



Os Estados Unidos e o Acordo de Paris: a posição norte-americana a partir da análise da trajetória da política climática no governo federal

Pedro Henrique Ramos Prado Vasques

Introdução

A vitória de Donald Trump nas eleições de 2016 e as primeiras ações executadas no início de seu governo produziram impactos negativos imediatos à regulação ambiental e climática, em especial a decisão de retirada dos Estados Unidos do Acordo de Paris. Nesse contexto, o presente trabalho tem por escopo conduzir uma análise exploratória e descritiva da política ambiental e climática norte-americana com o objetivo de buscar situar e lançar pistas para avançar no entendimento

das decisões adotadas pelo governo Trump, bem como avaliar os desdobramentos do posicionamento norte-americano para o futuro dos compromissos internacionais adotados no entorno da regulação do clima.

Para tanto, dividiu-se o trabalho em três partes além dessa introdução e dos apontamentos finais. No primeiro trecho, recuperamos a partir da bibliografia a trajetória das referidas políticas públicas entre os governos de Reagan até George W. Bush, destacando as similaridades e diferenças na forma de condução do tema entre republicanos e democratas, em especial no que se refere à decisão de saída do Protocolo de Quioto no início dos anos 2000. Em seguida, concentramos nossa atenção, também a partir essencialmente da bibliografia, nas ações desenvolvidas durante o governo Obama. Nesse ponto, observamos elementos específicos da estratégia empregada pelo democrata no âmbito de seus dois mandatos, evidenciando especificamente os caminhos adotados para a execução da política climática em meio a um Congresso avesso à temática. Por último, a partir fundamentalmente de notícias e declarações públicas oficiais, nos atemos às ações executadas no primeiro semestre da administração Trump a fim, principalmente, de avaliar os desdobramentos de suas ações na área de política ambiental – inclusive a retirada do país do Acordo de Paris.

De todo modo, faz-se necessário observar que os comentários e análises ora apresentados sobre a administração Trump neste trabalho devem ser percebidos como indícios, ou indicadores de caminhos que potencialmente podem ser trilhados pelo governo do republicano. Isso porque, mesmo que nesses primeiros meses as diversas escolhas adotadas pelo atual presidente norte-americano tenham tocado em pontos sensíveis da política ambiental –em linha com uma orientação pessoal manifesta publicamente já de longa data–, a multiplicidade de variáveis envolvidas não nos permite ser mais contundente.

De Reagan a George W. Bush: uma breve trajetória as políticas ambientais e climáticas a nível federal

A discussão contemporânea sobre gestão climática nos Estados Unidos, apesar de encontrar elementos em outros debates, é conformada nas

atuais características a partir do final da década de 1980. Um dos marcos que caracterizam a emergência desse tópico em escala nacional e internacional é a fala de James Hansen, então diretor do Instituto Goddard para Estudos Espaciais, da NASA (Administração Nacional da Aeronáutica e Espaço), que, em uma audiência do Comitê do Senado sobre Energia e Recursos Naturais, alertou que o aquecimento global se tratava de uma ameaça real. Entretanto, até o início da década de 1990, esse discurso encontrará pouca permeabilidade na formulação da política energética norte-americana, moldada essencialmente por fatores como segurança energética, estabilidade econômica, poluição e conservação de terras públicas (Hillstrom, 2010).

Apesar da ascensão da regulação ambiental durante a década de 1970, a política energética norte-americana –até então trabalhada sob uma perspectiva expansionista, favorecendo o crescimento industrial e a exploração nuclear– terá na crise do petróleo de 1973 seu principal estímulo regulador. Isso implica dizer que, após esse evento, se observará uma sensível reestruturação da política energética do país, elaborada sob o pretexto de garantir uma maior independência do setor, diminuindo a necessidade de importação de combustíveis. Essa mudança culminou com a promulgação, em 1975, do *Energy Policy Conservation Act*, e, em 1977, com a criação do Departamento de Energia, que passou a concentrar a atribuição regulatória em nível federal, antes esparsa na burocracia norte-americana. É também durante a década de 1970 que os primeiros incentivos fiscais para o desenvolvimento e produção de energias renováveis são concedidos, inspirando Estados como a Califórnia que, mais tarde, viriam a ser grandes promotores desse setor.

Esse promissor cenário de ampliação da regulação energética (e ambiental), no entanto, é diretamente atacado durante o governo de Reagan. Ainda que as administrações passadas também tivessem apoiado a expansão das atividades de exploração e produção de carvão, petróleo e derivados, a partir de 1981, a busca pela futura prosperidade norte-americana produziu impactos diretos nas normas criadas na década anterior. Assim, Reagan conseguiu afastar ou mitigar diversas regulações aplicáveis às companhias de petróleo, gás e mineração que implicavam restrições operacionais, ambientais e de segurança. O apoio aos referidos setores também veio acompanhado de esforços para

expandir a produção de energia atômica, mas estes acabaram sendo limitados em virtude da ocorrência de diversos acidentes como, por exemplo, o *Three Mile Island* (em 1979) e *Chernobyl* (em 1986). Isso significa dizer que, apesar de os reatores que já estavam em vias de execução terem sido finalizados, novas usinas não foram viabilizadas. Mesmo assim, ao final de seu mandato, Reagan havia licenciado mais de quarenta usinas, cuja maior parte já se encontrava em obra desde a década de 1970. Por último, o próspero setor de energias renováveis, que vinha apresentando bons resultados nos primeiros anos da década de 1980, também foi objeto de intervenção regulatória do governo federal e os incentivos financeiros que haviam impulsionado a indústria foram retirados, abrindo caminho para a retração desse mercado nos Estados Unidos e a transferência dos investimentos no setor para a Europa nas décadas seguintes.

Após vinte anos da primeira Conferência sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, sediada em Estocolmo em 1972, realizava-se na cidade do Rio de Janeiro, em junho de 1992, a Cúpula da Terra. Tratou-se de um segundo evento envolvendo questões ambientais, também capitaneado pelas Nações Unidas, mas que, desta vez, teve como foco central dos debates a mitigação dos efeitos das mudanças climáticas. Naquele momento, chegava-se a um consenso a respeito da necessidade de o tema ser objeto de atenção no campo da formulação e execução das políticas públicas, marcando um momento de ascensão do movimento ambientalista em escala global (Jacques, Dunlap, & Freeman, 2008).

Com a participação de delegações representando mais de 170 países, um dos desdobramentos do evento foi a formulação da 'Agenda 21'. Isto é, um programa de metas para iniciativas e políticas públicas cuja ênfase incluía o crescimento econômico de longo prazo a partir da condução de alternativas ambientalmente sustentáveis. As deliberações e propostas formuladas também envolviam questões atinentes às mudanças climáticas. Entretanto, a postura adotada pelos Estados Unidos era de recusa à assunção de compromissos explícitos para a redução de emissão de gases de efeito estufa –ainda que não negasse a importância do tema. Note que, naquele momento, a tática empregada por Bush foi manter-se vinculado apenas aos documentos internacionais que não atrelavam ações futuras a metas ou limites, vide,

por exemplo, a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC). Essa estratégia empregada para justificar algum envolvimento com o tema tido como de elevada importância internacional visava, principalmente, mitigar os desdobramentos políticos negativos associados à posição adotada pelo país no evento.

É nesse contexto que, em outubro de 1992, o presidente norte-americano George H. W. Bush assinou o *Energy Policy Act*, uma regulação voltada para o aumento da conservação e eficiência energética. Medida essa cujo objetivo convergia com as propostas de Reagan, ainda que este houvesse evitado o emprego de estratégias regulatórias ou de intervenção estatal como meio de estímulo ao crescimento industrial e à ampliação da autonomia energética norte-americana. A despeito do distanciamento verificado no âmbito dos caminhos empregados pelos referidos presidentes, as aproximações no modo de agir com relação à exploração de combustíveis fósseis e nucleares são mais que óbvias. Nesse sentido, a administração Bush –inclusive por meio do *Energy Policy Act*– 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. No que diz respeito às discussões climáticas, os republicanos seguiram questionando os estudos científicos e as prescrições voltadas para as políticas públicas, argumentando que as conclusões apresentadas possuíam natureza especulativa e as medidas eram excessivamente onerosas para trabalhadores e negócios norte-americanos. Essa postura foi respaldada por *think tanks*, grupos minoritários de cientistas e representantes de certos setores da indústria que buscavam desacreditar as evidências científicas (McCright & Dunlap, 2000, 2003; Lahsen, 2005).

O posicionamento defendido pelos republicanos encontra alguma resistência na Casa Branca com a eleição de Clinton que, no Dia da Terra de 1993, anunciou que uma das metas de sua administração seria a redução das emissões de gases de efeito estufa dos Estados Unidos ao patamar de 1990 até os anos 2000. Para tanto, o democrata formulou e apresentou nesse mesmo ano o *Climate Change Action Plan*, que fixava 52 medidas voluntárias para alcançar a meta estabelecida. Contudo, essa iniciativa não diferiu do que era esperado da administração Bush em seu último mandato, a principal diferença na adoção da proposta

pelo governo Clinton teria sido o tom conferido ao que foi proposto (Hahn & Stavins, 2002). Ainda que ativistas do movimento ambiental tenham recebido tal anúncio com pouco entusiasmo, haja vista que o compromisso assumido culminaria com resultados pouco expressivos, havia quem encarasse a ação presidencial com o otimismo, ou seja, como uma demonstração da mudança de abordagem em relação à administração Bush. A estratégia adotada por Clinton para executar seus planos com relação às questões climáticas, em especial no tocante à dependência norte-americana no uso de combustíveis fósseis, foi construída 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 –haja vista a existência de uma relativa flexibilidade de atuação do executivo no plano externo.

Mesmo enfrentando um congresso contrário à adoção de metas e limites de emissão, haja vista a aprovação da Resolução Byrd-Hagel, que impedia o país de aprovar qualquer acordo que não fixasse metas obrigatórias para todos as nações envolvidas, os Estados Unidos participaram ativamente do processo de elaboração do Protocolo de Quioto, destacando em particular a figura do então vice-presidente Al Gore. O novo acordo, mais ambicioso do que seu predecessor, previu restrições de emissão de gases de efeito estufa para os mais importantes países industrializados, mas também, muito por influência norte-americana (Hahn & Stavins, 2002), criou mecanismos financeiros para a gestão climática, como, por exemplo, a possibilidade de troca de limites de emissão entre países e a criação e comercialização de créditos de carbono –inaugurando um complexo, mas não tão dinâmico mercado financeiro do clima. A despeito da participação norte-americana na gestão do acordo, a percepção da administração Clinton de que o legislativo jamais aprovaria o documento fez a Casa Branca optar por não o submeter à votação. Essa decisão veio acompanhada de um distanciamento da gestão democrata em relação às questões climáticas que perdurou até o término do mandato presidencial. Como apontam McCright & Dunlap (2011a), desde 1994, quando os republicanos ganharam o controle do Congresso, já se sabia que a janela de oportunidade do governo de Clinton para lidar com esse tema havia se fechado –vide o texto de Brown (1997) que descreve o comportamento dos republicanos no legislativo, em

especial no que se refere às estratégias de neutralização dos argumentos a partir da formulação de uma espécie de ‘corte científica’ onde os posicionamentos eram julgados e verdades eram produzidas conforme uma ascendente polarização política¹.

Considerando que a entrada em vigor do Protocolo ficou condicionada à adesão de países desenvolvidos que juntos somassem ao menos 55% dos gases de efeito estufa por eles emitidos no ano de 1990, a opção dos Estados Unidos de não ingressar em no acordo tornou sua implementação ainda mais lenta –eis que o país representava naquele momento pelo menos um quarto das emissões. Observe que o pacto de Quioto entrou em vigor apenas no ano de 2005, após a adesão tardia da Rússia de aderir ao protocolo no final de 2004.

As semelhanças com o atual governo norte-americano ganham ainda mais proximidade com o passado da política pública a partir do início do governo de George W. Bush, em 2001. Interessante observar que, a despeito de o republicano haver se apropriado residualmente de elementos do discurso ambientalista durante o período eleitoral, se comprometendo a adotar medidas regulatórias para diminuir a produção dióxido de carbono e demais gases do efeito estufa, após sua vitória, Bush pouco deu continuidade a esse tipo de posicionamento, seguindo em linha com a orientação republicana. Uma vez empossado, passou a criticar publicamente o Protocolo de Quioto –tal como já havia se posicionado durante a campanha eleitoral–, questionando a exclusão de economias em desenvolvimento como a Índia e a China, o impacto concorrencial internacional e, inclusive, uma potencial violação à soberania dos Estados Unidos. Mesmo diante das reiteradas críticas promovidas pelos países que já haviam aderido ao acordo climático, Bush seguiu adiante adotando uma série de práticas que desafiavam o tema das mudanças climáticas, bem como minando as possíveis chances de formulação de políticas públicas mais consistentes (McCrigh & Dunlap, 2010).

Outro elemento importante a ser analisado no âmbito da administração Bush diz respeito ao seu posicionamento em relação à agência federal de proteção ambiental (EPA). Mantendo-se contrário às medidas pró-climáticas, a estratégia empregada pelo presidente, ao menos no que diz respeito a esse tema, foi de ignorar ou desacreditar a produção técnica desenvolvida pela agência. No início dos anos 2000, a EPA havia lançado

um relatório sobre mudanças climáticas, cujas conclusões estavam em sintonia com a posição adotada pelos países signatários do Protocolo de Quioto. Bush, por sua vez, rechaçou o documento afirmando que ainda havia muita incerteza sobre os resultados científicos já produzidos e que o documento da EPA seria apenas mais uma papelada burocrática. Esse mesmo tom foi adotado no que diz respeito aos demais estudos produzidos tanto pelo Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas como pela Academia Nacional de Ciências.

Em paralelo à condução de ações contrárias à regulação climática, Bush impulsionava sua política energética voltada para a exploração e consumo de combustíveis fósseis, também em linha com as administrações republicanas anteriores. Desta vez, os argumentos motores para ampliar as reservas de energia e a autonomia norte-americana passaram a ser relacionados aos atentados de 11 de setembro de 2001. Essa foi a principal via discursiva utilizada naquele momento que lastreou as ordens executivas de Bush voltadas para acelerar a produção doméstica de carvão, petróleo e derivados. As ações do executivo federal caminharam inclusive na direção da elaboração e submissão ao Congresso de um plano formal de energia –que continuava a fornecer incentivos aos combustíveis fósseis e à energia nuclear. Entretanto, a oposição democrata e de diversas organizações ambientalistas (e.g., Sierra Club, World Wildlife Fund –WWF–, Natural Resources Defense Council –NRDC–, etc.) às medidas propostas por Bush, que incluíam a autorização para a exploração de petróleo em área especialmente protegida no Alasca (*Arctic National Wildlife Refuge*), levou a uma longa discussão e expressivas modificações no texto aprovado em 2005. Observe que, apesar de a intervenção à região do Ártico haver sido removida do documento aprovado pelo Congresso, essa questão foi levantada durante a campanha eleitoral seguinte em 2008 e, novamente, durante o governo Trump.

Enquanto no nível federal a administração norte-americana mantinha-se inabalável, é na administração Bush que diversos Estados que ensaiavam algum protagonismo nos debates ambientais e climáticos desde a década de 1990 começam a ganhar mais espaço. O exemplo mais claro do comportamento dissidente adotado pelos governos estaduais é o da Califórnia. Desde 2002, o referido Estado –importante consumidor de automóveis– vem aprovando legislações pró-climáticas, demandando da indústria automobilista a produção de veículos mais

eficientes e que emitissem menores quantidades de dióxido de carbono. Esse posicionamento vanguardista desafiou o governo Bush até o final de seu mandato, bem como estimulou e guiou outros Estados no desenvolvimento e implementação de normas similares (Rabe, 2009). É possível observar que a política climática nacional desenvolvida durante o governo Obama possui fortes influências do texto produzido na Califórnia durante esse período.

Nessa mesma direção, Estados do nordeste também foram pioneiros na formulação de uma política climática dissidente do governo federal². Destaca-se, por exemplo, a *Regional Greenhouse Gas Initiative*, ou seja, um esforço coletivo desenvolvido a partir de 2008 para criar um mercado de emissões de carbono e um fundo para financiar programas de mitigação. Em meados da primeira década dos anos 2000, mais da metade dos Estados já havia adotado alguma medida executiva ou legislativa voltada para a redução da emissão de gases de efeito estufa. Nesse contexto, outras iniciativas podem ser destacadas, como as políticas indutoras formuladas para estimular fornecedores a adquirirem energia de fontes renováveis, as legislações regulando emissões de carbono provenientes de usinas de geração de energia movidas a combustíveis fósseis e os novos incentivos fiscais para atrair investimentos no desenvolvimento de tecnologia e produção de energia renovável. Mesmo considerando essa atuação progressista de diversos Estados, outros tantos mantiveram-se alinhados com a orientação federal. É o caso do Estado do Kansas que, no período em questão, autorizou a construção de usinas de geração de energia movidas à carvão por meio de seu legislativo, então controlado pelos republicanos.

Apesar das iniciativas regionais e locais, havia um entendimento dos cientistas e do movimento ambientalista de que uma regulação a nível federal era necessária, porém naquele momento não era possível atingir um consenso mínimo sobre o assunto entre os membros do Congresso. Para os republicanos, sua posição mantinha-se a mesma, ou seja, contrária à formulação de regras de mitigação e limitação de emissões de carbono. De todo modo, ainda que empregassem tradicionais argumentos, como o estrangulamento da economia, diminuição dos postos de trabalho, ascensão de economias emergentes como a Índia e a China e incertezas sobre os modelos científicos, as estratégias empregadas pelos lobistas de ambos os lados foi sendo ampliada aperfeiçoada.

Nesse contexto, os agentes contrários à medida optaram por investir em uma atuação que extravasou a discussão estrita no campo da formulação da política pública. Assim, passaram a se apropriar do discurso científico e atacar diretamente as pesquisas desenvolvidas na área (Layzer 2007; Oreskes & Conway 2010). Esse tipo de estratégia teve como um de seus focos a produção de dúvida a respeito das causas das mudanças climáticas. Para este grupo não seria possível associar o fenômeno à intervenção humana no planeta. Adicionalmente, propagavam que os modelos matemáticos empregados não eram suficientemente confiáveis. Essa linha de argumentação passou a se sustentar de forma ainda mais sólida na medida em que alguns cientistas de instituições renomadas, como o professor Richard Lindzen do Instituto de Tecnologia de Massachusetts – MIT –, também se posicionavam de forma crítica frente às certezas propagadas pelos atores favoráveis à regulação climática.

Ao que parece, essa estratégia de desqualificação dos argumentos científicos (e dos pesquisadores) não apenas passou a compor recorrentemente o repertório de atuação de céticos e lobistas, mas também produziu impactos muito mais significativos do que o emprego dos mecanismos tradicionalmente utilizados (McCright & Dunlap 2003; Boykoff & Boykoff 2004; Dispensa & Brulle 2003; Brechin, 2003). Isso porque, a partir dessas constantes intervenções, parcela expressiva dos norte-americanos (notadamente vinculados ao partido republicano) começaram a questionar a certeza defendida pelo discurso internacional de que as mudanças climáticas eram causadas pelo homem e representavam uma ameaça global. A constante produção da dúvida, o questionamento reiterado das certezas científicas propagadas pelos ambientalistas e os dilemas associados aos impactos econômicos em potencial podem ser considerados os motores dos discursos empregados para manter a população dos Estados Unidos sob um impasse, distante de um consenso sobre qual direção seguir. Essa estratégia, associada ao fato de que os impactos anunciados pelos estudos científicos ainda demorariam anos para se manifestarem de forma clara, vem, por um lado, favorecendo as alas conservadoras da política norte-americana, que ainda mantém seu apoio ao uso de combustíveis fósseis, e, por outro, provocando um afastamento de parte da população acerca das discussões climáticas. Como demonstram McCright & Dunlap (2011a), essa polarização fica

ainda mais acentuada sob a perspectiva partidária nos últimos anos na medida em que mais democratas passam a perceber as mudanças climáticas como uma ameaça global, enquanto que muito menos republicanos aderem a esse entendimento.

Mesmo em meio dos democratas, demorou-se para produzir um consenso majoritário a respeito da necessidade de uma regulação firme e vinculante capaz de combater as mudanças climáticas –em linha com o movimento ambientalista e a maioria expressiva de pesquisadores e instituições científicas. Isso porque, como apontam Selin e VanDeveer (2011), apesar da polarização partidária observada, tanto republicanos quanto democratas tendem a se comportar de forma similar, ou seja, contrariamente à regulação climática, quando pertencem a Estados em que estão localizadas as indústrias que se beneficiam da extração dos combustíveis fósseis, e nas regiões em que estão instaladas as companhias que utilizam energia de forma intensiva.

De todo modo, no final da primeira década do século XXI, parte significativa das nações desenvolvidas haviam concluído que as mudanças climáticas eram provocadas pelo comportamento humano e demandariam uma resposta contundente envolvendo não apenas medidas mitigadoras, mas também de adaptação. Nesse sentido, os defensores de uma regulação estrita sustentavam que os ônus decorrentes das restrições normativas em nada se comparariam com os impactos catastróficos associados às mudanças causadas pela alteração humana do clima planetário. Pelo contrário, para este grupo, os investimentos em energias renováveis e medidas de redução das emissões representariam um caminho voltado para o crescimento –enquanto que, por outro lado, ações promotoras de combustíveis fósseis conduziriam os Estados Unidos para um ciclo de atrofamento da economia.

Para os ambientalistas, esses investimentos representariam um custo necessário para evitar os riscos de ter que lidar com consequências severas em um futuro próximo. Em outras palavras, essa foi a resposta adotada para contestar os argumentos de que a regulação climática causaria distúrbios negativos para a economia norte-americana. Em sintonia com essa disputa, o que democratas e demais ‘defensores do clima’ passaram a defender foi que, ao invés de prejudicar o mercado, essa mudança produziria uma transformação positiva e renovadora,

atingindo diretamente interesses de grandes e influentes atores, mas oferecendo novas oportunidades em outras atividades.

Ainda que a administração Bush tenha empregado diversos esforços para evitar o avanço da regulação climática, algumas medidas favoráveis à redução das emissões de carbono foram adotadas no curso de seus dois mandatos. Por exemplo, o *Energy Independence and Security Act* (EISA) em 2007, que incluiu incentivos ao uso de biocombustíveis, implementação de novas medidas de eficiência energética em instalações públicas e aumentou os padrões de qualidade de eficiência energética para veículos automotores leves. Propostas mais ambiciosas e complexas (de iniciativa do próprio legislativo), entretanto, remanesceram derrotadas no Congresso, como, por exemplo, o *Leiberman-Warner Climate Security Act*³.

A não aprovação da referida lei ocorreu na contramão do que era esperado por parte dos ambientalistas que, após o desfecho do caso *Massachusetts et al. v. EPA* na Suprema Corte, acreditavam que os obstáculos políticos mais substanciais haviam sido transpostos. Isso porque, a decisão judicial determinou que a agência ambiental não apenas possuía a competência, mas também o dever de regular as emissões de gases de efeito estufa sob os limites do *Clean Air Act*. Com a redefinição do cenário político em virtude da decisão judicial, acreditava-se que os setores industriais interessados prefeririam sentar e negociar uma legislação federal sobre o tema, ao invés de ter que lidar (inclusive judicialmente) com as potenciais regulações formuladas no âmbito da burocracia do Executivo. Entretanto, o que ocorreu foi exatamente o contrário. A disputa regulatória junto às agências federais se intensificou enquanto que o Congresso continuou dividido, esboçando uma limitada capacidade para a produção de uma legislação em sintonia com as demandas dos grupos ambientalistas.

O governo Obama e a esperada mudança em direção ao compromisso climático

Ao recuperar as análises produzidas por ambientalistas a respeito da atuação do presidente Obama em seu primeiro mandato, Berg (2017) relembra que, para além do precário progresso observado, poucas

também foram as manifestações da Casa Branca a respeito do tema. Aponta o referido autor que tal vez essa tenha sido uma estratégia para tratar de questões ambientais que, no segundo mandato, ganharam um pouco mais de expressão. De todo modo, ainda que as ações promovidas pelo democrata tenham recuperado parte da confiança do movimento ambientalista, estas não podem ser consideradas de natureza transformadora. Isso porque, ainda que tenha conseguido influenciar parte da burocracia estatal, inclusive a própria EPA, o mesmo não pode ser dito com relação ao Congresso.

Antes mesmo do início da nova gestão, é fundamental observar que, desde a campanha para a presidência de 2008, as questões ambiental e energética já se destacavam com alguma relevância. Afinal, desde pelo menos o ano 2000, o tema havia sido marginalizado na disputa eleitoral. Como destacam Bomberg & Super (2009), esses dois assuntos (ambiente e energia) influenciaram a direção que a campanha de Barack Obama tomaria, ou seja, propondo uma intervenção mais ativa do governo em questões energéticas –incluindo apoio ao desenvolvimento de biocombustíveis, energias renováveis e aumento dos padrões de eficiência energética– e ampliando a regulação da proteção ambiental. Por outro lado, John McCain se apresentava como um candidato apoiador da energia nuclear e da exploração e uso de petróleo, defendendo uma atuação mais distanciada do governo federal em matéria ambiental. Entretanto, como indicam os referidos autores, ambos os candidatos buscaram se afastar da administração anterior de George W. Bush no que se refere às questões climáticas. Enquanto esse movimento foi umas chaves orientadores da campanha de Obama no assunto, McCain teria reforçado sua independência em relação à Bush a partir da sua atuação no Congresso em favor da aprovação de uma regulação do clima. De todo modo, o discurso utilizado por ambos candidatos girou no entorno dos dois mesmos pontos: independência e segurança energética, um mantra que vem perseguindo a política climática norte-americana até os dias atuais. Tanto para Obama quando para McCain, o debate tratava, em suma, sobre novas formas de se consumir energia, marginalizando as demais discussões envolvendo, por exemplo, aspectos conservacionistas dos recursos⁴.

Vencida a corrida presidencial, o início da administração Obama em 2009 foi marcado por muito otimismo, em especial, haja vista as

nomeações e reestruturações administrativas promovidas e a previsão de uma atuação legislativa inédita (Skovin, Andresen, 2009). Além de criar cargos específicos voltados para a política climática, o democrata nomeou especialistas de destaque para os postos mais elevados da burocracia federal ambiental norte-americana. Naquele momento, o discurso empregado propunha conferir maior autonomia à produção científica, e desfazer os retrocessos ambientais e climáticos impostos por atos executivos da administração anterior. Esse período é marcado também por algum esforço em tentar lidar com a matéria a partir da construção de uma legislação federal, em detrimento da produção de um arcabouço regulatório a partir das agências federais.

Já no primeiro ano de governo é possível observar o apoio do democrata à aprovação de leis, como, por exemplo a *American Clean Energy and Security Act*, que pretendia criar, dentre outros, um sistema de *cap and trade* como estratégia de redução das emissões de gases de efeito estufa⁵. A despeito das diversas críticas apresentadas por ambientalistas, o referido projeto de lei, até então, havia sido uma das propostas mais significativas já apoiadas por um presidente norte-americano sobre o tema. O texto transitou com sucesso na câmara inferior, mas no Senado encontrou sua barreira derradeira. Não sendo uma das prioridades do governo Obama, que, naquele momento, vinha tentando obter a aprovação de uma das bases da sua política de saúde pública –o *Obamacare*–, o projeto de lei acabou sendo deixado de lado (assim como o interesse em disputar a política ambiental no Congresso). Observe que, para além de não haver sido tratada como uma prioridade, a perda de influência da administração Obama no Senado também foi fator decisivo para tornar a discussão da proposta inviável sob a perspectiva política (Gerrard & Welton, 2014). Dunlap et al (2016) são precisos em demonstrar como se ampliou a polarização entre democratas e republicanos no entorno do tema ambiental e climático, reforçando o argumento da inviabilidade política de aprovação do pretendido projeto.

Prevendo tais dificuldades na aprovação de uma legislação federal representativa, o governo Obama orientou a EPA que formulasse normas sobre a matéria, respeitando os limites definidos a partir da posição da Suprema Corte. Para além dessa alternativa, a Casa Branca optou por conferir atenção a outros elementos próprios de

competência do Executivo que poderiam influenciar as discussões sobre as emissões de gases de efeito estufa. Dessa forma, alguns programas e medidas voltados para reorientação do uso da energia, reflorestamento, iniciativas de conservação, apoio à energia nuclear, novos padrões de eficiência energética, investimento em transportes de massa etc., passaram a compor o rol de ações possíveis a serem adotadas pela presidência. Em meio a esse conjunto é possível destacar os incentivos financeiros e fiscais novamente conferidos ao setor de energias renováveis em 2009 como parte do pacote de estímulo econômico implementado após a crise financeira de 2008.

Outro ponto de especial destaque ainda no primeiro ano do governo Obama foi a realização, em Copenhagen, da 15^a conferência da UNFCCC (COP 15). Ainda que o movimento ambientalista estivesse otimista com a participação dos Estados Unidos e uma possível retomada de protagonismo pelo país nas negociações climáticas, a participação norte-americana ocorreu de forma inusitada. A despeito de se manter distante (em sintonia com a China) das propostas que fixavam compromissos vinculantes de redução de emissões, o último dia do evento foi marcado pela súbita aparição do presidente Obama que reuniu em sala fechada representantes da África do Sul, Brasil, China e Índia. Esse encontro, paralelo às atividades da COP 15, resultou no que veio a ser conhecido como o Acordo de Copenhagen, um documento que sequer fez parte da UNFCCC. O texto previa a necessidade de que medidas fossem adotadas para que a variação da temperatura global ficasse abaixo de 2°C. Entretanto, o documento não fixou estratégias, mecanismos, metas ou prazos vinculantes para a sua execução.

Ainda olhando para o primeiro mandato do presidente Obama, Berg (2017) chama a atenção para a discussão de dois temas importantes (padrões de qualidade para arsênio em água potável e ozônio no ar) para introduzir o que ele percebe como sendo uma característica do governo democrata, isto é, o ambientalismo furtivo (*stealth environmentalism*). No que diz respeito ao primeiro assunto, Obama adotou uma posição progressista em relação à regulação existente – revendo decisão implementada no início da administração de George W. Bush– tornando-a mais restritiva, em sintonia com os pareceres técnicos produzidos pela EPA. Entretanto, o compromisso com a

autonomia científica não se mostrou integral. Pelo contrário, após a produção de um estudo técnico pela EPA para a reavaliação dos níveis de ozônio no ar, em 2009, –que concluiu pela necessidade de restringir ainda mais os padrões existentes–, o comportamento da Casa Branca operou de forma oposta. O parecer produzido pela agência ambiental foi contraposto por uma recomendação negativa do chefe do Gabinete de Informação e Assuntos Regulatórios (*Office of Information and Regulatory Affairs* – OIRA) Cass Sustein, que avaliou como substancialmente negativos os impactos da nova regulação proposta sobre a economia. Interessante observar que o documento ressaltava a importância de que fossem reduzidos os encargos regulatórios e eventual incerteza jurídica enquanto a economia norte-americana se recuperava da crise de 2008. Uma possível interpretação levantada por Berg (2017) seria a de que tal estratégia estaria associada necessidade de minimizar ao máximo os impactos negativos futuros na campanha eleitoral de 2012.

A partir dos dois referidos exemplos, Berg (2017) acaba por ilustrar a análise produzida por Steve Cohen sobre o *State of the Union* proferido por Obama em 2011⁶. O autor sugere que o presidente não teria se afastado de sua agenda climática, mas, ao tirá-la de cena, buscando evitar conflitos diretos com o legislativo ou demais membros de sua base, construiu estratégias alternativas para impulsionar tais medidas, em especial a partir de medidas executivas e atuações para estimular determinados setores da economia, por exemplo, por meio dos pacotes de ajuda lançados em resposta à crise de 2008. Esse argumento é reforçado também pela ampliação dos pedidos de recursos orçamentários para programas climáticos. Em 2010, esse aumento correspondeu a mais de três vezes o valor do primeiro ano de governo do democrata. Ainda que nos anos subsequentes tenha apresentado alguma queda, em 2012 o montante efetivamente obtido equivaleu a mais de duas vezes o orçamento disponível em 2009 (Kincaid & Roberts, 2013).

Nesse contexto, é possível destacar uma importante vitória de Obama no legislativo com a aprovação do *The American Recovery and Reinvestment Act*, que ofertou ao mercado mais de 800 bilhões de dólares em investimentos públicos e em corte de impostos/arrecadação. Um trecho da mencionada análise feita por Cohen, que ilustra a

tentativa de Obama de romper com a dicotomia popular empregos vs. meio ambiente, merece especial destaque:

The environment evolved first from an aesthetic and ethical concern about preserving nature, at the time when Teddy Roosevelt created our national parks, to an issue of public health by the time EPA was a decade old and now to an issue of economic health as well. That does not mean that we are not concerned with the value of preserving wilderness for our descendents or we don't worry about the impact of toxics on our health. But if the economy is the central issue of our political life, then environment has just moved to that crucial central point. The 2011 State of the Union Address did not have to discuss climate policy to engage in it.

Em sua apertada síntese, Cohen mostra como a abordagem da sustentabilidade ambiental norte-americana, após estar atrelada a elementos estéticos, éticos e de saúde pública passou a ser contemporaneamente percebida como um critério de caracterização da condição econômica. Para além de extrair das ações do governo Obama uma racionalidade e estratégia próprias para lidar com a questão climática e ambiental em meio a um cenário hostil, a análise de Cohen –apesar das ressalvas morais– é direta e objetiva ao afirmar que o principal fator de indução dessa agenda é o econômico. Os demais elementos éticos, estéticos e de saúde pública seriam coadjuvantes nessa disputa. Mesmo que se argumente que essa era a alternativa politicamente viável, haja vista o período de crise vivenciado pelos Estados Unidos no final da primeira década do século XXI, a crítica ao modelo adotado não seria menos pertinente. Ademais, como sugere Vezirgiannidou (2013), manter a discussão climática no entorno de eixos como segurança energética ou economia verde deslocaria o tema para segundo plano, ignorando o chamado internacional pela adoção de uma abordagem urgente e imediata.

Cumprir observar que a iniciativa adotada por Obama não se trata de uma novidade entre presidentes democratas. Resguardados o contexto e a fundamentação empregada, o *Civilian Conservation Corps* (CCC) instituído por Roosevelt em 1933, perdurando até 1942, é mais um exemplo de estratégia empregada nos Estados Unidos para conciliar questões ambientais com a economia (Maher, 2008). Ressalta-se que, naquele momento, as atuais discussões que opõem proteção ambiental

à geração de emprego não eram um elemento tão substancial no âmbito das escolhas políticas como hodiernamente.

Importante destacar a fala de Selin e VanDeveer (2011) no sentido de que, até pelo menos 2010, as políticas climáticas norte-americanas mais substanciais ficaram concentradas nos níveis Estadual e Municipal. Tais instâncias passaram a ser responsáveis pela emissão de mais de 90% das licenças ambientais e de 75% as ações de controle e fiscalização, segundo os autores. Essa observação reforça afirmação anteriormente feita de que, 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. Selin e VanDeveer apontam ainda que até o ano de 2010 pelo menos metade dos Estados já havia instituído metas de redução de emissão de gases do efeito estufa. Ações progressistas em relação ao clima também fizeram parte da agenda de diversos prefeitos nos Estados Unidos e, em 2009, mais de 1000 cidades de 50 Estados haviam assinado o acordo de proteção climática na Conferência de Prefeitos norte-americanos –dentre as quais, pelo menos 150 também eram membros da *International Council for Local Environmental Initiatives* e seu programa climático, que previa a produção de um inventário de emissões, bem como planos de ação e monitoramento para lidar com a questão.

A partir do final do primeiro mandato até o encerramento do seu governo, destaca-se quatro pontos da atuação de Obama na área ambiental, em linha com o anúncio do presidente no *State of the Union* de 2013. Isto é, apesar de clamar para que o Congresso encerrasse seu histórico impasse sobre a regulação climática, o democrata decidiu não esperar o legislativo para dar início às medidas executivas. O primeiro deles, trata-se da vedação à construção do *Keystone Pipeline XL* (KXL), isto é, a expansão de um oleoduto que duplicaria (por uma outra rota) a conexão já existente entre Alberta, no Canadá ao Nebraska nos Estados Unidos⁷. Sua construção tinha objetivo baratear os custos de exploração de petróleo, haja vista que a alta do preço da commodity e o desenvolvimento de novas tecnologias haviam tornado economicamente viável o aproveitamento das areias de alcatrão extraídas no país vizinho. O trajeto original da estrutura foi aprovado por George W. Bush no início do seu último ano de governo. Alguns meses depois

de concedida a autorização para o trajeto principal, o pedido de licença para a expansão, também conhecido por fase IV do projeto original, foi apresentado e os procedimentos de licenciamento foram realizados nos anos seguintes, já no governo Obama. Apesar da aprovação no Canadá em 2010, o mesmo não ocorreu nos Estados Unidos, local em que a construção do KXL se tornou uma questão ambiental simbólica sob a perspectiva externa e, principalmente, doméstica, perdurando durante todo o segundo mandato do presidente Obama.

Após o fracasso das negociações em Copenhague, o ambientalista Bill McKibben, calcado com base na posição de James Hansen, decidiu voltar sua atuação na seara climática exatamente para impedir a aprovação do KXL nos Estados Unidos e fundou uma nova organização, a 350. Tendo em vista que os estudos científicos apontavam que a concentração segura de dióxido de carbono na atmosfera seria de 350ppm e que, naquele momento, beirava os 400ppm, a orientação que a 350 assumiria após atingir dimensões internacionais mais expressivas seria de oposição a qualquer projeto que estimulasse o uso de combustíveis fósseis, dentre eles, o KXL. Apesar de o oleoduto, por si só, não resultar na queima de combustível, eis que se tratava apenas de um meio de transporte para o material, este integraria a cadeia produtiva desse tipo de alternativa energética condenada pelos ativistas. A recém-criada organização, para além de uma atuação conciliada com outros grupos ambientalistas, como, por exemplo, o Sierra Club, passou a combinar diversas estratégias (e.g., campanhas online, organização de base, ações públicas etc.) a fim de aproximar e mobilizar os norte-americanos da questão e conseguir bloquear o oleoduto. Interessante observar que o principal argumento empregado pela 350 tratava de discutir a questão climática, e a opção pelo uso de combustíveis fósseis. Contudo, para além dessa dimensão, outros aspectos ambientais de especial relevância também foram trabalhados pelos movimentos sociais à época, como o risco de vazamentos, erosões, transformações de áreas ambientalmente sensíveis, uso intensivo de água, destruição de habitats da fauna selvagem etc.

A constante mobilização no entorno da não construção do KXL representou um desafio para a administração Obama, primeiramente no final do primeiro mandato. Em agosto de 2011, o estudo de impacto ambiental final produzido indicava a inexistência de riscos significativos

ao meio ambiente, ainda que fosse provocar impactos adversos em determinados recursos culturais. Em meio à campanha eleitoral, e com o procedimento administrativo aguardando o posicionamento presidencial sobre o tema, movimentos ambientalistas, dentre eles o 350, conduziram importantes mobilizações na capital norte-americana às vésperas da eleição. Frente os potenciais impactos eleitorais, Obama postergou a decisão sobre o KXL para depois das eleições ao solicitar ao Departamento de Estado que fizesse uma avaliação sobre o impacto do oleoduto nas emissões de gases de efeito estufa. Esse comportamento, isto é, de produção de alternativas burocráticas para justificar o adiamento da decisão presidencial sobre o tema, se apresenta como uma constante desse governo democrata, perdurando até praticamente o final de seu segundo mandato.

Somente em fevereiro de 2015, apoiado por seu vice-presidente, Joe Biden, e o secretário de estado, John Kerry, Obama opõe frontalmente ao KXL. O presidente justificou a negativa com base essencialmente em três argumentos. O primeiro, trata novamente da dicotomia emprego vs. ambiente. Obama afirmava que a construção do oleoduto não traria contribuições duradouras aos Estados Unidos e os empregos gerados seriam ínfimos se tal aprovação não viesse acompanhada de um plano de estímulo à produção de infraestrutura. Em segundo lugar, sustenta que tal projeto não provocaria a redução do preço do petróleo, haja vista que este já estaria abaixando e estes pouco seriam afetados pelo novo volume de óleo transportado pelo KXL. Por último, afirma também que o oleoduto não contribuiria para o aumento de autonomia energética norte-americana, e que sua dependência em relação aos países exportadores de petróleo só diminuiria com a manutenção e fortalecimento dos projetos de geração de energia renovável. Obama encerra seu pronunciamento afirmando que o protagonismo dos Estados Unidos no tema climático seria abalado caso esse projeto fosse aprovado. Segundo o democrata, ao negar a autorização os norte-americanos liderariam a partir do exemplo. Berg (2017) defende que esse trecho final da declaração do presidente conectaria sua decisão à iminente realização da 21^a Conferência das Partes da UNFCCC (COP 21) e, em alguma medida, inclusive anteciparia a posição adotada pelo país no evento.

A decisão de Obama de negar seguimento ao KXL foi mantida e a esse posicionamento adicionou-se outra importante vedação já no

final do último ano de governo, isto é, ao *Dakota Access Pipeline*, um oleoduto que ligaria os Estados de Dakota do Norte e Illinois. A disputa no entorno deste novo projeto, que sequer era tão representativo em termos de quantidade de óleo transportado, foi encarada como uma espécie de sucessora do KXL, sobretudo no que se refere ao simbolismo dos Estados Unidos como protagonista nas discussões climáticas. Entretanto, a essa altura –dezembro de 2016– Donald Trump, que criticava publicamente Obama em relação ao KXL desde pelo menos 2011, já havia sido eleito e prometia –como assim o fez– voltar atrás nas decisões adotadas por Obama em ambos os oleodutos, autorizando o prosseguimento das obras.

O terceiro ponto relevante no segundo governo Obama trata da promulgação pela EPA de normas regulando padrões de emissão para dióxido de carbono, o *Clean Power Plan*. Como anteriormente mencionado, conduzir discussões que levassem a compromissos climáticos expressivos no legislativo não foi uma estratégia privilegiada pela Casa Branca. Uma vez avaliada a impossibilidade de seguir dialogando com o Congresso, optou-se por dirigir a política ambiental por outras vias. Para além da ação presidencial direta, como no caso dos oleodutos, a criação de procedimentos e padrões de qualidade por agências federais também se revelou como uma alternativa viável. Bang (2015) sugere que, prevendo a efemeridade de suas ações, Obama teria conduzido esse plano com o objetivo de estimular o planejamento e regulação climática a nível estadual e induzir os entes subnacionais a atuarem de forma rápida sobre o tema a fim de aumentar os custos (políticos e econômicos) de um eventual retrocesso perpetrado pelo presidente seguinte. Como ressaltam Konisky & Woods (2016), desta vez, a aposta estava direcionada ao fomento de um federalismo cooperativo. Por outro lado, Bang (2015) também previu que essa estratégia indutora poderia produzir resultados inversos, levando à judicialização da regulamentação federal, e inviabilizando sua implementação –o que efetivamente ocorreu alguns meses após sua publicação.

No caso da regulação sobre o carbono, a administração Obama o fez lastreada por uma janela de oportunidade criada após a decisão da Suprema Corte no caso *Massachusetts et al. v. EPA*. Nesse contexto, a Casa Branca se utilizou do posicionamento judicial para classificar (via

agência ambiental) a emissão de carbono como um poluente e regulá-lo a partir da fundamentação normativa conferida no âmbito do *Clean Air Act*. A norma determinava que fossem classificadas as substâncias atmosféricas prejudiciais à saúde humana e, a partir de então, criados padrões de qualidade. A interpretação tradicionalmente empregada era de que a categorização como poluente só seria permitida nos casos em que este causasse prejuízos diretos à saúde humana. No caso do dióxido de carbono, foi necessário construir uma linha de argumentação, calcada em estudos científicos, que demonstrasse que a concentração de CO² a partir de determinados níveis na atmosfera poderia ser associada à aceleração das mudanças climáticas e que esse processo produziria implicações negativas diretas à saúde humana, merecendo, portanto, a proteção conferida pela lei de proteção do ar atmosférico.

A decisão de regulamentar as emissões de carbono via EPA foi considerada por parte dos republicanos como mais um ato de autoritarismo do presidente Obama que, também em outras matérias, vinha utilizando dos limites da competência do Poder Executivo como meio de atingir seus objetivos sem ter de lidar com o Congresso. De todo modo, ao menos nesse caso, o caminho percorrido pela Administração era caracterizado pelo cumprimento de uma decisão final proferida pela Suprema Corte⁸.

Ainda com relação às alegações de arbitrariedade sustentadas pelos republicanos, é importante destacar que a produção de normas pela EPA envolve um processo substancialmente complexo e, em se tratando de uma regulação envolvendo as determinações sobre poluição do *Clean Air Act*, essa dinâmica é dobrada. Para além da necessidade de rever as evidências científicas sobre o tema, redigir rascunhos da norma, abrir o texto para comentários públicos, rever os comentários e preparar a versão final do texto para, finalmente, definir se uma determinada substância deve ser classificada como um poluente, o mesmo procedimento deve ser novamente aplicado para estipular os padrões de qualidade associados a essa nova substância –note que, antes de serem fixados valores para as fontes emissoras (móveis e fixas), é necessário também determinar limites para o ambiente atmosférico. Iniciado no início do segundo mandato do governo Obama, o processo de produção dessa regulação foi concluído apenas em agosto de 2015. No entanto, no primeiro semestre de 2016, o *Clean Power Plan* foi

suspensão judicialmente, após o ajuizamento de mais de 20 ações questionando a legalidade das medidas impostas pelo plano.

As posições adotadas em relação ao KXL e à regulação do carbono, considerando que a decisão sobre o oleoduto Dakota ocorreu já final do segundo termo, recolocaram a gestão Obama no âmbito do debate global sobre mudança do clima. Finalmente, o protagonismo ensaiado sem grande sucesso nos governos democratas anteriores, jogado para escanteio pelos republicanos que subsequentemente ocuparam a Casa Branca, parecia emergir de forma sólida. Empenhada publicamente em assumir esse papel de destaque, a delegação norte-americana se dirigiu à 21ª Conferência das Partes do UNFCCC (COP 21) realizada no final de 2015, em Paris.

Apesar de Obama haver repetidamente defendido o Acordo de Copenhagen, produzido no âmbito da COP 15, a sensação geral era de que o documento final era um fracasso. Sem uma perspectiva acertada após o Protocolo de Quioto, não foram estabelecidos mecanismos vinculantes que limitassem os países envolvidos, restando apenas ações voluntaristas individualizadas. Por não haver sido elaborado como parte do UNFCCC, o texto produzido em Copenhagen sequer podia ser objeto de monitoramento. Ocorre que, apesar do distinto contexto, o resultado final produzido na COP 21, ainda que tenha despertado visões otimistas por parte dos movimentos sociais e demais países envolvidos, não se distanciou da forma delineada na 15ª Conferência.

O documento produzido, denominado Acordo de Paris, não apenas teve o apoio dos Estados Unidos, mas também da China, principais emissores globais de gases de efeito estufa. Em linhas gerais, determina que a variação de temperatura deverá ficar limitada a 2°C, mas que os países signatários envidarão esforços para que tal mudança não ultrapasse 1.5°C. Apesar da ambiciosa previsão, novamente, não há na versão final do texto qualquer mecanismo vinculante que confira alguma garantia de que a meta fixada será cumprida –em semelhança ao Acordo de Copenhagen. O principal argumento para essa redação nada restritiva veio dos Estados Unidos que justificou tal posição haja vista a impossibilidade de aprovar a previsão de instrumentos vinculantes junto ao legislativo federal norte-americano. De todo modo, Berg (2017) sustenta que, a despeito da ausência de mecanismos restritivos, o elemento de distinção em relação à COP 15 seria a posição dos

principais poluidores, ou seja, estes chegaram à Paris apresentando planos de redução de emissões previamente à produção do acordo –situação oposta ao que se observou em Copenhagen, em que os principais atores optaram por evitar compromissos mais ambiciosos. Ainda que ambientalistas como Hansen tenham criticado duramente os acordos até então produzidos, inclusive o de Paris, o resultado final extraído da COP 21 foi percebido internacionalmente como uma grande vitória, não exclusivamente em função do seu conteúdo, mas em virtude da demonstração de que importantes poluidores sinalizavam uma mudança de atitude com relação ao tema. Entretanto, apesar do otimismo internacional, a vitória de Donald Trump colocou em xeque novamente o tentado protagonismo norte-americano. Em junho de 2017, conforme será analisado de forma detida mais adiante, o presidente republicano decide retirar o país do acordo.

De acordo com o que foi apresentado na breve trajetória histórica da política pública ambiental e climática norte-americana, poucos foram os espaços de consenso entre republicanos e democratas a respeito do tema. Os últimos quase quarenta anos foram marcados por sequências de fazimentos e desfazimentos observados em virtude dos resultados das eleições presidenciais. A despeito desse movimento quase que pendular, é inegável que a instituição de determinados mecanismos legais, em especial previstos na década de 1970, perduraram e, em alguma medida, foram inclusive aperfeiçoados. A estratégia empregada por Obama, e interpretada por Berg (2017) como um ambientalismo furtivo (*stealth environmentalism*), nos parece otimista em demasia. Ao contrário, o que a trajetória das políticas públicas ambientais norte-americanas sinaliza (em sintonia com as primeiras e contundentes medidas adotadas por Trump) é que as ações do governo Obama podem ser percebidas como um ambientalismo efêmero cujo impacto produzido é essencialmente colateral –por exemplo, ao propulsionar resistências por parte dos movimentos sociais, estimular a produção de sujeitos ambientais, favorecer iniciativas de economia verde, manter o debate climático em constante discussão na sociedade norte-americana. De todo modo, a argumentação de quem sustenta, como, por exemplo, Kramer (2016), que os desdobramentos da atuação sobre o clima da administração Obama perdurarão, em regra, encontra seus fundamentos exatamente nos incentivos fiscais conferidos às energias renováveis, nos acordos bilaterais com a China, no protagonismo

assumido quando da elaboração do Acordo de Paris, assim como em outras ações ambientais, como, por exemplo, a transformação de 100 milhões de hectares em áreas protegidas e nos investimentos para a recuperação da Costa do Golfo após o desastre ambiental de 2010.

A opção por utilizar o próprio Executivo como principal elemento propulsor da sua agenda política produziu resultados imediatos principalmente no curso do último mandato, mas o extravasamento dessas ações para além da sua gestão ficou condicionado fundamentalmente ao resultado eleitoral de 2016. Interessante observar como alguns analistas, por exemplo, Bomberg & Super (2009), que ao analisar em os primeiros movimentos de Obama em seu governo, já previam que concentrar sua política pública essencialmente no Executivo, ignorando a importância do Congresso nas discussões ambientais iria trazer limitações evidentes aos potenciais progressos trabalhados pela administração democrata ao longo dos seus dois mandatos. Após a eleição de Trump, se tinha como certo que o republicano atacaria o maior número possível de ações executivas desenvolvidas pelo seu predecessor.

Donald Trump: do processo eleitoral à retirada dos Estados Unidos do Acordo de Paris

Mesmo durante as primárias, Trump ia além de seus rivais no partido republicano que, apesar de observarem a EPA como um obstáculo, ou seja, ‘uma agência de prevenção de empregos’, não chegavam a propor sua extinção⁹ –note que em 2012 vários candidatos republicanos também já haviam demonstrado comprometimento com essa agenda¹⁰. A alternativa proposta por Trump seria transferir para os Estados a autonomia para regular questões de ordem ambiental. Esse movimento teria como uma possível consequência a indução de um comportamento competitivo entre os entes federativos, culminando com um processo de desregulação ambiental. Mesmo que interpretemos esses posicionamentos como simbólicos –à luz das declarações do estrategista republicano Douglas Holtz-Eakin–, Trump tinha como uma de suas prioridades promover um retrocesso em relação às medidas regulatórias aprovadas pela gestão anterior. Importante reforçar nesse sentido que, para além da preferência pessoal do republicano sobre os investimentos em combustíveis fósseis, é

necessário ressaltar que essa mesma indústria ofereceu substancial apoio aos candidatos republicanos durante a disputa presidencial¹¹ em uma resposta às ações adotadas por Obama durante seu segundo mandato.

Cumprido ressaltar inclusive que a decisão de sair do Acordo de Paris não era algo exclusivo de Trump, mas que incluía todos os candidatos republicanos. Por exemplo, Ted Cruz, um vigoroso cético em relação às mudanças climáticas, também se posicionara nesse sentido durante as primárias¹², chegando inclusive a fazer piadas sobre o posicionamento de Obama. Ted, que foi membro do Subcomitê de Ciência do Senado, promoveu audiências na Casa para discutir as mudanças climáticas, apesar de defender publicamente de que os dados científicos até então produzidos não justificavam o alarmismo gerado, devendo ser considerados uma espécie de pseudociência. A orientação do senador era de que qualquer mudança deveria ocorrer a partir da iniciativa privada, e não por meio de regulação estatal. Rubio, por sua vez, não negava os resultados das pesquisas científicas que apontavam a ocorrência de mudanças no clima. Entretanto, acreditava que as soluções propostas em nada ajudariam a mitigar a situação evidenciada, pelo contrário, causariam um substancial impacto negativo na economia norte-americana¹³. Em linha com os demais, se posicionava favoravelmente à construção do KXL e também indicava que retrocederia nas ações executivas promovidas por Obama, em especial com relação ao *Clean Power Plan* da EPA e a assinatura do Acordo de Paris que, para Trump, conferia a ‘burocratas estrangeiros’ o controle sobre a quantidade de energia consumida no país. Mesmo antes da definição de quem concorreria pelo partido republicano, já havia uma comoção internacional a respeito dos desdobramentos associados à retirada dos Estados Unidos do novo pacto climático¹⁴.

Desde antes da sua entrada para a disputa presidencial (entre 2012 e 2015), Trump, que acabou aos poucos moderando seus discursos ao longo da campanha, tratava o tema com desprezo, chegando a sugerir que o fenômeno era uma invenção chinesa para acabar com a economia norte-americana¹⁵. Quando confrontado sobre o risco envolvendo o clima e a necessidade de conduzi-lo de forma prioritária, Trump reiterava que suas preocupações estavam conectadas ao risco de um aquecimento global nuclear, fazendo referência a possibilidade

de conflitos futuros. Ainda assim, o republicano chegou a se colocar durante parte da campanha eleitoral como um profundo entendedor das questões ambientais, afirmando que teria conquistado prêmios na área. Apesar das declarações, que chegaram a atrair oposição inclusive no próprio partido, estava claro que a alegada familiaridade com o tema estava atrelada a um interesse tipicamente neoliberal, promovendo um movimento de desregulação e enaltecimento do livre mercado – ressonante com as intenções de seus apoiadores, como aponta estudo elaborado por Bohr (2016). Contudo, faz-se necessário ressaltar que, mesmo no interior do partido republicano, já existiam frações favoráveis à regulação climática, em especial entre os mais jovens (i.e., até 40 anos de idade), conforme defendido em estudo elaborado por McCright e Dunlap (2011b), reforçado por novas pesquisa em 2014¹⁶. Essas análises indicam que os apoiadores de Trump que negam as mudanças climáticas são majoritariamente homens brancos acima de 50 anos.

De todo modo, apesar da posição adotada pelos candidatos republicanos, havia a esperança de que tal discurso remanesceria limitado ao momento eleitoral. A saída do acordo, comparada à retirada dos Estados Unidos do Protocolo de Quioto por Bush, não apenas era percebida como um grande problema democrático, mas também interno para o país¹⁷. Àquela época, para Todd Stern, negociador chefe do país na questão climática, deixar o país de fora de Paris era considerado improvável, haja vista as múltiplas repercussões associadas à decisão. Todos os posicionamentos institucionais naquele momento em relação ao acordo estavam voltados para o mundo uma sensação de segurança e estabilidade da posição norte-americana. Tentava-se a todo custo demonstrar que o pacto internacional não seria influenciado pelos resultados da dinâmica eleitoral – ainda que não houvesse nenhuma garantia sólida de que isto efetivamente fosse ocorrer.

Dentre os republicanos, após suas três vitórias consecutivas nas primárias, Trump era percebido como um curinga na questão ambiental. Mesmo assim, alguns estrategistas sugeriam à época que sua orientação seria lastreada com base nos interesses do mercado de trabalho norte-americano¹⁸. Tal afirmação encontra amparo, por exemplo, no evento realizado em maio de 2016 no Estado de Dakota do Norte – local em que mais tarde naquele mesmo ano Obama vetaria outro oleoduto – onde Trump não apenas enaltece (os trabalhadores e

a indústria do carvão, mas também opõe as últimas ações regulatórias da EPA ao sucesso da economia dos Estados Unidos¹⁹. Em seu discurso, a agência ambiental é apresentada como a principal ferramenta estatal para controle da vida e da energia dos norte-americanos. Interessante notar como Trump construiu uma imagem peculiar da EPA ao longo da campanha presidencial, isto é, como um inimigo que deve ser combatido e completamente aniquilado para que o país voltasse a crescer. Ou seja, para o republicano a regulação ambiental seria a parte principal do problema.

Ainda que existissem divisões e obstáculos internos, a postura adotada pelos candidatos democratas era diametralmente oposta. A principal semelhança, nesse caso, era a proposta de dar continuidade ao trabalho desenvolvido por Obama, posição essa que, por sua vez, refletia a polarização partidária anteriormente comentada. Para Sanders, a questão climática não apenas se apresentava como prioritária, mas também era fonte de outros problemas, como, por exemplo, a ascensão de grupos terroristas. Entre suas iniciativas no Senado e propostas de campanha, Bernie defendia planos ainda mais ambiciosos que Obama, inclusive no que se refere à instituição de impostos sobre o carbono e suas fontes emissoras. Por outro lado, ainda que a trajetória política de Hillary tenha sido permeada por uma alguma atuação na seara ambiental, o caminho proposto pela candidata para executar sua agenda seguia por outra direção –por exemplo, concentrando esforços na propulsão da exploração de energias renováveis, em especial, a solar, ao invés de taxar diretamente atividades poluentes. Mesmo mantendo-se distante de algumas das propostas encampadas por Sanders, Clinton ainda possuía posições questionáveis sob o ponto de vista ambiental, como no caso da exploração de gás de xisto a partir de faturamento hidráulico. Quando confrontada por seu rival democrata, adotou uma postura difusa e intermediária –apesar de haver apoiado a exploração do combustível em outros países quando era Secretária de Estado com o programa *Global Shale Gas Initiative*. Hillary também foi duramente criticada por movimentos sociais norte-americanos em virtude da sua demonstração pública de apoio ao KXL, por seu contínuo enaltecimento dos resultados obtidos na COP 15 e pela inação após o Acordo de Paris.

Outro ponto importante durante a disputa eleitoral foi a tentativa retórica de apontar para a inexistência de uma plataforma ambiental nas

propostas de Trump. Alguns ambientalistas, como, por exemplo, Steve Cohen tentaram alertar para o fato de que as ações do republicano estariam lastreadas por uma falta de preparo ou desconhecimento técnico acerca da matéria climática, inconciliáveis com a missão presidencial. Alertava Cohen que o mais preocupante seria a omissão de Trump em relação aos aspectos de sua plataforma ambiental²⁰. Contudo, mesmo que houvesse alguma esperança de que a literalidade empregada pelo candidato não fosse integralmente transformada em prática após a vitória eleitoral, uma coisa era certa: inexistia qualquer dúvida a respeito da sua agenda no campo das questões ambientais. Ou seja, 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. Trava-se, dessa forma, de deslocar a questão climática da posição protagonista a que foi alçada durante do governo Obama, marginalizando-a em detrimento do apoio às indústrias do carvão e do petróleo. Compreendendo que a posição adotada por Cohen naquele momento possuía uma finalidade majoritariamente eleitoral, é necessário ressaltar, todavia, que a incompatibilidade das ideias de Trump com os interesses ambientais progressistas não pode ser confundida com a simples decisão de ignorar o debate –o que efetivamente não ocorreu durante a campanha eleitoral. Note, nesse sentido, que Trump não adota tal postura de forma solitária, ele se posiciona em consonância ao seu eleitorado que tem tópicos como imigração, terrorismo e crime como elementos prioritários. Para os eleitores republicanos, apenas uma parte residual percebe o meio ambiente como um problema nacional representativo²¹.

A despeito de haver sido sucessivamente taxado como uma catástrofe para a política ambiental –inclusive pelos antigos chefes da EPA durante os governos Reagan, Nixon e Bush²², Trump foi vitorioso nas urnas em 2016. O passo seguinte, ao menos no que diz respeito à referida política pública, foi reiterar os compromissos eleitorais e iniciar potenciais indicações para os principais cargos da administração pública, inclusive da EPA. Finalmente, e após algumas especulações, foi escolhido o nome de Scott Pruitt, procurador-geral de Oklahoma, conhecido por ser um adversário de longa data da agência ambiental e próximo da indústria de combustíveis fósseis. O novo chefe da agência ambiental esteve à frente de parte das ações judiciais que questionaram e culminaram com a suspensão do *Clean Power Plan* formulado pela

administração Obama. Um cético em relação às mudanças climáticas e substancialmente alinhado com o discurso difundido por Trump durante o período eleitoral.

No mesmo período em que as promessas do novo presidente começavam a tomar a forma necessária para serem implementadas no início de sua gestão, relevantes companhias norte-americanas se colocavam contrárias às reformas pretendidas por Trump, sugerindo que o caminho pró-clima adotado no governo Obama deveria ser mantido²³. O posicionamento dessas empresas, que inclui alguns dos importantes atores da indústria de combustíveis fósseis, reflete uma das principais diferenças contextuais que marcam os governos republicanos que optaram por deixar os acordos climáticos de lado, ou seja, a orientação do mercado. Enquanto no início dos anos 2000 a economia recebia de forma relutante os esforços no desenvolvimento, por exemplo, de energias alternativas, o mesmo não pode ser dito em 2017. Com um mercado muito mais pujante, em que grandes economias como a Europa e a China vêm investindo volumosos montantes de recursos, o sinal enviado pelas companhias norte-americanas não é meramente discursivo, pelo contrário, trata-se de um alerta de possível reorientação econômica na qual é mais importante participar do processo do que ter que lidar com as consequências de um cenário consolidado sem haver influenciado sua conformação. Em outras palavras, o movimento de adesão anunciado por esses agentes econômicos está muito mais ligado às etapas seguintes do universo regulatório do que a uma virtuosa adesão ao combate dos desdobramentos da crise climática que se avizinha. Mais do que rogar por um apoio do novo presidente norte-americano, trata-se de comunicá-lo que, se o cenário político-econômico for mantido sob essas mesmas condições, uma vez que as novas práticas se tornarem hegemônicas, haverá pouca margem para decisões fora desse novo circuito.

É sob essa ótica, por exemplo, que economistas como Nicholas Stern, viam –ainda em 2016– a administração Trump de forma menos pessimista do que os demais ambientalistas. Mesmo sabendo que a administração do republicano jamais seria progressista em relação ao clima, Stern acreditava que os efeitos da atuação de Trump sobre a gestão do clima tendiam a ser superestimados²⁴. Essa análise encontra amparo não apenas em uma evidente reorientação do mercado, mas

também em virtude da atuação dos entes subnacionais nos Estados Unidos. A autonomia federativa permite aos Estados que atuem de forma substancialmente independente –a despeito de que tal atuação também seja eventualmente questionada e, nesse sentido, judicializada– em detrimento da atuação federal. Veja, nesse sentido, o protagonismo do Estado da Califórnia, uma economia superior à da França e que se comprometeu a reduzir suas emissões de carbono em 40% até 2030. Mesmo encontrando um Congresso mais conservador –situação oposta à vivenciada por Reagan, quando tentou desfazer as transformações legislativas promovidas durante a década de 1970– Trump encontra-se situado em um cenário muito mais favorável à regulação ambiental e climática do que o experimentado nos anos de 1980. Mesmo que a atuação subnacional, em regra, não substitua o impacto da instituição de um regramento federal sobre o clima, esta pode ser responsável por induzir a formação de uma base necessária para impulsionar eventuais reformas no Congresso.

O início da administração Trump foi, então, marcado pela implementação de suas promessas eleitorais na seara ambiental. Já no primeiro mês, o novo presidente expediu ordens executivas para acelerar a condução de análises ambientais em processos de infraestrutura considerados como de alta prioridade²⁵. Nesse mesmo dia, o republicano convidou a TransCanada a solicitar uma vez mais autorização para realização do KXL, bem como determinou uma nova revisão e aprovação pelo Exército do *Dakota Access Pipeline*, dirigindo-se diretamente a uma das últimas medidas executivas conduzidas por Obama²⁶. As ações de Trump continuaram nos dias que se seguiram e outros atos importantes, como a determinação de revisão do *Clean Water Rule*²⁷, foram emitidos –regramento esse introduzido no curso da administração anterior, com base nas determinações do *Clean Water Act*. E, finalmente, em março de 2017, o ambicioso *Clean Power Plan* de Obama também é revisto²⁸. Utilizando-se do discurso de que é possível compatibilizar proteção ao meio ambiente e geração de empregos, o chefe da EPA, Scott Pruitt, responsável pelo anúncio do decreto presidencial, afirmava que o objetivo da nova regulação era gerar um ambiente seguro para desenvolvimento dos recursos energéticos, removendo encargos regulatórios excessivos que limitavam o crescimento econômico e a criação de novos postos de trabalho. A partir da revisão da principal iniciativa de Obama com relação à regulação do clima, as especulações

no entorno da posição que Trump adotaria sobre o Acordo de Paris começaram a se intensificar na direção de que um efetivo retrocesso estava a caminho.

Ao final dos 100 primeiros dias de governo, para além das medidas anteriormente descritas, Trump ostentava um expressivo rol de ações promovendo o esperado retrocesso regulatório em relação ao governo anterior. É possível listar mais algumas intervenções do republicano, como, por exemplo, o preenchimento de cargos estratégicos com céticos das mudanças climáticas e indivíduos ligados à indústria dos combustíveis fósseis, o afrouxamento das regras sobre disposição de resíduos para mineradoras de carvão e a remoção do *Council on Environmental Quality* da Casa Branca. Com relação à EPA, determinou, dentre outros, que a agência suspendesse o desenvolvimento de regulação sobre emissões de metano, anunciou planos para cortar seu programa de justiça ambiental, propôs cortes orçamentários expressivos, encerrou os programas de adaptação climática e removeu os padrões de qualidade do ar para veículos automotores. Em resumo, não poupou esforços para honrar seus compromissos eleitorais e buscou reverter grande parte das ações executivas introduzidas por Obama nos últimos anos de sua administração.

Interessante observar como esse posicionamento foi incorporado por Trump em sua sucinta declaração no Dia da Terra, em abril de 2017. Em linha com o que fora exposto por Scott Pruitt quando a revisão do *Clean Power Plan*, o republicano inicia o segundo parágrafo de sua declaração –isto é, após reforçar seu comprometimento para com a preservação dos recursos naturais norte-americanos– afirmando que ‘crescimento econômico aumenta a proteção ambiental’ (*Economic growth enhances environmental protection.*). Nesse sentido, continua sua fala defendendo ser possível proteger o meio ambiente sem causar prejuízos às famílias trabalhadoras. O modo de executar essa missão seria por meio da redução dos encargos desnecessários sobre os trabalhadores e companhias norte-americanas. Antes de encerrar, afirma por último que a ciência é um ponto fundamental em seu governo e que esta não pode ser sustentada por ideologias. Em quatro parágrafos Trump reiterava o discurso empregado por sua administração e parecia deixar cada vez mais claro qual seria a posição adotada pelos Estados Unidos no Acordo de Paris.

Os meses seguintes representaram uma continuidade dessa agenda, com a promoção de incentivos à indústria do aço e à exploração *offshore* de petróleo no Ártico. Contudo, em resposta a essa atuação, Estados progressistas e movimentos sociais iniciavam estratégias de judicialização dos retrocessos implementados por Trump²⁹. Entre março e maio de 2017, mais de 15 ações envolvendo os mais diversos temas ambientais foram ajuizadas³⁰. A essa altura, ainda que Trump optasse por permanecer no pacto climático de Paris, a maior parte dos instrumentos internos desenvolvidos por Obama para demonstrar e garantir o comprometimento dos Estados Unidos no cumprimento do acordo havia sido desmantelada. Seria, portanto, necessário que o republicano revisse novamente as medidas que ele mesmo revogou a fim de formular uma nova estratégia para redução das emissões norte-americanas, o que parecia algo remotamente provável. Assim, ainda que remanescesse no acordo, havia poucas expectativas de que medidas substanciais seriam adotadas pelo governo para honrar os compromissos assumidos.

Em junho de 2017, mesmo com o apelo internacional de diversas lideranças mundiais, companhias, cientistas e movimentos sociais³¹, Trump anunciava publicamente a retirada dos Estados Unidos do Acordo de Paris. Em seu discurso, o presidente afirmava que o seu cumprimento custaria mais de 2.7 milhões de empregos até 2025 e implicaria em um impacto de até 3 trilhões de dólares no PIB. Em adição, sustenta que, enquanto seu país sofreria diversos desdobramentos negativos, países como a China poderiam crescer livremente. Trump, no entanto, introduz publicamente a possibilidade de renegociação do acordo que, por sua vez, é rapidamente rechaçada no meio internacional. As reações que se seguiram ao anúncio foram quase que imediatas. Países europeus e mesmo a China demonstraram seu desapontamento em relação à decisão norte-americana, mas utilizaram do momento para reforçar seu comprometimento com o pacto climático. No plano interno, representantes de Estados favoráveis às medidas acertadas na COP 21 também repeliram o posicionamento adotado por Trump e prometeram dar continuidade às medidas necessárias para o cumprimento do compromisso assumido. Em uma fala muito expressiva, o ex-prefeito de Nova York, Michael Bloomberg afirmou que “os americanos não precisam de Washington para cumprir o nosso compromisso em Paris e os americanos não vão deixar Washington ficar no caminho do seu cumprimento”³².

Antes de a administração Trump anunciar sua decisão de saída, havia um temor de que, caso tal postura fosse adotada, essa ação poderia provocar uma debandada em massa do compromisso –ou, em um cenário similar, que os países envolvidos envidassem apenas ações paliativas, sem produzir avanços significativos. A despeito dessas expectativas, o que se tem observado é que as demais nações responsáveis por parte substantiva das emissões vêm reforçando seu compromisso e buscando meios de estimular a manutenção dos demais. Não é possível afirmar que esse movimento resultará em ações pró-climáticas expressivas por parte dos que remanescem vinculados, até porque, sem os Estados Unidos torna-se impossível atingir a meta estipulada –que já era ambiciosa contando com a participação norte-americana³³.

Nesse sentido, sob uma perspectiva estritamente regulatória, a decisão presidencial de retirar os Estados Unidos do acordo representa a impossibilidade de se atender aos objetivos da norma internacional formulada. Entretanto, isso não implica dizer que tal regramento não mais possui qualquer finalidade. Pelo contrário, estudos sobre o clima vêm sendo realizados pelo menos desde a década de 1970 e, desde então, os primeiros debates sobre como transformar os resultados científicos em política pública foram seguidos por avanços e retrocessos ao longo dos últimos anos. Apesar de os Estados Unidos reproduzirem no Acordo de Paris o que fizeram com o Protocolo de Quioto, ambos os contextos nacional e internacional são amplamente distintos. Conforme aponta Deese (2017), apenas em 2015 os investimentos em energia limpa representaram o dobro dos recursos injetados globalmente em combustíveis fósseis naquele ano. Ou seja, diversas nações vêm adotando tais alternativas de forma muito mais acelerada do que havia se imaginado. A Agência Internacional de Energia previu em 2002 que levaria 28 anos para que se atingisse o patamar 500 terra-watts/hora de energia gerada por matriz eólica, em verdade, levou-se apenas 8 anos. O mesmo ocorreu com a produção de energia solar que atingiu o patamar projetado para 2024 já em 2015. Deese (2017) aponta, ainda, que apenas nos Estados Unidos, entre 2008 e 2016, as emissões de carbono decorrentes de geração de energia caíram 11%, enquanto o crescimento econômico continuou ascendente. Isso sem contar os expressivos investimentos econômicos realizados pela China na produção de energia renovável, inclusive em veículos automotores elétricos.

Esses dados apontam que a redução global substancial das emissões não depende de uma visão otimista. Esse movimento está essencialmente atrelado a uma resposta da própria economia internacional. Como mencionado anteriormente, um dos destaques da atuação de Clinton nas negociações climáticas foi a transformação do clima em um ativo financeiro. A despeito das alternâncias entre democratas e republicanos (e seus eventuais desdobramentos associados), a questão ambiental contemporânea vem sendo majoritariamente tratada sob uma perspectiva neoliberal. Isto é, sendo mais (ou menos) objeto de regulação estatal, a exploração dos recursos naturais tem sido guiada pelos interesses dos principais setores econômicos norte-americanos, em detrimento dos alertas e freios promovidos pelo desenvolvimento científico –que, ao longo do tempo, oscila entre um maior ou menor protagonismo na formulação da política pública. Não é novidade, portanto, que a ascensão de um mercado de energias renováveis aos poucos seja capaz de desempenhar um papel importante nesse processo. Em termos práticos, isso significa dizer que, a decisão de Trump –caso nenhuma mudança global expressiva ocorra nos próximos anos– pode fazer com que os Estados Unidos deixem de aproveitar o *boom* econômico das energias renováveis para países como a China, que já vem investindo vultuosamente no setor (Deese, 2017). De fato, é inegável que a ausência de Trump no Acordo de Paris pode provocar um atraso sensível na redução global das emissões, culminando com impactos irreversíveis em todo o mundo, mas esse movimento pode ser igualmente custoso à própria economia norte-americana colocando em xeque a principal estratégia de Trump para impulsionar o desenvolvimento e a geração de empregos.

Apontamentos finais

Resguardadas as inúmeras peculiaridades, a dinâmica pendular –contra e a favor da regulação climática– observada no curso dos governos de Bill Clinton e George W. Bush é novamente verificada entre Barack Obama e Donald Trump. No primeiro caso, os republicanos atacaram diretamente o *Climate Change Action Plan* no âmbito interno e, internacionalmente, o Protocolo de Quioto. No segundo momento, Trump reagiu de forma muito similar e, dentre suas primeiras medidas tratou de revogar o *Clean Power Plan* de Obama, bem como determinou

a retirada dos Estados Unidos do Acordo de Paris. Não se pretende apenas com esses dois paralelos afirmar que as referidas situações são repetições umas das outras, pelo contrário, as peculiaridades de cada caso indicam momentos e estratégias em alguma medida distintos. De todo modo, os referidos episódios alertam para a fugacidade das medidas adotadas pelo Executivo em tempos de sucessivas alternâncias partidárias na cadeira presidencial.

Mesmo Obama que, de alguma forma, tentou se utilizar de expedientes para dificultar alterações regulatórias futuras, optou por tratar as questões climáticas com mais ênfase apenas em seu segundo mandato, reforçando as críticas de que o tema nunca foi uma prioridade efetiva na sua gestão. Isso porque o tipo de ação, o momento em que estas foram tomadas e a posição republicana adotada no passado (vide o protocolo de Quioto) forneciam fortes indícios de que as ações executivas de Obama não teriam vida longa, ainda que a Casa Branca tivesse se esforçado largamente para dizer o contrário, associando a imagem de Obama a de defensor da questão climática. Nesse contexto, convém reforçar que, ao longo de sua administração, o democrata foi responsável por uma expansão da indústria de petróleo *offshore*, bem como autorizou diversos oleodutos que, se somados, correspondem a vários KXLs.

Esse movimento de alternância reitera uma questão fundamental para a política ambiental norte-americana, a importância do Congresso para estabilidade das decisões. Isso porque, mesmo após sucessivas tentativas de alteração, inclusive conduzidas pelo próprio Reagan na década de 1980, a legislação ambiental norte-americana promulgada nos anos 1970 resistiu quase que integralmente. Esse movimento, acompanhado por outras tantas importantes decisões da Suprema Corte, garantiu um protagonismo regulatório aos Estados Unidos que orientou inclusive a produção legislativa em diversos outros países. Contudo, não foi em nenhum dos dois referidos governos democratas que se investiu energias a fim de, novamente, dobrar o Congresso, tal como quando aprovada a *National Environmental Policy Act* (NEPA) em 1969.

Pelo contrário, os representantes de ambos os partidos vêm continuamente optando por conduzir seus discursos a partir de um mesmo eixo, qual seja, segurança e autonomia energética. Base para funda-

mentação das primeiras tentativas de regular a política energética norte-americana na década de 1970, essa linha argumentativa –que, por essência, possui uma natureza oca– é empregada desde então para lastrear ações para ambos os lados. Seja favorecendo a exploração de combustíveis fósseis, em resposta, por exemplo, aos eventos terroristas ocorridos em 11 de setembro de 2001, seja impulsionando o desenvolvimento de energias renováveis sob o pretexto diminuir as importações de petróleo e, portanto, a dependência do país em relação às demais nações produtoras. De modo geral, tanto para republicanos quanto para democratas, meio ambiente e clima são tratados como *commodities*. A principal diferença está nas estratégias empregadas para realizar sua administração.

Com relação à decisão de retirada dos Estados Unidos do Acordo de Paris, apesar de ser possível comparar o movimento político adotado com a postura observada em relação ao Protocolo de Quioto, é necessário ressaltar a existência de importantes diferenças contextuais envolvidas, em especial, a variável econômica. Enquanto no início dos anos 2000 remanesciam dúvidas a respeito da viabilidade técnica e financeira das alternativas energéticas propostas, na segunda década do século XXI esta insegurança foi substituída pela certeza de potenciais lucros, bem como por expressivos investimentos no desenvolvimento de tecnologia para otimizar ainda mais os ganhos almejados. Como anteriormente discutido, construção de uma percepção sólida a respeito dos potenciais dividendos teve como um de seus resultados a antecipação de investimentos e um crescimento do setor que extrapolou em muito as previsões iniciais a respeito. Esse movimento econômico, ausente quando do governo de George W. Bush, apresenta-se em franca ascensão mundial no governo Trump, desafiando a indústria dos combustíveis fósseis.

A saída dos Estados Unidos do Acordo de Paris antecipa o provável resultado negativo no cumprimento das metas fixadas. A principal condição norte-americana para garantir que sua adesão fosse incorporada nacionalmente, isto é, a ausência de medidas vinculantes específicas, acabou possuindo um duplo efeito negativo sobre a regulação climática internacional. Em primeiro lugar, porque foi incapaz de garantir a permanência do país no acordo e, em segundo, haja vista a fundamental importância normativa na previsão dos

referidos mecanismos, transformou o resultado da COP 21 em um novo Acordo de Copenhague, mas desta vez regido pelas regras da UNFCCC. Da mesma forma que inexistiam cauções político-institucionais de que os Estados Unidos permaneceriam no texto elaborado em Paris, o mesmo pode também ser aplicado para os países que remanesceram signatários, colocando em dúvida se estes efetivamente envidarão esforços para tentar reduzir seu impacto na transformação do clima. A esperança de que isso não ocorra vem dos primeiros sinais enviados pelas diversas nações indicando o reforço à manutenção de seu compromisso com o pacto climático.

De todo modo, o pretendido protagonismo almejado por Obama representou uma decisão de alto risco para os objetivos da comunidade internacional. Não se trata de olhar o passado na posição privilegiada do presente, mas sim de questionar a opção escolhida a partir das informações então disponíveis. Embora possuísse os elementos necessários para classificar como elevadas as chances de que o acordo fosse embarreirado internamente (seja pelo Congresso, seja por um novo presidente republicano), o então presidente apoiou a flexibilização das medidas previstas. Imaginando que a decisão adotada teria sido fundamentada no pressuposto de que era melhor um acordo fraco, mas que contasse com a presença dos Estados Unidos, do que um texto forte que não tivesse a adesão de um dos maiores poluidores do mundo, o democrata fez uma aposta. Isto é, Obama confiou que ou os democratas ganhariam as próximas eleições e, portanto, seria necessário lidar apenas com a aprovação do Congresso, ou, mesmo com a eleição de um republicano, que este não retrocederia, haja vista, principalmente, os custos políticos e econômicos associados. O resultado, amplamente conhecido, é que, hoje, existe um acordo fraco, marcado pela ausência norte-americana. Trata-se de um documento regulatório tão frágil que, como anteriormente mencionado, pode até mesmo ser comparado com o texto formulado em Copenhague. Novamente, os Estados Unidos desempenharam importante influência como elemento de frenagem das tentativas de avançar internacionalmente no desenvolvimento de compromissos institucionais mais firmes. Se existe alguma expectativa de transformação desse cenário nos próximos anos, esta muito provavelmente não ocorrerá a partir do Executivo federal norte-americano.

O resultado da postura norte-americana pode implicar a aceleração da produção de impactos irreversíveis em diversos territórios do planeta, elevando os custos de adaptação e, eventualmente, até mesmo de desocupação e inviabilização do uso e exploração de determinadas áreas. Contudo, haja vista a forma em que as questões ambientais e climáticas vêm sendo percebidas contemporaneamente –isto é, como recursos a serem administrados a partir, até mesmo, de mecanismos financeiros– e a ascensão do mercado global de energias renováveis, que vem repetidamente ultrapassando as previsões de crescimento, é possível que esse cenário seja revertido. Observando esse contexto, a continuidade na expansão do referido setor energético combinada com a atuação dos principais países emissores, movimentos sociais e entes subnacionais norte-americanos talvez seja suficiente para mitigar parte dos efeitos decorrentes das ações do Executivo federal e, quem sabe, estimular o próprio Congresso norte-americano a legislar sobre o tema. Enquanto isso, para além de dar continuidade à militância no entorno do tema, resta aos demais países que confiam nas previsões científicas investir em tecnologias de mitigação e adaptação dos efeitos advindos das mudanças previstas.

NOTAS

1. Mais análises atinentes a esse comportamento republicano ver Demeritt (2006), McCright & Dunlap (2003, 2010).
2. Para além da atuação dos Estados, a participação dos prefeitos de várias cidades norte-americanas (e.g., Seattle, Texas, Nebraska, Montana, Billings etc.) na agenda climática por meio da adoção conjunta de políticas públicas visando a mitigação da emissão dos gases de efeito estufa também representou uma oposição expressiva à administração Bush.
3. Note que, em contradição à própria decisão de não aprovação da lei, o Congresso já havia sinalizado positivamente em 2005 pela necessidade de adotar medidas vinculantes para combate às emissões de gases de efeito estufa (Kraft, 2010).
4. Apesar de marginal em relação ao tema, uma observação apresentada por Blomberg & Super (2009) é especialmente interessante. Os

autores apontam que, ainda que nas eleições de 2000 e 2004 os eleitores evangélicos tenham concentrado sua atenção em temas como aborto, células tronco e casamento gay, no processo eleitoral de 2008 adicionou-se a esse rol de assuntos a questão ambiental, percebida por meio da crença de que existe um dever humano de cuidar da criação divina.

5. Esse sistema de emissões (sequestro, captura e armazenamento de carbono), posteriormente divulgado pela administração do democrata como “iniciativa Obama”, foi reiteradamente utilizado como parte da estratégia eleitoral em 2012.
6. http://www.huffingtonpost.com/steven-cohen/the-transition-from-envir_b_816198.html (acessado pela última vez em 12.09.2017)
7. Ainda não fizesse parte da fase IV do KXL, os movimentos sociais contrários ao oleoduto também se posicionavam criticamente à realização da fase IIIb do empreendimento que estendia o KXL até Houston, no Texas, ampliando seu acesso aos portos no Golfo do México.
8. Cabe recordar que, apesar da iniciativa de regular as emissões de carbono, durante o período eleitoral Obama não se furtou de apoiar a mineração e o uso do carvão em Estados estratégicos como Pensilvânia e Ohio.
9. <https://www.theguardian.com/environment/2016/feb/26/republican-candidates-donald-trump-eliminate-epa-law-experts> (última vez acessado em 17.09.2017).
10. http://www.huffpostbrasil.com/entry/2012-republicans-take-aim-at-epa_n_883182 (última vez acessado em 17.09.2017).
11. <http://www.ucsusa.org/global-warming/fight-misinformation/whos-fighting-clean-power-plan-and-epa-action-climate#bf-toc-4>; https://www.washingtonpost.com/business/economy/how-a-north-dakota-oil-billionaire-is-helping-shape-trumps-views-on-energy/2016/06/06/e6f101d0-2822-11e6-ae4a-3cdd5fe74204_story.html?utm_term=.d1ef9fe86419; <http://www.dw.com/en/what-a-trump-win-would-mean-for-the-environment/a-19122827>; <https://theintercept.com/2016/04/01/ted-cruzs-climate-denial-hearing-attracts-cash-from-coal-king-bob-murray/> (última vez acessado em 17.09.2017).

12. https://www.washingtonpost.com/news/post-politics/wp/2015/12/22/cruz-says-he-would-withdraw-u-s-from-paris-climate-accord-if-elected/?utm_term=.39ab5019a519 (última vez acessado em 17.09.2017).
13. <http://edition.cnn.com/2016/03/11/politics/marco-rubio-climate-change/index.html> (última vez acessado em 17.09.2017).
14. <https://www.theguardian.com/environment/2016/may/04/donald-trumps-election-will-derail-paris-climate-deal-warns-its-architect> (última vez acessado em 17.09.2017).
15. <https://twitter.com/realDonaldTrump/status/265895292191248385> (última vez acessado em 17.09.2017).
16. https://www.washingtonpost.com/news/wonk/wp/2014/11/19/the-polls-are-clear-younger-republicans-support-action-on-climate-change/?utm_term=.52b924394708 (última vez acessado em 17.09.2017).
17. <https://www.theguardian.com/environment/2016/feb/16/todd-stern-warns-republicans-against-scraping-paris-climate-deal> (última vez acessado em 17.09.2017).
18. <https://www.bna.com/president-trump-seen-n57982067814/> (última vez acessado em 17.09.2017).
19. <https://www.theguardian.com/us-news/2016/may/26/donald-trump-environmental-policy-climate-change-keystone-xl> (última vez acessado em 17.09.2017).
20. http://www.huffingtonpost.com/steven-cohen/trumps-nonexistent-enviro_b_10436910.html (última vez acessado em 17.09.2017).
21. <http://www.people-press.org/2016/08/18/4-how-voters-view-the-countrys-problems/> (última vez acessado em 17.09.2017).
22. <http://www.politico.com/story/2016/08/republican-epa-chiefs-endorse-clinton-226814> (última vez acessado em 17.09.2017).
23. <https://www.nytimes.com/2016/11/17/business/energy-environment/us-companies-to-trump-dont-abandon-global-climate-deal.html> (última vez acessado em 17.09.2017).
24. <https://www.theguardian.com/environment/2016/dec/15/nicholas-stern-donald-trump-may-not-be-as-bad-for-the-environment-as-feared> (última vez acessado em 17.09.2017).

25. <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/01/24/executive-order-expediting-environmental-reviews-and-approvals-high> (última vez acessado em 17.09.2017).
26. <https://www.usatoday.com/story/news/politics/2017/01/24/trump-signs-five-more-orders-pipelines-steel-and-environment/96988428/> (última vez acessado em 17.09.2017).
27. <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/02/28/presidential-executive-order-restoring-rule-law-federalism-and-economic> (última vez acessado em 17.09.2017).
28. <https://www.whitehouse.gov/the-press-office/2017/03/28/presidential-executive-order-promoting-energy-independence-and-economy-1> (última vez acessado em 17.09.2017).
29. https://www.washingtonpost.com/news/energy-environment/wp/2017/05/03/environmental-groups-sue-trump-administration-over-offshore-drilling/?utm_term=.0a9fedcd1cc0 (última vez acessado em 17.09.2017).
30. <http://ens-newswire.com/2017/05/14/environmentalists-file-multiple-lawsuits-against-trump/> (última vez acessado em 17.09.2017).
31. <https://www.theguardian.com/environment/2017/jun/01/world-urges-donald-trump-not-to-dump-paris-climate-agreement> (última vez acessado em 17.09.2017).
32. <https://www.theguardian.com/environment/2017/jun/03/michael-bloomberg-us-states-and-businesses-will-still-meet-paris-targets> (última vez acessado em 17.09.2017).
33. <https://www.nytimes.com/interactive/2017/08/29/opinion/climate-change-carbon-budget.html> (última vez acessado em 17.09.2017).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Bang, Guri (2015). “The United States: Obama’s push for climate policy change”, en Bang, Guri; Underdal, Arild; Andresen, Steinar. *The Domestic Politics of Global Climate Change*. Key Actors in International Climate Cooperation. Northampton, Edward Elgar, pp. 160-181.

- Berg, John C. (2017), “Obama and the Environment”, en Ashbee, Edward; Dumbrell, John. (ed.), *The Obama Presidency and the Politics of Change*, Switzerland: Palgrave Macmillan. p. 217-234.
- Bohr, Jeremiah (2016). “The ‘climatism’ cartel: why climate changedeniers oppose market-based mitigation policy”, en *Environmental Politics*. pp. 812-830.
- Bomberg, Elizabeth & Betsy Super (2009). “The 2008 US presidential election: Obama and the environment”, en *Environmental Politics*. 18:3 pp. 424-430.
- Boykoff, Maxwell T.; Boykoff, Jules M. (2004). “Balance as Bias: Global Warming and the US Prestige Press”, en *Global Environmental Change* 14. pp. 125–36.
- Brechin, Steven R. (2003). “Comparative Public Opinion and Knowledge on Global Climate Change and the Quioto Protocol”, en *International Journal of Sociology and Social Policy* 23. pp. 106–34.
- Brown, George E., Jr. (1997). “Environmental Science under Siege in the U.S. Congress”, en *Environment* n.39. p. 12–31.
- Deese, Brian (2017). “Paris Isn’t Burning: Why the Climate Agreement Will Survive Trump”, en *Foreign Affairs* 83.
- Demeritt, David (2006). “Science Studies, Climate Change, and the Prospects for Constructivist Critique”, en *Economy and Society* n.35. pp. 453–79.
- Dispensa, Jacqueline M.; Brulle, Robert J. (2003). “Media’s Social Construction of Environmental Issues”, en *International Journal of Sociology and Social Policy*, pp. 74–105.
- Dunlap, Riley E.; McCright, Aaron M.; Yarosh, Jerrod H. (2016). “The Political Divide on Climate Change: Partisan Polarization Widens in the U.S.”, en *Environment: Science and Policy for Sustainable Development*, pp. 4-23.
- Gerrard, Michael B.; Welton, Shelley (2014). “US Federal Climate Change Law in Obama’s Second Term”, en *Transnational Environmental Law*, pp. 111–125.
- Hahn, Robert W.; Stavins, Robert N. (2002). “National Environmental Policy During the Clinton Years”, en Frankel, Jeffrey A.; Orszag, Peter R. (ed.) *American Economic Policy in the 1990s*, Massachusetts: MIT Press.

- Hillstrom, Kevin (2010). *U.S. Environmental Policy and Politics. A documentary history*. Washington, DC: CQ Press.
- Jacques, Peter J.; Dunlap, Riley E.; Freeman, Mark (2008), “The Organization of Denial: Conservative Think Tanks and Environmental Skepticism”, en *Environmental Politics* 17, pp. 349–85.
- Kincaid, Graciela; J. Timmons, Roberts (2013). “No Talk, Some Walk: Obama Administration First-Term Rhetoric on Climate Change and US International Climate Budget Commitments”, en *Global Environmental Politics*, pp. 41-60.
- Konisky, David M.; Woods, Neal D. (2016). “Environmental Policy, Federalism, and the Obama Presidency”, en *Publius: The Journal of Federalism*, 46:3 p. 366–391.
- Kraft, Michael E. (2010). *Environmental Policy and Politics*. Harlow: Longman.
- Kramer, David (2016). President Obama’s science legacy is big on climate change and clean energy. En *Physics Today*. 69, 12.
- Lahsen, Myanna (2005). “Technocracy, Democracy, and U. S. Climate Politics”, en *Science, Technology and Human Values*, pp. 137–69.
- Layzer, Judith (2007). “Deep Freeze”, en Kraft, M.E. & Kamieniecki S. (eds.), *Business and Environmental Policy*, Cambridge: MIT Press, pp. 93–125.
- Maher, Neil M. (2008). *Nature’s New Deal. The civilian conservation corps and the roots of the American Environmental Movement*. New York: Oxford University Press.
- McCright, Aaron M., Dunlap, Riley E. (2000). “Challenging Global Warming as a Social Problem”, en *Social Problems*, n.47, pp. 499–522.
- McCright, Aaron M.; Dunlap, Riley E. (2003). “Defeating Quioto: The Conservative Movement’s Impact on U.S. Climate Change Policy”, en *Social Problems*, pp. 348–73.
- McCright, Aaron M., Dunlap, Riley E. (2010). “Anti-Reflexivity: The American Conservative Movement’s Success in Undermining Climate Science and Policy”, en *Theory, Culture, and Society*, pp. 1–34.
- McCright, Aaron M.; Dunlap, Riley E. (2011a). “Polarization on Global Warming”, en *The Sociological Quarterly*, n.52, pp. 155–194.

- McCright, A.M., Dunlap, R.E. (2011b). “Cool dudes: The denial of climate change among conservative whitemales in the United States”, en *Global Environ. Change*, pp. 1163-1172.
- Oreskes, Naomi; Conway, Erik M. (2010), *Merchants of Doubt*, New York: Bloomsbury Press.
- Rabe, Barry G. (2009). “Second-Generation Climate Policies in the States: Proliferation, Diffusion, and Regionalization”, en Selin, Henrik; Vandever, Stacy D. (ed.) *Changing Climates in North American Politics*. Cambridge: MIT Press. p. 67-85.
- Selin, Henrik; Vandever, Stacy D. (2011). “US climate change politics and policymaking”, en *WIREs Clim Change*, pp. 121–127.
- Skodvin, Tora; Andresen, Steinar (2009). “An agenda for change in U.S. climate policies? Presidential ambitions and congressional powers”, en *Int Environ Agreements*, pp. 263–280.
- Veziagiannidou, Sevasti-Eleni (2013). “Climate and energy policy in the United States: the battle of ideas”, en *Environmental Politics*, pp. 593-609.

SUMMARIO

Os Estados Unidos e o Acordo de Paris: a posição norte-americana a partir da análise da trajetória da política climática no governo federal

A decisão de Donald Trump de retirar os Estados Unidos do Acordo de Paris promoveu expressivo impacto internacional e colocou em xeque os frágeis compromissos assumidos ao final da COP 21. Mais do que apenas causar um constrangimento diplomático internacional, segundo a maior parte dos climatologistas, a decisão do novo governante republicano tem potencial para produzir impactos irreversíveis a nível global. Isso porque, a ausência norte-americana inviabiliza o atingimento das metas fixadas no último pacto, formuladas com o intuito de diminuir os efeitos da intervenção humana na alteração do clima. Nesse sentido, o presente trabalho tem por objetivo fazer uma avaliação dos possíveis impactos decorrentes das medidas adotadas por Trump em seu primeiro semestre de governo com relação à política

ambiental, em especial no que diz respeito à decisão sobre o Acordo de Paris. Para fornecer subsídios teóricos e empíricos necessários para atingir o que foi proposto, optou-se por fazer uma breve apresentação da política climática norte-americana desde a década de 1980. Em seguida, o trabalho converge suas atenções exclusivamente para a trajetória da referida política durante o governo Obama. Em um terceiro momento, observa-se estritamente a atuação de Trump desde o momento eleitoral até o final de seu primeiro semestre de governo.

Por último, são introduzidos apontamentos finais sobre o tema indicando que, apesar de as perspectivas com relação ao cumprimento do Acordo de Paris serem negativas, demandando investimentos em tecnologias de adaptação dos efeitos climáticos, existe alguma esperança de que, em algum momento, governo federal norte-americano seja induzido a rever seu comportamento a partir da atuação exercida fora dos fóruns regulares da UNFCCC.

RESUMEN

Estados Unidos y el Acuerdo de Paris: la posición norteamericana a partir del análisis de la trayectoria de la política climática en el gobierno federal

La decisión de Donald Trump de retirar a Estados Unidos del Acuerdo de Paris provocó un gran impacto internacional y puso en jaque los frágiles compromisos asumidos en el cierre de la COP 21. Más allá de representar un hecho diplomático internacional vergonzoso, según la mayoría de los climatólogos la decisión del nuevo gobernante republicano tiene potencial para producir impactos irreversibles a nivel global. Esto porque la ausencia norteamericana inviabiliza la consecución de las metas fijadas en el último pacto, formulados con el propósito de disminuir los efectos de la intervención humana en la alteración del clima. En este sentido, el presente trabajo tiene por objetivo hacer una evaluación de los posibles impactos de las medidas adoptadas por Trump en su primer semestre de gestión con respecto a la política ambiental, en especial en lo que se refiere a la decisión sobre el Acuerdo de Paris. Para suministrar los subsidios teóricos y empíricos necesarios para alcanzar lo que se propuso, se optó por realizar una breve presentación de la política climática norteamericana

a partir de la década de 1980. Seguidamente, el trabajo concentra sus atenciones exclusivamente en la trayectoria de dicha política durante el gobierno Obama. En un tercer momento, se observa estrictamente la actuación de Trump desde el momento electoral hasta el fin de su primer semestre de gobierno.

Por último, se introducen apuntes finales sobre el tema, indicando que –pese a las perspectivas negativas con respecto al cumplimiento del Acuerdo de París, que demandan inversiones en tecnologías de adaptación a los efectos climáticos– existe alguna esperanza de que, en algún momento, el gobierno federal sea inducido a revisar su comportamiento a partir de la actuación ejercida fuera de los foros regulares de la UNFCCC.

ABSTRACT

United States and the Paris Agreement: the American Position based on an Analysis of the Federal Government Climate Policy Track Record

Donald Trump's decision to withdraw the United States from the Paris Agreement had a significant international impact and cast doubt on the fragile commitments made at the end of COP 21. More than just causing international embarrassment, according to most climatologists, the decision of the new Republican ruler can produce irreversible impacts at global levels. This is because the US absence makes it impossible to achieve the goals set in the last pact, formulated with the aim of reducing the effects of human intervention on climate change. In this sense, this paper aims to evaluate the possible impacts of the measures adopted by Trump in his government's first semester in relation to environmental policy, especially with regard to the decision on the Paris Agreement. To provide the theoretical and empirical support needed to achieve what was proposed, we chose to briefly present the North American climate policy since the 1980s. Then the work converges his attention exclusively to observe the trajectory of the mentioned policy during the Obama administration. In a third moment it is strictly observed Trump's performance from the electoral moment until the end of his government's first semester.

At last, some comments are made on the subject, indicating that although prospects for compliance with the Paris Agreement are remote, requiring investments in climate change adaptation technologies, still there is hope that at some point the federal government be induced to review their behavior as a consequence of the action taken outside the regular UNFCCC forums.