticas internas, bem como a sua insuficiência, analisa-se, neste artigo, (a) a atuação do bloco nas negociações climáticas internacionais levadas a cabo no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas (CQNUAC), da primeira à 25.ª Conferência das Partes (COP), a qual teve lugar em Madrid, em 2019, e (b) a política climática doméstica desde o seu início, na década de 1990, altura em que os líderes europeus acordaram estabilizar as emissões de GEE do bloco, até ao anúncio do Pacto Ecológico Europeu de 2019 – especial atenção é conferida a este último, uma vez que se trata do documento-base para a criação de novas políticas orientadas para a construção de uma economia sustentável e neutra em carbono no continente. O artigo conclui com um sumário dos principais temas analisados e dos desafios que se colocam ao presente e futuro da ação climática europeia.

## **A UE na CQNUAC1 (1995-2019): rumo a uma liderança menos normativa e mais pragmática**

Desde o início das negociações para formular uma resposta climática internacional, no final da década de 1980, a UE tem desempenhado um papel de liderança, defendendo acordos vinculativos, estabelecendo as suas próprias metas de redução de emissões e apoiando financeiramente, de um modo muito significativo, os esforços de mitigação e adaptação às alterações climáticas dos países em desenvolvimento (Afionis, 2019).

Após a ratificação da CQNUAC em 1994, as negociações climáticas internacionais centraram-se na arquitetura de um protocolo dotado de força legal, cujo objetivo seria promover a consecução do objetivo de longo prazo da Convenção, isto é, a estabilização da concentração de GEE na atmosfera a um nível compatível com

a segurança climática. Durante as discussões rumo àquele que seria o Protocolo de Quioto, a UE, em oposição a países como Estados Unidos e Austrália, cujo nível de compromisso para com a mitigação das alterações climáticas era bastante débil, sugeriu que o tratado estipulasse a obrigação de reduzir as emissões globais em 15% até 2010, tendo como ano-base 1990 (o protocolo acabaria por definir apenas uma meta de redução de emissões de 5% para o período decorrido entre 2008 e 2012, em relação aos níveis de 1990); opôs-se à inclusão de mecanismos de flexibilidade que permitissem às partes atingirem as suas metas através do comércio de emissões ou de projetos de redução de emissões desenvolvidos em regiões do mundo em desenvolvimento, argumentando que a mitigação das alterações climáticas deveria basear-se, maioritariamente, em ações domésticas (contudo, a posição dos Estados Unidos e de outros países em relação à questão prevaleceu, de modo que tais mecanismos acabariam por ser incluídos no protocolo) (Bodansky, 2001); e apoiou as reivindicações dos países em desenvolvimento, que rejeitavam a introdução, no futuro protocolo, de quaisquer obrigações de redução de emissões para o Sul do globo (posição que prevaleceu) (Oberthur & Ott, 1999).

Após a assinatura do Protocolo de Quioto em dezembro de 1997, as discussões centraram-se na operacionalização do mesmo. A UE, ao contrário do Grupo Guarda-Chuva (uma coligação que incluía Austrália, Canadá, Estados Unidos, Japão, Noruega, Nova Zelândia, Rússia e Ucrânia), defendeu o estabelecimento de limites para a utilização dos mecanismos de flexibilidade previstos no protocolo, como forma de estimular a ação doméstica. Em 2000, durante a COP 6, o bloco europeu e os Estados Unidos entraram em cisão relativamente à questão, adotando uma posição inflexível, o que se traduziu no fracasso da conferência. A UE não estava disposta a ceder (Grubb & Yamin, 2001). No entanto, após o anúncio, em março de 2001, da retirada dos Estados Unidos do protocolo, a UE adotou uma postura mais conciliadora – o que implicou diminuir o seu nível de ambição – e encetou consideráveis esforços diplomáticos para garantir que o tratado entraria em vigor. Para obter o apoio dos restantes países desenvolvidos, a diplomacia europeia viu-se obrigada a fazer várias concessões, entre elas, aceitar a utilização ilimitada de mecanismos de flexibilidade. Em 2004, para assegurar o apoio da Rússia e, dessa forma, garantir a entrada em vigor do protocolo, a UE prometeu uma parceria aos líderes russos e o seu apoio à entrada do país na Organização Mundial do Comércio (Van Schaik & Schunz, 2012).

A partir de 2007, ano em que se iniciaram as negociações para acordar um segundo período de vigência para o Protocolo de Quioto ou um tratado substituto, o qual, a concretizar-se, deveria ser assinado em 2015, a UE, baseada nas conclusões do mais recente relatório (AR4) do Painel Intergovernamental das Nações Unidas sobre Alterações Climáticas (IPCC), apelou à arquitetura de um novo acordo top-down que incluísse esforços de mitigação por parte de todos os países – particularmente, China, Índia, Brasil e África do Sul, economias em rápido crescimento – e defendeu a adoção de metas de redução de emissões de 25-40%, em relação a 1990, para os países desenvolvidos, a atingir até 2020 (Walker & Biedenkopf, 2018). A diplomacia europeia perseguia assim uma agenda normativa e idealista. Em 2009, durante a COP 15, o bloco europeu, atuando de forma inflexível, viu-se isolado e excluído das negociações entre um pequeno grupo de países (Estados Unidos, China, Índia, Brasil e África do Sul), durante as quais se redigiu a versão final do Acordo de Copenhaga (Bäckstrand & Elgström, 2013) – este estabeleceu um sistema de compromissos voluntários que abriria caminho para a abordagem bottom-up daquele que viria a ser o Acordo de Paris. O desfecho de Copenhaga foi considerado um fracasso, uma vez que as partes não foram capazes de chegar a um acordo relativamente a um novo tratado vinculativo.

Que fatores – normas e interesses – explicam o elevado grau de ambição e ativismo da UE nas negociações climáticas? No que diz respeito ao plano normativo, a crença europeia no multilateralismo e nos princípios do direito internacional, no desenvolvimento sustentável e no princípio da precaução. A UE sempre apoiou o sistema multilateral de Estados e defendeu o estabelecimento de acordos internacionais como forma de elevar a capacidade dos diferentes países de responder mais eficazmente aos problemas associados à crescente conexão e interdependência entre atores – tal como acontece, de um modo mais avançado, dentro das fronteiras da própria UE – em detrimento do conflito, da opressão ou da competição. Considerando este facto, bem como a incapa-

cidade de garantir a própria segurança climática de forma individual, o apoio europeu a tratados internacionais que permitam responder a um problema global como as alterações climáticas é um reflexo das crenças mais profundas e *modus operandi* da UE. Para além disso, a mitigação das alterações climáticas é parte integrante do objetivo europeu de longa-data de promover o desenvolvimento sustentável – entendido principalmente como um objetivo ambiental, transversal a todas as políticas. Por último, deve-se-á notar que, já em 1990, o Conselho Europeu havia afirmado que a incerteza científica não deveria ser utilizada como justificação para a inação caso houvesse risco de dano severo ou irreversível e, em 1991, o princípio da precaução foi incluído nos tratados europeus como norma orientadora da política ambiental comunitária (naquela época, ao contrário do que acontece no presente, havia ainda alguma incerteza sobre o carácter antropogénico das alterações climáticas). Desde então, o princípio da precaução – incluído no texto legal da CQNUAC – é utilizado ativamente pela UE, tanto interna como externamente. Já em relação aos interesses subjacentes à ação externa europeia, verifica-se o entendimento das alterações climáticas como uma oportunidade económica, como uma questão de segurança e como fator legitimador do projeto de integração europeu. Desde a inclusão do conceito de “modernização ecológica” nos programas de ação ambiental europeus, em 1987, que vários líderes políticos no continente veem a inovação tecnológica como forma de modernizar as estruturas económicas europeias, proteger o ambiente e adquirir importantes vantagens comparativas, tornando a Europa pioneira no desenvolvimento de tecnologias verdes, as quais poderia, também, exportar; para além disso, após a publicação, em 2006, do relatório Stern sobre os custos económicos das alterações climáticas, tornou-se claro para a UE que a redução das emissões de GEE servia os interesses de longo-prazo do bloco, uma vez que os custos das medidas de mitigação seriam muitos menores do que os custos associados aos danos potenciais provocados pelas alterações climáticas e à aplicação de estratégias de adaptação. Adicionalmente, a ação climática é encarada como forma de reduzir a dependência europeia face às importações de combustíveis fósseis provenientes de países com os quais mantém uma relação problemática (como, por exemplo, a Rússia) e prevenir conflitos noutras zonas do globo e processos de migração em massa, bem como ondas de refugiados climáticos rumo às fronteiras da Europa. Finalmente, a ação climática tornou-se também um elemento justificativo do projeto europeu, sobretudo a partir de meados da década de 2000, altura em que dois dos fundadores da Comunidade Económica Europeia, França e Países Baixos, vetaram o tratado que estabelecia uma constituição para a Europa. Tal é possível dado o elevado nível de preocupação dos cidadãos europeus relativamente ao problema das alterações climáticas (Van Schaik & Schunz, 2012), como veremos na próxima secção do presente artigo.

A partir da COP 16 (2010), contudo, a UE, procurando evitar ficar novamente isolada nas negociações, moderou significativamente os seus objetivos de política externa e adotou uma estratégia mais pragmática, assente na construção de coligações. Nesse sentido, a diplomacia europeia abandonou a expectativa de alcançar um acordo top-down contendo ambiciosas metas de redução de emissões e prazos rígidos para a sua consecução; aliou-se aos pequenos Estados-ilha e a alguns países africanos que, dada a sua elevadíssima vulnerabilidade climática, desejavam também um novo acordo climático legalmente vinculativo que incluísse todos os principais emissores; dialogou com os Estados Unidos e a China; e, em troca da assinatura de um documento-guia para a arquitetura de um novo, inclusivo e abrangente acordo global a adotar em 2015 e a ser concluído em 2020, concordou com o estabelecimento de um novo período de vigência para o Protocolo de Quioto (2013-2020) (Bäckstrand & Elgström, 2013).

Em 2015, durante a COP 21, em Paris, a UE e os restantes membros da High Ambition Coalition – uma coligação de mais de 90 países, industrializados, emergentes e em desenvolvimento, formada com o objetivo de elevar o nível de ambição do futuro tratado climático – contribuíram substancialmente para a adoção do Acordo de Paris, persuadindo as partes mais relutantes, como a China e a Índia, a aceitá-lo (Hirsch, 2016). Perseguindo objetivos mais moderados, a UE concentrou os seus esforços na exigência de disposições firmes sobre transparência e responsabilidade – desistindo, durante a própria conferência, do objetivo de acordar regras detalhadas para assegurar essas duas disposições – e na introdução de um “mecanismo de ambição”, tendo sido bem-sucedida (Oberthür & Groen, 2018). De facto, a inclusão, no acordo, de uma disposição que torna obrigatória a apresentação pelas partes de novos compromissos climáticos, mais ambiciosos do que os

anteriores, num prazo de dois anos após cada balanço da ação coletiva (o qual ocorrerá de cinco em cinco anos), foi uma importante conquista da diplomacia europeia (Walker & Biedenkopf, 2018).

Após o atual presidente dos Estados Unidos, Donald Trump, ter anunciado, em junho de 2017, a sua intenção de retirar o país do Acordo de Paris, e durante as negociações para a operacionalização do mesmo, a UE trabalhou com a China e membros da High Ambition Coalition, para assegurar consenso relativamente às regras de implementação do acordo. Procurando liderar por exemplo, o bloco europeu partilhou a sua visão estratégica de longo-prazo para cumprir as disposições do acordo e atingir a neutralidade carbónica em 2050, e reafirmou o seu compromisso para com o financiamento climático; partilhou a sua visão sobre possíveis caminhos a seguir para responder à crise climática, e garantir que o acordo é implementado de forma transparente, adequada e eficaz (Parker & Karlsson, 2018).

Durante a COP 25 (2019), a UE foi o único grande emissor comprometido com a necessidade de elevar o nível de ambição – a nova presidente da Comissão Europeia, Ursula von der Leyen, anunciou o Pacto Ecológico Europeu, sobre o qual nos debruçaremos em detalhe na próxima secção, e o Banco Europeu de Investimento comunicou a sua intenção de cessar, a partir de 2022, todo o financiamento a combustíveis fósseis (incluindo gás) (Newell & Taylor, 2020).

No entanto, como observado por Parker e Karlsson (2018), “effective leadership demands credibility and the ability to convince prospective followers that one is acting on behalf of the common good. To date, the EU has not convinced enough governments around the world to match its (...) climate goals” – objetivos climáticos esses cujo nível de ambição, como veremos na próxima secção, não é ainda compatível com as metas do Acordo de Paris.

## **A resposta europeia à crise climática (1990-2020): ambiciosa, mas não o suficiente**

Nas últimas três décadas, a UE reduziu as suas emissões de GEE em aproximadamente 23% (European Environment Agency, 2020a). Atualmente, o bloco europeu é o terceiro maior emissor a nível mundial, sendo responsável por cerca de 9% das emissões globais (Olivier & Peters, 2020). Em 2018, mais de metade das emissões totais da UE proveio da combustão e emissões fugitivas de combustível; 25% do setor dos transportes (incluindo a aviação internacional); 10% da agricultura; 9% de processos industriais e uso de produtos; e 3% da gestão de resíduos (Eurostat, 2020).

A resposta europeia à crise climática tem vindo a desenvolver-se desde 1990, através da introdução de medidas comuns nas áreas da redução de emissões, energias renováveis e eficiência energética. De 1990 a 2009, os avanços foram contínuos e as políticas relativamente incontestadas; a partir de 2010, no entanto, num contexto menos favorável ao avanço da agenda política climática, a atuação europeia neste domínio começou a ser questionada. Contudo, o anúncio, em 2019, de um novo projeto político desenhado para transformar a Europa no primeiro continente neutro em carbono até meio do século relançou as expectativas em torno do papel que a UE poderá assumir no combate às alterações climáticas, tanto a nível doméstico, como a nível global. No entanto, como veremos, o futuro afigura-se incerto.

### **1990-2009**

As primeiras discussões, a nível europeu, sobre política climática foram motivadas pela publicação do primeiro relatório do IPCC, em 1990. Nesse mesmo ano, os líderes da então Comunidade Económica Europeia acor-

daram estabilizar as suas emissões de GEE nos níveis de 1990, até ao ano de 2000. Em 1992, foi discutida uma proposta relativa ao estabelecimento de um imposto europeu sobre o carbono e a energia; no entanto, os Estados europeus foram incapazes de chegar a acordo em relação à necessidade e ao conteúdo do mesmo. Foram, no entanto, acordados alguns instrumentos de política soft nos domínios da eficiência energética e das energias renováveis, tais como os programas SAVE (“Specific Actions for Vigorous Energy Efficiency”) e ALTENER. Para além disso, foi criado um mecanismo para avaliar o desenvolvimento de políticas de redução de emissões a nível nacional e monitorar o progresso coletivo rumo à consecução da meta de redução de emissões estabelecida para 2000 (Climate Policy Info Hub, s. d.).

No âmbito do Protocolo de Quioto, o bloco europeu comprometeu-se com uma meta de redução de emissões de 8% para o período decorrido entre 2008 e 2012, tendo 1990 como ano-base. Um acordo de repartição de encargos entre os vários Estados-Membros foi estabelecido, permitindo aos países menos desenvolvidos crescer economicamente e aumentar as suas emissões, enquanto os países mais ricos e ambientalmente progressivos reduziam significativamente os seus níveis de poluição (Rayner & Jordan, 2016). Para cumprir as suas obrigações, a UE lançou, em 2000, o Programa Europeu para as Alterações Climáticas, que conduziu à introdução, em 2003, do Sistema de Comércio de Emissões da UE, o qual tem permitido à União reduzir, de um modo economicamente viável, as emissões provenientes dos setores energético e industrial, possibilitando que empresas comprem ou vendam licenças de emissão, ou seja, licenças para poluir a um preço que visa incentivar essas mesmas empresas a poupar energia e a implementar medidas de redução de emissões (European Parliament, 2015) – embora a UE tenha sido, como vimos, uma acérrima opositora à inclusão de mecanismos de flexibilidade no Protocolo de Quioto, rapidamente se apercebeu de que a soma dos esforços nacionais de mitigação seria insuficiente para cumprir as metas do protocolo (Rayner & Jordan, 2016), acabando por criar, assim, o seu próprio mecanismo de flexibilidade. Foi, também, estabelecida a Diretiva da Eletricidade Renovável, que introduziu metas indicativas sobre a quota de eletricidade renovável para cada Estado-membro, e adotada legislação sobre eficiência energética e biocombustíveis (Climate Policy Info Hub, s. d.).

Em 2007, num contexto em que a questão climática atraía uma crescente atenção por parte dos meios de comunicação social e do público em geral (Pereira & Viola, 2020), foram apresentadas metas climáticas e energéticas para 2020, as quais seriam adotadas legalmente em 2009: uma redução de emissões de, pelo menos, 20% em relação aos níveis de 1990; um aumento de 20% na utilização de energias renováveis relativamente ao consumo total de energia, com os Estados-Membros a assumir metas nacionais vinculativas de aumento da participação das renováveis no seu consumo energético; e um aumento de 20% nos níveis de eficiência energética (Solorio & Jörgens, 2020). No entanto, o insucesso das negociações climáticas internacionais em 2009, a crise do euro e a pressão exercida pelos novos Estados-Membros do leste da Europa, países mais pobres, produtores de combustíveis fósseis e para os quais as questões ambientais não eram uma prioridade, bem como problemas nos países tradicionalmente mais favoráveis à aposta nas energias renováveis traduzir-se-iam, nos anos seguintes, em desafios substanciais à ação climática europeia.

## 2010-2018

A crise do euro e o fracasso da COP 15, em Copenhaga, tornaram vários Estados-Membros, muitos de leste, mais relutantes em aceitar compromissos climáticos ambiciosos e o alargamento da UE na década de 2000 traduziu-se num maior foco nas questões da segurança energética, sobretudo no que diz respeito à segurança no abastecimento, e da partilha dos custos associados à ação climática, em detrimento da questão da mitigação das mudanças do clima. Por exemplo, em 2010, a Polónia opôs-se a uma revisão mais ambiciosa da meta de redução de emissões para 2020 e, em 2012, bloqueou as conclusões do documento-guia para uma economia europeia de baixo carbono, argumentando que, na ausência de ações assertivas de mitigação por parte dos restantes maiores emissores mundiais, não faria sentido que a UE assumisse compromissos mais rigorosos e dispendiosos; em 2014, propôs, como veremos, uma União Energética na Europa (Bocquillon &

Maltby, 2017). Também neste período, por razões que serão exploradas nos próximos parágrafos, a política e a opinião pública tornaram-se menos favoráveis à promoção das energias renováveis e da eficiência energética (Schoenefeld & Knodt, 2020). Como resultado dos inúmeros desafios associados à crise económica, a atenção política às questões ambientais diminuiu (Burns, Eckersley, & Tobin, 2020) e o Sistema de Comércio de Emissões da UE viu-se ameaçado:

*[the] permits (...) [became] very cheap, because demand for them dropped due to the economic crisis while the supply has remained constant. By 2013, there was a surplus of around two billion allowances compared to actual emissions, which if nothing (...) [changed] could increase to more than 2.6 billion<sup>2</sup> by 2020. Having a large surplus discourages companies from investing in green technology, thereby hampering the scheme's efficiency in combating climate change (European Parliament, 2015).<sup>3</sup>*

Tais problemas refletiram-se nas metas climáticas e energéticas europeias estabelecidas para 2030, apresentadas em 2014, as quais representaram, para muitos, um enfraquecimento do nível de ambição climática do bloco europeu. Naquele ano, a UE anunciou o objetivo de construir uma União Energética e alcançar uma redução de emissões de, pelo menos, 40% em relação aos níveis de 1990, uma meta que viria a ser a base da contribuição nacionalmente determinada europeia, apresentada ao abrigo do Acordo de Paris; um aumento de, pelo menos, 27% na utilização de energias renováveis relativamente ao consumo total de energia; e um aumento de, pelo menos, 27% nos níveis de eficiência energética.<sup>4</sup> Devido a controvérsias e problemas que analisaremos em seguida, não foram estabelecidos, como haviam sido em 2007, objetivos nacionais obrigatórios no domínio das energias renováveis.

Qual o contexto do projeto de integração energética e das novas metas europeias em matéria de clima e energia? A ideia de uma União Energética surgiu de uma proposta do então Primeiro-Ministro polaco, Donald Tusk, que, perante a invasão da Crimeia pela Rússia em 2014, via nessa União uma forma de reduzir a sua dependência face às importações de gás russo e aumentar a segurança energética, bem como de proteger a indústria do carvão no seu país – Tusk propôs que a UE enfrentasse a posição monopolista russa através da criação de um organismo europeu responsável por negociar a compra de gás àquele país e que maximizasse a utilização de combustíveis domésticos, incluindo carvão e gás. Em reação à proposta polaca, a Comissão Europeia de Jean-Claude Juncker lançou uma estratégia de segurança energética, que incluía objetivos de promoção das energias renováveis e da eficiência energética, e rejeitava, por exemplo, a exigência da compra coletiva de gás (vários Estados-Membros ocidentais recusaram a ideia, argumentando que tal violaria as regras da concorrência e do mercado livre). No entanto, surgiram controvérsias relativamente às questões relacionadas com a melhoria da eficiência energética e a promoção das energias renováveis (Bürgin, 2020).

Relativamente à eficiência energética, a recomendação da Comissão apontava para uma meta de 30% para 2030 (e não para 27%, como foi acordado); contudo, uma vez que os investimentos nesta área são, no curto-prazo, elevados, e que os custos competem com outros associados aos demais aspetos da União Energética (por exemplo, a reestruturação do mercado interno de eletricidade e a construção de nova infraestrutura de gás), o apoio a metas mais ambiciosas foi reduzido. No que diz respeito à questão das energias renováveis, ao contrário do que havia acontecido em 2007, quando a grande maioria dos Estados-Membros apoiou uma meta vinculativa de aumento dessas energias na matriz energética europeia, houve tensões que conduziram a um abandonar do carácter legalmente vinculativo das metas para 2030 nessa área, tensões essas relacionadas com (a) o facto de vários países se mostrarem relutantes em aceitar interferências externas em decisões relativas à composição das suas matrizes energéticas (quando as metas para 2020 foram acordadas na segunda metade da década de 2000, os países de leste mais conservadores estavam ainda a ajustar-se à União e não colocaram entraves) e/ou favorecerem a energia nuclear em detrimento das energias renováveis; (b) a posição menos assertiva e mais defensiva por parte dos países tradicionalmente mais favoráveis a essas energias, de-

vido ao aumento dos preços da eletricidade, causado, parcialmente, pelo custo dos regimes de financiamento e apoio às renováveis (países como Alemanha, França e Espanha, importantes atores europeus na área das energias renováveis, poderão mesmo não cumprir a sua meta para 2020 neste domínio); e (c) o menor apoio a políticas ambiciosas de promoção destas energias, como consequência da crise do euro e da emergência de tecnologias de armazenamento e captura de carbono, e do fracking<sup>5</sup> (Bürgin, 2015, 2020; Schoenefeld & Knodt, 2020). No entanto, alguns autores argumentam que o abandono de metas vinculativas no domínio das energias renováveis foi compensado pela introdução de obrigações rigorosas a nível da implementação, como a preparação de planos nacionais, estratégias de longo-prazo e apresentação de relatórios de progresso regulares, e pelo fortalecimento das competências de monitorização e supervisão da Comissão Europeia nessa área, pelo que, na prática, argumentam alguns autores, não houve uma diminuição do nível de ambição nas metas estabelecidas para 2030 em relação às de 2020 (Oberthür, 2019).

A partir de 2015, a ação climática da UE enfrentaria novos desafios associados à ascensão de partidos populistas no continente como resultado da frustração pública relativamente às desigualdades socioeconómicas, à crescente insegurança e à chegada em massa à Europa de refugiados e migrantes oriundos do Médio Oriente e do continente africano; ao processo do Brexit, que concentrou uma boa parte da atenção política europeia; e às exigências do movimento dos coletes amarelos em França, que se manifestaram contra o anúncio do aumento dos impostos sobre os combustíveis fósseis (Pereira & Viola, 2020).

No entanto, apesar de mergulhada num contexto extremamente desfavorável, a UE foi capaz de manter intacta a estrutura da sua política climática. Burns, Eckersley e Tobin (2020), analisando a política ambiental europeia em geral, argumentam que, face a todos os desafios que tem enfrentado, a UE surge como um ator incrivelmente resiliente, embora tenha havido, efetivamente, durante a última década, um menor número de propostas legislativas na área do ambiente (o que poderá ser explicado também, em parte, pelo facto de a UE ter já um conjunto abrangente de legislação ambiental, pelo que é natural que haja, agora, uma desaceleração), e, em geral, um declínio no nível de ambição das políticas apresentadas. Não se verificou, contudo, um desmantelamento da política ambiental, o que, para os autores, demonstra o compromisso europeu para com a sustentabilidade e o combate às alterações climáticas. Todavia, o nível de compromisso da UE é incompatível com a consecução do objetivo de limitar a  $<2$  °C o aumento da temperatura global – de acordo com a avaliação do Climate Action Tracker (2019b), se o nível de ambição de todos os restantes países fosse igual ao europeu, o planeta aqueceria entre 2 °C a 3 °C até ao final do presente século. A atual Comissão Europeia parece, no entanto, empenhada em alterar esta realidade.

## 2019-...

Em 2019, a Comissão Europeia de Ursula von der Leyen anunciou um novo plano para responder aos desafios ambientais em geral e às alterações climáticas em particular – “this generation’s defining task”, nas palavras da própria Comissão (European Commission, 2019, p. 2) – e colocar a UE numa rota de crescimento compatível com os objetivos de (a) construir uma economia neutra em carbono até 2050, (b) dissociar o crescimento económico da poluição e da extração de recursos naturais, (c) estabelecer uma economia circular no continente e (d) harmonizar sustentabilidade ambiental e justiça e inclusão sociais: o Pacto Ecológico Europeu (European Green Deal). Este inclui diversas estratégias e planos, como, por exemplo, um plano de investimento para uma Europa sustentável, uma nova estratégia industrial, um plano de ação para a economia circular, uma nova estratégia para a proteção da biodiversidade e um plano de promoção da agricultura sustentável; prevê igualmente a introdução de uma taxa de carbono a aplicar na fronteira da UE como medida para evitar o vazamento de carbono, isto é, a deslocação de atividades industriais altamente poluentes para outras regiões do mundo, onde as restrições ambientais são menores, e o financiamento preferencial de projetos ecológicos por parte do Banco Europeu de Investimento; contém também um mecanismo de transição justa para apoiar as regiões da Europa mais dependentes dos combustíveis fósseis, para as quais a transição energética terá

maiores custos. O Pacto Ecológico Europeu funcionará como quadro de referência estratégico para a conceção de novas propostas legislativas e programas que, de 2020 em diante, espera-se, farão avançar a agenda climática europeia (European Commission, 2019a). Este é, no entanto, mais do que um projeto climático – é, simultaneamente, um projeto económico que visa estimular o investimento e a competitividade da Europa face a uma economia global enfraquecida; um projeto social que procura fazer frente às desigualdades entre as diversas regiões e ao modo como diferentes grupos sociais serão afetados pela transição rumo à neutralidade carbónica; um plano de revitalização do próprio projeto europeu, estabelecendo um novo propósito para a UE e um novo sentido de unidade europeia; e um projeto internacional de promoção de ações de mitigação para lá das fronteiras do continente, uma vez que a segurança climática dos cidadãos europeus depende não só da ação doméstica, mas também de uma resposta coordenada, ambiciosa, a nível global (Gaventa, 2019).

Para a nova Comissão Europeia, a questão climática é, pelo menos no plano discursivo, uma prioridade. Desta forma, a atual Comissão diferencia-se da anterior, a qual, como vimos, num contexto marcado pela crise russo-ucraniana de 2014, privilegiou o tema da segurança no abastecimento energético. A priorização da política climática por parte da Comissão von der Leyen deve-se essencialmente a três fatores: a chegada ao poder de figuras manifestamente hostis à agenda climática em países como Estados Unidos e Brasil, o que constitui uma ameaça à cooperação climática global e ao êxito do Acordo de Paris, para o qual, como vimos, a UE trabalhou arduamente; a visível aceleração e intensificação de eventos climáticos extremos na Europa e no mundo em 2018 e 2019 (por exemplo, fogos catastróficos na Suécia, Sibéria e Austrália, o derretimento de gelo polar e glaciares, temperaturas elevadas sem precedentes desde que há registo, etc.), corroborando o estado de emergência climática em que o planeta se encontra; e, sobretudo, a crescente preocupação pública relativamente ao problema e o apoio a ações políticas de mitigação e adaptação às alterações climáticas na Europa (Siddi, 2020a).

De facto, segundo os resultados divulgados pelo Eurobarómetro no seu mais recente relatório sobre as perceções dos europeus relativamente ao tema, publicado em abril de 2019, mais de 90% dos cidadãos da UE vê as alterações climáticas como um problema sério e 60% consideram tratar-se de um dos problemas mais críticos que o mundo enfrenta atualmente (uma percentagem que representa um aumento de 17 pontos percentuais em relação a 2017); para cerca de 25% dos europeus, as alterações climáticas são mesmo a questão mais séria com a qual a humanidade se depara (uma percentagem que representa um aumento de 11 pontos percentuais relativamente a 2017). As alterações climáticas são agora, para os cidadãos da UE, o segundo problema mais urgente que o mundo enfrenta – o tema ultrapassou a questão do terrorismo nas preocupações dos europeus, ficando atrás apenas dos problemas relacionadas com a pobreza, a fome e a falta de água potável (agregados numa única categoria). Para além disso, mais de 90% dos cidadãos da UE apoiam a transição rumo a uma economia neutra em carbono em 2050 e o estabelecimento, por parte dos governos nacionais, de metas ambiciosas para a inclusão de energias renováveis nas matrizes energéticas dos seus países; cerca de 80% consideram que um maior volume de recursos financeiros públicos deverá ser investido na promoção de energias limpas, mesmo que tal implique cortes nos subsídios aos combustíveis fósseis (uma percentagem que representa um aumento de 5 pontos percentuais em relação a 2017), e que a adoção de medidas de mitigação das alterações climáticas traduzir-se-á em maior inovação e competitividade empresarial no continente; mais de 70% dos europeus associam a redução das importações de combustíveis fósseis a uma maior segurança energética e a benefícios económicos; e cerca de 80% acreditam que os conhecimentos e competências europeus em matéria de tecnologias limpas deverão ser partilhados com outras regiões do mundo como forma de promover a mitigação do problema para lá das fronteiras da UE, e que tal poderá beneficiar o bloco europeu economicamente. É igualmente importante notar que aproximadamente 80% acreditam que ações de adaptação aos efeitos das alterações climáticas afetarão de forma positiva os cidadãos. Para a maioria dos europeus, os governos nacionais, as empresas, as indústrias e as instituições da UE são os principais atores sobre os quais a responsabilidade em responder à crise climática deverá recair (European Commission, 2019b). Em 2019, as preocupações dos cidadãos europeus refletiram-se num maior apoio eleitoral aos partidos verdes da região, tornando-os a quarta maior força política da UE nas eleições europeias de maio, e na emergência de movimentos sociais como “Fridays for Future”, “Youth Strike for Climate” ou “Extinction Rebellion”.

Em março de 2020, a Comissão deu o primeiro passo no sentido de consagrar legalmente a meta de neutralidade carbónica estabelecida no Pacto Ecológico Europeu, apresentando uma proposta para a primeira Lei Europeia do Clima, a qual, a ser aprovada, permitirá à Comissão avaliar o progresso dos Estados-Membros rumo àquele objetivo e rever, a cada cinco anos, com início em 2023, a trajetória coletiva, no sentido de assegurar o cumprimento do mesmo em 2050. A proposta prevê que a Comissão o faça através de atos delegados. Nesse mesmo documento, a Comissão compromete-se a apresentar, em setembro de 2020, uma avaliação de impacto sobre a viabilidade de aumentar para 50-55% a meta europeia de redução de emissões de GEE para 2030, tendo como ano-base 1990 (European Commission, 2020).

Para a nova presidente da Comissão Europeia, o elevado nível de ambição do Pacto Ecológico Europeu permitirá reconciliar a economia europeia com o planeta; nas suas palavras, “[t]his is Europe’s man on the moon moment” (von der Leyen cit. em Hutchinson, 2019). No entanto, o pacto tem sido alvo de críticas e são vários os desafios à sua implementação.

Para alguns, o Pacto Ecológico Europeu é, por inúmeras razões, uma resposta inadequada à crise climática, a começar pelo objetivo de atingir a neutralidade carbónica em 2050 – Poedrou (2020, p. 6) alerta para o facto de que a UE “will have to go carbon neutral much earlier, before 2040 (...), to align its carbon entitlements with its carbon space in a world that will strive for a maximum 1.5 °C global temperature increase”. Para além disso, as vozes mais críticas denunciam o facto de o pacto se basear no dogma do crescimento infinito – estabelecendo, portanto, um modelo económico que sobrepõe a expansão do PIB aos limites ecológicos do planeta (Green New Deal for Europe, 2019; Laurent, 2020; Mastini, Kallis, & Hickel, 2019) – e apontam para as evidências científicas crescentes que demonstram a improbabilidade de alcançar, mesmo nos cenários mais otimistas, a necessária dissociação entre crescimento económico e emissões de GEE num espaço de tempo compatível com as metas de limitação de aumento da temperatura global estabelecidas no Acordo de Paris (Hickel & Kallis, 2019); também a Agência Europeia do Ambiente, no seu mais recente relatório sobre o estado do ambiente na Europa, alerta para a incompatibilidade entre o objetivo de alcançar a sustentabilidade socioambiental e a promoção contínua do crescimento económico (European Environment Agency, 2020b). De facto, sólidas evidências empíricas demonstram que a descarbonização das economias europeias exigirá não só investimentos em energias renováveis, mas também uma redução da procura energética, a qual está parcialmente associada a um menor crescimento do PIB (Le Quéré et al., 2019). Laurent (2020, p. 3) clarifica a magnitude do desafio que a UE enfrenta:

*[B]etween 1990 and 2008, European emissions fell by 11%, then by 15% between 2008 and 2017, but half of this decrease was acquired between 2008 and 2009 from the “great recession”. In short, the Green Deal proposes to bring the annual rate of emissions reduction, of the order of 0.7% per year for 25 years outside recession periods, to approximately 4.3% per year from 2020 and until 2050.*

O ceticismo relativamente às metas contidas no pacto é reforçado pelas mais recentes projeções apresentadas pela Agência Europeia do Ambiente, que indicam que o presente nível de ambição e progresso europeus é insuficiente para cumprir com a atual meta de redução de emissões estabelecida para 2030 (European Environment Agency, 2020b); de acordo com a última projeção do Climate Action Tracker (2020), publicada em julho de 2020, o nível de ambição climática do maior emissor de GEE da UE, a Alemanha, é altamente insuficiente à luz dos objetivos estabelecidos no Acordo de Paris – o programa de ação climática adotado pelo governo alemão em dezembro de 2019 não contempla medidas adequadas para que o país atinja as suas metas de redução de emissões para 2020 e 2030. Desde que Angela Merkel anunciou, na sequência do desastre de Fukushima em 2011, a decisão de abandonar a energia nuclear, o carvão tem vindo a aumentar a sua presença na matriz energética alemã (Keating, 2019) e o encerramento das centrais termoeletricas a carvão no país está previsto apenas para a segunda metade da década de 2030 (BBC, 2020). Neste contexto, dever-se-á no-

tar igualmente que o Pacto Ecológico Europeu adia para junho de 2021 a análise e possível revisão dos instrumentos de mitigação existentes, uma tarefa fundamental para harmonizar objetivos e meios de implementação, a qual deveria estar já em curso (Laurent, 2020). Pouco encorajadora é também a avaliação realizada pelo Instituto para a Política Ambiental Europeia, que analisou as 25 dimensões ambientais mais problemáticas para a UE, identificadas pela Agência Europeia do Ambiente, tendo concluído que, dessas, apenas três – eficiência energética, gestão de resíduos e tecnologias e processos industriais limpos – são adequadamente abordadas no documento de apresentação do Pacto Ecológico Europeu (Institute for European Environmental Policy, 2019). A relação de proximidade entre a Comissão Europeia e a indústria do gás natural (Gaventa, 2019; Varoufakis & Adler, 2020), e a crescente influência de empresas petrolíferas e de gás (por exemplo, Shell e BP) sobre os processos de tomada de decisão na UE (Corporate Europe Observatory, 2019), bem como o facto de a pegada material europeia crescer mais rapidamente do que o PIB desde 2002 e a ainda muito reduzida contribuição dos materiais reciclados para a procura total no continente (estes aumentaram a sua contribuição apenas de 8% para 12% entre 2004 e 2016) (Laurent, 2020), são fatores adicionais que levam muitos a questionar o compromisso ecológico europeu. Outra incoerência prende-se, por exemplo, com o facto de a UE gastar dezenas de milhões de euros por ano para promover o consumo de carne, contrariando assim as sólidas evidências científicas que documentam o impacto massivo da agropecuária sobre as florestas, a biodiversidade, o clima e os recursos hídricos, e apontam para a imperatividade de alterar hábitos alimentares (Hoekstra, 2014; Mason-Delmotte, 2020; Rajão et al., 2020).

Os críticos realçam igualmente que o foco no crescimento e o compromisso da nova Comissão para com a austeridade fiscal, assim como a inexistência de uma definição substancial e ampla do que deverá ser uma transição justa para os cidadãos (e não apenas para as empresas ou para as regiões dependentes do carvão, uma vez que vários outros setores serão afetados, como, por exemplo, o setor da agricultura) e a ausência do próprio conceito de desigualdade ambiental no pacto, evidenciam um preocupante descurar de questões relacionadas com a desigualdade na distribuição da riqueza europeia<sup>7</sup> e os impactos das alterações climáticas sobre as populações mais vulneráveis. Não existe, pois, por parte da Comissão, um compromisso para a construção de um verdadeiro Estado socioecológico, alicerçado numa distribuição mais equitativa da riqueza existente, a qual permitiria melhorar o nível de vida dos cidadãos, sem sobreplicar os recursos do planeta, e no apoio às regiões e populações com menor capacidade para enfrentar os efeitos já irreversíveis das mudanças no clima (Gaventa, 2019; Green New Deal for Europe, 2019; Laurent, 2020; Mastini, Kallis, & Hickel, 2019; Varoufakis & Adler, 2020). Tais críticas são ainda reforçadas pela inadequada alocação financeira para o Pacto Ecológico Europeu. Siddi (2020b) explica o problema:

*The European Commission has promised that €1 trillion will flow into the Deal until 2030. However, according to the Commission's own calculations, around €3 trillion will be necessary to meet ambitious emission reduction targets. The €1 trillion promised by the Commission largely comes from reshuffling existing EU money and from expected investments from the private sector and member states. There are also concerns that funds may end up supporting projects that are not climate friendly but are presented as such by investors (a phenomenon called 'greenwashing'). Furthermore, it is far from clear whether the promised just transition funds will reach the 'losers' of the energy transition.<sup>8</sup>*

Muitos revelam-se, pois, profundamente céticos relativamente ao plano de investimento previsto no pacto e às possibilidades de maior justiça e inclusão sociais.

Existe, igualmente, controvérsia em torno da taxa de carbono a aplicar na fronteira da UE, uma vez que tal poderá (a) ser visto como uma mera estratégia de proteção das indústrias europeias mais poluentes (como é o caso da indústria do aço, obrigada a competir com grandes produtores como China e Coreia do Sul); (b) ter um impacto adverso muito significativo nas exportações provenientes de países do sul do globo; (c) desencadear

guerras tarifárias com outras grandes economias; e (d) violar a legislação da Organização Mundial do Comércio. Para além disso, considerando que o cálculo e verificação dos GEE emitidos por produtores estrangeiros será sempre uma tarefa complexa, a taxa de carbono prevista no pacto poderá ser extremamente difícil de aplicar (Beattie, 2019; Siddi, 2020a).

Questiona-se também até que ponto países como a Polónia ou a República Checa estarão dispostos a aprovar a atual versão da Lei Europeia do Clima. O facto de a proposta de lei permitir à Comissão rever metas de redução de emissões através de atos delegados, fortalecendo assim o seu mandato, poderá ser alvo de resistência. Alguns Estados revelaram-se, provavelmente, relutantes face à ideia de transferir para a Comissão competências nessa área – na verdade, face à crise provocada pela COVID-19 e à necessidade de impulsionar a economia, a Polónia e a República Checa manifestaram-se já contra o avanço do Pacto Ecológico Europeu e a continuidade do Sistema de Comércio de Emissões, pelo que existem igualmente dúvidas sobre a capacidade da Comissão para manter as questões ecológicas no topo da agenda política da UE e dos vários governos nacionais, num contexto de pandemia e retração económica. Ainda no que diz respeito às disposições da Lei Europeia do Clima que fortalecem as competências da Comissão em matéria climática, aponta-se também para a possibilidade de o Parlamento Europeu oferecer resistência, já que tal enfraqueceria significativamente o seu poder para aprovar emendas legislativas (Siddi, 2020a).

Outro aspeto a considerar prende-se com os possíveis efeitos do Brexit no nível de ambição da ação climática da UE. O Reino Unido era um importante ator no apoio à construção de uma política climática europeia forte e de uma liderança clara neste domínio, por parte do bloco europeu, na cena global, revelando-se, por diversas vezes, favorável ao estabelecimento de metas de redução de emissões mais rigorosas<sup>9</sup> e tendo assumido um papel de destaque na adoção e reforma do Sistema de Comércio de Emissões da UE. Para além disso, o Reino Unido, dada a sua capacidade diplomática e assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas, foi fundamental para o desenvolvimento da capacidade europeia nas negociações climáticas internacionais e para a construção da estratégia externa do bloco nesta área. A UE perdeu, pois, um ator de peso a favor de políticas climáticas mais ambiciosas. A saída do Reino Unido traz também consigo o problema de redistribuir, entre os restantes 27 Estados-Membros, os esforços de mitigação para atingir as metas de 2030 (Dupont & Moore, 2019).

A materialização do Pacto Ecológico europeu irá, portanto, enfrentar inúmeros desafios. O mais significativo de todos será torná-lo consistente e suficientemente robusto para responder eficazmente aos desafios socioecológicos do presente século, e desenvolver instrumentos políticos adequados, de modo a harmonizar metas e meios de implementação, quebrando, simultaneamente, a resistência política das forças mais conservadoras, que ignoram a gravidade e natureza da crise ecológica planetária.

Também a política externa ambiental europeia terá de sofrer profundas alterações. Analisando a ação externa da UE no que diz respeito aos temas das alterações climáticas, proteção da biodiversidade e governação do Ártico, e à luz do conceito de “limites planetários”<sup>10</sup>, Schunz, De Botselier e López Piqueres (2020) argumentam que a eficácia institucional – isto é, a conclusão de acordos ambientais internacionais – do bloco é elevada; contudo, a atuação europeia no que diz respeito à proteção efetiva do meio ambiente – ou seja, a eficácia ecológica – é claramente insuficiente. Do mesmo modo, Proedrou (2020) afirma que, apesar das inúmeras e abrangentes iniciativas climáticas de política externa desenvolvidas pela UE, a ação externa do bloco subestima ainda as ameaças planetárias à segurança. Em primeiro lugar, se o bloco pretende tornar-se, na cena mundial, um líder capaz de impulsionar uma resposta climática global verdadeiramente ambiciosa, em linha com os objetivos do Acordo de Paris, terá não só de rever as suas próprias metas internas, como também de elevar significativamente os requisitos climáticos contidos nos acordos de comércio assinados com outras regiões. Em segundo lugar, os esforços diplomáticos do bloco terão de abordar de forma séria e determinada os aspetos mais problemáticos da transição energética e da mitigação das alterações climáticas, isto é, o abandono dos combustíveis fósseis – até ao presente, a ação diplomática da UE tem-se concentrado na promoção de energias renováveis, tecnologias verdes e eficiência energética, áreas em que o potencial de crescimento é elevado e

em relação aos quais uma parte considerável do mundo empresarial e industrial está disposta a cooperar, de modo a obter os benefícios associados. Em terceiro lugar, a UE necessita de uma estratégia global capaz de responder a problemas que se encontram para lá dos limites das tradicionais questões geopolíticas, alicerçada nos imperativos da segurança planetária, isto é, no entendimento de que as alterações climáticas são um game changer e de que a instabilidade crescente do sistema terrestre constitui um risco de proporções catastróficas para a estabilidade do sistema internacional, risco esse cuja probabilidade será cada vez menos negligenciável (Proedrou, 2020). Na verdade, as alterações climáticas são, na atual estratégia, consideradas apenas como um fator potenciador de ameaças, e não como uma ameaça em si, o que impede a construção de um plano externo adequado para lidar eficazmente com o problema (del Río, 2016).

Se a UE pretende tornar-se um verdadeiro líder climático, uma revisão urgente das estratégias interna e externa é essencial.

## CONCLUSÃO

Abordando a ação climática europeia dos últimos 30 anos nos planos doméstico e internacional, o presente artigo procurou fornecer uma visão geral e abrangente das motivações subjacentes ao desenvolvimento da resposta comum da UE ao problema, das limitações dessa mesma resposta e dos crescentes desafios que se colocam à construção de uma política compatível com a magnitude da crise que o planeta enfrenta.

Desde que a questão climática se tornou uma preocupação política internacional, no final da década de 1980, a UE tem procurado elevar o nível de ambição da resposta global ao problema, defendendo acordos vinculativos, apoiando financeiramente o Sul do globo nos seus esforços de mitigação e adaptação, e estabelecendo as suas próprias metas e políticas climáticas, as quais lhe permitem, também, liderar por exemplo. O ativismo do bloco europeu é um reflexo da sua crença e apoio ao multilateralismo, ao desenvolvimento sustentável e ao princípio da precaução, bem como interesse em tornar-se menos dependente da importação de combustíveis fósseis, obter vantagens comparativas na área das tecnologias verdes e legitimar o projeto europeu.

No final da década de 2000, contudo, a UE viu-se incapaz de influenciar as importantes negociações levadas a cabo durante a COP 15 – adotando uma postura inflexível, a diplomacia europeia viu-se marginalizada, tendo sido afastada da redação final do Acordo de Copenhaga pelos restantes grandes emissores mundiais de GEE. Nos anos seguintes, a UE moderou as suas expectativas externas e passou a basear a sua estratégia de negociação na formação de coligações e no diálogo com os atores mais conservadores em matéria climática, procurando fazer avançar as negociações. A União deixou, assim, de ser um líder normativo e tornou-se um líder mais pragmático.

A nível doméstico, se, nas primeiras duas décadas de ação climática, houve avanços contínuos e relativamente incontestados, a década de 2010 foi, pelo contrário, marcada por inúmeros desafios que se repercutiriam numa desaceleração dos progressos em matéria ambiental no continente: o fracasso das negociações climáticas multilaterais, a crise da zona euro, o maior protagonismo políticos dos Estados-Membros de leste conservadores, a ineficácia do Sistema de Comércio de Emissões, o menor apoio político e público às energias renováveis, a ascensão do populismo, as dificuldades da Alemanha em diminuir a sua dependência do carvão, o processo do Brexit e a crise política francesa desencadeada pelo movimento dos coletes amarelos. No entanto, apesar de todos os desafios, a política ambiental europeia revelou-se notavelmente resiliente, embora, naturalmente, o seu nível de ambição seja ainda insuficiente para responder à crise climática.

Com o anúncio do Pacto Ecológico – uma resposta, sobretudo, à preocupação e às crescentes exigências dos cidadãos – 2019 marcou uma nova fase da resposta europeia ao desafio climático. Contudo, este tem sido bastante criticado pelo seu foco no crescimento económico, pela negligência das desigualdades socioeconómicas e ambientais, a inadequada abordagem de várias questões ambientais prementes, a insuficiência de recursos financeiros e pela proposta de introdução de uma taxa de carbono às importações. Para além disso, a sua implementação irá, muito provavelmente, enfrentar a resistência dos Estados-Membros mais conservadores em matéria ambiental e climática, sobretudo no contexto da atual crise económica provocada pela pandemia. O futuro afigura-se incerto relativamente à capacidade da Comissão Europeia em manter as questões ambientais no topo da agenda política da União e avançar na implementação do pacto. Ainda assim, parece certo que a UE continuará a ser, durante os próximos anos, o grande emissor global mais comprometido com a sustentabilidade ambiental e mais ativo na governança climática global.

Por último, importa refletir sobre a questão do fracasso diplomático europeu de 2009, durante a COP 15, e o imperativo de construir uma estratégia climática global mais audaz, alicerçada na ciência e orientada à

segurança planetária. Poder-se-ia afirmar que a prossecução de objetivos de política externa climática tão ambiciosos conduziria, uma vez mais, à marginalização do bloco europeu nas negociações internacionais, sobretudo no atual contexto, em que os desafios à cooperação climática global se revelam mais complexos e profundos. No entanto, dever-se-á considerar que o fracasso europeu em liderar uma resposta climática global mais assertiva deve-se, mais do que à natureza e nível de ambição dos objetivos de política externa climática que possa perseguir, à estratégia adotada nas negociações (no caso de Copenhaga, uma postura demasiado rígida) e, sobretudo, à insuficiência da própria ação climática doméstica europeia, aspeto transversal a todo o período abordado no presente artigo. Nesse sentido, a UE nunca foi verdadeiramente capaz de liderar por exemplo. Para muitos, o bloco europeu não passa de um “one-eyed leader amongst the blind” (Wurzel, Liefnerink, & Di Lullo, 2019) – num contexto marcado pelo conservadorismo climático dos principais emissores mundiais de GEE, as políticas europeias, ainda que insuficientes, surgem, em comparação, como progressistas e ambiciosas. Tal não significa, todavia, que a capacidade europeia de se demarcar da postura de emissores como Estados Unidos, China e Índia não seja meritória, porque é; significa, sim, que, se existe, por parte da UE, uma genuína aspiração de liderar uma resposta climática global capaz de assegurar a estabilidade do sistema climático terrestre, os seus Estados e instituições terão, em primeiro lugar, de agir em conformidade com tal aspiração, pois só assim a União poderá ser vista como um líder legítimo, e, em segundo lugar, desenhar estratégias inteligentes e inovadoras, assentes num pensamento planetário e cuja aplicação vá bem mais além da CQNUMC, com vista a quebrar a inação climática generalizada. Para isso, uma mudança de paradigma – que parece ausente do Pacto Ecológico Europeu – é absolutamente necessária. Assim, dever-se-á procurar evitar cair na falácia intelectual de afirmar que um maior nível de ambição europeu seria um obstáculo à capacidade do bloco de influenciar as negociações climáticas internacionais; o fracasso de 2009 não pode ser visto como um fator legitimador do moderado nível de ambição da nova estratégia europeia de combate às alterações climáticas e da ausência de uma política externa capaz de lidar eficazmente com os desafios socioecológicos que a humanidade enfrenta. Para guiar o mundo rumo à sustentabilidade ambiental, a UE terá de reinventar a sua visão da crise ecológica e agir em conformidade.

## REFERÊNCIAS

- Afionis, S. (2019). *The European Union in International Climate Change Negotiations*. New York: Routledge.
- Bäckstrand, K., & Elgström, O. (2013). The EU's Role in Climate Change Negotiations: From Leader to "Leadia-tor". *Journal of European Public Policy*, 20(10), 1369-1386. <https://doi.org/10.1080/13501763.2013.781781>.
- BBC (2020, 16 de janeiro). Germany Agrees Plan to Phase Out Coal by 2038. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-europe-51133534>.
- Beattie, A. (2019, 11 de dezembro). Is the EU's Green Policy Protecting the Planet or European Industry? *Financial Times*. Disponível em: <https://www.ft.com/content/0432eb26-15f2-11ea-9ee4-11f260415385>.
- Bocquillon, P., & Maltby, T. (2017). The More the Merrier? Assessing the Impact of Enlargement on EU Performance in Energy and Climate Change Policies. *East European Politics*, 33(1), 88-105. <https://doi.org/10.1080/21599165.2017.1279605>
- Bodansky, D. (2001). The History of the Global Climate Change Regime. In U. Luterbacher & D. F. Sprinz (Eds.), *International Relations and Global Climate Change* (pp. 23–40). London: The MIT Press.
- Bürgin, A. (2015). National Binding Renewable Energy Targets for 2020, but Not for 2030 Anymore: Why the European Commission Developed from a Supporter to a Brakeman. *Journal of European Public Policy*, 22(5), 690-707. <https://doi.org/10.1080/13501763.2014.984747>
- Bürgin, A. (2020). The Impact of Juncker's Reorganization of the European Commission on the Internal Policy-Making Process: Evidence from the Energy Union Project. *Public Administration*, 98(2), 378-391. <https://doi.org/10.1111/padm.12388>
- Burns, C., Eckersley, P., & Tobin, P. (2020). EU Environmental Policy in Times of Crisis. *Journal of European Public Policy*, 27(1), 1-19. <https://doi.org/10.1080/13501763.2018.1561741>
- Climate Action Tracker (2019a, 19 de setembro). Pledged Action Leads to 2.9 °C – Time to Boost National Climate Action. Disponível em: <https://climateactiontracker.org/publications/time-to-boost-national-climate-action/>.
- Climate Action Tracker (2019b, 2 de dezembro). EU – Fair Share. Disponível em: <https://climateactiontracker.org/countries/eu/fair-share/>.
- Climate Action Tracker (2020, 30 de julho). COVID-19 Pandemic Adds Uncertainty on Future Emissions – Jury Still Out on Whether They'll Rise or Fall. Disponível em: <https://climateactiontracker.org/press/covid-19-pandemic-adds-uncertainty-on-future-emissions-jury-still-out-if-theyll-rise-or-fall/>.
- Climate Policy Info Hub (s. d.). *European Climate Policy – History and State of Play*. Disponível em: <https://climatepolicyinfohub.eu/european-climate-policy-history-and-state-play>.

Copernicus (2020). European State of the Climate 2019: Summary. Disponível em: [https://climate.copernicus.eu/sites/default/files/2020-07/ESOTC2019\\_summary\\_v2.pdf](https://climate.copernicus.eu/sites/default/files/2020-07/ESOTC2019_summary_v2.pdf).

Corporate Europe Observatory (2019, 22 de outubro). Big Oil and Gas Buying Influence in Brussels. Disponível em: <https://corporateeurope.org/en/2019/10/big-oil-and-gas-buying-influence-brussels>.

Cremonese, L. et al. (2015). Shale Gas and Fracking in Europe. Institute for Advanced Sustainability Studies (IASS) Fact Sheet 1/2015. Disponível em: [https://www.iass-potsdam.de/sites/default/files/files/shale\\_gas\\_and\\_fracking\\_in\\_europe.pdf](https://www.iass-potsdam.de/sites/default/files/files/shale_gas_and_fracking_in_europe.pdf).

Del Río, C. (2016). El Cambio Climático en la Estrategia Global de Seguridad de la Unión Europea. Revista UNISCI, 42, 69-82. <http://dx.doi.org/10.5209/RUNI.53787>

Dupont, C., & Moore, B. (2019). Brexit and the EU in Global Climate Governance. *Politics and Governance*, 7(3), 51-61. <http://dx.doi.org/10.17645/pag.v7i3.2137>

European Commission (2019a). Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: The European Green Deal. Brussels, 11.12.2019 COM(2019) 640 final. Disponível em: [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-green-deal-communication\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/european-green-deal-communication_en.pdf).

European Commission (2019b). Special Eurobarometer Report: Climate Change. Disponível em: [https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/support/docs/report\\_2019\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/support/docs/report_2019_en.pdf).

European Commission (2020). Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Establishing the Framework for Achieving Climate Neutrality and Amending Regulation (EU) 2018/1999 (European Climate Law). Brussels, 4.3.2020 COM(2020) 80 final. Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020PC0080&from=EN>.

European Council (2018, 27 de fevereiro). EU Emissions Trading System Reform: Council Approves New Rules for the Period 2021 to 2030. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2018/02/27/eu-emissions-trading-system-reform-council-approves-new-rules-for-the-period-2021-to-2030/>.

European Environment Agency (2017). Climate Change, Impacts and Vulnerability in Europe 2016. Report No 1/2017. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Disponível em: <https://www.eea.europa.eu/publications/climate-change-impacts-and-vulnerability-2016>.

European Environment Agency (2018, 30 de agosto). Infographic: Climate Change Impacts in Europe's Regions. Disponível em: <https://www.eea.europa.eu/signals/signals-2018-content-list/infographic/climate-change-impacts-in-europe/view>.

European Environment Agency (2020a). Annual European Union Greenhouse Gas Inventory 1990-2018 and Inventory Report 2020: Submission to the UNFCCC Secretariat. Disponível em: <https://www.eea.europa.eu/publications/european-union-greenhouse-gas-inventory-2020>.

European Environment Agency (2020b). The European Environment – State and Outlook 2020. Knowledge for Transition to a Sustainable Future. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Disponível em: <https://www.eea.europa.eu/publications/soer-2020>.

European Parliament (2015, 6 de julho). ETS Reform: Everything You Need to Know in a Nutshell. Disponível em: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/headlines/society/20150225STO26902/ets-reform-everything-you-need-to-know-in-a-nutshell>.

Eurostat (2020). Greenhouse Gas Emission Statistics – Emission Inventories. Statistics Explained. Disponível em: <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/pdfscache/1180.pdf>.

Gaventa, J. (2019). How the European Green Deal Will Succeed or Fail. E3G. Disponível em: <https://www.e3g.org/publications/essay-summary-how-the-european-green-deal-will-succeed-or-fail/>.

Gough, C. et al. (2018). Challenges to the Use of BECCS as a Keystone Technology in Pursuit of 1.5 °C. *Global Sustainability*, 1, E5. <https://doi.org/10.1017/sus.2018.3>

Green New Deal for Europe (2019). Blueprint for Europe’s Just Transition. Disponível em: <https://report.gndfo-reurope.com/>.

Grubb, M., & Yamin, F. (2001). Climatic Collapse at The Hague: What Happened, Why, and Where Do We Go from Here? *International Affairs*, 77(2), 261-276. <https://doi.org/10.1111/1468-2346.00191>.

Hickel, J., & Kallis, G. (2020). Is Green Growth Possible? *New Political Economy*, 25(4), 469-486. <https://doi.org/10.1080/13563467.2019.1598964>

Hirsch, T. (2016). The Role of Alliances in International Climate Policy After Paris. Friedrich Ebert Stiftung – Perspective. Disponível em: <https://library.fes.de/pdf-files/iez/12689.pdf>.

Hoekstra, A. Y. (2014). Water for Animal Products: A Blind Spot in Water Policy. *Environmental Research Letters*, 9(9), 091003. <https://doi.org/10.1088/1748-9326/9/9/091003>

Hutchinson, L. (2019, 11 de dezembro). ‘Europe’s Man on the Moon Moment’: von der Leyen Unveils EU Green Deal’. *The Parliament Magazine*. Disponível em: <https://www.theparliamentmagazine.eu/news/article/europes-man-on-the-moon-moment-von-der-leyen-unveils-eu-green-deal>.

Institute for European Environmental Policy (2019). First Analysis of the European Green Deal. Disponível em: <https://ieep.eu/publications/first-analysis-of-the-european-green-deal>.

Keating, D. (2019, 1 de fevereiro). Germany, Struggling to Reduce Emissions, Will Phase Out Coal Within 20 Years. *Forbes*. Disponível em: <https://www.forbes.com/sites/davekeating/2019/02/01/germany-struggling-to-reduce-emissions-will-phase-out-coal-within-20-years/#62616eb56220>.

Kuramochi, T. et al. (2019). Greenhouse Gas Mitigation Scenarios for Major Emitting Countries. Analysis of Current Climate Policies and Mitigation Commitments: 2019 Updates. New Climate Institute, PBL Netherlands Environmental Assessment Agency, & International Institute for Applied Systems Analysis. Disponível em: [https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2019-greenhouse-gas-mitigation-scenarios-for-major-emitting-countries-2019-update\\_3626.pdf](https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2019-greenhouse-gas-mitigation-scenarios-for-major-emitting-countries-2019-update_3626.pdf).

Laurent, E. (2020). The European Green Deal: Bring Back the New. OFCE Policy Brief 63. Disponível em: <https://www.ofce.sciences-po.fr/pdf/pbrief/2020/OFCEpbrief63.pdf>.

Le Quéré, C. et al. (2019). Drivers of Declining CO2 Emissions in 18 Developed Economies. *Nature Climate Change*, 9, 213-217. <https://doi.org/10.1038/s41558-019-0419-7>

Lenton, T. M. et al. (2019, 27 de novembro). Climate Tipping Points – Too Risky to Bet Against. *Nature*. Disponível em: <https://www.nature.com/articles/d41586-019-03595-0>.

Masson-Delmotte, V. et al. (2020). Climate Change and Land. An IPCC Special Report on Climate Change, Desertification, Land Degradation, Sustainable Land Management, Food Security, and Greenhouse Gas Fluxes in Terrestrial Ecosystems. Intergovernmental Panel on Climate Change. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/srccl/>.

Mastini, R., Kallis, G., & Hickel, J. (2019, 3 de dezembro). Europe's Green Deal Is a Tepid Response to the Climate Crisis: The EU's New Climate Plan Hardwires an Economic Model that Prizes GDP Growth Over Ecological Limits. *NewStatesman*. Disponível em: <https://www.newstatesman.com/politics/environment/2019/12/europes-green-deal-tepid-response-climate-crisis>.

Newell, P., & Taylor, O. (2020). Fiddling While the Planet Burns? COP25 in Perspective. *Globalizations*, 17(4), 580-592. <https://doi.org/10.1080/14747731.2020.1726127>

Oberthür, S. (2019). Hard or Soft Governance? The EU's Climate and Energy Policy Framework for 2030. *Politics and Governance*, 7(1), 17-27. <https://doi.org/10.17645/pag.v7i1.1796>

Oberthür, S., & Groen, L. (2018). Explaining Goal Achievement in International Negotiations: The EU and the Paris Agreement on Climate Change. *Journal of European Public Policy*, 25(5), 708-727. <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1291708>

Oberthür, S., & Ott, H. E. (1999). *The Kyoto Protocol: International Climate Policy for the 21st Century*. Berlin: Springer International Publishing.

OCDE (2017). *Understanding the Socio-Economic Divide in Europe*. Disponível em: <https://www.oecd.org/els/soc/cope-divide-europe-2017-background-report.pdf>.

Olivier, J. G. J., & Peters, J. A. H. W. (2020). *Trends in Global CO2 and Total Greenhouse Gas Emissions: 2019 Report*. PBL Netherlands Environmental Assessment Agency. Disponível em: [https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2020-trends-in-global-co2-and-total-greenhouse-gas-emissions-2019-report\\_4068.pdf](https://www.pbl.nl/sites/default/files/downloads/pbl-2020-trends-in-global-co2-and-total-greenhouse-gas-emissions-2019-report_4068.pdf).

Parker, C. F., & Karlsson, C. (2018). *EU Climate Leadership in Katowice Helped Deliver the Deal on the Paris Agreement Rulebook*. EUROPP. Disponível em:

<https://blogs.lse.ac.uk/euoppblog/2018/12/20/eu-climate-leadership-in-katowice-helped-deliver-the-deal-on-the-paris-agreement-rulebook/>.

Pereira, J. C., & Viola, E. (2020). *Climate Multilateralism Within the United Nations Framework Convention on Climate Change*. In *Oxford Research Encyclopedia of Climate Science*. Oxford University Press.

Proedrou, F. (2020). *Anthropocene Geopolitics and Foreign Policy: Exploring the Link to the EU Case*. *Alternatives: Global, Local, Political*. Online first. <https://doi.org/10.1177/0304375420931706>.

Rajão, R. et al. (2020). The Rotten Apples of Brazil's Agribusiness. *Science*, 369(6501), 246-248. <https://doi.org/10.1126/science.aba6646>

Rayner, T., & Jordan, A. (2016). Climate Change Policy in the European Union. In *Oxford Research Encyclopedia of Climate Science*. Oxford University Press.

Schoenefeld, J. J., & Knodt, M. (2020). Softening the Surface but Hardening the Core? Governing Renewable Energy in the EU. *West European Politics*. Online first. <https://doi.org/10.1080/01402382.2020.1761732>.

Schunz, S., De Botselier, B., & López Piqueres, S. (2020). The European Union's Diplomacy: Protecting Non-Human Nature? In J. C. Pereira & A. Saramago (Eds.), *Non-Human Nature in World Politics: Theory and Practice* (235-259). Cham: Springer International Publishing.

Siddi, M. (2020a). The European Green Deal: Assessing Its Current State and Future Implementation. *Finish Institute of International Affairs Working Paper*. Disponível em: <https://www.fiia.fi/en/publication/the-european-green-deal/>.

Siddi, M. (2020b, 16 de julho). What Are the Prospects for the European Green Deal? *EUROPP*. Disponível em: <https://blogs.lse.ac.uk/europpblog/2020/07/16/what-are-the-prospects-for-the-european-green-deal/>.

Solorio, I., & Jörgens, H. (2020). Contested Energy Transition? Europeanization and Authority Turns in EU Renewable Energy Policy. *Journal of European Integration*, 42(1), 77-93. <https://doi.org/10.1080/07036337.2019.1708342>.

Steffen et al. (2018). Trajectories of the Earth System in the Anthropocene. *Proceedings of the National Academy of Sciences of the United States of America*, 115(33), 8252-8259. <https://doi.org/10.1073/pnas.1810141115>.

Stockholm Resilience Institute (s. d.). Planetary Boundaries Research. Disponível em: <https://www.stockholmresilience.org/research/planetary-boundaries.html>.

United Nations Development Programme & Climate Analytics (2016). *Pursuing the 1.5 °C Limit: Benefits & Opportunities*. New York: United Nations Development Programme. Disponível em: <https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/climate-and-disaster-resilience-/pursuing-the-1-5c-limit---benefits-and-opportunities.html>.

United Nations Environment Programme (2019). *Emissions Gap Report 2019*. Nairobi: UNEP. Disponível em: <https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/30798/EGR19ESEN.pdf?sequence=13>.

Van Schaik, L., & Schunz, S. (2012). Explaining EU Activism and Impact in Global Climate Politics: Is the Union a Norm- or Interest-Driven Actor? *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 50(1), 169-186. <https://doi.org/10.1111/j.1468-5965.2011.02214.x>.

Walker, H., & Biedenkopf, K. (2018). The Historical Evolution of EU Climate Leadership and Four Scenarios for Its Future. In S. Minas & V. Ntousas (Eds.), *EU Climate Diplomacy: Politics, Law and Negotiations* (pp. 33-45). Abingdon: Routledge.

Warren, R. et al. (2018). The Projected Effect on Insects, Vertebrates, and Plants of Limiting Global Warming to

1.5 °C Rather than 2 °C. *Science*, 360(6390), 791-795. <https://doi.org/10.1126/science.aar3646>.

World Meteorological Organization (2020a). WMO Statement on the State of the Global Climate in 2019. Geneva: WMO. Disponível em: [https://library.wmo.int/doc\\_num.php?explnum\\_id=10211](https://library.wmo.int/doc_num.php?explnum_id=10211).

World Meteorological Organization (2020b). The Global Climate in 2015-2019. Geneva: WMO. Disponível em: [https://library.wmo.int/doc\\_num.php?explnum\\_id=10251](https://library.wmo.int/doc_num.php?explnum_id=10251).

Wurzel, R., Liefferink, D., & Di Lullo, M. (2019). The European Council, the Council and the Member States: changing environmental leadership dynamics in the European Union. *Environmental Politics* 28(2), 248-270. <https://doi.org/10.1080/09644016.2019.1549783>.