

CRISE ECONÔMICA AMEAÇA LIDERANÇA DA UNIÃO EUROPEIA NO DEBATE SOBRE ENERGIA E MUDANÇAS CLIMÁTICAS*

Giorgio Romano Schutte**

RESUMO

Este trabalho pretende analisar os avanços e as dificuldades da Política de Energia e Clima da União Europeia (UE), diante do impacto da crise global iniciada em 2008.¹ A Comissão Europeia articulou, sobretudo a partir de 2005, um ativismo inédito na área de energia, apesar da inexistência de uma competência formal para o estabelecimento de uma política energética comum. Esse movimento resultou em uma legislação inovadora e ambiciosa, analisada e avaliada neste trabalho. O fato de a UE ser crescentemente deficitária no campo energético aumentou a relevância da questão da segurança e acabou também estimulando a busca de fontes alternativas. A crise evidenciou o ainda frágil arcabouço institucional que, diante do contexto de recessão, acabou reforçando tendências centrífugas em torno de interesses e estratégias nacionais, ao mesmo tempo que complicou a realização dos investimentos necessários para avançar na implantação das políticas delineadas na área de energia e clima. O mesmo vale para os compromissos financeiros assumidos com países terceiros. Os problemas internos e a crescente falta de coerência entre o discurso e a prática comprometem o papel de liderança da UE.

Palavras-chave: política energética; mudanças climáticas; União Europeia; segurança energética; impacto da crise econômica.

ECONOMIC CRISIS PUTS EUROPEAN LEADERSHIP ON ENERGY AND CLIMATE CHANGE INTO QUESTION

ABSTRACT

This paper will analyze the progress made and the obstacles that lie ahead for energy policy in the European Union (EU) related to the 2008 global economic crisis. The European Commission, especially after 2005, to unleash an remarkable degree of activism in the energy area, despite the lack of an official forum for the establishment of a common energy policy. This resulted in an innovative and ambitious European legislative program. The fact that the EU as a whole has a growing energy deficit increased the relevance of the issue of security and also stimulated the search for alternative sources. The crisis revealed an institutional framework that was still fragile and, in the context of a recession, ended up reinforcing centrifugal trends around national interests and strategies. At the same time, this made the realization of the investments necessary to move forward with the implementation of policies in the energy and climate area more complicated. On the other hand, there is an undeniable and strong interdependence among the economies in the block, and the European Commission has insisted on defending the gains that could be achieved with community actions.

Keywords: energy policy; climate change; European Union; energy security; impact of the global economic crises.

JEL: Q58; Q54; Q48; Q42; Q28.

* O artigo é baseado em um estudo patrocinado pela Fundação Friedrich Ebert (FES) e realizado em Bruxelas, em setembro de 2012, que envolveu entrevistas com cerca de vinte *stakeholders*.

**Professor adjunto de relações internacionais e economia da Universidade Federal do ABC (UFABC), coordenador do Bacharelado em Relações Internacionais e membro do corpo docente do curso de economia e da Pós-Graduação em Ciências Humanas e Sociais (PCHS) da UFABC. Foi coordenador da área de economia e política internacional do Ipea.

1. A crise econômica na UE é parte da crise global que abalou o mundo a partir de setembro de 2008 com a queda do Lehman Brothers. Até aquele momento os países europeus, com exceção da Grécia, que é um caso singular e deve ser analisado assim, tinham seus *deficit* públicos dentro da margem de 3% e suas dívidas públicas sob controle. Sem a capacidade que os Estados Unidos tiveram de usar o Federal Reserve System (Fed) para uma política monetária expansionista em larga escala, os países europeus tiveram de recorrer à política fiscal, o que alterou de forma dramática a situação dos *deficit* públicos e dívidas públicas, dando margem, inclusive, a novos movimentos de especulação e a uma rápida deterioração de sua capacidade de endividamento. Pode-se afirmar que a crise mostrou a fragilidade da integração, sobretudo no âmbito monetário e fiscal.

1 INTRODUÇÃO

A discussão em torno da mudança climática alterou o olhar sobre a questão energética. O ponto de partida é que a emissão de gases de efeito estufa (GEEs), em particular, dióxido de carbono, metano e óxido nitroso, provoca o aquecimento global, com consequências para a instabilidade climática, acarretando um aumento estatístico dos desastres naturais, com grandes impactos, inclusive, para a produção alimentar. Ao mesmo tempo, o fato de a energia ser a fonte principal de emissão de GEE, qualquer política de transição para uma economia de baixo carbono deve passar por uma reconversão da matriz energética. A partir do início da década de 1990, a temática começou a entrar na agenda política da União Europeia (UE), em torno da trindade: segurança de suprimento, competitividade e promoção da sustentabilidade ambiental, em particular, o combate à mudança climática.

A preocupação com a dependência externa de fontes energéticas vem de longa data e entrou na pauta em 1973, com o impacto do choque de petróleo.

Mais tarde, a UE definiu esse conceito como:

“Security of supply in the energy field must be geared to ensuring, for the good of the general public and the smooth functioning of the economy, the uninterrupted physical availability on the market of energy products at prices for all consumers (both private and industrial), in the framework of the objective of sustainable development enshrined in the Amsterdam Treaty” (European Commission, 2000, p. 10).²

E no documento de política para a segurança europeia o tema aparece de forma explícita: *“Energy dependence is a special concern for Europe. Europe is the world’s largest importer of oil and gas. Imports account for about 50% of energy consumption today. This will rise to 70% in 2030. Most energy imports come from the Gulf, Russia and North Africa”* (European Commission, 2003, p. 3).³

Não se trata de uma procura para a redução absoluta da dependência externa, mas de minimizar os riscos dessa dependência, alta e crescente no caso da UE (Silva, 2007). Ou seja, independentemente da questão climática e da emissão de GEE, a UE teria a preocupação de diminuir sua dependência de energia fóssil, uma vez que esta se torna cada vez mais escassa naquele território, o que justificaria investimentos e políticas para a promoção de eficiência energética e o uso de energias renováveis.⁴ Entretanto, a segurança de suprimentos e a promoção da sustentabilidade ambiental devem dialogar com a competitividade da economia europeia, no caso a estrutura de custo da energia, em relação a outras regiões. Em uma visão otimista, a UE ocuparia o papel de liderança em um conjunto de tecnologias de ponta relacionadas à transição para uma economia de baixo carbono, por meio de políticas públicas direcionadas que contemplem metas obrigatórias e incentivos fiscais.

Nas negociações internacionais, a então Comunidade Europeia era vista, desde a Conferência Rio-92, como o ator mais ambicioso, e assim se projetou (Adelle, Russel e Pallemmaerts, 2012). A meta

2. “A segurança do abastecimento no campo da energia significa assegurar, para o bem público e para o funcionamento eficaz da economia, a disponibilidade física ininterrupta de energia no mercado, a preços competitivos para todos os consumidores (privados e industriais), no quadro do objetivo de um desenvolvimento sustentável previsto no Tratado de Amsterdam” (tradução nossa).

3. “A dependência energética é uma preocupação especial para a Europa, que é o maior importador de petróleo e gás. Suas importações correspondem atualmente a 50% do consumo de energia e devem aumentar para 70% em 2030. A maioria das importações vem das regiões do Golfo Árabe, Rússia e África do Norte” (tradução nossa).

4. É por isso, inclusive, que nunca houve muita abertura por parte da UE em considerar o fornecimento de etanol brasileiro em larga escala como parte da solução. Embora diminuísse a emissão de GEE, não diminuiria a dependência externa.

regional de concentrar esforços para limitar o aquecimento global a 2^a C em relação aos patamares pré-industriais, por exemplo, tornou-se uma referência mundial no debate.

A partir do final de 2008, a crise econômica mudou o cenário econômico, político e social. Ela chegou logo depois de um período de avanços importantes na legislação europeia, relacionado à energia e às mudanças climáticas. A crise gerou outras preocupações e pressionou a capacidade financeira do poder público, das empresas e dos consumidores. Provocou a falsa impressão de que havia avançado na diminuição da emissão de GEE, devido à redução da atividade econômica.

Na segunda seção será abordada a trajetória da política energética da UE, mostrando que o seu auge coincide com o início do impacto da crise global nos países europeus. A terceira seção discute os resultados do ativismo da Comissão Europeia no âmbito das políticas internas do bloco, no que diz respeito à redução do GEE, ao aumento do uso de energias renováveis e à eficiência energética. A quarta seção analisa o papel da UE nas negociações internacionais sobre mudanças climáticas. O impacto da crise global sobre a nova política energética do bloco europeu será detalhado na quinta seção. A sexta seção apresenta as considerações finais.

2 TRAJETÓRIA DA POLÍTICA DE ENERGIA EUROPEIA

A trajetória da política energética da UE pode ser subdividida em quatro fases. Na primeira, nos primórdios do processo de integração, ocorreram as articulações em torno do carvão e da energia nuclear, mas o tema acabou à margem da agenda política comunitária. A segunda fase começou no início da década de 1990, no contexto dos preparativos e desdobramentos da Conferência Rio-92, quando a Comunidade Europeia começou a se projetar internacionalmente na área ambiental. Na terceira fase, no início da década de 2000, o braço executivo da UE, a Comissão, começou a demonstrar grande ativismo, com o apoio do Parlamento Europeu e do Conselho, o que resultou na implementação de um conjunto de legislações (principalmente diretivas)⁵ que se caracterizaram, inicialmente, por serem voluntárias. Mas em pouco tempo, diante dos avanços insatisfatórios, a Comissão optou por um ativismo ainda maior e elaborou um conjunto de diretivas com normas vinculantes até, em alguns casos, regulamentos, que se articularam em torno do Pacote Energia-Clima, lançado em 2008. Essa política da Comissão ganhou uma nova dimensão, com a introdução do tema no Tratado de Lisboa, que entrou em vigor em 2009. Observou-se, portanto, quando explodiu a crise, com a quebra do Lehman Brothers nos Estados Unidos, em setembro de 2008, que a UE estava em um ritmo intenso para revolucionar sua estrutura de demanda e oferta na área de energia, com efeitos significativos sobre as emissões de GEE. A quarta fase coincide com o impacto prolongado da crise econômico-financeira, o que colocou os avanços alcançados sob pressão, dificultando a sua consolidação.

5. O instrumento jurídico mais utilizado pela Comissão para atuar nessa área é a diretiva, que deve ser traduzida em legislação nacional a ser submetida à aprovação pela Comissão, o que permite, dentro dos parâmetros estabelecidos, levar em conta as especificidades nacionais. Outro instrumento legal à disposição da Comissão é o regulamento que estabelece normas para a aplicação direta no sistema jurídico. As diretivas são resultado de um processo de negociação entre a Comissão, que detém poder de iniciativa; o Parlamento, que pode propor emendas; e o Conselho (intergovernamental), que decide. Esse processo dura em média um ano. Os Estados-membros devem reportar-se à Comissão sobre o andamento da implementação da diretiva. O Parlamento conquistou o direito de avaliar os relatórios de progresso. A cada dois anos a Comissão publica uma compilação.

2.1 Dois passos adiante

A opção pela construção de uma política abrangente na área de energia foi tomada em outubro de 2005, na Cúpula do Conselho em Hampton Court, na qual estavam em discussão dois assuntos: a necessidade urgente para enfrentar o desafio da mudança climática e o aumento constante do preço do petróleo, que tinha atingido, naquele momento, US\$ 70 por barril (European Commission, 2010a). A pedido do Conselho, a Comissão iniciou a elaboração daquilo que era chamado “estratégia europeia para a sustentabilidade, competitividade e segurança energética”. A partir daí, a Comissão assumiu um ativismo que encontrou respaldo no Conselho, formulando, em janeiro de 2007, seu primeiro plano de ação: *An energy policy for europe*. Observa-se que esta nova ênfase coincidiu com o mandato de José Manuel Barroso como presidente da Comissão Europeia e se tornaria, inclusive, a principal marca da sua gestão.

2.1.1 O Pacote Energia-Clima: 20/20/20 em 2020

A partir de 2007, ainda sem preocupações com a crise financeira e econômica, a Comissão resolveu lançar um conjunto de medidas de forma integrada e com forte apelo comunicacional: normas de 20% a serem atingidas em 2020, como passo intermediário para 2050, quando a transição para uma economia de baixo carbono deveria ser completada, o que significa uma redução de 80% a 95% das emissões de GEE com relação ao nível de 1990 (European Commission, 2012b).

Em primeiro lugar, a redução de 20% de emissões de GEE, com relação ao nível de 1990, nos setores não cobertos pelo regime de comércio de licenças de emissão (prédios, agricultura, resíduos e transporte com exceção de aviação), representa cerca de 60% do total de emissões, com a obrigação de prestar contas anualmente à Comissão a respeito da execução das metas. Curiosamente a UE estabeleceu que, neste caso, a meta de 20% poderia subir para 30% caso houvesse um acordo global.

Em segundo, a diretiva com a norma vinculante determina aumentar em 20% a participação de energias renováveis⁶ em relação ao nível de utilização em 2005⁷ e 10% no caso do setor de transporte.⁸ Pelas regras da UE, independentemente das normas da Organização Mundial do Comércio (OMC), os Estados-membros estão proibidos de subsidiar atividades econômicas. A exceção histórica era a Política Agrícola Comum (PAC), com a justificativa de defesa da segurança alimentar. Para as energias renováveis, a diretiva permite uma mesma exceção com a seguinte argumentação:

É necessário apoio público para se alcançarem os objetivos no que se refere à expansão da eletricidade produzida a partir de fontes renováveis, nomeadamente enquanto os preços da eletricidade no mercado interno não refletirem todos os custos e benefícios ambientais e sociais das fontes de energia utilizadas (European Council, 2009).⁹

Os chamados *regimes de apoio* podem implicar *ajuda aos investimentos, isenções ou reduções fiscais e reembolso de impostos*.

6. São consideradas energias renováveis: eólica, solar, aerotérmica, geotérmica, hidrotérmica e oceânica, hidráulica, de biomassa, de gases dos aterros, de gases das instalações de tratamento de águas residuais e biogases. Mais especificamente a Comissão diferencia entre renováveis de primeira geração – hidro, *onshore* eólica, biomassa/biocombustíveis de primeira geração – e de segunda geração – eólica *offshore*, solar, carros elétricos, segunda geração de biocombustíveis e biomassa avançada.

7. A escolha do ano 2005 como ano-base deve-se ao fato de ser considerado o primeiro ano a respeito do qual se dispõe de dados confiáveis sobre as cotas nacionais de energia provenientes de fonte renováveis.

8. Diretiva 2009/28/CE de 23 de abril de 2009.

9. Ponto 27 do preâmbulo.

Em terceiro lugar, a meta de 20% de aumento da eficiência energética com base em projeções de 2005 até 2020. Esta meta não foi, em um primeiro momento, acompanhada de normas vinculantes.

E ainda fazia parte do pacote uma reforma do Regime de Comércio de Licenças de Emissões – Emissions Trading Scheme (ETS) – para torná-lo mais abrangente e mais efetivo.¹⁰ Foi lançada a segunda fase do ETS (2008-2012), com a participação de três países não membros: Noruega, Liechtenstein e Islândia. Além do CO₂, entrou ainda a emissão de óxido nitroso. A penalidade pela emissão sem certificado subiu de € 40 por tonelada para € 100 por tonelada. Foi permitido o uso de certificados obtidos no Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) do Protocolo de Kyoto, com o qual o esquema europeu integrou esforços em países em desenvolvimento como o Brasil.

Ficou evidente o caráter mobilizador e publicitário das metas. Não houve fórmula científica que justificasse que todas as metas fossem convertidas para 20%, patamar a ser alcançado em 2020. A formulação e a discussão em torno do Pacote Energia-Clima foram claramente lideradas pela Comissão e representaram a política mais importante da primeira gestão de Barroso, apoiado pelo governo alemão.

3 AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

O ativismo legislativo da Comissão teve resultados. A intensidade energética – a relação entre o consumo de energia e o produto interno bruto (PIB) – diminuiu entre 2003 e 2009 em 10% (CE, 2010, p. 4). Além disso, houve uma queda na emissão de GEE de 16% em 2011 com relação aos níveis de 1990 (European Commission, 2012b, p. 4). Nas tabelas 1, 2 e 3 pode-se observar um constante aumento da participação da energia renovável no consumo final, na geração de eletricidade e no transporte.

TABELA 1

Participação de energia renovável no consumo total
(Em %)

	2001	2006	2009	2010	Meta 2010	Meta 2020
Eletricidade	13,4	15,3	19,1	n.d.	21	Sem meta
Transporte	0,3	2,1	4,2	4,7	5,75	10
Calefação	9,1	10,5	13,4	n.d.	Sem meta	Sem meta
Total	7,6	9,8	11,7	12,5	Sem meta	20

Fonte: European Commission (2010b, 2012a).

Elaboração do autor.

Obs.: n.d. = não disponível.

TABELA 2

UE: evolução de fontes para a geração de eletricidade
(Em %)

	Combustíveis sólidos	Petróleo e derivados	Gás	Nuclear	Renováveis
1995	39,4	8,6	8,6	30,7	12,5
2005	29,2	4,2	20,9	30,1	14,7
2010	24,7	2,6	23,6	27,4	20,9

Fonte: European Commission (2012a, p. 85).

Elaboração do autor.

10. ETS Directive 2009/29/EC.

TABELA 3

Evolução da participação de bioenergia em transporte
(Em %)

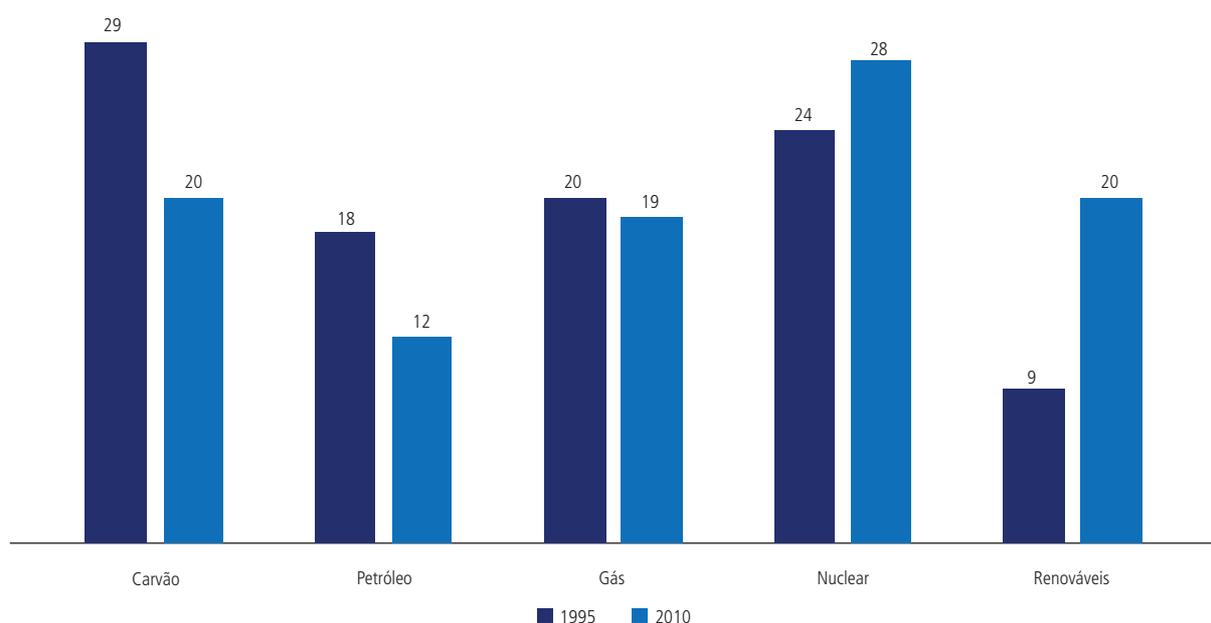
	Biocombustíveis	Biodiesel
2000	0	0,3
2005	0,5	0,7
2010	2,9	4,9

Fonte: European Commission (2012a, p. 96).

Elaboração do autor.

O gráfico 1 mostra o avanço da produção de renováveis em detrimento das energias fósseis originárias de carvão e petróleo, embora, nesse caso, deva-se considerar que são fontes cujas reservas estão se esgotando na Europa. De qualquer forma, entre 1995 e 2010, a participação do consumo do carvão diminuiu de 22% para 16%. No caso de petróleo, houve uma queda de 39% para 35% (European Commission, 2012a).

GRÁFICO 1

UE: Evolução da produção de energia por fonte
(Em %)

Fonte: European Commission (2012a, p.16).

Elaboração do autor.

Obs.: entre 1995 e 2010, houve uma queda de 13% na produção de energia.

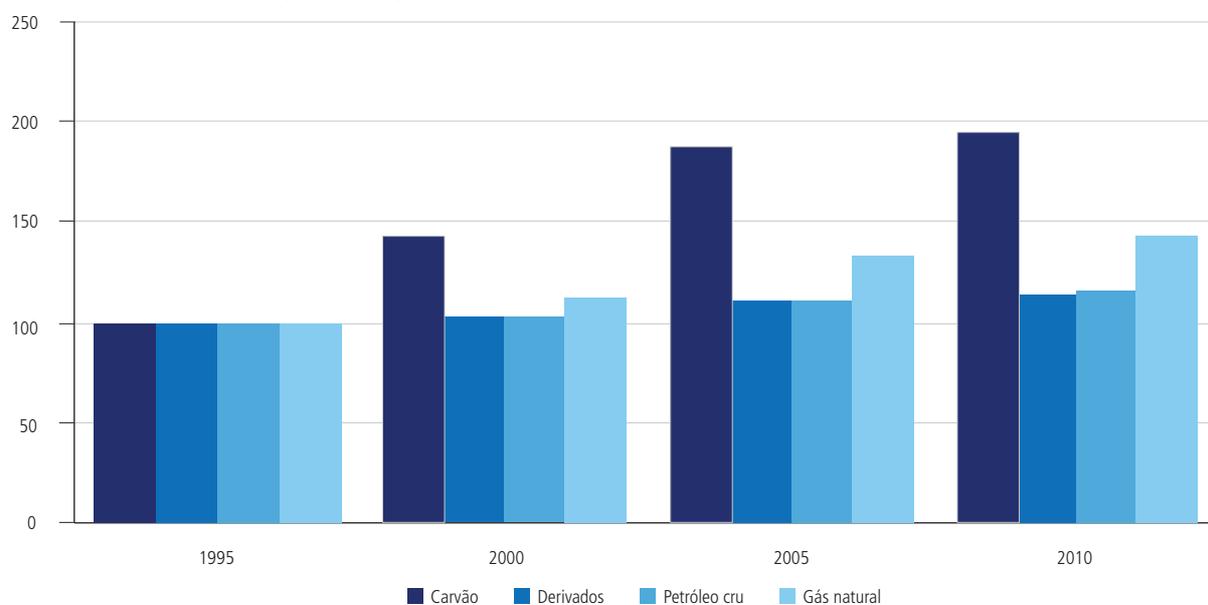
No que diz respeito ao carro-chefe da política de energia e clima, o ETS, houve um grande avanço: o mercado de carbono aumentou seu volume de US\$ 7,9 bilhões, em 2005, para US\$ 49,1 bilhões, em 2007, e US\$ 147,9 bilhões, em 2011 (EC, 2012b). O ETS alcançou mais de 10 mil instalações e cerca de 60% de todas as emissões de GEE da UE. A Comissão avaliou que as empresas com atividade produtiva na UE incorporaram de fato o preço do carbono em suas decisões operacionais e que o esquema tenha contribuído para reduzir substancialmente as emissões, mas “não logrou tornar-se um impulsionador decisivo de investimentos hipocarbônicos em longo prazo” (European Commission, 2012b, p. 4).

As metas para 2020 em relação à participação dos renováveis e à redução de emissões de GEE devem ser alcançadas, embora com o apoio da recessão econômica. No caso da meta para a eficiência, a própria Comissão estima que deverá ficar em 17%, conforme já mencionado.

Com a introdução de regras obrigatórias para a indústria automobilística, a emissão média de CO₂ dos automóveis desceu de 172g por quilômetro, em 2000, para 135,7g por quilômetro, em 2011 (European Commission, 2012b, p. 7).

Há de se considerar, porém, que por si só uma proporção maior de fontes de energia renováveis e a melhoria na eficiência energética não garantem mais competitividade nem aumento da segurança de abastecimento. O gráfico 2 mostra, de forma surpreendente, que a fonte que mais teve as suas importações aumentadas é justamente a que mais emite GEE em seu uso: o carvão. Isso se explica, de um lado, pelo esgotamento e abandono da produção nacional, com exceção da Polônia, Espanha e Alemanha, sendo que nestes últimos dois casos a questão é social, enquanto para a Polônia o carvão se tornou símbolo da sua independência diante da Rússia. O carvão, de fato, tem muito mais países produtores/exportadores, o que significa que o seu uso aumenta a segurança energética, diminuindo a dependência de um ou poucos países específicos. Por outro lado, há a disponibilidade no mercado internacional do carvão dos Estados Unidos a preços competitivos, uma vez que internamente está sendo substituído pelo gás de xisto.

GRÁFICO 2

Evolução da importação por fonte com relação a 1995(Base: 1995 = 100, variação com relação ao *base-line*)

Fonte: European Commission (2012a).

Elaboração do autor.

4 NEGOCIAÇÕES INTERNACIONAIS

Outro campo de atuação em torno dos temas de energia e mudanças climáticas são as próprias negociações internacionais. Conforme já mencionado, a UE é um ator ativo e propositivo, tentando se

projetar como liderança, intento que, no caso do primeiro Protocolo de Kyoto, teve êxito, lembrando que foi justamente a ratificação da Rússia que possibilitou a sua entrada em vigor, em 2005, oito anos depois de sua assinatura. Cabe enfatizar também o efeito demonstração dos avanços realizados. Quando a UE estabelece normas rígidas e mandatórias para os países-membros, há um impacto sobre os produtores globais para se adaptarem a estes padrões em suas operações globais, ou de qualquer forma, estas normas começam a servir como parâmetros.¹¹

Mais recentemente a UE começou uma política mais ativa de articulações para evitar o seu isolamento nas negociações ao tentar comprometer outros países com políticas mais avançadas no combate ao aquecimento global. Exemplo foi a articulação com os países-ilhas na XVII Conferência das Partes em Durban (COP 17), em 2011. Outro exemplo foi durante a XV Conferência das Partes (COP 15), em dezembro de 2009, em Copenhague, quando a UE participou ativamente do movimento pela criação do Diálogo Informal de Cartagena para a Ação Progressiva, articulando trinta países desenvolvidos e em desenvolvimento.

Entretanto, há uma questão estrutural na atuação da representação europeia nas negociações. Wendel Trio aponta como um dos principais problemas para a Europa nas negociações internacionais sua pesada estrutura de tomada de decisões, o que torna pequena a margem para os negociadores. Exemplo disso foi a incapacidade de jogar a carta dos 30% de redução da emissão até 2020, para forçar avanços nas negociações na Conferência do Clima em Copenhague (2009), ainda mais diante das ofertas voluntárias de redução de emissões do Brasil e da China.¹² Pode-se argumentar, no entanto, que o empenho da UE em reduzir em 20% as emissões tenha contribuído para que vários países, entre os quais o Brasil e a China, assumissem também compromissos, embora com grau variável de ambição. Da mesma forma, logrou-se em dezembro de 2011, em Dublin, estabelecer o entendimento de chegar até 2015 a um acordo para o período pós-2020 para dar continuidade aos avanços conquistados pelo Protocolo de Kyoto.

Sem dúvida, o esforço da UE faz cada vez menos sentido se não houver correspondência nas demais economias, uma vez que a sua contribuição à emissão global de GEE deve cair para 10% em 2020, ao passo que a China e os Estados Unidos responderão cada um por cerca de 20% (IEA, 2008).

5 IMPACTO DA CRISE GLOBAL

A crise financeira e econômica se contrapôs de várias formas ao avanço da política energética da UE. Podem-se fazer alguns paralelos com a situação monetária no que diz respeito à fraqueza institucional incapaz de dar respostas comunitárias à altura dos desafios, o que por sua vez reforça tendências centrífugas. A narrativa da Comissão Europeia para manter a sua política tentou mostrar como as políticas energéticas e do clima podem contribuir com a redução dos custos e com a competitividade da indústria e tecnologia europeias. Ou seja, seria justamente a continuidade destas políticas que ajudaria na superação da crise econômica. O problema está no hiato temporal. Para avançar na implementação das políticas climáticas é preciso grandes investimentos por parte dos setores público e privado para, somente em médio e longo prazos, gerar vantagens competitivas.

11. Exemplo disso é o padrão de qualidade do diesel Euro-5 adotado em 2013 também pelo Brasil.

12. Entrevista concedida por Wendel Trio, diretor do Climate Action Network (CAN), em 5 de setembro de 2012, em Bruxelas. Na reunião de dezembro de 2008, o Conselho Europeu havia confirmado seu compromisso de elevar a redução na emissão de GEE em relação aos níveis de 1990, de 20% para 30%, caso se conseguisse um acordo mundial ambicioso e global (CE, 2010).

Os desafios são múltiplos. Em primeiro lugar, há a pressão sobre os orçamentos dos governos nacionais e locais no contexto dos crescentes *deficit* públicos e das políticas de austeridade. A mesma pressão acaba também gerando uma crise em torno do orçamento da própria Comissão Europeia para o período 2014-2020 entre os governos nacionais, reduzindo pela primeira vez o orçamento em relação ao período anterior. Faz se sentir também de forma mais acentuada a diversidade entre os países-membros no que diz respeito à sua capacidade financeira e industrial de lidar com a crise. Em segundo, se no médio e longo prazos a narrativa da Comissão faz sentido, no curto prazo exige altos investimentos sem perspectiva de retorno imediato. Em um clima de incertezas e baixa propensão ao risco, os investimentos necessários acabam não se concretizando. Isso aumenta o hiato entre as normas e metas europeias e sua implantação no território nacional e local, diminuindo sua credibilidade.

Em terceiro lugar, em relação ao ponto anterior, a crise abre um espaço para uma oposição explícita às políticas da Comissão Europeia com o argumento de que estas encarecem o custo da produção na Europa e, portanto, complicariam mais a recuperação das economias diante da concorrência da China e dos Estados Unidos, ambos os países com custos de energia muito inferiores. Este ponto ganhou em importância diante da forte queda do preço de gás natural nos Estados Unidos devido à exploração e à produção do gás de xisto. A questão de custo de energia impactou também diretamente o orçamento das famílias e problematizou o amplo apoio da opinião pública às políticas de energia e clima.¹³ Em quarto lugar, talvez o mais grave, há uma queda brutal da confiança – que já era baixa – nas instituições da UE. A Europa é vista cada vez mais como parte do problema e não como parte da solução. O foco no curto prazo e o olhar mais voltado para a esfera nacional criaram um ambiente adverso para a Comissão Europeia manter o seu dinamismo nessa área.¹⁴ Em quinto, um fenômeno específico que complica um dos pilares da política comunitária: os preços do carbono despencaram,¹⁵ paralisando o mercado em certificados e desarticulando um dos principais incentivos para a indústria investir em eficiência energética e reconversão rumo a uma economia de baixo carbono. Ao mesmo tempo, reduziu-se drasticamente a receita pública vinda dos leilões que eram fonte importante para o financiamento de ações climáticas. Em sexto lugar, surge uma ilusão de avanços na queda das emissões de GEE e do uso de energia provocada pela recessão, não por alteração da matriz ou da estrutura de produção.

Exemplo do problema financeiro é a falta de procura por cofinanciamento para o desenvolvimento de energia para captura e sequestro de carbono – Carbon capture and storage (CCS). Como parte da política anticrise, a Comissão Europeia lançou em julho de 2009, por meio do Regulamento 633, o Programa Energético Europeu para o Relançamento da Economia. Entre outras medidas, foram alocados € 4 bilhões para o cofinanciamento em atividades estratégicas. O objetivo seria contribuir simultaneamente com a recuperação econômica, a redução de emissões e o aumento da segurança energética.¹⁶ Seriam destinados € 1 bilhão para projetos-pilotos na área de CCS, mas

13. Segundo dados da Agência Internacional de Energia (IEA, 2012), os preços reais da eletricidade para a indústria na Europa aumentaram, em média, 38% entre 2005 e 2012, enquanto nos Estados Unidos desceram 4%. Para as famílias, entre 2005 e 2012, os preços reais da eletricidade subiram 21,8% na Europa – segundo a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) – e 8,4% nos Estados Unidos.

14. Dados da pesquisa de opinião da CE (2013) mostram uma queda da imagem positiva da UE de 52%, no início de 2007, para 30% no início de 2013, enquanto a imagem negativa aumentou no mesmo período de 15% para 29%. No que diz respeito às expectativas futuras da UE, o pessimismo aumentou de 24%, no início de 2007, para 46% no início de 2013.

15. Os preços começaram a cair de forma constante de € 30 por tonelada de GEE em 2008 para € 3 por tonelada em abril de 2013.

16. Até o final de 2010, foram aprovados 59 projetos, comprometendo 96,3% dos fundos orçamentados, com destaque para a infraestrutura (44 projetos). Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/summary.do?id=1193112&t=e&l=en>>.

até o final de 2012 não houve demanda, como reflexo da queda brutal dos preços no mercado de carbono. Em outros casos, os programas paralisaram porque os Estados-membros atrasaram suas contribuições obrigatórias.¹⁷

A crise também comprometeu os compromissos assumidos pelos países doadores com os países em desenvolvimento, em particular a ajuda adicional negociada em Copenhagen, que ocorreria em duas fases, um total de US\$ 30 bilhões no período 2010-2012, com aumento gradual até atingir US\$ 100 bilhões em 2020. A UE até mobilizou € 7,2 bilhões para a primeira fase (embora na prática tenha usado, em grande parte, fundos existentes para a cooperação internacional), mas encontra mais problemas para manter o seu compromisso na segunda fase.

A crise não só questiona e tensiona as políticas em andamento, como, sobretudo, se faz sentir nas discussões sobre os próximos passos rumo a 2050, o *Road Map 2050* e as metas para 2030. Em ambos os casos começou a predominar o peso dos problemas conjunturais sobre uma visão estrutural de longo prazo.

Um exemplo da oposição política que se fortalece com a crise é a publicação, em setembro de 2010, de um comunicado conjunto das entidades patronais e sindicais da indústria química da Alemanha criticando o conceito da *Energiewende*, palavra alemã com a qual se expressa a revolução na matriz energética necessária para combater as mudanças climáticas. O argumento é que as energias alternativas, em particular a eólica e a solar, não seriam confiáveis para o fornecimento para a indústria e, sobretudo, que esta política tornaria a indústria alemã menos competitiva.¹⁸

Em 2012, a Polônia vetou a adoção do *Road Map 2050* no Conselho dos Ministros. E as decisões, uma vez levadas a este âmbito, devem ser por unanimidade, colocando pela primeira vez, desde a década de 2000, a política da Comissão na defensiva. A atuação do governo da Polônia, que contou com o apoio de praticamente todos os deputados poloneses representados no Parlamento Europeu, se deve ao fato de o país desconfiar que o *Road Map 2050* pudesse ser utilizado para desmontar sua opção pelo carvão como principal fonte de energia. Com base nas posições adotadas pelo governo da Polônia, pode-se concluir que este prefere o ônus ambiental do uso do carvão, mesmo se importado, à alternativa de dependência de suprimento de gás da Rússia.

Youngs (2013 p. 13) conclui que: “*The economic crisis and squeeze on competitiveness, combined with a new rise in oil prices, have produced a swing away from the priority attached to climate policy*”.¹⁹

A situação se complicou ainda mais pelo lado da Comissão, no início de 2013, quando sua proposta para salvar o ETS foi derrotada por uma margem pequena de votos no Parlamento Europeu. Desde 2008, o mercado de carbono é superavitário, e os preços começaram a cair de forma constante, de € 30, em 2008, para € 3, em abril de 2013. A proposta da Comissão era cortar a oferta de licenças em 15% para provocar um aumento dos preços. O argumento contrário era que a medida aumentaria o custo da produção na Europa, diante da tendência de baixa dos custos de produção nos Estados Unidos, devido à queda significativa do preço de energia para a indústria com o gás de xisto. Além da indústria intensiva em energia, também a Polônia fez campanha contra, sempre em defesa de

17. Disponível em: <<http://www.europarl.europa.eu/oeil/popups/summary.do?id=1193112&t=e&l=en>>.

18. Disponível em: <<http://www.igbce.de/download/7622-15978/1/xvi-26-25-09-2012-energiewende-gestalten.pdf>>.

19. “A crise econômica e o acirramento da concorrência, junto com o novo aumento dos preços de petróleo provocaram uma pressão sobre a prioridade dada à questão do clima” (tradução nossa).

sua opção pelo carvão. Até o governo alemão dividiu-se nessa questão: o ministro da Economia, Philipp Roesler, era contra porque seria uma intervenção no mercado com efeitos negativos para a competitividade da indústria alemã. O mercado de carbono e outras políticas para o clima estariam contribuindo para preços mais altos da energia e, com isso, diminuindo a competitividade da indústria europeia. O ministro do Meio Ambiente, Peter Altmaier, era favorável.²⁰

A terceira fase do ETS (2013-2020) acabou introduzindo a obrigatoriedade de as empresas do setor elétrico comprarem as permissões em leilões, com exceções temporárias para termelétricas a carvão de países de menor renda. Sob pressão da indústria, estabeleceu alocação de certificados para indústrias, para compensar o risco de *carbono leakage*.

O comissário para energia, Günther Oettinger, resume o dilema ao comentar a proposta lançada no início de 2014 de instituir uma legislação, cuja aprovação é prevista para 2015, estabelecendo metas concretas para 2030: “*The new framework must take into account the consequences of the economic crisis, but it must also be ambitious enough to meet the necessary long-term goal of cutting emissions 80-95% by 2050.*”²¹ Essencialmente, as propostas apresentadas mantêm uma meta ambiciosa e obrigatória para a redução de emissões de GEE, no caso de 40% até 2030, sempre em relação aos níveis registrados em 1990. Mas a Comissão desistiu de propor metas obrigatórias para energias renováveis.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A crise global iniciada em 2008 foi um grande teste para a política de clima e energia da UE. Pesou mais a diversidade em termos comparativos de riqueza, estrutura industrial, parque imobiliário, intensidade de carbono e de energia, recursos renováveis exploráveis e estrutura social. Pressões orçamentárias comprometem financiamentos internos e ajuda externa. As empresas instaladas na UE alertam para a competitividade em curto prazo diante do diferencial de custo de energia com seus principais competidores. A narrativa de que justamente os investimentos em tecnologias para avançar rumo a uma economia de baixo carbono pudessem servir de alavanca para superar a crise não ganhou força política.

Ao mesmo tempo a opinião pública perdeu sua confiança na UE, ficaram evidentes as limitações das instituições, o seu projeto de integração parece bloqueado. Isso impactou diretamente a capacidade de a Comissão continuar com suas políticas ousadas na área de energia e clima. Da mesma forma, aumentou o hiato entre as metas estabelecidas pela UE em Bruxelas a serem alcançadas e a realidade nos territórios. Isso é verdadeiro em particular no que diz respeito às metas para a eficiência energética, que exigem grandes investimentos.

No entanto, existe uma profunda interdependência na UE. Os países estão ligados a uma rede de relações institucionais, jurídicas, sociais e políticas cuja magnitude e complexidade só devem aumentar, exatamente devido às respostas, embora lentas e tardias à crise, com as quais as instituições comunitárias amplificam as suas competências e áreas de atuação. O dilema geral para a UE se projeta também em sua política energética: aprofundar ou recuar. No caso de um aprofundamento, isso

20. Ver, por exemplo, a análise do Dave Keating no *European voice*. Disponível em: <<http://www.europeanvoice.com/article/2013/april/eu-climate-policy-in-crisis-after-ets-rejection/76969.aspx>>.

21. “O novo marco legal deve levar em consideração os impactos da crise econômica, mas ao mesmo tempo deve ser suficientemente ambicioso para contribuir com a meta de alcançar uma redução das emissões de 80 a 95% em 2050” (tradução nossa). Disponível em: <http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-272_en.htm>.

deve significar que na próxima rodada de alteração do Tratado da União Europeia a energia ganhará o *status* de política comunitária, o que refletiria a força da interdependência e dos ganhos a serem alcançados com ações comunitárias.²²

Contudo, não há dúvida de que o papel de liderança da UE no debate internacional sobre energia e clima ficou comprometido devido aos problemas internos, e isso terá consequências para as negociações em torno da plataforma de Dublin, que deve estabelecer os parâmetros globais pós 2020.

REFERÊNCIAS

ADELLE, Camilla; RUSSEL, Duncan; PALLEMAERTS, Marc. A coordinated European energy policy? The integration of EU energy and climate change policies. *In*: SANDOVAL, Israel Solorio; MORATA, Francesc (Org.). **European energy policy**. An environmental approach. Cheltenham/Massachusetts: Edward Elgar Publishing, 2012.

CE – COMISSÃO EUROPEIA. **Promoção da utilização de energia proveniente de fonte renováveis**. Diretiva 2009/28/CE. CE, 2009.

_____. **Normas de desempenho em matéria de emissões dos automóveis novos de passageiros como parte da abordagem integrada da Comunidade para reduzir as emissões de CO₂ dos veículos ligeiros**. Regulamento 443/2009.

_____. **Análise das opções para ir além dos objetivos de 20% de redução das emissões de gases com efeito de estufa e avaliação de risco de fuga de carbono**. Parlamento Europeu, 2010. (COM 265/2010).

_____. Comunicação da comissão ao Parlamento Europeu, ao Conselho, ao Comitê Econômico e Social Europeu e ao Comitê das regiões, relativa à segurança do aprovisionamento energético e à cooperação internacional. **A política energética da UE: estreitar os laços com parceiros para além das nossas fronteiras**. Bruxelas: Comissão Europeia, 2011. (COM 539/2011).

_____. **Eficiência energética**. Diretiva 2012/27/UE.

_____. Proposta de diretiva do Parlamento Europeu e do Conselho que altera a Diretiva 98/70/CE relativa à qualidade da gasolina e do combustível para motores diesel e a Diretiva 2009/28/CE relativa à promoção da utilização de energia proveniente de fontes renováveis. 2012/0288.

_____. **Livro verde** – um quadro para as políticas de clima e energia em 2030. Bruxelas, 2013.

EUROPEAN COMMISSION. **Towards a European strategy for the security of energy supply**. 2000. (The Energy Green Paper).

_____. **A secure Europe in a better world**. European security strategy. Brussels, Dec., 2003.

_____. **State of play in the EU energy policy**. Brussels: EC, 2010a. (Commission Staff Working Document SEC, 2010, 1.346 final).

_____. **Energy 2020**. A strategy for competitive, sustainable and secure energy. Brussels, 2010b.

_____. **EU-Russia energy dialogue**. The first ten years 2000-2010. Brussels, 2011.

_____. **EU energy figures**. Luxembourg, 2012a.

_____. **Energy roadmap 2050**. Luxembourg, 2012b.

_____. **Public opinion in the European Union**. European Commission, Dec. 2013.

22. Esta, por exemplo, é a convicção de Jos Delbeke, diretor-geral da DG Ação Climática, em entrevista concedida em 5 de setembro de 2012 em Bruxelas.

EUROPEAN COUNCIL. **Imposing an obligation on member states to maintain minimum stocks of crude oil and/or petroleum products.** Diretiva 2009/119/EC. 2009.

IEA – INTERNATIONAL ENERGY AGENCY. **Climate policy and carbon leakage.** 2008. (Information Paper).

_____. **Energy prices and taxes.** Fourth quarter. 2012. (IEA Statistics).

SILVA, Antônio Costa. A segurança energética da Europa. **Nação e defesa**, n. 116, Instituto da Defesa Nacional, primavera, 2007

YOUNGS, Richard. **The EU's global climate and energy policies: gathering momentum?** Madrid: Fride, 2013. (Working Paper, n. 118).

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

AHTONEN, Annika. Europe's quest for energy security: tackling the international and external challenges. **Panorama: insights into Asian and European affairs.** Singapore, 2011, v. 1.

BUCHAN, David. **Energy and climate change: Europe at the crossroads.** Oxford: Oxford University Press, 2009.

EGENHOFER, Christian; ALESSI, Monica. **EU policy on climate change mitigation since Copenhagen and the economic crisis.** CEPS, 2013. (CEPS Working Document, n. 380).

EUROPEAN COUNCIL. **Measures to safeguard security of gas supply and repealing.** Diretiva 2010/994. 2010.

FANDEL, Marie-Hélène; ZULEEG, Fabian. **Gain without pain: towards a more rational use of energy.** Brussels: European Policy Centre, 2008. (European Policy Centre Working Paper, n. 29).

IEA – INTERNATIONAL ENERGY AGENCY. **World energy outlook 2012.** Paris: OECD/IEA, 2012.

KELLNER, Karl. **Financing investments.** Brussels: Directorate-General for Energy/Renewables Research and Innovation Energy Efficiency, 2012.

PIEBALGS, Andris. **How the European Union is preparing the third industrial revolution with an innovative energy policy.** European University Institute, 2009. (European University Institute Working Paper, n. 2009/11).

SANDOVAL, Israel Solorio; MORATA, Francesc. **European energy policy.** An environmental approach. Cheltenham/Massachusetts: Edward Elgar Publishing, 2012.

UNIÃO EUROPEIA. Versão consolidada do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia. **Jornal oficial da União Europeia**, 30 mar. 2010. Disponível em: <<http://tinyurl.com/tratadoue>>.