



**UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA
CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS
PROGRAMA DE PÓS GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA E COOPERAÇÃO
INTERNACIONAL**

WILKER JEYMISSON GOMES DA SILVA

**CONVERGINDO NA DIVERGÊNCIA: EMERSÃO, ATUAÇÃO E GOVERNANÇA
MULTINÍVEL DA *U.S. CLIMATE ALLIANCE* DURANTE O GOVERNO DONALD
TRUMP**

**JOÃO PESSOA
2021**

WILKER JEYMISSON GOMES DA SILVA

**CONVERGINDO NA DIVERGÊNCIA: EMERSÃO, ATUAÇÃO E GOVERNANÇA
MULTINÍVEL DA *U.S. CLIMATE ALLIANCE* NO GOVERNO DONALD TRUMP**

Dissertação de mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão Pública e Cooperação Internacional do Centro de Ciências Sociais Aplicadas da Universidade Federal da Paraíba para a obtenção do título de Mestre em Gestão Pública e Cooperação Internacional.

Área de concentração: Cooperação Internacional

Orientador: Dr. Thiago Lima da Silva

**JOÃO PESSOA
2021**

Catálogo na publicação
Seção de Catalogação e Classificação

S586c Silva, Wilker Jeymisson Gomes da.
Converging na divergência : emersão, atuação e governança multinível da U.S. Climate Alliance durante o governo Donald Trump / Wilker Jeymisson Gomes da Silva. - João Pessoa, 2021.
158 f. : il.

Orientação: Thiago Lima da Silva.
Dissertação (Mestrado) - UFPB/CCSA.

1. Internacionalismo - Mudanças climáticas. 2. Estados Unidos da América. 3. Paradiplomacia. 4. Governança multinível. 5. Coalizões. I. Silva, Thiago Lima da. II. Título.

UFPB/BC

CDU 327.3: 551.583(043)



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA

CENTRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS APLICADAS

PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM GESTÃO PÚBLICA E COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

ATA DE DEFESA DE DISSERTAÇÃO

Ata da Sessão Pública de Defesa de Dissertação do Mestrando **WILKER JEYMISSON GOMES DA SILVA** como requisito para obtenção do grau de Mestre em Gestão Pública e Cooperação Internacional, área de concentração em Gestão Pública e Cooperação Internacional, linha de pesquisa em COOPERAÇÃO INTERNACIONAL.

Aos vinte e dois dias do mês de setembro do ano de dois mil e vinte e um, às nove horas, reuniu-se na Plataforma Meet sob o link <https://meet.google.com/oup-vetp-cjv>, a Banca Examinadora composta pelos membros: Dr. Thiago Lima da Silva (Orientador), Dra. Elia Elisa Cia Alves (Membro Interno) e Dra. Débora Figueiredo Mendonça do Prado (Membro Externo); para julgar a dissertação de WILKER JEYMISSON GOMES DA SILVA intitulada **“CONVERGINDO NA DIVERGÊNCIA: Emersão, Atuação e Governança Multinível da U.S. Climate Alliance Durante o Governo Donald Trump (2017-2021)”**, para obtenção do grau de mestre em Gestão Pública e Cooperação Internacional. O desenvolvimento dos trabalhos seguiu o roteiro de sessão de defesa realizado pelo presidente Prof. Dr. Thiago Lima da Silva. Após haver analisado o referido trabalho e arguido o candidato, os membros da Banca Examinadora deliberaram por unanimidade e atribuíram o conceito: (x) aprovado, () insuficiente, () reprovado.

Observações da Banca:

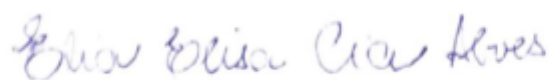
A dissertação deve conter uma seção teórica sobre Governança Multinível. No capítulo 2 e 4, deve-se abordar a questão do federalismo disruptivo do governo Trump e a agenda

propositiva de desmantelamento das instituições ambientais (levar em consideração os artigos mencionados na defesa). Explicitar a hipótese não confirmada com base na pesquisa realizada nas audiências públicas dos comitês do Congresso dos EUA.

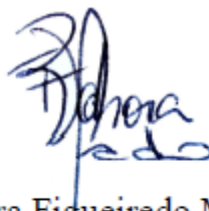
Proclamado o resultado, o presidente da banca examinadora encerrou os trabalhos, e para constar, assinou a presente ata, em duas vias, juntamente com os demais membros da banca examinadora e o mestrando.



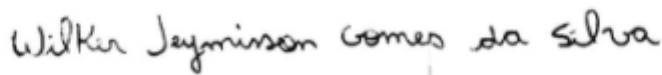
Prof. Dr. Thiago Lima da Silva
Orientador/Presidente da Banca Examinadora – PGPCI/UFPB



Profa. Dra. Elia Elisa Cia Alves
Membro Examinador Interno – PGPCI/UFPB



Profa. Dra. Débora Figueiredo Mendonça do Prado
Examinador Externo – IERI/UFU



Wilker Jeymisson Gomes da Silva
Discente

AGRADECIMENTOS

Primeiramente, agradeço ao meu orientador, professor Thiago Lima, por acreditar na minha pesquisa e potencial enquanto pesquisador, bem como por toda a condução da orientação.

À banca de qualificação e de defesa de dissertação, nas pessoas das professoras Liliana Fróio, Débora Prado e Elia Alves, por todos os comentários e correções construtivas.

Agradeço a minha família, nas pessoas da minha mãe Josenilda e minha irmã Williana, por todo o suporte que me foram dados nas horas difíceis enquanto cursava o mestrado, inclusive incentivando-me a concluir a dissertação quando mudei de país.

Ao meu cachorro Harry, que foi minha grande companhia na pandemia de Covid-19, estando ao meu lado no sofá enquanto eu estava estudando e pesquisando. Diariamente sofro pela distância na qual nos encontramos agora.

Ao meu amigo e irmão Igor Brito, por ter me apoiado nos momentos mais difíceis da vida, incluindo o mestrado (obrigado por permitir fazer da sua casa meu estúdio de aulas para o estágio de docência).

À Gabriela Borges, minha amiga e irmã de alma, pelas palavras de motivação nas horas em que eu só pensava em jogar tudo para o alto, bem como por todo o apoio incondicional em meus projetos.

Ao meu namorado Vaughn Hersey, pelo apoio irrestrito no fim da jornada do mestrado e pela comemoração quando consegui concluir esta etapa.

Aos meus amigos de mestrado, Louis De Jongh, Geraldo Silva, Evellyn Silva, Mariana Maia e Klêrython Carolino, por tornarem mais leve a jornada árdua do mestrado.

E quanto mais dor recebo, mais percebo que sou *indestrutível*.

Pablo Vittar.

RESUMO

A incidência de governos subnacionais em agendas globais é uma pauta recorrente, inclusive quando se trata do enfrentamento às mudanças climáticas. A localização desta agenda, a partir das singularidades das realidades locais e regionais, enseja a idealização de alternativas para minimizar as limitações da ação individual. A união dos governos locais tem sido uma ferramenta utilizada para coordenar ações e buscar interesses comuns, artifício do qual lançaram mão diversos governos estaduais norteamericanos como resposta à saída dos Estados Unidos da América, no ano de 2017, do Acordo de Paris sobre mudanças climáticas. A organização bipartidária *United States Climate Alliance*, comprometida a dar continuidade ao cumprimento das metas do Acordo de Paris, surgiu como ferramenta para alinhar os interesses locais dos integrantes aos anseios globais pela ação climática, prometendo liderar a internalização da agenda em razão do vácuo deixado pelo nível federal. Nesse sentido, considerando a divergência de agendas visualizada entre os dois atores elencados na investigação, esta pesquisa partiu da seguinte indagação: como se dá a relação entre a coalizão e o nível federal? Partindo do nível local para agir em uma agenda global, ambiente ainda considerado de participação predominante dos Estados, este estudo considerou a importância em compreender elementos relacionados à governança multinível e colaboração horizontal e vertical da atuação desta aliança de entes subnacionais. Desta forma, este estudo, por meio de pesquisa analítico-descritiva, a partir do método do estudo de caso, investiga como se dá a atuação multinível da *U.S. Climate Alliance*, com ênfase na análise da colaboração existente entre as políticas climáticas do nível da *U.S. Climate Alliance* e o nível federal dos EUA no período do mandato do Presidente Donald Trump (2017-2021). Como resultados, encontrou-se uma baixa participação do nível federal nas ações da aliança, pelo que se conclui pela inexistência de colaboração vertical, conquanto haja uma considerável colaboração no nível horizontal. Ainda, foi possível perceber que as ações da coalizão ocorreram predominantemente dentro do cenário doméstico dos EUA.

Palavras-chave: Mudanças climáticas. Estados Unidos da América. Paradiplomacia. Governança Multinível. Coalizões.

ABSTRACT

The participation of subnational governments on global agendas is a recurrent debate, including when it comes to coping with climate change. The localization of this agenda, based on the singularities of local and regional realities, makes it necessary to think about alternatives to minimize the limitations of individual action. The union of local governments has been an alternative used to coordinate actions and seek common interests, an artifice used by several U.S. state governments in response to the 2017 withdrawal of the United States of America from the Paris Agreement on climate change. The bipartisan organization United States Climate Alliance, committed to continuing on the path to reach the Paris Agreement goals, appears as a way to align the local interests of the members with the global aspirations for climate action, promising to lead the internalization of the agenda due to the lack of action left by the federal level. Considering the divergence of agendas between the two actors listed in the investigation, this research was based on the following question: how is the relationship between the coalition and the federal level? Starting from the local level to act on a global agenda, a scenario that is still considered to be the predominant participation of States, this study considered the importance of understanding elements related to multilevel governance and horizontal and vertical collaboration in the performance of this alliance of subnational entities. Thus through analytical-descriptive research, based on the case study method, investigates how the multilevel performance of the US Climate Alliance takes place, with an emphasis on the analysis of the existing collaboration between climate policies at the level of the US Climate Alliance and the US federal level during the term of President Donald Trump (2017-2021). As a result, it was found a low participation of the federal level in the actions of the alliance, concluding that there is no vertical collaboration, although there is considerable collaboration at the horizontal level. Furthermore, the actions of the coalition occurred predominantly within the US domestic scenario.

Keywords: Climate change. USA. Paradiplomacy. Multilevel Governance. Coalitions.

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1: Estados da USCA até 2019	107
Figura 2: Estados da <i>U.S. Climate Alliance</i> lideram o país em crescimento econômico e redução de emissões (2005-2018)	108
Figura 3: Prioridades da <i>U.S. Climate Alliance</i>	110
Figura 4: Os estados da USCA estão no caminho	112
Figura 5: A USCA abre um caminho para alcançar a meta do Acordo de Paris	113
Figura 6: Redução percentual nas emissões líquidas de GEE em comparação aos níveis de 2005 dos Estados da Aliança em comparação com os Estados que não fazem parte da Aliança	114
Figura 7: Resultados reais da <i>U.S. Climate Alliance</i>	116
Figura 8: Mudança nas Emissões Líquidas de GEE e no Per capita econômico, 2005-2018	118
Figura 9: Os Estados da Aliança têm níveis mais baixos de poluentes atmosféricos nocivos do que o resto do país	119
Figura 10: Soluções climáticas bipartidárias em implantação pelos estados da USCA	122
Figura 11: Cinco Recomendações Principais para o Congresso e o Governo Federal	135

ÍNDICE DE QUADROS

Quadro 1: Modos de governança climática urbana em sistemas multiníveis	84
--	----

ÍNDICE DE TABELAS

Tabela 1: Emissões agregadas de GEE dos Estados da Aliança, milhões de toneladas métricas de dióxido de carbono equivalente (MMTCO_{2e}) 115

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	12
2 A EVOLUÇÃO DA AGENDA CLIMÁTICA GLOBAL E A PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA	16
2.1 A EMERGÊNCIA DA AGENDA CLIMÁTICA	16
2.1.1 Da emergência de uma agenda internacional sobre as mudanças climáticas ao Protocolo de Kyoto	17
2.1.2 Do Protocolo de Kyoto ao Acordo de Paris	22
2.1.3 O Acordo de Paris	27
2.2 A AGENDA CLIMÁTICA DOS ESTADOS UNIDOS NO NÍVEL FEDERAL	30
2.2.1 De George H. W. Bush à vitória de Donald Trump	31
2.2.2 Donald Trump e a saída do Acordo de Paris	48
3 GOVERNOS SUBNACIONAIS E A AGENDA CLIMÁTICA GLOBAL	55
3.1 INCIDÊNCIA DO NÍVEL LOCAL EM QUESTÕES GLOBAIS	56
3.1.1 Aspectos introdutórios	56
3.1.2 Interseções entre o global, “local” e o Estado	62
3.2 A AÇÃO CLIMÁTICA COMO ASSUNTO GLOBAL, LOCAL E MULTINÍVEL	67
3.2.1 Interesses para a inserção em questões globais	67
3.2.2 A questão climática em uma perspectiva multinível	71
3.3. GOVERNANÇA CLIMÁTICA: PERSPECTIVA MULTINÍVEL	76
3.4 ATUAÇÃO INTERNACIONAL DOS ESTADOS NORTEAMERICANOS	86
4 COALIZÕES E AÇÃO CLIMÁTICA: A ATUAÇÃO DA <i>U.S. CLIMATE ALLIANCE</i>	96
4.1 COALIZÕES E AÇÃO CLIMÁTICA: UMA ALTERNATIVA?	97
4.2 FORMAÇÃO, ATUAÇÃO E EVOLUÇÃO <i>U.S. CLIMATE ALLIANCE</i>	104
4.3 RESULTADOS DECLARADOS A PARTIR DA ATUAÇÃO DA <i>U.S. CLIMATE ALLIANCE</i>	116
4.4 A GOVERNANÇA MULTINÍVEL DA <i>U.S. CLIMATE ALLIANCE</i>	124

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

140

REFERÊNCIAS

143

1 INTRODUÇÃO

Fundada pelos estados da Califórnia, New York e Washington, em 1º de junho de 2017, como resposta à decisão do então Presidente dos Estados Unidos da América, Donald Trump, de retirar o país do Acordo de Paris sobre mudanças climáticas, a *U.S. Climate Alliance* foi formada com o objetivo de manter o comprometimento com as metas previstas naquele documento, a despeito do não comprometimento do nível federal. Sob a justificativa que o acordo reduziria o desenvolvimento econômico do país, em 04 de novembro de 2019 o país notificou formalmente à Organização das Nações Unidas (ONU) a saída do acordo.

A atuação de entes subnacionais americanos em oposição às diretrizes do Governo dos Estados Unidos da América na temática ambiental não é um fenômeno novo ou recente. O país já presenciou episódios similares. Em 2001, durante a gestão do Presidente George W. Bush, o país procedeu com a rejeição formal do protocolo de Kyoto; como reação, estados adotaram políticas climáticas autônomas no nível subnacional (EATMON, 2009) e também passaram a integrar coalizões para o enfrentamento às mudanças climáticas.

Como uma das respostas, a Regional Greenhouse Gas Initiative (RGGI), proposta em 2003 e iniciada em 2005, a partir de memorando de entendimento assinado pelos estados de Connecticut, Delaware, Maine, New Hampshire, New Jersey, New York e Vermont, foi posteriormente integrada pelos estados de Massachusetts, Rhode Island e Maryland (RGGI, 2020). Por sua vez, os estados americanos do Arizona, Califórnia, New México, Oregon e Washington fundaram, em fevereiro de 2007, a Western Climate Initiative (WCI), com o ingresso, em seguida, dos estados de Utah e Montana (EATMON, 2009).

Considerando que o surgimento desta coalizão de governos estaduais se deu no contexto de oposição à uma decisão política tomada pelo governo federal, projetando entes subnacionais para o plano internacional, o questionamento acerca da existência de diálogo e a perspectiva cooperativa ou conflitiva da *U.S. Climate Alliance* em relação às políticas climáticas o governo federal foi o inquietamento que direcionou a presente pesquisa. A partir da interrelação de papéis, riscos e responsabilidades entre os estados norteamericanos que integram a aliança, como

ocorreram as interações entre a *U.S. Climate Alliance* e o nível nacional dos Estados Unidos da América no período do governo Donald Trump?

Para compreender este diálogo, este estudo parte da abordagem acerca da paradiplomacia, considerando a projeção da *U.S. Climate Alliance* e seus integrantes no regime internacional de mudanças climáticas, atingindo uma dimensão externa de suas competências constitucionais, a partir do cumprimento das metas do Acordo de Paris. Ainda, aborda a teoria da governança multinível para analisar as colaborações horizontais e verticais evidenciadas por esta aliança, com ênfase nas interações da coalizão e o nível nacional.

A pesquisa foi norteada pela seguinte pergunta: como é caracterizada a governança multinível da *U.S. Climate Alliance*? Como hipótese, partiu-se da concepção que a aliança não dialoga em nenhum nível com o governo federal, havendo uma perspectiva de liderança da agenda climática por parte dos governos estaduais que integram a USCA.

O objetivo geral da investigação foi compreender o diálogo e a existência de colaborações horizontais (entre os próprios governos estaduais que compõem a aliança) e verticais (as interrelações entre os governos estaduais e o nível federal) em políticas de enfrentamento às mudanças climáticas, a partir da atuação da *U.S. Climate Alliance*.

Enquanto objetivos específicos, pretendeu-se: (1) analisar a evolução histórica da agenda climática global, investigando a participação dos EUA no nível federal e as nuances existentes em cada período; (2) verificar a incidência de governos subnacionais em questões globais na agenda climática, compreendendo a localização da temática e o papel do nível local e regional sob a ótica da governança multinível, além dos parâmetros para a atuação internacional dos governos estaduais norte-americanos; (3) descrever o surgimento, evolução e resultados alcançados a partir da atuação da *U.S. Climate Alliance* e verificar a colaboração horizontal e vertical em políticas de enfrentamento às mudanças climáticas a partir das ações da *U.S. Climate Alliance* em relação à agenda do nível federal no governo Donald Trump.

No primeiro capítulo, analisa-se a emergência da agenda climática, compreendendo o período da criação de uma pauta internacional sobre o tema até o

Acordo de Paris, analisando o percurso histórico até a ratificação desse acordo, com ênfase também no Protocolo de Kyoto. Verifica-se, ainda, como a agenda climática foi abordada no nível federal dos EUA ao longo dos anos, analisando o período do mandato de George W. Bush até a saída dos EUA do Acordo de Paris no governo Donald Trump.

No segundo capítulo, investiga-se a atividade internacional dos governos subnacionais, analisando as interseções entre o nível subnacional e o nível do Estado, além das oportunidades, desafios e tensões que podem ser verificados a partir da atuação internacional subnacional. A partir da discussão sobre a “localização” de questões globais, é debatida a apropriação da agenda climática global pelos governos subnacionais a partir da lente da governança multinível. O debate é levado para os EUA, analisando as especificidades para a atuação internacional dos governos estaduais, analisando questões relacionadas ao federalismo e conflitos relacionados ao bipartidarismo norteamericano.

No terceiro capítulo, é verificado o debate sobre coalizões de entes subnacionais enquanto alternativa para a ação climática, descrevendo-se o contexto de formação, atuação e evolução da USCA e as ações concretas realizadas pela USCA. Por fim, analisa-se como é visualizada a participação do nível local e regional na agenda climática, a partir da lente da governança multinível, verificando a atuação da *U.S. Climate Alliance* e a colaboração vertical e horizontal de políticas públicas, em contraponto à agenda do governo Donald Trump mandato (2017-2021).

As escolhas metodológicas para a execução da pesquisa partiram do método qualitativo, que direciona as bases lógicas da investigação. Quanto ao nível da pesquisa, esta foi desenhada sob a forma exploratório-descritiva, visando propiciar uma visão geral aproximativa sobre as interações, convergências e divergências entre a *U. S. Climate Alliance* e o nível nacional dos Estados Unidos da América, no período do primeiro mandato de Donald Trump, quanto à pauta das mudanças climáticas.

O desenho da pesquisa foi centralizado em um estudo de caso, método escolhido em razão de se pretender, a partir da questão delimitada, investigar uma circunstância contemporânea. Buscando descrever como se dão as interações entre a *U. S. Climate Alliance* e o nível nacional dos Estados Unidos da América na

agenda climática, o estudo de caso surgiu como a alternativa metodológica adequada aos objetivos pretendidos.

A questão de estudo que norteia esta pesquisa parte de uma pergunta do tipo “como”, precisada em seção específica. Não foram estabelecidas proposições hipotéticas, considerando o nível exploratório da pesquisa e os objetivos traçados. A unidade selecionada para o estudo de caso é a *U.S. Climate Alliance*, surgida como mecanismo suplementar à saída formal dos Estados Unidos da América, no início do governo Donald Trump, do Acordo de Paris sobre mudanças climáticas.

A escolha do caso considerou: (1) a importância da agenda das mudanças climáticas e a posição dos Estados Unidos da América como maior emissor histórico de GEE; (2) a forma de surgimento da coalizão, erguida como forma de oposição à política de mudanças climáticas do governo federal; (3) a formação por governos estaduais integrantes do plano doméstico de um único Estado e; (4) o bipartidarismo da coalizão, contemplando estados que integram o mesmo partido do então presidente Donald Trump. A unidade de análise é a dinâmica de interações da coalizão com o nível nacional quanto ao cumprimento do Acordo de Paris.

A partir de pesquisa documental, foram analisados os relatórios anuais emitidos pela U. S. Climate Alliance, publicações e estratégias documentadas pela aliança, além de documentos considerados como relevantes para a matéria e que constem no site oficial da coalizão. A análise dos dados coletados seguiu o rito de descrição e preparação dos dados, análise das relações entre as variáveis e comparação dos resultados obtidos com aqueles esperados e foram direcionados às categorias colaboração horizontal ou vertical quando foram visualizadas evidências de que há autogoverno na *U.S. Climate Alliance* ou interações com o nível nacional.

A conclusão da dissertação é que, no período compreendido entre 20 de janeiro de 2017 e 20 de janeiro de 2021, a USCA atuou predominantemente em plano doméstico, buscando alcançar as metas do Acordo de Paris sobre mudanças climáticas, sem colaboração ou coordenação alguma do nível federal, conquanto os relatórios emitidos pela coalizão mencionem a abertura ao diálogo. Confirmou-se, assim, a hipótese inicial de perspectiva de liderança da USCA, a despeito da agenda disruptiva do nível federal.

2 A EVOLUÇÃO DA AGENDA CLIMÁTICA GLOBAL E A PARTICIPAÇÃO DOS ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA

Este capítulo, construído a partir de revisão de literatura e análise documental, tem por finalidade investigar o tratamento da agenda de enfrentamento às mudanças climáticas nos EUA, a partir do posicionamento do governo federal. Dividido em duas seções, o capítulo parte do surgimento do tema das mudanças climáticas na agenda da política internacional e perpassa seus marcos relevantes para caracterizar a evolução da agenda, para então examinar como o debate evoluiu politicamente nos EUA.

Na primeira seção, analisa-se a emergência internacional da agenda climática. São verificados: os caminhos percorridos entre o alcance de um consenso científico sobre a agenda até a negociação e aprovação do Protocolo de Kyoto; a intenção de se formar uma arquitetura diferenciada para o regime internacional de mudanças climáticas, a partir do Acordo de Paris; e as principais abordagens contidas nesse novo tratado, negociado e aprovado no âmbito da UNFCCC.

Na segunda seção, considerando os EUA como o ator investigado, verifica-se a evolução política da agenda das mudanças climáticas no nível doméstico, a partir da posição dos presidentes dos EUA. A análise é iniciada a partir da gestão do Presidente George H. W. Bush (1989-1993) e tem como termo final o início do mandato do Presidente Donald Trump, especificamente o ato de retirada dos EUA do Acordo de Paris e a agenda disruptiva na seara ambiental.

2.1 A EMERGÊNCIA DA AGENDA CLIMÁTICA

A agenda climática passou por diversas transformações, evoluindo de um problema científico e com impacto concreto sobre as populações para um problema de importância política e transversal. Tornando-se uma agenda de enfrentamento global, as preocupações acerca das mudanças climáticas ensejaram a criação de

regimes internacionais¹, com o objetivo de que os Estados pudessem articular suas ações coletivas.

Ao passo que a agenda das mudanças climáticas se tornava cada vez mais importante, as negociações em torno do tema levaram a diversos consensos e conflitos. A partir da institucionalização internacional da agenda, com a criação da UNFCCC, a busca por soluções conjuntas se desdobrou em diversos arranjos, a exemplo de acordos internacionais, como o Protocolo de Kyoto e o Acordo de Paris, documentos que marcaram o arcabouço de ajustes internacionais relacionados à agenda de mudanças climáticas, bem como marcou a transição da concepção de regime internacional para a noção de governança policêntricas quanto à abordagem do tema.

O período que antecedeu a negociação do Protocolo de Kyoto e o intervalo compreendido entre a sua aprovação e a assinatura do Acordo de Paris fornecem um panorama de como a agenda das mudanças climáticas se desenvolveu ao longo do tempo. Pretendendo verificar os consensos e dissensos que foram construídos, esta seção analisa a emergência internacional da agenda climática, tendo como marcos o Protocolo de Kyoto e o Acordo de Paris.

2.1.1 Da emergência de uma agenda internacional sobre as mudanças climáticas ao Protocolo de Kyoto

O reconhecimento político do problema e a conseqüente criação de uma agenda de enfrentamento às mudanças climáticas foram resultados da formação do consenso científico quanto às suas causas e impactos. O avanço no conhecimento sobre o tema possibilitou que este fosse elevado a uma questão internacional, à medida em que se avançava na compreensão sobre os gases que contribuem para o efeito estufa e o impacto das emissões no aumento da temperatura média global (BODANSKY, 2001).

¹ Nesta pesquisa, adota-se a concepção de regimes internacionais enquanto princípios, normas, regras e procedimentos implícitos e explícitos que visam fazer convergir a expectativas e ações dos atores participantes (KRASNER, 1983). Apesar de a discussão sobre os regimes ter evoluído até o presente, a definição clássica de Krasner é suficiente para este trabalho.

Considerando o período entre 1957 e 1979 como a época onde as mudanças climáticas emergiram como um problema científico reconhecido no plano internacional, Kreienkamp (2019) afirma que o debate científico internacional mais amplo sobre o aquecimento global acelerou no final dos anos 1950, quando dados mais precisos sobre as concentrações de CO² na atmosfera foram disponibilizados, gerando maior interesse em se compreender os efeitos das mudanças climáticas.

Esse período é considerado como a fundação da agenda internacional de mudanças climáticas, desenvolvendo-se a preocupação científica com o aquecimento global, pois embora tenha havido a sinalização do problema, conforme a proposição da teoria de Svante Arrhenius, em 1896, a questão das mudanças climáticas não possuía uma dimensão política mais acentuada e internacionalizada pelo menos até a década de 1990 (GUPTA, 2010; BODANSKY, 2001).

Quanto à esta fase, podem ser elencados como marcos: o *International Geophysical Year*, financiado pela *World Meteorological Organization* (WMO); o apelo da ONU, no início da década de 1960, a partir de duas Resoluções da Assembleia Geral, solicitando maior cooperação internacional em pesquisa científica atmosférica e previsão do tempo; a *UN Conference on the Human Environment* (UNCHE), realizada em Estocolmo, marcando a primeira cúpula internacional em larga escala sobre o meio ambiente, culminando na criação do *United Nations Environment Programme* (UNEP); e, em 1979, a realização da Primeira Conferência Mundial do Clima (KREIENKAMP, 2019).

Como marco da discussão do tema em nível global, tem-se a Primeira Conferência Mundial do Clima, ocorrida em 1979, momento a partir do qual houve uma rápida evolução em relação ao enquadramento do problema no que diz respeito às conseqüentes soluções (GUPTA, 2010). A conferência foi convocada pela WMO em colaboração com o UNEP, além de outros parceiros intergovernamentais e científicos, resultando no estabelecimento do *World Climate Programme* (WCP), que abordou predominantemente observações de dados e necessidades de pesquisa (HECHT; TIRPAK, 1995).

A declaração resultante da mencionada conferência reconheceu que a “expansão contínua das atividades do homem na Terra pode causar mudanças regionais e até globais significativas no clima” (WMO, 1979, pp. 1-2). Todavia, a

conferência acabou servindo apenas como um encontro científico que não atraiu o interesse dos formuladores de políticas, além de não oferecer recomendações concretas de políticas (ZILLMAN, 2009).

No período entre 1985 e 1990, as mudanças climáticas derivadas de atividades humanas emergem como um problema que demanda a ação política internacional, evoluindo de uma preocupação científica para uma questão pública e política (CIA ALVES; FERNANDES, 2010; KREIENKAMP, 2019). Bodansky (2001) argumenta que o período de 1985 a 1988 pode ser considerado como a afirmação da agenda, quando a mudança climática foi transformada de uma questão científica em uma questão de política, e que entre 1988 a 1990 caracteriza-se a fase de pré-negociação, quando os governos se tornaram fortemente envolvidos no processo. Para este período, diversos marcos podem ser elencados.

Criada em 1983 pela Assembleia Geral da ONU para revisar as tendências ambientais globais, as suas implicações para o desenvolvimento e os possíveis caminhos que poderiam ser seguidos, a *World Commission on Environment and Development* (WCED), conhecida como Comissão Brundtland, teve como principal produto um relatório final, publicado em 1987; este documento lançou as bases para a Cúpula da Terra de 1992, realizada no Rio de Janeiro, que centralizou o debate na interligação entre os problemas ambientais e de desenvolvimento globais (ZILLMAN, 2009).

A emissão do Relatório Brundtland foi precedida do *Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer*, adotado em setembro de 1987 com a finalidade de lidar com a redução da camada de ozônio; além de servir de inspiração para a negociação de uma convenção abordando as mudanças climáticas, este tratado foi utilizado como um modelo para o Protocolo de Kyoto, que viria a ser negociado e aprovado em 1997 (HELD; ROGER, 2018).

Também relevante para entender o avanço da agenda climática, a Conferência de Toronto, em 1988 (*Toronto Conference on the Changing Atmosphere: implications for global security*), patrocinada pelo UNEP, pela WMO e pelo governo do Canadá, foi uma conferência científica que convocou os governos a negociar uma espécie de convenção-quadro internacional, com o fim de proteger a atmosfera e estabelecer metas internacionais de redução das emissões de GEE,

sendo sugerida uma meta global inicial de redução das emissões em 20% até o ano de 2005 (WMO, 1988).

A constituição do *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC), no ano de 1988, deu início a um processo organizado de análise e avaliação dos efeitos das mudanças climáticas (VIOLA, 2002), sendo lançado em um contexto de crescente interesse público e de resultados científicos conflitantes (HECHT; TIRPAK, 1995). Na década de 1990, o IPCC forneceu os subsídios essenciais para que se pudessem conduzir negociações sobre as mudanças climáticas, assumindo um papel de referência na formação da opinião pública internacional sobre o tema (VIOLA, 2002).

A principal conquista do IPCC, à época, foi o lançamento da *Scientific Assessment of Climate Change*, um documento que se baseou nos esforços de centenas de cientistas em todo o mundo e que revisou de maneira crítica o corpo de evidências empíricas para o aquecimento global, além de revisar as bases teóricas e empíricas para a modelagem climática (HECHT; TIRPAK, 1995).

Ainda nessa fase, é relevante mencionar a primeira resolução da Assembleia Geral da ONU sobre mudanças climáticas (emitida em 1988, considerando o clima enquanto preocupação comum da humanidade), o lançamento da *Hague Declaration on the Environment*, de 1989 (reunião entre a Holanda, a França e a Noruega para debater questões ambientais globais) e a *Noordwijk Declaration on Atmospheric Pollution and Climate Change*, também de 1989 (reunião de representantes de 67 países e 11 organizações internacionais), gerando uma declaração que visava estabilizar as emissões dos países industrializados em níveis que seriam estabelecidos pelo IPCC e pela Segunda Conferência Mundial do Clima (GLOVER, 2006).

No ano de 1990, houve a publicação do primeiro relatório do IPCC sobre a ciência, impactos e aspectos políticos das mudanças climáticas (GUPTA, 2010), onde foi confirmado que o aquecimento global estava acontecendo, mas que não se podia concluir com grande confiança que isso decorria de atividades humanas (IPCC, 1990). Ainda em 1990, a WMO realizou a Segunda Conferência Mundial do Clima, identificando as preocupações científicas e as medidas políticas que necessitavam da negociação de um acordo, que deveria ser adotado pela

Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 1992 (GLOVER, 2006).

No início da década de 1990, a agenda global de mudança climática já era amplamente impulsionada pelos governos, de modo que entre 1990 e 1992 encaminha-se para o estabelecimento de uma convenção-quadro global sobre mudanças climáticas (KREIENKAMP, 2019). Na Assembleia Geral da ONU, foi criado um comitê de negociação para preparar o texto para uma convenção-quadro (BODANSKY, 2001).

A fase de construção de um regime internacional climático, culminando na adoção da *United Nations Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC), em maio de 1992, é entendida como o início de negociações intergovernamentais formais (BODANSKY, 2001). A Convenção entrou em vigor em 21 de março de 1994, noventa dias após o recebimento de sua quinquagésima ratificação.

O período compreendido entre os anos de 1994 e 1997, por sua vez, é denominado como “fase pós-acordo”, com foco na elaboração e implementação da UNFCCC e no início das negociações sobre os compromissos adicionais, o que mais tarde viria a resultar na adoção do Protocolo de Kyoto, em dezembro de 1997 (BODANSKY, 2001).

Em 1995, houve a primeira Conferência das Partes (COP), reconhecendo a fragilidade das metas da UNFCCC e lançando o *Berlin Mandate*, que iniciou um processo para negociar a definição de metas para os países desenvolvidos na COP-3 (GUPTA, 2010). Em junho de 1996, seria divulgado o Segundo Relatório de Avaliação do IPCC, fornecendo contribuições relevantes para as negociações, reconhecendo-se pela primeira vez que as evidências científicas apontavam para uma influência humana discernível no clima global (IPCC, 1995).

No ano de 1996 foi realizada a COP-2, em Genebra, cujo documento final foi a *Geneva Ministerial Declaration*, endossando o Segundo Relatório de Avaliação do IPCC e solicitando a aceleração das negociações para um acordo juridicamente vinculativo prevendo metas de redução de GEE e cronogramas para países industrializados; no entanto, a Declaração não foi efetivamente adotada (KREIENKAMP, 2019).

Na COP-3, realizada em Kyoto, em 1997, foi adotado o Protocolo de Kyoto, um acordo alcançado entre os países do Anexo I que aceitaram metas de emissões diferenciadas para reduzir as suas emissões gerais em uma média de, pelo menos, 5% abaixo dos níveis de 1990 entre 2008 e 2012; por outro lado, os países não incluídos no Anexo I continuaram isentos de cortes de emissões (KREIENKAMP, 2019).

O Protocolo criou vários mecanismos de flexibilidade, incluindo explicitamente o cumprimento conjunto, implementação conjunta, mecanismo de desenvolvimento limpo, comércio de emissões e mecanismo financeiro para promover a implementação do acordo, mas desde que estes sejam complementares à ação doméstica (BODANSKY, 2001; GUPTA, 2010).

Ficou estabelecido que o Protocolo entraria em vigor quando pelo menos 55 países ratificassem o acordo e que esses 55 países deveriam incluir países que contribuíssem com pelo menos 55% das emissões totais de CO² emitidas pelos países desenvolvidos em 1990. Considera-se que a força do Protocolo de Kyoto é que este incluiu as metas para os países desenvolvidos e mecanismos de implementação; por outro lado, seu ponto fraco seria o fato de que as metas eram muito baixas (GUPTA, 2010).

2.1.2 Do Protocolo de Kyoto ao Acordo de Paris

O período de 1998 a 2005 compreende o caminho de entrada em vigor do Protocolo de Kyoto: os detalhes operacionais do acordo precisavam ser finalizados, mas o fracasso da COP-6 em Haia demonstrou como muitos desses detalhes eram controversos (KREIENKAMP, 2019). Com a retirada dos EUA do Protocolo de Kyoto, em 2001, o tratado foi entendido como morto, até que a ratificação da Rússia o colocou em vigor em 2005.

Nas COP realizadas entre 1998 e 2000 (a quarta, quinta e sexta edição da COP, realizadas em Buenos Aires, Bonn e Haia, respectivamente), muitas questões relativas ao Protocolo de Kyoto permaneceram sem solução, tentando-se adotar mecanismos para fazer avançar a sua estrutura operacional, a exemplo do *Buenos*

Aires Plan of Action, previsto como um plano de ação para os dois anos seguintes (KREIENKAMP, 2019).

Em janeiro de 2001, o IPCC emitiu relatório onde se estabeleceu um paradigma para o fim da incerteza científica prévia sobre a mudança climática: trouxe que a temperatura média da Terra poderia subir de 1,5 grau até 6 graus, até o ano 2100, com impactos gigantescos sobre os ecossistemas naturais, a agricultura, as estruturas urbanas, as regiões costeiras e a saúde humana (VIOLA, 2002).

Ainda em 2001, no mês de março, os EUA anunciaram a rejeição formal ao Protocolo de Kyoto. Em maio do mesmo ano, houve a publicação do Terceiro Relatório de Avaliação do IPCC, fornecendo novas e mais fortes evidências de um impacto humano substancial no clima global, chegando-se à conclusão que os aumentos futuros poderiam ser consideravelmente maiores do que anteriormente se pensava (KREIENKAMP, 2019).

Em 2001, na retomada da COP-6 (Bonn) e na COP-7 (Marrakech) tratou-se de abordar as questões políticas pendentes relativas aos detalhes operacionais para o cumprimento das metas de redução de emissões contidas no Protocolo de Kyoto. Já na COP-8 (Delhi), em 2002, a agenda baseou-se no desenvolvimento sustentável e minimização dos impactos das mudanças climáticas nos países em desenvolvimento (KREIENKAMP, 2019).

Superando-se a incerteza do regime, diante da não ratificação da Rússia ao Protocolo de Kyoto, na COP-9 (Milão), realizada em 2003, na COP-10 (Buenos Aires), realizada em 2004, a Rússia já havia ratificado o documento, e os impactos das mudanças climáticas nos países em desenvolvimento figuraram como o destaque na agenda, também se colocando em questão a execução do primeiro período de compromisso do Protocolo de Kyoto (KREIENKAMP, 2019). Em 2005, na COP-11, em Montreal, houve a primeira Reunião das Partes do Protocolo de Kyoto, decidindo-se que as partes não pertencentes iniciariam negociações para um segundo período de compromissos (GUPTA, 2010).

No período de 2005 a 2009 está compreendido o percurso entre a entrada em vigor do Protocolo de Kyoto e a assinatura do Acordo de Copenhagen. Com a entrada em vigor do Protocolo de Kyoto, uma questão fundamental era o futuro do regime climático internacional: as negociações prosseguiram em duas vias

paralelas, com o objetivo de (1) chegar a um acordo sobre um segundo período de compromisso no âmbito do Protocolo de Kyoto e (2) utilizar a via da UNFCCC, que se concentrava na ação cooperativa de longo prazo no âmbito da Convenção (KREIENKAMP, 2019).

Enquanto em 2006, na COP-12 (Nairobi), centrou-se a discussão em questões de adaptação e desenvolvimento, debatendo instrumentos previstos no Protocolo de Kyoto, na COP-13 (Bali), realizada em 2007, se iniciou formalmente as negociações para um tratado pós-Kyoto; o Plano de Ação de Bali foi adotado para traçar o caminho para um novo acordo climático inclusivo, a ser finalizado na COP-15 em Copenhague (BUENO RUBIAL, 2016).

Ainda em 2007, foi feito o lançamento do Quarto Relatório de Avaliação do IPCC, fornecendo a evidência mais forte sobre a ligação entre as emissões de GEE e as mudanças climáticas; no mesmo ano, o ex-Vice-Presidente dos EUA e ativista ambiental, Al Gore, e o IPCC receberam o Prêmio Nobel da Paz, além de ocorrer nesse mesmo ano a primeira sessão especial do Conselho de Segurança da ONU sobre mudanças climáticas (KREIENKAMP, 2019).

Em 2007, foi adotado o *Bali Action Plan*, que lançou um processo para negociar um novo acordo climático, sobre uma visão compartilhada, medidas de adaptação, medidas de mitigação, desenvolvimento e transferência de tecnologia e assistência financeira e investimento, a ser adotado na realização da COP-15 em Copenhague (GUPTA, 2010). Em 2008, na COP-14 (Poznan), diante da crise financeira global, as expectativas de um grande avanço político para a temática eram baixas, mas foi alcançado um cronograma para garantir a conclusão do processo de negociação que aconteceria na COP-15, a ser realizada em Copenhague (KREIENKAMP, 2019).

Em 2009, na COP-15 em Copenhague, as expectativas eram altas para haver novo tratado legalmente vinculante sobre o clima, mas as partes não conseguiram chegar a um acordo: havia diversos rumores sobre as diferentes iniciativas e a confiança estava em um ponto baixo (GUPTA, 2010). Um pequeno grupo de chefes de governo liderados pelos EUA, em vez disso, chegou a um acordo político - o Acordo de Copenhague - que não foi baseado no texto oficial de negociação e não foi adotado pelo plenário da COP (KREIENKAMP, 2019).

Embora a COP-15 não tenha entregado o que muitos esperavam, sinalizou uma importante virada na abordagem sobre o tema: ao propor uma arquitetura mais flexível baseada em vínculos voluntários, plantou as sementes para o que viria a ser o Acordo de Paris (BODANSKY, 2016).

O Acordo de Copenhague também começou a diluir a forte diferenciação entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento nas metas de enfrentamento às mudanças climáticas, à medida que as principais economias emergentes fizeram promessas de mitigação; esta também foi a primeira vez que um grande grupo de países concordou com uma meta global de manter aumentos médios de temperatura abaixo de 2 °C (KREIENKAMP, 2019).

No período compreendido entre 2010 e 2015, depois de Copenhague, o regime climático internacional testemunhou uma mudança gradual de paradigma, afastando-se da lógica *top-down* do Protocolo de Kyoto em direção a uma abordagem mais flexível e *bottom-up*. Um novo caminho foi traçado e resultou na adoção de um novo tratado climático na COP-21, introduzindo uma nova abordagem que combinaria a definição de metas nacionais de baixo para cima com um sistema de supervisão rigoroso de cima para baixo (KREIENKAMP, 2019).

Em 2010, na COP-16 (Cancún), os *Cancun Agreements* formalizaram efetivamente muitos elementos do Acordo de Copenhague, como os limites de aumento de temperatura para 2 °C, a criação do *Green Climate Fund*, um novo Mecanismo de Tecnologia para facilitar o compartilhamento de conhecimento sobre tecnologia limpa, um Comitê de Adaptação para promover a implementação de ações aprimoradas de adaptação e uma estrutura para desacelerar, interromper e reverter a perda florestal e emissões relacionadas (REDD +)² (KREIENKAMP, 2019).

Na COP-17 (Durban), em 2011, adotou-se a *Durban Platform for Enhanced Action*, sendo um conjunto de decisões que lançou novas negociações sob a Convenção por um tratado para abordar as mudanças climáticas no período

² REDD+ é um incentivo desenvolvido no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC) para recompensar financeiramente países em desenvolvimento por seus resultados de Redução de Emissões de gases de efeito estufa provenientes do Desmatamento e da Degradação florestal, considerando o papel da conservação de estoques de carbono florestal, manejo sustentável de florestas e aumento de estoques de carbono florestal (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2016).

pós-2020. Para esse propósito, o Grupo de Trabalho *Ad Hoc* sobre a Plataforma de Durban para Ação Avançada (ADP) foi estabelecido com o objetivo de chegar a um acordo até 2015 (KREIENKAMP, 2019).

Na COP-18 (Doha), em 2012, as partes adotaram uma série de decisões, conhecidas como *Doha Climate Gateway* e formalizaram um segundo período de compromisso (2013 a 2020) para o Protocolo de Kyoto, por via unificada a partir da Plataforma de Durban, embora com participação limitada e metas de baixa ambição (KREIENKAMP, 2019).

Em janeiro de 2013 iniciou-se o segundo período de compromisso de Kyoto, e entre setembro de 2013 a novembro de 2014, publicado em quatro etapas, foi lançado o Quinto Relatório de Avaliação do IPCC, sendo o primeiro relatório a incluir um orçamento de carbono (KREIENKAMP, 2019). Em 2013, na COP-19 (Varsóvia), tinha-se por foco avançar as negociações de um novo acordo climático a ser acordado em 2015, buscando superar a perspectiva prescritiva do Protocolo de Kyoto (KREIENKAMP, 2019).

Em 2014, na COP-20 (Lima), houve um ensaio para a COP-21: foi adotada a Chamada de Lima para a Ação Climática, onde se lançaram as bases para um novo acordo climático global universal; também ofereceram orientações adicionais, embora limitadas, sobre o escopo e o conteúdo das *Intended Nationally Determined Contributions* (INDC), onde restaram pontos de discórdia quanto à diferenciação das responsabilidades entre países ricos e pobres (KREIENKAMP, 2019).

Na COP-20, um passo importante foi o reconhecimento (embora informal) de uma onda de ação climática por atores não-estatais, como as empresas, cidades, regiões e organizações da sociedade civil; a criação da *Lima-Paris Action Agenda* (LPAA) e da *Non-state Actor Zone for Climate Action* (NAZCA), estimularam compromissos por parte de atores não-estatais e sub-estaduais, integrando-os à UNFCCC (GUY, 2018).

Marcados pela experiência da COP-15, os negociadores entraram nas negociações da COP-21 com um senso mais claro de propósito e determinação para chegar a um acordo; na abertura da conferência, em 30 de novembro de 2015, a maioria dos negociadores e observadores estavam otimistas quanto a chegar a um

acordo, apesar de haver questões críticas que ainda precisavam ser resolvidas (FALKNER, 2016).

2.1.3 O Acordo de Paris

O Acordo de Paris, alcançado na COP-21, foi o resultado de negociações e compromissos que relativizaram a dinâmica das negociações anteriores da UNFCCC, onde os países adotavam posições excessivas, contidas e intransigentes (BAILEY, 2016). Analisando o novo regime instituído a partir do Acordo de Paris, este se caracteriza por ser flexível, inclusivo, confuso, não aditivo e dinâmico (BAILEY, 2016).

A flexibilidade evidencia que, embora o Acordo de Paris seja caracterizado como um tratado, dentro da definição da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados, nem todas as suas disposições criaram uma obrigação legal para os integrantes: embora as partes sejam legalmente obrigadas a produzir e registrar NDCs periodicamente, não são legalmente obrigadas a obtê-los (BAILEY, 2016). Há uma mistura de disposições obrigatórias e não obrigatórias relacionadas às contribuições de mitigação das partes (BODANSKY, 2016).

Essa nova abordagem permitiu às partes alcançar avanços importantes, como a inclusão de uma meta de temperatura mais ambiciosa (FALKNER, 2016). O Acordo de Paris, conforme o Artigo 2º, item 1 (a), compromete as partes a manter o aumento da temperatura média global bem abaixo de 2 °C em relação aos níveis pré-industriais e envidar esforços para limitar esse aumento da temperatura a 1,5°C (UNFCCC, 2015). O Acordo de Paris vai além da meta previamente acordada de 2 °C, embora o objeto de 1,5 °C tenha mais o caráter de aspiração (FALKNER, 2016).

Para alcançar reduções de emissões de longo prazo, o Acordo de Paris determina que as partes devem apresentar suas *Nationally Determined Contributions* (NDCs), onde cada país determina o quanto contribuirá para o esforço coletivo de mitigação. As NDCs devem ser apresentadas em intervalos regulares de cinco anos, conforme o Artigo 4º, item 9, e as novas promessas precisam exceder a ambição das existentes, aumentando a ambição climática geral (UNFCCC, 2015).

A flexibilidade do Acordo de Paris também pode ser visualizada no Artigo 20, que deixa a cargo de cada país decidir se a ratificação ao parlamento ou ingresso apenas por meio da decisão executiva do governo é necessária para que eles adiram ao tratado (UNFCCC, 2015). Também é possível perceber que a redação cuidadosa das principais disposições garante que apenas algumas criem obrigações legais, enquanto outras apenas expressam recomendações ou criam expressões de intenção ou opinião (FALKNER, 2016).

Para Falkner (2016), a questão não é se o Acordo de Paris é legalmente vinculante ou não, mas sim se essa flexibilidade pode fazer diferença no esforço global para evitar mudanças climáticas. Os compromissos do Acordo de Paris o tornam tanto uma grande conquista quanto uma solução imperfeita para o problema da mudança climática global (BAILEY, 2016).

Uma segunda característica do Acordo de Paris é a sua perspectiva inclusiva: pela primeira vez todas as 196 partes da UNFCCC adotaram um acordo climático verdadeiramente global, vinculando os países desenvolvidos e em desenvolvimento (BAILEY, 2016). Estas negociações foram possibilitadas pela busca comum de um processo descentralizado e ascendente de promessas voluntárias: a mudança nas regulamentações *top-down*, previstas no Protocolo de Kyoto, permitiram maior abertura e apoio dos principais emissores, que costumavam bloquear o andamento das negociações (FALKNER, 2016).

Há uma significativa ruptura com a abordagem regulatória do Protocolo de Kyoto, quando o Acordo de Paris inclui todos os países em seu esforço de mitigação, e não apenas os países industrializados, obrigando-se que todos os emissores se comprometam e tomem medidas nacionalmente determinadas para limitar o aquecimento global. Conforme já apresentado, esse era um ponto crucial nos debates domésticos estadunidenses para aderir ou não ao regime. O Artigo 2º, item 2, prenuncia que o Acordo de Paris refletirá a equidade e o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, e respectivas capacidades, à luz das diferentes circunstâncias nacionais (UNFCCC, 2015).

O Acordo de Paris mantém um certo grau de diferenciação, o que ajudou a garantir o apoio dos países em desenvolvimento, estabelecendo no Artigo 4º, item 4, que os países desenvolvidos deverão continuar na liderança, adotando metas de

redução de emissões absolutas, e os países em desenvolvimento deverão continuar a fortalecer seus esforços de mitigação, sendo encorajados a progressivamente transitar para metas de redução ou de limitação de emissões para o conjunto da economia, à luz das diferentes circunstâncias nacionais (UNFCCC, 2015).

Bailey (2016) também caracteriza o Acordo de Paris como bagunçado, considerando que o processo ascendente que levou aos NDCs gerou a não padronização, o que apresentaria desafios significativos na agregação e comparação: pode ser difícil avaliar o que os NDCs significam em termos de reduções de emissões totais ou como os países individuais se comparam em termos de sua ambição geral. Os governos serão obrigados a divulgar regularmente as emissões e o progresso dos NDCs; mas haverá uma flexibilidade de implementação para os países em desenvolvimento.

Ainda, o Acordo de Paris é caracterizado por ser “não aditivo”, uma vez que as contribuições nacionais determinadas, que são de caráter individual para cada país, não entregam atualmente a meta de longo prazo declarada no acordo de manter o aumento da temperatura média global para “bem abaixo de 2°C”, havendo desconexões entre as NDC e a ambição coletiva – o que é discutido a partir das “lacunas de emissões” (BAILEY, 2016).

Por fim, o acordo também é caracterizado pela sua dinamicidade, por incluir um mecanismo de revisão que obriga os países a apresentarem novos NDC a cada cinco anos, após um “inventário” realizado dois anos antes, prometendo-se contribuições mais ambiciosas. Esta disposição foi estabelecida no Artigo 4º, item 9, do Acordo de Paris (UNFCCC, 2015).

Não obstante, o Acordo de Paris ampliou o papel dos stakeholders não-partes no cumprimento das ambições da agenda climática, de modo que os Estados que firmaram o documento deveriam: convidar cidades, regiões, empresas e outros para redobrar a ação climática; realizar reuniões anuais de alto nível para debater sobre novos compromissos e acompanhar os então já existentes; considerar as partes e não-partes essenciais para conduzir os esforços de orquestração das ações e; vincular iniciativas transnacionais diretamente ao desenvolvimento de opções políticas concretas para os países que estão sob o processo técnico da UNFCCC (HALE, 2016).

Em resumo, a agenda climática “pós-Paris” veria os atores subestatais e não-estatais não apenas como alternativa ou ajuda adicional ao processo da UNFCCC, mas sim como um elemento central na lógica de impulsionar a ação climática ao longo do tempo (HALE, 2016). Como declarou Ban Ki-moon, o Secretário Geral das Nações Unidas à época da COP-21, precisava-se de “todas as mãos no convés” (NAÇÕES UNIDAS, 2015), significando que a ação dos Estados precisava contar com o apoio de outros atores.

Todavia, embora os consensos acerca da agenda climática tenham evoluído ao longo dos anos, inclusive criando esforços conjuntos no plano internacional, o seu cumprimento depende da internalização do tema e das decisões domésticas dos países. A agenda é internacional, porém é concretizada no nível doméstico. E o nível doméstico é fundamental para definir a ação internacional dos países, inclusive nas negociações climáticas. A próxima seção se debruça sobre a internalização dessa agenda nos Estados Unidos historicamente, compreendendo a participação dos EUA no nível federal.

2.2 A AGENDA CLIMÁTICA DOS ESTADOS UNIDOS NO NÍVEL FEDERAL

Ocupando o primeiro lugar no ranking dos países com maiores emissões de GEE acumuladas desde 1850, os EUA possuem um grau significativo de responsabilidade pela ocorrência das mudanças climáticas (WRI BRASIL, 2019). No entanto, a internalização dessa responsabilidade nos EUA enfrenta barreiras institucionais e políticas.

Visualizados durante a evolução da abordagem da agenda das mudanças climáticas nos EUA, estes obstáculos fizeram com que, ao longo do tempo, o enfrentamento ao problema tivesse momentos de avanços e retrocessos, principalmente em razão das mudanças de governo e da intensa polarização política no país.

Com um recorte analítico que tem como termo inicial o período no qual a agenda foi institucionalizada internacionalmente, como analisado na seção anterior, esta seção verifica o trato do problema desde o mandato de George H. W. Bush

(1989-1993) e caminha até a retirada do país do Acordo de Paris, em 2017, no mandato de Donald Trump.

2.2.1 De George H. W. Bush à vitória de Donald Trump

Nos EUA, embora a agenda climática tenha menções incipientes em outros debates ao longo da história, foi no início da década de 1990 que o discurso começou a tomar forma e ser incluindo na política do país (VASQUES, 2018), da mesma forma como se enxergava na perspectiva internacional. Chegando-se a um consenso sobre a necessidade de inserir o debate sobre as mudanças climáticas no campo político, na Segunda Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, em junho de 1992, a Cúpula da Terra contou com a participação de delegações representando mais de 170 países, incluindo os EUA (VASQUES, 2018).

Sendo formulada a Agenda 21, contendo um programa de metas para iniciativas e políticas públicas baseada em um crescimento econômico sustentável, a postura adotada pelo Presidente dos EUA, George H. W. Bush, embora não negasse foi de se abster da assunção de compromissos explícitos. A tática utilizada pelo republicano consistia em assinar documentos que não traziam limites, promessas ou metas, com o objetivo de mitigar as repercussões negativas em âmbito doméstico (VASQUES, 2018).

Durante a gestão do Presidente republicano George H. W. Bush (1989-1993), pai de George W. Bush, os EUA vincularam-se à UNFCCC, em 1992, que não estabelecia metas ou limites; consequentemente, o Senado deu parecer e anuiu à ratificação em outubro de 1992, sendo ratificado no mesmo mês e os EUA, assim, estavam entre as partes originais do acordo quando ele entrou em vigor em março de 1994 (WIRTH, 2015).

Em outubro de 1992, o então Presidente assinou o *Energy Policy Act*, visando o aumento e conservação da eficiência energética e, com isso, deu continuidade às medidas de incentivo à exploração de petróleo e carvão, bem como intensificou o apoio à geração de energia nuclear sob o argumento de promoção da segurança energética (VASQUES, 2018).

No governo do Presidente democrata Bill Clinton (1993-2001), cujo vice era Al Gore, o posicionamento dos republicanos passou a encontrar resistência na Casa Branca, considerando as tentativas do Presidente em fortalecer a agenda climática, no nível doméstico e internacional.

No discurso realizado no *Earth Day*, em 21 de abril de 1993, Bill Clinton declarou que o programa ambiental de seu governo seria baseado em três princípios: (1) não se poderia ter uma economia saudável sem um meio ambiente saudável; (2) deveria o meio ambiente ser protegido domesticamente e no exterior; e (3) seria preciso superar o antagonismo entre os negócios, o governo e os cidadãos (CLINTON DIGITAL LIBRARY, 1993)³. Na mesma ocasião, mencionou que os EUA deveriam assumir a liderança na abordagem do desafio do aquecimento global, anunciando o compromisso de reduzir as emissões de GEE dos EUA para os níveis de 1990 até o ano 2000 (CLINTON DIGITAL LIBRARY, 1993).

Ainda no ano de 1993, Bill Clinton apresentou o *Climate Change Action Plan* (CCAP), contendo 52 medidas voluntárias para alcançar a meta estabelecida; todavia, mesmo que a implementação tivesse sido atribuída ao governo federal, o Congresso tinha relevante controle sobre o CCAP, considerando que os órgãos federais contavam com US\$ 1,9 bilhão a ser liberado pelo Congresso (FERREIRA; FERREIRA; VIGEVANI, 2012).

A natureza das iniciativas no plano enfatizou programas voluntários, cooperação governo-indústria, custo-benefício, uso de incentivos de mercado e

³ No original: "I am here today in the hope that we can together take a different course of action, to offer a new set of challenges to our people. Our environmental program is based on three principles. First, we think you can't have a healthy economy without a healthy environment. We need not choose between breathing clean air and bringing home secure paychecks. The fact is, our environmental problems result not from robust growth but from reckless growth. The fact is that only a prosperous society can have the confidence and the means to protect its environment. And the fact is healthy communities and environmentally sound products and services do best in today's economic competition. That's why our policies must protect our environment, promote economic growth, and provide millions of new high-skill, high-wage jobs. Second, we want to protect the environment at home and abroad. In an era of global economics, global epidemics, and global environmental hazards, a central challenge of our time is to promote our national interest in the context of its connectedness with the rest of the world. We share our atmosphere, our planet, our destiny with all the peoples of this world. And the policies I outline today will protect all of us because that is the only way we can protect any of us. And third, we must move beyond the antagonisms among business, Government, and individual citizens. The policies I outlined today are part of our effort to reinvent Government, to make it your partner and not your overseer, to lead by example and not by bureaucratic fiat" (CLINTON DIGITAL LIBRARY, 1993).

intervenção governamental mínima obrigatória, mas esse conjunto complexo de iniciativas voluntárias teve relativamente pouco efeito; em 1995, os EUA reconheceram que ficariam aquém de seus objetivos em pelo menos 50% (HAHN; CAVANAGH; STAVINS, 2002).

Com a mudança do Legislativo em 1995, na metade de seu primeiro mandato, para uma maioria republicana nas duas casas, acabou existindo uma batalha diária entre Executivo e Legislativo, pois a liderança do Partido Republicano adotou uma postura negativa em relação à maioria das propostas federais e propuseram sua própria agenda, conhecida como *Contract with America*, defendendo-se uma pequena intervenção do governo na economia e visualizando o CCAP como uma interferência do Estado no mercado (FERREIRA; FERREIRA; VIGEVANI, 2012).

Os aspectos da política doméstica refletiram significativamente no comportamento dos EUA durante as negociações internacionais; todavia, mesmo com a dificuldade em coordenar as exigências externas e internas, o governo Clinton não abandonou as negociações (FERREIRA; FERREIRA; VIGEVANI, 2012). A estratégia de Bill Clinton para lidar com as questões climáticas era desenvolvida “com base na adoção de caminhos tradicionais na política interna, ou seja, evitando opções que dependessem do Congresso e buscando se destacar em seus posicionamentos internacionais” (VASQUES, 2018, p. 239).

Na COP-1, os delegados dos EUA questionaram as metas propostas pela União Europeia (UE) e pressionaram maior responsabilidade dos países em desenvolvimento, de modo que o maior objetivo dos EUA na COP-1, ocorrida em Berlim, em 1995, foi evitar que a UE impusesse as metas de emissões (FERREIRA; FERREIRA; VIGEVANI, 2012).

Em 1996, na COP-2 (Genebra), o chefe da delegação dos EUA, o Subsecretário para Assuntos Globais, Timothy Wirth, emitiu uma declaração apoiando metas e cronogramas juridicamente vinculativos para reduções de emissões de GEE para 34 países industrializados (e nenhuma meta para as outras 154 nações), causando grande preocupação na comunidade empresarial e no Senado dos EUA (HAHN; CAVANAGH; STAVINS, 2002). Na COP-2, os EUA estavam dispostos a apoiar uma meta de emissão de médio prazo realista, verificável e vinculativa, desde que mecanismos flexíveis baseados no mercado

fossem incluídos em um futuro tratado sobre mudanças climáticas (KREIENKAMP, 2019).

No entanto, as fortes resistências domésticas que já existiam no governo Bill Clinton quanto às políticas climáticas foram agravadas a partir da aprovação, em 25 de julho de 1997, da *Senate Resolution 98*, conhecida como “Resolução Byrd-Hagel”, neutralizando efetivamente as negociações internacionais meses antes da COP-3 e da assinatura do Protocolo de Kyoto (MCCRIGHT; DUNLAP, 2003).

Refletindo a atuação dos EUA na COP-2, a Resolução aprovada em 25 de julho de 1997 por 95 votos a favor e nenhum contra, no 105th Congresso (1997-1998), expressou a posição do Senado acerca das condições para os EUA se tornarem signatários de qualquer acordo internacional sobre a emissão de GEE no âmbito da UNFCCC (UNITED STATES CONGRESS, 1997).

A aprovação unânime da Resolução revelou uma crescente relutância bipartidária em avançar com a ação climática nos EUA; atendo-se às próximas negociações climáticas da ONU, na COP-3 em Kyoto, no fim de 1997, a resolução limitou com sucesso o espaço de manobra do presidente Clinton, estabelecendo condições muito estritas para um acordo para obter a aprovação do Senado (STEINHAUER, 2018).

Ainda em vigor, a Resolução é uma das maiores limitações domésticas para a ação climática dos EUA no nível internacional, prevendo que:

(1) the United States should not be a signatory to any protocol to, or other agreement regarding, the United Nations Framework Convention on Climate Change of 1992, at negotiations in Kyoto in December 1997, or thereafter, which would--(A) mandate new commitments to limit or reduce greenhouse gas emissions for the Annex I Parties, unless the protocol or other agreement also mandates new specific scheduled commitments to limit or reduce greenhouse gas emissions for Developing Country Parties within the same compliance period, or (B) would result in serious harm to the economy of the United States (UNITED STATES CONGRESS, 1997)⁴.

⁴ Em português: “(1) os Estados Unidos não devem ser signatários de nenhum protocolo ou outro acordo relativo à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima de 1992, nas negociações em Quioto em dezembro de 1997, ou posteriormente, que - (A) exigir novos compromissos para limitar ou reduzir as emissões de gases de efeito estufa para as Partes do Anexo I, a menos que o protocolo ou outro acordo também determine novos compromissos programados específicos para limitar ou reduzir as emissões de gases de efeito estufa para as Partes dos Países em Desenvolvimento dentro do mesmo período de conformidade, ou (B) resultar em sérios danos à economia dos Estados Unidos” (UNITED STATES CONGRESS, 1997) (tradução própria).

Nesta Resolução foram impostas duas exigências para que os EUA pudessem ser signatários dos mencionados acordos: deveriam ser exigidos compromissos por parte dos países em desenvolvimento e, por outro lado, as disposições do acordo não poderiam representar sérios danos à economia do país. Adicionalmente, a Resolução ainda prevê que:

(2) any such protocol or other agreement which would require the advice and consent of the Senate to ratification should be accompanied by a detailed explanation of any legislation or regulatory actions that may be required to implement the protocol or other agreement and should also be accompanied by an analysis of the detailed financial costs and other impacts on the economy of the United States which would be incurred by the implementation of the protocol or other agreement (UNITED STATES CONGRESS, 1997)⁵.

Com esta disposição, passou a se exigir que acordos ou protocolos que necessitassem do conselho e consentimento do Senado dos EUA para a ratificação viessem com explicações sobre a legislação ou ação regulatória necessária para a implementação do seu conteúdo. Ainda, estabeleceu como critério adicional a existência de uma análise de custos financeiros e impactos econômicos da implementação.

O advento da Resolução desestimulou a assinatura do Protocolo de Kyoto, com base na percepção de que o instrumento impor limites à economia americana e potencialmente favorecia os países em desenvolvimento (FERREIRA; FERREIRA; VIGEVANI, 2012). Apesar das restrições aprovadas pelo Congresso, os EUA participaram ativamente na elaboração do acordo, principalmente na figura do então Vice-Presidente Al Gore.

Mesmo com a participação dos EUA no desenvolvimento e consequente assinatura do acordo, em novembro de 1998 pelo Vice-Presidente Al Gore, O Presidente Bill Clinton não submeteu o documento à votação pelo Senado para a ratificação, considerando que o cenário indicava pouca expectativa de obter

⁵ Em português: "(2) qualquer protocolo ou outro acordo que requeira o conselho e consentimento do Senado para a ratificação deve ser acompanhado por uma explicação detalhada de qualquer legislação ou ações regulatórias que possam ser necessárias para implementar o protocolo ou outro acordo e também deve ser acompanhado por uma análise dos custos financeiros detalhados e outros impactos na economia dos Estados Unidos que seriam incorridos pela implementação do protocolo ou outro acordo" (UNITED STATES CONGRESS, 1997) (tradução própria).

aprovação do Senado para a ratificação do Protocolo pela maioria de dois terços exigida pelo Artigo II, Seção 2 da Constituição (WIRTH, 2015; SELIN; VANDEVEER, 2011).

Quanto à decisão de Bill Clinton de não enviar o Protocolo de Kyoto para a apreciação do Senado, Vasques (2018, p. 240) aponta que “essa decisão veio acompanhada de um distanciamento da gestão democrata em relação às questões climáticas que perdurou até o término do mandato presidencial”. No entanto, o distanciamento não se tornou necessariamente uma omissão quanto à agenda das mudanças climáticas.

Em janeiro de 1999, Bill Clinton afirmou, no discurso do *State of the Union*, que o aquecimento global representava o maior desafio para o país e, no mês seguinte, o governo federal incluiu US\$ 4,1 bilhões para programas climáticos na proposta orçamentária para o ano fiscal de 2000. Como reação, os senadores introduziram uma iniciativa bipartidária chamada de *Climate and Energy Policy Act*, de 1999 que, embora não tenha sido aprovada, diferia e rejeitava o Protocolo de Kyoto em diversos aspectos (FERREIRA; FERREIRA; VIGEVANI, 2012).

Nas negociações internacionais, predominava a discussão sobre o papel dos países em desenvolvimento, as metas de redução acima do nível de 1990 e um instrumento legal obrigatório; na COP-6 (Haia), em 2000, a posição divergente entre os EUA e a União Europeia (UE) ficou clara, em que o primeiro trazia propostas que indicavam a disposição de contribuir para o combate ao aquecimento global sem promover mudanças estruturais em seu próprio padrão de consumo e produção (FERREIRA; FERREIRA; VIGEVANI, 2012).

Os negociadores dos EUA na COP-6, como alternativa aos cortes de emissões, buscaram créditos para sumidouros de carbono nas práticas de agricultura e silvicultura do país, mas a UE insistiu que pelo menos metade das metas de redução dos países industrializados fossem alcançadas por meio de cortes domésticos nas emissões de combustíveis fósseis, terminando a COP-6 sem acordo (ROSENCRANZ, 2002).

No final da década, os EUA não haviam cumprido o compromisso voluntário sob a UNFCCC de reduzir as emissões dos níveis de 2000 aos níveis de 1990 e, apesar dos esforços dos negociadores, não conseguiram chegar a um acordo sobre

as regras e procedimentos para o Protocolo de Kyoto, que abrissem caminho para a sua ratificação (ROYDEN, 2002). Havia menos que um acordo total entre os países do mundo sobre a forma final do acordo internacional, nenhuma ação para a ratificação nos EUA e nenhuma iniciativa doméstica significativa, exceto os programas voluntários de 1993 (HAHN; CAVANAGH; STAVINS, 2002).

A lacuna entre os pontos de vista doméstico e internacional foram grandes para que Clinton pudesse superá-la: no nível doméstico, com um legislativo de maioria republicana, havia a preocupação com o custo econômico da redução das emissões e questionamentos sobre a participação dos países em desenvolvimento; no nível internacional, considerando a redução as emissões de GEE, por meio do Protocolo de Kyoto, previam-se limitações à economia dos EUA e o fornecimento de recursos financeiros aos países em desenvolvimento (ROYDEN, 2002).

O governo Clinton continuou a buscar uma abordagem de *hard law* na arena internacional, conforme exemplificado na assinatura do Protocolo de Kyoto, mas sem uma legislação climática federal em vigor, o esforço em Kyoto estava fadado ao fracasso (SKODVIN; ANDRESEN, 2009). Ao fim do mandato de Bill Clinton, o Protocolo de Kyoto estava adormecido e com pouca probabilidade de ser ratificado pelo Senado (MCCRIGHT; DUNLAP, 2003).

Nas eleições do ano 2000, o então Vice-Presidente, Al Gore, candidato à Presidência pelo Partido Democrata, foi derrotado por George W. Bush, do Partido Republicano. No ano de 2001, iniciado com a posse do Presidente republicano nos EUA, o IPCC concluiu, no relatório *Climate Change 2001: Synthesis Report* que “novas e mais fortes evidências provaram que o aquecimento global nos últimos 50 anos é atribuível às atividades humanas” (IPCC, 2001).

Com a eleição e posse do Presidente George W. Bush (2001-2009), embora este tenha mencionado, na campanha eleitoral, esforços para diminuir a produção dióxido de carbono e demais GEE, a sua atuação seguiu alinhada com a orientação republicana. Após ser empossado, George W. Bush adotou práticas que desafiavam a agenda das mudanças climáticas: atribuía um papel relevante dos combustíveis fósseis para o crescimento econômico do país e, quanto às negociações climáticas, reforçava a decisão de não ratificar o Protocolo de Kyoto, não aceitando que toda a

responsabilidade se concentrasse nos países desenvolvidos (BUENO RUBIAL, 2016).

O governo Bush criticou por diversas vezes a produção técnica da *Environmental Protection Agency* (EPA), desacreditando e, por vezes, ignorando as conclusões contidas nos relatórios emitidos pela agência, da mesma forma como fez por diversas vezes em relação à produção do IPCC (VASQUES, 2018). Ainda no início de sua gestão, em março de 2001, o governo Bush renunciou a qualquer plano de estabelecer reduções nas emissões de dióxido de carbono para as usinas dos EUA e, posteriormente, também anunciou que o país não tinha a intenção de cumprir o Protocolo de Kyoto (MCCRIGHT; DUNLAP, 2003).

Em carta enviada pela presidência do Senado, enviada em 06 de março de 2001, George W. Bush foi questionado sobre a visão de sua gestão sobre a mudança climática global, especificamente quanto ao Protocolo de Kyoto e os esforços para regular o dióxido de carbono sob a *Clean Air Act*. Em resposta, em 13 de março de 2001, ao passo que afirmou que o seu governo levava a sério a agenda climática global, posicionou-se contra o Protocolo de Kyoto (WHITE HOUSE, 2001).

Na carta, o Presidente menciona que o Protocolo de Kyoto isenta de conformidade mais de 80% do mundo, incluindo a China e a Índia, por exemplo, que são grandes centros populacionais, podendo também ser um acordo prejudicial à economia dos EUA. Mencionou a Resolução Byrd-Hagel e sua votação, afirmando ser consensual a injustiça e ineficácia do acordo para lidar com as questões climáticas globais (WHITE HOUSE, 2001).

No nível doméstico, Bush se opôs fortemente às políticas obrigatórias e, em vez disso, baseou-se em acordos voluntários com a indústria que poderiam ser alcançados sem o envolvimento do Congresso, exceto quando o financiamento fosse necessário. Da mesma forma, no nível internacional, o mandato de George W. Bush foi marcado pelo início de uma série de parcerias não vinculantes, também não exigindo a aprovação do Congresso (SKODVIN; ANDRESEN, 2009).

Para neutralizar o impacto das declarações na comunidade científica e ambientalista, George W. Bush solicitou à *National Academy of Sciences* (NAS), em 11 de maio de 2001, uma orientação sobre as prováveis causas das mudanças climáticas, mas os resultados endossaram as afirmações do IPCC e elogiaram a

atividade do grupo, o que fez o Presidente anunciar a intenção de criar a *Climate Change Research Initiative* para estudar áreas de incerteza científica e desenvolver as áreas prioritárias para investimento (ROSENCRANZ, 2002)

Ainda, o Presidente anunciou o seu apoio à *National Climate Change Technology Initiative*, centrada em universidades e laboratórios nacionais, iniciativa que, junto à *Climate Change Research Initiative*, recebeu pouco crédito, especialmente porque pareciam ter um financiamento modesto (ROSENCRANZ, 2002; SELIN; VANDEVEER, 2011). Sob a liderança do Vice-Presidente, Dick Cheney, a Casa Branca criou o *National Energy Policy Development Group* (NEPDG), com objetivos que mostravam que o fundamental para o novo governo não era o clima, mas a energia (FERREIRA; FERREIRA; VIGEVANI, 2012).

Com os atentados de 11 de setembro de 2001, George W. Bush impulsionou ainda mais a política energética voltada à exploração e consumo de combustíveis fósseis, acelerando a produção nacional de carvão, petróleo e derivados. A esse respeito, foi submetido um plano formal de energia que, todavia, gerou oposição dos democratas e organizações ambientalistas, havendo modificações no texto original e aprovação apenas em 2005 (VASQUES, 2018).

Ainda, em anúncio feito em 09 de janeiro de 2001, George W. Bush tentou desmantelar alguns programas criados por Clinton, como a *Partnership for a New Generation of Vehicles*, que visava produzir carros com eficiência para 80 milhas por galão (ROSENCRANZ, 2002).

No discurso do *State of the Union* de 2002, o presidente anunciou planos para oferecer créditos fiscais para energia renovável, carros híbridos e movidos a hidrogênio, bem como tecnologias para reduzir as emissões de CO², opondo-se à regulamentação das emissões de GEE, entendendo que as reduções deveriam ser voluntárias do setor privado e sem interferência do governo (FERREIRA; FERREIRA; VIGEVANI, 2012).

Como alternativa ao Protocolo de Kyoto, em 14 de fevereiro de 2002, o governo Bush anunciou a sua estratégia para enfrentamento às mudanças climáticas, sugerindo a criação da *Climate Change Initiative* em 2002, com o objetivo de reduzir a taxa de emissões domésticas anuais de carbono por meio de ações corporativas voluntárias de 183 toneladas métricas por milhão de dólares do PIB

para 151 toneladas métricas até 2012, visando desacelerar o crescimento das emissões, em vez de reduzi-las (ROSENCRANZ, 2002).

Nos anos seguintes, o governo tentou se engajar em negociações bilaterais ou regionais e não em discussões multilaterais, a exemplo da *Asia-Pacific Partnership on Clean Development and Climate*, em 2006, que estabeleceu parceria bilateral com Austrália, Canadá, China, Coreia do Sul, Índia e Japão para solucionar problemas de segurança energética, mudanças climáticas e ar poluição (FERREIRA; FERREIRA; VIGEVANI, 2012).

Conforme discutido anteriormente, o Protocolo de Kyoto, que entrou em vigor em 2005 com a ratificação da Rússia no final de 2004, não foi ratificado formalmente pelos EUA, sendo este o único país do Anexo I a não o fazer. O Protocolo de Kyoto estabelecia que, para entrar em vigor, seria necessária a adesão de países desenvolvidos que juntos somassem ao menos 55% dos gases de efeito estufa emitidos no ano de 1990 (WIRTH, 2015).

A recusa à ratificação resultou no retardo à implementação do acordo e resultou na menor influência dos EUA nas COP e nas negociações internacionais de forma geral. Afinal, na perspectiva dos bens públicos globais, estava claro que Washington não estava disposta a cooperar para impedir um mal público global do qual os EUA eram o principal causador individual, e que ainda poderiam colher os benefícios da preservação climática por parte de outros países que assumissem esses custos.

A rejeição do protocolo de Kyoto, no governo de George W. Bush, refletiu a posição bloqueadora do republicano, considerando que o Presidente não reconhecia que as mudanças climáticas fossem um problema relevante a ser combatido. Com o fim de justificar a sua posição de inação diante da agenda das mudanças climáticas, o governo George W. Bush empregava consistentemente a tática de promover seletivamente a ciência marginal em detrimento do consenso da comunidade científica internacional (MCCRIGHT; DUNLAP, 2010). Como veremos, Trump levará o desafio à ciência a um novo nível por meio das fake news. Ainda, na época de Bush, tinha como motivo doméstico fundamental a Resolução Byrd-Hagel.

Na gestão George W. Bush não houve o reconhecimento das evidências científicas sobre as causas e impactos das mudanças climáticas, não havendo uma

política externa significativa quanto ao tema, distanciando e diminuindo a participação dos EUA no regime internacional de mudanças climáticas (MOREIRA; ESTEVO, 2018). Sob a administração de George W. Bush, o governo proclamou a crença no mercado livre e que o controle das emissões por um regime internacional resultaria em ineficiência do mercado (FERREIRA; FERREIRA; VIGEVANI, 2012).

Enquanto o nível federal distanciava-se da agenda climática internacional, foi na gestão do Presidente George W. Bush que os governos estaduais, que já haviam iniciado um protagonismo incipiente na década de 1990, começaram a ocupar mais espaços. Nesse cenário, destaca-se a Califórnia, com um comportamento dissidente que estimulou outros governos estaduais a se posicionarem de maneira semelhante. Para Vasques (2018, p. 252), “desde George W. Bush, os entes subnacionais vinham galgando protagonismo na regulação climática, enquanto o nível federal via-se imobilizado diante de constantes impasses, tanto no executivo como no legislativo”.

Marcando o fim da administração de George W. Bush, vista como a mais antiambiental da história dos EUA, baseada em parte em seu histórico de negar a importância das mudanças climáticas causadas pelo homem e bloquear a ação federal para lidar com elas, a eleição de Barack Obama nas eleições de 2008 criou grande otimismo entre os partidários das causas da proteção ambiental e ações contra a mudança climática (DUNLAP; MCCRIGHT; YAROSH, 2016).

Em sua campanha, Barack Obama pregou a redução da dependência do petróleo e o enfrentamento às mudanças climáticas, com as metas de reduzir as emissões em 80% até 2050, aumentar a parcela de energia renovável para 25% do consumo total e criar um sistema de comércio de carbono (FERREIRA; FERREIRA; VIGEVANI, 2012).

A Plataforma Obama-Biden elaborou um plano de trabalho que visava fomentar a liderança dos Estados Unidos na chamada “revolução verde”. O candidato democrata viu a crise financeira de 2008 como uma oportunidade de vincular a recuperação econômica e a transformação do paradigma energético no mesmo pacote de estímulo: a recuperação econômica e a adoção de políticas energéticas e ambientais seriam interdependentes (FERREIRA; FERREIRA; VIGEVANI, 2012).

Os ambientalistas esperavam que a ciência não fosse mais dominada pela política e que o Presidente pudesse liderar os EUA para controlar as mudanças climáticas (BERG, 2017). Segundo Rabe (2010), alguns analistas até mesmo afirmam que o Presidente Barack Obama e o 111th Congress (2009-2010) foram os primeiros atores políticos nos EUA a realmente fazer algo sobre as mudanças climáticas.

Barack Obama (2009-2017), assim que assumiu o primeiro mandato enquanto Presidente dos EUA, diferenciou-se do antecessor republicano no posicionamento em relação à agenda das mudanças climáticas, levando em consideração as evidências científicas sobre as causas e impactos e trazendo subsídios para uma política climática nacional. O engajamento e liderança nas negociações sobre mudanças climáticas revertiam a postura do governo George W. Bush, que foi marcada pela decisão de 2001 de retirar os Estados Unidos do Protocolo de Kyoto (RABE, 2010). Buscava-se reverter o isolamento internacional dos EUA na questão do mal público global das mudanças climáticas e seu descrédito nas negociações internacionais gerais.

O Presidente Barack Obama sinalizou imediatamente suas posições sobre a temática das mudanças climáticas, fazendo nomeações importantes para o alto escalão que trabalhava na agenda climática e prometeu maior liderança e autonomia para a EPA (RABE, 2010; VASQUES, 2018). A sua intenção ficou evidente quando, em seu primeiro discurso ao Congresso, em 24 de fevereiro de 2009, ao mencionar a transformação na economia, proteção à segurança e enfrentamento às mudanças climáticas, afirmou que:

We need to ultimately make clean, renewable energy the profitable kind of energy. So I ask this Congress to send me legislation that places a market-based cap on carbon pollution and drives the production of more renewable energy in America. And to support that innovation, we will invest fifteen billion dollars a year to develop technologies like wind power and solar power; advanced biofuels, clean coal, and more fuel-efficient cars and trucks built right here in America (WHITE HOUSE, 2009)⁶.

⁶ Em português: "Precisamos, em última instância, tornar a energia limpa e renovável o tipo de energia lucrativo. Portanto, peço a este Congresso que me envie legislação que estabeleça um limite de mercado para a poluição de carbono e estimule a produção de mais energia renovável na América. E para apoiar essa inovação, investiremos quinze bilhões de dólares por ano para desenvolver tecnologias como energia eólica e solar; biocombustíveis avançados, carvão limpo e

Em junho de 2009, a *American Clean Energy and Security Act*, com o objetivo de reduzir as emissões dos EUA em 17% dos níveis de 2005 até 2020, foi aprovada por pouco na Câmara dos Representantes (RABE, 2010). Contudo, essa legislação ficou paralisada no Senado, deixando seu futuro incerto no restante do mandato do 111th Congresso. Com esses passos domésticos, foi preparado o cenário para a diplomacia internacional em Copenhagen.

Esperava-se que a liderança dos EUA pudesse contribuir para a finalização de um acordo importante na COP-15, de tal maneira que os funcionários do governo e líderes do Congresso tinham que tentar tomar decisões de política externa e interna, simultaneamente (VANDERVEEN; SELIN, 2010). O Acordo de Copenhagen, todavia, acabou sendo fraco e bastante vago em termos de compromissos declarados pelos Estados, controverso em termos de sua substância e do processo pelo qual foi negociado, sem quaisquer compromissos juridicamente vinculativos (VANDERVEEN; SELIN, 2010).

O Acordo foi formado quando o Presidente Barack Obama, em uma aparição surpresa no último dia, levou os representantes do Brasil, China, Índia e África do Sul a uma sala privada e, ao final da reunião, anunciaram a assinatura de um novo documento (BERG, 2017). O Acordo considerou o objetivo de manter o aumento médio das temperaturas médias globais em 2 °C, mas não havia datas-alvo nem metas específicas de redução de emissões (BERG, 2017). Wirth (2015, p. 524) argumenta que “apesar das altas expectativas e da atmosfera geral de boa vontade, os Estados Unidos entraram na reunião de Copenhague em uma posição indiscutivelmente fraca”.

Elencando os problemas visualizados no Acordo de Copenhagen, Wirth (2015, p. 527) discorre que:

COP 15 and its principal output, the Copenhagen Accord, snatched out of a chaotic soup, may have muddied the legal and policy situation more than they clarified it. The uncertain, indeterminate legal form of the Accord and its nearly incoherent text mirror the turbulent setting that gave rise to it. The Accord addresses both mitigation and adaptation by developing countries,

carros e caminhões mais eficientes em termos de combustível construídos aqui na América” (WHITE HOUSE, 2009) (tradução livre).

which in the FCCC context are understood to be distinct from one another. Similarly, the two-track process, one expressly confined to the Protocol and the other under the Convention, appears to have been conflated into a single product, without clear distinctions between the two undertakings. The Accord's legal status does not even rise to that of a decision, itself understood to be formally non-binding. Instead, the Accord exists in a legal limbo, at least formally disconnected from the FCCC process. Perhaps most importantly, the Accord is critically lacking in the sort of precision with respect to mitigation obligations required to retard, reduce, and reverse the worst effects of anthropogenically-induced climate warming. Consequently, the text of the Copenhagen Accord was largely a disappointment, because it failed to articulate meaningful, consensus-based global goals going forward⁷.

A crise econômica, a alta taxa de desemprego e o enorme déficit orçamentário atrapalharam as chances de Obama de abordar a questão climática (FERREIRA; FERREIRA; VIGEVANI, 2012). As mudanças climáticas eram um dos conteúdos mais importantes da campanha presidencial de Obama, mas “os constrangimentos da política interna, incluindo a dificuldade de se chegar a um consenso interno entre atores altamente relutantes em considerar compromissos internacionais sobre o assunto, reduziram a liderança climática do Presidente” (BUENO RUBIAL, 2016, p. 86).

Os dois primeiros anos do primeiro mandato de Barack Obama foram compreendidos pelos ambientalistas como desapontadores, pois não apenas houve pouco progresso em questões ambientais, mas o Presidente parecia ter parado de falar sobre o tema (BERG, 2017). O governo Obama parecia não estar disposto a se comprometer com compromissos legais de redução de emissões em reuniões internacionais sobre o clima, em parte por causa da falta de ação do Congresso (SELIN; VANDEVEER, 2011).

⁷ Em português: “A COP 15 e seu principal resultado, o Acordo de Copenhague, tirados de uma sopa caótica, podem ter turvado a situação jurídica e política mais do que esclarecê-la. A forma jurídica incerta e indeterminada do Acordo e seu texto quase incoerente refletem o cenário turbulento que lhe deu origem. O Acordo trata de mitigação e adaptação por países em desenvolvimento, que no contexto da FCCC são entendidos como distintos um do outro. Da mesma forma, o processo de duas vias, um expressamente confinado ao Protocolo e outro ao abrigo da Convenção, parece ter se fundido em um único produto, sem distinções claras entre as duas empresas. O estatuto jurídico do Acordo nem sequer chega ao nível de uma decisão, ele próprio entendido como formalmente não vinculativo. Em vez disso, o Acordo existe em um limbo legal, pelo menos formalmente desconectado do processo da FCCC. Talvez o mais importante é que o Acordo carece criticamente do tipo de precisão com respeito às obrigações de mitigação necessárias para retardar, reduzir e reverter os piores efeitos do aquecimento climático induzido antropogenicamente. Conseqüentemente, o texto do Acordo de Copenhague foi em grande parte uma decepção, porque falhou em articular metas globais significativas baseadas em consenso no futuro” (WIRTH, 2015, p. 527) (tradução livre).

Nesse sentido, Berg (2017, p. 218), menciona que:

By the beginning of 2011, the environment seemed to have faded from the president's agenda to the point that the major environmental reference in his State of the Union address that year was a joke about salmon as an example of overly complex regulation. A joke is only a joke; however, this one came after major retreats from the president's initial strong climate agenda, and was followed later that year by reversal of a specific promise to support lower limits on ambient ozone.

Uma primeira decepção foi a estagnação do projeto da *American Clean Energy and Security Act*, que tramitou simultaneamente às preparações para a COP-15. Mesmo diante das críticas dos ambientalistas sobre o sistema de compensações e da inclusão do carvão limpo enquanto combustível renovável, foi visto como o projeto de lei climático mais forte apoiado por um Presidente dos EUA (BERG, 2017).

O projeto previa que as concessionárias fornecessem 20% da eletricidade por meio de economias e fontes renováveis até 2020, estabelecessem um sistema cap-and-trade⁸ para as emissões de carbono e autorizassem fundos para ajudar as comunidades vulneráveis a se adaptarem às mudanças climáticas ocorridas; foi aprovado pela Câmara dos Representantes, por 219 votos (incluindo 8 republicanos) a 212, em 26 de junho de 2009, mas afundou no Senado (BERG, 2017). O Senado decidiu discutir seus próprios projetos, como o *Clean Energy Jobs and American Power Act* (S.1733), apresentado pelos senadores John Kerry e Barbara Boxer (que não chegou a ser incluído na agenda) (FERREIRA; FERREIRA; VIGEVANI, 2012).

Outra decepção ficou notável com a regulamentação do ozônio ambiente, que aparentemente confrontava com a promessa do Presidente de libertar os cientistas do governo dos controles políticos: quando Obama assumiu o cargo, o padrão de qualidade do ar ambiente para o ozônio era de 75 partes por bilhão e, considerando os estudos que apontaram que os efeitos do ozônio na saúde eram piores do que pensavam, a administradora da EPA, Lisa Jackson, ordenou uma revisão científica do padrão em 2009 (BERG, 2017).

⁸ Sistema dentro do Mercado do Carbono, onde são distribuídas permissões por meio dos Governos dos países signatários do Protocolo de Kyoto: se estabelece um limite máximo de emissão de gases e a partir disso podem comprar e vender permissões.

A revisão, que recomendava que o nível de ozônio permissível fosse reduzido para entre 60 e 70 partes por bilhão, foi rejeitada por Obama na sequência de uma recomendação negativa do *Office of Information and Regulatory Affairs* (OIRA), uma divisão do *Office of Management and Budget*, que salientou a importância de reduzir os encargos regulatórios e a necessidade de manter a recuperação da economia (BERG, 2017). A interpretação da rejeição foi entendida como uma ação com cunho eleitoral, visando o pleito de 2012, pelo que a ciência parecia mais uma vez ceder à política.

Ainda, da mesma forma que George W. Bush, Obama tomou algumas iniciativas em fóruns reduzidos, como o *US-China Memorandum of Understanding to Enhance Cooperation on Climate Change, Energy and the Environment* (2009) (FERREIRA; FERREIRA; VIGEVANI, 2012). Todavia, nos seis anos seguintes, as coisas passaram a mudar, havendo diversas ações, inclusive um grande progresso na redução de GEE, tendo como resultado a retomada da posição dos EUA no papel da liderança ambiental global.

Realizada em Cancún no ano seguinte, a COP-16 obteve ganhos modestos, mas importantes: houve a recuperação da credibilidade da ONU na liderança de esforços multilaterais e também houve um acordo que estabeleceu o *Green Climate Fund*, para transferir USD 100 bilhões por ano de economias avançadas para projetos ambientais em países menos desenvolvidos nações, e o acordo em *Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation* (REDD+), que compensa países que preservam florestas tropicais (FERREIRA; FERREIRA; VIGEVANI, 2012).

O resultado da COP-17, em Durban 2011, também foi positivo para os EUA, visto que os países em desenvolvimento, como China e Índia, concordaram em elaborar um plano para limitar suas emissões de GEE; ainda, aprovou-se a renovação do Protocolo de Kyoto por um período entre 5 e 8 anos, e no avanço para a criação do *Green Climate Fund*. Todavia, os dois maiores poluidores mundiais - China e EUA - continuavam ausentes dos tratados internacionais (FERREIRA; FERREIRA; VIGEVANI, 2012).

Berg (2017) elenca enquanto momentos positivos do período que se seguiu: a aprovação da *American Recovery and Reinvestment Act*, que ofereceu cerca de

USD 800 bilhões para gastos do governo e cortes de imposto, o que acabou tendo efeitos positivos nos aspectos ambientais; o caso da rejeição da licença do KXL Pipeline, alegando que a duplicação do oleoduto (conexão já existente entre Alberta, no Canadá e o Nebraska, nos EUA) traria prejuízos para o clima e retiraria os EUA da condição de líder global em enfrentamento às mudanças climáticas; os avanços na regulamentação do carbono como poluente sob o *Clean Air Act* (CAA), por meio da EPA, e a criação de subsídios federais para energia renovável e; a percepção positiva sobre a ação dos EUA em agir sobre o clima, ao liderar a formatação do Acordo de Copenhague que foi o ancestral do Acordo de Paris.

Embora se pudesse entender que o Presidente Barack Obama havia desistido de lutar contra os bloqueios republicanos e do objetivo de tornar os EUA uma liderança na agenda climática global, também é possível interpretar que este “havia rejeitado o confronto aberto a fim de fazer avançar sua política ambiental preferida com mais eficácia, no que alguns chamavam de ambientalismo furtivo” (BERG, 2017, p. 222).

Pretendendo dar continuidade ao destaque conquistado na agenda climática, no final de 2015 a delegação dos EUA se dirigiu à COP-21, realizada em Paris. Na oportunidade, com o apoio e ratificação dos EUA, foi firmado o Acordo de Paris, que também não trouxe mecanismos vinculantes, assim como o Acordo de Copenhague, considerando a impossibilidade dos EUA de aprovar instrumentos vinculantes junto ao legislativo federal (VASQUES, 2018).

Analisando o desenvolvimento da agenda nos governos Bush e Obama, é possível sintetizar que os EUA passaram de uma política externa desinteressada pelas mudanças climáticas para uma tentativa de liderança: inicialmente, a política externa foi marcada pelo não reconhecimento das evidências científicas, repúdio ao Protocolo de Kyoto e pela crença de que a tecnologia possibilitaria que os países pudessem lidar com as mudanças climáticas; em seguida, partiu para o reconhecimento do problema e consequente necessidade de combatê-lo, além de uma grande intenção de devolver a liderança do processo negociador aos EUA e colaborar para o tratamento multilateral da questão (MOREIRA; ESTEVO, 2018).

Nesse sentido, enquanto a administração de George W. Bush diminuiu o prestígio internacional dos EUA em razão do desprezo pelo multilateralismo e do

estilo frequentemente confrontador, criando estratégias de obstrução e buscando alternativas bilaterais e “minilaterais”, o governo Barack Obama trabalhou para ganhar novamente o prestígio perdido e reconstruir uma base de valores comuns com as nações aliadas (MILDNER; RICHERT, 2010).

No entanto, analisando as ferramentas utilizadas por Barack Obama, que se valia principalmente do próprio Poder Executivo para a condução da agenda climática, Vasques (2018) argumenta que isso tornou possível a produção de resultados imediatos, mas que, pensando em uma perspectiva para além de sua gestão, os resultados ficaram condicionados aos resultados das eleições de 2016. O Acordo de Paris, por exemplo, não tramitou pelo Congresso, sendo assinado pelo Presidente diante de sua prerrogativa.

Analisando o cenário para as eleições de 2016, argumentam Dunlap, McCright e Yarosh (2016, pp. 19-20) que:

As a consequence, despite many important initiatives, Obama's accomplishments on climate change can be quickly eroded, and in some cases erased, should he be succeeded by a Republican opposed to dealing with climate change - which certainly appears to be the case for GOP candidate Donald Trump (as was true of virtually all competitors for the Republican Presidential nomination).

De fato, a vitória do republicano Donald Trump, em 2016, abalou o cenário de otimismo que havia sido alcançado domesticamente e no plano internacional quanto à agenda das mudanças climáticas. Considerando que a mudança climática é uma questão ideológica para a administração de Donald Trump e a sua base política republicana, a política climática estaria sob ataque (JOTZO; DEPLEDGE; WINKLER, 2018).

2.2.2 Donald Trump e a saída do Acordo de Paris

A saída do Acordo de Paris não era um objetivo tão somente de Donald Trump, mas representava um ideal de todos os candidatos republicanos à época das eleições de 2016, incluindo Ted Cruz e Marco Rubio. Todos os candidatos republicanos, nas primárias, já demonstravam a descrença quanto aos estudos

científicos relacionados à agenda climática e mencionaram que a economia dos EUA não deveria ser afetada por um acordo de redução da emissão de GEE (VASQUES, 2018).

A vitória potencial de um candidato republicano já ameaçava ter como desdobramento a saída do Acordo de Paris. Essa divisão dos partidos e dos seus eleitores quanto às questões relacionadas à agenda climática é recorrente, sendo uma das áreas nas quais a polarização conflita: mesmo quando um presidente decide priorizar ações sobre mudanças climáticas, a eficácia das ações desse presidente pode ser limitada por um Congresso recalcitrante (especialmente se a Câmara e o Senado forem controlados pelo partido oponente) (DUNLAP; MCCRIGHT; YAROSH, 2016).

Sendo o Presidente eleito e responsável pela saída do Acordo de Paris, aqui analisaremos o tratamento dado à agenda climática por Donald Trump durante o seu processo de candidatura à presidência. No processo eleitoral, o candidato já manifestava como uma das prioridades de seu governo os investimentos em combustíveis fósseis e essa indústria, como resposta às ações de Barack Obama em seu segundo mandato, ofereceu substancial apoio ao republicano (VASQUES, 2018). Assim, Donald Trump já possuía, em sua lista de prioridades, realizar ações que retrocederam à regulação climática realizada na gestão de Obama.

Após as três vitórias consecutivas nas primárias, Donald Trump tornou-se o candidato republicano, tornando-se uma ameaça à regulação ambiental dos EUA. Vasques (2018, p. 263) menciona como ponto importante para a campanha eleitoral a inexistência de plataforma ambiental nas propostas de Donald Trump, não havendo dúvidas de que “a promoção de um retrocesso regulatório e o desmonte institucional a partir da restrição de acesso a recursos públicos eram promessas repetidamente verbalizadas por Trump ao longo de sua campanha”.

Donald Trump, vitorioso nas urnas em 2016, confirmou seus compromissos eleitorais após a sua posse. Nos primeiros meses, expediu ordens executivas para a condução de análises ambientais em processos de infraestruturas considerados prioritários, recomendou que a *TransCanada* solicitasse mais uma vez a licença para a realização da KXL Pipeline, determinou revisão e aprovação da Dakota Access Pipeline e a revisão do *Clean Water Rule* e *Clean Power Plan* (VASQUES, 2018).

Ainda, o Presidente preencheu cargos estratégicos para a agenda ambiental com negacionistas sobre mudanças climáticas e pessoas importantes da indústria dos combustíveis fósseis, afrouxou as regras sobre disposição de resíduos para mineradoras de carvão, removeu o *Council on Environmental Quality* da Casa Branca e realizou uma série de ações que diminuiu a atuação da *Environmental Protection Agency* (EPA), que é a Agência de Proteção Ambiental dos Estados Unidos (VASQUES, 2018).

Estas ações iniciais, pautadas no discurso de remoção de encargos regulatórios excessivos que limitavam o crescimento econômico, davam indícios da posição que Donald Trump teria sobre o Acordo de Paris. No *Earth Day* de 2017, o discurso de Donald Trump, ao passo que afirma a importância dos recursos naturais e da proteção ambiental, traz a superposição dos elementos econômicos. No resumido discurso, o Presidente afirmou:

Our Nation is blessed with abundant natural resources and awe-inspiring beauty. Americans are rightly grateful for these God-given gifts and have an obligation to safeguard them for future generations. My Administration is committed to keeping our air and water clean, to preserving our forests, lakes, and open spaces, and to protecting endangered species. Economic growth enhances environmental protection. We can and must protect our environment without harming America's working families. That is why my Administration is reducing unnecessary burdens on American workers and American companies, while being mindful that our actions must also protect the environment. Rigorous science is critical to my Administration's efforts to achieve the twin goals of economic growth and environmental protection. My Administration is committed to advancing scientific research that leads to a better understanding of our environment and of environmental risks. As we do so, we should remember that rigorous science depends not on ideology, but on a spirit of honest inquiry and robust debate. This April 22nd, as we observe Earth Day, I hope that our Nation can come together to give thanks for the land we all love and call home (WHITE HOUSE, 2017b)⁹.

⁹ Em português, "Nossa nação é abençoada com recursos naturais abundantes e uma beleza inspiradora. Os americanos são justamente gratos por esses dons dados por Deus e têm a obrigação de protegê-los para as gerações futuras. Minha administração está comprometida em manter nosso ar e água limpos, preservar nossas florestas, lagos e espaços abertos, e proteger espécies ameaçadas de extinção. O crescimento econômico aumenta a proteção ambiental. Podemos e devemos proteger nosso meio ambiente sem prejudicar as famílias trabalhadoras da América. É por isso que meu governo está reduzindo encargos desnecessários para trabalhadores e empresas americanas, ao mesmo tempo que está ciente de que nossas ações também devem proteger o meio ambiente. A ciência rigorosa é crítica para os esforços de minha administração para atingir os objetivos gêmeos de crescimento econômico e proteção ambiental. Minha administração está comprometida com o avanço da pesquisa científica que conduza a uma melhor compreensão do nosso meio ambiente e dos riscos ambientais. Ao fazermos isso, devemos lembrar que a ciência rigorosa não depende da ideologia, mas de um espírito de investigação honesta e debate robusto. Neste dia 22 de abril, ao comemorarmos o Dia da Terra, espero que nossa Nação possa se reunir

Pode ser enxergado, a partir do discurso, que ao mesmo tempo em que defende a importância do meio ambiente, Donald Trump acredita que a potencialização da economia, reduzindo encargos dos trabalhadores e das empresas seria a forma de aumentar a proteção ambiental. Isto fica marcado pela frase “*Economic growth enhances environmental protection*”, o que para Jotzo, Depledge e Winkler (2018) denota um nacionalismo econômico, a partir de uma interpretação particular da liberdade individual e uma convicção de que a humanidade tem o direito de explorar a natureza.

Dando continuidade a uma série de ações que desmantelaram a proteção ambiental doméstica potencializada na gestão de Barack Obama, mesmo que os EUA permanecessem no Acordo de Paris, considerando a não vinculação das metas previstas, haviam restado instrumentos insuficientes para que o comprometimento do país fosse demonstrado. Vasques (2018) menciona, nessa linha de raciocínio, que a saída dos EUA do Acordo de Paris apenas antecipou o provável resultado negativo no cumprimento das metas.

A descontinuidade no Acordo de Paris foi anunciada publicamente em junho de 2017, a despeito da resistência de diversas lideranças internacionais. Em seu discurso de anúncio da retirada dos EUA do Acordo de Paris, Donald Trump iniciou mencionando o progresso econômico e a geração de empregos no país desde a sua eleição.

Reafirmando seus compromissos de campanha e anunciando a retirada, o Presidente mencionou que o Acordo de Paris é economicamente desvantajoso para os EUA, sendo benéfico para outros países, citando como exemplos a China e a Índia. O Presidente menciona que o acordo é uma redistribuição maciça da riqueza dos Estados Unidos para outros países (WHITE HOUSE, 2017a). Anunciou o fim da implementação da NDC e as contribuições para o *Green Climate Fund*. Donald Trump ainda mencionou que o Acordo de Paris poderia custar aos EUA até 2,7 milhões de empregos perdidos até 2025, o que incluiria 440.000 empregos industriais a menos (WHITE HOUSE, 2017a).

para agradecer a terra que todos amamos e chamamos de lar” (WHITE HOUSE, 2017b) (tradução livre).

Mencionou, entretanto, a possibilidade de voltar para o Acordo mediante negociações ou até mesmo negociar um novo acordo que fosse, na sua concepção, justo para os EUA. Reafirmou o compromisso com a continuidade na liderança internacional em questões ambientais, mas ressaltou que os fardos e responsabilidades deveriam ser igualmente compartilhados entre as muitas nações (WHITE HOUSE, 2017a).

Ao final do discurso, após argumentar que o Acordo de Paris seria uma forma de intrusão na soberania dos EUA, o Presidente encerrou seu discurso sintetizando as razões da retirada, mencionando que:

The Paris Accord would undermine our economy, hamstring our workers, weaken our sovereignty, impose unacceptable legal risks, and put us at a permanent disadvantage to the other countries of the world. It is time to exit the Paris Accord and time to pursue a new deal that protects the environment, our companies, our citizens, and our country (WHITE HOUSE, 2017a).

Analisando o ato da retirada, pautado no *America First*, vê-se que as ações tomadas por Donald Trump denotavam uma visão não-colaborativa dos EUA, visando a busca da liderança na competição por maiores vantagens e com rejeição ao multilateralismo, isolando o país dentro do sistema internacional, o que é refletido na agenda ambiental e de enfrentamento às mudanças climáticas (MOREIRA; ESTEVO, 2018).

Discorrendo sobre a semelhança entre a ação de Donald Trump e a de George W. Bush em 2001, Steinhauer (2018, p. 4) sustenta que:

The similarities between the two Presidents' policies on climate change are striking. Domestically, they rolled back existing environmental regulations and adopted new legislation to facilitate fossil fuel extraction. Internationally, the presidencies of Bush and Trump have marked two periods in which the US disengaged from the global climate regime. Both presidencies were preceded by a period of US climate leadership.

Verifica-se, no ato, da mesma forma como ocorreu quanto à rejeição ao Protocolo de Kyoto, uma reversão das políticas climáticas no nível doméstico e o afastamento do regime climático global. O desligamento dos EUA do regime climático global, tanto no início dos anos 2000 como em 2017, causou o surgimento

de uma lacuna de liderança (STEINHAUER, 2018; URPELAINEN; VAN DE GRAAF, 2017).

A partir de uma perspectiva de não cooperação dos EUA, a retirada do Acordo de Paris, no governo Trump, representaria ameaças nas promessas de redução de emissões domésticas, estimular que outras partes diluíssem seus compromissos, aumentando as metas de redução de emissões ao longo do tempo e prejudicar o financiamento do clima, a partir da não contribuição dos EUA (URPELAINEN; VAN DE GRAAF, 2017).

Embora a saída do Acordo não fosse imediata, considerando as disposições do Artigo 28, que esclarece que o processo de retirada pode ser realizado em pelo menos três anos após o início da vigência do Acordo e que, após a notificação, há o prazo de um ano para a saída efetiva, as reações ao anúncio do Presidente ocorreram de imediato, havendo repercussões no plano internacional e também no plano doméstico.

Ao passo que líderes internacionais se mostraram desapontados quanto à decisão dos EUA e reafirmaram seus compromissos com o Acordo, domesticamente diversas companhias, movimentos sociais e representantes de governos estaduais criticaram a medida. Nos EUA, os Estados da Califórnia, New York e Washington, no mesmo dia da declaração de Donald Trump, anunciaram a formação de uma coalizão para continuar observando as metas do Acordo de Paris: a *United States Climate Alliance*.

A formação da *U.S. Climate Alliance* considerou a não unanimidade do consentimento interno para a saída do Acordo de Paris: desde a rejeição formal de assinatura do Protocolo de Kyoto, em 2001, por George W. Bush, muitos dos esforços para reduzir as emissões dos EUA partem dos estados, cidades e atores privados dos EUA, de modo que o governo federal dos EUA não é o único ator doméstico na agenda climática.

Betsill (2017, p. 2) menciona que “a reação global ao anúncio de Trump também fornece evidências de uma transformação no contexto normativo em que ocorrem as políticas e governança da mudança climática global”. A reação ao anúncio de Donald Trump fornece uma visão sobre alguns dos efeitos dessa transformação, incluindo a criação de coalizões políticas domésticas de apoio à

proteção climática, que tem sido especialmente evidente nos Estados Unidos (BETSILL, 2017).

A criação de uma coalizão doméstica, formada por governos estaduais dos EUA, traz uma série de oportunidades, tensões e desafios para a política climática do país, considerando os constrangimentos de ordem política e institucional existentes nos EUA quanto à atuação de governos estaduais em questões internacionais. O próximo capítulo é dedicado a analisar estas questões.

3 GOVERNOS SUBNACIONAIS E A AGENDA CLIMÁTICA GLOBAL

Após analisada a participação do nível federal dos EUA na agenda climática considerando o período compreendido entre a emergência internacional do tema, no governo George H. W. Bush, e a saída dos EUA do Acordo de Paris, no governo Donald Trump, este capítulo analisa as implicações relativas à atuação subnacional dos governos estaduais norte-americanos em questões internacionais. Parte-se da premissa de que a agenda climática é um tema que concerne à esfera global e local.

Conforme verificado, historicamente a atuação no nível federal possui oscilações entre a abstenção de ações e o esforço em criar uma agenda climática no nível doméstico, o que se dá, respectivamente, nos governos republicanos e democratas. Principalmente nos períodos de governos republicanos, vê-se que a inação e retrocessos na ação climática no nível federal é um fator que gera reações de vários atores no nível internacional e doméstico, considerando a ocorrência de uma espécie de esvaziamento da política climática nos EUA.

Dentre as diversas reações, no nível doméstico dos EUA a dimensão subnacional tem um considerável papel na tentativa de continuar agindo na agenda das mudanças climáticas, por meio da adoção doméstica de medidas em conformidade com o Acordo de Paris. Todavia, ao mesmo tempo em que se podem visualizar inúmeras oportunidades na ação subnacional, também podem ser encontrados diversos desafios e tensões, o que neste estudo será verificado a partir do debate sobre a atividade internacional realizada por governos subnacionais.

Partindo do embasamento teórico-conceitual, este capítulo propõe uma breve revisão de literatura sobre a atividade internacional dos governos subnacionais, abordando elementos introdutórios e conceituais pertinentes. Enfatizam-se as interseções entre o nível subnacional e o nível do Estado, além das oportunidades, desafios e tensões que podem ser verificados a partir da atuação internacional subnacional, entrelaçando o debate com a teoria da governança multinível.

Com ênfase na discussão sobre a “localização” de questões globais, também é debatida a apropriação da agenda climática global pelos governos subnacionais. Busca-se compreender os interesses que norteiam o engajamento

dos níveis subnacionais (locais e regionais) em atividades internacionais e como o enfrentamento às mudanças climáticas pode ser visualizado como um tema relevante na agenda para além dos Estados. Ainda, analisa-se como podem ser caracterizados os diálogos que ocorrem entre os níveis que integram esta agenda.

Levando o debate para os EUA, enquanto ator investigado nesta pesquisa, o capítulo também se debruça sobre a atuação climática subnacional considerando as especificidades para a atuação internacional dos governos estaduais, analisando questões relacionadas ao federalismo e conflitos relacionados ao bipartidarismo norteamericano. Em suma, realiza-se a interseção entre o debate teórico sobre o fenômeno e as implicações no contexto norteamericano.

3.1 INCIDÊNCIA DO NÍVEL LOCAL EM QUESTÕES GLOBAIS

Como ponto de partida para compreender o fenômeno em investigação, nesta seção será introduzida a discussão sobre a inserção de atores não estatais em questões globais, especialmente os governos subnacionais. Inicia-se o debate a partir do delineamento de noções introdutórias relacionadas à emergência de atores diversos do Estado nas relações internacionais, descrevendo os marcos determinantes para compreender e localizar o surgimento ou consolidação da participação dos atores subnacionais nesse cenário.

Em seguida, discute-se a conexão entre o global e o local como consequência das transformações ocorridas no cenário internacional, enfatizando o papel que passa a ser exercido pelo Estado nessa nova dinâmica. Examinam-se também as oportunidades existentes a partir desse novo contexto, além dos desafios emergentes e as tensões que, eventualmente, podem ocorrer, diante da presença simultânea de atores de níveis múltiplos e que agem nas diversas agendas internacionais contemporâneas.

3.1.1 Aspectos introdutórios

Contemporaneamente, múltiplos atores são considerados quando do trato de questões globais e, de igual maneira, a denominada agenda internacional tem sido

expandida ao longo dos anos. As novas demandas da sociedade, ao lado dos interesses emergentes das organizações públicas e privadas, propiciaram a redefinição da agenda internacional; as transformações sociais e a ampliação de interesses estatais e não estatais ensejaram a coexistência de formas de atuação e atores múltiplos nas relações internacionais (PECEQUILO, 2012). Por estas razões, conforme expressam Keohane e Nye (1971, p. 330), “os estados não são de forma alguma os únicos atores na política mundial”¹⁰.

Especificamente quanto aos atores, a reconfiguração do papel do Estado, diante da transição de um mundo marcado pelas relações interestatais para outro que se caracteriza, fundamentalmente, pelo fortalecimento das relações transnacionais entre múltiplos segmentos existentes nas diferentes sociedades nacionais, constitui a tendência central do sistema internacional contemporâneo (TOMASSINI, 1984).

Além de considerar, nas relações internacionais, a política interna e a influência de outros atores domésticos como unidades de análise (MILNER, 1998)¹¹, esta reconfiguração permite que, além de influenciar, os atores emergentes venham a se inserir e participar diretamente de ações no cenário internacional. Não que esse tipo de ação seja uma novidade histórica. Contudo, após a II Guerra Mundial e com o aprofundamento do processo de globalização, há intensificação das relações internacionais de atores que não sejam Estados soberanos.

Novos elementos de análise são inseridos no campo de investigação das Relações Internacionais, passando a considerar formatos relacionais que são constituídos a partir da integração de atores diversos do Estado. Nesse aspecto, a literatura discute os momentos que podem ser entendidos como os “marcos” dessa mudança em específico, abordando-se o surgimento e consolidação da emergência dos atores não estatais e dos subnacionais no plano internacional. Como recorte desta

¹⁰ No original “states are by no means the only actors in world politics” (KEOHANE; NYE, 1971, P. 330).

¹¹ Para Milner (1998, p. 761), “Um pressuposto central é que os estados são atores unitários. Relaxar essa suposição significa trazer de volta a política interna. Implica deixar de usar o Estado como unidade básica de análise; em vez disso, outros atores domésticos - como o executivo, o legislativo, as burocracias, os partidos políticos e os grupos de interesse - tornam-se as unidades primárias de análise” (tradução livre).

pesquisa, discutiremos a perspectiva relativa aos governos subnacionais, que compreende o nível local e regional.

Dentre as diversas discussões relacionadas ao surgimento da atividade internacional dos governos subnacionais, há argumentos no sentido de que, mesmo antes de os Estados surgirem, a diplomacia era uma prática já existente, a exemplo das relações diplomáticas estabelecidas pelas cidades-estados na Grécia antiga (NICOLSON, 2001 *apud* PLUIJM; MELISSEN, 2007)¹². Também se sustenta que desde a Mesopotâmia é possível observar a centralização das relações na cidade, da mesma forma que cidades europeias, como Florença, Veneza e Gênova eram vistas como soberanas interna e externamente para estabelecerem relações comerciais, econômicas e políticas (FRONZAGLIA, 2005)¹³.

Ainda, há perspectivas que afirmam que resultariam de agendas internacionais as relações que foram estabelecidas durante a criação das Ligas do Peloponeso (MATSUMOTO, 2011). Todavia, estas menções ao Renascimento, da mesma forma como à Antiguidade, segundo Matsumoto (2011)¹⁴, seriam afirmações exageradas, argumentando o autor que a forma como as cidades-estados atuavam guardavam estreita relação com a soberania, pelo que as relações que produziam assemelhavam-se às que, na atualidade, faz-se entre Estados¹⁵.

Por sua vez, inserindo o debate da paradiplomacia no contexto de criação do sistema internacional, Sarquis (2016, p. 56) sustenta que o sistema foi criado como resultado de uma experiência histórica concreta, que foi a “ruptura do mundo do

¹² Os autores mencionam que na Grécia antiga as cidades-estados enviavam e recebiam, com alguma regularidade, embaixadas de caráter ad hoc e também nomeavam embaixadores para iniciar negociações em nome da cidade. Também na época do Renascimento, as cidades-estados italianas como Veneza e Milão teriam sido pioneiras em estabelecer missões diplomáticas permanentes no exterior, e também a criar um sistema de diplomacia com algum nível de organização (NICOLSON, 2001 *apud* PLUIJM; MELISSEN, 2007).

¹³ Fronzaglia (2005) sustenta que, desde a Mesopotâmia, a cidade, ao lado dos impérios, era uma das principais formas de organização política. Menciona, ainda, que cidades europeias, como Florença, Veneza e Gênova, eram vistas como unidades de poder político soberano internamente e externamente, mantendo relações comerciais, econômicas e políticas que não se limitavam ao interior dos reinos e impérios medievais.

¹⁴ O autor ainda salienta que a menção mais antiga às manifestações de paradiplomacia que Soldatos faz é quanto ao ano de 1882, quando o Quebec designou um representante geral em Paris, buscando o cultivo de relações econômicas entre a província e a Europa (MATSUMOTO, 2011).

¹⁵ A esse respeito, Sarquis (2016) sustenta que o caso das cidades-estados seria uma exceção, considerando o trato igualitário que se dava entre elas, mas sempre com tendência ao estabelecimento do poder hegemônico. Assim, estas não poderiam ser vistas como marcos para a participação dos governos subnacionais nas relações internacionais.

cristianismo desde o primeiro quarto do século XVI, como resultado dos conflitos entre as altas hierarquias do sistema (o imperador e o papa) e a crescente margem de ação que obtiveram, nesse contexto, os reis e outros membros da alta nobreza”.

Trazendo o fenômeno para os séculos XVIII e XIX, Michelmann (1990) menciona o envio de representante do governo do Québec à Paris, em 1882, para tratar sobre o aumento de instituições financeiras e empresas de Paris na província canadense; menciona, ainda, a existência de aproximadamente vinte escritórios de representação dos estados alemães no exterior. Ainda, aponta-se que no século XVIII os estados alemães possuíam ampla rede diplomática e escritórios no exterior (MICHELMANN, 1990).

Este breve relato indica que na literatura não há consenso sobre a origem da inserção dos governos subnacionais nas relações internacionais e, embora o aprofundamento da pesquisa de sociologia histórica seja capaz de traçar estes acontecimentos com mais propriedade, esta não é a ênfase deste estudo. Estas manifestações, todavia, são relatos históricos que, embora não devam ser desprezados, carecem de algum nível de concordância teórica quando se trata da ascensão de governos subnacionais no plano internacional. Ademais, observando a literatura sobre o fenômeno, percebe-se que são ignoradas as relações similares que, eventualmente, ocorreram nas Américas, na África, na Ásia e na Oceania.

Como marcos históricos da consolidação da emergência de governos subnacionais nas relações internacionais, pode ser elencado o período que se sucedeu, principalmente, após a Guerra Fria e a queda do mundo bipolar, no final do século XX. Localizando o debate a partir da década de 1980, Soldatos (1990) sustenta que neste período começou a haver a intensificação do debate e a qualificação das discussões sobre o fenômeno, inclusive no campo teórico da Ciência Política e Relações Internacionais.

Duchacek (1990) afirma que a atuação internacional de governos subnacionais era mais perceptível e tinha maior significância em sistemas federais ou descentralizados, mas que também foi verificada em Estados unitários na década de 1980. A extensão da política externa para assuntos diversos da agenda militar e por meios não diplomáticos pode ser compreendida como um fenômeno que

começou a ocorrer após a Primeira Guerra Mundial e que se intensificou após a Segunda Guerra Mundial.

Ao lado da globalização e dos processos de integração regional, o pós-Guerra Fria aparece recorrentemente como momento que simboliza esta ampliação do cenário para a inserção dos atores não estatais. Nesse sentido, Duchacek (1990) elenca as duas grandes guerras enquanto marco da expansão do fenômeno e sustenta que, agora, essa seria uma característica da interdependência global e regional.

Em contraposição aos argumentos de que estes são os momentos de origem do fenômeno, acompanhamos o entendimento de que devem ser atribuídos apenas como períodos onde o fenômeno se tornou mais evidente e consolidou-se. Conforme Junqueira (2018), este período foi responsável pela elevação da participação dos governos subnacionais em esfera global, se for pensada uma análise comparativa aos períodos que o antecederam. O autor parte da premissa que esta participação já existia, mas não era tão expressiva quanto do período após a Guerra Fria.

Por sua vez, globalização e interdependência são entendidos como fenômenos a partir dos quais a atuação dos governos subnacionais em questões internacionais pode ser visualizada com maior intensidade. Soldatos (1990), entendendo a inserção de governos subnacionais a partir da noção de paradiplomacia, traz uma estrutura das suas determinantes, onde elenca, enquanto causas externas, a interdependência e elementos correlatos à concepção de um mundo global. Mesmo que as determinantes se comportem diferentemente em determinados recortes locais ou regionais, servem como norte para entender o contexto maior onde o fenômeno tem lugar.

Em um esforço de resumir as perspectivas da interdependência, não ignorando as nuances e desafios de análise que circundam esta teoria, aqui abordaremos enquanto situação que se caracteriza por efeitos recíprocos entre países ou entre atores em diferentes países (KEOHANE; NYE, 2001), e que tem como efeitos a intensificação das transações internacionais, podendo gerar perdas, ganhos ou ambos os resultados. A dinâmica das relações internacionais, além do poder econômico e militar, passa considerar outros recursos e, de outro lado, novas

formas de barganhar interesses. O contato, a troca de ideias, conhecimentos e experiências ganham novas possibilidades.

Nesse sentido, pensando o cenário internacional através da lente da interdependência, nas relações internacionais passou a ser considerada a multiplicidade de atores, em razão da confusão entre agendas políticas internacionais e domésticas, a existência de diversos canais para conectar a sociedade, como decorrência da tecnologia e informação gerada pela globalização, e a diversificação dos assuntos que importam a nível global (KEOHANE; NYE, 2001).

Por outro lado, com o apogeu da globalização, intensificou-se a determinação recíproca entre o local e o global (GIDDENS, 1991). A globalização, por sua vez, pode ser entendida como “[...] um processo (ou conjunto de processos) que incorpora uma transformação na organização espacial das relações e transações sociais, gerando fluxos transcontinentais ou inter-regionais e redes de atividade, interação e poder” (HELD *et al.*, 2000, p. 15).

Esta reorganização estrutural ensejou a interação e aproximação dos espaços, de modo que a globalização deve ser pensada como um fenômeno que liga o local e o global em seus extremos, implicando na internacionalização das demandas e intensificação dos níveis de interação dentro e entre estados e sociedades (HELD *et al.*, 2000). Ao lado do fortalecimento da interdependência, a globalização possibilitou que as fronteiras da soberania fossem permeadas, tornando necessária a descentralização das ações e políticas.

Sob a lente da globalização, a mudança social e econômica, ao fugir do alcance do Estado, transpassa para os níveis subnacionais a responsabilidade de regulamentação e formulação de políticas (KEATING; LAFOREST, 2018). A globalização traz consequências para a definição das funções do Estado e desenho das políticas públicas, de tal forma que os governos subnacionais reagem à necessidade de mobilização diante dos processos de globalização nos territórios (RIBEIRO, 2009). Mudando-se os cenários, necessário se fez repensar os papéis dos atores, sendo a globalização um impulso para o avanço destas transformações e flexibilização da modelagem rígida e estadocêntrica.

Dissenso histórico à parte, na literatura existe um mínimo de consenso de que este fenômeno se desenvolveu em razão das transformações no cenário internacional e também na própria política doméstica de alguns países, como Soldatos (1990) sustenta, quanto às causas externas e domésticas da paradiplomacia. A partir de movimentos exógenos ou endógenos, é certo que, levando em conta a reconfiguração da dinâmica das relações internacionais, a inserção do local e regional passa a ganhar espaço nos debates globais, continuando o Estado como ator principal, mas com papel reconfigurado.

3.1.2 Interseções entre o global, “local” e o Estado

Relativizando-se o estatocentrismo no cenário internacional, a “localização” das questões globais é um fenômeno inegável e cada vez mais em expansão. A dimensão local (nomenclatura que congloba o espaço local e regional) não pode ser entendida como oposta da perspectiva global, em razão de que “a globalização tem que ser entendida como um fenômeno dialético, em que eventos em um polo de uma relação muitas vezes produzem resultados divergentes ou mesmo contrários em outro” (GIDDENS, 2002, p. 27). O local e o regional não devem ser desconsiderados ou colocados em segundo plano quando se trata de temas globais.

A localidade, nos últimos anos, foi enfatizada e valorizada, podendo-se argumentar que esta foi globalizada e que, até mesmo, a ideia de local foi intensificada pela globalização (ROBERTSON, 2014). O global é visto como versões plurais do local, de modo que o global é expresso no local e o local é uma particularização do global (BEYER, 2011). A globalização é materializada em espaços geográficos concretos, de forma que aos poderes locais são acarretadas diversas consequências que, para serem gerenciadas, resultam no aumento das suas responsabilidades (GIDDENS, 1991).

A intensificação da interação entre global e local ocorre de tal forma que, atualmente, se fala em “glocalização”, um neologismo que representa a dimensão interativa destes planos. Robertson (2014), a partir de um conceito transdisciplinar e com conotação eminentemente espacial, afirma que a glocalização refere-se ao

processo no qual os fenômenos se espalham, fluem ou se difundem de um “lugar” para outro, e que devem ser adaptados à nova localidade a que chegam.

Ao considerar atores para além do Estado no trato de temas globais, surgem questionamentos acerca dos papéis desempenhados pelos atores não estatais e como o Estado passa a ser visto a partir desta mudança de cenário. É sabido que entre as forças globais e demandas locais, os governos nacionais estão tendo que reconsiderar seus papéis e funções (HELD *et al.*, 2000). Essa ideia, todavia, é inclusiva, não pretendendo excluir o Estado do cenário, mas sim ampliar os horizontes e permitir que haja a participação de atores descentralizados na dinâmica internacional (SARQUIS, 2016, BENKO, 2001).

Para Keating (2000), o envolvimento de governos subnacionais nas questões internacionais é uma possibilidade para a busca de desenvolvimento por meio de cooperação e parcerias que prescindem da ação do Estado, que normalmente monopoliza a política externa como uma ferramenta exclusiva, considerando a perspectiva estadocêntrica do plano internacional. Uma tratativa pode, a depender do objetivo visado, ser mais bem articulada entre as partes diretamente interessadas e minimizando, conforme sustenta Neves (2018), os custos de transação das negociações.

A participação dos governos subnacionais no cenário internacional pode proporcionar a otimização da busca por uma vantagem ou relação pretendida, em razão da discussão ou negociação direta do ator interessado. Conforme Kincaid (1990), em algumas instâncias, grupos de interesse e governos constituídos (denominação do autor para governos subnacionais) podem responder a eventos externos de uma maneira que melhor beneficia a nação. Deixando de lado a passividade, a atuação de governos subnacionais no cenário internacional é um mecanismo propositivo, que pode se instrumentalizar sob diversas formas e direcionar-se a inúmeras finalidades.

Para este estudo, consideramos diversas terminologias para definir esta participação subnacional em questões internacionais, incluindo a noção de paradiplomacia, que considera:

[... o engajamento de governos não-centrais nas relações internacionais mediante o estabelecimento de contatos permanentes ou *ad hoc* com

entidades estrangeiras públicas ou privadas, com o fim de promover questões socioeconômicas e culturais, assim como qualquer outra dimensão externa de suas competências constitucionais (CORNAGO, 1999, P. 40).

Assim, considerando o engajamento da coalizão United States Climate Alliance no regime internacional de mudanças climáticas, conforme abordado no estudo de caso que norteia esta pesquisa, utiliza-se as noções de paradiplomacia ou termos como participação, engajamento e incidência de atores subnacionais em questões globais.

A partir da noção de paradiplomacia, Soldatos (1990) trata desta interação entre atores quando aborda a tipologia quanto à relação entre o subnacional e o Estado: pode ser cooperativa ou paralela, sendo cooperativa quando coordenada pelo Estado ou por meio de atuação conjunta e paralela quando não têm a intenção de ser conjunta, possuindo caráter de substituição, conquanto possa ser harmônica, com ou sem monitoramento do ente-central, ou desarmônica (SOLDATOS, 1990).

Diante destas possibilidades, é necessário considerar que esta relação pode suscitar oportunidades, desafios e, eventualmente, pode desdobrar-se em tensões, considerando a tendência à atuação cooperativa ou conflituosa. Há quem acredite que a emersão dos atores subnacionais seja o único caminho para o verdadeiro desenvolvimento universal, enquanto outros estão convencidos de que a catástrofe que o processo propicia é iminente (SARQUIS, 2016, p. 74).

Conforme Sarquis (2016), abordando a interconectividade e a comunicação promovida pela ação internacional de governos subnacionais, os otimistas enxergam o fenômeno como maximizador das oportunidades oferecidas: maior comércio, investimento, intercâmbio cultural etc., ao passo que os pessimistas apontam riscos, como a maior poluição, níveis de criminalidade, maiores desequilíbrios para o ecossistema planetário etc.

Embora não se exclua a possibilidade de o Estado atuar na coordenação, articulação e monitoramento da ação internacional realizada pelo ator não estatal, o surgimento de impactos negativos e tensões não pode ser desconsiderado. As possíveis tensões podem existir a depender do cenário em que se insere o ator não estatal e conseqüentes condições que favorecem ou não a inserção deste em

questões globais. Desta maneira, da mesma forma como importa a análise sobre as causas que determinam a inserção de governos subnacionais em questões globais, é preciso considerar e avaliar as condições favoráveis para a sua realização.

Para além da análise acerca das oportunidades e desafios visualizados no plano internacional, se faz necessária a análise do plano doméstico onde se insere o ator não estatal, buscando compreender as possibilidades e limites para a sua atuação frente à questão global em questão, sendo esta uma avaliação que perpassa, necessariamente, pelo nível do Estado. Isto porque trabalhar fora dos condutos oficiais oferece riscos que devem ser conhecidos para evitar a promoção de atividades fora da lei ou do Estado (SARQUIS, 2016).

Logo, é preciso compreender como ocorrem as relações entre o ator não estatal e o Estado no qual este se insere, especificamente no que diz respeito à atuação em questões internacionais. Os elementos internos, como o cenário político e jurídico doméstico, são relevantes e devem ser considerados, podendo funcionar como elementos atrativos e maximizadores, quando há o desembaraço do Estado, ou limitar esta atuação, impedindo a gerência dos interesses locais a partir da atuação internacional.

Ao analisar a perspectiva da emergência internacional dos entes subnacionais, Hocking (1993) defende a teoria realista de que a atuação dos atores não estatais em cenário internacional é perigosa e pode atentar contra as prerrogativas do Estado. A perspectiva realista, que atribui menor relevância à participação de atores diversos do Estado nas relações internacionais, considera que toda ação externa de ente subnacional tende a ser presumidamente negativa, de sorte que este ambiente não deveria comportar a participação de entes subnacionais.

Analisando esta participação sob o ângulo dos Estados, Kincaid (1990, p. 60-61) argumenta que:

[...] os governos nacionais consideram as relações externas como um importante poder central. As relações internacionais são 'alta política' conduzida por diplomatas que frequentemente provêm ou constituem uma classe elitista dentro do estado-nação e até dentro do governo nacional. [...] As relações exteriores são geralmente vistas como importantes demais, sensíveis demais e complexas para permitir que os "rapazes locais" desempenhem um papel útil.

Na ótica dos Estados, a atuação subnacional pode ser indesejada e rejeitada pelo governo central, por contrariar as diretrizes de sua política externa, seus interesses e até mesmo demonstrar um intento de fragmentação sendo, neste último caso, o que Duchacek (1988) denomina de protodiplomacia. Risse-Kappen (1995), analisando as relações transgovernamentais no âmbito da globalização, afirma que existem agentes públicos que integram subunidades governamentais que buscam, de forma autônoma, uma agenda internacional própria e, algumas vezes, até mesmo atuando de forma contrária às políticas oficiais do Estado.

Desta maneira, os benefícios devem ser sobrelevados, pensados e ponderados ao lado dos efeitos prejudiciais, quando se considera o envolvimento estatal e local no plano internacional, conforme salienta Kincaid (1990). Com a denominação “diplomacia constituinte”, o autor informa que a tendência é direcionar o foco aos casos nos quais a ação internacional subnacional serve de oposição às políticas nacionais, posto que, até quando há oposição dos governos constituintes em detrimento das políticas, pode ser que as vozes destes representem interesses públicos legítimos e que deveriam ser considerados quando da tomada de decisões (KINCAID, 1990).

De outro lado, Gagnon e Keating (2012), a partir da noção de reterritorialização das demandas políticas e da ação pública nos domínios políticos, levantam a hipótese de que unidades menores, da mesma forma como as maiores, podem ser atores viáveis no plano internacional, oferecendo novas formas de configurar a discussão acerca da autonomia. No entanto, é preciso considerar a possibilidade de haver “um limiar de viabilidade para instituições e sistemas de políticas, e a fragmentação pode acarretar custos” (GAGNON; KEATING, 2012, P. 15).

Não obstante, abordando ambas as perspectivas, Paquin (2004, p. 207-208) afirma que:

[...] o desenvolvimento da paradiplomacia tem o potencial para criar conflitos, mas, na atual ordem internacional, atividades paradiplomáticas são inevitáveis, talvez indispensáveis, para atrair investimentos estrangeiros, promover o desenvolvimento econômica ou, para uma região europeia, por exemplo, ter os recursos dos fundos europeus [...]

Consequentemente, do ponto de vista nacional, os Estados não devem considerar as ações internacionais de entidades subestatais como uma ameaça à integridade de sua política externa. Eles deveriam, acima de tudo, procurar criar novos modos de colaboração, novas parcerias e uma melhor divisão dos papéis nas relações internacionais.

Desta maneira, conquanto possa apresentar desafios e riscos no cenário internacional, a inserção de governos subnacionais abre uma gama de possibilidades para que sejam alcançados interesses locais e regionais. Um dos diversos temas nos quais os proveitos podem ser concentrados é no campo ambiental, área que comporta, dentre as variadas pautas, o enfrentamento às mudanças climáticas.

3.2 A AÇÃO CLIMÁTICA COMO ASSUNTO GLOBAL, LOCAL E MULTINÍVEL

Discutir os interesses que norteiam a atuação dos governos subnacionais nas relações internacionais é um desafio teórico, visto que, além de não existirem unanimidades sobre o fenômeno, é vasta a quantidade de temas nos quais estes atores vêm emergindo ao longo das últimas décadas, o que dificulta a formação de consensos teóricos para enquadrar o debate.

No entanto, sem a pretensão de estabelecer algum tipo de conformidade, para compreender como a ação climática pode ser vista enquanto tema global e local, essa seção analisará as agendas e interesses que motivam os governos subnacionais a se inserirem no plano internacional. No intento de auxiliar na compreensão do problema abordado nesta investigação, busca-se entender como a agenda das mudanças climáticas, compreendida como de natureza global, vem sendo localizada pelos níveis subnacionais.

Em seguida, serão debatidos os fatores de engajamento para a ação climática no nível subnacional. Por fim, serão analisadas as disposições de localização nos regimes internacionais de mudanças climáticas, abordando-se o Protocolo de Kyoto e, especificamente, o Acordo de Paris, verificando a perspectiva local e multinível contida nestes regimes.

3.2.1 Interesses para a inserção em questões globais

Mesmo diante dos desafios e potenciais tensões que podem surgir a partir da atuação de atores subnacionais em questões globais, as oportunidades existentes fazem com que a sua prática seja recorrente. Considerando a relativização do estatocentrismo nas relações internacionais, alguns temas passam a ser entendidos como de interesse comum e, até mesmo, outras questões são relegadas ao segundo plano pelo próprio Estado.

Soldatos (1990) esclarece que a atuação internacional dos atores não estatais se dá, predominantemente, quanto à *low politics*, que não se relacionam diretamente aos temas que envolvem estratégia, economia e segurança nacional. Em relação aos temas que são levados pelo ator subnacional ao plano internacional, os interesses ou necessidades podem ser singulares ou plurais e motivam o seu agir, mas estes, de maneira isolada, não são suficientes para implicar na atuação internacional (MATSUMOTO, 2011). Nesse sentido, os interesses para a inserção do ator subnacional em questões globais podem ser influenciados a partir de causas que são denominadas de “determinantes”, conforme as lições de Soldatos (1990).

Entende-se que, ao passo que os interesses funcionam como as variáveis intervenientes, as determinantes funcionam como as variáveis explicativas da ação internacional destes governos subnacionais (MATSUMOTO, 2011). Ao lado dos interesses buscados e causas determinantes, também é possível se falar na existência de condições que favorecem esta ação. Estas três dimensões se relacionam e influenciam-se mutuamente, mas possuem sentidos distintos que são de relevante distinção.

Enquanto o interesse diz respeito ao benefício pretendido, as condições favoráveis incluem “personalidade dos líderes, ingredientes históricos e culturais, clima sociopolítico, importante posição geográfica e recursos, paradiplomacia de apoio das cidades da unidade federada e legislação” (SOLDATOS, 1990, pp. 50-51). Por sua vez, as determinantes são variáveis que se propõem a explicar a inserção internacional do ator não estatal.

Com ênfase nos interesses, por ser a dimensão relevante para o presente estudo, partimos do uso do termo motivações enquanto sinônimo. Estes estão diretamente relacionados ao objetivo ou à área para a qual a atividade é

direcionada. Ao longo dos estudos do fenômeno, embora seja possível afirmar a centralidade nas razões econômicas (HOCKING, 1999), os interesses que motivam os atores subnacionais a atuarem em questões globais são diversos e estão cada vez mais em expansão, embora ainda sejam fortemente relacionados a critérios econômicos.

Em um esforço de classificação, Michelmann (1990) define que as motivações podem ser de caráter econômico, político, cultural e ambiental: o autor menciona que entende como econômica a vertente voltada aos investimentos, turismo internacional, defesa de empresas e estruturação econômica; na dimensão da política aborda os prestígios e posições, além da perspectiva de separatismo ou unicidade; a abordagem cultural trata dos laços étnicos, históricos e da educação e cultura propriamente dita; por fim, a motivação ambiental trata do enfrentamento aos desastres ambientais e demais problemas ecológicos.

Keating (2000) aborda as dimensões econômicas, culturais e políticas como elementos que podem explicar a inserção internacional de entes subnacionais. Lecours (2004) aborda uma inter-relação entre as dimensões mencionadas por Michelmann e Keating, desenhando as modalidades político-cultural e econômico-política, por exemplo. Essas classificações, que são de caráter exemplificativo, têm sido expandidas na atualidade, de modo que se pode mencionar a existência de novas tendências na atuação internacional de atores não estatais, especificamente governos subnacionais.

Especificamente adentrando na temática ambiental, enquanto recorte desta investigação, a inserção funciona como ação para a elaboração e implementação de políticas para promover sustentabilidade aos cidadãos, como forma de resposta de múltiplos atores (REI; SETZER; CUNHA, 2012). Acompanhando a ampliação da agenda e atores, a articulação no plano internacional para conduzir questões ligadas a problemas ambientais se faz necessária, inclusive desafiando a fronteira e soberania do Estado (LORENZETTI; CARRION, 2012).

Um dos problemas ambientais globais que vêm sendo objeto de ação do Estado e, sobretudo, dos atores não estatais, é o enfrentamento às mudanças climáticas (MATSUMOTO, 2011, P. 73). Nesse sentido, as abordagens para entender as mudanças climáticas como um problema internacional começam, normalmente,

com o fato de que a atmosfera, em contraste com o mundo dos Estados, não conhece fronteiras (BULKELEY; NEWELL, 2010). Tratando da abrangência temática que os atores não estatais lidam nas relações internacionais, Hocking (1999) até mesmo afirma que, ao lado da segurança, outras temáticas agora são *high politics*, dentre os quais as mudanças climáticas.

Destarte, enquanto questão contemporânea englobada pela agenda ambiental, a ação climática é vista como um tema que importa não somente aos Estados, mas também a diversos atores, incluindo as dimensões locais e regionais. Os atores diversos do Estado têm cada vez mais participado e influenciado a agenda ambiental. Mas há causas que, para além de explicar a participação de entes subnacionais em questões internacionais, explicam a razão pela qual estes atores abordam a temática ambiental.

Rodríguez Vásquez e Lucatello (2013, p. 158) afirmam que:

A crescente participação de atores subnacionais na governança ambiental global responde à combinação de fatores externos (globalização e interdependência, aumento da frequência e intensidade de eventos extremos ligados às mudanças climáticas, acordos ambientais multilaterais, Agenda 21 e o debate mundial sobre o desenvolvimento sustentável) e interno (processos de democratização, descentralização, desconcentração e reformas estruturais; bem como reformas constitucionais).

Segundo Okereke e Bulkeley (2009) as iniciativas dos atores subnacionais, em alguns casos, podem ser somadas às ações praticadas pelo nível nacional e internacional, atuando para que o Estado venha a cumprir os compromissos internacionais firmados quanto à temática. Os atores subnacionais podem, inclusive, suprir a ausência da atuação do Estado quanto ao enfrentamento às mudanças climáticas.

A contribuição destes atores não estatais é estimada pela *Stockholm Environment Institute* (SEI) em um relatório elaborado em parceria com a rede C40, onde se afirma ser possível que as ações em nível local contribuam com a redução de até 3,7 Gt CO² até 2030 e, até 2050, em 8 Gt CO² (SEI, 2014). Diante destas preocupações e potencialidades na atuação dos entes diversos do Estado no enfrentamento, a questão climática, além de um apelo global, pode ser compreendida como uma pauta também local e regional.

A mudança climática adentra, assim, no rol de assuntos que importam globalmente, de modo que o clima pode ser considerado um bem público global, considerando que os seus benefícios e /ou custos são marcados pela não rivalidade no consumo e pela não exclusão e são extensíveis a todos os países, pessoas e gerações, conforme a fórmula de Kaul, Grunberg e Stern (1999). Além de global, todavia, o clima e seus efeitos, a exemplo dos impactos das mudanças climáticas, é uma agenda que merece um olhar plural.

3.2.2 A questão climática em uma perspectiva multinível

No ano de 2019 o *United Nations Environment Programme* (UNEP)¹⁶ emitiu o relatório *Emissions Gap Report 2019*¹⁷, afirmando que as emissões globais de gases de efeito estufa continuam a aumentar, a despeito dos alertas científicos e compromissos políticos firmados. Os dados apontam que houve, em 2018, o equivalente a uma nova alta de 55,3 Gt¹⁸ de CO₂. Afirma-se que, mesmo que todas as incondicionais Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs) sob o Acordo de Paris sejam implementadas, ainda poderá haver um aumento da temperatura de 3,2 °C (UNEP, 2019).

No relatório aponta-se que, para estarem em conformidade com o Acordo de Paris, as emissões devem cair em 7.6% ao ano entre 2020 e 2030, para a meta de 1.5 °C, e 2.7% ao ano para a meta de 2 °C. O objetivo é alcançar as metas do Acordo de Paris, sob pena de sofrer com a frequência e intensidade dos impactos climáticos, como as ondas de calor e tempestades testemunhadas nos últimos anos, conforme alertado pelo *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC)¹⁹ (UNEP, 2019).

Para o alcance destas metas, discute-se o que deve ser feito e quais os atores que devem ser engajados nos esforços direcionados ao seu cumprimento. Especificamente quanto aos atores, como enfatizado nesta pesquisa, a discussão acerca das políticas de enfrentamento às mudanças climáticas, enquanto questão

¹⁶ Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), no Brasil.

¹⁷ Relatório sobre a Lacuna de Emissões (2019).

¹⁸ Gigatoneladas, onde 1 gigatonelada equivale a 1 milhão de toneladas.

¹⁹ Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas.

global, deve perpassar por diversos níveis e, reservadas as devidas peculiaridades e desafios, pode encontrar nos atores não estatais (incluindo os governos subnacionais) um cenário de oportunidades.

Assim como outras agendas, por algum tempo predominou o entendimento de que esta seria uma discussão de natureza global, o que acabou por limitar o debate às discussões no plano internacional, havendo a centralização das decisões no papel do Estado por ser esse o ente a assinar acordos e participar de instituições internacionais. Entretanto, como um dos interesses que explicam a inserção de atores subnacionais em questões globais, a ação em face às mudanças climáticas, inserida no âmbito das problemáticas ambientais contemporâneas, é uma questão que vem sendo cada vez mais localizada (BULKELEY; NEWELL, 2010).

Há um aumento na perspectiva de que o envolvimento em questões relacionadas ao enfrentamento às mudanças climáticas, da mesma forma que outras questões globais, deve se dar para além dos Estados. A política ambiental internacional tornou-se muito mais complexa, de modo que não pode mais ser entendida exclusivamente a partir dos Estados nacionais (ODDONE; VÁSQUEZ; ORO, 2018; FALKNER, 2013).

A ação climática não se concentra na dimensão global ou local, mas sim em ambas. Para Ostrom *et al.* (1999), na biodiversidade, mudanças climáticas e outros serviços ecossistêmicos há elementos de *global commons*, razão pela qual a proteção demandaria ações de instituições de caráter multinível, considerando as escalas local, regional e global.

Conforme Bulkeley e Newell (2010, p. 3) argumentam:

Em vez de conceber a mudança climática como um problema global, muitos estudiosos agora sugerem que ela precisa ser considerada como um problema de vários níveis, em que diferentes níveis de tomada de decisão local, regional, nacional e internacional, bem como novas esferas e arenas de governança que cortam além de tais fronteiras estão envolvidas na resolução e na abordagem das mudanças climáticas.

Com ênfase na ação dos governos subnacionais, atentando que a falta de atenção quanto aos riscos enfrentados a partir dos impactos causados pelas mudanças climáticas coloca muitas pessoas em risco (HARDOY; PANDIELLA,

2009), atores locais, como fortes contribuintes para os impactos, também devem se empenhar diante das ações de adaptação e mitigação. Corroborando com este argumento, Wilbanks e Kates (1999) sustentam que as ameaças e oportunidades que as mudanças climáticas apresentam geralmente são focadas em escala local, pelo que as autoridades locais devem considerar respostas adaptativas.

A dimensão local da mudança climática não pode ser negligenciada, pois grande parcela das atividades humanas que contribuem para que os impactos negativos partem do nível local, razão pela qual é necessário que se analise esta arena como fundamental, pois é no local onde a governança climática se exerce (BULKELEY *et al.*, 2009). Igualmente, além de potencial causador, o local possui papel fundamental em razão de estar próximo de onde os impactos da mudança climática ocorrem de fato, possuindo potencial para proceder com a implementação de ações que envolvem mitigação e adaptação (PUPPIM DE OLIVEIRA, 2009).

Como forma de reforçar a relevância dos governos locais na ação climática, diversos documentos têm sido firmados com a consideração do papel dos atores locais nesta empreitada. Enquanto uma das maiores organizações científicas-políticas para consultas técnicas sobre as mudanças climáticas, o *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC), integrante da estrutura da ONU, no relatório *Climate Change 2014: Synthesis Report*, além de trazer diversos dados sobre as mudanças observadas e suas causas, discute o papel dos atores no enfrentamento às mudanças climáticas, especificamente quanto à adaptação (IPCC, 2014).

O governo local, ao lado do setor privado, é cada vez mais reconhecido como crítico para o progresso da adaptação, considerando o papel que exerce na ampliação da adaptação de comunidades, famílias e sociedade civil, além do gerenciamento de informações e financiamento de riscos (IPCC, 2014).

Por outro lado, seguindo as diretrizes de tornar as mudanças climáticas um assunto local, no documento *Lessons from a decade of emissions gap assessments*²⁰, lançado no âmbito da UNEP, Christensen e Olhoff (2019) relatam que mais de 7.000 cidades de 133 países e 245 regiões de 42 países, juntamente com mais de

²⁰ Lições de uma década de avaliações de lacunas nas emissões.

6.000 empresas, prometeram ações de mitigação, e que muitos destes atores estão envolvidos em ações de cooperação internacional.

Acompanhando a tendência de localizar debates globais, os compromissos internacionais têm inserido em suas diretrizes, ainda que de forma incipiente, a atuação conjunta com os atores não estatais e governos subnacionais enquanto uma medida colaborativa necessária para o enfrentamento às mudanças climáticas. Pode ser percebida essa tendência a partir de um comparativo entre dois dos principais documentos produzidos a partir de negociações para fortalecer, em nível global, a resposta às mudanças climáticas: o Protocolo de Kyoto e o Acordo de Paris.

Em consideração à escala local deste problema global, relativizando a perspectiva estadocêntrica contida no Protocolo de Kyoto²¹, o Acordo de Paris contém menções aos esforços que as autoridades subnacionais e comunidades locais devem empreender. Considera-se, no artigo 7, item 2, do Acordo de Paris, que a adaptação é um desafio global com dimensões subnacionais e locais e, conforme o artigo 11, item 2, os níveis locais e subnacionais devem ser considerados quando do desenvolvimento de capacidades; ainda, mencionam-se níveis subnacionais e locais quando da abordagem sobre a cooperação, como consta no preâmbulo do documento (UNFCCC, 2016).

Todavia, conquanto faça os devidos reconhecimentos ao papel exercido pelo nível local e subnacional no enfrentamento às mudanças climáticas, o documento insere as cidades e autoridades subnacionais enquanto “parceiros não partes” (UNFCCC, 2016). Assim, os entes subnacionais não possuem compromissos mandatários para com o Acordo de Paris. Nesse sentido, Sassen (2015) afirma que as cidades são componentes de fato do regime global de governança ambiental, mas não de direito.

Não obstante o status de componentes de fato, o não enquadramento dos atores subnacionais enquanto partes propriamente ditas do Acordo de Paris não têm impedido, em regra, a atuação dos governos locais na implementação de ações quanto ao enfrentamento das mudanças climáticas. As cidades e regiões vêm

²¹ Menciona-se a perspectiva regional e os “modelos locais” tão somente quando se trata da formulação de programas (UNFCCC, 1997).

demonstrando que estão engajadas e que exercem liderança na governança climática global (ACUTO, 2013).

Por um lado, é preciso considerar que, embora as forças exógenas sejam influentes, governos subnacionais criam prioridades e metas internas acerca das mudanças climáticas, considerando a participação em coalizões que aliam as estratégias de mitigação e adaptação à qualidade de vida e desenvolvimento sustentável. Por outro lado, iniciam ou mantêm iniciativas de mitigação porque oferecem oportunidades de redução de custos ou porque as organizações ambientais locais pressionam ou apresentam oportunidades que podem avançar importantes metas de desenvolvimento local (ANGUELOVSKI; CARMIN, 2011).

Da mesma forma, a ação climática também pode vir a ser motivada pela percepção ou experiência de uma ameaça, como as que são resultados de desastres naturais ou mudanças de temperatura, criando-se o objetivo de reduzir os riscos potenciais e a vulnerabilidade local; ainda, pode se falar no desejo de cumprir as agendas departamentais e municipais, demonstrar liderança e construir a imagem da cidade em arenas nacionais, regionais ou internacionais (ANGUELOVSKI; CARMIN, 2011).

Exercer a liderança e localizar essa agenda, no entanto, não é uma tarefa simples e executada a partir de modelos ideais. Ao passo que se afirma que os atores subnacionais são essenciais nessa tarefa, considera-se que os impactos de mitigação provocam ainda são limitados e mal documentados (CHRISTENSEN; OLHOFF, 2019). A indisponibilidade dos dados, posse por empresas que não os tornam públicos e existência de lacunas, por exemplo, são problemas que estão presentes quando se pensa em criar um modelo localizado de redução das emissões de gases de efeito estufa (BULKELEY *et al.*, 2009).

Diversas limitações podem ser elencadas na atuação dos governos subnacionais quanto à agenda climática. Anguelovski e Carmin (2011, p. 4), em estudo que enfatiza o papel das cidades, sustentam que os governos locais geralmente carecem de apoio político, recursos financeiros e humanos e outras formas de capacidade quando buscam mitigação e adaptação.

Estas carências podem ser fatores limitantes mesmo quando o governo local integra um país não desenvolvido ou em desenvolvimento. Ainda que os governos

nacionais declaram a importância da ação climática e apreciam o desempenho de papéis pelos níveis subnacionais, nem sempre o discurso vem acompanhado de recursos (ANGUELOVSKI; CARMIN, 2011).

Ao passo em que as oportunidades podem motivar a participação subnacional, os fatores limitantes podem reduzir a sua atuação. Há diversos fatores que se propõem a explicar o menor ou maior engajamento dos atores subnacionais e até mesmo o não engajamento. Qi *et al.* (2008), com o objetivo de criar um modelo conceitual para explicar o engajamento climático subnacional, utiliza das dimensões da motivação, poder e capacidade, da mesma forma que considera que a ação pode ser afetada por incentivos e restrições.

Em síntese, Qi *et al.* (2008) entendem que estas variáveis abordam os seguintes aspectos: a motivação diz respeito à expressão coletiva dos funcionários-chave do governo e preocupação com o desenvolvimento econômico; o poder, por sua vez, determina a quem o governo responde e como responde, além de definir o que o subnacional pode fazer e o quanto pode; a capacidade, por fim, alia-se ao poder, referindo-se à consciência e capacidade técnica.

Ainda, os autores elencam que os incentivos, como a existência de leis e regulamentos estabelecidos pelos níveis superiores de governo e os aportes financeiros, bem como as restrições, a exemplo das estruturas políticas, legais, administrativas e sociais, podem afetar as ações dos governos locais em mudanças climáticas (Qi *et al.*, 2008).

Desta forma, pode-se visualizar que, sendo uma agenda enfrentada por atores plurais, a pauta das mudanças climáticas requer ações de natureza multinível. Todavia, como será abordado na seção seguinte, essas ações podem ser dialogadas ou não entre esses níveis, o que pode potencializar os esforços ou até mesmo gerar contradições e conflitos entre os atores. A governança multinível, nesse sentido, é uma lente teórica que pode proporcionar uma perspectiva sobre como estes atores se comportam na persecução da agenda proposta.

3.3 GOVERNANÇA CLIMÁTICA: PERSPECTIVA MULTINÍVEL

A mudança climática é um problema causado localmente que, no entanto, se acumula e torna-se um problema global e com impactos globais experimentados localmente, sendo considerado glocal; exige, assim, uma solução de governança multinível (GUPTA *et al.*, 2007). Em se tratando de uma questão que se estende para além das fronteiras, além de ser importante a ação climática por meio do engajamento isolado dos atores, é igualmente relevante compreender, quando a ação se dá por meio da integração em ações multiníveis, se existe diálogo entre as ações praticadas e como se caracteriza o diálogo entre os atores que desempenham papéis na política climática.

Tal análise se torna relevante considerando que, como visto, a ação climática não é mais objeto apenas da política do Estado, é preciso considerar que “[...] enquanto as políticas nacionais e internacionais costumam ter uma relação simbiótica, as políticas locais têm uma força motriz diferente e muitas vezes assumem dimensões diferentes” (GUPTA *et al.*, 2007, p. 146). Deste modo, os governos subnacionais podem não visar apenas implementar a política nacional, podendo agir de modo a complementar ou até mesmo contradizer a política nacional.

Ainda, dentre os diversos desafios existentes para a ação multinível, podem haver contradições e prejuízos entre as políticas de mitigação e adaptação (ANGUELOVSKI; CARMIN, 2011). As políticas de mitigação às mudanças climáticas, que procuram reduzir o aquecimento global a longo prazo, podem ser complementares às estratégias de adaptação, que visam proteger as comunidades locais de perigos repentinos e imediatos; no entanto, é também possível conceber cenários em que os objetivos de mitigação e adaptação podem conflitar entre si (HAMIN; GURRAN, 2008).

Nesse sentido, Gupta *et al.* (2007, p. 146) afirmam que “é vital compreender os processos da política em todos os níveis e como eles se alimentam um no outro. Ver as políticas ocorrendo dentro de “contêineres territoriais aninhados” seria errar o ponto”. Desta forma, é preciso considerar as diferentes influências em cada nível, da mesma forma quanto às especificidades da dinâmica política, onde as oportunidades para a ação podem se dar de maneiras diversas e em diferentes momentos. Ainda,

os instrumentos de política disponíveis nos diferentes níveis são diferentes; e a exigência da política também é conseqüentemente diferente (GUPTA *et al.*, 2007).

Discutindo-se a emergência de atores e arranjos na política climática global, a governança é uma das lentes que podem ser úteis para observar como estes atores se comportam e quais dinâmicas ocorrem entre eles. Um conceito em nível abstrato disseminado por Rosenau (1997) diz respeito à consideração da governança enquanto “[...] esferas de autoridade em todos os níveis da atividade humana, que equivalem a sistemas de regras em que os objetivos são perseguidos por meio do exercício do controle” (ROSENAU, 1997, P. 145).

Para este estudo, que se propõe investigar a ação internacional de governos subnacionais por meio da formação de coalizões, no âmbito da agenda climática, a abordagem sobre a teoria da governança pode auxiliar a melhor compreender as oportunidades e desafios que podem ser visualizados a partir das dinâmicas que estes atores realizam. Isto porque, embora as ações isoladas dos atores subnacionais possam ser analisadas a partir da ótica dos governos, a ação climática global integra uma agenda que, como visto, não se insere exclusivamente na perspectiva governamental.

Nesse sentido, considerando a maior abertura proporcionada aos atores que atuam no enfrentamento às mudanças climáticas, incluindo os níveis locais, a noção de governança é entendida como crucial para a eficácia da realização de um planejamento e ação climática: mitigação e adaptação exigem medidas tomadas pelos atores internacionais e nacionais, mas grande parte das iniciativas devem ser planejadas e implementadas em nível local (ANGUELOVSKI; CARMIN, 2011).

Ao adotar a perspectiva da governança, considera-se que esta, embora seja norteadada por comportamentos intencionais, atividades pautadas em objetivos e sistemas de regras, tal como os governos, engloba também “[...] atividades apoiadas por objetivos compartilhados que podem ou não derivar de responsabilidades legais e formalmente prescritas e que não dependem necessariamente da polícia poderes para superar o desafio e obter conformidade” (ROSENAU, 1992, P. 4).

Enquanto a análise de governo sugere a existência de atividades apoiadas pela autoridade formal, com uso dos poderes da polícia para assegurar a implementação de políticas, a governança abrange também a ação não

governamental e informal, formando “um sistema de regras que é tão dependente de significados intersubjetivos quanto constituições e regulamentos formalmente sancionados” (ROSENAU, 1992, P. 4).

Da mesma maneira, ao analisar a agenda climática global, considera-se que, em se tratando de fenômeno que não observa limites objetivos ou de ordem subjetiva, necessita-se de maior abertura quanto às ações possíveis e atores participantes, sendo este o espaço onde a governança adentra, tendo em vista que:

[...] em um mundo turbulento e cada vez mais interdependente, onde o que acontece em um canto ou em um nível pode ter consequências para o que ocorre em todos os outros cantos e níveis, parece um erro aderir a uma definição estreita em que apenas instituições formais no nível nacional e os níveis internacionais são consideradas esferas de autoridade relevantes” (ROSENAU, 1997, P. 144)

Desta forma, a concepção de governança é mais ampla que a de governo e pode vir a ser uma lente teórica contributiva para a investigação pretendida neste estudo, que diz respeito à ação de governos subnacionais estaduais, de forma voluntária e suplementar à saída de um Estado, em cumprimento às metas estabelecidas pelo Acordo de Paris.

A discussão sobre a governança climática, para Okereke e Bulkeley (2007), possui duas linhas teóricas principais: a teoria dos regimes e a análise da governança global; enquanto a primeira corrente teórica possui uma visão mais tradicional e que remete à perspectiva estadocêntrica, a governança global, partindo da crítica ao modelo dos regimes, prega o reconhecimento dos atores subnacionais e não estatais.

Considerando a governança global climática enquanto modelo que se propõe a corrigir as supostas falhas da teoria dos regimes, Okereke e Bulkeley (2007) destacam que essa correção se dá porque (1) a terminologia “governança” capturaria mais fenômenos que a ideia de “cooperação internacional”, propagada pela teoria dos regimes; (2) a governança global consegue ter como foco os interesses e motivações diversas, em contraposição às limitações que são trazidas pela escolha racional; (3) na governança global se pode enfatizar as interações entre os diferentes níveis de governo, do local ao internacional, e também compreender o

vínculo a partir de questões e; (4) considera a relevância da sociedade civil global na política climática internacional.

Ressalvadas as devidas especificidades relacionadas à agenda, a governança climática parte destes pressupostos elencados. Como mencionado em seções anteriores, o enfrentamento às mudanças climáticas precisa ocorrer de maneira multifacetada e multiescalar, ou seja, requer a utilização de estratégias diversificadas e ação plural. A governança multinível se propõe a analisar esta pluralidade. No entanto, é importante registrar que, considerando a complexidade e mutabilidade dos problemas relacionados às mudanças climáticas, não se pode falar em soluções ótimas (OSTROM, 2009).

Notadamente quanto à pluralidade de atores, ao abordar a ação de diversos entes estatais e não estatais na agenda das mudanças climáticas, depara-se com o problema enfatizado pela teoria convencional da ação coletiva²². Todavia, mesmo que não se possa esperar um sistema policêntrico eficaz no futuro próximo (OSTROM, 2009), a abordagem policêntrica possui vantagens, considerando que ela:

[...] incentiva esforços experimentais em vários níveis, bem como o desenvolvimento de métodos para avaliar os benefícios e custos de estratégias específicas adotadas em um tipo de ecossistema e compará-los com os resultados obtidos em outros ecossistemas. Um forte compromisso em encontrar maneiras de reduzir as emissões individuais é um elemento importante para lidar com as mudanças climáticas. A construção de tal compromisso e a confiança de que outras pessoas também estão assumindo a responsabilidade podem ser realizadas de forma mais eficaz em unidades de governança de pequena e média escala que estão conectadas por meio de redes de informação e monitoramento em todos os níveis (OSTROM, 2009, P. 39).

Nesse sentido, incluir novos atores no debate sobre mudanças climáticas significa democratizar o debate e possibilitar que sejam criadas soluções pensadas de baixo para cima, retirando do Estado a exclusividade de atuação. A abordagem

²² Ostrom (2009) aborda que a aplicabilidade da teoria convencional é considerada óbvia por muitos estudiosos e questiona se esta seria a melhor base teórica para progredir quanto à redução substancial das emissões de gases de efeito estufa e tomar outras ações para reduzir a ameaça de danos massivos provocadas pelas alterações climáticas. Elenca dois motivos para questionar a confiabilidade apenas na teoria convencional: a fraqueza do suporte empírico para a teoria convencional de ação coletiva quanto aos dilemas sociais ambientais de pequeno a médio porte e a existência de múltiplas externalidades em escalas pequenas, médias e grandes dentro da externalidade global.

para além dos Estados se faz necessária considerando que “a complexidade, a abrangência, os riscos e a multiplicidade de agentes envolvidos nas soluções necessárias exigem políticas que desafiam os sistemas geopolíticos tradicionais” (MACEDO, 2017, P. 57).

Especificamente quanto à governança multinível das mudanças climáticas, esta sugere uma abordagem *bottom-up*, questionando a centralização dos Estados nos processos decisórios (*top-down*) e propondo outras formas de enfrentar a questão. Para Anguelovski e Carmin (2011, p. 3), a definição de governança climática se refere às “maneiras pelas quais os atores e instituições públicos, privados e da sociedade civil articulam as metas climáticas, exercem influência e autoridade e gerenciam os processos de planejamento e implementação do clima”.

A governança climática não deve ser compreendida apenas como a soma de atores, considerando que sofre e impõe influências entre suas instâncias e também dentro delas. Tendo em vista a pluralidade de atores agindo no cumprimento da agenda, debater o tipo de governança adequada não deve ser o centro da questão, mas sim pensar em desenvolver políticas simultâneas e em multiníveis de modo mais efetivo (GUPTA *et al.*, 2007).

Desafiando a governança global climática, Hurrell e Kingsbury (1992) questionam se um sistema político fragmentado e muitas vezes altamente conflituoso, composto por diversos estados soberanos e vários outros atores, pode atingir os altos níveis de cooperação e coordenação de políticas necessários para gerenciar os problemas ambientais em escala global. Atendo-se à cooperação e coordenação de políticas, há um necessário debate sobre diálogos e colaborações em sistemas multiníveis.

Gary Marks (1992) fez uso da expressão governança multinível, pela primeira vez, para capturar os desenvolvimentos na política estrutural da União Europeia, após a grande reforma de 1988; em seguida, o próprio Marks e outros analistas desenvolveram o conceito para ser aplicado para além da tomada de decisão na União Europeia (MARKS, 1992, *apud* BACHE; FLINDERS, 2004).

Nos moldes propostos por Gary Marks, no trato das políticas de coesão da União Europeia, a teoria da governança multinível propunha que a esfera do Estado fosse ultrapassada e incluísse, em colaboração horizontal e vertical, governos no

nível supranacional, nacional, regional e local (MARKS, 1992, *apud* BACHE; FLINDERS, 2004). A ascensão do nível subnacional, aliada ao reconhecimento da importância das redes de políticas, estimularam a concepção inicial de governança multinível nos estudos da União Europeia (BACHE; FLINDERS, 2004).

A governança multinível, conforme explicado por Hooghe e Marks (2003), pode ser dividida em dois níveis que tratam, respectivamente, da dispersão de autoridade para as jurisdições e existência de jurisdições especializadas para resolver problemas específicos. Trazendo a distinção entre estes tipos de governança multinível, no intento de enfrentar as críticas sobre o excesso de debates sobre os relacionamentos verticais, Bache e Flinders (2004. P. 200) sustentam que:

A distinção entre a governança multinível dos Tipos I e II fornece uma ferramenta heurística útil para desconstruir e refinar argumentos nessa área. Enquanto o Tipo I evita a hierarquização de autoridade, o Tipo II direciona a atenção para os relacionamentos entre os atores organizados em níveis territoriais distintos e diferentes, que em algumas circunstâncias podem ser apropriados e vantajosos.

Transportando esta divisão para a agenda climática, tem-se que a abordagem da governança multinível investiga a participação dos múltiplos atores no regime de mudanças climáticas, combinando as ações dentro dos níveis e as múltiplas jurisdições existentes (BETSILL; BULKELEY, 2006). No debate sobre as mudanças climáticas, essa divisão também é relevante, principalmente para o escopo desta investigação, que analisa a colaboração em termos de políticas de enfrentamento às mudanças climáticas.

Podendo dizer respeito tanto à abordagem do desenvolvimento de redes como quanto à relação entre diversos níveis dentro do Estado, a governança multinível tem sido um processo analisado em termos de (a) divisões de responsabilidades e a partilha de competências entre e entre níveis/esferas de governança; (b) recursos que são mobilizados vertical e horizontalmente por meio desses diferentes conjuntos de relações; e (c) maneiras pelas quais as ideias e normas são aprendidas, compartilhadas e contestadas nesses processos (BULKELEY, 2010).

Bulkeley *et al.* (2009) afirmam que as capacidades locais e o planejamento para enfrentar as mudanças climáticas são afetadas pelas relações entre municípios, autoridades regionais e governos nacionais e entre as diferentes agências e divisões políticas dentro dos governos municipais, o que denomina, respectivamente, de colaboração vertical e horizontal. Essas colaborações são a essência da governança multinível e, conforme Kern e Alber (2009) sustentam, quando combinadas ambas as colaborações, é possível haver um arranjo multinível efetivo.

Kern e Alber (2009), da mesma maneira que Bulkeley *et al.* (2009), dividem em horizontais e verticais as formas de colaborações dos modelos de governança climática em sistema multinível. Bache e Flinders (2004, P. 101), apropriando-se da mesma divisão, explicam que:

Em uma política multinível, a coordenação tem dimensões horizontais e verticais e, portanto, deve ser vista como o gerenciamento de matrizes complexas. Conseqüentemente, os métodos formais de coordenação das relações intergovernamentais em uma política multinível podem ser horizontais (por exemplo, concordatas e acordos entre unidades nacionais ou subnacionais) e / ou verticais (ou seja, concordatas e acordos entre unidades organizadas em diferentes níveis territoriais).

O nível horizontal diz respeito a uma forma de autogoverno dentro de sistemas multiníveis, o que inclui a colaboração entre cidades e regiões e, quando as cidades colaboram horizontalmente, podem levar ao estabelecimento de redes de cidade nacionais e transnacionais (KERN; ALBER, 2009). Por sua vez, Bulkeley *et al.* (2009), abordando a colaboração vertical, afirmam que há funções que são responsabilidades das autoridades locais, nacionais e internacionais, ao passo que, no nível da cidade, alguns setores ficam sob o encargo das cidades enquanto outras importantes funções raramente são remetidas aos governos das cidades.

Logo, para a questão da adaptação, por exemplo, a colaboração vertical se faz necessária, considerando que o nível do governo central frequentemente é quem adota as suas medidas (BULKELEY *et al.*, 2009). Ademais, Kern e Alber (2009) afirmam que o escopo de atuação dos municípios quanto às mudanças climáticas depende da posição do governo local no sistema multinível nacional.

Especificamente quanto à relação existente com a dimensão nacional, é relevante entender, em cada nação, como se dá a relação multinível em se tratando

de políticas de mudanças climáticas. No que diz respeito às possíveis formas como a colaboração vertical pode ser organizada, considerando o papel do nível nacional na governança climática, o quadro 1 sintetiza os principais elementos de cada forma. Vejamos:

Quadro 1: Modos de governança climática urbana em sistemas multiníveis.

MODOS DE GOVERNANÇA CLIMÁTICA URBANA EM SISTEMAS MULTINÍVEIS: COLABORAÇÃO DENTRO DO ESTADO-NAÇÃO

	Horizontal	Vertical		
	Autogoverno	Habilitação	Provisão	Uso de autoridade
Ações	Compartilhar competências.	Facilita, orienta e dissemina conhecimento sobre boas práticas.	Criação de capacidade a partir da oferta de serviços.	Lança mão de regulação e intervém diretamente.
Principais meios de execução	Estabelecimento de redes nacionais e transnacionais.	Criação de diretrizes e guias, sistemas de <i>benchmarking</i> e certificações voluntárias.	Esquemas e programas de financiamento e investimento.	Meios legais de imposição de requisitos para a política climática local.

Fonte: elaboração pelo autor, a partir de Kern & Alber (2009).

Enxerga-se, a partir das maneiras de agir e meios utilizados pelo nível nacional na governança em sistemas multiníveis, a existência de uma escala que parte de mecanismos sem intervenção, perpassando por meios menos interventivos para, ao final da escala, considerar as intervenções diretas e das quais cabe pouca negociação no nível local. Nesse contexto, para a governança mantém-se a

importância contínua dos Estados, mas também se dá atenção a outros níveis e atores e a maneira como as sociedades e os sistemas políticos são dirigidos, as decisões autorizadas são tomadas e os resultados alcançados tornam-se de interesse primário (BACHE; FLINDERS, 2004).

Essa análise demonstra que o nível nacional não pode ser desconsiderado quando da análise da governança climática no nível local. Bache e Flinders (2004) argumentam que a governança envolve o exercício da autoridade e a necessidade de que se olhe "para cima", com obediência às autoridades às quais se responde; todavia, se amplia a análise para englobar processos de rede e uma variedade de esferas de autoridade, pelo que as relações de autoridade são reconcebidas.

Por outro lado, considerando que “arranjos eficazes em vários níveis dependem de uma combinação frutífera de colaboração horizontal e vertical” (Kern & Alber, 2009, p. 15), surge a indagação se as coalizões, enquanto forma horizontal de colaboração, relacionam-se com o nível nacional, considerando aspectos da colaboração vertical. É possível compreender a existência de governança multinível, nos termos de colaboração horizontal e vertical, em relação à uma aliança de entes subnacionais que atuam quanto à agenda de políticas de mudanças climáticas?

Como proposta deste estudo, que analisa a atuação de uma coalizão subnacional norte-americana e considerando a sua posição como maior poluente histórico, tendo em vista as emissões de gases de efeito estufa acumuladas desde 1850, segundo dados da Climate Watch²³, os Estados Unidos da América foi o país escolhido para esta investigação.

Nesse sentido, trazendo os EUA para a discussão centralizada neste capítulo, é sabido que as dimensões apontadas encontram no federalismo norte-americano diversas especificidades, podendo potencializar ou atenuar as oportunidades, desafios e tensões ordinárias encontradas na atuação subnacional em questões globais. Considerando o enfrentamento às mudanças climáticas enquanto questão global e local, é importante compreender a discussão acerca da atuação internacional dos governos estaduais dos EUA.

²³ Os dados são computados considerando o intervalo entre 1850 e 2016, onde os Estados Unidos da América ocupam o 1º lugar, com a soma de 572,578 milhões de toneladas de CO², seguido pela China, que possui o acumulado de 283,790 milhões de toneladas de CO² e da Rússia, com o total de 184,224 milhões de toneladas de CO² em emissões (WRI BRASIL, 2019).

3.4 ATUAÇÃO INTERNACIONAL DOS ESTADOS NORTEAMERICANOS

Conforme debatido em linhas anteriores, a ação de entes diversos do Estado em questões internacionais tem suscitado, ao lado de evidentes oportunidades, diversos desafios, limitações e, eventualmente, tensões. Especificamente quanto aos Estados Unidos da América, os governos estaduais têm realizado atividades internacionais importantes, incluindo a implementação de políticas climáticas oriundas do regime internacional (EATMON, 2009).

Considerando a dinâmica interna dos Estados Unidos da América, esta seção parte dos seguintes questionamentos: como é compreendida a participação de governos estaduais em assuntos internacionais e quais as possibilidades e limites desta atuação? Como o modelo federalista norteamericano prevê as relações entre governo federal e governos estaduais para a condução dos interesses domésticos em relação à política internacional?

Esta seção se debruça sobre a compreensão de como pode ser verificada atualmente, nos Estados Unidos da América, a alteração da dinâmica dos atores para inserir os governos estaduais em questões internacionais. Para analisar a autonomia e capacidade dos governos estaduais e o debate constitucional sobre estes papéis, inicia-se com uma breve investigação histórica sobre o trato do tema e, em seguida, verifica-se as disposições constitucionais sobre o tema.

Em razão de ser o documento que contém as diretrizes acerca da organização política e administrativa do Estado, analisar o debate constitucional é essencial para os propósitos desta investigação. Para a compreensão dos papéis desempenhados pelo Estado e governos estaduais, o relato histórico traz as bases dos embates e discussões verificadas na atualidade.

A Constituição dos Estados Unidos da América foi escrita em 1787, ratificada no ano seguinte e está em operação desde 1789. Seguida das Convenções de Annapolis, em 1786, a Convenção Constitucional ou Convenção da Filadélfia, reunião realizada entre 25 de maio e 17 de setembro do ano de 1787, foi a ocasião onde a Constituição foi deliberada substituindo os Artigos da Confederação e a União Perpétua (HAMILTON; MADISON; JAY, 2005).

Os “Artigos da Confederação”, primeiro documento firmado após a independência, eram vigentes durante o modelo confederado. A Confederação consistiu na primeira forma de Estado após a independência, instituindo-se um formato que limitava o governo nacional, motivado pela desconfiança em se formar um governo nacional forte e que pudesse diminuir o poder dos estados. O artigo II do referido documento mencionava que “cada estado retém sua soberania, liberdade e independência, e todo poder, jurisdição e direito que não é por esta confederação expressamente delegado para os Estados Unidos no Congresso reunido”²⁴ (ARTICLES OF CONFEDERATION, 1781).

Conquistando a independência dos britânicos, os governos estaduais visualizaram a necessidade de unirem-se, firmando, por meio de documento, uma série de compromissos relativos ao novo governo nacional. Surgem os Artigos da Confederação, que “acompanhando o receio dos estados de verem sua autonomia e independência dissolvidas por um governo altamente centralizado, estabeleceu um modelo de confederação de estados soberanos e autônomos, comum governo nacional com poderes extremamente limitados” (PRADO, 2013, p. 224).

Os Artigos da Confederação traziam disposições que confirmavam a unificação necessária dos estados, mas que, por outro lado, continuavam independentes em relação ao governo federal, visto que este não tinha poder para interferir nos assuntos individuais de cada estado (PRADO; LOPES, 2019). A necessidade de reformulação surgiu a partir das evidências práticas da fragilidade do modelo, principalmente no tocante à falta de unidade e coesão entre o nível dos estados.

No ano anterior à formulação da Constituição, no 10º (décimo) aniversário da Declaração da Independência e 3º (terceiro) ano da existência de uma “nova Nação”, diversos líderes políticos americanos (incluindo “Os Federalistas” Alexander Hamilton, John Jay e James Madison) entenderam que pouco havia a comemorar, considerando que algo estava errado e que havia uma grande crise na Nação (BERKIN, 2002). A crise, enfrentada no contexto de vigência dos Artigos da

²⁴ No original: “ARTICLE II. Each State retains its Sovereignty, freedom and independence, and every Power, Jurisdiction and right, which is not by this confederation expressly delegated to the United States in Congress assembled” (ARTICLES OF CONFEDERATION, 1781).

Confederação, demonstrou que este documento era insuficiente diante do novo cenário pós-independência.

Com a independência dos Estados Unidos da América, uma série de benefícios foi esperada e as ex-colônias, agora estados, detinham diversos direitos em relação aos cidadãos, garantidos a partir da elaboração de constituições estaduais; todavia, ao lado do fim da opressão britânica, também chegou ao fim a proteção que era fornecida pelos colonos (BERKIN, 2002). Uma série de problemas domésticos, relacionados principalmente à economia nacional e relações interestatais, evidenciaram a necessidade de rever as dinâmicas políticas dos Estados Unidos da América.

No ano de 1785 existia um cenário de conflito e caos, considerando que havia 13 (treze) sistemas mercantis independentes e, a despeito da chamada para o estabelecimento de cooperação comercial, em 1785 e 1786 estes “convites” para cooperar foram enxergados com resistência, suspeita e desinteresse: a solução para esses e outros problemas pareceria, para os americanos modernos, ser uma tarefa do governo nacional (BERKIN, 2002).

A construção e ratificação da Constituição, que resultou das tentativas de “consertar” os problemas que surgiram após a vigência dos Artigos da Confederação, no contexto da Guerra da Independência (1775-1783), propôs a existência de um governo central, marcando o modelo federalista. Na Convenção Constitucional foi firmado o compromisso de inserir, ao lado dos 13 (treze) estados, um governo nacional forte, mas que não viesse a comprometer a autonomia dos entes subnacionais (BERKIN, 2002).

Esta ideia foi transformada em proposta constitucional, dando início à discussão acerca dos impactos que o novo projeto traria para os Estados Unidos da América, principalmente no que diz respeito à soberania e autonomia dos Estados-membros. Os debates mais categóricos, neste processo, foram (e continuam sendo, com diversas nuances) acerca das novas dinâmicas relacionais que passariam a ocorrer entre o nível dos estados e o nível federal, considerando as disposições da Constituição ratificada.

Emergindo o federalismo em substituição à Confederação, os defensores do *status quo* passaram a questionar em que medida o modelo federalista proposto

limitaria a ação dos governos estaduais. A emergência da Constituição origina-se no debate sobre o fortalecimento do Estado *versus* autonomia dos governos subnacionais. Esse embate passou a ser visualizado de forma ainda mais intensa, considerando que a Constituição, ratificada em 1788, trouxe consigo uma dinâmica de compartilhamento de funções entre o nível federal e dos governos estaduais, embora a soberania seja centralizada na figura do Estado.

Os antifederalistas, contrapondo-se à centralização do poder em um único ente, problematizavam as supostas consequências que este modelo poderia apresentar; todavia, conforme Gerston (2007, p. 29), estes eram “combatidos por outros que temiam que um governo nacional fraco seria a sentença de morte para uma jovem nação que mal havia sobrevivido intacta a uma precária primeira década”²⁵. No processo da Convenção Constitucional, as oposições entre federalistas e antifederalistas foram protagonistas, inclusive determinando a posição dos estados pela ratificação ou não da Constituição.

Após os primeiros estados ratificarem a Constituição, iniciaram-se as divulgações de posicionamentos opostos à implantação do modelo federalista, ensejando a necessidade de propor a realização de uma revisão dos termos ali previstos, como forma de condicionar-se a aprovação por parte de alguns estados. Dessa forma, “com o acirramento do debate, a possibilidade de não se conseguir a aprovação da ratificação pelo mínimo acordado ganhava mais força e, como resultado disto, observou-se uma alteração nos termos do debate com a possibilidade de se discutir a inclusão de emendas constitucionais” (PRADO, 2013, p. 80).

Dentro do processo de ratificação, no intento de equilibrar interesses, foram feitas diversas emendas à Constituição dos Estados Unidos da América, com o intuito de equilibrar esses interesses. O objetivo era que, para não haver a reprovação absoluta da proposta e fosse alcançado o número mínimo de nove aprovações, para o quórum de dois terços da maioria, os Estados-membros recomendassem emendas, estas que possuíam interesses principalmente dos

²⁵ No original “The Anti-Federalists were countered by others who fretted that a weak national government would be the death knell to a young nation that had barely survived a precarious first decade intact” (GERSTON, 2007, P. 29).

antifederalistas. Foram apresentadas recomendações de emendas por seis dos Estados-membros que ratificaram a Constituição (HAMILTON; MADISON; JAY, 2005).

A ratificação fez com que os Estados Unidos da América, a partir de então Governo Federal, passasse a ter poder direto sobre os indivíduos da mesma forma como os governos estaduais, contando o nível federal com a soberania e os governos estaduais com a autonomia de tratar determinadas questões sem a interferência do primeiro. Esse sistema político, consolidado com a Constituição, veio à tona ao lado de poderes que compõem a estrutura do governo federal, sendo estes o poder executivo, legislativo e judiciário, um arranjo político para assegurar a governança centralizada (GERSTON, 2007).

Em substituição ao modelo confederado, a Constituição traz arranjos que pretendem o funcionamento eficiente e pleno do Estado sem, todavia, haver interferências excessivas nos governos estaduais e na forma como estes conduzem os seus interesses. De todo modo, se, por um lado, defende-se a ampliação de poderes do governo federal, outra corrente defende a maior autonomia dos governos estaduais. Mas por qual razão estes últimos devem ter seus interesses resguardados?

A proteção dos interesses dos governos estaduais, no modelo federalista, possui ao menos 3 (três) benefícios que podem ser elencados: diminuir a probabilidade de tirania federal, aumentar o governo democrático, ao fornecer um governo que seja mais próximo do povo e, por fim, permitir que os estados sejam laboratórios para a execução de novas ideias (CHEMERINSKY, 2020).

Detalhando-se estes possíveis benefícios, é possível perceber que:

A primeira justificativa para proteger os estados de intrusões federais é que a divisão do poder verticalmente, entre os governos federal e estadual, diminui a chance de tirania federal [...]. A segunda é que, um valor frequentemente invocado pelo federalismo é que os estados estão mais próximos das pessoas, sendo mais propensos a responder às necessidades e preocupações públicas [...]. Por fim, uma terceira justificativa é que o federalismo deve ser protegido porque, a partir dele, os estados podem servir como laboratórios de experimentação [...] entender os estados como servem como laboratórios para o desenvolvimento de novas ideias sociais, econômicas e políticas (CHEMERINSKY, 2020, PP. 131-132).

Por outro lado, McMillan (2012) afirma que o sistema dos EUA incentiva as inovações políticas, considerando que os seus governos subnacionais são laboratórios de democracia que podem tentar, de diversas maneiras, representar melhor os interesses de seus cidadãos e solucionar seus problemas; ainda, o autor elenca vantagens como a capacidade de promover a participação política e proteger as liberdades individuais.

Diante do importante papel que é creditado aos governos estaduais, sendo um dos atores protagonistas do debate federalismo *versus* antifederalismo, da mesma forma como é relevante a salvaguarda de seus interesses, é importante compreender como a Constituição, enquanto norma de maior hierarquia nos Estados Unidos da América, previu a delimitação de funções, especificamente no que diz respeito aos temas correlatos à política internacional. A quem foi atribuída a competência? Que meios existem para a ação e quais são as áreas de atuação internacional? Quais os limites para o governo federal e governos estaduais? Este aspecto é relevante para entendermos os limites à adesão da USCA ao Acordo de Paris.

As perguntas acima podem ser enfrentadas por meio da interpretação das normas constitucionais. Na literatura, as discussões centram-se em duas correntes, repetindo a dicotomia federalistas e antifederalistas. Situando o debate, para a corrente antifederalista, na maioria dos casos os governos estaduais e locais americanos não possuem autoridade legal, capacidade ou relações internacionais interessantes (BLASE, 2003). Para esta corrente, em não havendo disposição clara constitucional tratando da autonomia dos governos estaduais para celebrar tratativas e atuar no plano internacional, a competência seria tão somente do Estado.

Ainda, a definição contida nos artigos I e II da Constituição, no sentido de serem os assuntos externos de primazia do Presidente e do Congresso, estaria claro que o poder compete ao nível do Estado. A centralidade do tema fora dos domínios dos governos estaduais partiria de uma interpretação literal da Constituição, que não designou claramente a estes a competência de participar da política internacional. Gerston (2007) sustenta que esta cláusula seria “elástica”, devido à falta de limites claros.

Do outro lado, há a corrente que, interpretando o teor da Constituição de uma forma menos rígida, encontra mecanismos que permitem enfrentar a centralidade do Estado para as relações internacionais. As disposições constitucionais não proibiriam a atuação dos governos estaduais, mas sim estabeleceram limites, não sendo designada na Constituição a exclusão da possibilidade. Esta corrente apropria-se das lacunas acerca das definições claras de limites e interpreta-os a favor da atuação dos governos estaduais nas relações exteriores em algum grau de amplitude, mas não de maneira ilimitada.

De maneira expressa, o artigo I, seção 10, da Constituição, estabelece as restrições para a atividade estadual, dispondo que “nenhum estado poderá participar de tratado, aliança ou confederação”. Esta disposição demonstra que o limite de atuação dos estados foi explicitado quando da atuação internacional, adotando-se a perspectiva federalista de negar aos governos estaduais determinados poderes (UNITED STATES CONSTITUTION, 1787).

Ainda, o artigo I, seção 10 da Constituição, dispõe que “Nenhum Estado poderá, sem o consentimento do Congresso, lançar qualquer direito de tonelagem, manter em tempo de paz exércitos ou navios de guerra, concluir tratados ou alianças, quer com outro Estado, quer com potências estrangeiras, ou entrar em guerra, a menos que seja invadido ou esteja em perigo tão iminente que não admita demora” (UNITED STATES CONSTITUTION, 1787). Assim, a ação internacional de governos estaduais está relacionada à competência do Estado e do Congresso.

As interpretações menos restritivas entendem que, embora a Constituição define que a competência de ação internacional é do nível do Estado, não há proibição para que os governos estaduais, em seus limites, atuem no plano internacional (KINCAID, 1999). O governo nacional é o principal ator, mas o envolvimento dos estados nesta área é permitido de acordo com a omissão de uma proibição nesse sentido.

Um debate importante nessa dicotomia soberania *versus* autonomia é a interpretação acerca da Décima Emenda, ratificada em meio ao debate federalista e antifederalista. Esta emenda dispõe que “os poderes não delegados aos Estados Unidos pela Constituição, nem proibidos por ela aos estados, são reservados aos estados respectivamente, ou ao povo” (UNITED STATES CONSTITUTION, 1787).

Logo, em existindo lacuna acerca dos poderes para agir em questões internacionais, esta disposição confirmaria que aos governos estaduais estariam reservados poderes, com as devidas limitações, de agir em termos de política internacional.

Discutindo a Décima Emenda, Blase (2003) afirma que o seu teor traz possibilidades para a atuação dos governos estaduais no plano internacional, especificamente no que diz respeito às atividades que lhe competem, de acordo com o texto da Constituição. Utilizar ações no plano internacional para cumprir com as responsabilidades constitucionais seria possível ao nível estadual, desde que não violasse as proibições expressamente contidas na Constituição.

Nesse sentido, embora o artigo I, da seção 10, autorize a formação de tratados e alianças por estados apenas com o consentimento do governo federal e do Congresso, sabe-se que esta não é a única maneira pela qual os governos subnacionais podem estabelecer contatos ou conduzir ações de política internacional.

Para Kincaid (1984), os estados não perderam totalmente seu lugar nas relações internacionais, e considera que diversas disposições da Constituição reconhecem as funções dos estados nas relações exteriores ou proporcionam-lhes certas liberdades e proteções. Além disso, onde o governo federal opta por não exercer sua autoridade constitucional, os estados costumam ser livres para exercer sua própria política.

O equilíbrio dos interesses federalistas e antifederalistas foram debatidos e, como produto, uma Constituição foi ratificada trazendo, de um lado, a personalidade jurídica do governo federal para atuar no plano internacional, em um movimento de “falar uma só voz internacionalmente”, mas que, por outro lado não priva os estados ou governos locais de atuarem neste plano (KINCAID, 1999).

A Constituição possui lacunas quanto ao tema, pois embora traga explicitamente importantes poderes de relações exteriores em um ou outro ramo do governo federal e negue importantes relações exteriores para os estados, ainda há poderes do governo que não são mencionados (HING, 2011). No caso do comércio exterior, a Constituição reserva poderes e papéis definidos para o Congresso, conforme consta no Artigo I, seção 8, da Constituição. Desta maneira, há a

incerteza constitucional de qual o papel que pode ser desempenhado pelos governos estaduais no trato de questões relacionadas à política internacional.

Kincaid (1999) afirma que a Constituição não especifica quais os limites da atuação externa do Estado ou o alcance dos governos estaduais, concluindo que este documento é vago e não elenca os assuntos que podem ser tratados por ambos os níveis. Nos dizeres de Prado (2013), todavia, “o modelo constitucional favorece certo grau de autonomia aos estados que se explica pelo desenho institucional norte-americano consolidado pela Constituição”. A incerteza é compreendida como um elemento positivo para os governos estaduais que querem realizar relações internacionais.

Esta análise, na prática, normalmente enseja a discussão no Congresso e na Suprema Corte dos Estados Unidos da América, enfrentando-se as tensões que surgem em casos concretos. Embora se entenda que os estados possuem alguma autonomia para atuar no cenário internacional, os limites são fixados pelo Congresso, regulando as atividades, e pela Suprema Corte, quando o caso é passível de análise da constitucionalidade das atividades internacionais de governos estaduais que, eventualmente, conflitam com as ações desenvolvidas pelo governo federal (PRADO, 2013).

A despeito das tensões existentes, principalmente em áreas que integram a agenda de interesses primários do Estado, é comum que os governos estaduais recorram às ações na política internacional para abordar os temas que lhe competem domesticamente, principalmente em se tratando de comércio e investimentos. Utilizando-se do favorecimento que o modelo e acompanhando uma tendência global, os estados norteamericanos têm avançado na atuação internacional em diversas agendas.

Considerando a temática ambiental e, especificamente, o enfrentamento às mudanças climáticas enquanto tema que integra a agenda internacional, é preciso considerar alternativas à ação individual dos governos estaduais norteamericanos em questões internacionais e, especificamente, em relação à pauta das mudanças climáticas. A atuação conjunta, somando esforços individuais, fornece uma alternativa às limitações que são encontradas na ação individual subnacional. A partir da análise da atuação da *U.S. Climate Alliance*, pretende-se verificar como

podem ser visualizadas as oportunidades, desafios e tensões quando da atuação em coalizão na agenda das mudanças climáticas nos EUA.

4 COALIZÕES E AÇÃO CLIMÁTICA: A ATUAÇÃO DA *U.S. CLIMATE ALLIANCE*

Este capítulo inicia-se inserindo o debate sobre coalizões e redes de governos subnacionais, compreendendo os motivadores para a sua formação, características, objetivos e desafios. Ademais, pretende-se discutir como a união de entes subnacionais pode funcionar como alternativa frente às incertezas acerca das competências para atuar em questões climáticas globais, especialmente abordando questões que possam iluminar o debate sobre a ação da *U.S. Climate Alliance* nos Estados Unidos da América.

Em seguida, realiza-se a descrição e caracterização do ator investigado nesta pesquisa, qual seja a United States Climate Alliance (Aliança Climática dos Estados Unidos), que aqui será referenciada como *U.S. Climate Alliance* ou pela sigla USCA, analisando o cenário de formação da coalizão, as repercussões de sua criação e como se deu a sua evolução no período do mandato de Donald Trump enquanto Presidente dos Estados Unidos da América (entre 20 de janeiro de 2017 e 20 de janeiro de 2021). Em seguida, verifica-se como se deram as relações entre o nível federal e a aliança no recorte temporal da pesquisa.

Para este fim, realizou-se uma breve revisão de literatura acerca da ação climática realizada por coalizões subnacionais e realizou-se pesquisa documental para a descrição, caracterização e investigação acerca da governança multinível da USCA. Foi feita a revisão de literatura abordando a *U.S. Climate Alliance*, mas encontrou-se limitação na escassez de estudos sistemáticos, localizando-se predominantemente estudos que mencionam a aliança, mas tão somente de maneira secundária.

Este resultado da pesquisa bibliográfica contribui para justificar esta dissertação como um estudo exploratório. Também se recorreu às fontes jornalísticas, onde também foram encontradas menções à atuação e desenvolvimento da coalizão, todavia fazendo menção aos dados presentes nos documentos oficiais emitidos pela *U.S. Climate Alliance*.

A pesquisa documental, por sua vez, foi baseada predominantemente nos documentos emitidos oficialmente pela coalizão, considerados como dados públicos, estes que estão disponíveis na plataforma online da aliança

<<http://www.usclimatealliance.org>>. Não obstante, também foram utilizados documentos provenientes de outras fontes.

Também foi realizada pesquisa das audiências públicas do Congresso dos Estados Unidos, com ênfase nos comitês de Relações Exteriores, Meio Ambiente e Obras Públicas, Agricultura, Nutrição e Silvicultura e Energia e Recursos Naturais <<https://www.senate.gov/committees/index.htm>>, em busca de evidências da participação da USCA no regime internacional de mudanças climáticas e o diálogo como nível federal a partir do cumprimento das metas dos Acordo de Paris.

4.1 COALIZÕES E AÇÃO CLIMÁTICA: UMA ALTERNATIVA?

Ao passo que a ação isolada dos governos subnacionais é recorrente, a similaridade de interesses e a idealização de aumento do poder político têm ensejado a formação de coalizões, no intuito de superar os percalços da ação individual e institucionalizar procedimentos. Nesse sentido, Andrade (2019, p. 17) considera que “a atuação destes atores subnacionais na integração adveio também para suprir uma fragilidade em suas relações bilaterais e multilaterais provocada pela falta de recursos suficientes para sustentar suas estratégias independentes”.

Isto porque, além de oportunidades, há diversos percalços quando se trata da atuação de governos subnacionais em temas pertinentes às relações internacionais, considerando principalmente as singularidades relativas ao cenário doméstico dos Estados. Quando se trata do federalismo, por exemplo, a determinação legal de competências dos entes federados é uma análise essencial, considerando que as regras que regem o comportamento dos governos muitas vezes não são definidas e delineadas explicitamente, o que torna as restrições aos governos locais menos rígidas (QI *et al.*, 2008).

Enquanto há Estados com abertura explícita para esta atuação, outros vedam esta prática expressamente. Também há aqueles que, a exemplo dos Estados Unidos da América, determinam as competências dos entes, adentram especificamente em algumas proibições quanto à atuação internacional dos governos subnacionais, mas, por outro lado, deixam uma margem para interpretações sobre as possibilidades e limites de atuação, conforme foi discutido.

Nesse cenário de incertezas, alternativas passam a ser pensadas. Conforme sustentam Anguelovski e Carmin (2011, p. 3):

À medida que os governos locais elaboram políticas climáticas, eles tendem a formalizar e institucionalizar seu trabalho a fim de facilitar a implementação e fortalecer a legitimidade, coordenação e apoio para tais políticas em todos os setores e departamentos.

Uma das formas de institucionalizar e fortalecer a atuação subnacional é a partir da formação e participação em coalizões. Essas coalizões são estabelecidas a partir de relações horizontais, realizando-se entre instituições semelhantes sem hierarquia, detendo maior margem de flexibilidade, dinamismo, capacidade e adaptação do que os projetos bilaterais (GARESCHÉ, 2007). A ação dos governos subnacionais a partir da inserção em coalizões é uma forma de superar as barreiras de diversas naturezas existentes na ação individual.

Rodriguez Vásquez e Lucatello (2013), abordando as fragilidades dos governos subnacionais em suas ações internacionais, afirmam que estes atores possuem, geralmente, fraca capacidade técnica para iniciar e manter uma agenda internacional, elencando como elementos problemáticos a falta de arcabouço jurídico-institucional, limitação de recursos financeiros e o conhecimento e habilidades técnicas para idealizar e executar estratégias de projeção internacional.

Desta forma, podem os governos subnacionais unir-se para a busca de determinados objetivos, inclusive quanto à intenção de imersão no cenário internacional, a partir de contatos formais e informais e, sobretudo, por meio do estabelecimento de mecanismos de cooperação. Estas ferramentas multilaterais servem como plataformas para o início de relações de cooperação duradouras e a implementação de ações concretas (GARESCHÉ, 2007).

A confluência de governos subnacionais, a partir da união de interesses e esforços, pode ser compreendida como uma ferramenta alternativa que pode vir a trazer, ao lado de diversos desafios, um conjunto de oportunidades e benefícios aos entes participantes, tanto na perspectiva coletiva como em relação ao espectro individual de cada ente que a integra.

Este mecanismo também pode ser usado para rastrear os impactos dos atores específicos nos processos e resultados das políticas, bem como a forma como grupos de atores agem em conjunto dentro de um contexto regional e específico (SELIN; VANDEVEER, 2005). Pode servir, ainda, por meio da coordenação entre diferentes atores de um país, para gerar diferentes frentes de ação e, por meio da atuação internacional, flexibilizar a capacidade de resposta internacional do próprio governo nacional (GARESCHÉ, 2007).

Cardarello e Rodriguez (2006) afirmam que os governos locais, ao mesmo tempo em que se tornaram atores relevantes no cenário internacional, também buscaram diferentes formas de associação que lhes permitissem ter um maior impacto em sua área de atuação. Os governos subnacionais, desta forma, passaram a formar redes para desenvolver ações conjuntas e fortalecer-se, criando um terreno fértil para a troca de experiências e informações (GUSTAVSSON, ELANDER e LUNDMARK, 2009).

Podem ser elencadas, enquanto características desses arranjos, a inexistência de um mando central hierarquizado, o alcance geográfico global ou macrorregional, a maior agilidade (para a tomada de decisões e troca de informações), a riqueza de atores e, por fim, a democratização do conhecimento (CARDERELLO; RODRIGUEZ, 2006).

Da mesma maneira, estas redes formadas passam a desempenhar papel importante na defesa e influência de políticas e decisões globais (VERA *et al.*, 2019). Ao lado da cooperação descentralizada e transfronteiriça, é uma forma de projetar mundialmente os governos subnacionais (RODRIGUEZ VÁSQUEZ; LUCATELLO, 2013). Uma das áreas internacionais que, ao lado das ações individuais, podem ser objeto de participação direta ou influência destas redes, é o enfrentamento às mudanças climáticas.

Trazendo o debate de coalizões para tema das políticas de mudanças climáticas, entende-se que a sua formação pode ser uma das alternativas que possibilitam a relativização das barreiras encontradas quando da ação isolada dos governos subnacionais. Para Anguelovski e Carmin (2011), os governos locais muitas vezes descobrem que são incapazes de obter amplo interesse e engajamento em questões relacionadas ao clima.

Historicamente, diversas coalizões foram criadas para enfrentar problemas públicos transfronteiriços, seguindo tendências do multilateralismo nas relações internacionais, e não tem sido diferente contemporaneamente. As redes *C40 Cities Climate Leadership Group*, *Regions4 Sustainable Development* e *ICLEI - Local Governments for Sustainability*, por exemplo, são coalizões compostas por entes subnacionais e que são reconhecidas pela atuação voltada à tratativa de questões ambientais. Os produtos apresentados por estas redes demonstram o seu papel significativo na governança climática.

Levando em conta a ação dos governos locais e a possibilidade de haver resposta coletiva em questões climáticas, a sua participação em coalizões é uma mobilização importante para a governança climática. A relevância da ação consorciada remete, inclusive, à disseminação do debate sobre o enfrentamento às mudanças climáticas por governos locais, quando Bulkeley *et al.* (2009) afirmam que a emergência de uma abordagem local e urbana quanto à adaptação às mudanças climáticas relaciona-se ao aparecimento de redes regionais, nacionais e transnacionais.

Ao lado da participação dos governos locais individualmente considerados, essas redes constituem-se como dimensões que mobilizam expressivas ações de mitigação e adaptação quanto às mudanças climáticas. Bulkeley e Betsill (2003) ressaltam que a participação dos governos locais e subnacionais nestas redes fortalece o papel que desempenham no âmbito da governança ambiental global. Para Puppim de Oliveira (2009), as habilidades dos governos subnacionais para lidar com a mudança climática podem ser fortalecidas pela estrutura de governança em que estão integrados, criando redes de apoio com outros governos subnacionais, ONGs e setor privado.

Biderman Furriela (2011, p. 120) sustenta que estas redes integradas por entes subnacionais se formam para “atuar em conjunto, em apoio mútuo e também para exercício de *lobby* perante governos nacionais, organizações regionais e organizações e acordos multilaterais, para aceleração na obtenção de resultados concretos em prol do equilíbrio climático”. Logo, as redes não são apenas influentes por moldarem o alcance e a extensão da ação do Estado, mas também podem ser

vistas como local relevante para a governança de questões ambientais globais (BULKELEY, 2005).

Desta forma, as interconectividades permitidas por estas redes, considerando a possibilidade de definição e aprendizado mútuo de políticas públicas, sugere a existência de nova forma de configuração da governança em adaptação climática, com estruturas e processos que diminuem a dependência da orientação do Estado (DZEBO; STRIPPLE, 2015).

Em relação aos motivos para a ação em rede, especificamente no tocante à agenda das mudanças climáticas, temos que:

Alguns atores transnacionais, em particular redes de ação transnacional integradas por municípios, formaram-se nas últimas duas décadas, para atuar em conjunto, em apoio mútuo e também para exercício de lobby perante governos nacionais, organizações regionais e organizações e acordos multilaterais, para aceleração na obtenção de resultados concretos em prol do equilíbrio climático. Dentre os fatores estimuladores dessa organização transnacional de atores locais encontram-se a relevância da ação local para o equilíbrio climático global e a justiça ambiental e a esperança de agilização de ações e medidas não executadas por falta de rapidez na tomada de decisão dos sistemas multilaterais. Outros motivos agregadores desses atores são o nível de expertise técnica e histórias de sucesso para solução de problemas prementes, dada a proximidade a fatores causadores do desequilíbrio climático (BIDERMAN FURRIELA, 2011, PP. 120-121).

As motivações para a união dos governos subnacionais dizem respeito aos seus potenciais e, quanto à agenda climática em específico, à articulação de esforços para enfrentar esta problemática. As redes podem fortalecer a capacidade dos participantes de atrair investimentos do setor privado e de fundos públicos para o desenvolvimento sustentável, e são uma fonte de inspiração, conhecimento e experiências compartilhadas que podem criar novas tecnologias e mudar as atitudes e comportamentos dos cidadãos (GUSTAVSSON, ELANDER e LUNDMARK, 2009).

Para Gustavsson, Elander e Lundmark (2009, p. 63):

Essas redes podem ser consideradas como uma expressão de "proximidade política", isto é, coalizões de atores geograficamente dispersos, reunidos por vontade própria para agir em conjunto a fim de mitigar e se adaptar às mudanças climáticas. Os participantes nessas redes não hesitam em cruzar níveis e escalas ao se reunir neste esforço. Eles estão, portanto, se tornando verdadeiros criadores da governança ambiental global [...].

Logo, a política climática pode ser expressa, em grande medida, por meio da cooperação em várias associações de redes de vários níveis. As redes, sem dúvida, representam organizações importantes que tentam ultrapassar as fronteiras territoriais, criando pontes entre diferentes níveis e escalas de operação. Além disso, as redes têm o potencial de funcionar como canais vitais para a disseminação de informações, melhores práticas e conhecimento e, assim, acelerar o processo de capacitação, não menos no nível local (GUSTAVSSON, ELANDER e LUNDMARK, 2009, P. 71).

A formação destas redes e a atuação multiescalar despontam, para a agenda das mudanças climáticas, desafios e oportunidades que podem ser inseridas no debate sobre a governança. Isto porque “o impacto das iniciativas subnacionais na governança ambiental (que abrange a governança climática) acabou ganhando maior impulso quando os atores subnacionais atuam de forma organizada em mecanismos de cooperação horizontal e redes solidárias” (ODDONE; VÁSQUEZ; ORO, P. 341).

Todavia, embora seja salutar a importância das redes enquanto ambiente que proporciona a interação e busca de objetivos relacionados ao enfrentamento às mudanças climáticas, há desafios que precisam ser considerados. Estas redes comportam, além das adversidades ordinárias na busca do objetivo principal, inúmeros desafios por se tratar de uma alternativa multilateral composta por entes subnacionais.

Isto porque a política de mudança climática no nível local, para que seja bem sucedida, depende de fatores internos e externos (KERN; ALBER, 2009). Por esta razão, precisam de articulação com outras estruturas de governança; para serem as ações em políticas climáticas bem-sucedidas, podem ser articuladas outros governos subnacionais ou com estruturas governamentais e de governança em outros níveis (BULKELEY; BETSILL, 2003).

Um dos desafios que podem ser pontuados é a relação entre os integrantes da rede e as relações multiescalares existentes para além do plano interno da rede, em razão de que as ações de mitigação que repercutem localmente acabam envolvendo também atores e gestores públicos no nível regional e nacional; além disso, conta com iniciativas *bottom-up* que surgem de dentro do próprio município e

realizadas com a participação de *stakeholders* diversos (BULKELEY; BETSILL, 2003). Desta forma, os fins almejados não dependem apenas dos esforços que são feitos no âmbito da aliança.

A literatura aponta que as dinâmicas que os atores realizam, partindo do governo local e projetadas para o âmbito da aliança, precisam despontar em conexões com os demais níveis para que haja uma necessária coerência. Isto porque, como já mencionado, os fatores causadores e os impactos das mudanças climáticas são interligados em todos os níveis, seja no global, nacional, regional e local (KATES; WILBANKS, 2003).

Logo, os níveis para além do governo local precisam ser considerados, embora a configuração das redes de governos subnacionais preze por uma maior autonomia das ações. Puppim de Oliveira (2009) nota que, para aumentar as capacidades de implementação de políticas relativas à mitigação e adaptação, os governos subnacionais precisam integrar suas políticas a um nível mais alto de governança, o que traz a necessidade de haver diálogo entre a governança nacional e internacional.

A governança climática, desta forma, precisa ser operada em vários níveis, sendo este o debate que a governança multinível propõe no intento de discutir e propor alternativas a esses desafios. Bulkeley *et al.* (2009) sustentam que a governança em vários níveis pode ser uma estratégia utilizada para gerenciar os desafios quanto ao estabelecimento de instituições em escalas, apropriadas para encarar os percalços existentes quanto ao planejamento de mudanças climáticas no nível local.

A governança multinível coloca-se ao lado do estabelecimento de estruturas de planejamento apropriadas e desenvolvimento de competências e recursos das autoridades locais (BULKELEY *et al.*, 2009). O aspecto de interconexão entre governos subnacionais inseridos em redes é o que pretende ser debatido na próxima seção, especificamente abordando-se a governança climática multinível, partindo dos desafios da ação coletiva de governos subnacionais.

Na próxima seção será abordada a análise dentro da aliança, considerando apenas os atores que a integram. No capítulo seguinte, analisa-se a perspectiva multinível da atuação da *U.S. Climate Alliance*, verificando como se deram as

relações entre a coalizão e o nível federal dos EUA para o alcance dos resultados obtidos na política climática da USCA.

4.2 FORMAÇÃO, ATUAÇÃO E EVOLUÇÃO *U.S. CLIMATE ALLIANCE*

A formação da *U.S. Climate Alliance* teve por ponto de partida o anúncio do então Presidente Donald Trump, no dia 1º de abril de 2017, acerca da intenção de retirada dos EUA do Acordo de Paris. O anúncio da criação da aliança, logo após o discurso de saída dos EUA do acordo, tratou-se de uma resposta doméstica a nível subnacional, ao lado das diversas oposições que foram manifestadas no nível interno e internacional.

O receio das reversões das políticas e regulações impulsionaram a criação da aliança. Até mesmo antes da eleição de Donald Trump, os níveis estaduais e locais já eram considerados atores com as mais significantes limitações de emissão de GEE, até mesmo criando coordenações intergovernamentais para desenvolver ações na agenda de mudanças climáticas sem necessariamente dialogar com o nível federal (SELBY, 2018). É nesse cenário que surge a USCA.

A *U.S. Climate Alliance* (USCA) é uma organização formada por governos subnacionais nos Estados Unidos da América que atuam comprometendo-se a reduzir as emissões de gases de efeito estufa, de acordo com as metas estipuladas pelo Acordo de Paris, sendo considerada bipartidária por comportar governos cujos integrantes fazem parte do Partido Republicano e do Partido Democrata (USCA, 2021a). Parte-se do princípio que uma ação estatal inteligente e coordenada pode garantir que os EUA continuem a contribuir para o esforço global para lidar com a mudança climática (USCA, 2021a).

No primeiro relatório anual emitido pela USCA, no ano de 2017, denominado “Alliance States Take the Lead”, relatando a motivação do surgimento da aliança, menciona-se que:

Sem a liderança americana, não teríamos o Acordo de Paris, um esforço global conjunto para reduzir as emissões nocivas e criar um planeta mais seguro, saudável e próspero. Ao anunciar sua intenção de retirar os Estados Unidos do Acordo de Paris, a Casa Branca deixou um vazio de liderança de enormes consequências. À medida que o governo federal recuou, os

estados da Aliança também o fizeram. Juntos, os estados da Aliança se comprometeram a cumprir nossa parte nas metas de redução de gases do efeito estufa do Acordo de Paris, a nos responsabilizar pelo acompanhamento do progresso em direção a essas metas e a acelerar a transição para uma economia de energia limpa (USCA, 2017a).

Percebe-se nessa declaração que a criação da *U.S. Climate Alliance* pretende continuar o que se entende por liderança climática dos EUA. Isto porque considera-se que a liderança federal para o clima nos EUA continua crítica, pelo que a aliança pretende suprir a ausência e avançar para fazer do futuro com energia limpa uma realidade para os cidadãos, trabalhando-se para ajudar outros estados a se unirem (USCA, 2017a).

Aliando a decisão de saída do Acordo de Paris aos danos econômicos e ambientais recordes que ocorreram nos estados dos EUA em 2017 e 2018, a *U.S. Climate Alliance* reafirma que esses desafios ressaltam a importância da aliança; assim, a coalizão compromete-se a proteger todos os americanos e seus meios de vida por meio da luta contra as mudanças climáticas, continuando a tomar ações enquanto as comunidades confrontam os impactos devastadores do clima extremo e das mudanças climáticas (USCA, 2018a).

A *U.S. Climate Alliance* entende que é hora de líderes fortes tomarem ações ambiciosas para reduzir os impactos negativos das mudanças climáticas, e é nesse sentido que tem por fim cumprir ou superar a parcela de participação no Acordo de Paris (USCA, 2017a). Juntos, os estados que integram a *U.S. Climate Alliance* compartilham soluções comuns, buscam recursos e têm por fim demonstrar como a ação climática é essencial para um local de trabalho próspero e uma economia em crescimento (USCA, 2017a).

Inicialmente, a *U.S. Climate Alliance* foi formada pelo anúncio conjunto dos governadores dos estados de New York, representado pelo então governador Andrew M. Cuomo, Washington, à época representado por Jay R. Inslee, e o estado da Califórnia, cujo governador era Edmund G. Brown (conhecido como Jerry Brown), razão pela qual estes estados ocupam a posição de co-fundadores da aliança. O anúncio de formação da aliança considerou a não obediência à política de desengajamento da White House (PAVONE, 2018).

No dia posterior à formação, a coalizão teve a adesão dos estados de Connecticut, Rhode Island, Massachusetts, Vermont, Oregon e Hawaii; em 05 de junho de 2017, os estados da Virginia, Minnesota, Delaware e Puerto Rico adentraram à *U.S. Climate Alliance*; ainda em 2017, os estados do Colorado, North Carolina e American Samoa entram na aliança, concluindo-se o ano com 15 membros e American Samoa, representando uma grande e diversa seção transversal do país comprometida com a ação climática (USCA, 2017a).

No dia seguinte à sua formação, com a entrada dos estados de Massachusetts e Vermont, a U.S. Climate Alliance tornou-se bipartidária, contando com representantes dos partidos Democrata e Republicano, embora com composição eminentemente democrata; a aliança é tida como bipartidária por incluir três membros republicanos - o governador de Maryland, o governador de Vermont e o governador de Massachusetts (USCA, 2021b).

Em 2018, entraram na aliança o estado de Maryland e o estado de New Jersey, respectivamente nos dias 10 de janeiro e 28 de fevereiro (USCA, 2018a); no ano de 2019, adentraram à aliança os estados de New Mexico (29 de janeiro), Michigan (4 de fevereiro), Wisconsin (12 de fevereiro), Maine (28 de fevereiro), Nevada (12 de março), Pennsylvania (29 de abril) e Montana (1 de julho de 2019).

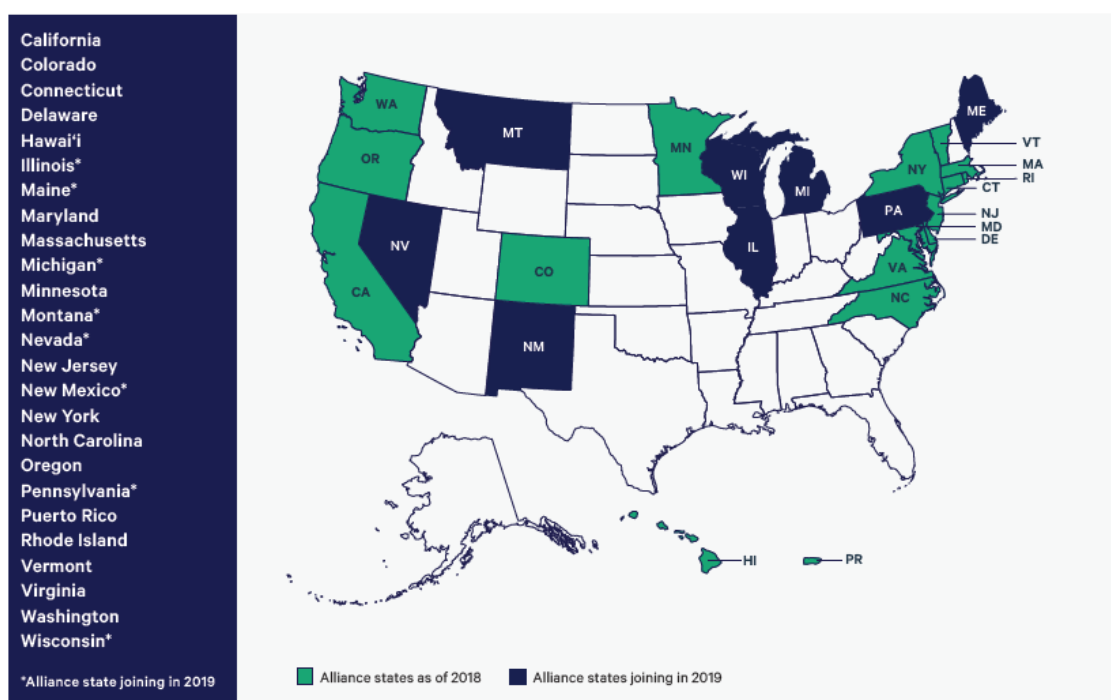
A Aliança dá as boas-vindas a todos os governadores, democratas ou republicanos, que concordem com seus princípios, inclusive se comprometendo a implementar políticas que promovam as metas do Acordo de Paris (USCA, 2021b). Atualmente, a *U.S. Climate Alliance* é composta por 26 (vinte e seis) estados e territórios que, juntos, representam a maioria da população dos EUA, decidiram que permaneceriam comprometidos com as metas contidas naquele documento (CENTER FOR AMERICAN PROGRESS, 2020).

A Aliança é uma coalizão de governadores de ambas as partes comprometidos com a redução das emissões de gases de efeito estufa, de acordo com os objetivos do Acordo de Paris; eles e seus representantes conduzem a Aliança (USCA, 2021c). Juntos, a *U.S. Climate Alliance* tem por finalidade avançar na liderança climática, tornando os compromissos verbais em ações tangíveis (USCA, 2018a). Age-se em comprometimento com a transparência, responsabilidade e aceleração da ação climática (USCA, 2018a).

Conforme relatório de 2019, a composição da *U.S. Climate Alliance* estava disposta da seguinte forma: eram 24 (vinte e quatro) estados (Califórnia, Colorado, Connecticut, Delaware, Hawaí, Illinois, Maine, Maryland, Massachusetts, Michigan, Minnesota, Montana, Nevada, New Jersey, New Mexico, New York, North Carolina, Oregon, Pennsylvania, Rhode Island, Vermont, Virgínia, Washington e Wisconsin) e 2 (dois) territórios autônomos não-incorporados (American Samoa e Puerto Rico) (USCA, 2019a).

Esses estados e territórios são tão diversos quanto a própria nação, representando grandes áreas urbanas e pequenas cidades, comunidades costeiras e agricultores no coração da América. Por meio de ações estaduais bem pensadas e coordenadas, esses governadores buscaram preencher o vazio da liderança federal. Pela importância econômica, a USCA se tornou uma entidade de importância global, capaz de causar um impacto genuíno nas emissões globais por meio de sua liderança e ação (USCA, 2019a).

Figura 1: Estados da USCA até o ano de 2019.

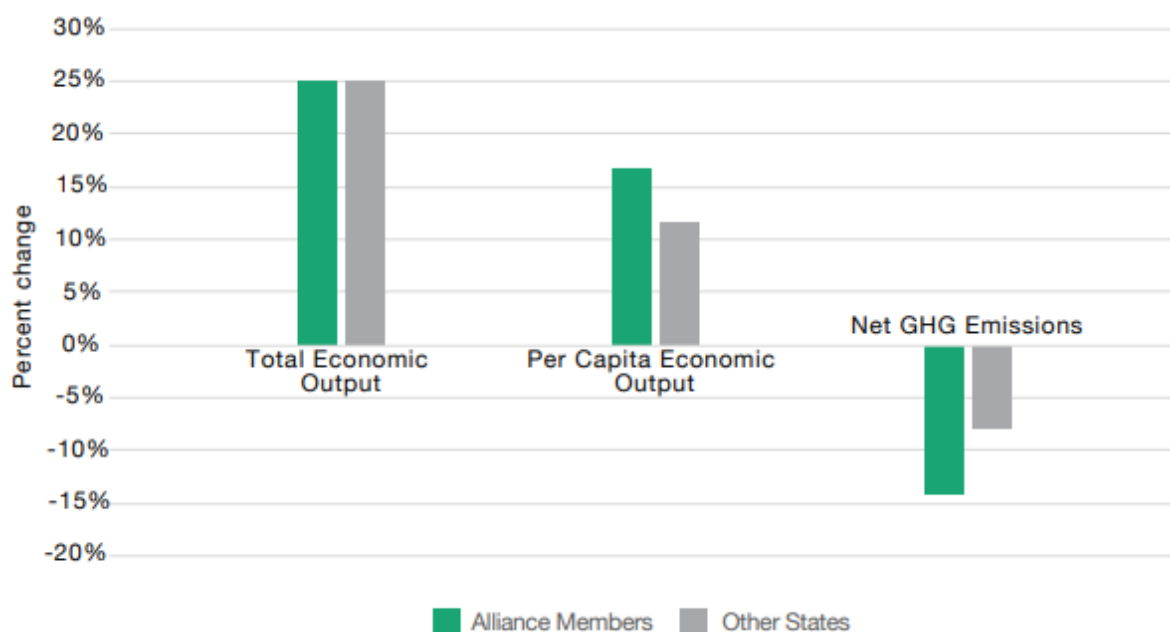


Fonte: USCA, 2019a.

No relatório de 2017, constatou-se que a USCA somava 40% do PIB dos EUA e que as economias dos estados da aliança cresceram mais rápido do que o resto do país (USCA, 2017a); todavia a aliança cresceu rapidamente para incluir um grupo considerável e bipartidário de governadores de estados de todo o país, representando 55% da população dos EUA, 60% da economia dos EUA e quase 40% das emissões dos EUA (USCA, 2021c). Com a adição do estado de Louisiana, em 07 de maio de 2021, os membros da aliança somam 57% da população dos EUA e 61% da economia do país (STATE OF LOUISIANA, 2021).

Os estados que estão tomando medidas sobre as mudanças climáticas como parte da Aliança Climática dos EUA aumentaram seu PIB per capita e reduziram suas emissões per capita mais rapidamente do que o resto do país.

Figura 2: Estados da *U.S. Climate Alliance* lideram o país em crescimento econômico e redução de emissões (2005-2018).



Fonte: USCA, 2020a.

A união desses entes subnacionais tem por objetivo liderar, em razão da saída dos EUA do Acordo de Paris, os esforços para evitar as consequências das mudanças climáticas, o que especificamente se declara por meio do compromisso

de reduzir as emissões entre 26% e 28% abaixo dos níveis de 2005 até 2025 (ENVIRONMENTAL DEFENSE FUND, 2020).

Pretende-se, com esta aliança, construir um fórum para que os seus integrantes possam desenvolver e fortalecer os planos de ação climática que já possuem, compartilhando informações e boas práticas (ENVIRONMENTAL AND ENERGY STUDY INSTITUTE, 2017). Os estados da Aliança Climática dos EUA estão empenhados em realizar ações reais, que abordem urgentemente o desafio climático. Ao se tornar um membro da Aliança, os estados se comprometem a:

Implementar políticas que avancem as metas do Acordo de Paris para manter os aumentos de temperatura abaixo de 1,5 graus Celsius, comprometendo-se a reduzir as emissões líquidas coletivas de GEE em pelo menos 50-52 por cento abaixo dos níveis de 2005 até 2030 e coletivamente alcançar emissões líquidas globais de GEE o mais rápido possível e o mais tardar em 2050; rastrear e relatar o progresso para a comunidade global em ambientes apropriados, incluindo quando o mundo se reunir para fazer um balanço do Acordo de Paris; e acelerar as políticas novas e existentes para reduzir a poluição do carbono e promover a implantação de energia limpa nos níveis estadual e federal²⁶ (USCA, 2021b).

Como princípios, a *U.S. Climate Alliance* tem três diretrizes básicas:

Os Estados continuam a liderar as mudanças climáticas: Os Estados da Aliança reconhecem que as mudanças climáticas representam uma séria ameaça ao meio ambiente e aos nossos residentes, comunidades e economia; a ação climática em nível estadual está beneficiando nossas economias e fortalecendo nossas comunidades: os membros da Aliança estão fazendo crescer nossas economias de energia limpa e criando novos empregos, ao mesmo tempo que reduz a poluição do ar, melhora a saúde pública e constrói comunidades mais resilientes; Estados estão mostrando à nação e ao mundo que uma ação climática ambiciosa é alcançável: Apesar da decisão do governo federal dos EUA de se retirar do Acordo de Paris, os membros da Aliança estão empenhados em apoiar o acordo internacional e estão buscando ações climáticas agressivas para fazer progresso em direção aos seus objetivos (USCA, 2021b).

²⁶ No original: “*U.S. Climate Alliance* states are committed to taking real, on the ground action that urgently addresses the climate challenge. In becoming an Alliance member, states commit to: Implement policies that advance the goals of the Paris Agreement to keep temperature increases below 1.5 degrees Celsius, by committing to reduce collective net GHG emissions at least 50-52 percent below 2005 levels by 2030 and collectively achieve overall net-zero GHG emissions as soon as practicable and no later than 2050; Track and report progress to the global community in appropriate settings, including when the world convenes to take stock of the Paris Agreement; and Accelerate new and existing policies to reduce carbon pollution and promote clean energy deployment at the state and federal level” (USCA, 2021b).

Em termos de prioridades centrais dos estados, o trabalho colaborativo da aliança é centrado em 12 prioridades, quais sejam: precificação de energia e carbono; transporte e mobilidade; terras naturais e produtivas; edifícios; parcerias internacionais; inventários de caminhos para a profunda descarbonização e emissão de gases de efeito estufa; indústria; hidrofluorcarbonetos; metano; equidade e justiça de transição; finanças e resiliência (USCA, 2021c).

Figura 3: Prioridades da *U.S. Climate Alliance*.



Fonte: USCA, 2021c.

Por meio da *U.S. Climate Alliance*, os estados estão engajados em cooperar para melhorar a ação e compartilhar conhecimentos entre os grupos de trabalho setoriais que apoiam suas prioridades de política; isso inclui financiamento de energia limpa, setor de energia, transformação de edifícios, transporte avançado, recursos naturais e resiliência climática (USCA, 2019a).

Os membros da USCA também estão trabalhando para melhorar seus inventários de GEE e desenvolver caminhos para a descarbonização profunda; os estados da *U.S. Climate Alliance* estão engajando a comunidade internacional para demonstrar liderança climática contínua em casa nos EUA, e para encorajar outras nações a manter e aumentar sua ambição de ação climática (USCA, 2021b).

Em 2017, foi observado que os estados da aliança estavam a caminho de cumprir a meta do Acordo de Paris, considerando os seus históricos de ação: o

Grupo Rhodium (agência norteamericana que produz relatórios independente sobre economia e política para o setor público e privado) modelou o impacto das políticas estaduais da USCA nas futuras emissões de GEE usando um modelo detalhado de economia de energia em nível estadual que captura todos os setores da economia e todos os GEE, onde se conclui que os estados da USCA continuarão a liderar o país na redução das emissões de GEE e que estariam prontos para cumprir a parcela da meta de redução de emissões dos EUA (USCA, 2017a).

Em relação ao relatório de 2017, acreditando em fazer melhorias contínuas nas estimativas de emissões e melhorar a transparência dos relatórios, no relatório do ano de 2018 a USCA afirma que há aprimoramento das metodologias de contabilidade, incluindo-se uma visão melhor sobre como as políticas estaduais e federais afetam as emissões, além de ter incluído mais dois novos estados na *U.S. Climate Alliance*, aumentando a diversidade de estados comprometidos em trabalhar juntos e cobrindo uma parcela maior das emissões de GEE dos EUA (USCA, 2018a).

Ainda, no relatório de 2018, a USCA afirma que se compromete a ações concretas nas áreas de poluentes climáticos de curta duração, terras naturais e de trabalho, transportes, padrões de eficiência energética do produto, custos suaves de energia solar, modernização da rede, resiliência, dentre outros (USCA, 2018a).

No relatório do ano de 2019, a USCA expressa diversos progressos, fortalecendo as medidas existentes e implementaram novas políticas em relação ao ano de 2018, incluindo:

- Adotando novas ou fortalecidas metas de redução de emissões de GEE, incluindo quatro novas metas de neutralidade de carbono;
- Investir nas comunidades com recursos gerados por programas de mercado, como a Regional Greenhouse Gas Initiative (RGGI);
- Aumentando a geração de energia com carbono zero, com oito estados promulgando legislação para eletricidade 100% livre de carbono ou limpa até 2040 ou mais tarde, e mais onze perseguindo o mesmo objetivo ambicioso;
- Modernizar os códigos de construção e reduzir os custos de energia dos eletrodomésticos por meio de padrões de eficiência energética;
- Reduzir nossa maior fonte de emissões, apoiando um forte padrão nacional de carros limpos e fornecendo incentivos e infraestrutura para acelerar a transição para veículos com emissões zero (ZEVs) e mobilidade;
- Reduzir as emissões fugitivas de metano dos sistemas de petróleo e gás e eliminar os hidrofluorcarbonos (HFCs) - poluentes climáticos de vida curta que, se tratados rapidamente, podem desacelerar o ritmo das mudanças climáticas no curto prazo;
- Mobilizar capital de uma variedade de fontes para ajudar a preencher lacunas de financiamento nos setores de energia limpa e infraestrutura resiliente;
-

Melhorar as práticas de gestão da terra para aumentar o sequestro de carbono, mitigar as emissões e construir comunidades e ecossistemas mais resilientes por meio de terras naturais e de trabalho; e • Fortalecimento da resiliência da comunidade, inclusive por meio de programas de treinamento, subsídios e ferramentas (USCA, 2019a).

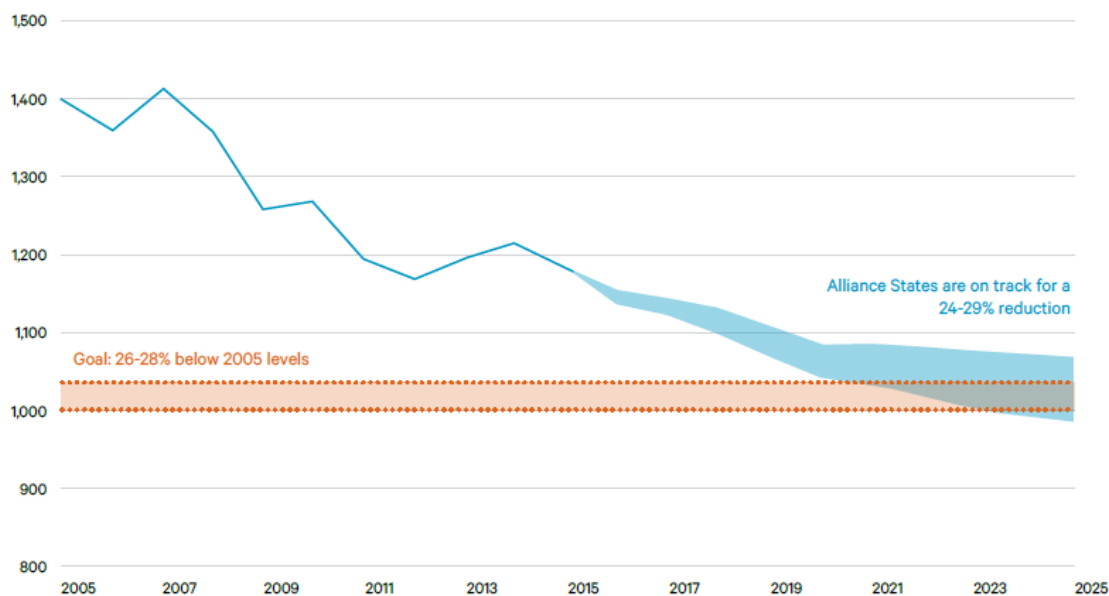
Os governadores da *U.S. Climate Alliance* continuam a compartilhar soluções bipartidárias em todo o país que trabalham para lidar com a mudança climática e, ao mesmo tempo, oferecer co-benefícios para residentes e empresas, e estão se envolvendo com líderes internacionais para compartilhar experiências e explorar oportunidades para aumentar a ambição globalmente (USCA, 2019a).

Em comparação com o ano de 2018, os estados da *U.S. Climate Alliance* em 2019 mencionaram que estavam reduzindo coletivamente as emissões em uma parte maior da economia dos EUA, causando uma redução maior em nossas emissões nacionais; aceleraram substancialmente o ritmo e a escala das políticas climáticas adotadas em 2018, esperando-se que essa liderança reduzisse ainda mais as emissões após 2025, colocando a USCA no caminho para reduzir as emissões de GEE em até 32% abaixo dos níveis de 2005 até 2030 (USCA, 2019a).

Ainda no relatório de 2019, foram mencionadas as ações tomadas no intervalo entre 2018 e 2019, avançando-se em termos de: adoção de metas de GEE novas ou fortalecidas; implementação de soluções baseadas no mercado; expansão das oportunidades de financiamento; aumento da geração de energia com carbono zero; aumento da construção de eficiência energética; caminhar em direção a um sistema de transporte limpo; aumento dos esforços para lidar com os poluentes climáticos de curta duração; aumento do sequestro de carbono em terras naturais e de trabalho; continuar a tornar os estados mais resilientes; compartilhar soluções bipartidárias e envolver-se com líderes internacionais (USCA, 2019a).

De acordo com as políticas atuais, os estados da Aliança devem alcançar uma redução combinada de 24-29% abaixo dos níveis de 2005 até 2025:

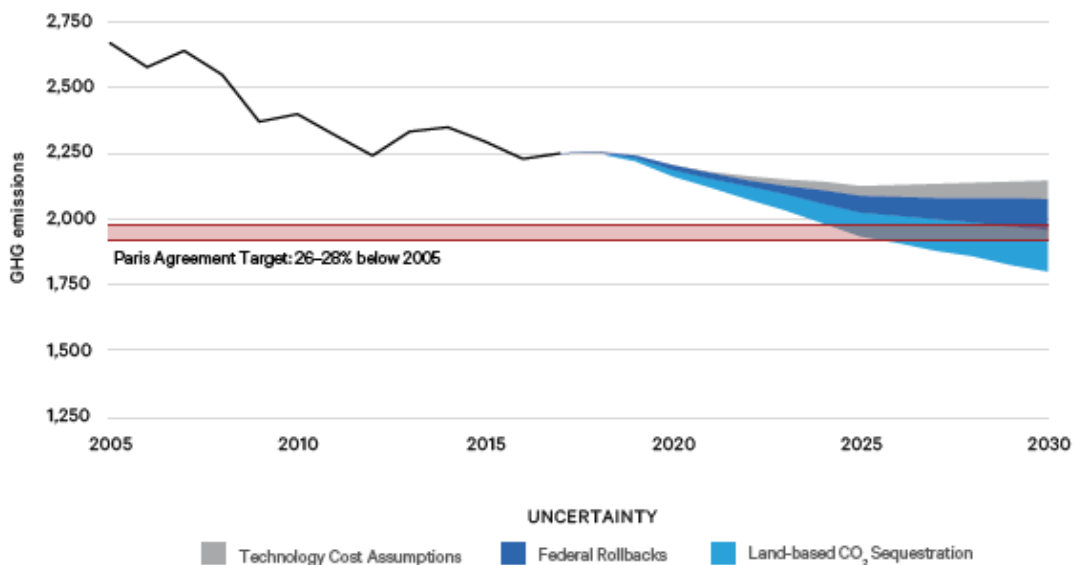
Figura 4: Os estados da USCA estão no caminho.



Fonte: Rhodium Group, disponível em USCA, 2017a.

Ainda, de acordo com pesquisas independentes, a USCA, baseada nas políticas já adotadas, está a caminho de reduzir as emissões conforme as metas do Acordo de Paris, podendo haver variações de acordo com a tecnologia e custos de suposição, reversões federais e sequestro de CO₂ baseado na terra, conforme pode ser visto abaixo:

Figura 5: A USCA abre um caminho para alcançar a meta do Acordo de Paris

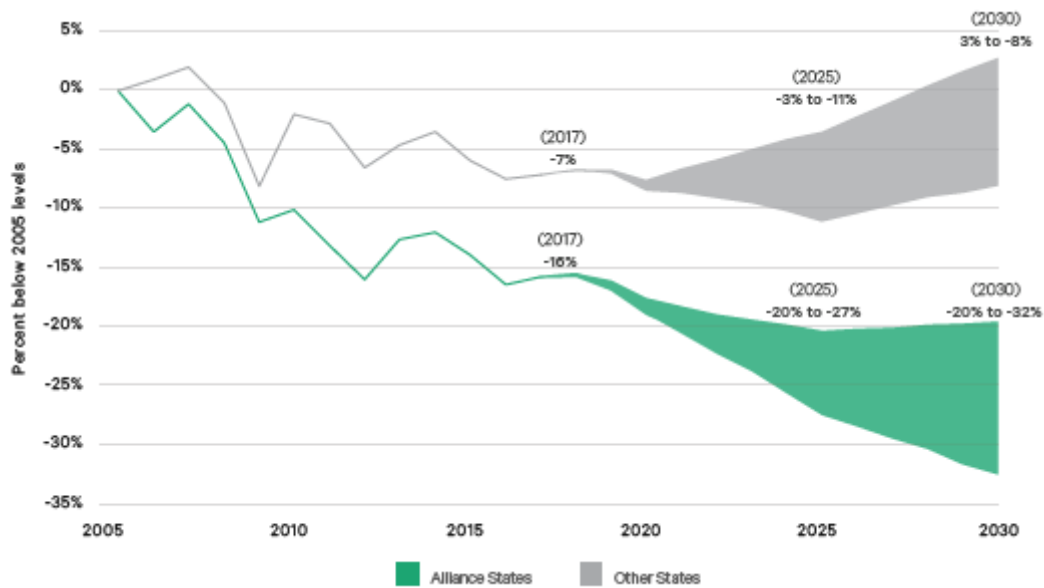


Emissões líquidas de GEE dos Estados da Aliança, milhões de toneladas métricas de dióxido de carbono equivalente (MMTCO₂e).

Fonte: USCA, 2019a.

Os estados da Aliança devem reduzir suas emissões em 20–32% abaixo dos níveis de 2005, enquanto as projeções para os estados não pertencentes à USCA variam de uma redução de 8% a um aumento de 3%:

Figura 6: Redução percentual nas emissões líquidas de GEE em comparação aos níveis de 2005 dos Estados da Aliança em comparação com os Estados que não fazem parte da Aliança.



Fonte: USCA, 2019a.

Por outro lado, enquanto resultados setoriais, a USCA promete:

Tabela 1: Emissões agregadas de GEE dos Estados da Aliança, milhões de toneladas métricas de dióxido de carbono equivalente (MMTCO₂e).

Sector	2005	2017	2020	2025	2030
Transportation	1,028	929	908	863 to 871	815 to 842
Electricity	854	596	574	463 to 513	408 to 495
Residential	258	215	215	202	191
Commercial	147	147	151	146	143
Industrial	369	324	345	344	337
HFCs	43	98	97 to 110	77 to 120	49 to 125
Agriculture	183	205	210	216	222
Fugitive and Process Emissions from Oil & Gas Operations and Coal Mining	49	58	57 to 58	55 to 60	58 to 64
Other Industrial Processes and Product Use	64	42	40	35	33
Waste	64	51	46	40	35
Total Gross GHG Emissions	3,059	2,665	2,644 to 2,657	2,441 to 2,542	2,291 to 2,478
LULUCF Sequestration	-381	-409	-472 to -450	-497 to -408	-483 to -323
Total Net GHG Emissions	2,678	2,257	2,172 to 2,207	1,944 to 2,134	1,808 to 2,155
Change from 2005	—	-16%	-18% to -19%	-20% to -27%	-20% to -32%

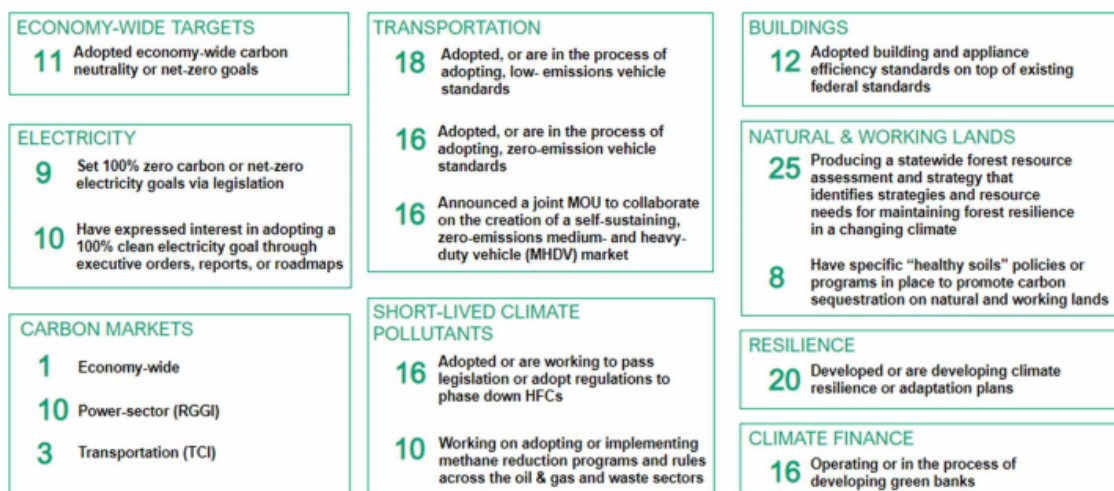
Fonte: USCA, 2019a.

Descrita a aliança e suas aspirações, na sessão seguinte serão verificadas as ações concretas realizadas pela USCA no período investigado, tendo como limite temporal o período compreendido entre 20 de janeiro de 2017 e 20 de janeiro de 2021, referente ao mandato de Donald Trump enquanto Presidente dos Estados Unidos da América.

4.3 RESULTADOS DECLARADOS A PARTIR DA ATUAÇÃO DA *U.S. CLIMATE ALLIANCE*

Em relação aos resultados obtidos a partir dos esforços dos atores que integram a aliança, podem ser observadas importantes políticas, regulamentos e legislações que foram adotadas e avançadas em vários estados da *U.S. Climate Alliance*, no que diz respeito às metas de redução de emissões em toda a economia, eletricidade, mercados de carbono, transporte, poluentes climáticos de curta duração, edifícios, terras naturais e de trabalho, resiliência e financiamento climático (USCA, 2021a).

Figura 7: Resultados reais da *U.S. Climate Alliance*.



Fonte: USCA, 2021c.

Em 2020, no último relatório emitido pela USCA, menciona-se que a aliança continuar a trabalhar juntos para implementar políticas e programas novos e inovadores que se concentram na redução das emissões para mitigar o agravamento da crise climática, ao mesmo tempo que prioriza a saúde, a equidade e a resiliência na resposta aos impactos climáticos imediatos de hoje (USCA, 2020a).

Todavia, o relatório menciona que, ao lado da falta contínua de liderança climática federal, com o advento da pandemia de Covid-19 e a crise econômica resultante, os estados de toda a nação foram afetados, causando impacto desproporcional nas comunidades minoritárias; ainda, é feita menção ao movimento “black lives matter”, afirmando-se que injustiças estruturais são agravadas diante das desigualdades raciais que atormentam os EUA (USCA, 2020a).

O relatório, ainda, cita a falta de liderança federal também para o trato da pandemia de Covid-19, afirmando que o nível federal teria demorado a lidar com o vírus (conforme cenário visualizado em 15 de setembro de 2020), ao passo que também revogou proteções ambientais críticas que teriam reduzido os poluentes prejudiciais à saúde; enquanto isso, muitos dos membros da USCA estariam respondendo a desastres causados pelo clima e eventos climáticos extremos, incluindo incêndios florestais, furacões e ondas de calor massivas (USCA, 2020a).

Nesse sentido, o relatório denominado “Leading the charge: working together to build an equitable, clean and prosperous future” menciona que:

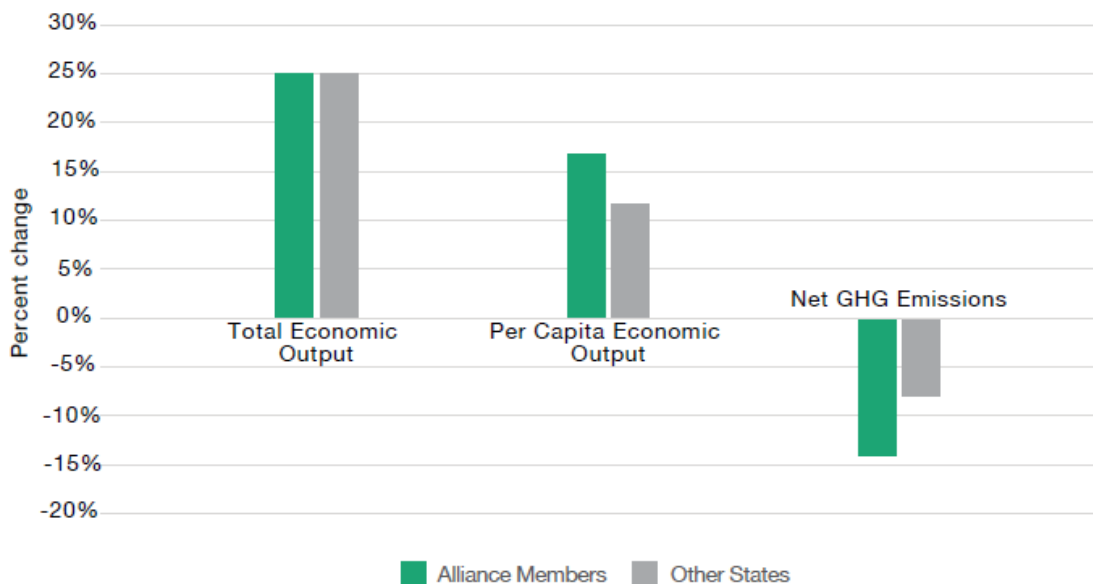
A necessidade de recuperação econômica apresenta a nosso país uma oportunidade única de fazer investimentos estratégicos que fortaleçam nossa economia e a reconstruam de forma mais sustentável, resiliente e equitativa. Não podemos ter uma recuperação forte sem também garantir uma recuperação inteligente para o clima - uma que priorize infraestrutura e investimentos de baixo carbono e resilientes ao clima em todas as regiões deste país. A Aliança já construiu uma estrutura baseada na ciência, inovação e cooperação. Estamos prontos para ajudar a impulsionar os EUA por meio dessas crises e servir como líder mundial em ações climáticas - como parceiros do governo federal ou como uma coalizão igual à terceira maior economia do mundo. Juntos, garantiremos que nossas comunidades sejam mais seguras, mais limpas e mais justas para as gerações futuras (USCA, 2020a).

A USCA, nesse passo, reitera o que vinha mencionando nos relatórios anteriores, utilizando a sustentabilidade enquanto ativo econômico. A USCA

menciona que em 2020 seus membros resistiram à desregulamentação das salvaguardas ambientais federais e adotaram políticas climáticas inovadoras em todos os setores: essas políticas e programas fornecem uma base sólida para tornar as comunidades mais limpas e resilientes (USCA, 2020a).

Antes do impacto econômico do Covid-19 em todas as regiões e setores, os membros da USCA vinham reafirmando que as reduções de emissões e a adaptação a um clima em mudança poderiam ser alcançadas enquanto a economia cresce: entre 2005 e 2018, os membros da USCA ultrapassaram coletivamente o resto do país em redução de emissões e produção econômica, com uma redução estimada de 14% nas emissões e um aumento de 16% na produção econômica per capita; estimativas preliminares mostram quedas adicionais nas emissões em 2019 (USCA, 2020a).

Figura 8: Mudança nas Emissões Líquidas de GEE e no Per capita econômico, 2005-2018.

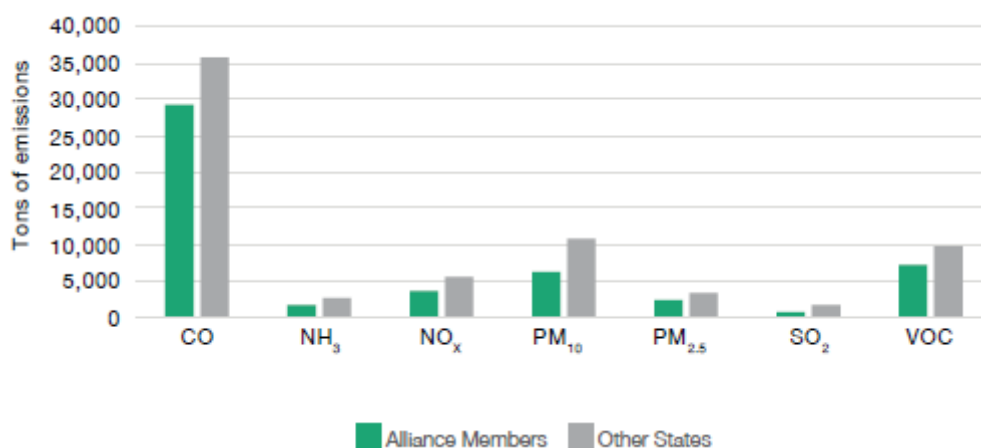


Fonte: USCA, 2020a.

Ainda, os estados que integram a USCA possuem níveis significativamente mais baixos de poluentes atmosféricos prejudiciais, em comparação com o resto do país; isso se deve em grande parte às políticas implementadas como sistemas de

eletricidade e transporte mais limpos e eficientes que evite poluentes atmosféricos prejudiciais, como partículas e óxidos de nitrogênio, conforme pode ser visto abaixo:

Figura 9: Os Estados da Aliança têm níveis mais baixos de poluentes atmosféricos nocivos do que o resto do país.



Fonte: USCA, 2020a.

Além disso, é importante observar que esses números não levam em consideração o custo significativo da inação para lidar com a agenda das mudanças climáticas.

Conforme o último relatório emitido pela USCA, com ênfase na pandemia de coronavírus e seus efeitos na agenda de mudanças climáticas, o Covid-19 teve impactos econômicos negativos de longo alcance e exacerbou as disparidades de saúde pública e equidade, mas os membros da USCA, apesar desses desafios, mencionam que continuam a progredir nos compromissos climáticos, de modo que os membros estão:

1. Aumentando a ambição: Estabelecer metas ambiciosas de redução de emissões de gases de efeito estufa (GEE) em curto prazo e promover a governança climática em cada um de nossos estados;
2. Abordando a equidade e a inclusão: Incorporar princípios de uma transição justa e equitativa para uma economia de energia limpa na base de nossas ações climáticas;
3. Expandindo a eficiência energética: Aumentar a eficiência energética do edifício por meio de códigos, padrões de desempenho e padrões de eficiência de eletrodomésticos;
4. Descarbonizando a geração e distribuição de energia: Limpeza e modernização de nossas redes;
5. Promovendo o transporte limpo: implantação de veículos mais eficientes e com emissões zero e desenvolvimento de mercados para combustíveis mais limpos;
6. Adotando soluções baseadas no mercado: Unir, desenvolver

e operar mercados de carbono, como a Iniciativa Regional de Gases de Efeito Estufa (RGGI) e a Iniciativa de Transporte e Clima (TCI); 7. Reduzindo poluentes climáticos de curta duração: Adoção de regulamentações para lidar com GEEs potentes, como metano e hidrofluorcarbonetos (HFCs); 8. Fortalecendo a resiliência: preparação para os efeitos das mudanças climáticas e aumento da capacidade das comunidades de enfrentar esses efeitos, especialmente entre as comunidades vulneráveis; 9. Melhorando as terras naturais e de trabalho: proteger e melhorar a capacidade de nossas fazendas, florestas, pântanos, pastagens e outros tipos de terra de sequestrar carbono e se tornar mais resilientes a um clima em mudança; e 10. Fomentando a inovação: Desenvolvimento de políticas e programas de ponta para combater a crise climática, incluindo a catalisação de investimentos privados para apoiar as metas climáticas estaduais (USCA, 2020a).

Na recuperação da economia, a USCA menciona que visa maneiras que priorizem a abordagem da mudança climática, saúde, equidade e resiliência e, diante da ausência de liderança federal, forneceram recomendações à liderança do Congresso, solicitando de recursos para fortalecer e modernizar a infraestrutura, de forma a construir resiliência e reduzir as emissões de GEE (USCA, 2020a).

Refletindo sobre o ano de 2020, a USCA diz-se mais energizada e focada do que nunca em trabalhar em seus estados e territórios para implementar soluções climáticas bipartidárias que reduzam as emissões de GEE, cresçam e sustentem as economias, construam comunidades mais saudáveis e resilientes e lidar com injustiças sistêmicas (USCA, 2020a).

No ano de 2020, o progresso das ações da USCA considerou as limitações e impactos da pandemia de Covid-19 nas ações quanto ao enfrentamento às mudanças climáticas: entre 2005 e 2018 houve a redução de emissões coletivas em cerca de 14%, com estimativas preliminares mostrando quedas adicionais em 2019 (17% abaixo dos níveis de 2005) e com estimativa de cortes de emissões em 2020 como resposta ao Covid-19 (em razão das restrições de viagens e desaceleração econômica), prevendo-se uma queda de 12% nacionalmente entre 2019 e 2020 (USCA, 2020a).

Em termo de ações recentes, mesmo considerando a existência de um nível de incerteza sem precedentes devido à pandemia de Covid-19, a USCA sustenta que os estados estão confiantes de que as políticas e programas que os membros implementaram em 2019 reduzirão as emissões e, ao mesmo tempo, farão crescer a

economia, criando-se uma base sólida para uma recuperação resiliente em todas as comunidades (USCA, 2020a).

Como resultados no ano de 2020, podem ser mencionadas ações relacionadas à adoção de metas fortalecidas de GEE e promoção a governança climática; garantia de uma transição justa e equitativa; limpeza e modernização das redes de energia; implementação de soluções baseadas no mercado; aumento da eficiência energética de edifícios; distribuição de veículos mais limpos e eficientes em nossas estradas; abordagem dos Poluentes Climáticos de Vida Curta; criação de comunidades mais resilientes; proteção e melhoria das terras naturais e de trabalho; implementação de Soluções Climáticas Inovadoras (USCA, 2020a).

Ainda no relatório de 2020, menciona-se que as comunidades em todo os EUA estão sofrendo em várias frentes - desde as consequências econômicas e de saúde pública da pandemia Covid-19 até questões de justiça racial e equidade de longa data, mas mesmo assim a USCA continua enfrentando o estresse de condições extremas de clima e impactos das mudanças climáticas causados por incêndios florestais, secas, furacões e inundações; à medida que respondemos a essas crises e avançamos em direção à recuperação, os membros da Aliança se comprometem a reconstruir nossas economias de maneiras que priorizam a equidade, a resiliência e a saúde pública (USCA, 2020a).

Em julho de 2020, a USCA apresentou uma carta à liderança do Congresso que compartilhava recomendações bipartidárias para colocar os EUA no caminho da recuperação econômica: o primeiro passo mencionado é que o Congresso forneça aos estados e territórios pelo menos US \$ 500 bilhões em ajuda flexível para fornecer recursos essenciais necessários para continuar a fornecer serviços essenciais em todas as nossas comunidades; em seguida, recomenda-se que deve ser feito investimentos que criem empregos sustentáveis para a família, pois ao mesmo tempo que reduz as emissões de GEE, melhora a saúde pública e constrói comunidades e economias mais resilientes (USCA, 2020a).

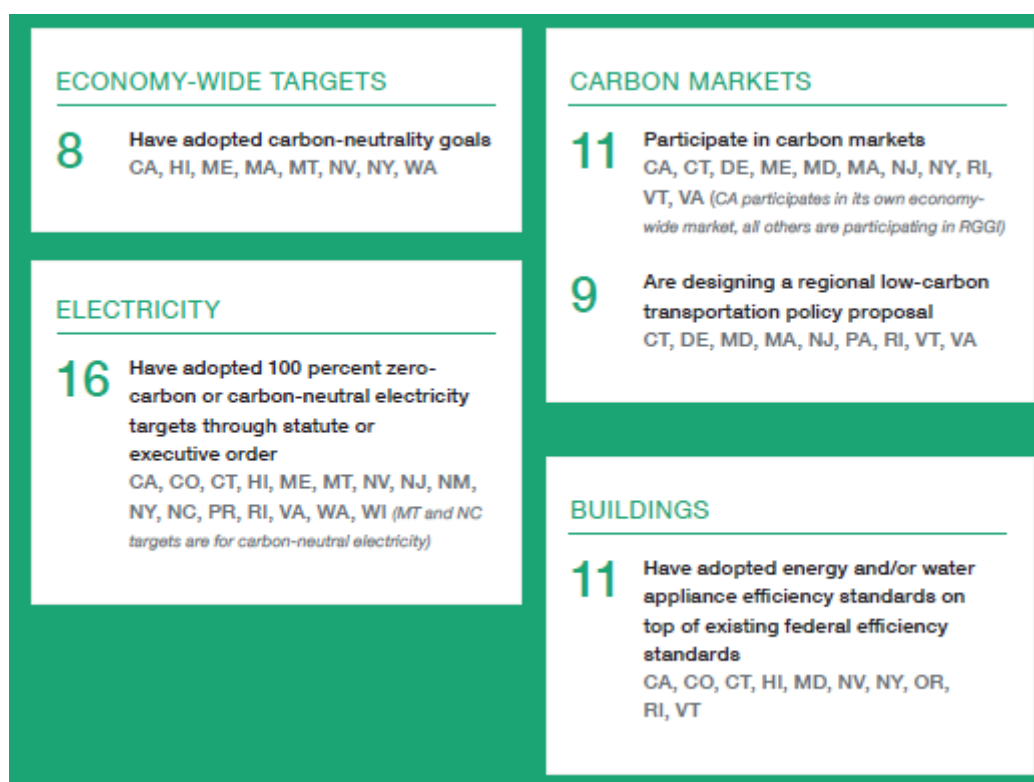
Doze membros da USCA têm, ou estão desenvolvendo, bancos de infraestrutura de energia e/ou resiliência, modelos comprovados para alavancar o aumento do investimento público e privado; com base nesse trabalho, a USCA apoia

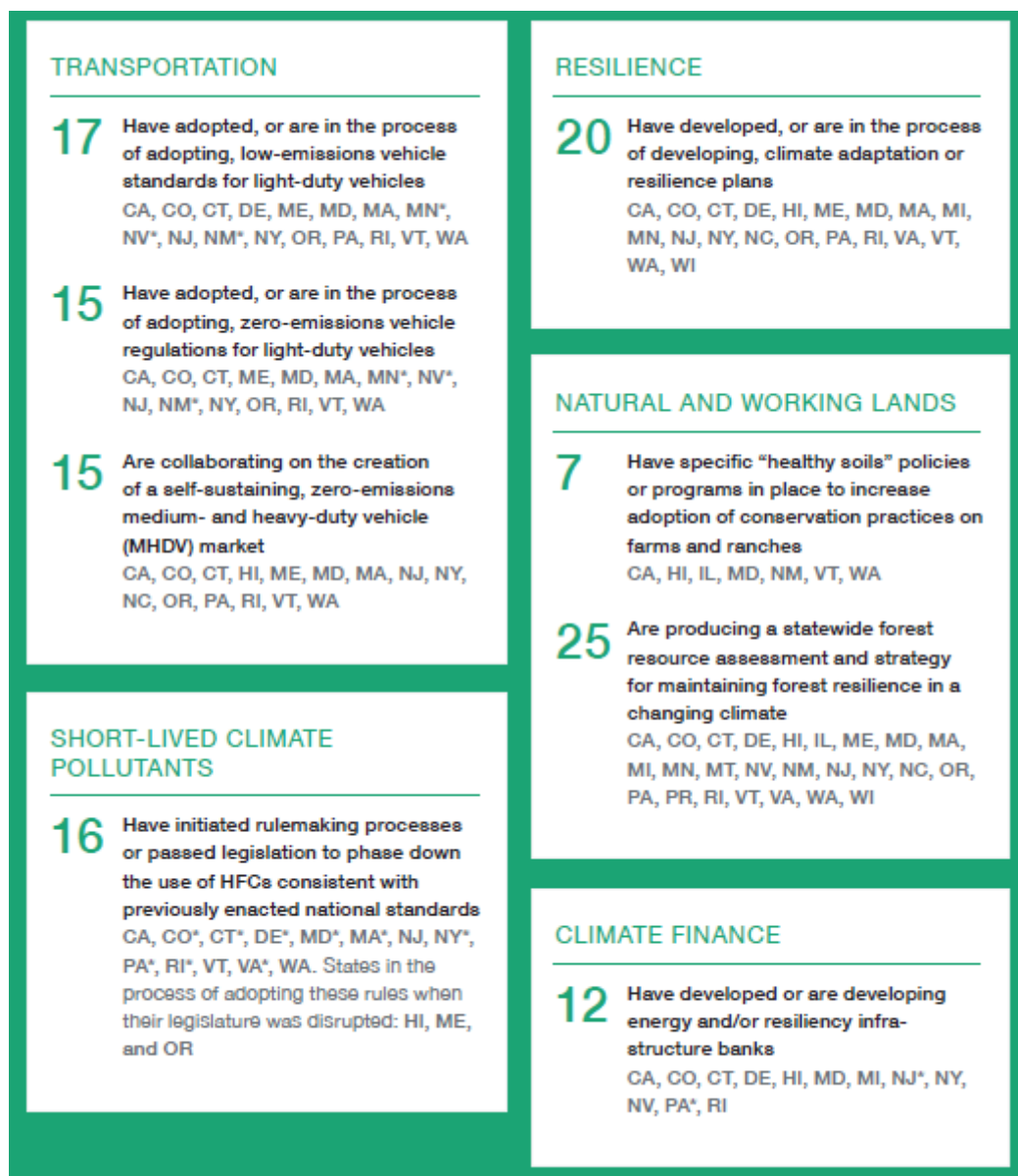
o estabelecimento de um Banco Verde Nacional independente e sem fins lucrativos (USCA, 2020a).

Estender ou reinstaurar energia limpa e créditos fiscais ecológicos e ferramentas de vinculação permitiria que empresas e residentes investissem na transição para uma economia descarbonizada e resiliente; acima de tudo, a USCA entende que é essencial que qualquer investimento na recuperação priorize o apoio às comunidades que são afetados desproporcionalmente por crises ambientais, de saúde e econômicas (USCA, 2020a).

Os membros da USCA estão realizando ações climáticas ousadas em todos os setores da economia, com a liderança individual de cada governador e construindo a base de nossa ambição coletiva (USCA, 2020a). Algumas das soluções climáticas bipartidárias que os estados estão implantando em escala para reduzir as emissões de GEE, fortalecer a resiliência e expandir as ferramentas de energia limpa e financiamento do clima podem ser vistas abaixo:

Figura 10: Soluções climáticas bipartidárias em implantação pelos estados da USCA.





Fonte: USCA, 2020a.

Os membros da USCA estão na vanguarda do tratamento das mudanças climáticas: os estados estão desenvolvendo políticas e programas inovadores que promovem energia limpa, emissões mais baixas em nossos transportes, edifícios e setores industriais e esforçando-se para tornar as comunidades mais resilientes; na ausência de liderança federal, os membros intensificaram-se nos últimos três anos no cumprimento da meta nacional de redução de emissões de GEE (USCA, 2020a).

Isto posto, vê-se que há resultados consideráveis na atuação da USCA, conforme a análise documental revela. As menções acerca do governo federal,

todavia, trazem à tona o debate sobre a governança multinível, considerando as indagações em relação à coerência entre as políticas de enfrentamento às mudanças climáticas entre os níveis da coalizão e a dimensão federal.

4.4 ATUAÇÃO MULTINÍVEL DA *U.S. CLIMATE ALLIANCE*

O protagonismo internacional dos governos estaduais norte-americanos e surgimento da *U.S. Climate Alliance*, como resposta à saída do país do Acordo de Paris foram fatores relevantes para que se intentasse compreender a existência e caracterização da governança multinível, a partir da dinâmica de atuação da coalizão, buscando-se compreender como se dão as interações entre os seus integrantes e como relacionam-se com as políticas do nível federal.

Essa análise demonstra que o nível nacional não pode ser desconsiderado quando da análise da governança climática no nível local. Por outro lado, considerando que “arranjos eficazes em vários níveis dependem de uma combinação frutífera de colaboração horizontal e vertical” (Kern & Alber, 2009, p. 15), surge a indagação se as coalizões, enquanto forma horizontal de colaboração, relaciona-se com o nível nacional, considerando aspectos da colaboração vertical.

É possível compreender a existência de governança multinível, nos termos de colaboração horizontal e vertical, em relação à uma aliança de entes subnacionais que atuam quanto à agenda de políticas de mudanças climáticas? Como lente teórica de análise, utilizou-se a governança multinível como parâmetro para verificar (1) se ocorre diálogo entre as políticas dos governos locais e as políticas do nível federal, (2) como se caracteriza este diálogo e (3) como funciona o diálogo entre as políticas no âmbito dos governos que compõem a própria coalizão.

Nesse sentido, considerando a dinâmica de uma aliança existente em um sistema político pautado pelo federalismo, qual seja os Estados Unidos da América, a atuação da *U.S. Climate Alliance* e as suas relações podem trazer pistas para compreender como se dão as interações entre a dimensão nacional e o nível de uma aliança formada por entes subnacionais.

Como considerado nas seções anteriores, foi debatido que o governo local possui papel relevante no enfrentamento às mudanças climáticas. Da mesma forma,

foi possível compreender que a formação de coalizões pode ser um dos artifícios para mobilizar esforços para relativizar os obstáculos existentes na ação individual. Esta mobilização perpassa pela análise de colaborações, estas que podem ser de caráter horizontal, considerando a natureza da própria rede, e vertical, em razão de estar inserida em um sistema multinível.

Analisar a colaboração vertical na governança climática, dentro de um sistema multinível, significa verificar as interações do Estado quanto aos governos locais em termos de políticas. Pretendendo analisar como se coordenam as ações na governança multinível a partir de uma aliança de governos locais, selecionou-se o caso da *U.S. Climate Alliance*, considerando-se como elemento de escolha o fato de se tratar de uma organização bipartidária e formada por governos subnacionais nos Estados Unidos da América.

Para analisar as relações que a aliança estabelece com o nível nacional, foram analisados os documentos (relatórios anuais, fichas técnicas, informativos, planejamento, submissões, guias, dentre outros) emitidos pela aliança, tendo como norte interpretativo as categorias da colaboração horizontal, centralizada no autogoverno, e na colaboração vertical, quais sejam o governo por habilitação, governo por provisão e uso de autoridade.

Buscou-se identificar os elementos relacionados ao nível nacional nas estratégias e ações realizadas pela aliança, enquadrando-as nas categorias dominantes. Na análise, foram consideradas as menções ao Estado por meio de expressões como governo ou nível federal, governo ou nível nacional, nível central e Estado-nação.

Nos relatórios anuais de 2017, 2018 e 2019, foi possível perceber que sempre há menção ao vazio na liderança que os Estados Unidos da América deixaram em razão da saída do Acordo de Paris; cita-se, ainda, a inação, enfraquecimento e recuo do governo federal (USCA, 2017a; 2018a; 2019a). No relatório do ano de 2020, diante da emergência causada pela pandemia de Covid-19, o discurso foi intensificado. Iniciando-se a partir do ano de criação da aliança, no relatório anual do ano de 2017, a mensagem de abertura dos cofundadores da USCA expressa que:

Sem a liderança americana, não teríamos o Acordo de Paris, um esforço global conjunto para reduzir as emissões prejudiciais e criar um planeta mais seguro, saudável e próspero. Ao anunciar sua intenção de retirar os Estados Unidos do Acordo de Paris, a Casa Branca deixou um vazio de liderança de enormes consequências. À medida que o governo federal recuou, os estados da Aliança estão se intensificando (USCA, 2017a).

A criação da USCA ocorre como uma forma de contornar a prejudicialidade da saída dos EUA do Acordo de Paris, considerando que a liderança federal do clima é crítica e ausente, pelo que os estados se propõem a continuar avançando (USCA, 2017a). Ainda, os Estados intentam mostrar ao nível federal e ao mundo que uma ação climática ambiciosa é alcançável, apesar da decisão do governo federal dos EUA de se retirar do Acordo de Paris (USCA, 2017a).

Todavia, os estados entendem que embora a Aliança esteja em um caminho para reduzir as emissões de acordo com a meta do Acordo de Paris, isso não elimina a necessidade de liderança federal contínua; isto porque a reversão de regulamentações e padrões ambientais federais críticos e a diminuição do apoio à inovação em energia limpa ainda terão ramificações nos estados (USCA, 2017a).

Ainda, na pauta de resiliência climática, os estados da Aliança afirmam que conhecem bem os efeitos devastadores das mudanças climáticas e das condições meteorológicas extremas, pelo que trabalharão juntos para preencher o vazio deixado pela abdicação do governo federal da liderança climática e pela retirada da orientação de resiliência para infraestrutura (USCA, 2017a).

Por outro lado, em uma perspectiva minimamente colaborativa, há uma menção a um esforço dialogado com o nível federal: Menciona-se enquanto um dos compromissos dos estados que integram a USCA “Acelerar as políticas novas e existentes para reduzir a poluição do carbono e promover a implantação de energia limpa nos níveis estadual e federal” (USCA, 2017a), o que demonstra uma mínima menção à colaboração com o nível nacional, mas tão somente a título de resultados e não de trabalho em conjunto.

No relatório de 2018, é mencionado que:

Embora os estados da Aliança mantenham um compromisso inabalável de proteger todos os americanos e o meio ambiente, nossa tarefa tornou-se mais difícil devido ao desmantelamento das políticas ambientais e climáticas federais. A nova análise contida neste relatório projeta que, como resultado direto das reversões federais, a nação - incluindo os estados da Aliança - ficará ainda mais para trás em nossos esforços para cumprir nossos compromissos. Até que a liderança federal seja restaurada, só podemos

progredir por meio de esforços adicionais combinados de estados individuais. Conseqüentemente, estamos expandindo nossos esforços para garantir que possamos cumprir nossa parte do compromisso da nação sob o Acordo de Paris por meio de uma série de ações e compromissos individuais e coletivos (USCA, 2018a).

No documento é possível perceber que, ao lado da manutenção do argumento de ausência de liderança no nível federal, a USCA passa a sustentar o argumento de que o Estado tem realizado reversões, de forma que a ação subnacional e empregada pela aliança desponta ser uma alternativa possível nesse cenário (USCA, 2018a).

Apesar de os estados da USCA promoverem políticas de energia limpa e clima, a escala das reversões federais propostas está ameaçando os esforços dos estados para cumprir a parcela da meta climática dos EUA para 2025: ao mesmo tempo, a adesão dos EUA à USCA cresceu, tanto em diversidade quanto na parte das emissões nacionais que a Aliança está trabalhando para reduzir (USCA, 2019a).

Menciona-se que, ao passo que o governo federal enfraqueceu as políticas climáticas, a USCA dobrou o compromisso de cumprir nossa parte na redução de emissões dos EUA; todavia, apesar dos estados da Aliança promoverem as políticas de energia limpa e clima, a escala das reversões federais propostas ameaçou os esforços dos estados para cumprir a parcela da meta climática dos EUA para 2025 (USCA, 2018a). Ao mesmo tempo, a adesão dos EUA à USCA cresceu, tanto em diversidade quanto na parte das emissões nacionais que a Aliança está trabalhando para reduzir.

Ainda, os estados da USCA também relatam que intensificaram as regras e programas de nível estadual para retroceder contra os esforços federais para desenrolar os regulamentos razoáveis de redução do metano de petróleo e gás e aterros, HFCs e carbono preto de Woodstoves (USCA, 2018a). Nesse sentido, a USCA sustenta que, embora o governo federal tenha tentado enfraquecer as políticas ambientais federais, criando desafios reais para os esforços estatais existentes, esses desafios também fortaleceram a determinação dos estados da USCA de intensificar os esforços e fornecer a ação climática que os residentes e empresas dos estados da aliança estão buscando (USCA, 2018a).

Ainda no relatório de 2018, afirma-se que desde 2017 muitas políticas federais foram colocadas em risco, ameaçando o progresso que a USCA trabalhava para alcançar; afirma-se que, embora as políticas adotadas por alguns estados da USCA ajudem a perseguir a meta de manter ou mesmo exceder as reduções de emissões das políticas federais que estão em risco, a compensação é apenas parcial, não compensado completamente o impacto de reversões federais (USCA, 2018a).

No Comitê de Ação Climática Global de 2018, ao se comprometer com uma série de ações concretas, a USCA mencionou, em alguns pontos, a como pretendiam agir frente às incertezas no nível federal, a saber: rescisão e adiamento de regulação sobre Poluentes climáticos de curta duração, a criação de tarifas federais de importação de painéis solares e células, promulgadas pelo governo federal no início de 2018, prejudicando os *green jobs*, e a dissolução do Comitê Consultivo Federal projetado para ajudar a moldar o processo de Avaliação do Clima Nacional dos EUA e garantir que ele forneça as informações necessárias para apoiar a ação climática, incluindo nos níveis estadual e local, dentre outros pontos mencionados no documento (USC, 2018a).

No relatório do ano de 2019, iniciando-se com a mensagem dos cofundadores, a USCA menciona que a estrutura climática no nível federal enfraqueceu ainda mais, porém os estados continuaram a aumentar a ambição; os impactos diários devastadores da crise climática global foram fortemente sentidos pelos EUA em 2019, considerando as enchentes, furacões e incêndios florestais, ocorridos, afetando a vida de milhões de pessoas e devastando muitas comunidades (USCA, 2019a).

Diante das reversões federais, os estados afirmam que estão tomando medidas para lutar contra a agenda de desregulamentação do governo federal; ainda, menciona-se que em novembro de 2019 o governo federal iniciou a retirada formal do Acordo de Paris - o único país entre as 187 partes a fazê-lo, caminho este considerado "solitário e errante" (USCA, 2019a). Com isso, a USCA reafirmou o compromisso da aliança de continuar a liderar a luta global de enfrentamento às mudanças climáticas e explorar políticas inovadoras em todos os setores da economia para garantir o cumprimento das metas estabelecidas (USCA, 2019a).

O relatório, mencionando elementos de coordenação horizontal de forma suplementar à ação federal, expressa que:

Por meio de ações estaduais bem pensadas e coordenadas, esses governadores estão preenchendo o vazio da liderança federal, com o objetivo de reduzir suas emissões coletivas de gases de efeito estufa (GEE) em pelo menos 26 a 28 por cento abaixo dos níveis de 2005 até 2025, com muitos adotando metas de redução de emissões substancialmente mais ambiciosas. Gerando 40 por cento das emissões de GEE dos EUA, esta coalizão é equivalente ao sexto maior emissor do mundo. Hoje, a Aliança se tornou uma entidade de importância global, capaz de causar um impacto genuíno nas emissões globais por meio de sua liderança e ação (USCA, 2019a).

No documento *The reality of U.S. Climate Action: non-federal leadership is delivering ambition and action*, a primeira menção ao governo federal é quanto à ausência da liderança deste nível em relação às ações para combater a crise climática (USCA, 2019b). Relata-se que o governo federal continua revertendo as proteções críticas quanto às mudanças climáticas, mas que os governadores da Aliança estão reforçando as medidas existentes e implementando novas políticas (USCA, 2019a). A perspectiva aqui encontrada é que os governos subnacionais optam por participar dessas redes transnacionais em resposta à ausência de ação ou liderança de seus governos nacionais (BULKELEY; BETSILL, 2005).

O relatório de 2019 afirma que está claro que, mesmo diante de retrocessos federais, a ação progressiva dos governadores da Aliança está se aproximando da meta de redução de GEE, em apoio ao Acordo de Paris (USCA, 2019a). Considerando o desafio climático e os benefícios econômicos e de saúde pública que podem ser adquiridos, a USCA impulsionou novas políticas, legislação e oportunidades de financiamento climático, o que pretende reduzir as emissões e aumentar a resiliência da comunidade em face do aumento do risco climático (USCA, 2019a).

Nesse sentido, ao mesmo tempo os estados da Aliança trabalham juntos para mobilizar seu poder de mercado coletivo e resistir aos retrocessos do governo federal nas políticas de mudança climática e energia limpa que visam melhorar a qualidade do ar e reduzir as contas de energia do consumidor (USCA, 2019a).

No trato específico do progresso no ano de 2019, menciona-se o nível federal enquanto elemento contrário à ação climática em alguns momentos, a saber:

compreensão de que o nível federal estaria enfraquecendo os padrões de carros limpos, na pauta de sistema de transportes limpos; visão de que haveriam esforços federais para acabar com as regulamentações razoáveis que reduzam o metano dos sistemas de petróleo e gás e aterros sanitários e dos HFCs; ausência de liderança federal na abordagem da mudança climática, inclusive no engajamento com líderes internacionais, principalmente em razão da decisão do governo em 4 de novembro de 2019 de iniciar formalmente o processo de retirada do Acordo de Paris; dentre outros (USCA, 2019a).

Entende-se que, “[...] mesmo em face das reversões federais, a ação progressiva dos governadores da Aliança está nos aproximando de nossa meta de redução de GEE em toda a Aliança em apoio ao Acordo de Paris” (USCA, 2019a). Nesse passo, é descrito que:

Dada a escala do desafio climático global, a liderança em todos os níveis de governo é crítica. Na ausência de ação no nível federal, a liderança estadual torna-se cada vez mais importante, como fica evidente no forte contraste entre as reduções de emissões projetadas dos estados da Aliança em comparação com o resto do país (USCA, 2019a).

Os impactos dos *rollbacks* ou reversões federais foram projetadas e descritas em 2019, captando o aumento da incerteza em torno de potenciais reversões federais das regulamentações climática, isto porque em 2018 o governo federal divulgou a proposta de reverter os padrões de carros limpos do país para congelar os padrões de economia de combustível nos níveis de 2020 e revogar a isenção da Califórnia para definir padrões mais ambiciosos (USCA, 2019a).

Esforços de reversão adicionais considerados nesta análise incluem as reversões potenciais de *HFC da Significant New Alternatives Policy (SNAP)* e do *Refrigerant Management Program*, a Emenda *Kigali* ao Protocolo de Montreal , e regras federais sobre padrões de metano para atividades de petróleo e gás: o *New Source Performance Standards* da EPA e a regra de Prevenção de Metano e Resíduos do BLM (USCA, 2019a).

Afirma-se que os estados continuarão a impulsionar mais ambição, mas a dramática revelação da estrutura climática dos EUA significa que para cada passo à frente que nossos estados dão, eles o fazem contra os ventos contrários da agenda de desregulamentação federal; nesse ponto, menciona-se que para que a USCA e

os Estados Unidos cumpram os objetivos do Acordo de Paris, o governo federal deve se engajar novamente no clima (USCA, 2019a). Ainda, é mencionado que “por meio da liderança estadual, podemos diminuir a lacuna entre a política federal atual e o que a ciência nos diz ser necessário para que, quando o governo federal voltar a aderir ao Acordo de Paris, possa aproveitar os esforços dos estados da Aliança” (USCA, 2019a).

Em discurso na U.S. *House Subcommittee on Energy & Mineral Resources* em Santa Fe, durante uma audiência de supervisão intitulada Desenvolvimento de Petróleo e Gás: Impactos na Poluição do Ar e Locais Sagrados, a governadora do estado de New Mexico, Michelle Lujan Grisham, questionada sobre o que acharia que o nível federal poderia e deveria fazer para reduzir as emissões de gases de efeito estufa das perfurações em terras federais, a governadora respondeu que:

[...] eles deveriam estar fazendo tudo. Essa abordagem desequilibrada e injusta deixa o fardo para um ambiente regulatório apenas nos estados. E dado que estamos lidando com terras públicas federais onde temos autoridade regulatória limitada, precisamos de uma parceria sólida. E a ideia de que eles estão revogando, removendo e avançando sem envolvimento ou contribuição do estado é bastante preocupante não apenas para mim como governador, visto que afeta a saúde pública, o bem-estar e interfere em nossa capacidade de diversificar um portfólio de energia e, francamente, pode ter o impacto de limitar nossa capacidade de cumprir nossas metas na U.S. Climate Alliance e no Acordo de Paris. Todas essas questões exigem um Governo Federal que seja justo, equilibrado e que atenda às suas exigências regulatórias. Como você pode ver e ouvir de meu depoimento, estados como o nosso e muitos outros em todo o país, e não apenas estados que são liderados por governadores democratas, estão começando a fazer um trabalho real para reduzir as emissões de metano e fazer o tipo de trabalho regulatório diretamente que esperamos pelo exemplo, crie uma abordagem universal pela própria indústria de petróleo e gás onde quer que esses arrendamentos de petróleo e gás estejam ocorrendo, porque essa é a única maneira, até que tenhamos um Governo Federal que seja responsivo e responsável por fazê-lo (UNITED STATES HOUSE OF REPRESENTATIVES, 2019, P. 11).

Vê-se que um dos elementos críticos mais fortes quanto à atuação do governo federal é o aspecto regulatório. Ao abordar as *Short-Lived Climate Pollutants* (SLCPs), o relatório, apontando que estes são potentes agentes climáticos e poluentes nocivos do ar que têm grande impacto nas mudanças climáticas no curto prazo, menciona-se que a estrutura regulatória federal para começar a reduzir as emissões de SLCP a nível nacional teve alteração ou adiamento das regras, levando a incerteza regulatória significativa; logo, a liderança

do estado na redução das emissões de SLCP seria ainda mais urgente, sendo criado o SLCP *Challenge to Action Roadmap* para pedir aos parceiros apoio aos estados para reduzir coletivamente as emissões de SLCPs em 40 a 50%, até o ano de 2030 (USCA, 2018a).

Um dos reflexos desta atuação em via contrária à atuação do governo federal pode ser visualizado a partir da não menção do governo federal quando da descrição da estrutura e, por outro lado, o engajamento direto da aliança com líderes internacionais, a exemplo da participação no *Global Climate Action Summit*²⁷, *North American Climate Leadership Dialogue* com o Canadá e o México²⁸, COP-24²⁹ e *Climate Week*³⁰ (USCA, 2019a), o que pode indicar que o nível nacional pouco dialoga com a USCA. A *U.S. Climate Alliance*, assim, seria formada pelos estados e por eles dirigida (USCA, 2021b), pelo que o nível nacional não integra ou consta como integrante em sua estrutura, ainda que sob uma análise vertical.

Por outro lado, com uma perspectiva mais amistosa e interessada em relação ao nível federal, na *U.S. House Natural Resources Committee* em Washington, D.C., o Governador de Massachusetts Charlie Baker e o governador de North Carolina, Roy Cooper, ambos integrantes da USCA, testemunharam na primeira audiência do Congresso sobre mudança climática em mais de oito anos para discutir o que seus estados estão fazendo para lidar com a mudança climática e a importância da ação federal (USCA, 2019a).

Abrindo o primeiro painel, os governadores mencionaram a atuação da USCA e especificamente o governador da North Carolina ressaltou que:

Embora a ação local e estadual seja crítica, os parceiros federais devem se juntar a nós na tomada de medidas para proteger nosso povo dos danos crescentes das mudanças climáticas. Governos estaduais e locais, pesquisadores e o público dependem de dados, pesquisas e análises federais para informar as decisões políticas. O financiamento federal alimenta pesquisas científicas críticas e impulsiona a inovação que pode ajudar a resolver nossa crise climática. Precisamos de legislação e regulamentos federais que promovam a redução das emissões e a preservação de florestas, pântanos, ilhas-barreira e outras infraestruturas

²⁷ Cúpula Global de Ação Climática, realizada de 12 a 14 de setembro de 2018 em San Francisco, Califórnia.

²⁸ Diálogo sobre Liderança Climática na América do Norte, ocorrido na COP-23.

²⁹ A Conferência das Nações Unidas sobre Mudança Climática de 2018 foi a 24ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática, ocorrida em Katowice.

³⁰ Climate Week NYC é um evento que ocorre todos em Nova York desde 2009, ao lado da Assembléia Geral da ONU, para mostrar a ação climática global

naturais que protejam as comunidades do agravamento dos efeitos das tempestades. Precisamos de liderança federal para trabalhar com parceiros globais para cumprir e fortalecer acordos internacionais. Precisamos de ação federal consistente que atenda à urgência de nosso problema climático global. Nossas comunidades, nossa economia e nosso futuro dependem disso (STATE OF NORTH CAROLINA, 2019).

Essa menção à dependência sugere a necessidade de um diálogo entre níveis, partindo de uma liderança federal. No documento denominado de “Recomendação”, emitido em 2020, tratando do enfrentamento à pandemia de Covid-19, mencionam-se iniciativas que trazem pistas sobre as relações e colaboração entre os níveis local e nacional quanto à agenda das mudanças climáticas. No documento, embora haja relevantes medidas solicitadas ao Congresso, como a recomendação de US\$ 500 bilhões em ajuda federal imediata e flexível para estados e territórios, fornecimento de fundos federais às autoridades regionais e estaduais por meio de um *National Green Bank* e ações de mitigação da ameaça da Covid-19 e enfrentamento à crise climática (USCA, 2020b), não se percebe um diálogo direto com o nível nacional.

No relatório de 2020, menciona-se que o ano de 2020 desafiou todos os estados e o país, considerando o advento da pandemia de Covid-19 e a crise econômica resultante; ainda, ressalta-se a falta contínua de liderança climática federal diante dos desastres causados pelo clima e eventos climáticos extremos, como incêndios florestais, tempestades tropicais e ondas de calor massivas (USCA, 2020a).

Nesse sentido, a Aliança já construiu uma estrutura baseada na ciência, inovação e cooperação, considerando-se que por isso estão prontos para ajudar a impulsionar os EUA por meio dessas crises e servir como líder mundial em ações climáticas - como parceiros do governo federal ou como uma coalizão igual à terceira maior economia do mundo (USCA, 2020a).

Considerando a extensão da contínua e profunda falta de liderança federal também para o trato da pandemia de Covid-19, os membros da USCA afirmam que tiveram que seguir em frente sem liderança federal e, por isso, forneceram recomendações à liderança do Congresso para ajudar a USCA nesses esforços, incluindo a necessidade de ajuda federal imediata e flexível para estados e

territórios, a fim de permitir que nossos governadores preservem os principais serviços governamentais (USCA, 2020a).

Nas recomendações para a ação climática nacional, baseadas em experiências dos estados, ofertaram-se 5 (cinco) recomendações que o Congresso e o governo federal devem integrar ao desenvolver futuras políticas climáticas e de recuperação (USCA, 2020a). É declarado que, com ou sem apoio federal, os membros da USCA continuarão a demonstrar ações climáticas ousadas, apesar dos retrocessos federais: foi construída capacidade, tanto em nossos próprios estados e territórios quanto em toda a USCA, para enfrentar agressivamente a crise climática (USCA, 2020a).

Abrindo-se ao diálogo com o nível federal, o relatório de 2020 expressa que esta parceria é bem-vinda, de modo que:

Seguindo em frente, damos as boas-vindas à oportunidade de fazer parceria com o governo federal para apoiar nossos esforços para criar um futuro com energia limpa e acessível, um sistema de transporte de baixo carbono, empregos sustentáveis para a família e um planeta saudável. Os membros da Aliança estão empenhados em alavancar nossas experiências, trabalhando com nossas comunidades e fazendo parceria com o governo federal para ajudar nossos estados e territórios a se recuperarem de uma forma mais forte, resiliente e mais equitativa, ao mesmo tempo em que enfrentamos uma crescente crise climática (USCA, 2020a).

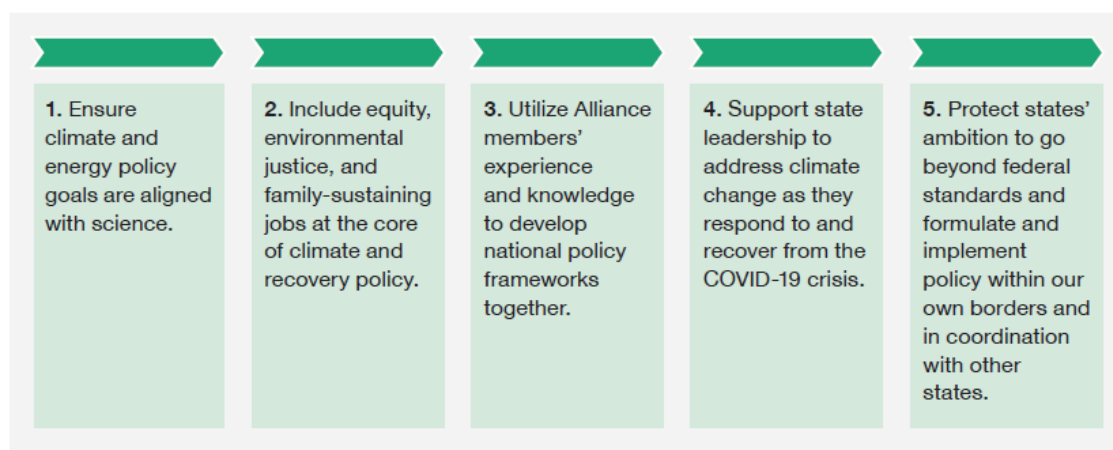
Trazendo o cenário da pandemia de Covid-19 para contexto do enfrentamento às mudanças climáticas, a USCA sustenta que desde que a aliança foi formada, a necessidade de ações climáticas dirigidas pelo estado e pelo território tornou-se ainda mais forte, tendo sido assumida a liderança climática americana pela USCA em meio a um cenário de intensa desregulamentação ambiental federal, com custos e impactos cada vez mais evidentes das mudanças climáticas nos estados e territórios, culminando com a retirada iminente da administração federal do Acordo de Paris (USCA, 2020a).

No entanto, o ano de 2020 foi desafiador, considerando-se que “a pandemia COVID-19 - e a crise econômica resultante - estão esgotando os recursos, ameaçando nossa capacidade de continuar investindo em ações fortes que abordem as mudanças climáticas” (USCA, 2020a). A USCA menciona, nesse ponto, a necessidade de retomada da liderança federal em mudanças climáticas, a saber:

A recuperação dos impactos econômicos e de saúde do COVID-19 apresenta aos Estados Unidos uma oportunidade única de enfrentar a mudança climática de uma forma que catalise um futuro limpo, justo e próspero. Com liderança federal em mudanças climáticas, podemos nos beneficiar de recursos compartilhados e políticas uniformes em todos os estados e territórios. Por meio de nossa experiência no desenvolvimento e implementação de políticas climáticas de ponta, os membros da Aliança oferecem cinco recomendações principais que o Congresso e o governo federal devem integrar na futura política climática nacional (USCA, 2020a).

A USCA, assim, emitiu 5 (cinco) recomendações ao Congresso e Governo Federal dos EUA, quais sejam:

Figura 11: Cinco Recomendações Principais para o Congresso e o Governo Federal.



Fonte: USCA, 2020a.

As recomendações sugerem ações conjuntas, embora que ainda se mencionem as reversões que foram causadas pelo nível federal. Na recomendação de número 3, que prega que o Congresso e o Governo Federal devem “Utilizar a experiência e o conhecimento dos membros da Aliança para desenvolver estruturas políticas nacionais em conjunto” (USCA, 2020a), parte-se do princípio que os estados e territórios membros da Aliança possuem experiência como líderes em políticas de clima e energia limpa, sempre trabalhando para desenvolver a próxima geração de soluções políticas inovadoras; logo, qualquer forma de recuperação econômica nacional e estrutura de política de clima e energia limpa devem se basear nos sucessos dos estados e tirar proveito das lições que foram aprendidas ao longo do caminho (USCA, 2020a).

A recomendação de número 4 também ressalta o trabalho colaborativo entre níveis, considerando que se recomenda “Apoiar a liderança estadual para lidar com as mudanças climáticas enquanto respondem e se recuperam da crise do COVID-19”; aqui, a aliança sustenta que os governadores da USCA avançaram com a agenda climática estadual mais ambiciosa da história dos EUA, apesar dos esforços de desregulamentação federal (USCA, 2020a). Logo, considerando a atual crise, deve-se tomar o exemplo dos estados e considerar que a liderança climática e o crescimento econômico podem andar de mãos dadas, usando o momento para estimular a economia e sustentar o crescimento econômico (USCA, 2020a).

Ainda, a recomendação de número 5, que ressalta o dever de “Proteger a ambição dos estados de ir além dos padrões federais e formular e implementar políticas dentro de nossas próprias fronteiras e em coordenação com outros estados”, sugere que os estados continuem a ter o direito de formular e implementar políticas para proteger as comunidades, economias e ecossistemas dos impactos ambientais e climáticos (USCA, 2020a). Assim, considerando que a jurisdição dos estados tem se mostrado cada vez mais importante em tempos em que os governos federais retrocedem, enfraquecem ou não impõem regulamentações climáticas, qualquer legislação federal sobre o clima deve evitar cláusulas de preferência ou, no mínimo, permitir que os estados evitem as regras se o governo federal reverter o curso (USCA, 2020a).

Ao fim do relatório de 2020, menciona-se que, ao passo que a USCA está se envolvendo com líderes internacionais em eventos climáticos importantes e aumentando o envolvimento com o Congresso para construir a liderança estadual, a aliança abre-se à oportunidade de fazer parceria com o nível federal para construir uma estrutura nacional forte e lidar com a crise climática (USCA, 2020a).

Nesse sentido, a USCA sustenta que continuarão instando o governo federal a tomar medidas climáticas ousadas e baseadas na ciência - e a advogar contra qualquer esforço para reverter as proteções existentes, além de prosseguir trabalhando de forma colaborativa, como uma aliança, para continuar a buscar novas e inovadoras ações climáticas e de energia limpa (USCA, 2020a).

Por fim, levanta-se que:

Os membros da Aliança provaram que a liderança climática e o crescimento econômico andam de mãos dadas. Sabemos que uma transição justa para uma economia limpa e sustentável é desesperadamente necessária e que essa transição fortalecerá nossas comunidades. Continuaremos a liderar o ataque implementando políticas de mudança climática ousadas e significativas que ajudarão a construir um futuro equitativo, limpo e próspero - estabelecendo um roteiro de liderança climática para que nosso governo federal mobilize todo o país (USCA, 2020a).

Posicionamentos similares podem ser vistos a partir dos discursos lançados no âmbito da USCA, a exemplo do discurso oficial emitido quando do anúncio formal da saída dos EUA do Acordo de Paris, denominando de “política errada” a apresentação formal do governo hoje quanto à retirada do mencionado acordo; mencionaram, na ocasião, que todos os líderes têm uma responsabilidade crítica de lidar com a crise climática global e que, dos cerca de 187 países que aderiram ao Acordo, os EUA estariam sendo os únicos a iniciar uma retirada formal (USCA, 2019c).

Ainda, o discurso menciona que “os Estados Unidos lideraram o mundo na formulação deste Acordo forte e histórico, e os Estados Unidos deveriam apoiar o Acordo, não abandoná-lo”, prosseguindo com menção à abertura ao trabalho colaborativo com o nível federal, ao afirmar que “para reduzir as emissões no ritmo e escala que a ciência nos diz ser necessário, precisamos que o governo federal se junte a nós na ação” (USCA, 2019c).

O Governador de New York, em discurso individual, considerou imprudente a ação do governo Trump de iniciar o processo de retirar formalmente os Estados Unidos do Acordo de Paris, denominando a ação de vergonhosa, alarmante e uma política pública ruim; ainda, disse que enquanto a administração Trump continuaria seu ataque sem precedentes ao nosso meio ambiente, Nova York e o resto da Aliança do Clima dos EUA continuam comprometidos em não apenas defender nossos objetivos, mas também liderar a nação em novas ações que atenderão à urgência e às demandas da crescente crise climática (STATE OF NEW YORK, 2019).

Em 2020, na declaração realizada na *Climate Week*, a USCA, ao lançar o relatório “Leading the Charge: Working Together to Build an Equitable, Clean and Prosperous Future”, expressou que “juntos, os estados da Aliança cimentaram uma

base para a adoção e implementação de políticas de mudança climática coordenadas, fornecendo um roteiro para os formuladores de políticas nacionais e o próximo governo federal” (USCA, 2020c).

Em se tratando de uma análise vertical com foco na coerência entre as ações do nível local e do nível nacional, a partir dos relatórios anuais percebe-se que há baixa ou nenhuma colaboração de ações com o nível nacional. Assim, considerando que a abordagem vertical da governança multinível diz respeito ao compartilhamento de competências e autoridade (HOOGHE; MARKS, 2003), não se enxerga a colaboração vertical quanto à atuação da *U.S. Climate Alliance*. Nos documentos emitidos pela aliança não se mostra como essas ações são dialogadas; ao contrário, abordam-se os retrocessos e instabilidades regulatórias do nível nacional para justificar as ações da aliança.

É possível perceber que as projeções capturam o aumento da incerteza acerca de prováveis retrocessos federais quanto à regulamentação; assim, mesmo que os estados continuem agindo, impulsionando e ambicionando, o desdobramento da estrutura climática do nível nacional significa que a ação local se dá em sentido contrário à agenda reguladora federal. Não obstante, os documentos demonstram que, para que a *U.S. Climate Alliance* e os Estados Unidos da América cumpram os objetivos do Acordo de Paris, o governo federal deve se comprometer novamente com o clima (USCA, 2019a). Vê-se que, embora não haja objetivos específicos de se estabelecer o diálogo com o nível nacional, a busca de uma atuação colaborada não é descartada pela aliança.

No documento que traz as perguntas frequentes sobre a aliança, ao mencionar a organização e os compromissos dos membros, o nível nacional é considerado, ao lado do nível local, ao se estabelecer o compromisso de acelerar políticas novas e existentes para reduzir a poluição de carbono e promover a implantação de energia limpa (USCA, 2021b). Enxerga-se a predominância da complementaridade outrora mencionada, funcionando a aliança como uma organização de autogoverno, onde a maior parte das medidas adotadas em relação à proteção do clima é concentrada no modo emancipado e capacitador, no qual os municípios têm mais discricção e poder de decisão (Kern & Alber, 2009).

O nível do governo federal, assim, não é excluído enquanto *player* relevante, considerando que a aliança não elimina a necessidade de haver uma liderança do nível nacional, a partir da compreensão de que regulamentos e normas ambientais impactam localmente (USCA, 2017a). Menciona-se também que as ações desenvolvidas pela aliança poderão ser replicadas a nível nacional e que os passos dados pelos atores fora do governo federal estão ajudando os Estados Unidos da América a avançar nas metas relacionadas ao Acordo de Paris, além de ser considerada a perspectiva *bottom-up* perseguida pela aliança (USCA, 2019b).

Ademais, em ações pontuais, a exemplo do relatório de 2018, é possível perceber uma atuação nacional quanto ao fornecimento de informações. Em agosto de 2017 o governo federal formou um Comitê Consultivo Federal projetado para ajudar a moldar o processo de Avaliação Climática Nacional dos Estados Unidos da América e garantir as informações necessárias para apoiar a ação climática, inclusive nos níveis estadual e local. Em janeiro de 2018, o grupo se reuniu novamente com o apoio do governador de Nova York, como Comitê Independente de Assessoria (IAC), comprometendo-se a fornecer recomendações aos estados da *U.S. Climate Alliance* (USCA, 2019b).

Por outro lado, ao relatar os resultados obtidos e ações empreendidas, menciona-se, na pauta da resiliência, que no Hawaii foi instituída a Comissão do Clima para fornecer orientação, facilitação, colaboração e planejamento entre as agências estaduais e nacionais, agências federais e outros parceiros sobre estratégias de mitigação de mudanças climáticas e estratégias de resiliência (USCA, 2018a).

No documento *Across the alliance*, publicado em 2019, que relata as ações dos estados em diversos setores, percebe-se que há menções pontuais à colaboração entre as iniciativas locais com as do nível nacional³¹. No entanto, essas menções ainda são de baixa expressão e denotam que a colaboração é, ainda, apenas uma intenção.

³¹ O documento menciona a coordenação de iniciativas regionais e nacionais quanto às políticas de transporte em Minnesota, a coordenação entre agências federais, locais e outros parceiros sobre mitigação da mudança climática e resiliência no Hawaii e a coordenação na implementação de políticas de energia no Michigan, por exemplo (USCA, 2019d).

Por fim, saliente-se que não devem ser descartados os riscos dessa não colaboração vertical, pois deve ser considerado que a ausência de diálogo pode acarretar em sérias incoerências que, conseqüentemente, podem afetar o diante do planejamento urbano no nível local e nacional (Kern & Alber, 2009) quanto à pauta das mudanças climáticas. Embora a governança multinível possa vir a ser benéfica, diante de sua flexibilidade, é preciso considerar os altos custos de transação para alinhar a interação, considerando que as políticas de um nível podem vir a repercutir em outras (HOOGHE; MARKS, 2003).

A USCA, assim, reside numa relação horizontal, de modo a facilitar o desvio do Estado e aplicar pressões políticas e normativas em várias direções (Setzer, 2015). Considera-se presente, em razão da articulação entre os objetivos, a existência do modelo horizontal de governança multinível, considerando a existência de múltiplas esferas horizontais de autoridade interconectadas (HOOGHE; MARKS, 2003).

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Cumprindo com os objetivos inicialmente traçados, foi possível perceber que a ação de governos locais na agenda de mudanças climáticas é essencial para a governança climática global e que a formação de coalizões pode ser uma alternativa para relativizar os obstáculos que são encontrados nesta atuação. Com ênfase na governança multinível, foram traçados os elementos principais que integram a noção de colaboração em sistemas de multiníveis, subdivididos em colaboração horizontal e vertical.

A *U.S. Climate Alliance* tem avançado no enfrentamento à mitigação e adaptação quanto às mudanças climáticas. Não obstante enfrentam os desafios ordinários enfrentados por redes de governos locais, a *U.S. Climate Alliance* demonstra uma atuação significativa e crescente, reforçando a liderança que é mencionada pela aliança em seus documentos.

Essa liderança, todavia, desponta para uma colaboração horizontal, considerando a união de estados em aliança para atuar em questões climáticas. A oposição ao governo federal, considerando que o surgimento da *U.S. Climate*

Alliance se deu em razão da discordância quanto à saída dos Estados Unidos da América do Acordo de Paris, parece ser um forte indicativo da ausência de diálogo colaborativo quanto às ações que a aliança planeja, o que reflete na execução e resultados alcançados, conforme os relatórios divulgados.

Para uma colaboração horizontal forte e crescente, há uma colaboração vertical com baixa ou nenhuma expressividade, não havendo alinhamento de metas, proposituras que relacionem os níveis ou resultados que apontem que o governo federal agiu, em algum momento, em diálogo com a aliança. Não havendo menções às colaborações, seja o governo nacional atuando por meio de habilitação, provendo ou agindo como autoridade, quanto ao nível da aliança, composta por governos locais, não se pode considerar a existência de uma colaboração vertical.

Desta forma, a governança multinível da *U.S. Climate Alliance* possui uma forte colaboração horizontal, mas ainda carece de diálogos com o nível nacional, embora seja esta uma missão que parece difícil, considerando as reversões que os relatórios emitidos pela aliança demonstram, que informam as crescentes incertezas quanto às ações climáticas que são desenvolvidas pelo nível nacional.

Não obstante, a aliança possui, predominantemente, ações de complementaridade, exercidas por meio de autogoverno, mas que intencionam a relação com o nível nacional. Essa relação, todavia, não condiciona as ações da *U.S. Climate Alliance*, embora a não colaboração entre políticas traga desafios adicionais que a aliança parece já enfrentar desde a sua formação.

A partir dos documentos analisados, também não foi verificada oposição do nível federal em relação às ações empreendidas pela USCA, pelo que se conclui que, além de não haver colaboração, haveria uma espécie de indiferença pela agenda e pelo diálogo com a coalizão, o que pode ter cooperado para a inexistência de conflitos entre os níveis.

Ainda, analisando o papel da colaboração horizontal para a USCA a partir das ações praticadas pela aliança, observou-se que as ações coletivamente consideradas possuem baixa expressão, pelo que a coalizão dá maior força política à atuação dos governos estaduais no enfrentamento às mudanças climáticas do que realiza um protagonismo propriamente dito, o que é aplicável também à projeção internacional da aliança.

Com a eleição de Joe Biden, enquanto candidato do Partido Democrata, para assumir a presidência dos EUA em 2021, esperava-se o desfazimento das reversões na agenda ambiental e climática executadas no período Donald Trump. Em seu primeiro dia enquanto Presidente, Joe Biden anunciou que procederá com uma extensa ordem de desfazimento de muitas das ordens emitidas pelo então ex-Presidente, como a restauração de políticas que foram enfraquecidas no governo Trump, como as regulações sobre a contenção das armadilhas de calor, padrões economia de combustível para automóveis e os limites de poluição para as indústrias de óleo e gás.

Ainda, o Presidente Biden anunciou, nas primeiras horas de seu primeiro dia de trabalho na *White House*, a volta dos EUA ao Acordo de Paris, corroborando o seu discurso de inauguração onde mencionou que o país precisaria responder à crise climática. Na lista de prioridades do governo, Joe Biden inseriu a agenda climática como segunda prioridade, atrás da crise de Covid-19, denotando assim a importância que seria dada à agenda.

Biden mencionou que o retorno ao Acordo de Paris seria um primeiro mas grande passo para a agenda climática nos EUA, livrando-se da ideologia míope e ignorante da “Era Trump”, o que traria os EUA de volta aos compromissos climáticos tanto a nível doméstico como global. Sem o negacionismo no nível federal, os EUA voltaria, assim, à liderança na agenda climática.

Considerando o cenário de surgimento e evolução da USCA, o que irá significar para a aliança o retorno da liderança no nível federal? A coalizão virá a ser ofuscada, em razão de a agenda climática estar sendo considerada prioridade pelo nível federal ou haverá a potencialização da agenda nos EUA, considerando uma possível colaboração vertical, a partir da soma das forças subnacionais e federal?

REFERÊNCIAS

ACUTO, Michele. *The new climate leaders?* Review of International Studies, FirstView, 2013, pp. 1-23.

ANDRADE, Luara. *Governos subnacionais e Mercosul: um estudo de caso do Foro consultivo de Municípios, Estados Federados, Províncias e Departamentos do Mercosul (FCCR) de 2007 a 2018*. Monografia. Uberlândia: Instituto de Economia e Relações Internacionais da Universidade Federal de Uberlândia, 2019.

ANGUELOVSKI, Isabelle; CARMIN, JoAnn. Something borrowed, everything new: innovation and institutionalization in urban climate governance. *Curr Opin Environ Sustain* (2011), pp. 1-7. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Isabelle-Anguelovski/publication/241123870_Something_Borrowed_Everything_New_Innovation_and_Institutionalization_in_Urban_Climate_Governance/links/5c17ffd4299bf139c7605ba7/Something-Borrowed-Everything-New-Innovation-and-Institutionalization-in-Urban-Climate-Governance.pdf. Acesso em: 06 jan. 2021.

ARTICLES OF CONFEDERATION. National Archives. *Articles of Confederation (1781)*. Disponível em: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/SMAN-107/pdf/SMAN-107-pg935.pdf>. Acesso em: 19 set. 2020.

BACHE, Ian; FLINDERS, Matthews. *Multi-Level Governance*. Oxford: Oxford University Press, 2004.

BAILEY, Rob; TOMLINSON, Shane. *Post-Paris: taking forward the global climate change deal*. Environ. Resour. Brief. Pap., R. Inst. Int. Aff., Chatham House Energy, 2016. Disponível em: <https://www.chathamhouse.org/sites/files/chathamhouse/publications/research/2016-04-21-post-paris-bailey-tomlinson.pdf>. Acesso em: 02 jan. 2021.

BENKO, Georges. A Recomposição dos Espaços. *Revista Internacional de Desenvolvimento Local*. v. 1, n. 2, 2001, p. 7-12.

BERG, John C. Obama and the Environment. In: ASHBEE, Edward; DUMBRELL, John. (ed.). *The Obama Presidency and the Politics of Change*. Switzerland: Palgrave Macmillan, 2017, pp. 217-234.

BERKIN, Carol. *A Brilliant Solution: Inventing the American Constitution*. New York: Harcourt, 2002.

BETSILL, M. M. (2017). *Trump's Paris withdrawal and the reconfiguration of global climate change governance*. *Chinese Journal of Population Resources and Environment*, 15(3), 189–191. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/10042857.2017.1343908?journalCode=tpre20>. Acesso em: 01 fev. 2021.

BEYER, Peter. Globalization and glocalization. In James A. Beckford & Jay Demerath, *The Sage Handbook of Religions*. Londres, SAGE, 2011, pp. 98-117.

BIDERMAN FURRIELA, Rachel. *Limites e Alcances da Participação Pública na Implementação de Políticas Subnacionais em Mudanças Climáticas e o Município de São Paulo*. Rachel Biderman Furriela, 2011.

BLASE, Julie Melissa. *Has globalization changed U.S. Federalism? The increasing role of U.S. states in foreign affairs: Texas-Mexico Relations*. Dissertation. University of Texas at Austin, 2003.

BODANSKY, Daniel. The History of the Global Climate Change Regime. In: LUTERBACHER, Urs; SPRINZ, Detlef F. (eds.) *International Relations and Global Climate Change*. Massachusetts: MIT Press, 2001, pp. 23-40.

BODANSKY, Daniel. *The legal character of the Paris Agreement*. Review of European, Comparative & International Environmental Law, (25)2, 2016, pp. 142-150. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/reel.12154>. Acesso em: 28 dez. 2021.

BUENO RUBIAL, María del Pilar. *El Acuerdo de París: ¿una nueva idea sobre la arquitectura climática internacional?* Relaciones Internacionales, 33, 2016, pp. 75-95. Disponível em: http://www.relacionesinternacionales.info/ojs/index.php?-journal=Relaciones_Internacionales&page=article&op=-view&path%5B%5D=747. Acesso em: 24 jan. 2021.

BULKELEY, Harriet. *Reconfiguring environmental governance: Towards a politics of scales and networks*. Political Geography, 24(8), 2005, pp. 875–902.

BULKELEY, Harriet.; BETSILL, Michele. *Cities and Climate Change: Urban Sustainability and Global Environmental Governance*. Cities and Climate Change: Urban Sustainability and Global Environmental Governance, 2003, pp. 1-237.

BULKELEY, Harriet; NEWELL, Peter. *Governing Climate Change*. Global Institutions Series. London and New York: Routledge, 2010.

BULKELEY, Harriet; NEWELL, Peter. *Governing Climate Change*. Global Institutions Series. London and New York: Routledge, 2010.

BULKELEY, Harriet; SCHROEDER, Heike; JANDA, Kathryn; ZHAO, Jimin. (2009). *Cities and Climate Change: The role of institutions, governance and urban planning*. In: World Bank 5th Urban Symposium on Climate Change, 2009, Marseille. Anais...

CARDARELLO, Antonio; RODRIGUEZ, Jorge. Las Redes de Ciudad como herramienta privilegiada para la gestión de cooperación descentralizada. In: *Observatorio de Cooperación Descentralizada*, Anuario 2, 2006.

CENTER FOR AMERICAN PROGRESS. States Are Laying a Road Map for Climate Leadership (2020). Disponível em: <https://www.americanprogress.org/issues/green/reports/2020/04/30/484163/states-laying-road-map-climate-leadership/>. Acesso em: 02 fev. 2021.

CHEMERINSKY, Erwin. *Constitutional law*. University of California, Berkeley School of Law. Sixth edition. New York: Wolters Kluwer, 2020.

CHRISTENSEN, John; OLHOFF, Anne. *Lessons from a decade of emissions gap assessments*. United Nations Environment Programme: Nairobi, 2019.

CLINTON DIGITAL LIBRARY. *Clinton - Earth Day, April 21, 1993*. Disponível em: <https://clinton.presidentiallibraries.us/items/show/48451>. Acesso em: 06 jan. 2021.

CORNAGO, Noé. Diplomacy and paradiplomacy in the redefinition of international security: dimensions of conflict and cooperation. In: ALDECOA, Francisco; KEATING, Michael. *Paradiplomacy in action: the foreign relations of subnational governments*. Portland: Frank Cass Publications, 1999. pp. 40-57.

DUCHACEK, Ivo. Multicommunal and Bicomunal Polities and Their International Relations. In: DUCHACEK, Ivo; LATOUCHE, D.; STEVENSON, G. (eds) *Perforated Sovereignties and International Relations: Trans-Sovereign Contacts of Subnational Governments*. Westport: Greenwood Press, 1988, Capítulo 1, p. 1-33.

DUNLAP, Riley; MCCRIGHT, Aaron; YAROSH, Jerrod. *The Political Divide on Climate Change: Partisan Polarization Widens in the U.S. Environment: Science and Policy for Sustainable Development*, v.58, n.5, p.4-23, 2016. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00139157.2016.1208995?journalCode=venv20>. Acesso 20 jan. 2021.

DZEBO, Adis; STRIPPLE, Johannes. *Transnational adaptation governance: An emerging fourth era of adaptation*. *Global Environmental Change*, 35, 2015, pp. 423-435.

EATMON, Thomas. D. *Paradiplomacy and Climate Change: American States as Actors in Global Climate Governance*. *Journal of Natural Resources Policy Research*, 1(2), 2009, 2009, pp. 153–165.

ENVIRONMENTAL DEFENSE FUND. Turning Climate Commitments into Results: Progress on State-led Climate Action (2020). Disponível em: https://www.edf.org/sites/default/files/documents/FINAL_State%20Emission%20Gap%20Analysis.pdf. Acesso em: 20 mar. 2021.

ENVIRONMENTAL AND ENERGY STUDY INSTITUTE. Fact sheet: The U.S. Climate Alliance and Related Actions (2017). Disponível em: https://www.eesi.org/files/FactSheet_US_Climate_Alliance_2017.08.pdf. Acesso em: 21 abr. 2021.

FALKNER, Robert. The Nation-State, International Society, and the Global Environment. In: FALKNER, Robert. *The Handbook of Global Climate and Environment Policy*. Chichester: John Wiley & Sons, 2013, pp. 251-67.

FALKNER, Robert. (2016). *The Paris Agreement and the new logic of international climate politics*. *International Affairs*, 92(5), 2016, pp. 1107-1125. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/1468-2346.12708>. Acesso em: 01 fev. 2021.

FERREIRA, Solange Reis; FERREIRA, Kelly; VIGEVANI, Tullo. *An overview of domestic aspects in US climate policy*. *Rev. bras. polít. int.*, Brasília, v. 55, n. spe, pp. 88-103, 2012. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-73292012000300006&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 11 jan. 2021.

FERRAREZ FERNANDES LOPES, Isabella; FIGUEIREDO MENDONÇA DO PRADO, Débora. *A resistência estadual às políticas de Donald Trump: o caso da Califórnia*. *Revista Tempo Do Mundo*, 5(1), 2020, pp. 45-66.

FRONZAGLIA, Maurício Loboda. *Unidades subnacionais: um estudo de caso sobre a cidade de São Paulo – de 2001 a 2004*. Dissertação de Mestrado. Universidade Estadual de Campinas. Campinas: UNICAMP, 2005, 234 fls.

GAGNON, Alain; KEATING, Michael (eds.). *Political Autonomy and Divided Societies*. *Imagining Democratic Alternatives in Complex Settings*. Basingstoke Palgrave, 2012.

GARESCHE, Eugene Zapata. *Manual práctico para internacionalizar la ciudad. Guía para la acción exterior de los gobiernos locales y la cooperación descentralizada*. Unión Europea-América Latina. Barcelona: Diputación de Barcelona, 2007. v. 1.

GERSTON, Larry N. *American Federalism: A Concise Introduction* (New York, United States: M.E. Sharp), 2007.

GIDDENS, Anthony. *As consequências da modernidade*. Tradução de Raul Fiker. São Paulo: Editora Unesp, 1991.

GIDDENS, Anthony. *Modernidade e identidade*. Tradução de Plínio Dentzien. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2002.

GLOVER, Leigh. *Postmodern Climate Change*. London and New York: Routledge, 2006. Disponível em: <https://www.routledge.com/Postmodern-Climate-Change/Glover/p/book/9780415663779>. Acesso em: 06 jan. 2021.

GUPTA, Joyeeta. *A history of international climate change policy*. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, 1(5), 2010, pp. 636-653. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1002/wcc.67>. Acesso em: 21 dez. 2020.

GUPTA, J.; VAN DER LEEUW, K.; DE MOEL, H. Climate change: a “glocal” problem requiring “glocal” action. *Environmental Sciences*, v. 4, n. 3, p. 139–148, 2007.

GUSTAVSSON, Eva; ELANDER, Ingemar; LUNDMARK, Mats. *Multilevel Governance, Networking Cities, and the Geography of Climate-Change Mitigation: Two Swedish Examples*. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 27(1), 2009, pp. 59-74.

GUY, Brendan. (2018). *The Role of Sub-state and Non-state Actors in International Climate Processes: Civil Society*. Background Paper. London: Chatham House. Disponível em: <https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/publications/research/2018-11-28-non-state-actors-climate-civil-society-guy.pdf>. Acesso em: 28 jan. 2021.

HAHN, Robert W.; CAVANAGH, Sheila M.; STAVINS, Robert N. *National Environmental Policy During the Clinton Years*. AEI-Brookings Joint Center Working Paper No. 01-09, 2002. Disponível em: https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=276588. Acesso em: 26 dez. 2020.

HALE, Thomas. *All hands on deck: the Paris Agreement and nonstate climate action*. *Global Environmental Politics*, MIT Press, vol. 16(3), 2016.

HAMILTON, Alexander. *Eight: The Effects of Internal War in Producing Standing Armies and Other Institutions Unfriendly to Liberty*. In: HAMILTON, Alexander; MADISON, James; JAY, John. *The Federalist*. Edited with historical and literary annotations, and introduction, by J.R. Pole. Indianapolis: Hackett Publishing Company, 2005.

HAMIN E. M.; GURRAN, N. Urban form and climate change: balancing adaptation and mitigation in the US and Australia. *Habitat International*, 2009. Disponível em: https://people.umass.edu/emhamin/Research/hab_778%20with%20corrections.pdf. Acesso em: 02 nov. 2020.

HARDOY, Jorgelina; PANDIELLA, Gustavo. *Urban poverty and vulnerability to climate change in Latin America*. *Environment and Urbanization*, v. 21, n. 1, 2009, pp. 203-224.

HECHT, Alan D.; TIRPAK, Dennis. *Framework agreement on climate change: a scientific and policy history*. *Climatic Change*, 29(4), 1995, pp. 371-402. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007%2FBF01092424>. Acesso em: 28 jan. 2021.

HELD, David; MCGREW, Anthony; GOLDBLATT, D.; PERRATON, Jonathan. *Global Transformations: Politics, Economics and Culture*. *Politics at the Edge*, 2000, pp. 14-28.

HELD, David; ROGER, Charles. *Three Models of Global Climate Governance: From Kyoto to Paris and Beyond*. *Global Policy*, 9(4), 2018, pp. 527-537. Disponível em:

<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/1758-5899.12617>. Acesso em: 28 jan. 2021.

HING, Bill Ong. *Immigration Sanctuary Policies: Constitutional and Representative of Good Policing and Good Public*, 2011. University of San Francisco. Disponível em <https://scholarship.law.uci.edu/ucilr/vol2/iss1/8/>. Acesso em: 27 set. 2020.

HOCKING, Brian. *Foreign relations and federal states*. Leicester: Leicester University Press, 1993.

HOCKING, Brian. *Patrolling the 'frontier': globalization, localization and the 'actorness' of non-central governments*. In: ALDECOA, Francisco; KEATING, Michael. (1999), *Paradiplomacy in action: the foreign relations of subnational governments*. Londres: Frank Cass Publishers, 1999.

HOOGHE, L.; MARKS, G. Unravelling the Central State, But How? *American Political Science Review*, 97 (2), 2003, p. 233-43.

HURRELL, Andrew; KINGSBURY, Benedict. *International Politics of the Environment*. Oxford: Clarendon Press, 1992. Disponível em: <https://iilj.org/wp-content/uploads/2016/08/Kingsbury-Hurrell-The-International-Politics-of-the-Environment-1.pdf>. Acesso em: 10 out. 2020.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE [IPCC]. (2014). *Climate Change 2014: Synthesis Report*. Contribution of Working Groups I, II and III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Core Writing Team, R.K. Pachauri and L.A. Meyer (eds.)]. IPCC, Geneva, Switzerland, 2014.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC). *Climate Change 2001: Synthesis Report*. A Contribution of Working Groups I, II, and III to the Third Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change [Watson, R.T. and the Core Writing Team (eds.)]. Cambridge University Press, Cambridge, United Kingdom, and New York, NY, USA, 398 pp, 2001. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/report/ar3/syr/>. Acesso em: 26 dez. 2020.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC). *IPCC First Assessment Report (1990)*. Policymaker Summary of Working Group I (Scientific Assessment of Climate Change) [online]. Disponível em: https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/05/ipcc_90_92_assessments_far_wg_i_spm.pdf. Acesso em: 26 jan. 2021.

INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE (IPCC). *IPCC Second Assessment Report (1995)*. [online]. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/site/assets/uploads/2018/06/2nd-assessment-en.pdf>. Acesso em: 02 fev. 2021.

JOTZO, Frank; DEPLEDGE, Joanna; WINKLER, Harald. *US and international climate policy under President Trump*. *Climate Policy*, 18(7), 2018, pp. 813-817.

Disponível em:

<https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14693062.2018.1490051>. Acesso em: 29 jan. 2021.

JOSSELIN, Daphné; WALLACE, William. Non-state Actors in World Politics: a Framework. In: Josselin D., Wallace W. (eds) *Non-state Actors in World Politics*. Palgrave Macmillan, London, 2001.

JUNQUEIRA, Cairo Gabriel Borges. *Paradiplomacia: a transformação do conceito nas relações internacionais e no Brasil*. BIB, São Paulo, n. 83, 1º semestre de 2017 (publicada em fevereiro de 2018), pp. 43-68.

KAUL, Inge; GRÜNBERG, Isabelle; STERN, Marc A. Defining Global Public Goods. In: KAUL, Inge; GRÜNBERG, Isabelle; STERN, Marc. *Global public goods: International Cooperation in the 21st century*. Nova York: Oxford University, p. 2-19, 1999

KEATING, Michael; LAFOREST, Guy. *Constitutional Politics and the Territorial Question in Canada and the United Kingdom: Federalism and Devolution Compared*. Switzerland: Palgrave Macmillan, 2018.

KATES, Robert W.; WILBANKS, Thomas J. *Making the global local*. Environment, 4(3), 2003, pp. 13-23.

KEATING, Michael. *Paradiplomacy and Regional Networking*. Forum of Federations: an International Federalism. Hanover, outubro 2000. Disponível em: www.forumfed.org/en/libdocs/ForRelCU01/924-FRCU0105-eu-keating.htm. Acesso em: 07 fev. 2020.

KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. *Power and interdependence*. Boston: Scott, Foresman and Company, 2001.

KEOHANE, Robert; NYE, Joseph. *Transnational relations and world politics*. Cambridge, MA: Harvard University Press, 1971.

KERN, Kristine; ALBER, Gotelind. *Governing Climate Change in Cities: Modes of Urban Climate Governance in Multi-Level Systems*, 2009.

KINCAID, John. *The American Governors in International Affairs*. CrossRef Listing of Deleted DOIs, 14(4), 95, 1984.

KINCAID, John. Constituent diplomacy in federal polities and the nation-state conflict and co-operation. In; MICHELMANN, H.; SOLDATOS, P. (Eds.). *Federalism and international relations: the role of subnational units*. Oxford: Oxford University Press, 1990, p. 54-75.

KINCAID, John. The international competence of U.S. states and their local governments. In: ALDECOA, Francisco; KEATING, Michael (eds) *Paradiplomacy in*

action: the foreign relations of subnational governments. London: Frank Cass, 1999, pp. 111-133.

KRASNER, Stephen D. *Structural Causes and Regimes Consequences: Regimes as Intervening Variables.* In: KRASNER Stephen D. (org.). *International Regimes.* Ithaca/London, Cornell University Press, 1983.

KREIENKAMP, Julia. *The Long Road to Paris: The History of the Global Climate Change Regime.* Global Governance Institute Policy Brief Series. London: University College London, 2019.

LECOURS, A. *Sub-State Nationalism and Paradiplomacy: The Case of the Basque Country.* Paper presented at the annual meeting of the International Studies Association, 2004. Disponível em: http://www.allacademic.com/meta/p74046_index.html. Acesso em: 13 mar. 2020.

LOPES, Isabella Ferrarez Fernandes; PRADO, Débora Figueiredo Mendonça do. *A resistência estadual às políticas de Donald Trump: o caso da Califórnia.* Revista Tempo Do Mundo, 5(1), 2020, pp. 45-66.

LORENZETTI, Julia Vaz; CARRION, Rosinha Machado. *Governança ambiental global: atores e cenários.* Cad. EBAPEBR, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, 2012, pp. 721-735. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1679-39512012000300014&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 01 out. 2020.

MACEDO, Laura Silvia Valente de. *Participação de cidades brasileiras na governança multinível das mudanças climáticas.* Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental. Instituto de Energia e Ambiente da Universidade de São Paulo: São Paulo, 2017.

MATSUMOTO, Carlos Eduardo Higa. *As determinantes locais da paradiplomacia: o caso dos municípios brasileiros.* Dissertação de Mestrado. Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília – IREL/UnB. Brasília: UNB, 2011, 276 fls.

MCCRIGHT, Aaron M.; DUNLAP, Riley E. *Defeating Quioto: The Conservative Movement's Impact on U.S. Climate Change Policy.* Social Problems, 2003, pp. 348-373.

MCCRIGHT, Aaron M.; DUNLAP, Riley E. *Anti-Reflexivity: The American Conservative Movement's Success in Undermining Climate Science and Policy.* Theory, Culture, and Society, 2010, pp. 1-34.

MCMILLAN, Samuel Lucas. *The Involvement of State Governments in US Foreign Relations.* Palgrave MacMillan: New York, 2012.

MICHELMANN, Hans. J. *Conclusion.* In: MICHELMANN, Hans. J. y SOLDATOS, P., *Federalism and International Relations: The Role of Subnational Units,* Oxford: Clarendon Press, 1990.

MILDNER, Stormy-Annika; RICHERT, Jörn. Going Green? The new US climate policy under Barack Obama. In: DROGE, S (ed.). *International Climate Policy: priorities of key negotiating parties*. Berlin: SWP, 2010.

MILNER, Helen V. *Rationalizing politics: the emerging synthesis of international, American, and comparative politics*. International Organization, Volume 52, Issue 04, September 1998, pp. 759-786.

MORAVCSIK, Andrew. *Liberal international relations theory: a social scientific assessment*. Working paper 01–02 (April 2001), Weather head Center for International Affairs, 2001.

MOREIRA, Helena Margarido; Estevo, Jefferson dos Santos. *A política dos EUA para as mudanças climáticas: análise da saída do Acordo de Paris*. Conjuntura Internacional, 14(3), 2018, pp. 32-45. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/conjuntura/article/view/15858>. Acesso em: 08 jan. 2021.

NAÇÕES UNIDAS. *In Message to Paris Council, Secretary-General Urges Engagement on Climate, Calling 'All Hands on Deck'* (2015). Disponível em: <https://www.un.org/press/en/2015/sgsm16719.doc.htm>. Acesso em: 02 set. 2021.

NEVES, Miguel Santos. *A dimensão da paradiplomacia entre regiões nas relações UE-China*. Relações internacionais, pp. 113-140, dezembro de 2018.

ODDONE, Nahuel; VAZQUEZ, Horacio Rodríguez; ORO, Martín J. Quiroga Barrera. *Paradiplomacia local y transfronteriza como un instrumento de gobernanza ambiental en el Mercosur y la Unión Europea: Una descripción comparada*. Civitas, Rev. Ciênc. Soc. [online]. 2018, vol.18, n.2, pp.332-350.

OKEREKE, Chukwumerije; BULKELEY, Harriet; SCHROEDER, Heike. *Conceptualizing Climate Governance Beyond the International Regime*. Global Environmental Politics. 9, 2009, pp. 58-78.

OSTROM, Elinor. *A polycentric approach for coping with Climate Change*. World Bank Policy Research Working Paper No. 5095. Washington, DC: The World Bank, Development and Economics Research Group, 2009. Disponível em: https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/9034/WPS5095_WDR2010_0021.pdf. Acesso em: 20 out. 2020.

OSTROM, Elinor; BURGER, Joanna; FIELD, Christopher B.; NORGAARD, Richard B.; POLICANSKY, David. *Revisiting the commons: local lessons, global challenges*. Science, 284(5412), 1999, pp. 278-282.

PAQUIN, Stéphane. *Paradiplomatie et relations internationales: Théories des stratégies internationales des régions face à la mondialisation*, Bruxelles, Peter Lang, 2004.

PAVONE, Ilja Richard. The Paris Agreement and the Trump administration: Road to nowhere? (2018). *Journal of International Studies*, 11(1), 34-49. Disponível em: https://www.jois.eu/files/3_315_Pavone.pdf. Acesso em: 20 jul. 2020.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. *Manual do Candidato - Política Internacional*. Brasília: FUNAG, 2012.

PLUIJM, Rogier van der; MELISSEN, Jan. *City Diplomacy: the expanding role of cities in International Relations*. The Hague, Netherlands Institute of International Relations Clingendael, papers, n. 10, 2007.

PRADO, Débora Figueiredo Mendonça do. *Federalismo e política internacional: os conflitos entre a União e os governos estaduais nos Estados Unidos*. 2013. Tese (Doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2013.

PUPPIM DE OLIVEIRA, José Antonio. *The implementation of climate change related policies at the subnational level: An analysis of three countries*. *Habitat International*, 33(3), 2009, pp. 253-259.

QI, Ye; MA, Li; ZHANG, Huanbo; LI, Huimin. *Translating a Global Issue Into Local Priority*. *The Journal of Environment & Development*. 17. 2008, pp. 379-400.

RABE, Barry. Introduction: The Challenges of US Climate Governance. In: RABE, Barry (ed.). *Greenhouse Governance*. Washington: Brookings Press, 2010

REI, Fernando; SETZER, Joana; CUNHA, Kamyla. *La paradiplomacia ambiental em la nueva gobernanza internacional*. In *Trabajos de Investigación em Paradiplomacia*, Año 1, nº 2. Buenos Aires, Argentina, 2012. Disponível em [http://www.paradiplomacia.org/upload/imagenes/cba1e994b71a25c40dde52cf36285a06tip2\(4\).pd](http://www.paradiplomacia.org/upload/imagenes/cba1e994b71a25c40dde52cf36285a06tip2(4).pd). Acesso em: 16 mar. 2020.

RIBEIRO, María Clotilde Meirelles. *Globalização e novos atores: a paradiplomacia das cidades brasileiras*. Salvador: Edufba, 2009.

RISSE-KAPPEN, Thomas (Ed.). *Bringing transnational relations back: non-state actors, domestic structures and international institutions*. Cambridge: Cambridge University Press, 1995.

ROBERTSON, R. (2014). *European Glocalization in Global Context*. London: Palgrave Macmillan.

RODRÍGUEZ VÁZQUEZ, Horacio; LUCATELLO, Simone. *Cooperación internacional e inteligencia territorial: apuntes para la construcción de una paradiplomacia ambiental*. En: Zidane Zeraoui (ed.) *Teoría y práctica de la paradiplomacia*. Puebla: Tecnológico de Monterrey, 2013, pp. 147-170.

ROSENAU, James N. *Along the domestic-foreign Frontier: exploring governance in a turbulent world*. Cambridge Studies in International Relations: Cambridge University Press, 1997.

ROSENAU, James N. *Governance without government: order and change in world politics*. Cambridge Studies in International Relations: Cambridge University Press, 1992.

ROSENCRANZ, Amin. *U.S. climate change policy under G.W. Bush*. Golden Gate University Law Review, v.32, n. 4, pp. 479-491, 2002. Disponível em: <http://digitalcommons.law.ggu.edu/ggulrev/vol32/iss4/4>. Acesso 19 jan. 2020.

ROYDEN, Amy. *U.S climate change policy under president Clinton: a look back*. Golden Gate University Law Review, v. 32, n.4, 2002. Disponível em: <http://digitalcommons.law.ggu.edu/ggulrev/vol32/iss4/3>. Acesso em: 19 dez. 2020.

SARQUÍIS, David J. *El contexto histórico para la reflexión teórica sobre el fenómeno de la paradiplomacia en el mundo globalizado*. Desafíos, 28(1), 2016, pp. 35-78.

SASSEN, Saskia. *Bringing Cities into the Global Climate Framework*. In: Johnson, C. et al. *The Urban Climate Challenge: Rethinking the Role of Cities in the Global Climate Regime*. London: Routledge, 2015, pp. 24-36.

SELBY, Jan. *The Trump presidency, climate change, and the prospect of a disorderly energy transition* (2018). *Review of International Studies*, 45(3), 471-490 Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/review-of-international-studies/article/trump-presidency-climate-change-and-the-prospect-of-a-disorderly-energy-transition/25455686A9E1853569592D9DDB307E21>. Acesso em: 17 jun. 2021.

SELIN, Henrik; VANDEVEER, Stacy D. *Environmental Cooperation: Climate Change Networks and Regional Action*, *The American Review of Canadian Studies Canadian - U.S.*, 2005, pp. 353-378.

SELIN, H.; VANDEVEER, S. D. *US climate change politics and policymaking*. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, 2(1), 121–127, 2011. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1002/wcc.94>. Acesso em: 26 jan. 2021.

SKODVIN, Tora; ANDRESEN, Steinar. *An agenda for change in U.S. climate policies? Presidential ambitions and congressional powers*. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, Published online 25 June 2009. Disponível em: <https://www.semanticscholar.org/paper/An-agenda-for-change-in-U.S.-climate-policies-and-Skodvin-Andresen/4741339819b2d0e91721f1d106f93a190ea47fc8>. Acesso em: 25 jan. 2021.

STATE OF LOUISIANA. Gov. Edwards Joins Bipartisan U.S. Climate Alliance, Commits to Addressing Climate Change at the State Level (2021). Disponível em: <https://gov.louisiana.gov/index.cfm/newsroom/detail/3107>. Acesso em: 28 mai. 2021.

STATE OF NEW YORK. Statement from Governor Andrew Cuomo on the Trump Administration Formally Withdrawing the United States from the Paris Agreement

(2019). Disponível em:

<https://www.governor.ny.gov/news/statement-governor-andrew-cuomo-trump-administration-formally-withdrawing-united-states-paris>. Acesso em: 24 abr. 2021.

STATE OF NORTH CAROLINA. The Honorable Roy Cooper Governor of North Carolina Before the House Committee on Natural Resources (2019). Disponível em: <https://naturalresources.house.gov/imo/media/doc/190206%20Governor%20Cooper%20Written%20Congressional%20Climate%20Change%20Testimony.pdf>. Acesso em: 20 abr. 2021.

STEINHAUER, Valentin. *Leaving the Paris Agreement: The United States' Disengagement from the Global Climate Regime and its Impact on EU Climate Diplomacy*. EU Diplomacy Papers, 2018. Disponível em: http://aei.pitt.edu/97353/1/edp-4-2018_steinhauer_final.pdf. Acesso em: 01 fev. 2021.

STOCKHOLM ENVIRONMENT INSTITUTE (SEI). (2014). *Advancing climate ambition: cities as partners in global climate action*. Disponível em: http://c40-production-images.s3.amazonaws.com/other_uploads/images/128_Advancing_Climate_Ambition.original.pdf?1411486101. Acesso em: 20 ago. 2020.

SOLDATOS, P. An Explanatory Framework for the study of Federated States as Foreign Policy Actors. In: MICHELMANN, H; SOLDATOS. *Federalism and International Relations*. The role of subnational Units. Oxford: Clarendon Press, 1990, p. 34-53.

TOMASSINI, L. *El proceso de transnacionalización y las relaciones externas de América Latina*. (comp.). Transnacionalización y desarrollo nacional en América Latina. Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1984.

UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME [UNEP]. *Emissions Gap Report 2019*. UNEP: Nairobi, 2019.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE [UNFCCC]. (2016). *The Paris Agreement 2015*. Disponível em: https://unfccc.int/files/essential_background/convention/application/pdf/english_paris_agreement.pdf. Acesso em: 07 jul. 2020.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE [UNFCCC]. (1997). *The Kyoto Protocol 1997*. Disponível em: <https://treaties.un.org/doc/source/RecentTexts/kyoto-en.htm>. Acesso em: 07 jul. 2020.

UNITED STATES CONGRESS. *S.Res.98 - A resolution expressing the sense of the Senate regarding the conditions for the United States becoming a signatory to any international agreement on greenhouse gas emissions under the United Nations Framework Convention on Climate Change (1998)*. Disponível em: <https://www.congress.gov/bill/105th-congress/senate-resolution/98/text>. Acesso em: 20 dez. 2020.

UNITED STATES CONSTITUTION 1787. National Archives. The Constitution of the United States: A Transcription. Disponível em:
<https://www.archives.gov/founding-docs/constitution-transcript>. Acesso em: 10 set. 2020.

UNITED STATES CLIMATE ALLIANCE. Alliance principles (2021a). Disponível em:
<http://www.usclimatealliance.org/alliance-principles>. Acesso em: 01 jul. 2020.

UNITED STATES CLIMATE ALLIANCE. Frequently Asked Questions (2021b). Disponível em:
<https://static1.squarespace.com/static/5a4cfbfe18b27d4da21c9361/t/5cd06781e79c7011d1796256/1557161857458/USCA+FAQ+-+2019+MAY.pdf>. Acesso em: 01 jul. 2020.

UNITED STATES CLIMATE ALLIANCE. Fact sheet (2021c). Disponível em:
<https://static1.squarespace.com/static/5a4cfbfe18b27d4da21c9361/t/6082e8f5167fcf0e54f01286/1619192057128/US+Climate+Alliance+Fact+Sheet+2021.pdf>. Acesso em: 23 mar. 2021.

UNITED STATES CLIMATE ALLIANCE. 2020 Report (2020a). Disponível em:
<https://static1.squarespace.com/static/5a4cfbfe18b27d4da21c9361/t/5f1746b40b48fc33c12a0953/1595360950196/USCA+Stimulus+Letter.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2020.

UNITED STATES CLIMATE ALLIANCE. Recommendation (2020b). Disponível em:
<https://static1.squarespace.com/static/5a4cfbfe18b27d4da21c9361/t/5f1746b40b48fc33c12a0953/1595360950196/USCA+Stimulus+Letter.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2020.

UNITED STATES CLIMATE ALLIANCE. Coalition of 25 Governors, Leading Most Ambitious State Climate Agenda in U.S. History, Vows To Continue Climate Action (2020c). Disponível em:
<http://www.usclimatealliance.org/publications/2020/9/23/coalition-of-25-governors-leading-most-ambitious-state-climate-agenda-in-us-history-vows-to-continue-climate-action>. Acesso em: 26 abr. 2021.

UNITED STATES CLIMATE ALLIANCE. 2017 Annual Report: alliance states take the lead (2017a). Disponível em:
https://static1.squarespace.com/static/5a4cfbfe18b27d4da21c9361/t/5a5e7f169140b79e6fe04f50/1516142359401/USCA_Climate_Report-V2A-Online-RGB.PDF. Acesso em: 17 jul. 2020.

UNITED STATES CLIMATE ALLIANCE. 2018 Annual Report: fighting for our future – growing our economies and protecting our communities through climate leadership (2018a). Disponível em:
https://static1.squarespace.com/static/5a4cfbfe18b27d4da21c9361/t/5b9bda1d1ae6cf830c7f80a7/1536940617096/USCA_2018+Annual+Report_20180911-FINAL.pdf. Acesso em: 17 jul. 2020.

UNITED STATES CLIMATE ALLIANCE. 2019 Annual Report: strength in numbers – American leadership on climate (2019a). Disponível em: https://static1.squarespace.com/static/5a4cfbfe18b27d4da21c9361/t/5df78938e7c320168ad2e19a/1576503687285/USCA_2019+Annual+Report_final.pdf. Acesso em: 17 jul. 2020.

UNITED STATES CLIMATE ALLIANCE. The reality of U.S. Climate Action: non-federal leadership is delivering ambition and action (2019b). Disponível em: <https://static1.squarespace.com/static/5a4cfbfe18b27d4da21c9361/t/5d8521652694431a6b58c7bc/1569005926038/Reality+of+U.S.+Climate+Action.pdf>. Acesso em: 12 jul. 2020.

UNITED STATES CLIMATE ALLIANCE. U.S. Climate Alliance Governors Oppose Administration's Withdrawal from the Paris Agreement (2019c). Disponível em: <http://www.usclimatealliance.org/publications/pariswithdrawal>. Acesso em: 14 abr. 2021.

UNITED STATES CLIMATE ALLIANCE. Climate Leadership Across the Alliance (2019d). Disponível em: https://static1.squarespace.com/static/5a4cfbfe18b27d4da21c9361/t/5db99b0347f95045e051d262/1572444936157/USCA_2019+State+Factsheets_20191011_compressed.pdf. Acesso em: 12 jul. 2020.

UNITED STATES HOUSE OF REPRESENTATIVES. Oil and gas development: impacts on air pollution and sacred sites (2019). Disponível em: <https://www.govinfo.gov/content/pkg/CHRG-116hhr36076/pdf/CHRG-116hhr36076.pdf>. Acesso em: 20 mai. 2021.

VANDEVEER, Stayce; SELIN, Henrik. Re-engaging International Climate Governance: challenges and opportunities for the United States. *In*: RABE, Barry (ed.). *Greenhouse Governance*. Washington: Brookings Press, 2010.

VASQUES, Pedro Henrique Ramos Prado. *Os Estados Unidos e o Acordo de Paris: a posição norte-americana a partir da análise da trajetória da política climática no governo federal (2018)*. Disponível em: <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2018/01/012-Pedro.pdf>. Acesso em: 24 dez. 2020.

VERA, Natália; MESSIAS, Rodrigo; KUPKA, Sara; GOMÉZ, Renata. *Regional governments in new environmental global governance: the network of Regional Governments for Sustainable Development as a paradigm of united and organized regional actions*. *In*: Rei, F., Granziera, M. L. M. & Gonçalves, A. *Paradiplomacia ambiental*. Santos: Editora Universitária Leopoldianum, 2019.

VIOLA, Eduardo. *O regime internacional de mudança climática e o Brasil*. Rev. bras. Ci. Soc., São Paulo, v. 17, n. 50, 2002, pp. 25-46, Oct. Disponível em: http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092002000300003&lng=en&nrm=iso. Acesso em: 17 dez. 2020.

WHITE HOUSE. *Remarks of President Barack Obama - Address to Joint Session of Congress (2009)*. Disponível em: <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/remarks-president-barack-Obama-address-joint-session-congress>. Acesso em: 07 jan. 2021.

WHITE HOUSE. *Text of a Letter from the President to Senators Hagel, Helms, Craig, and Roberts (March, 2001)*. Disponível em: <https://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2001/03/20010314.html>. Acesso em: 22 dez. 2020.

WHITE HOUSE. *Statement by President Trump on the Paris Climate Accord (2017a)*. Disponível em: <https://trumpwhitehouse.archives.gov/briefings-statements/statement-president-trump-paris-climate-accord/>. Acesso em: 14 jan. 2021.

WHITE HOUSE. *Statement from President Donald J. Trump on Earth Day (2017b)*. Disponível em: <https://br.usembassy.gov/statement-president-donald-j-trump-earth-day/>. Acesso em: 15 jan. 2021.

WILBANKS, Thomas. J.; KATES, Robert W. *Global change in local places: how scales matters*. *Climatic Change*, v. 43, 1999, pp. 601-628.

WIRTH, David A. *The International and Domestic Law of Climate Change: A Binding International Agreement without the Senate or Congress?* *Harvard Environmental Law Review* 39, no.2 (2015): 515-566. Disponível em: <https://lawdigitalcommons.bc.edu/lfp/921/>. Acesso em: 26 jan. 2021.

WORLD METEOROLOGICAL ORGANIZATION (WMO). *Declaration of the World Climate Conference (1979)*. Event: Event: World Climate Conference-1 (WCC-1) (12-23 February 1979; Geneva, Switzerland) (12-23 February 1979). Disponível em: https://library.wmo.int/index.php?lvl=author_see&id=5288#.YCT7CXlv_IU. Acesso em: 08 jan. 2021.

WORLD METEOROLOGICAL ORGANIZATION (WMO). *The Changing Atmosphere: Implications for Global Security (1988)*. Toronto, Canada, 27-30 June 1988, Conference Proceedings, WMO No. 710 [online]. Disponível em: <http://cmosarchives.ca/History/ChangingAtmosphere1988e.pdf>. Acesso em: 08 jan. 2021.

WRI BRASIL. *Os países que mais emitem gases de efeito estufa nos últimos 165 anos (2019)*. Disponível em: <https://wribrasil.org.br/pt/blog/2019/04/ranking-paises-que-mais-emitem-carbono-gas-es-de-efeito-estufa-aquecimento-global>. Acesso em: 15 set. 2020.

ZILLMAN, John W. *A History of Climate Activities (2009)*. World Meteorological Organization (WMO) Bulletin, 58(3) [online]. Disponível em: <https://public.wmo.int/en/bulletin/history-climate-activities>. Acesso em: 06 jan. 2021.