

**OS ESTADOS UNIDOS NO ACORDO DE PARIS: COMPROMISSOS,
CONSEQUÊNCIAS E DESAFIOS**

**THE UNITED STATES IN THE PARIS AGREEMENT: COMMITMENTS,
CONSEQUENCES, AND CHALLENGES**

DOI: 10.29327/2293200.13.2-7

Thays Felipe David de Oliveira¹

Renato Victor Lira Brito²

Programa de Pós-Graduação em Ciência Política

Universidade Federal de Pernambuco

Recife – Pernambuco – Brasil

Bruno Moser Nunes³

Programa de Estudios en Cooperación e Integración Regional

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso)

Buenos Aires - Buenos Aires - Argentina

Resumo: Os Estados Unidos são o segundo maior emissor de gases de efeito estufa do mundo, logo após a China. Por isso, sua contribuição no Acordo de Paris é vista como um gesto fundamental para conter o aquecimento global. Nesse sentido, o objetivo desta pesquisa é analisar em que medida o vaivém dos Estados Unidos nesse acordo pode prejudicar o progresso representado pela redução na emissão de gases do efeito estufa, proposta no âmbito da Convenção - Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (CQNUMC). A partir de uma perspectiva exploratória e qualitativa, analisa-se o estudo de caso dos Estados Unidos no campo da Política Ambiental Internacional, a partir dos anos 2000 e, mais especificamente, no Acordo de Paris. Como resultado, observa-se que esta inconstância da participação estadunidense é consequência da configuração política doméstica e implica em maiores ou menores transferências de recursos deste país para a cooperação internacional.

Palavras-chave: Estados Unidos. Acordo de Paris. Política Ambiental Internacional.

Abstract: The United States is the second largest sender of green-house gases in the world, after China. Therefore, its contribution to the Paris Agreement is seen as a fundamental

¹ thays.felipe@ufpe.br

Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-7317-5704>

² renato.lirabrito@ufpe.br

Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-6012-8469>

³ brunomoserunes@hotmail.com

Orcid Id: <https://orcid.org/0000-0001-6236-2785>

gesture to contain global warming. In this sense, the aim of this research is to analyse the extent to which the back-and-forth of the United States in this Agreement can harm the progress represented by the reduction in the emission of green-house gases, proposed under the United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC). From an exploratory and qualitative perspective, the authors analyse the case study of the United States in the field of International Environmental Policy, starting in the 2000s and, more specifically, in the Paris Agreement. As a result, it is observed that this inconsistency in the USA's participation is a consequence of the domestic political configuration and it implies to greater or lesser transfers of resources from this country to international cooperation.

Key-words: United States. Paris Agreement. International Environmental Policy.

Recebido: 31/08/2022.

Aprovado: 13/10/2022.

DOI:

Introdução

A alta emissão dos gases do efeito estufa representa uma das maiores ameaças para os Estados e para a humanidade, razão pela qual são necessárias reduções drásticas das suas emissões, objetivando reverter a elevação atípica e generalizada das temperaturas globais e outros eventos climáticos adversos. No âmbito do Acordo de Paris, a União Europeia, o Brasil, o Reino Unido e outros países apresentaram planos com metas ambiciosas para reduzir suas emissões.

O baixo engajamento dos Estados Unidos durante o governo Trump, contudo, impôs limitações para a mitigação do aquecimento global. Niklas Höhne, cofundador da ONG alemã *New Climate Institute* indicou que, durante a pandemia da COVID-19, os países fizeram muito pouco para proteger o clima (Cwienk, 2020). Ademais, no relatório *Climate Action Tracker* (CAT), em que foram analisadas as ações ambientais dos Estados durante a pandemia, no caso dos Estados Unidos, quase não há investimentos para o clima ou proteção ambiental, mas os setores poluentes ganharam mais investimentos (Climate Action Tracker, 2020).

Diante de um cenário ambiental em que os Estados Unidos são considerados o segundo principal emissor de gases no mundo, nota-se que há grandes óbices na sua política ambiental. Há que se destacar o fato de que a expectativa mundial é a de que esse país possua um posicionamento firme, ambicioso e ativo, mobilizando outros países, para

salvar a humanidade e minimizar os efeitos dessa crise ecológica, por meio da cooperação internacional.

Destarte, este artigo objetiva investigar o vaivém dos Estados Unidos no Acordo de Paris, indicando as possíveis consequências e os desafios para a redução da emissão de gases do efeito estufa, no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima. Logo, esta pesquisa busca responder à pergunta seguinte: Quais as consequências e os desafios para a redução da emissão de gases do efeito estufa no âmbito do Acordo de Paris? Complementarmente, aborda-se, de maneira exploratória, o papel dos Estados Unidos nesse processo. Nesse sentido, para alcançar os objetivos do trabalho, utilizam-se o método qualitativo, analisando o estudo de caso estadunidense desde os anos 2000 e as implicações deste vaivém para a governança global nesta agenda.

Dessa maneira, o artigo se divide em três seções. A primeira estabelece o marco teórico em que se dá esta problemática, a partir de conceitos de governança global, potências e compromissos climáticos. A segunda versa sobre o Acordo de Paris, seus principais mecanismos e a sua relevância no cenário internacional atual. E, a terceira aborda a Política Ambiental Internacional dos Estados Unidos e seus principais condicionantes para a redução de gases do efeito estufa. Também, nesta seção, discute-se a importância dos Estados Unidos no Acordo de Paris e as implicações do seu vaivém neste acordo. Por último, em nível de considerações finais, indicam-se os desafios do Acordo de Paris no contexto do aquecimento global.

1. Potências climáticas, compromisso climático e a governança global

O conceito de governança global é polissêmico, mas possui certos consensos e conceitos comuns, como observado por Inoue (2016), cujas variáveis de análise costumam ser atores, regimes, problemáticas, agendas, objetivos e assuntos que são complexos, diversos, se interrelacionam e sobrepõem.

Nesta ordem internacional fragmentada, descentralizada, policêntrica e multipolar, a problemática das mudanças climáticas e suas consequências, como produto da alta emissão dos gases do efeito estufa, tem levado um grupo importante de atores, públicos, privados, locais e internacionais, a construir uma arquitetura de governança global para esta agenda.

Ainda que todos estes atores tenham diferentes graus de importância e formas de cooperar e pressionar por soluções para esta problemática, os Estados continuam sendo os atores centrais, com o poder político concentrado para a tomada de decisões em nível global. Mais especificamente, destacam-se os Estados mais poderosos e biodiversos, ou seja, as potências climáticas, que possuem diferentes capacidades e adotam níveis de compromisso climático internacional.

Nesta estrutura de governança, como tipificado por Viola et al. (2012), observam-se pelo menos três categorias de potências climáticas: superpotências (Estados Unidos, China e União Europeia), grandes potências (Brasil, Coreia do Sul, Japão e Rússia) e potências médias (Austrália, África do Sul, Argentina, Israel, Singapura, Indonésia, Irã, entre outras). Dentre estes, o primeiro grupo é particularmente indispensável para o sucesso de qualquer empreitada internacional na agenda climática, porque concentra 55% do PIB mundial, 47% das emissões globais de carbono e possui poder de veto em negociações sobre esta agenda.

Além disso, a trajetória de emissões de gases e a adoção de políticas climáticas domésticas e seus perfis internacionais de negociação são variáveis que permitem classificar seus níveis de compromisso climático em reformistas, conservadores e conservadores moderados.

Utilizando essa conceitualização e tipificação, tem-se que os Estados Unidos são a superpotência mais importante nesta governança climática, por possuírem o maior PIB e serem o segundo maior emissor de gases, com grande capacidade tecnológica em energias renováveis e influência em todas as agendas globais. Como será visto mais adiante, desde o Protocolo de Quioto (1992) e, passando por diferentes administrações republicanas e democratas, este país tem transitado entre perfis conservadores e ensaiado um mais reformista nos últimos anos, dentro do que Viola et al. (2012) denominaram um sistema internacional de hegemonia conservadora. Este conservadorismo, como ressaltam os autores, se expressa na inaptidão das estruturas de governança global para responder eficientemente ao problema das mudanças climáticas.

Neste mesmo sistema de governança multinível, outra superpotência climática é a China, cuja disputa por poder com os Estados Unidos ocorre em todas as arenas e, em especial, na econômica, fato que produz consequências para a saúde ambiental do planeta e para os compromissos climáticos adotados por estes dois países.

Atores internos dos Estados Unidos, como o Congresso estadunidense, vêm apresentando grande resistência ou oposição a um compromisso climático mais ambicioso, justamente *vis a vis* o nível de compromisso chinês. Em suma, o pano de fundo desta dinâmica na democracia estadunidense expressa a divisão social e ideológica deste país entre aqueles mais sensíveis à globalização e aqueles mais reacionários e semi-isolacionistas (Viola et al, 2012).

2. O Acordo de Paris

Durante a 21ª Conferência das Partes (COP21), ou Conferência das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas, 175 países se reuniram para firmar o Acordo de Paris. Este acordo é um resultado da articulação de governos, empresas, sociedade civil e organizações internacionais. Além disso, ele é oriundo de discussões feitas anteriormente sobre as análises das emissões de gases de efeito estufa pelos Estados que integram o Protocolo de Kyoto e outros processos de negociação sobre mudanças climáticas. Este Protocolo, em seu Anexo 1, estabeleceu o princípio das “responsabilidades comuns, porém diferenciadas”, o que, posteriormente, gerou divergências entre Estados de industrialização recente e aqueles de industrialização antiga, porque, nele, apenas os países desenvolvidos deveriam mitigar suas emissões, enquanto no Acordo de Paris todos devem-se comprometer.

O Acordo de Paris tem caráter jurídico de tratado internacional para promover o diálogo frequente entre os atores intraestatais e internacionais, estimulando os Estados a reduzirem a emissão de gases de efeito estufa. Estabelecido pela Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima, este tratado reúne quase todos os países do mundo.

Desse modo, o objetivo é que as emissões globais de gases de efeito estufa sejam reduzidas, de forma a alcançar um equilíbrio entre as emissões antrópicas, com base na equidade, no contexto do desenvolvimento sustentável e nos esforços de erradicação da pobreza (Acordo de Paris, art. 4º, Brasil, 2015). Para isso, os Estados-parte optaram de maneira voluntária a cooperar na implementação de suas Contribuições Nacionalmente Determinadas (CND, ou NDC em inglês), a fim de consolidar uma Governança Ambiental Global e permitir medidas de mitigação e adaptação para promover o desenvolvimento sustentável (Acordo de Paris, art. 6º, Brasil, 2015).

Nesse ínterim, espera-se que a redução dos níveis globais de emissões ocorra a partir dos resultados atingidos individualmente pelos Estados-parte, nas quais eles próprios decidem as suas CND. A implementação do tratado se dá por meio de alguns princípios, sendo eles: 1) O desenvolvimento de baixa emissão de gases de efeito estufa; 2) A manutenção da temperatura média global abaixo de 2°C com relação aos níveis pré-industriais; 3) O aumento da capacidade de adaptação e resiliência aos impactos negativos da mudança do clima; e 4) A adaptação dos fluxos financeiros compatíveis com o desenvolvimento sustentável (Acordo de Paris, art. 2º, Brasil, 2015).

O objeto deste tratado busca refletir a equidade e o princípio das responsabilidades comuns, valorizando as diferentes circunstâncias nacionais. No âmbito do Acordo de Paris, os Estados tratam da responsabilidade de promover soluções para reduzir os impactos ambientais e os compromissos assumidos devem ser revistos a cada cinco anos. Soma-se a isso a ajuda aos países menos desenvolvidos para reduzir a vulnerabilidade a fenômenos climáticos mais extremos, assim como o estímulo financeiro e tecnológico de países desenvolvidos aos subdesenvolvidos e o incentivo à cooperação dos diversos atores internacionais envolvidos nas questões sobre as mudanças climáticas.

As pressões internacionais têm sido maiores devido ao aquecimento global e os Estados precisaram agir, estabelecendo, assim, as CND. Os governos assumiram compromissos de acordo com o que tem sido viável, segundo seus próprios critérios e interesses. As críticas relacionadas ao tratado são de que a total autonomia dificulta uma padronização e uma avaliação eficiente do que cada Estado prescreve.

Para os planos de redução de emissões de cada Estado, falta transparência e consistência nas metas estabelecidas (Oliveira, 2019). A abordagem formulada pelo Acordo de Paris, que aposta em iniciativas nacionais para responder ao desafio climático, é válida. No entanto, ela parece não ser suficiente para solucionar a problemática.

Conforme observado por Kinley (2017), o Acordo de Paris (Brasil, 2015) é um tratado histórico, global, equilibrado e ambicioso. Menos de um ano após sua adoção, o referido acordo entrou em vigor em 4 de novembro de 2016. Com isso, o vínculo entre o conhecimento científico e a Política Internacional Ambiental precisa ser ainda mais forte, sendo a segunda amparada e orientada pela realidade empírica, para que o primeiro tenha

avanços consideráveis. Dessa forma, esse *puzzle* se torna ainda mais relevante para os formuladores de políticas públicas (Ourbak & Tubiana, 2017).

Nesse sentido, ocorre o contexto em que as CND são as novas bases do regime climático, alcançando consistência entre os países, com esforços voluntários dos atores e com metas globais definidas pelo Acordo de Paris, avanços em pesquisa e inovação tecnológica sobre mudanças climáticas são cada vez mais incentivados (Hohne et al., 2017).

No contexto global, as comunidades científicas estão no centro da estrutura, pois as metas, em nível nacional, devem ser frequentemente atualizadas. O aprofundamento da cooperação entre ciência e política, assim como a participação ativa dos diversos setores da sociedade, é que torna o Acordo de Paris ainda mais relevante no mundo contemporâneo. Exemplos desta cooperação podem ser encontrados nos projetos do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), em países do Sul global, destinados à implementação dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio.

O desejo de uma meta mais ambiciosa foi mantido no Acordo - com a promessa de “se esforçar para limitar” ainda mais as temperaturas globais (sendo 1,5°C o valor intentado). O mérito do acordo é que, pela primeira vez, estabeleceu-se um plano de longo prazo para atingir um pico na redução das emissões de gases de efeito estufa “o mais breve possível” e alcançar um equilíbrio entre a produção de gases de efeito estufa produzidos pelos seres humanos e a absorção - pelas florestas e oceanos - “na segunda metade deste século” (Briggs & Stallard, 2017). Pode-se dizer que o Acordo de Paris é apenas um passo planejado em um longo e necessário caminho.

Outro grande desafio é enfrentado pelos países em desenvolvimento, que precisam de ajuda financeira e tecnológica para superar os combustíveis fósseis e investir em energias renováveis. O acordo exige que Estado mais rico mantenham uma promessa de financiamento de 100 bilhões de dólares, por ano, para além de 2020, e usem esse valor como uma referência para prestar apoio adicional até 2025 (Briggs & Stallard, 2017). O A diz que os países mais ricos devem continuar a fornecer apoio financeiro para que os países em desenvolvimento possam enfrentar as mudanças climáticas.

Ainda assim, a ausência de prazos e, em alguns casos, de transparência nas operações, é preocupante. Considerando os desafios do período da pandemia e da crise sanitária da COVID-19, que se arrasta até a atualidade, uma grande parte das metas estabelecidas inicialmente poderão ser atualizadas e, com isso, postergadas. Contudo, a essência desses compromissos não deve ser desfeita, pois a necessidade de estabelecer transformações concretas para reduzir a emissão de gases na busca de soluções para o aquecimento global é um dado comprovado e urge que se apresentem respostas nesse sentido.

Reduzir as emissões mundiais passa a ser parte do compromisso dos Estados, e o equilíbrio nessa mitigação, nos meios de implementação e na transparência dos compromissos voluntários, passa a ser fundamental. Em resumo, as metas globais avançam, enquanto ainda existem barreiras para a implementação dos objetivos para os países desenvolvidos e em desenvolvimento. Diante disso, ver-se-á um caso concreto sobre os Estados Unidos da América (EUA), ao destacar a sua Política Ambiental Internacional e, posteriormente, a sua relevância no Acordo de Paris.

3. A Política Ambiental Internacional dos Estados Unidos

A Política Ambiental Internacional dos Estados Unidos se tornou de extrema importância para o cenário mundial, já que ele é considerado como um país que tem um alto consumo de insumos e produção de poluentes considerados prejudiciais ao meio ambiente. O principal organismo do país é a Agência de Proteção Ambiental (APA), que foi fundada em 1970. O objetivo dessa agência é proteger a saúde dos seres humanos e o meio ambiente do país e global. Desde a sua criação percebe-se que há um grande progresso na proteção da água, do ar, da terra e da saúde dos estadunidenses (United States Environmental Protection Agency, 2020).

A APA possui oito escritórios, com objetivos a serem seguidos. Os escritórios são: *Office of Water, Office of Chemical Safety and Pollution Prevention, Office of Air and Radiation, Office of Land and Emergency Management, Office of International and Tribal Affairs, Office of Policy, Office of Research of Development, Office of Enforcement and Compliance Assurance, Office of Children's Health Protection, Office of the Chief Financial Officer e Office of Mission Support*. Assim, cada um desses tem um papel

preponderante nesses 50 anos de atuação da APA nos EUA e no mundo (United States Environmental Protection Agency, 2020).

No cenário internacional e, sobretudo nos governos republicanos, devido à resistência dos congressistas deste partido, os EUA, contudo, têm praticado, desde o governo de George W. Bush, um grande isolacionismo ambiental, pois, naquela gestão, começou-se a evitar o multilateralismo e minimizar, ou até mesmo enfraquecer, as negociações existentes neste âmbito. Por causa disso, os Estados Unidos estavam protagonizando diversas controvérsias na seara ambiental, conforme pode ser analisado no trecho do discurso abaixo:

Our country, the United States is the world's largest emitter of manmade greenhouse gases. We account for almost 20 percent of the world's man-made greenhouse emissions. We also account for about one-quarter of the world's economic output. We recognize the responsibility to reduce our emissions. We also recognize the other part of the story — that the rest of the world emits 80 percent of all greenhouse gases. And many of those emissions come from developing countries. This is a challenge that requires a 100 percent effort; ours, and the rest of the worlds. The world's second-largest emitter of greenhouse gases is China. Yet, China was entirely exempted of the Kyoto Protocol. India was also exempt from Kyoto (The White House, 2001, s/p).

A partir do discurso acima, percebe-se que o ex-presidente Bush demonstrava que os EUA não são responsáveis sozinhos pela emissão de gases no mundo. Para ele, o país supracitado era responsável por emitir apenas 20% e os outros 80% ficavam a cargo de outros países.

Nesse sentido, ele criticava que países, como China e Índia, haviam sido dispensados dessa cota, mesmo a China sendo considerada o segundo Estado que mais emite gases na atmosfera.

Logo, Bush fecha o seu discurso afirmando que os dados existentes não eram reais e que os alvos determinados não eram científicos, prejudicando a economia estadunidense:

[The] Kyoto [Protocol] is, in many ways, unrealistic. Many countries cannot meet their Kyoto targets. The targets themselves were arbitrary and not based upon science. For America, complying with those mandates would have a negative economic impact, with layoffs of workers and price increases for consumers” (The White House, 2001, s/p).

Nas entrelinhas desse discurso do presidente Bush, em 2001, percebe-se que havia um Congresso que era totalmente controlado pelos republicanos e que, conseqüentemente, era

apoiado por grandes grupos empresariais e industriais, que não possuíam o menor interesse em liderar embates ambientais, quer fosse no âmbito doméstico ou internacional.

Quando Barack Obama acendeu ao poder, houve uma esperança, por parte dos estudiosos da área, sobre um possível reposicionamento do país em fóruns ambientais. Mas, nenhuma ratificação foi assinada no início do governo, o que reduziu em parte as expectativas (Desombre, 2012).

Assim, a abordagem estadunidense sobre a política internacional ambiental é vista como um *puzzle* pelos acadêmicos e merece ser estudada de forma intensa, já que o país tem uma forte relutância sobre acordos internacionais ambientais, principalmente aqueles que incluem cooperação e transferência de recursos ao exterior (Desombre, 2012). Para corroborar estas afirmações, ressalte-se os seguintes argumentos:

a general U.S. suspicion of multilateralism that may be a manifestation of a belief in U.S. exceptionalism; costliness of environmental regulation or special characteristics of the United States that make international environmental action more difficult on some issues than for other states; concern about international action that delivers benefits primarily to developing states at a cost to the United States; or even the existing uncertainty present in many international environmental issues (Desombre, 2012, p. 2).

Estas hipóteses surgiram porque os Estados Unidos, por muito tempo, tiveram um posicionamento diferenciado dos outros países em relação ao meio ambiente, podendo ser observada, historicamente, uma relutância do país em algumas temáticas que envolvem direito do mar, biodiversidade, mudança climática, entre outras questões. De fato, os EUA não foram signatários do Protocolo de Kyoto, mas sim do Acordo de Paris.

É notório, contudo, que os governos da maioria dos países do mundo e outros atores internacionais, considerados como importantes, podem não conseguir, sozinhos, implementar eficazmente as mudanças necessárias em relação à questão ambiental, caso potências como os Estados Unidos não comecem a exercer um papel ativo. Esse dado se mostra ainda mais crítico quando se observa que as transformações no meio ambiente, e a posição desse país, acabam inequivocamente gerando uma expectativa internacional para ações específicas na política externa dos EUA sobre essa problemática (Sussman, 2004).

Nesse sentido, ainda assim, é possível identificar uma liderança do país em algumas áreas como na proteção de espécies ameaçadas e na mitigação da poluição do oceano. Além

disso, pode-se destacar o posicionamento desse país em negociações referentes à proteção da camada de ozônio (Desombre, 2012).

Esse processo de aproximação e, por vezes, de distanciamento do país em relação às questões ambientais internacionais é extremamente confuso porque, segundo Desombre (2012), não há uma explicação plausível e direta para estas ações. Existem alguns argumentos recentes que demonstram que a aproximação pode decorrer do viés político do Executivo, isto é, se este for republicano há um distanciamento, mas se for democrata há uma maior aproximação com as questões ambientais na direção mais progressista.

Deve-se atentar que, mesmo existindo estes momentos de aproximação e distanciamento com a questão ambiental internacional, é notório que os EUA, em nenhum momento, passaram de forma brusca da ação à inação ou da liderança ao obstructionismo. Nesse ínterim, o que se deve considerar, de acordo com Desombre (2012), é a natureza da política interna do país, que tem uma importância maior nessa discussão:

Although the president has the Constitutional authority to engage in international agreements with other countries, the legislative branch can impose a constraint on that power. In the foreign policy arena, the Senate has the authority of "advice and consent" regarding presidential treaty-making. On the one hand, the Senate, with a two-thirds majority, can formally approve the president's initiative in obtaining international cooperation regarding global environmental policies. On the other hand, the Senate can refuse to support the president (Sussman, 2004, p. 352).

Dessa forma, muitas vezes, as ações do Executivo e os compromissos que o governo assume em fóruns internacionais são pouco válidos, em um sentido mais prático, caso não tenham uma ampla aprovação pelo Senado. Como exemplo desta afirmação, vale ressaltar a obra de Holtrup (2003), que realizou um estudo sobre o posicionamento dos Estados Unidos em fóruns multilaterais perante a questão climática. A título de resultados, a autora percebeu, entre outras coisas, que a pedra angular para tais ações é a dinâmica da política doméstica.

Esses pontos divergentes acontecem há muito tempo na Política Ambiental Internacional dos EUA. Ressalte-se, como exemplo, o período em que Bill Clinton, em seu primeiro mandato, reverteu as ações de seu antecessor e assinou a Convenção sobre Biodiversidade. Mas, essa Convenção nunca foi votada, uma vez que os senadores republicanos informaram à liderança do Senado que eram contrários a esta convenção, até o momento em que estivessem satisfeitos com as respostas dadas às questões levantadas um

de seus relatórios minoritários. Logo, como resultado da oposição dos republicanos que estavam no Senado e de interesses organizados, a votação sobre a Convenção foi retirada de pauta.

Nesse contexto, é importante observar o impacto dos arranjos institucionais do sistema político dos Estados Unidos: No caso analisado, uma minoria de um terço do Senado dos Estados Unidos pode bloquear ações em relação aos processos do tratado (Sussman, 2004).

Um dos principais motivos para a não aprovação desses temas, nesse íterim, é a divisão do governo naquele momento. Além disso, desde então, percebe-se que houve um crescimento na polarização do Congresso, e isso intensificou a relação dicotômica de ação/inação internacional dos Estados Unidos da América.

A partir destes posicionamentos dos EUA, ressalte-se que esses períodos de atuação, bem como os momentos de inação em algumas temáticas ambientais, podem variar de acordo com a relação Executivo - Legislativo, relacionando-se também, em geral, com a política doméstica do país. Como exemplo, há o caso do ex-presidente Donald Trump, e as medidas do seu governo, que levaram o País a se retirar do Acordo de Paris. Na próxima seção, detalham-se as particularidades desse exemplo, apresentando, por fim, uma síntese sobre os Estados Unidos e a sua relação histórica com o Acordo de Paris.

3.1.O vaivém dos Estados Unidos no Acordo de Paris

A informação dada por Mike Pompeo, secretário de Estado do Governo Trump, de que os EUA notificaram à ONU a saída do Acordo de Paris, causou grande repercussão mundial. Mesmo assim, ressalte-se que, em 2017, Donald Trump já havia anunciado a saída do tratado, ao sugerir que negociaria um retorno ao acordo climático em termos “mais justos para os EUA”, pois, segundo o ex-presidente, o documento trazia desvantagens para o país e beneficiaria mais outros Estados (G1, 2019). Mas, como avaliar a saída dos EUA, que vigorou entre 4 de novembro de 2020 e 19 de fevereiro de 2021? Esse é o mote da discussão a seguir.

Em primeiro lugar, essa saída fez dos EUA o único Estado-parte a abandonar o Acordo de Paris, que foi criado ainda na administração Barack Obama, quando esse país

havia comprometido-se a reduzir as emissões de carbono do país entre 26% e 28%, até 2025, com base nos níveis de poluição de 2005.

A saída anunciada não é benéfica para o progresso do diálogo e das decisões sobre a redução das emissões, pois outros países produtores de combustíveis fósseis, como a Arábia Saudita, a Índia e o Brasil podem-se comprometer menos com a redução das emissões poluentes (Agência Brasil, 2020). De maneira semelhante, a ONU teme que a saída dos EUA promova a adoção de medidas mais lentas pelos países em desenvolvimento.

Durante seu governo, a postura de Trump e seus assessores foi a de refutar evidências científicas que comprovam as mudanças climáticas e o aquecimento global como resultados da atuação humana no meio ambiente. Desde seu início, Trump já desconsiderava a questão ambiental, menosprezando a ação da Agência de Proteção Ambiental Estadunidense (EPA, em inglês) e tratando este como um tema de menor importância.

De acordo com Natalie Unterstell (2020), especialista em políticas públicas, que acompanhou a atuação dos EUA nas Cúpulas do Clima da ONU – “no campo climático e ambiental, houve mais de cem desregulações em apenas quatro anos, que marcaram o governo Trump com uma agenda anti-ambiental”. Ou seja, apesar do que já se havia conquistado nas negociações sobre o tema ambiental, houve retrocesso diante de políticas desproporcionais à realidade ambiental do planeta. Em reação a este cenário pessimista, ONGs e outros grupos da sociedade civil passaram a adotar a via judicial para impedir que mais retrocessos acontecessem.

Igualmente, como assevera o Instituto Rocky Mountain, dedicado à proteção do meio ambiente, mesmo que o Governo Trump tenha deixado de tomar medidas para evitar o aquecimento global, em 2020 o país seria capaz de cumprir em quase 70% a meta de redução de gases poluentes estabelecida pelo Acordo de Paris. Isso se deve, entre outros motivos, à união de alguns Estados dos EUA, liderados pela Califórnia, que estiveram empenhados em implementar políticas locais ainda mais restritivas do que aquelas concebidas pelo Acordo de Paris (Sanches, 2020).

Nesse sentido, a campanha *We are Still In* foi lançada, em 2017, para manter a promessa e o engajamento dos EUA de enfrentar as mudanças climáticas. A campanha

iniciou com uma declaração conjunta que envolveu 141 cidades estadunidenses, com a participação de universidades, centros de pesquisa, ONGs e empresas.

Diante das ações do Governo Trump, a campanha se estruturou como uma forma de mobilização nacional pelo clima e pela recuperação e preservação ambiental, em uma frente de luta política, econômica e social da sociedade estadunidense, e que ultrapassa as barreiras nacionais.

Deste modo, ainda que a contribuição dos EUA para a redução das emissões seja considerada fundamental e sua saída do tratado tenha prejudicado os avanços, entidades do país, juntamente com governos estaduais, empresas e organizações independentes, vêm reafirmando o comprometimento com as causas ambientais e, mais especificamente, na luta para conter o aquecimento global.

Não obstante, oficialmente, a saída dos EUA do Acordo durou apenas 107 dias, pois, em fevereiro de 2021, o novo presidente eleito, o democrata Joe Biden, anunciou o retorno do País como membro da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre o Clima (Agência Brasil, 2020). Durante a campanha política estadunidense à presidência, Biden considerou zerar o saldo de emissões do País até 2050 e investir 2 trilhões de dólares para transformar a economia estadunidense (Folha de São Paulo, 2020).

Ainda sobre o papel estadunidense nas negociações climáticas da ONU, que produziram o Acordo de Paris, Karlsson e Parker (2018) demonstraram que, embora haja um cenário de liderança dividido, no qual os EUA competem pela liderança com outros atores, como a União Europeia e a China, a liderança estadunidense foi crucial para a adoção bem-sucedida do Acordo de Paris.

Ademais, com relação à eficácia da liderança dos EUA nas negociações em Copenhague (2009) e Paris (2015), entre 2008 e 2015, observou-se um histórico misto de resultados, uma vez que os EUA desempenharam um papel de diplomacia ativa sob o Governo Obama, com compromissos normativos importantes alcançados, em contraponto à ausência de diplomacia na área ambiental do Governo Trump (Karlsson & Parker, 2018).

Deste modo, o papel de liderança dos EUA, no Governo Obama, para a adoção do Acordo de Paris, demonstrou a viabilidade do aprimoramento e da real projeção de um

acordo duradouro e minimamente eficiente, ainda que haja muitas barreiras para uma proposta de cooperação ambiental entre os Estados.

In his official statement welcoming the deal, United States (US) President Barack Obama declared that the Agreement was a 'turning point for the world', a 'tribute to American leadership', and that over his 7 years in office 'we've transformed the United States into the global leader in Fighting climate change'. Some days later in his year-end press conference he declared that the US was the 'key leader in getting [the Paris Agreement] done' and it 'would not have happened without American leadership' (The White House, 2015).

Essa visão era consistente com a meta de Barack Obama, quando assumiu a presidência, para posicionar os EUA como líder no combate às mudanças climáticas e ao aquecimento global. No entanto, as mudanças na política doméstica dos Estados refletiram em sua política externa.

Assim, o papel de liderança dos EUA no cenário internacional e, especificamente na política ambiental, vem-se modificando. A chegada de Joe Biden à presidência, para muitos analistas, representa uma retomada das negociações sobre as mudanças climáticas como um tema de maior relevância do que no Governo Trump. Também é positiva a atual configuração política no Congresso dos EUA, com democratas sendo de forma inédita maioria no Senado e na Câmara em 2021.

Pesquisas anteriores forneceram muitos *insights* importantes para a compreensão da liderança na mudança climática global e os papéis de Estados específicos na definição dos resultados das negociações, em especial dos EUA (Hovi, Sprinz & Bang, 2012; Karlsson et al., 2011; Victor, 2011; Christoff, 2010; Kelemen & Vogel, 2010). Neste aspecto, a liderança dos EUA é destacada como fundamental nas negociações que antecederam, assim como naquelas que resultaram da COP21 em Paris. Como exposto pelo próprio governo dos EUA anteriormente,

[i]n the negotiations leading up to COP21 in Paris, the US once again explicitly committed itself 'to playing a leadership role on climate change' in achieving an agreement that would both attract countries to join and promote real-world ambition to limit global temperature below a two-degree increase. Specific goals included: an agreement containing a mix of legally binding and non-legally binding provisions; mitigation contributions required from all countries; a bottom-up design in which pledges would be nationally determined through a consultative process; the inclusion of a process to incentivize a 'race to the top' in which countries would put their best commitments forward; and the use of transparency as a mechanism to enhance ambition and transparency (UN Climate Change, 2013).

Em suma, o retorno dos EUA ao Acordo, sob o Governo Biden, tem significado uma oportunidade para que multinacionais e setores do agronegócio se comprometam com a meta de zerar a emissão líquida de carbono até 2050, o que favorece uma modernização de suas indústrias, para que possam introduzir medidas sustentáveis de compensação e crédito no mercado de carbono (BBC News Brasil, 2022).

Outro aspecto observado é a nova configuração política do Congresso estadunidense, que tem garantido uma maioria legislativa dos democratas na Câmara e Senado como não se via há décadas. Não obstante, apesar da meta anunciada por Biden em abril de 2021, de reduzir as emissões dos gases de efeito estufa em pelo menos 50% até 2030, esta maioria legislativa ainda não se tem traduzido em medidas ambientais mais ousadas.

Neste sentido, apesar da promessa de Biden na conferência de Glasgow, de que os EUA proverão US\$11,4 bilhões por ano em financiamento climático a países em desenvolvimento até 2024, o Congresso estadunidense aprovou, até março de 2022, apenas US\$1 bilhão. Por outro lado, também houve retrocesso, em junho deste ano, quando a Suprema Corte dos EUA, atendendo a um processo de quase 20 estados produtores de carvão, limitou os poderes da Agência de Proteção Ambiental para reduzir emissões de gases causadores do efeito estufa (BBC News Brasil, 2022).

Finalmente, um importante avanço observado no âmbito interno foi que, diante de um cenário de ondas de calor e secas históricas, em agosto de 2022, o presidente Biden sancionou o megapacote de US\$370 bilhões, em recursos para o enfrentamento das mudanças climáticas. Estes serão utilizados em investimento, crédito e subsídios na produção de energias renováveis e na mudança da matriz energética estadunidense e poderão ter um impacto nos negócios de multinacionais do setor de energia (G1, 2022).

Em síntese, até o momento em que as preocupações econômicas dos EUA continuam superando as questões ambientais, promover e realizar ações eficazes na política internacional segue sendo um desafio. A emergência das mudanças climáticas e os impactos na biodiversidade do planeta são questões pulsantes da atualidade, que vem integrando diversos setores globais na conscientização e nas ações para a promoção de medidas mais efetivas, tanto no Acordo de Paris quanto nos demais arranjos de cooperação ambiental internacional.

Considerações Finais

No decorrer da pesquisa, percebeu-se que quando os EUA buscam assumir um papel de liderança, acabam reforçando a temática em que eles estão envolvidos, principalmente em relação à promoção da proteção ambiental global. É nítido que há momentos em que os EUA se esforçam para poder assumir o papel de superpotência climática e liderança que lhe corresponde no cenário internacional. Mas, há momentos de óbices, fazendo com que eles não atuem de forma incisiva para poder sanar os problemas referentes às mudanças climáticas.

O vaivém dos EUA no Acordo de Paris é recente e essa inconstância do compromisso normativo pode acarretar consequências internacionais, como o fato de que outros países com grandes emissões de gases poluentes, como a China, podem-se sentir estimulados a diminuir seus níveis de comprometimento. Por isso, de forma geral, os EUA desempenham um papel ambiental global extremamente importante, mas cuja atividade tem alternado com base em questões da política doméstica e do alinhamento do Executivo e do Legislativo. Neste sentido, fatores políticos internos estão cada vez mais desempenhando um papel relevante na definição da posição desse País perante os problemas ambientais, e seu progresso tem se limitado por causa do partidarismo no Congresso e na Casa Branca ou até mesmo por causa dos interesses domésticos econômicos.

Dentre os desafios enfrentados pelos EUA, o dilema de dissociar o crescimento econômico do consumo ineficiente de recursos naturais e da degradação ambiental permanece. No País, há duras críticas à saída do Acordo, mas há também grupos apoiadores. O desafio na política doméstica é encontrar pontos de convergência entre as demandas internas e definir claramente suas políticas ambientais em âmbito internacional.

Para isso, é preciso que o Governo Federal promova uma estratégia de políticas ambientais que envolva todos os diversos atores da sociedade, combinando a preservação do uso sustentável dos recursos naturais e respostas apropriadas aos desafios ambientais nacionais e globais.

Neste aspecto, movimentos integrados de governos estaduais, universidades, ONGs e empresas nacionais continuam debatendo as questões ambientais e promovendo a

conscientização pública para que os EUA retomem uma ambiciosa Política Ambiental Internacional.

Felizmente, no âmbito do Acordo, os EUA estão de volta às mesas de negociação, o que deve servir de estímulo à governança global neste tema, sendo um ator político fundamental nas rodadas de negociação sobre o tema e na orientação de políticas em nível internacional. Mais adiante, novos resultados, perspectivas e mecanismos da participação dos EUA no Acordo de Paris poderão ser verificados e seus efeitos medidos com maior precisão.

Em suma, o desafio está posto e a necessidade de medidas concretas para lidar com o aquecimento global tem sido demonstrada cientificamente. As discussões sobre este tema não findam, porque estas mudanças afetam todos os Estados e, conseqüentemente, deverão ser tratadas de modo multidimensional e multilateral. Estas questões, bem como a atualização do *status* dos Estados Unidos e dos demais países quanto ao Acordo de Paris, são direcionadas para a agenda de pesquisa, de maneira que novos estudos, com metodologias das mais variadas, possam contribuir para o estado da arte e confirmar hipóteses e testar teorias sobre assunto que atualmente é tão caro e de impacto social notório.

Referências

AGÊNCIA BRASIL. (2020). **Aquecimento global: EUA abandonaram oficialmente o Acordo de Paris**. Disponível em: [<https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2020-11/aquecimento-global-eua-abandonam-oficialmente-o-acordo-de-paris>]. Acesso: 05/12/2020.

BBC NEWS BRASIL. (2022). **Aquecimento global: o plano bilionário de Biden para combater mudanças climáticas**. Disponível em: [<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-62249618>]. Acesso: 20/08/2022.

BRASIL. MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA, INOVAÇÕES E COMUNICAÇÕES. (2015). **Acordo de Paris**. Disponível em: [https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/sirene/publicacoes/acordo-de-paris-e-ndc/arquivos/pdf/acordo_paris.pdf]. Acesso: 22/09/2021.

BRIGGS, Helen; STALLARD, E. (2017). **What is in the Paris Climate Agreement?** Disponível em: [<https://www.bbc.com/news/science-environment-35073297>]. Acesso: 05/12/2020.

CHRISTOFF, Peter. (2010). Cold Climate in Copenhagen: China and the United States at COP15. **Environmental Politics**, 19 (4): 637-656. <http://dx.doi.org/10.1080/09644016.2010.489718>.

CLIMATE ACTION TRACKER. (2020). **Data: USA**. Disponível em: [https://climateactiontracker.org/countries/usa/]. Acesso: 20/11/2020.

CWIENK, Jeannette. (2020). **Como anda a proteção internacional do clima?** Disponível em: [https://www.dw.com/pt-br/como-anda-a-prote%C3%A7%C3%A3o-internacional-do-clima/a-55054450]. Acesso: 20/11/2020.

DESOMBRE, Elizabeth R. (2012). United States International Environmental Policy. In KAMIENIECKI, Sheldon; KRAFT, Michael (ed.). **The Oxford Handbook of US Environmental Policy**. Reino Unido: Oxford University Press.

FOLHA DE SÃO PAULO. (2020). **EUA formalizam saída do Acordo de Paris sobre o clima em meio a eleição**. Disponível em: [https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2020/11/eua-formalizam-saida-do-acordo-de-paris-sobre-o-clima-em-meio-a-eleicao.shtml]. Acesso: 05/12/2020.

G1. (2019). **EUA notificam a ONU e confirmam saída do Acordo de Paris**. Disponível em: [https://g1.globo.com/natureza/noticia/2019/11/04/eua-notificam-a-onu-e-confirmam-saida-do-acordo-de-paris.ghtml]. Acesso: 05/12/2020.

G1. (2022). **Biden sanciona lei de US\$ 430 bilhões para combater mudanças climáticas e inflação**. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2022/08/16/biden-sanciona-lei-de-us-430-bilhoes-para-combater-mudancas-climaticas-e-inflacao.ghtml>. Acesso: 18/08/2022.

HOHNE, Niklas, et al. (2017). The Paris Agreement: Resolving the Inconsistency between Global Goals and National Contributions. **Climate Policy**, 17 (1): 16-32.

HOLTRUP, P. (2003). The Lack of US Leadership in Climate Change Diplomacy. In MAY, Bernhard; MOORE, Michaela H. (ed.). **The Uncertain Superpower**. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften, 185-207. http://dx.doi.org/10.1007/978-3-663-11631-8_14.

HOVI, Jon.; SPRINZ, Detlef F.; BANG, Guri. (2012). Why the United States did not Become a Party to the Kyoto Protocol. **European Journal of International Relations**, 18 (1): 129-150.

INOUE, Cristina Y. A. (2016). Governança global do clima: proposta de um marco analítico em construção. **Carta Internacional**, 11(1): 91-117.

KARLSSON, Christer, et al. (2011). Looking for Leaders: Perceptions of Climate Change Leadership Among Climate Change Negotiation Participants. **Global Environmental Politics**, 14 (1): 89-107. http://dx.doi.org/10.1162/GLEP_a_00044.

KARLSSON, Christer; PARKER, Charles F. (2018). The UN Climate Change Negotiations and the Role of the United States: Assessing American leadership from Copenhagen to Paris. **Environmental Politics**, 27 (3): 519-540. <http://dx.doi.org/10.1080/09644016.2018.1442388>.

KELEMEN, Daniel R.; VOGEL, David. (2010). Trading Places: The Role of the US and EU in International Environmental Politics. **Comparative Political Studies**, 43 (4): 427-456. <http://dx.doi.org/10.1177/0010414009355265>.

KINLEY, Richard. (2017). Climate Change After Paris: From Turning Point to Transformation. **Climate Policy**, 17 (1): 9-15. <http://dx.doi.org/10.1080/14693062.2016.1191009>.

OLIVEIRA, Aldair J. de. (2019). **Estudo faz revelação preocupante sobre o Acordo de Paris**. Disponível em: [https://super.abril.com.br/ciencia/estudo-faz-revelacao-preocupante-sobre-o-acordo-de-paris/]. Acesso: 05/12/2020. .

OURBAK, Timothée; TUBIANA, Laurence. (2017). Changing the Game: The Paris Agreement and the Role of Scientific Communities. **Climate Policy**, 17 (7): 819-824. <http://dx.doi.org/10.1080/14693062.2017.1348331>.

SANCHES, Mariana. (2020). **O que representa Trump cumprir a promessa e tirar EUA do Acordo de Paris**. BBC News. Disponível em: [https://www.bbc.com/portuguese/internacional-50298142]. Acesso: 10/12/2020.

SUSSMAN, Glen. (2004). The USA and Global Environmental Policy: Domestic Constraints on Effective Leadership. **International Political Science Review**, 25 (4): 349-369.

THE WHITE HOUSE. (2001). **President Bush Discusses Global Climate Change**. Disponível em: [http://www.whitehouse.gov/news/releases/2001/06/20010611-2.html]. Acesso: 15/11/2020.

THE WHITE HOUSE. (2015). **Statement by the President on the Paris Climate Agreement**. Disponível em: [https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2015/12/]. Acesso: 01/12/2020.

UN CLIMATE CHANGE. (2013). **U.S. Submission on the 2015 Agreement**. USA: UN Climate Change.

UNITED STATES ENVIRONMENTAL PROTECTION AGENCY. (2020). **EPA Celebrates 50 Year of Progress, Dedicates Conference Center to First Administrator**. Disponível em: [https://www.epa.gov/newsreleases/epa-celebrates-50-year-progress-dedicating-conference-center-first-administrator]. Acesso: 15/11/2020.

VICTOR, David G. (2011). **Global Warming Gridlock**. Cambridge: Cambridge University Press. <http://dx.doi.org/10.1017/CBO9780511975714>.

VIOLA, Eduardo; FRANCHINI, Matias; RIBEIRO, Thais L. (2012). Climate Governance in an International System Under Conservative Hegemony: The Role of Major Powers. **Revista Brasileira de Política Internacional**, 55(special edition): 9-29. <https://doi.org/10.1590/S0034-73292012000300002>.