

UNIVERSIDADE FEDERAL DE UBERLÂNDIA
INSTITUTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS

ISABELLA FERRAREZ FERNANDES LOPES

A ATUAÇÃO INTERNACIONAL DOS ESTADOS NORTE-AMERICANOS PARA A
IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS: O CASO DA
CALIFÓRNIA

UBERLÂNDIA

2019

ISABELLA FERRAREZ FERNANDES LOPES

A ATUAÇÃO INTERNACIONAL DOS ESTADOS NORTE-AMERICANOS PARA A
IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS: O CASO DA
CALIFÓRNIA

Dissertação apresentada à banca examinadora do Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, da Universidade Federal de Uberlândia, como requisito parcial para a obtenção do título de Mestre em Relações Internacionais.

Orientadora: Profa. Dra. Débora Figueiredo Mendonça do Prado

Área de Concentração: Política Internacional

Linha de pesquisa: Política Externa e Instituições Internacionais

UBERLÂNDIA

2019

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
Sistema de Bibliotecas da UFU, MG, Brasil.

L864a Lopes, Isabella Ferrarez Fernandes, 1994-
2019 A atuação internacional dos estados norte-americanos para a
implementação das políticas de mudanças climáticas [recurso
eletrônico] : o caso da Califórnia / Isabella Ferrarez Fernandes Lopes. -
2019.

Orientadora: Débora Figueiredo Mendonça do Prado.
Dissertação (mestrado) - Universidade Federal de Uberlândia,
Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais.
Modo de acesso: Internet.
Disponível em: <http://dx.doi.org/10.14393/ufu.di.2019.650>
Inclui bibliografia.
Inclui ilustrações.

1. Relações internacionais. 2. Mudanças climáticas - Estados Unidos
- Política governamental. 3. Estados Unidos - Política interna. I. Prado,
Débora Figueiredo Mendonça do, 1983- (Orient.) II. Universidade
Federal de Uberlândia. Programa de Pós-graduação em Relações
Internacionais. III. Título.

A ATUAÇÃO INTERNACIONAL DOS ESTADOS NORTE-AMERICANOS PARA A
IMPLEMENTAÇÃO DAS POLÍTICAS DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS: O CASO DA
CALIFÓRNIA

Dissertação aprovada para a obtenção do título de
Mestre no Programa de Pós-Graduação em Relações
Internacionais da Universidade Federal de
Uberlândia (MG) pela banca examinadora formada
por:

Uberlândia, 01 de Março de 2019.

Profa. Dra. Débora Figueiredo Mendonça do Prado _____
(Orientadora – IERI/UFU)

Profa. Dra. Marrielle Maia Alves Ferreira _____
(Examinadora – IERI/UFU)

Profa. Dra. Laís Forti Thomaz _____
(Examinadora – UFG)

Prof. Dr. Filipe Almeida do Prado Mendonça _____
(Suplente – IERI/UFU)

Prof. Dr. Henrique Zeferino Menezes _____
(Suplente – UFPB)

Aos meus pais, Ederaldo e Renata.

AGRADECIMENTOS

A Deus, pela graça de concluir este trabalho e cuidado ao longo da trajetória. Aos meus pais, a quem dedico essa pesquisa, por todo o exemplo, apoio incondicional e auxílio. Mãe, em especial por todas as orações, incentivo e carinho. Pai, por toda a dedicação para a minha formação, suporte e afeto.

Aos meus avós Carlos (*in memoriam*) e Lucila, e José e Ana (*in memoriam*) por serem alicerces na família, incentivando meus pais nos estudos e os apoiando na trajetória acadêmica. Por todo o carinho e atenção durante a minha formação.

Às minhas irmãs Maria Clara e Sophia, por serem fontes de amor e alegria em toda a minha caminhada.

À minha orientadora Professora Doutora Débora Figueiredo Mendonça do Prado, por sua confiança, atenção, orientação e cuidado, desde o trabalho de conclusão de curso durante a graduação, contribuindo para a construção de toda a minha pesquisa.

Ao Instituto de Economia e Relações Internacionais, ao Programa de Pós-Graduação, em especial ao Prof. Dr. Filipe Mendonça e à Profa. Dra. Marrielle Maia, pelas contribuições à pesquisa ao comporem a banca de qualificação. Ao INCT/INEU, pelo auxílio financeiro à pesquisa, possibilitando uma maior dedicação ao trabalho.

A todos os meus familiares e amigos que me acompanham na trajetória acadêmica e pessoal, por todo o apoio, palavras de incentivo, confiança e carinho. Vocês têm um importante papel na consolidação desta pesquisa.

A todos aqueles que, direta ou indiretamente, contribuíram para a execução deste trabalho. Muito obrigada!

RESUMO

Esta pesquisa tem por objetivo analisar a atuação internacional dos governos norte-americanos para a implementação de políticas de mudanças climáticas, tendo em vista suas principais motivações e instrumentos utilizados. Parte-se da hipótese de que, nos Estados Unidos, o governo federal assumiu posicionamentos de afastamento do multilateralismo das mudanças climáticas, através da ausência de ratificação do Protocolo de Quioto e da retirada do Acordo de Paris, impulsionando os estados a implementarem políticas climáticas que podem assumir um caráter conflituoso ao longo do tempo. Além disso, verifica-se uma disputa de poder intergovernamental a partir do estabelecimento de tais políticas. Tal engajamento se vê embasado em três motivações principais: 1) uma demanda específica do regime internacional de mudanças climáticas, que necessita da participação de diversos atores para a sua implementação efetiva; 2) questões de caráter econômico, uma vez que os governos estaduais, engajados internacionalmente, são aqueles que se constituem como lideranças na promoção de energias renováveis, e empregam uma parte significativa de sua população no setor; e 3) de caráter político, visto que as mudanças climáticas configuram-se como plataforma de promoção e oposição políticas, de modo que os estados, na criação e implementação das políticas definidas, atuam pela cor partidária. A fim de identificar tais atividades e motivações, o trabalho apresenta um estudo de caso do estado da Califórnia, percebido nacional e internacionalmente como ator importante na promoção de políticas de mudanças climáticas, ao buscar colocar-se como liderança na temática, em contraposição ao governo federal, considerando-se as variáveis internas de caráter econômico e de oposição política.

Palavras-Chave: Estados Unidos; Mudanças Climáticas; Governos Estaduais; Califórnia.

ABSTRACT

This research aims to analyze the international action of North American governments for the implementation of climate change policies in view of their main motivations and instruments used. The hypothesis is that, in the United States, the federal government has taken steps to move away from climate change multilateralism through the lack of ratification of the Kyoto Protocol and the withdrawal of the Paris Agreement, encouraging states to implement climate policies that can assume a conflicting character over time. In addition, an intergovernmental power dispute ensues from the establishment of such policies. This engagement is based on three main reasons: 1) a specific demand from the international climate change regime, which requires the participation of several actors in its effective implementation; 2) economic issues, since the internationally engaged state governments are those who constitute leaderships in the promotion of renewable energies, and employ a significant part of their population in the sector; and 3) of a political nature, since climate change is a platform for political promotion and opposition, so that states, in the creation and implementation of defined policies, act by party color. In order to identify such activities and motivations, the paper presents a case study of the state of California, perceived nationally and internationally as an important actor in the promotion of climate change policies, in seeking to put itself as a leader in the field as opposed to the government federal, considering the internal variables of economic character and political opposition.

Key-Words: United States; Climate Changes; State Governments; California.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1: Articulações estaduais para a implementação de políticas climáticas na vigência do Protocolo de Quioto.....	77
Tabela 2: Ordens Executivas da Califórnia estabelecidas entre 2007 e 2018	88
Tabela 3: Legislações do estado da Califórnia entre 2007 e 2018	89

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Lideranças em energia limpa	58
Figura 2: Distribuição da produção de energia limpa nos Estados Unidos	59
Figura 3: Acordos para o uso de energias renováveis	61
Figura 4: Empregos no setor de energia nos 10 estados principais	62
Figura 5: Partidos políticos em alianças – Protocolo de Quioto.....	68
Figura 6: Partidos políticos em alianças – Acordo de Paris	69
Figura 7: Estados que elaboraram planos de ação em mudanças climáticas e relatórios entre 1997-2010	74
Figura 8: Estados norte-americanos que adotaram os padrões de emissões de gases estufa de veículos da Califórnia.....	84
Figura 9: Instalações de geração de energias renováveis	95
Figura 10: Consumo de energia entre 1990-2015	96
Figura 11: Produtividade energética (2005-2015).....	97
Figura 12: Porcentagem de geração de energia renovável (2005-2015).....	98
Figura 13: Legislações estaduais na Califórnia e mandatos presidenciais	103

SUMÁRIO

RESUMO	5
ABSTRACT	6
LISTA DE TABELAS	7
LISTA DE FIGURAS	8
INTRODUÇÃO.....	10
CAPÍTULO 1: A ATUAÇÃO INTERNACIONAL DOS GOVERNOS SUBNACIONAIS..	16
1.1.Os governos subnacionais como atores nas Relações Internacionais.....	18
1.2.O campo de estudo da Paradiplomacia.....	21
1.3. O engajamento internacional dos estados norte-americanos.....	28
1.3.1.Limites e possibilidades para a atuação internacional dos estados norte-americanos.....	32
1.3.2.A atuação internacional conflituosa dos estados norte-americanos	39
CAPÍTULO 2: A ATUAÇÃO DOS ESTADOS NORTE-AMERICANOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA AGENDA DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS	43
2.1. A internalização das mudanças climáticas na agenda dos estados norte-americanos	47
2.2. O regime internacional de mudanças climáticas	51
2.3. A face econômica da atuação internacional estadual norte-americana	56
2.4. A face política do engajamento internacional dos estados norte-americanos	62
2.5. Atividades realizadas pelos governos estaduais para a implementação de políticas de mudanças climáticas.....	69
2.5.1. Políticas de mitigação e adaptação às mudanças climáticas.....	71
2.5.2. Formação de alianças para a implementação de políticas de mitigação e adaptação	74
CAPÍTULO 3: A ATUAÇÃO DO ESTADO DA CALIFÓRNIA	79
3.1. Políticas adotadas pela Califórnia relativas às mudanças climáticas: 1959-2018.....	80
3.1.1.A participação da Califórnia em alianças estaduais internacionais.....	92
3.2. A face econômica do engajamento internacional da Califórnia	94
3.3. A face política da atuação internacional da Califórnia.....	98
CONSIDERAÇÕES FINAIS	105
REFERÊNCIAS	110

INTRODUÇÃO

Nos últimos anos, dentre os diversos atores que compõem o Sistema Internacional, as unidades subnacionais têm tido importante atuação em questões econômicas, culturais, políticas e ambientais a partir de um engajamento internacional crescente.

Mudanças observadas na esfera dos Estados e na esfera internacional, aliadas ao desenvolvimento político e econômico dos espaços regionais, explicam o fenômeno da atuação internacional de novos atores. No Sistema Internacional contemporâneo, as relações domésticas e as internacionais não são estreitamente delineadas e distintas, de modo que a participação de novos atores não restringe a política internacional ao Estado-Nação (KEATING, 1999).

Sobretudo nos sistemas federais e regionais, os governos subnacionais foram induzidos a agir e reagir internacionalmente diante de eventos relacionados a questões econômicas, sociais, culturais e ambientais. Nesse sentido, “non-central governments [...] have been increasingly induced to react to events abroad and respond to or initiate various contacts with foreign centres of economic, cultural and political influence” (DUCHACEK, 1990, p.1).

Após a Segunda Guerra Mundial, as principais preocupações da política externa passaram de questões diplomáticas e militares para questões ligadas ao meio-ambiente, comércio, investimentos, imigração, transferência de tecnologias, tráfico de drogas e epidemias, por exemplo, características da interdependência regional e global (DUCHACEK, 1990).

No contexto de ampliação da agenda, “the vulnerability of NCGs to these environmental, economic, and political issues created a condition where increasing involvement in international affairs has become a necessity” (EATMON, 2009, p. 158).

O estudo acerca do envolvimento internacional de governos subnacionais não foi absorvido pelo *mainstream* das Relações Internacionais, e embora haja o reconhecimento de diversos atores que constituem o Sistema Internacional, sua categorização é complexa, na medida em que não se encaixam na taxonomia aceita pela literatura de Relações Internacionais em geral (HOCKING, 2004).

Com o intuito de explicar a atividade de atores subnacionais na arena internacional, o campo de estudos da Paradiplomacia surge na década de 1980, a partir da limitação da literatura das relações internacionais para categorizar os atores subnacionais, considerando-se os estudos de análise comparativa política de estados federados e das novas formas de federalismo em meio às então recentes atividades internacionais de unidades federadas (AGUIRRE, 1999; COSTA, 2013; PRADO, 2013).

Para Soldatos (1990), a Paradiplomacia pode ser entendida como a atuação internacional direta de atores subnacionais, entendidos como unidades federativas, regiões, cidades e comunidades urbanas, por exemplo, cujas ações dão suporte, complementam, desafiam, corrigem ou duplicam a diplomacia dos Estados-Nações.

Este trabalho utiliza-se da literatura da paradiplomacia para estudar os governos estaduais norte-americanos, uma vez que este campo de estudos se volta para este nível de governo de modo específico. Cumpre alertar, contudo, que a atuação internacional dos estados norte-americanos não se adequa completamente à noção de paradiplomacia, uma vez que se observa o caráter conflituoso de diversas atividades, como é o caso das mudanças climáticas. No entanto, em determinados momentos de alinhamento entre as políticas federais e estaduais, nota-se o exercício da paradiplomacia nos Estados Unidos, apesar do potencial conflito, tema que será aprofundado no decorrer do trabalho.

A sensibilidade dos governos estaduais às questões relativas ao meio ambiente e às mudanças climáticas, no caso norte-americano, ocorre em função da rejeição ao multilateralismo pelos Estados Unidos (REIS, 2017), que não se comprometeram com os principais objetivos delineados pelos Estados para o combate às mudanças climáticas em acordos multilaterais, como o Protocolo de Quioto e o Acordo de Paris.

O caminho de inovações políticas relativas às mudanças climáticas teve início no final da década de 1980, a partir da ascensão da temática na mídia e ao nível da política nacional, considerando-se esforços para a criação de acordos nacionais e internacionais para a eliminação de clorofluorcarbonos, o que resultou na inserção das mudanças climáticas na agenda de diversos governos estaduais (RABE, 2002).

Entretanto, após a rejeição formal ao Protocolo de Quioto, exercida pelo governo Bush em 2001, através da não ratificação, é que se verifica uma maior intensidade na atuação estadual para a criação e implementação de políticas de mitigação e adaptação às mudanças climáticas (EATMON, 2006).

Esse movimento se dá ao longo da primeira década dos anos 2000, e retoma sua intensidade quando Donald Trump anuncia a retirada dos Estados Unidos do Acordo de Paris, reforçando o posicionamento republicano de rejeição ao multilateralismo das mudanças climáticas.

Este trabalho, então, tem por objetivo analisar as atividades voltadas para as mudanças climáticas desempenhadas pelos estados norte-americanos, tendo como foco o período que compreende a rejeição ao Protocolo de Quioto e a retirada do Acordo de Paris (2001-2018).

Parte-se da hipótese de que, nos Estados Unidos, o governo federal assumiu posicionamentos de afastamento do multilateralismo das mudanças climáticas, através da ausência de ratificação do Protocolo de Quioto e da retirada do Acordo de Paris, impulsionando os estados a implementarem políticas climáticas que podem assumir um caráter conflituoso ao longo do tempo. Ademais, nota-se uma disputa de poder intergovernamental a partir do estabelecimento de tais políticas.

O período que compreende a ausência de ratificação do Protocolo de Quioto e a retirada dos Estados Unidos do Acordo de Paris evidencia a intensificação das atividades dos governos estaduais para a implementação de políticas de mudanças climáticas em conformidade com as delineadas na arena internacional, sobretudo através da formação e participação em coalizões e acordos entre os próprios estados e governos estaduais em países vizinhos.

Considerando-se que os estados norte-americanos possuem o arbítrio em importantes aspectos na política climática, tendo em vista a ampla autoridade conferida pela Constituição norte-americana a essas unidades federativas para a regulação de fontes de energia e emissões (AMERICA'S PLEDGE, 2017), e o afastamento do multilateralismo das mudanças climáticas (REIS, 2017), tais atores têm buscado se posicionar como lideranças para afirmar e reafirmar compromissos com a comunidade internacional.

Não obstante, a atuação nacional e internacional dos estados norte-americanos possui um caráter conflituoso, na medida em que se dá de modo contrário às determinações do governo federal acerca das políticas climáticas. Essa temática não é única na promoção de conflitos, e vem acompanhada das sanções econômicas e de questões relacionadas à imigração nos Estados Unidos (PRADO, 2018).

Em função das políticas de abstenção do governo federal, o trabalho considera três motivações essenciais para a atuação internacional dos estados através da promoção de legislações, políticas e engajamento em alianças internacionais.

Em primeiro lugar, há uma demanda do regime internacional de mudanças climáticas pela participação de diversos atores, e não só dos Estados-Nação para a implementação de políticas eficazes. Segundo Falkner (2016), sobretudo após o Acordo de Paris, observa-se uma “nova lógica” para o regime das mudanças climáticas, marcada pela demanda da participação de novos atores não-estatais, tendo em vista a ineficácia da atuação dos Estados para a implementação efetiva das instituições do regime. Nesse contexto, a atuação dos governos estaduais para a implementação das políticas de mudanças climáticas tem como motivação inicial sua relevância para o funcionamento do regime internacional de mudanças climáticas.

As questões econômicas se colocam como segunda variável motivadora para o engajamento internacional dos estados na temática das mudanças climáticas. Os estados que atuam no sentido de mitigação e adaptação são também aqueles que se destacam na produção de energias renováveis e eficiência energética, gerando um número significativo de empregos nestes setores, e atraindo investimentos importantes para suas economias (UNION OF CONCERNED SCIENTISTS, 2017).

Como terceiro fator motivador, vislumbram-se as motivações de cunho político: há tanto um anseio pela promoção do estado e de seus governantes como lideranças na temática, em contraposição ao posicionamento do governo federal, como uma face de estrita oposição política pautada em cores partidárias. A maior parte dos estados engajados internacionalmente, no período analisado, teria sido governada por democratas, que estariam exercendo sua oposição às políticas de abstenção republicana na temática de mudanças climáticas.

A filiação partidária do governante consiste em variável que explica o engajamento internacional dos governos estaduais, uma vez que quando se verificam diferentes cores políticas no executivo federal e no executivo estadual, pode ocorrer uma justaposição de interesses acerca da política externa, incentivando, portanto, o engajamento internacional dos estados (SCHIAVON, 2010). Além disso, os governantes podem se utilizar das mudanças climáticas como plataforma política de oposição ao governo federal (MAZMANIAN, JUREWITZ, NELSON, 2008; PRADO, 2018).

A fim de compreender essa atuação, o presente trabalho traz um estudo de caso do estado da Califórnia. Desde a década de 1960, a Califórnia tem buscado promover políticas de redução e controle de emissões de poluentes e diversificação energética, tendo assumido uma posição mais agressiva a partir de 2006, com a assinatura da AB 32, que desencadeou um aumento expressivo de atividades e legislações mais ambiciosas voltadas para as mudanças climáticas. Tal estado, historicamente, almeja afirmar sua posição de liderança na temática e de ator comprometido na arena internacional (MAZMANIAN et al, 2008).

A Califórnia foi escolhida para o estudo de caso, uma vez que tem investido em políticas bastante ambiciosas e inovadoras para a mitigação e adaptação às mudanças climáticas, em especial no período analisado no trabalho. Neste estado, identificam-se as três motivações para a atuação internacional trazidas neste trabalho, quais sejam, a demanda do regime internacional de mudanças climáticas pela participação de distintos atores, tendo em vista que o estado vem buscando se colocar com destaque na arena internacional; as questões econômicas, visto que o estado é líder na produção de energia renovável nos Estados Unidos; e as questões políticas,

considerando-se que as mudanças climáticas se constituem como plataforma de promoção e oposição política do estado ao governo federal (MAZMANIAN et al, 2008; PRADO, 2018; UNION OF CONCERNED SCIENTISTS, 2017).

Para a análise desta temática, o primeiro capítulo trata da participação dos governos subnacionais, em especial os estados, como atores nas relações internacionais, considerando a literatura do *mainstream* e a literatura da Paradiplomacia, que busca compreender a atuação internacional dos governos não-centrais de modo específico, bem como do caso norte-americano, destacando a compreensão do federalismo e constitucionalismo, uma vez que tais variáveis têm um importante papel para a compreensão das atividades domésticas e internacionais desempenhadas pelos estados nos Estados Unidos, sobretudo aquelas que apresentam um caráter conflituoso com a política externa definida pelo governo federal, como é o caso das mudanças climáticas.

O segundo capítulo, por sua vez, abrange as motivações para as atividades internas e externas dos estados norte-americanos relativas à mitigação e adaptação às mudanças climáticas. As atividades de elaboração de políticas, estabelecimento de legislações e formação de alianças com outros estados perpassam motivações ligadas às características do regime internacional de mudanças climáticas, que depende da integração de diversos atores em distintos níveis de governabilidade para sua implementação e efetividade; de caráter econômico, na medida em que os estados comprometidos se destacam na produção de energia limpa e renovável, bem como eficiência energética; e de caráter político, uma vez que a oposição político-partidária se coloca como questão motivadora para o engajamento dos estados na temática das mudanças climáticas, em especial ao governo de Donald Trump. O capítulo também aborda as principais atividades desempenhadas pelos governos estaduais norte-americanos, tendo em vista o histórico dos governos de George W. Bush, Barack Obama e Donald Trump.

No terceiro capítulo é realizado um estudo de caso do estado da Califórnia, que se destaca no país e internacionalmente na temática das mudanças climáticas, considerando-se suas políticas e legislações ambiciosas, que visam colocar o estado em uma posição de destaque e liderança, para além de sua participação em alianças internacionais para a promoção de atividades de mitigação e adaptação às mudanças climáticas.

O objetivo deste estudo de caso é demonstrar as atividades implementadas pelo estado em conformidade com as motivações trazidas pelo trabalho, relacionadas à demanda do regime internacional das mudanças climáticas, visto que o estado possui um papel de destaque em sua

implementação; e de cunho econômico e político, a fim de confirmar a hipótese de que o engajamento internacional estadual está ligado a uma competição pela liderança na temática e oposição ao governo central, considerando os posicionamentos de afastamento executados pelo governo federal.

Esta análise faz-se necessária, porque tem por objetivo compreender o papel desempenhado pelos governos estaduais na implementação de políticas de mudanças climáticas estabelecidas no âmbito internacional, inclusive por meio da constituição de coalizões entre governos estaduais norte-americanos e com governos estaduais de outros países, avançando na literatura sobre a temática do engajamento internacional de governos subnacionais em políticas ambientais.

1. A ATUAÇÃO INTERNACIONAL DOS GOVERNOS SUBNACIONAIS

O contexto do final do século XX caracterizou-se por diversas transformações no Sistema Internacional, pautado no aprofundamento da globalização e de mudanças nas interações e no exercício de poder nas relações internacionais com o final da Guerra Fria, que levaram à inserção internacional de diversos atores, como os governos subnacionais (BUENO, 2010; PRADO, 2013).

Novos espaços de interação para o relacionamento entre novos atores internacionais permitiram o questionamento da soberania do Estado Nacional e de uma ordem centrada no mesmo, noção que, embora possa ser bastante questionada na atualidade, não afasta o caráter transformador do fim do conflito bipolar e da aceleração da transnacionalização, bem como da crescente complexidade das relações internacionais (MIKLOS, 2010).

A projeção internacional de atores não-centrais é entendida como fenômeno marcante do novo cenário internacional pós-Guerra Fria, de modo que grande parte dos esforços de análise das relações internacionais têm buscado compreender a organização de tais atores na contestação, demanda ou projeção de alternativas às políticas e processos do Estado soberano (COSTA, 2013; KEATING, 1999; MIKLOS, 2010).

A atuação internacional dos governos não-centrais não é um fenômeno recente, mas cuja intensidade, qualidade e dimensões tomam novas proporções a partir da década de 1980, quando passam a ser objeto de interesse dos pesquisadores de Relações Internacionais. Duchacek (1990, p.2) observa atividades subnacionais em sistemas democráticos ou descentralizados, ‘such as US and Australian states, Canadian provinces, Swiss cantons, West German and Austrian Länder, Spanish regions (such as Catalonia) and the Wallon and Fleimish segments of Belgium’.

The role of federated and other subnational units in external relations is not new, nor are its reasons all that contemporary. To limit ourselves to one example, Quebec appointed a general agent to Paris in 1882, on the grounds that ‘the business relations between the province of Quebec and Europe are increasing constantly and that big firms, financial institutions and other enterprises, created or enhanced by French capital, [have] witnessed a considerable development’. However, when we observe the more contemporary process of external-policy-making, particularly as seen in the 1960s and 1970s, especially in advanced industrial societies of the federal kind, we witness a more pronounced process of erosion of the sovereign state government’s prerogatives in foreign relations (SOLDATOS, 1990, p. 34).

A atuação das unidades subnacionais nas relações internacionais remete à participação de Estados, Regiões, Municípios ou Províncias. Por sua vez, o engajamento destes atores deve ser considerado sob a égide de novos níveis de governabilidade, em um contexto de descentralização de competências, no qual os Estados Nacionais vislumbram dificuldades na solução de questões relativas a sua respectiva população (PRADO, 2013; SOLDATOS, 1990).

O desenvolvimento econômico e político dos espaços regionais, aliados às mudanças observadas no nível dos Estados e do Sistema Internacional, tornam possível explicar o fenômeno da atuação internacional de novos atores. Ademais, ao se considerar o fenômeno da globalização e a ascensão de regimes transnacionais, pode se falar também em mudanças na divisão das responsabilidades atribuídas aos governos nacionais e subnacionais (KEATING, 1999).

Segundo Duchacek (1990), os governos não-centrais, particularmente em sistemas federais e regionais, foram induzidos por eventos ligados a questões econômicas, sociais, culturais e ambientais, a agir e reagir no cenário internacional.

O engajamento internacional dos governos subnacionais se constitui como um fenômeno característico da ampliação do universo das Relações Internacionais. Estas não se restringem somente à política internacional dos Estados-Nações, mas abrangem a participação de novos atores no Sistema Internacional (KEATING, 1999; MACMILLAN, 2008).

Soldatos (1990) aponta que as causas externas para o engajamento internacional dos governos subnacionais devem ser entendidas em parte pelas modificações na conjuntura internacional, que tiveram início na década de 1980. O engajamento internacional dos governos subnacionais está ligado ao fenômeno da globalização¹ e à interdependência complexa, que possibilitaram a abertura e respectiva ampliação da influência de atores distintos na condução da política externa pelo governo central (BUENO, 2010; COSTA, 2013; KEATIN, 1999; KEOHANE E NYE, 1977; KINCAID, 1999; DUCHACEK, 1990; FRY, 1998).

¹ “No caso dos governos subnacionais, a globalização deve ser entendida como o movimento de dissolução das fronteiras políticas, econômicas, sociais e culturais. Tal processo abriu oportunidade para que autoridades infranacionais buscassem satisfazer seus interesses econômicos e políticos locais com os governos centrais e para além deles, lançando mão de acordos de cooperação, participação em redes transnacionais, realização de missões comerciais, entre outros (KUSNETZOV, 2001, p.1999)” (COSTA, 2013, p.30).

1.1. Os governos subnacionais como atores nas Relações Internacionais

No contexto do pós-Guerra Fria, há uma proliferação do questionamento do Estado como ator central do Sistema Internacional, mas as teorias do *mainstream* de Relações Internacionais não foram capazes de absorver tais transformações. Cornago (2010) argumenta que os estudos sobre os atores subnacionais nunca atraíram a atenção do *mainstream* quanto aos assuntos diplomáticos ou ao próprio campo das relações internacionais, mas o engajamento internacional destes atores se tornou matéria de um intenso debate acadêmico. Em face disso, as abordagens alternativas passaram a oferecer análises, bem como interpretações abrangentes e mais coerentes com o cenário de crescente engajamento internacional das unidades subnacionais.

Onuki e Oliveira (2013) apresentam duas gerações de estudos que permearam as análises acerca da atuação internacional dos governos subnacionais. A primeira geração de estudos sobre o papel das unidades subnacionais nas Relações Internacionais surge na década de 1980, e preocupou-se de modo mais específico com a relação entre federalismo e competência das unidades subnacionais. A partir dos estudos sobre federalismo e política externa, buscou-se analisar o fenômeno da atuação internacional das unidades subnacionais por meio de sua caracterização e criação de uma taxonomia, bem como através da teorização de suas causas, considerando-se os fatores determinantes e contextuais; ou ainda, a partir da sistematização de estudos de caso (ONUKE, OLIVEIRA, 2013).

Já na década de 1990 ganha força uma segunda geração de estudos, pautada na emergência das unidades subnacionais como atores políticos diante do processo de globalização e internacionalização da economia, embora não tenha sido realizada propriamente pelas correntes convencionais das Relações Internacionais, mas sim no campo teórico da sociologia. A contribuição da corrente sociológica consistiu em analisar a simultaneidade do processo de globalização e a ascensão de forças transnacionais, com o engajamento internacional dos governos não-centrais, considerando-se o papel desempenhado por estes (ONUKE, OLIVEIRA, 2013).

A tradução do fenômeno do engajamento internacional de atores subnacionais requer um esforço que transcenda as teorias do *mainstream*, a fim de que seja possível abranger os novos fenômenos das relações internacionais (MIKLOS, 2010). McMillan (2007, p.233), argumenta que

International relations theory still suffers from a realist bias of treating nation-states as unitary actors and has been slow to look beneath the national level. [...] Perhaps realist and liberal theory have encouraged scholars to look at the extremes – from the unitary state to individuals – thereby leaving out middle-level actors such as subnational governments.

O que é perceptível, portanto, é a dificuldade de definição do governo subnacional como ator internacional. As abordagens colocam o Estado como ator central, mas sua dimensão subnacional não é analisada de forma abrangente. Isso porque o debate sobre novos atores e sua atuação no sistema internacional enfatiza a atuação de atores não-estatais, mas não abrem espaço para as unidades subnacionais, visto que constituem-se como atores infraestatais, que têm participação significativa e crescente no âmbito internacional.

Costa (2013, p.29) afirma que “essa dificuldade reside na identificação da natureza do ator subnacional, dado que não se encaixa na distinção tradicional dos estudos de RI entre atores estatais e não-estatais”. Isso leva a uma busca por novas teorias capazes de explicar o fenômeno do engajamento internacional das unidades subnacionais em sua complexidade.

Como principal contribuição qualitativa dos estudos voltados ao fenômeno do engajamento internacional, está o redirecionamento do foco analítico para o nível das unidades subnacionais. Onuki e Oliveira (2013, p.6) argumentam que:

Ocorreu uma espécie de inversão da lógica tradicional: o protagonismo (*actorness*) das unidades subnacionais, ao invés de ser tomado como possível variável interveniente das preferências dos governos centrais no campo das relações internacionais, passou a ser avaliado como objeto central de análise ou, em outros termos, como a variável dependente a ser explicada pelo modelo.

Cornago (2010) aponta que os trabalhos iniciais mais influentes possuíam um conteúdo mais descritivo do que propriamente explanatório, responsáveis por identificar as diversas estratégias implementadas pelos governos subnacionais em áreas distintas. Em adição a essas contribuições primariamente descritivas, contudo, a literatura mais influente no campo concentrou atenção específica no modo pelo qual a descentralização das Relações Internacionais, resultado da atuação internacional dos governos subnacionais, poderia afetar o entendimento convencional da diplomacia como um domínio exclusivo dos estados soberanos.

A literatura de Relações Internacionais atribui aos governos subnacionais o *status* de ator internacional em razão das iniciativas dessas unidades no exterior. Todavia, por sua

natureza, constituem-se como distintos dos atores transnacionais, isto é, de atores não-estatais (MIKLOS, 2010).

Hocking (1995, p. 40), acerca dos governos não-centrais, destaca que

We have learned that NCGs [non-central governments] are no more a homogeneous category of international actor than are, for example, multinational corporations. Their particular characteristics depend on a complex mix of factors such as their geographical location, their economic profile and their resources

Ainda que se reconheçam variados atores na constituição do Sistema Internacional, a atuação dos governos locais e estaduais como atores internacionais é difícil de ser categorizada, posto que se constituem como atores complexos, não encaixados na taxonomia em geral aceita pela literatura de Relações Internacionais (HOCKING, 2004).

Desse modo, apenas a distinção entre atores estatais e não-estatais não se mostra como suficiente para explicar a atuação dos governos subnacionais. A atuação transnacional, por conseguinte, não possui um arcabouço teórico suficiente para fornecer tal explicação.

Villa (1999) define agente transnacional como um agente capaz de estabelecer vínculos para além do Estado a partir de contatos, coligações e interações através das fronteiras nacionais, sobre os quais os órgãos centrais de política externa teriam pouca ou nenhuma capacidade regulatória.

Rosenau (1990), ao analisar o sistema internacional, percebe a existência de relações interestatais, dominadas pelos Estados, e relações transnacionais, marcadas por atores não-estatais. A partir dessa ótica, defende a categorização dos atores em *sovereignty-bound*, isto é, aqueles que se submetem ao sistema de Estados, condicionados pela soberania; e em *sovereignty-free*, que seriam os atores que agem internacionalmente de modo livre da soberania, sem submissão ao sistema de Estados.

Cabe lembrar que a distinção estabelecida por Rosenau enfatiza o que as limitações e as responsabilidades da soberania podem representar para a ação exterior dos atores internacionais. Assim, os atores condicionados pela soberania (basicamente os governos centrais) estão obrigados por suas responsabilidades soberanas a prestar atenção às múltiplas questões incluídas na agenda global e a distribuir seus recursos entre elas, enquanto os atores livres de soberania, com responsabilidades menos dispersas, têm liberdade para buscar objetivos mais limitados e concretos [...] (SALOMÓN E NUNES, 2007, p.103-104)

As unidades subnacionais, contudo, não se encontram nas taxonomias citadas acima, posto que o governo central exerce capacidade reguladora sobre suas unidades subnacionais, enquanto que, ainda que não sejam condicionadas pela soberania, também não são atores livres de soberania (MIKLOS, 2010).

Na medida em que se constituem como estruturas de poder público, compondo o Estado Nacional, os governos subnacionais não podem ser entendidos como atores não-estatais. Ao mesmo tempo, não são atores estatais, visto que essa se designação se destina a atuação de governos centrais, excluindo-se as estruturas regionais e locais de poder, cuja atuação não se baseia no caráter discricionário das ações de política externa dos atores denominados estatais (MIKLOS, 2010).

Percebe-se que os governos subnacionais possuem vínculos com o governo central, embora se utilizem de mecanismos de atuação semelhantes àqueles usados pelos atores não-centrais. Em contrapartida, não podem ser entendidos apenas como extensão dos governos centrais, uma vez que buscam a efetivação de seus interesses de forma autônoma ao governo central ao atuarem internacionalmente. Nesse sentido, como atores mistos, seriam em parte livres de soberania, mas em parte condicionados pela soberania compartilhada com os distintos níveis de governo do Estado em que se localizam (PRADO, 2013; SALOMÓN E NUNES, 2007).

1.2. O campo de estudo da Paradiplomacia

A fim de explicar a atividade de atores subnacionais no âmbito internacional, o campo de estudo da Paradiplomacia surge na década de 1980, tendo em vista a limitação da literatura das relações internacionais para categorizar os atores subnacionais e os estudos de análise comparativa política de estados federados e das novas formas de federalismo em meio às enigmáticas atividades internacionais de unidades federadas (AGUIRRE, 1999; COSTA, 2013; PRADO, 2013).

Há uma proliferação do questionamento do Estado como ator central do Sistema Internacional no contexto do pós-Guerra-Fria, mas as teorias do *mainstream* de Relações Internacionais não foram capazes de absorver as transformações como um todo, de modo que abordagens alternativas passaram a oferecer análises e interpretações mais abrangentes e coerentes acerca do crescente engajamento internacional dos governos subnacionais (COSTA, 2013).

Assim, Aguirre (1999) propõe que o contexto histórico no qual o conceito de Paradiplomacia aparece na literatura se constitui a partir da crise institucional de Estados federados, da globalização da economia e da crescente interdependência nas Relações Internacionais.

Soldatos (1990) define Paradiplomacia como a atuação internacional direta de atores subnacionais, entendidos como unidades federativas, regiões, cidades e comunidades urbanas, por exemplo, cujas ações dão suporte, complementam, desafiam, corrigem ou duplicam a diplomacia dos Estados-Nações.

Cornago (1999) propõe que a Paradiplomacia pode ser definida como o envolvimento nas relações internacionais de governos não-centrais por meio do estabelecimento de contatos permanentes ou *ad hoc*s com entidades públicas ou privadas estrangeiras, a fim de promoverem questões socioeconômicas ou culturais, assim como qualquer outra dimensão estrangeira de suas competências constitucionais.

No caso norte-americano, verifica-se o envolvimento de governos subnacionais que visam a promoção do comércio, buscam a cooperação fronteiriça, criando escritórios no exterior e estabelecendo acordos, que visam a concretização de seus interesses a partir da esfera internacional. Há variadas temáticas, incluindo a questão das mudanças climáticas - foco deste trabalho - que têm despertado cada vez mais interesse dos governos não-centrais nos Estados Unidos.

Para a literatura da Paradiplomacia, as unidades subnacionais possuem *status* de atores internacionais, tendo em vista seu engajamento internacional. Contudo, por sua natureza, são distintos dos atores transnacionais, isto é, dos atores não-estatais (MIKLOS, 2010).

Lecours e Moreno (apud MIKLOS, 2010, p.14) argumentam que

Paradiplomacy represents another type of internal-external connection which shares characteristics with traditional states foreign policy and transnationalism without being one or the other. Indeed, it involves state-like units projecting themselves on to the international scene without the help, and often against the will of the central state. Regional governments as international actors have the fluidity of transnational movements yet remain intelligible to states as the result of their territorial-institutional nature.

Tendo em vista que as contribuições das teorias tradicionais para o estudo da atuação internacional de unidades subnacionais são limitadas, abordagens distintas amparam a Paradiplomacia, com destaque para o federalismo e a política externa, que discutem a competência dos governos subnacionais nas relações internacionais, redirecionando o foco de

análise para o nível das unidades subnacionais. Por sua vez, a teoria da globalização traz contribuições importantes para a abordagem, ao vincular o engajamento internacional dos governos subnacionais ao fenômeno da globalização (BUENO, 2010; COSTA, 2013; ONUKI, OLIVEIRA, 2007).

Duchacek (1990, p.16) aponta que

If by diplomatic negotiation we mean processes by which governments relate their conflicting interests to the common ones, there is, conceptually, no real difference between the goals of paradiplomacy and traditional diplomacy: the aim is to negotiate and implement an agreement based on conditional mutuality. Both sides pledge a certain mode of future behavior on the condition that the opposite side act in accordance with its promise.

Com a intensificação do engajamento internacional dos governos subnacionais no âmbito internacional, nota-se um resultado frequente, que consiste na alternância das dinâmicas de relacionamento competitivas ou cooperativas entre as unidades subnacionais e o governo central, a depender dos temas e estratégias usados, a partir de fluxos, constituindo uma lógica de *stop and go*. Entretanto, na maior parte dos casos, os governos locais se limitam a questões de *low politics*, o que não implica, em regra, em riscos na manutenção da soberania e *status* do Estado Nação (MIKLOS, 2010; VIGEVANI, 2006).

Cornago (2010) aponta para o fato de que a terminologia e conceituação da Paradiplomacia é particularmente contestada, uma vez que sugere uma conexão contenciosa com a diplomacia, e não simplesmente com o âmbito internacional, enquanto afirma simultaneamente sua própria autonomia. Desse modo, alguns autores trouxeram nomenclaturas distintas para designar o fenômeno do engajamento internacional dos governos subnacionais, como as noções de *constituent diplomacy* proposto por Kincaid (1990) ou *multilayered diplomacy* de Hocking (1993). O próprio autor propõe a terminologia *sub-state diplomacy* como uma denominação mais apropriada para a realidade que se torna cada vez mais comum no processo de formulação de políticas de diversos governos locais e regionais, crescentemente aceita pelo sistema diplomático em si.

Hocking (1995, p. 39) alerta para as tensões acerca da análise do fenômeno e das terminologias utilizadas, argumentado que

Whilst NCG international activity was argued to be a symbol of the decline of the state, the language of the state system – terms such as diplomacy and foreign policy - were used to describe it. Indeed, the neologisms coined to describe such activity - ‘paradiplomacy’ and ‘microdiplomacy’ implied some

second-order level of activity, the parent concept - diplomacy - being the rightful preserve of national governments. This posed a number of issues regarding the character of what was being described and its precise significance in terms of the reordering of domestic and international politics. For example, was the term 'foreign policy', with all its connotations, an appropriate one to apply to the international activities of NCGs? [...] Such conceptual uncertainties were reinforced as some of the empirical evidence failed to sustain the arguments built upon it, particularly with regard to the significance of transboundary linkages.

Kincaid (1990) traz o conceito de *constituent diplomacy* para designar a atuação internacional das unidades subnacionais, e afirma que tal atuação, aliada à atuação global de entes não-governamentais, não implica na abolição do Estado Nação, mas sim em uma redefinição da natureza e do papel desempenhado pelo Estado, bem como ao reconhecimento de que a arena internacional é uma arena pluralista e interorganizacional. Sob essa perspectiva, o autor defende que os conflitos certamente existirão, mas por serem normais em uma política federativa. Não se poderia afirmar, contudo, que a *constituent diplomacy* seria uma ameaça efetiva à democracia federativa.

Ao se analisar a atuação paradiplomática norte-americana, verifica-se essa dimensão conflituosa ressaltada por Kincaid (1990), uma vez que não se vislumbram somente atividades que cooperam com a política externa desenvolvida pelo governo central, mas também atividades que se contrapõem à esta política, ao passo em que os estados buscam um engajamento pautado na afirmação de seus interesses. Isso se deve ao histórico e ao modelo de federalismo adotado pelo país, que serão abordados em seções específicas deste trabalho.

Keating (1999), em seu estudo sobre a paradiplomacia, elenca três tipos de motivações para o engajamento internacional dos governos não centrais, quais sejam: econômicas, políticas e culturais. No plano da economia, a inserção internacional remete à busca de mercados, investimentos e novas tecnologias. Para além da promoção de investimentos, há uma busca por parte das regiões de internacionalização de suas economias, de forma a desenvolver as firmas locais e mercados. Quanto às motivações políticas, as regiões com aspirações nacionalistas buscam reconhecimento e legitimidade, enquanto a projeção internacional também pode auxiliar na construção da legitimidade interna, a partir da demonstração de líderes locais em contextos internacionais. Nas regiões em que não há movimentos nacionalistas, as motivações estão relacionadas ao uso da arena internacional como plataforma da construção da região no âmbito interno, além da projeção dos próprios políticos regionais. Por fim, quanto às motivações culturais, observa-se a busca por recursos e apoio através do estreitamento de relações com governos em que há culturas e identidades semelhantes.

Para Soldatos (1990), há duas vertentes – doméstica e externa – que definem as principais causas para a ação paradiplomática. Consistem em determinantes domésticos para a ação internacional: a segmentação objetiva de uma unidade federativa a partir de características distintas, que levam a conflitos de interesse entre tais comunidades e o governo central, conduzindo a uma ação externa visando uma maior autonomia; a ineficiência dos governos centrais, que levam os governos não-centrais ao engajamento internacional com o intuito de reduzir suas dificuldades e limitação de recursos através de parcerias no âmbito externo; a ausência de instituições federais centrais capazes de representar de forma efetiva os interesses dos governos não-centrais; e o destaque a temáticas de *low politics* que permitem que as unidades subnacionais dotadas de competências constitucionais defendam seus interesses no âmbito externo.

Por sua vez, consistem em determinantes externos: o crescimento da economia mundial, aliada à interdependência entre as sociedades industriais mais avançadas, que permitem o estabelecimento de relações diretas com atores internacionais para promoverem seus interesses; o envolvimento de atores externos que buscam encorajar o estabelecimento de relações paradiplomáticas; e a interdependência regional, que está relacionada à localização, à interdependência ambiental, às afinidades culturais e à interdependência econômica, que são relevantes para a atuação internacional (SOLDATOS, 1990).

Hocking (1999), por sua vez, argumenta que se mostra evidente, no marco político inicial, que os objetivos de promoção do comércio e atração de investimentos são fatores centrais para a compreensão da presença crescente de governos não-centrais, visto que as forças econômicas mundiais passaram a afetar tais fatores de forma direta.

O que se mostra como fenômeno novo, no entanto, para Soldatos (1990) não consiste apenas nas atividades internacionais das unidades subnacionais, embora seja possível verificar uma maior erosão das prerrogativas dos Estados soberanos no âmbito internacional, bem como no processo de formulação da política externa desde as décadas de 1960 e 1970; mas sim, em termos qualitativos, na medida em que as atividades internacionais desempenhadas pelos governos não-centrais assumem um caráter mais autônomo, através da criação de canais de financiamento próprios na busca pelo alcance de objetivos próprios. Em termos quantitativos, ainda, observa-se uma aceleração do processo, em um contexto de maior amplitude.

Ademais, há que se destacar a extensão da Paradiplomacia, no sentido de que abrange, atualmente, não somente os governos subnacionais dos países desenvolvidos, mas também dos países emergentes, uma vez que ambos reagem aos fluxos globais, através da participação em

coalisões internacionais, ou do estabelecimento de escritórios de promoção comercial ao redor do mundo, por exemplo (BUENO, 2010).

Keating (1999) argumenta que as estratégias adotadas pelas regiões em suas relações internacionais são moldadas pelas motivações, sejam elas econômicas, políticas ou culturais, e pelas oportunidades estruturais. A Paradiplomacia, por sua vez, não seria o mesmo que a diplomacia convencional do Estado, que diz respeito à busca de um interesse estatal definido na arena internacional. Na verdade, seria mais específica em termos funcionais e em seu alvo, frequentemente oportunista e experimental. Para o autor, há uma forte lógica funcional na atividade internacional das unidades subnacionais, e é notável a forma como tal atividade se expandiu com a globalização, bem como a partir da necessidade das regiões em operar no mercado global. Contudo, em tais atividades as considerações políticas desempenham o papel principal nas decisões de estratégia e iniciativas.

Matsumoto (2011) aponta que a defesa dos interesses locais realizada pelos governos subnacionais se dá através do uso de diferentes arenas internacionais. Uma delas se constitui em negociações intergovernamentais, de modo que os governos subnacionais se relacionam com organizações internacionais e regimes internacionais; ao passo que a outra se constitui em uma arena transnacional, a partir da interação dos governos subnacionais com outros governos subnacionais ou com outros atores não-estatais.

Acerca da dimensão geopolítica da Paradiplomacia, Duchacek (1990) propõe uma categorização em três linhas de negociação que caracterizam o fenômeno: 1) paradiplomacia regional transfronteiriça; 2) contatos paradiplomáticos transregionais ou macrorregionais; e 3) paradiplomacia global. Essa categorização é relevante para este trabalho, pois, como se verificará posteriormente, o engajamento internacional dos governos estaduais norte-americanos na temática de mudanças climáticas se verifica a partir dessas três linhas de negociações propostas.

A paradiplomacia regional transfronteiriça se constitui a partir de contatos transfronteiriços institucionais, formais, e, sobretudo, informais, que são condicionados predominantemente pela proximidade geográfica e conseqüente similaridade com a natureza dos problemas comuns e possíveis soluções. A paradiplomacia transregional consiste nas conexões e negociações realizadas entre governos não centrais que não são vizinhos, mas cujos governos centrais aos quais pertencem são. Já a paradiplomacia global diz respeito a contatos político-funcionais com nações distantes, que trazem contatos entre governos não centrais não

só com centros comerciais, industriais ou culturais em outros continentes, mas também com ramos ou agências de governos nacionais estrangeiros (DUCHACEK, 1990).

Ademais, destacam-se as dificuldades enfrentadas pelos Estados na regulação, imposição de limites ou constrangimentos à atuação internacional de governos subnacionais. Cornago (2010) indica que, contemporaneamente, a regulação legal e a política da diplomacia, como qualquer outro esforço regulatório, é um processo contencioso, no qual o desígnio inicial dos Estados deve levar em conta não só as dinâmicas de funcionamento global, mas também as mudanças nas necessidades de legitimação. Diante disso, a força real por trás da normatização da diplomacia infraestatal é a pressão penetrante exercida pela nova economia política global e suas forças transformadoras.

Costa (2013) alerta para o fato de que, embora tenha havido uma grande proliferação de trabalhos sobre a paradiplomacia, não houve grande enfoque na análise da relação entre o governo central e os governos subnacionais. Isso porque parte dos estudos se concentrou em discussões teóricas sobre a paradiplomacia e sua importância para o campo de estudos das Relações Internacionais, ao passo que outro grupo de estudiosos voltou-se para a descrição das atividades internacionais executadas pelos governos estaduais e municipais, com o intuito de inserir o debate na disciplina de Relações Internacionais. Um terceiro grupo, por sua vez, se dedicou a explorar a política externa do governo central com base nas contribuições dos atores subnacionais, sob uma ótica de cooperação e complementariedade. O que não se observa, contudo, são muitos trabalhos explorando a relação de tensão entre as duas dimensões distintas, bem como os elementos do conflito ou competição entre os governos centrais e as unidades subnacionais.

A literatura inicial da Paradiplomacia trata da desconfiança do Estado diante da inserção internacional das unidades subnacionais (DUCHACEK, 1990; HOCKING, 1993; KINCAID, 1990; SOLDATOS, 1990). Em um primeiro momento, a atuação internacional dos governos subnacionais não teria sido bem vista pelo Estado Nacional, uma vez que a atuação internacional de unidades subnacionais aparenta ser conflitante com as noções de soberania nacional e do regime federativo (MIKLOS, 2010).

Não há, contudo, consenso acerca de um caráter conflitivo estrutural, permitindo que o questionamento se voltasse para a possibilidade de cooperação e coordenação, em detrimento de conflitos e tensionamentos como características intrínsecas ao fenômeno. Alguns autores enxergam o engajamento internacional de unidades subnacionais como uma estratégia necessariamente conflituosa, que tensiona o relacionamento entre o governo central e o governo

não-central. Por outro lado, a maioria dos autores percebem (SOLDATOS, 1990; KINCAID, 1990) a inserção internacional de forma positiva, vislumbrando possibilidades de cooperação e coordenação, de modo que os momentos de tensão seriam conjunturais, e não estruturais (MIKLOS, 2010).

Soldatos (1990) argumenta que por tratar de assuntos de *lowpolitics*, a atuação internacional dos governos subnacionais não promove constrangimentos ao governo central, devendo ser vista como oportunidade. Kincaid (1990) admite a possibilidade de um caráter conflituoso da paradiplomacia, mas adverte que seriam raros os casos de uma ameaça concreta.

Duchacek (1990) apresenta, então, a definição de protodiplomacia como forma de designar atividades conflituosas, que apresentam um caráter essencialmente separatista, consideradas como ilegítimas e perigosas para a integridade do Estado.

Desse modo, o caráter conflituoso de algumas atividades desempenhadas pelos governos subnacionais com a política externa do governo central carece de tipologias, mas merece destaque a partir da observação de atividades específicas dos governos subnacionais que promovem tensionamentos.

No caso norte-americano, no que tange à governança das mudanças climáticas, tal caráter conflituoso é perceptível, na medida em que diversas ações internacionais dos governos subnacionais divergem do direcionamento político estabelecido pelo governo central.

Ainda que haja o referido caráter conflituoso em algumas ações internacionais dos governos estaduais norte-americanos, cabe destacar aqui a relevância do campo de estudos para o desenvolvimento deste trabalho. A Paradiplomacia como teoria-base permite que se analise o engajamento internacional dos atores subnacionais a partir de motivações próprias, com o enfoque da análise para esse núcleo de governo. Ainda que as teorias acerca da governança ou o transnacionalismo agreguem contribuições para as razões pelas quais diversos atores busquem suprir suas demandas na arena internacional (SETZER, 2013), a Paradiplomacia se encarrega do estudo próprio dos níveis inferiores de governo e é, portanto, a base para a compreensão do engajamento internacional dos estados norte-americanos.

1.3. O engajamento internacional dos estados norte-americanos

A atuação internacional dos governos estaduais norte-americanos se constitui a partir da busca pela promoção de seus interesses no âmbito externo. Ao analisar este processo, Kline (1983, p.2) propõe que

International economic forces had penetrated to a level where state-governments interests were affected and where the states possess significant authority over legal or regulatory matters such as corporate chartering, land use, insurance and banking, the environment, government purchases, labor relations, civil rights, and policy powers. Global interdependence thus provided both a motivation and a method for state-government actors to become involved in international economic issues.

O governo federal não é mais um ator unitário no que se refere aos assuntos internacionais norte-americanos, uma vez que as crescentes atividades internacionais dos governos estaduais e as implicações de longo alcance dos acordos por eles realizados modificaram a natureza da interação entre os estados e o governo federal nas relações internacionais (SAGER, 1998). Palumbo (1960, p. 31) afirma que “the essential reason for this participation by the states is the fact that a rigidly valid separation between ‘domestic’ and ‘foreign’ relations is not possible”.

Nessa perspectiva, Whatley (2003, p. 3) argumenta que

Although states don’t have a foreign policy, they do have a foreign profile. In a global economy, no jurisdiction is immune from the impact of international events. [...] While international engagement remains a small aspect of state attention, states have responded to their growing international interests by investing in a wide array of international activities, including trade and investment programs, cross-border cooperation efforts, international education initiatives, and a broad range of partnerships with counterparts around the globe.

Nos Estados Unidos, pode se falar em uma sensibilização dos governos estaduais aos impactos globais desde o século XX. Segundo Kline (1983), alguns episódios de envolvimento dos governos estaduais em assuntos internacionais puderam ser observados no período anterior à Guerra Civil, que ocorreu entre 1861 e 1865. Tal envolvimento se deu em face à ausência de mecanismos nacionais capazes de impedir tais atividades, que consistiam em potencial fonte de conflito com o posicionamento e compromissos assumidos pelo governo nacional.

Após a Guerra Civil, contudo, houve o estabelecimento da supremacia do governo federal sobre os estados, conferindo um novo caráter ao envolvimento internacional dos governos estaduais. Essa nova forma de atuação esteve intimamente ligada ao surgimento da instituição estadual *National Governors Association* (NGA)² em 1908 (BUENO, 2010).

²A *National Governors’ Association* é atualmente uma das mais influentes organizações políticas que atuam em Washington, com importante papel nos Estados Unidos, contando com membros de todos os estados norte-americanos (BUENO, 2010).

Graças a seu papel aglutinador e ao fato de reunir as mais altas autoridades políticas do poder executivo estadual, a NGA e seus regulares encontros anuais passaram a servir como fórum privilegiado para o debate dos principais assuntos internacionais, afetando os governos estaduais dos Estados Unidos (BUENO, 2010, pp. 110-111).

Após o surgimento da referida organização, foi notável a procura por parte dos governos estaduais por uma maior autonomia em relação ao governo federal, que esteve, contudo, associada a uma opção por um não envolvimento direto com assuntos entendidos como de competência do governo federal, como, por exemplo, a política externa (BUENO, 2010).

Bueno (2010) considera uma mudança de orientação no período de 1939 a 1970, quando se nota um maior envolvimento direto dos governos estaduais e da NGA em assuntos internacionais, sobretudo no campo da segurança.

No período de 1939 a 1970, a agenda internacional dos governos estaduais americanos, ainda que nitidamente securitizada, era bastante ativa e até mesmo reconhecida pelo governo nacional dos Estados Unidos. A ratificação da Carta da ONU, a corrida nuclear, o papel das universidades estaduais na disputa com a URSS pela ditadura científica, a crise dos mísseis, a política externa americana de contenção do comunismo na América Latina e a Guerra do Vietnã foram alguns dos assuntos de dimensão internacional que ocuparam lugar de realce nas pautas dos encontros anuais da National Governors' Association e receberam grande atenção por parte dos estados (BUENO, 2010, pp. 152-153).

A partir da década de 1970 observa-se uma nova agenda internacional dos estados norte-americanos, pautada por uma exposição significativa dos Estados Unidos aos efeitos da interdependência econômica crescente (BUENO, 2010). Kline (1983) aponta para importantes modificações institucionais já na década de 1970, que possibilitaram a criação e adaptação de programas estaduais e interestaduais direcionados aos negócios internacionais, oferecendo respostas à exposição dos governos estaduais às forças econômicas globais.

Bueno (2010) argumenta que o envolvimento dos governos estaduais com a economia internacional se deu pelo estabelecimento de relações transnacionais, através de avanços qualitativos e quantitativos de suas redes de instituições e práticas ligadas à promoção de negócios internacionais, bem como por esforços para influenciar a política externa econômica desenvolvida pelo governo nacional.

Para além dos escritórios no exterior, tendência que se observa já na década de 1970, os governos estaduais possuíam diversos programas e atividades econômicas especificamente voltadas para a esfera internacional (BUENO, 2010).

A agenda dos estados norte-americanos no pós-Guerra Fria marca o início de uma nova tendência, que se estende até os dias de hoje, de engajamento internacional pautado em uma natureza multidimensional, que abrange diversas áreas e temáticas (BUENO, 2010).

O pico da trajetória ascendente foi atingido a partir da década de 1990, fazendo com que, desde então, o engajamento internacional dos estados americanos seja a um só tempo, reflexo e componente da fase mais recente da globalização contemporânea (BUENO, 2014, p.1).

Ao interpretarmos o histórico apresentado, é possível questionarmos as motivações que levaram os estados norte-americanos a se engajarem internacionalmente. Prado (2013) nos oferece uma importante contribuição ao alertar para os campos da política e economia.

No âmbito econômico, destacam-se dois cenários importantes: o da interdependência econômica, já destacado por Bueno (2010), aliado à redução das contribuições federais aos estados no final da década de 1960, que impulsionaram os estados na busca de recursos e investimentos (PRADO, 2013).

Quanto ao aspecto político, Prado (2013) destaca os processos de descentralização do poder, que transferiram aos governos subnacionais importantes funções, aliados a criação de instituições articuladoras da concretização dos interesses estaduais no âmbito externo e interno, tais como a própria NGA e o *Council of States Governments* (CSG).

Whatley (2003) traz como uma das motivações para o engajamento internacional dos estados norte-americanos a cooperação transfronteiriça. Para o autor, vários desafios de política doméstica enfrentados por estados em regiões de fronteiras, incluindo questões de gestão de meio-ambiente e planejamento de infraestrutura, são direcionados de forma efetiva somente com o trabalho conjunto com o Canadá e o México. Desse modo, diversas atividades internacionais dos estados fronteiriços se devem à sua posição geográfica.

As motivações especificamente voltadas para o engajamento internacional e formação de coalizões na temática das mudanças climáticas, que são objeto deste trabalho, serão analisadas em uma seção específica.

Por fim, no que tange à trajetória do envolvimento internacional dos governos estaduais norte-americanos, é importante considerar as características que permeiam a paradiplomacia contemporânea.

Bueno (2010, p. 240) argumenta que “o intenso e direto envolvimento dos governadores dos estados com a esfera internacional é uma das características mais marcantes e uma das mais evidentes tendências contemporâneas da paradiplomacia estadual americana”. O autor também destaca o estabelecimento de escritórios estaduais no exterior, responsáveis por conferirem um maior grau de representação dos interesses externos dos atores subnacionais, principalmente econômicos; bem como o crescente e significativo número de missões internacionais de governadores norte-americanos. Ademais, os programas e atividades estaduais voltados para o âmbito internacional são característicos do engajamento internacional dos governos estaduais norte-americanos.

No âmbito deste trabalho, considera-se importante a formação de coalizões entre estados, e com governos estaduais de outros países, para a implementação de políticas definidas na arena internacional de mitigação dos danos causados pelas mudanças climáticas, bem como o papel dos governadores nesse viés característico da governança das mudanças climáticas nos Estados Unidos.

1.3.1 Limites e possibilidades para a atuação internacional dos estados norte-americanos

O estudo sobre o envolvimento dos estados norte-americanos no cenário internacional passa necessariamente pelo estudo do modelo federalista utilizado no país, na medida em que permite uma compreensão sobre a repartição de competências dentro de um Estado, de modo que, então, torna-se possível analisar os limites e as possibilidades constitucionais que permeiam o engajamento internacional dos estados norte-americanos. Nesse sentido,

Lenta e gradualmente, uma permuta de poderes entre o órgão central e os periféricos tem avançado sob inúmeros debates e críticas, modificações, visto que tal forma de Estado caracteriza-se pela dinâmica qual pode assumir (SANTOS, ANDRADE, 2008, p.4).

Apesar das divergências de posicionamento acerca do surgimento do modelo federalista nos Estados Unidos, o que se nota é que o federalismo adotado pelos Estados Unidos “acabou por balizar o que seria o modelo dual adotado pelos outros países que iriam, no futuro, adotar o federalismo liberal” (FILHO, 2009, p. 194).

O Pacto Federativo se assenta sob dois princípios importantes: no princípio da participação, pelo qual o estado-membro se constitui como ente ativo na elaboração da vontade política da organização federal; e no princípio da autonomia, que confere liberdade para a

organização dos estados-membros a partir de suas competências, observadas as normas previstas no texto constitucional (SANTOS, ANDRADE, 2008).

No caso norte-americano, contudo, há uma peculiaridade no que tange à política internacional: o relacionamento entre os governos estaduais e o governo central pode ser cooperativo ou conflituoso. Para Sager (1998, p.301), “conflict and cooperation can and do exist simultaneously”.

Prado (2013, p. 17) argumenta que “as tensões identificadas entre os estados e o governo federal no campo da política internacional possuem raízes históricas que solidificaram a construção deste desenho institucional específico”.

Após sua independência em 1776, as Treze Colônias se organizaram em uma Confederação. Isso significou que os treze estados estavam dotados de soberania, alertando Prado (2013) para suas preocupações com a manutenção da independência a fim de evitar uma relação de subordinação. Este receio se deu como reflexo do próprio processo de independência, na medida em que os estados não buscavam trocar um governo central por outro, encontrando maior aceitação em uma Confederação. Para Costa (2012, p.219),

As confederações eram caracterizadas como uma forma de união de Estados, com a ausência de um poder político único centralizado [...]. As atividades das confederações encontravam-se no âmbito externo, e não em sentido interno. A União, que expressava o poder centralizado, não devia ser investida de todo o poder de elaborar e fazer executar as leis, ficando sua jurisdição limitada a determinados assuntos, que tratavam de todos os membros da república. Os Estados-Membros podiam exercer sua autoridade sobre os assuntos que lhes dissessem respeito com exclusividade, conservando sua competência e atuação.

Entretanto, a Confederação se mostrou insuficiente para a manutenção da união das antigas Treze Colônias (COSTA, 2012). Ainda que a Confederação se mostrasse sólida, sua realidade era bastante distinta, na medida em que as reuniões eram esporádicas, ao passo que ao Congresso eram atribuídas questões limitadas à guerra, celebração de tratados e assuntos externos (FILHO, 2009).

Prado (2013) aponta como principal causa dos problemas verificados pela Confederação a ausência de um governo centralizado com competências voltadas para a regulação das atividades estaduais. Costa (2012) argumenta que os *Articles of Confederation* não estabeleceram sanções quando da desobediência das leis, afastando dos estados as punições pelo descumprimento do ordenamento jurídico.

A Confederação rumava para um insucesso tendo em vista que os Estados mantinham a sua soberania interpretando que tal conduta fortalecia a independência e a liberdade adquirida assim como a possibilidade de dissolução do vínculo pelo exercício do [...] direito de secessão (FILHO, 2009, p.187).

De acordo com Prado (2013), foram três as principais limitações que se constituíram como dificuldades para a Confederação: limitação ao poder central, limitação na regulação do comércio e limitação na estrutura institucional.

Como mencionado, existiam grandes limitações ao governo central, o que dificultou a coordenação do ente central sobre as ações estaduais, assim como a aplicação de suas decisões, na medida em que a aprovação destas dependia de um quórum de 2/3 do total de estados, ou seja, 9 estados (PRADO, 2013).

Ademais, ainda que as atribuições relativas às relações exteriores fossem do governo nacional, não foi definida uma figura representativa dos Estados Unidos, uma vez que os *Articles of Confederation* não determinaram um representante do Poder Executivo. Na ausência de um representante, os estados acabavam por atuar individualmente no âmbito internacional, o que levou a um cenário ainda mais conflituoso, sobretudo na temática do comércio exterior (PRADO, 2013).

Prado (2013) também alerta para a inexistência de tribunais de jurisdição administrados pelo governo central, que levavam à proibição de ações federais pelos estados de acordo com seus próprios critérios, uma vez que, em conformidade com os *Articles of Confederation*, o Poder Judiciário era controlado pelos governos estaduais.

No que diz respeito às limitações econômicas, Prado (2013) ressalta que ainda que o governo central não detivesse o poder de regulação do comércio, imposição de tarifas e impostos aos estados, havia nos *Articles of Confederation* limitações à atuação unilateral no comércio exterior através de tarifas e regulações dos estados. Entretanto, isso não impediu que na prática os governos estaduais agissem unilateralmente e estabelecessem acordos bilaterais, uma vez que o Congresso não tinha mecanismos de constrangimento aos estados para o cumprimento de suas decisões.

Um outro tema controvertido diz respeito aos problemas de arrecadação federal, que se agravaram ainda mais com a dívida obtida pelo governo com a Guerra da Independência e com as dificuldades dos estados endividados em transferirem recursos para a União. Posto que inexistia um mecanismo de controle pelo Congresso, os estados acabavam por contribuir em

conformidade com seus próprios interesses, o que levou a um maior enfraquecimento do governo central (PRADO, 2013).

Por fim, temos as limitações institucionais, relacionadas à estrutura delineada pelos *Articles of Confederation*, que dificultava as alterações no modelo da Confederação. Prado (2013) alerta para o fato de que alterações no texto constitucional somente poderiam ser realizadas com a aprovação de todos os estados, ao passo que se solidificava uma divergência entre os chamados *large states* - com um maior número de habitantes - e os *small states*, posto que cada estado tinha direito a um voto nas decisões da Assembleia do Congresso, e os *large states* defendiam a proporcionalidade de votos no Congresso.

Essas dificuldades apresentadas pelo vínculo da Confederação acabaram por iniciar uma grande discussão acerca do sentido, da finalidade da Confederação. Foi dessa forma que se desenvolveu o federalismo americano, isto é, mediante acordos e conflitos, declarações e convenções resultando em três correntes deste processo: nacionalista de Alexandre Hamilton; federalista e unionistas. Em meio a tais discussões e discursos, ganha destaque os artigos de Madison, Jay e Hamilton onde se verificavam alternativas para os entraves vividos pela Confederação (FILHO, 2009, p. 187).

O argumento dos federalistas baseava-se na noção de que havia a necessidade de fortalecimento das relações internacionais, de modo que a noção de soberania deveria ser vista não só pelo povo americano, mas também pelos povos com os quais os americanos se relacionavam (FILHO, 2009).

Hamilton, Madison e Jay afirmavam que seria muito mais seguro para os americanos viver diante das regras do federalismo em face ao ideal de liberdade tão fortemente caracterizado por aquele povo. Ressaltavam as relações existentes entre os norte-americanos e as chamadas nações marítimas que, em determinado momento, poderiam decidir por afrontar a soberania americana. Assim, concluíam que a paz com tais Estados, ou até mesmo a guerra, seria negociada de forma mais célere e simples com a força da união dos treze Estados, através de um único governo central (FILHO, 2009, p. 188).

Prado (2013) argumenta que através da Convenção Constitucional da Filadélfia em 1787 inaugura-se um novo momento na história dos Estados Unidos, após a adoção do federalismo moderno, com o abandono do sistema confederativo e a conseguinte ratificação da nova proposta constitucional.

A grande invenção norte-americana foi justamente a federação, que tinha como característica essencial que os estados-membros não possuíam soberania

externa e, quanto à soberania interna, se achavam sujeitos a um poder único, que era o poder federal. Conservavam apenas a autonomia assegurada a sua esfera de competência constitucional, e assim, o Estado federal tinha superioridade legislativa sobre os Estados federados (COSTA, 2012, p.202).

Por fim, importante destacar a contribuição de Kincaid (2011), que ressalta a importância da Constituição como elemento unificador no federalismo, na medida em que através dela se verificam os motivos para a reunião dos estados, seus termos, estruturas de governo, funções de seus distintos níveis e formas de alocação do poder.

Dentre os estudos acerca do federalismo, podemos destacar duas teorias importantes: a do federalismo dual e a do federalismo cooperativo (FERNANDES, 2018). Prado (2013) argumenta que o padrão de relacionamento ora cooperativo, ora conflituoso, entre os governos estaduais e o governo central na esfera internacional se deve à presença de características de ambos os modelos no federalismo norte-americano. Desse modo, a compreensão dessa classificação é importante para que se entendam as interações entre as diferentes esferas de governo.

O federalismo pode ser intitulado como dual (clássico) ou de cooperação (cooperativo ou neoclássico). O federalismo dual trabalha com uma repartição de competências privativas entre os entes federados, que, assim, vão atuar em esferas distintas, separadas e independentes, não havendo cooperação ou mesmo colaboração recíproca. O federalismo cooperativo, que é fruto do Estado social e do paradigma do constitucionalismo social, caracteriza-se pela busca de colaboração recíproca através da possibilidade de atuação comum ou concorrente entre os poderes central e regional (FERNANDES, 2018, pp. 929-930).

Prado (2013), retomando Zimmerman (2001), argumenta que ainda que se reconheça o federalismo cooperativo como arranjo atualmente estabelecido, não se pode dar como certa a negação completa da existência do federalismo dual. Isso porque, considerando-se o histórico norte-americano, verificam-se contestações de autoridade jurisdicional entre os níveis de governo, uma vez que ao se adotar o modelo federalista, buscou-se o equilíbrio dos interesses entre aqueles que defendiam a autonomia dos estados e aqueles que advogavam por uma maior centralização de poder no governo central.

Dado o caráter cooperativo, mas também conflituoso do relacionamento entre o governo federal e os governos estaduais, verifica-se a presença de características do modelo dual e cooperativo, alertando Prado (2013, p. 78) que “as discussões envolvendo a autonomia entre

estados e o governo federal se mantêm na vida política norte-americana e devem ser entendidas como a essência do modelo federalista adotado pelo país”.

Cumpram então compreender de que modo as determinações constitucionais, organizadas a partir da forma de Estado federalista, corroboram para as competências dos governos estaduais e seu papel para a atuação na política internacional.

No que se refere ao aspecto constitucional da autonomia dos estados norte-americanos para a atuação internacional, há diferentes interpretações quanto aos limites dessa atuação, o que se deve ao próprio tratamento dado ao tema pela Constituição. Embora esta preveja expressamente o papel exclusivo do governo federal nos assuntos internacionais, tais limitações não impediram que os estados aumentassem sua relevância e influência política nas relações internacionais (SAGER, 1998).

O debate acerca dos limites e possibilidades está relacionado ao modelo federalista adotado pelos Estados Unidos, cuja fundação se deu em meio a debates acerca da amplificação de poderes do governo federal e da garantia de autonomia dos estados.

Os desenhos constitucional e institucional, reflexos deste modelo, estabelecem que o governo federal e os estados possuem poderes concorrentes em temas relacionados às relações exteriores (PRADO, 2013). Nessa perspectiva, os limites e as possibilidades de atuação internacional dos estados são difíceis de serem precisamente especificados, uma vez que a Constituição norte-americana é vaga sobre grande parte dos limites e extensões do poder dos estados, além do fato de não conter uma lista simultânea de poderes federais e estaduais (KINCAID, 1999; PRADO, 2013).

A literatura apresenta duas principais correntes acerca da condução das relações exteriores. Uma primeira corrente entende que o governo federal possui domínio exclusivo das relações internacionais, com base na interpretação de que a Constituição delegou ao governo federal a competência para a condução das relações exteriores e não confere clara autonomia aos estados para atuarem internacionalmente, considerando-se restrições quanto ao estabelecimento de acordos, tratados ou, ainda, ações no exterior (PRADO, 2013).

Por outro lado, a supremacia do Estado na atuação internacional é questionada por uma segunda corrente ao interpretar a Constituição. A partir de uma abordagem liberal, o texto constitucional não traz mecanismos que proíbem de forma total a atividade internacional dos estados e governos locais (PRADO, 2013).

Henkin (2002) afirma que embora o documento constitucional deposite importantes poderes relativos a assuntos internacionais em ramos do governo federal, negando, inclusive,

explicitamente alguns assuntos internacionais aos estados, diversos poderes também não são mencionados, o que remete às lacunas do próprio documento.

Segundo Kincaid (1999), a Constituição norte-americana claramente delega competências internacionais para o governo federal, e embora não delegue tais poderes para os estados, também não os nega. Ao passo que a Constituição norte-americana estabelece a personalidade internacional dos Estados Unidos e concede ao governo federal os poderes suficientes para a condução de assuntos internacionais, autorizando o Estado a se posicionar internacionalmente de forma única, e para se envolver em guerras; tal documento não priva os estados, ou governos locais, de todas as competências internacionais, nem mesmo nega a eles a possibilidade de engajamento na política externa.

Por sua vez, Palumbo (1960) apresenta três principais limitações à atuação dos estados: em primeiro lugar, a concepção de um federalismo dual não seria aplicável às relações internacionais, nas quais não haveria participação dos estados; em segundo lugar, não há restrições ao poder do governo federal em assuntos internacionais por direitos privados; e, por fim, não há limitações à atuação do governo federal nesta esfera prevista na Constituição.

Contudo, não se rejeita a ideia de que os estados possuem força política ou prática na condução das relações internacionais. Isso se deve à estrutura federalista norte-americana, que permite a interferência dos estados sobre a extensão e o escopo do poder do governo federal na condução das relações exteriores (PALUMBO, 1960; PRADO, 2013).

Nessa perspectiva, uma vez que os estados possuem jurisdição sobre vários assuntos relevantes para as relações internacionais, eles acabam por limitar de forma efetiva o alcance do poder do governo federal e, por conseguinte, possuem importante papel nas relações internacionais dos Estados Unidos (PALUMBO, 1960). Em razão dessa repartição de competências é que se verificam as implicações do modelo federalista para o engajamento internacional dos governos estaduais (PRADO, 2013).

A Constituição norte-americana, por sua vez, confere ampla autoridade para os estados na regulação de fontes de energia e emissões (AMERICA'S PLEDGE, 2017), o que atribui aos governos estaduais o arbítrio em aspectos importantes na política climática.

Na medida em que há brechas constitucionais, compete à Suprema Corte norte-americana interpretar determinadas atividades estaduais, ponderando acerca de sua legitimidade. “É nesse contexto de base constitucional incerta que os estados atuam internacionalmente” (PRADO, 2013, p. 107).

1.3.2. A atuação internacional conflituosa dos estados norte-americanos

Inicialmente, cumpre ressaltar que o campo de estudos da Paradiplomacia é o marco teórico utilizado neste trabalho para a compreensão da atuação internacional dos governos estaduais, tendo em vista seu enfoque específico nas unidades subnacionais, e não somente em atores não-centrais.

Todavia, para explicar o caso norte-americano, tal teoria se encontra limitada, uma vez que não consegue absorver a complexidade da atuação internacional dos governos estaduais. Estes buscam um engajamento que, por diversas vezes, desafia e se opõe à política externa delineada pelo governo central. Ao longo do tempo, por sua vez, tal característica tem se demonstrado cada vez mais evidente, sobretudo na temática das mudanças climáticas no governo de Donald Trump, parte do objeto de estudo deste trabalho.

O conceito de protodiplomacia, que designa um “diplomactic preparatory work for a future secession and for international diplomatic recognition of such an occurrence” (DUCHACEK, 1988, p. 22), também não descreve as peculiaridades da atuação internacional dos governos estaduais que vai de encontro à política externa do governo federal.

Como o termo protodiplomacia se refere às ações de cunho separatista, não encontramos uma denominação capaz de enquadrar propriamente as atividades de caráter conflituoso, uma vez que a paradiplomacia norte-americana não apresenta um perfil estritamente cooperativo. De fato, não se trata de uma questão separatista, mas que está ligada à autonomia conferida aos estados, em face dos modelos federalista e constitucional dos Estados Unidos.

Nesse sentido, cumpre considerar de modo conjunto a literatura da paradiplomacia, na medida em que esta “apresentou importantes avanços no tratamento da atividade internacional de atores subnacionais ao analisar a natureza, motivações e características deste tipo de atividade” (PRADO, 2013, p. 15); bem como as noções do federalismo e constitucionalismo norte-americanos também apresentadas.

Assim, deve-se levar em conta as peculiaridades da atuação internacional dos estados norte-americanos, que agem ora de forma cooperativa, ora de forma conflituosa³, como é o caso das mudanças climáticas analisado neste trabalho.

³ Kincaid (2009, p. 31) aponta que “U.S. federalism has developed in a complex, multifaceted way that defies both simple description and linear projection”. Para o autor, uma das faces do federalismo dual norte-americano se mostra a partir de uma “continuing vitality of the constitutionally reserved powers of the states, which allow them to enact a wide range of domestic policies, as well as the federal government’s willingness to leave some space for independent state action in some policy fields otherwise occupied by the federal government [...] Indeed, one of the salient characteristics of U.S. state and local governments to day is a high level of policy activism and innovation (e.g., climate-change initiatives [...])” (p.11).

A variedade temática no envolvimento internacional dos governos estaduais norte-americanos, aliada ao perfil traçado pelo federalismo, importa em dois tipos de atividades internacionais dos estados: cooperativas e conflituosas.

From time to time, policy positions or actions taken by state and local governments clearly have been at variance with Washington's foreign policy priorities, and these discrepancies have the potential to damage both the conduct of foreign policy and international reputation of the United States (FRY, 1998, p. 96).

Essa característica da paradiplomacia⁴ norte-americana pode ser verificada em diversas temáticas, uma vez que os estados buscam fortemente ressaltar sua autonomia, além de deterem importantes competências organizacionais, o que, aliadas à sua sensibilidade às transformações constantes do cenário internacional, leva ao estabelecimento de políticas claramente contrárias à política externa delineada pelo governo federal dos Estados Unidos.

Dentre as atividades internacionais conflituosas com a política externa central norte-americana podemos citar as relacionadas à economia, imigração e mudanças climáticas. Assim, encontramos as questões de sanções econômicas, jurisdições-santuário e a formação de alianças para a implementação de políticas de mudanças climáticas, objeto de estudo deste trabalho, como afirmações da ideia de políticas que não assumem um viés cooperativo, mas que desafiam o governo central norte-americano.

A temática das sanções econômicas como uma face da paradiplomacia que desafia o governo federal norte-americano é trazida por Prado (2013), quando a autora analisa a face conflitua do relacionamento entre a União e os governos estaduais nos Estados Unidos.

Prado (2013) identifica que o envolvimento internacional dos governos locais e estaduais através da aplicação de sanções econômicas teve início no final da década de 1970, relacionadas ao movimento *anti-apartheid*. Com o fim do regime de segregação racial, as sanções econômicas se voltam para os países violadores de direitos humanos. Mais recentemente, tornaram-se alvos os países envolvidos com o terrorismo e aqueles que desenvolvem tecnologias para a construção de armas de destruição em massa.

No caso dos governos estaduais e locais as sanções econômicas são conduzidas de duas formas: 1) por medidas de compras seletivas ou leis contratuais que proíbem agências estaduais de estabelecerem contratos ou

⁴Nesse contexto é importante destacar as críticas ao termo paradiplomacia para designar as atividades conflituosas com a política externa do governo central.

negócios de compra de produtos ou serviços com empresas que fazem negócios com o país alvo da sanção; ou 2) pela aplicação de leis seletivas de investimentos proibindo agências estaduais de investir fundos públicos nessas companhias [...] (PRADO, 2013, p. 131).

Tais medidas, contudo, não receberam o aval do Congresso Nacional, e não corresponderam à postura adotada pelo governo central. Em análise da temática, a Suprema Corte norte-americana se posicionou de modo favorável ao governo nacional e à centralização da política internacional ao mesmo. Todavia, tais decisões são aplicadas em caráter *ad hoc*, sem que haja uma definição política. O Congresso Nacional, por sua vez, apresentou propostas para a regulação específica da temática, que não ocorreu, ao passo que sua atuação ocorre do modo mais reativo (PRADO, 2013).

Para Prado (2013), o que se pode observar a partir desse tipo de atividade internacional, é que ela se constitui a partir do desenho institucional norte-americano, que confere aos estados autonomia e poderes concorrentes ao governo central.

Por sua vez, no que diz respeito às cidade-santuário, nos referimos à temática da imigração nos Estados Unidos. Sabe-se que essa questão é bastante polêmica no país, uma vez que o mesmo historicamente atrai muitos imigrantes, tendo as políticas dos governos centrais se tornado cada vez mais restritivas.

Ampliando o conceito de proteção de refugiados, as cidades santuários se estenderam para jurisdições santuárias, na medida em que passaram a incluir as cidades, os condados e os próprios estados norte-americanos (BEVILACQUA, 2017).

Bevilacqua (2017) aponta para a grande projeção midiática a partir dos governos de George W. Bush e Barack Obama. Com a política fortemente contra a imigração, adotada pelo presidente Donald Trump, dentre as ações tomadas pelas jurisdições verifica-se a criação de políticas de combate às ordens da polícia federal imigratória e políticas de proteção ao imigrante, bem como batalhas judiciais entre as jurisdições e demais localidades nos Estados Unidos contra a política do governo federal. Houve, porém, também um movimento de abandono do *status* de santuário por parte de algumas jurisdições.

Por fim, destacamos as atividades estaduais norte-americanas contrárias a política de rejeição aos acordos multilaterais de mudanças climáticas executada pelo governo federal, que inclusive buscam alianças entre si e com governos estaduais de outros países para a implementação de políticas de mitigação dos problemas climáticos.

Essas atividades também demonstram um caráter conflituoso com a política externa dos Estados Unidos, principalmente na medida em que têm ganhado grande repercussão midiática.

Os governos estaduais norte-americanos têm sido vistos pela mídia e pela opinião popular como lideranças na temática das mudanças climáticas e sua atuação tem ganhado cada vez mais relevo, sobretudo após a saída do Acordo de Paris durante o governo de Donald Trump.

Assumir o papel de lideranças, preenchendo a lacuna de poder deixada pela União, é um dos objetivos dos governos estaduais através da formação de coalizões e de atividades que visam mitigar a problemática das mudanças climáticas, cuja atuação tem assumido maior amplitude e reconhecimento. A análise do engajamento internacional dos governos estaduais norte-americanos na temática das mudanças climáticas será objeto de estudo do próximo capítulo deste trabalho.

2. A ATUAÇÃO DOS ESTADOS NORTE-AMERICANOS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DA AGENDA DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS

Ao passo em que se desenvolvem os primeiros estudos acerca da atuação internacional de unidades subnacionais no campo da Paradiplomacia, emerge também a discussão envolvendo as mudanças climáticas como um problema a ser encarado a nível global.

Bodansky (2001, p.23) apresenta uma primeira onda de atividades internacionais voltadas para o meio ambiente na década de 1970, com a Conferência de Estocolmo de 1972, e a criação do UNEP - *United Nations Environment Programme*. Segundo o autor,

An earlier wave of international activity, culminating in the 1972 Stockholm Conference and the establishment several years later of the United Nations Environment Programme (UNEP), had tended to focus on local, acute, and relatively reversible forms of pollution – for example, oil spills and dumping of hazardous wastes at sea – by regulating particular pollutants.

No ano de 1979, com a Primeira Conferência do Clima, as mudanças climáticas são colocadas como questão ambiental global e de desenvolvimento, dando início a um período de enquadramento do problema até o ano de 1990. Neste primeiro momento, foram realizados diversos encontros-chave, que enviaram mensagens específicas a respeito da seriedade do problema das mudanças climáticas, metas iniciais a serem adotadas e ideias acerca das responsabilidades a serem compartilhadas pelos países (GUPTA, 2010).

Em 1985 surge o *Advisory Group on Greenhouse Gases*, que buscou tratar de questões político-científicas essenciais, ao passo que em 1988 o Programa Ambiental das Nações Unidas e a Organização Mundial Meteorológica criam o IPCC (*Intergovernmental Panel on Climate Change*). No ano de 1989 são realizadas conferências políticas de alto nível, culminando em 1990 com a Segunda Conferência do Clima, a divulgação do Primeiro Relatório de Avaliação do IPCC, bem como da Resolução da Assembleia Geral da ONU para lançar negociações climáticas (GUPTA, 2010).

O período inicial de 1979 a 1990, segundo Gupta (2010), se caracteriza pelo reconhecimento político de que as mudanças climáticas se constituem como um sério problema, bem como pela mobilização da comunidade de grandes e pequenos Estados para a discussão das questões de mudanças climáticas, seguida pela formação de coalizões entre os países. Além disso, ocorreu a articulação de ideias fundamentais sobre como as responsabilidades ligadas ao problema das mudanças climáticas seriam definidas e endereçadas, assim como uma articulação

de áreas-chaves para a mitigação - no âmbito energético, industrial, da agricultura e florestal; adaptação – uso de recursos e gestão da zona costeira; e cooperação tecnológica, econômica, legal, financeira e de divulgação ao público.

Bodansky (2001) argumenta que para os Estados Unidos, o desenvolvimento da questão das mudanças climáticas se deu ao final da década 1980:

As late as 1979, efforts by the organizers of the First World Climate Conference to attract participation by policy makers proved unsuccessful, and even in 1985, when a major workshop on climate change was held in Villach, Austria, the U.S government officials who participated went without specific instructions. However, by the late 1980s the U.S. Congress was holding frequent hearings on global warming. [...] The development of the climate change issue initially took place in the scientific arena as understanding of the greenhouse problem improved [...]. (BODANSKY, 2001, p. 24)

A segunda metade da década de 1980 representou um período de preocupação crescente com as questões ambientais globais, como redução da camada de ozônio, desmatamento, perda de biodiversidade, comércio internacional de resíduos perigosos e poluição dos oceanos. Em 1988, a onda de calor e a seca no verão norte-americano contribuíram com um grande impulso popular para os proponentes do aquecimento global (BODANSKY, 2001).

The year 1988 marked a watershed in the emergency of the climate change regime. Until 1988, the climate change issue had been dominated essentially by nongovernmental actors – primarily environmentally oriented scientists. Although some were employees, their actions did not reflect official national positions. In 1988, however, climate change emerged as a *intergovernmental* issue. The period from 1988 to 1990 was transitional: governments began to play a greater role, but nongovernmental actors still had considerable influence (BODANSKI, 2001, p. 28).

Entre 1991 e 1996, Gupta (2010) argumenta que se constitui um período de liderança articulada. Em 1992, na Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e Desenvolvimento, foi estabelecida a *United Nations Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC)⁵. A fim de negociar as regras e políticas de implementação da referida

⁵ A Convenção Quadro das Nações Unidas para Mudanças Climáticas (em inglês, UNFCCC), é um instrumento internacional que possui diferentes instituições em sua estrutura responsáveis pela perpetuação do regime de mudanças climáticas. Dentre elas, a Conferência das Partes (COP), o Secretariado, Mecanismos de Financiamento, Grupo de Especialistas (*Experts*), Órgão Subsidiário de Consulta Tecnológica e Científica (SBSTA) e Órgão Subsidiário para Implementação (SBI) (HENRIQUE, 2010). Para Bodansky (2001), a UNFCCC cria um processo de longo prazo capaz de proporcionar o diálogo, para além de exercer *enforcement*, ou ainda impor obrigações específicas às partes.

Convenção, ocorreu em 1995 a primeira Conferência das Partes (COP-1), que se prolonga até os dias atuais. Já em 1996, é divulgado o Segundo Relatório de Avaliação do IPCC.

Este período apresentou quatro características relevantes: a primeira correspondeu à decisão de que a temática de mudanças climáticas não poderia se restringir a órgãos hierarquicamente inferiores na ONU, devendo ser trabalhada em Assembleia Geral, de modo a garantir grande atenção global. Em segundo lugar, o otimismo pós-Guerra Fria acerca da abordagem dos problemas das mudanças climáticas possibilitou a adoção e ratificação da UNFCCC e a continuidade dos encontros do Comitê Intergovernamental de Negociação, culminando com a primeira COP. Como terceira característica, considera-se a adoção do paradigma da liderança – noção de que os países desenvolvidos deveriam auxiliar os países em desenvolvimento - como ideia operacional, e, para além disso, a indicação de meios para sua implementação. Por fim, uma última característica relevante consistiu no estabelecimento de diferenças formais entre países industrializados e países em desenvolvimento, baseadas na noção de redução de emissões nos países desenvolvidos e assistência àqueles que buscavam o desenvolvimento (GUPTA, 2010).

Entre 1997 e 2001 observa-se a prevalência de um novo discurso: liderança condicional. Destacam-se nesse período o Protocolo de Quioto, proposto em 1997, a divulgação do Terceiro Relatório do IPCC em 2000, a rejeição do Protocolo de Quioto pelos Estados Unidos em 2001, e a COP 7, também em 2001, na qual foram acordadas regras para a implementação do Acordo de Bonn e do Protocolo de Quioto (GUPTA, 2010).

Neste momento, Gupta (2010, p. 645) aponta para quatro tendências: 1) o fim do otimismo do pós-Guerra Fria em face das realidades econômicas e políticas; 2) o sério questionamento ao argumento de que os principais países em desenvolvimento deveriam excetuar-se temporariamente de ações significativas; 3) a evolução do paradigma da liderança para a liderança condicional, caracterizada por metas menores para países desenvolvidos e permissão para o alcance de metas através do investimento em outros países, bem como por recursos inadequados para assistência; 4) ocorreram desentendimentos e um endurecimento de posições dentro de várias coalizões de países.

O período de 2002 a 2007 configurou-se como uma competição de lideranças, na medida em que com a ausência dos Estados Unidos do protocolo de Quioto, coube à União Europeia impulsionar as discussões. Neste momento, os governos subnacionais dos países não participantes do protocolo de Quioto, como os Estados Unidos, tornaram-se mais ativos no engajamento para a implementação de políticas de mudanças climáticas. Destaque-se que

apenas no ano de 2005 o Protocolo de Quioto entrou em vigor, quando alcançou o mínimo de 55% de ratificações (FILHO, 2012; GUPTA 2010).

In this period, there was a strong trend to link climate change with development and development cooperation. Adaptation became a burning issue and there was considerable focus on promoting research into and trying to find means to fund adaptation. Forestry – an issue that was for long on the back burner was also put on the agenda. Market and non-market mechanisms to find solutions to this debate were identified. The search for alternative fuels also led to the identifications of biofuels as a possible solution, the development from some countries of sustainability criteria for biofuel use, and the development of a global market on biofuels. However, as biofuel production increased, food security was challenged, environmental pollution increased, and social problems multiplied (GUPTA, 2010, p.647).

Após o ano de 2008, houve um aumento de expectativas quanto à agenda de mudanças climáticas com a eleição do presidente Barack Obama nos Estados Unidos. Ao mesmo tempo, contudo, a crise financeira demandou a atenção total dos países. O discurso de liderança perdeu sua força, e ocorreu uma crise de confiança quanto à legitimidade científica das mudanças climáticas, após a divulgação pela mídia de erros de dados e e-mails dos cientistas do IPCC. A ONU, por sua vez, considerou as mudanças climáticas em termos de direitos humanos, afirmando em um relatório que “climate change will affect the rights of groups of individuals, displace them, and lead to enhanced security risks [...]” (GUPTA, 2010, p.650).

The 2009 UN Climate Conference in Copenhagen has often been described as a turning point for global climate politics. [...] The top-down universal approach to global climate governance, epitomized by the Kyoto Protocol’s legally binding targets and time-tables for emission reductions, was replaced by a much more decentralized climate policy architecture [...] (BÄCKSTRAND, KUYPER, LINNÉR E LOVBRAND, 2017, p. 561).

Dentre as COPs que se seguiram, apenas na 21ª Conferência das Partes da *United Nations Framework Convention on Climate Change* (UNFCCC), que ocorreu no ano de 2015, adotou-se um novo acordo, denominado Acordo de Paris, com o fim de consolidar a resposta global em face das mudanças climáticas, bem como de fortalecer as capacidades dos países para enfrentar os impactos advindos de tais mudanças (MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE, 2017).

O principal objetivo do Acordo de Paris⁶ consiste em reforçar a responsabilidade mundial diante das ameaças de mudanças globais a partir da manutenção da elevação da temperatura global em 2 graus Celsius abaixo dos níveis pré-industriais, além de propor esforços para que o aumento não ultrapasse 1,5 graus Celsius. No Acordo, as partes se comprometem com as chamadas *Nationally Determined Contributions* (NDCs), que dizem respeito às medidas domésticas específicas de redução de emissões até o ano de 2030 (UNFCCC, 2017).

2.1. A internalização das mudanças climáticas na agenda dos estados norte-americanos

Nos Estados Unidos, as questões ligadas ao aquecimento global e aos gases estufa ascenderam como uma questão para o Conselho de Política Doméstica no ano de 1976, como uma resposta da administração de Gerard Ford às preocupações levantadas pela União Soviética. Em 1987, Ronald Reagan assinou a primeira legislação Federal de Mudanças Climáticas – *Global Climate Protection Act* – que autorizou o Departamento de Estado a desenvolver abordagens voltadas para o aquecimento global, além de estabelecer uma força tarefa intergovernamental para desenvolver uma estratégia nacional (RABE, 2010).

Ao mesmo tempo, “a domestic path to policy exploration was also established in other national and subnational capitals and moved rapidly into the arena of international path” (RABE, 2010, p.4). O caminho de inovações políticas no âmbito das mudanças climáticas teve início no final da década de 1980, com a ascensão da temática na mídia e ao nível da política nacional, a partir de esforços para a criação de acordos nacionais e internacionais para a eliminação de clorofluorcarbonos, que inseriram as mudanças climáticas na agenda de diversos governos estaduais (RABE, 2002).

Entre o início e meados da década de 1990, os estados norte-americanos prosseguiram em trabalhos analíticos acerca das emissões de gases estufa e começaram a rever opções

⁶ “This Agreement, in enhancing the implementation of the Convention, including its objective, aims to strengthen the global response to the threat of climate change, in the context of sustainable development and efforts to eradicate poverty, including by: (a) Holding the increase in the global average temperature to well below 2°C above pre-industrial levels and pursuing efforts to limit the temperature increase to 1.5°C above pre-industrial levels, recognizing that this would significantly reduce the risks and impacts of climate change; (b) Increasing the ability to adapt to the adverse impacts of climate change and foster climate resilience and low greenhouse gas emissions development, in a manner that does not threaten food production; and (c) Making finance flows consistent with a pathway towards low greenhouse gas emissions and climate-resilient development. 2. This Agreement will be implemented to reflect equity and the principle of common but differentiated responsibilities and respective capabilities, in the light of different national circumstances” (ACORDO DE PARIS, 2015, p.3).

políticas futuras, combinando recursos de programas federais aos recursos estaduais para a subscrição de revisões detalhadas sobre as fontes de gases estufa e tendências de emissão dentre os estados, de modo individual. Tais análises proporcionaram fundamentos empíricos para as atividades políticas subsequentes, além de se constituírem como oportunidade para aproximar diversos constituintes e leva-los a considerar as mudanças climáticas como uma questão de política estadual. Nesse mesmo período, surgem redes formadas por estados, refletindo um pensamento coletivo dos estados sobre as questões de mudanças climáticas (RABE, 2002).

Entretanto, foi a partir das controvérsias que permearam o Protocolo de Quioto que um número significativo de estados norte-americanos intensificou suas atividades e inovações. A falha na ratificação do Protocolo de Quioto pelos Estados Unidos, seguida da rejeição formal em 2001 executada pelo governo Bush, demonstraram uma face de inação do governo central no âmbito das políticas climáticas internacionais. Tal inação, aliada às normas estabelecidas pela comunidade internacional, impulsionaram uma reação em grande escala dos governos estaduais. Até o ano de 2002, um terço dos governos estaduais norte-americanos teriam adotado políticas de redução de gases estufa relacionadas ao Protocolo de Quioto (EATMON, 2009; RABE, 2002).

A ausência de um posicionamento efetivo do governo central norte-americano em face das mudanças climáticas, através de sua rejeição ao multilateralismo, aliada à evolução da temática e de sua relevância para a comunidade internacional, levaram os governos subnacionais a reagirem internacionalmente, ainda que de forma contrária ao interesse do governo central.

Uma vez que possuem o arbítrio em aspectos importantes na política climática, em face da ampla autoridade conferida pela Constituição norte-americana aos estados para a regulação de fontes de energia e emissões (AMERICA'S PLEDGE, 2017), os estados norte-americanos têm buscado se posicionar como lideranças na governança climática para afirmar e reafirmar compromissos com a comunidade internacional.

A liderança das instâncias locais e regionais decorre tanto da ambição das agendas locais de mitigação, como também da maior capacidade institucional dos governos subnacionais em implementar essas políticas públicas. Tal dinâmica pode ainda ser complementar àquelas políticas definidas pelos governos nacionais ou pode, em alguns casos, questionar a posição negociadora assumida pelos governos federais e influenciar uma mudança de postura ou posição (FILHO, 2012, p. 58).

Ao buscarem competir pela posição de liderança na implementação de políticas de mudanças climáticas com o governo federal, os governos estaduais ocasionam um potencial conflito. Cumpre considerar também que, conforme Reis (2017) argumenta, o posicionamento de rejeição aos acordos internacionais pelos Estados Unidos reduz ainda mais a liderança do país na temática, trazendo como consequências um atraso na transição energética, perda na competitividade e descrédito internacional.

Rabe (2010, p.8) argumenta que

[...] climate policy development has already been quite active in the United States, albeit at the state and local levels rather than the federal. That reflects the unique political dynamics of recent federal institutions but also a time-honored pattern for bottom-up development of U.S. public policy. In fact, many of the most prominent policy tools under consideration around the world for possible reduction of greenhouse gas emissions have their origins in one or more U.S. states and in many instances have been adopted by many other states.

Em análise dos esforços dos Estados de forma coletiva, há pelo menos algum grau de desejo político na maior parte dos Estados Unidos em iniciar um caminho para o desenvolvimento de mudanças climáticas. Ademais, para a opinião pública, de acordo com o “National Survey of American Public Opinion on Climate Change” de 2008, tanto o governo central, como os governos estaduais, devem responder às mudanças climáticas através da implementação de políticas (RABE, 2010).

Segundo Rabe (2008, pp. 106-107)

The recent trend toward state-driven policy is not unprecedented in American Federalism. In many instances, early state policy engagement has provided models that were ultimately embraced as national policy by the federal government. [...] In some instances, states have taken the lead and essentially sustained policy leadership through multistate collaboration and the absence of federal engagement. [...] American climate policy is following the later pattern, with prolonged federal inability to construct policy, leaving substantial opportunity for state engagement and innovation. [...] Many states now possess a considerable body of climate policy expertise that may well rival or surpass federal institutions.

Rabe (2008, p. 107) alerta para fatores que convergem para posicionar os estados em papéis centrais no âmbito das políticas climáticas:

1- diversos estados moldaram os primeiros passos que teriam como efeito a redução de gases estufa conforme seus próprios interesses, o que explica a expansão do interesse dos Estados no desenvolvimento de tecnologias e ferramentas para a promoção de energias

renováveis, conservação de energia, bem como de experiências para uma economia com baixo uso de carbono. Ao menos a fim de promover o desenvolvimento econômico a longo prazo, praticamente todos os governos estaduais teriam aderido à noção de desenvolvimento de energias *homegrown*, o que resulta na exploração de ferramentas políticas capazes de atingir as respectivas metas, aliadas à redução das emissões de gases estufa;

2- um número crescente de estados teria começado a experimentar impactos significativos atribuíveis às mudanças climáticas, como tempestades violentas, incêndios florestais, migração de espécies ou secas prolongadas. Nesse contexto, busca-se uma resposta política que traz como cerne a redução de gases estufa;

3- alguns estados optaram conscientemente pela posição de *first movers*, atuando com o intuito de assumirem papéis de liderança nas políticas climáticas. Em alguns casos, os estados têm buscado estabelecer modelos capazes de influenciar seus vizinhos a segui-los e de posicioná-los como influenciadores de eventuais políticas federais;

4- as capitais estaduais têm se mostrado como áreas promissoras para o desenvolvimento de comunidades e redes de advocacia de políticas climáticas. Em várias instâncias, os primeiros esforços estaduais refletem a liderança de agências que trabalham com proteção do meio ambiente, energia e áreas ligadas a mudanças climáticas;

5- os estados se constituem em espaço para abordagens alternativas de formação política, incluindo aspectos como a democracia direta e litígios com as instituições federais.

É importante destacar nesse contexto a decisão da Suprema Corte em 2007 no caso *Massachusetts et. al v. U.S. Environmental Agency*, que determinou que os estados podem processar a Agência de Proteção Ambiental no caso de falha na regulamentação de gases estufa. Essa decisão indica que um grupo de estados é capaz de vencer uma batalha na corte contra uma agência governamental em termos de política de mudanças climáticas, e implicou em esforços multi-estaduais adicionais para o uso de cortes federais como mecanismo de desafio a decisões do setor privado e agências estatais acerca da temática de mudanças climáticas (RABE, 2008).

Em meio as iniciativas para a implementação de políticas de redução de poluentes e gases estufa em conformidade com os compromissos internacionais de mudanças climáticas, os governos estaduais assumiram uma estratégia de cooperação regional, através da formação de coalizões, como reação à ausência de liderança do governo central na temática. Segundo Engel (2006), uma abordagem de cooperação interestadual, por sua vez, constitui-se como uma estratégia mais efetiva para a redução de emissão de gases estufa.

Many of the more promising domestic climate initiatives today evolve regional cooperative behavior between states or between states and foreign governments. On the more formal end of the spectrum of interstate cooperation are situations where state politicians are working cooperatively with one another to frame and implement climate change mitigation goals (ENGEL, 2006, p. 66).

2.2. O regime internacional de mudanças climáticas

O regime internacional de mudanças climáticas é considerado neste trabalho como uma variável externa importante que explica o engajamento internacional dos governos estaduais, colocando-se como primeira motivação para tal atuação, na medida em que as características do regime incentivam e demandam a participação de distintos atores para a implementação das políticas definidas.

Por configurar-se como variável externa, não há capacidade de controle pelos atores subnacionais, que respondem às características do regime envolvendo-se na arena internacional para que aquele tenha efetividade.

Os Regimes Internacionais para a literatura tradicional das Relações Internacionais podem ser entendidos como um “conjunto de princípios, normas e regras implícitos ou explícitos e procedimentos de tomada de decisões de determinada área das relações internacionais em torno dos quais convergem as expectativas dos atores” (KRASNER, 2012, p. 94).

Os regimes, segundo Keohane (1982), trazem benefícios no sentido de facilitarem o provimento de estruturas que visam responsabilização legal para acordos, aumentando a quantidade de informação para os atores, além de proporcionarem redução dos custos de transação.

No que tange aos regimes internacionais ambientais, Viola (2002) traz a noção de duas concepções gerais: formal ou estrita, e substantiva ou ampla. Para ambas, os regimes são sistemas de regras determinadas em um tratado internacional, responsáveis por regular as ações de diversos atores na temática. A visão ampla, contudo, entende os regimes ambientais como um vetor tecnológico e cultural que se desenvolve em favor da proteção de um bem coletivo global.

Ou seja, o regime de mudança climática, segundo esta concepção, não se restringe aos acordos [...], mas prevê também a necessidade de uma

consciência pública favorável a estabilizar o clima e de um vetor tecnológico que favoreça o investimento em tecnologias não intensivas em carbono (VIOLA, 2002, p. 28).

O regime de mudanças climáticas possui um caráter multilateral. A dinâmica do regime, por sua vez, aponta diferenças entre seus membros, o que reflete em distintas responsabilidades e importância dos atores na adesão aos acordos internacionais (HENRIQUE, 2010; VIOLA, 2002).

O regime estudado, para Viola (2002), exige a presença de ao menos um ator capaz de impulsionar o processo, liderar e sustentar o regime. O autor destaca três atores que possuem tal potencial: Estados Unidos, União Europeia e Japão.

Os regimes ambientais se pautam em debates multilaterais, em face do alcance atingido pelos problemas, que possuem caráter transfronteiriço. Por sua vez, o regime de mudanças climáticas comporta um discurso universalista, posto que a questão climática possui alcance global, o que leva os Estados a atenderem uma agenda internacional que, diversas vezes, não corresponde aos seus interesses imediatos (HENRIQUE, 2010).

O que se observa, portanto, é a necessidade de cooperação multilateral para a eficácia do regime. Tal cooperação se pauta no estabelecimento de restrições mútuas. Segundo Luterbacher e Sprinz (2001, p. 13):

International cooperation is often needed to achieve a collective good and to create a particular institutional framework to keep free-riding from occurring. The collective – or public-good problem to be solved is similar to a Prisoners' Dilemma situation where a detrimental equilibrium is obtained in a one-shot situation but where cooperation can emerge over time as a result of successful threat of retaliation strategies. [...] International cooperation often consists of enforcing rules of mutual restriction, such as the reduction of greenhouse gas emissions. [...] The creation of an international climate change regime involves both the creation of a public good and the establishment of rules for mutual restriction in order to avoid a mutually detrimental outcome.

Uma vez que os danos causados pelo aumento da temperatura, embora ocorram em todo o planeta, atingem regiões em diferentes níveis, com escalas de prejuízos distintas, observa-se o surgimento de conflito de interesses. Estes podem levar a dilemas de cooperação, que podem ou não incentivarem a contribuição dos atores para que os objetivos do regime sejam alcançados (HENRIQUE, 2010).

O debate acerca do multilateralismo no regime de mudanças climáticas é relevante, na medida em que para Martin (1992), aquele consiste em importante ferramenta para mensurar a cooperação internacional no ambiente institucional.

A partir do estabelecimento do Acordo de Paris, contudo, o multilateralismo das mudanças climáticas toma uma nova vertente. Para Bäckstrand et al (2017, p. 562):

With the adoption of the Paris Agreement, the observer groups present at the annual COPs are now invited to play a more integrated role in a multilateral process through, for instance, monitoring of national action and experimentation with local, regional and transnational mitigation and adaptation strategies.

Com o objetivo de captar a intensificação da interação entre Estados e atores não-estatais, dentre eles incluídos os governos subnacionais, em um novo cenário na cooperação climática internacional, Bäckstrand et al (2017), baseados na literatura recente sobre o Acordo de Paris, propõem o conceito de *hybrid multilateralism*.

Para os autores, tal conceito abrange duas maiores tendências na política climática global. Em primeiro lugar, remete a uma arquitetura política híbrida que combina promessas voluntárias dos Estados para o clima, com uma estrutura internacional transparente para a revisão periódica, aliada à intensificação das ambições no regime (BACKSTRAND et al, 2017; SAVARESI, 2016).

Non-state actors are included in this hybrid arrangement, not just as observers of multilateral diplomacy, but also as actors overseeing the monitoring and implementation of states' Nationally Determined Contributions (NDCs). In fact, the informal review and monitoring has already started outside the UNFCCC (BACKSTRAND et al, 2017, p. 562).

Além disso, o *hybrid multilateralism* reflete um aumento e intensificação da interação dinâmica entre as ações climáticas multilaterais e transnacionais, nas quais o Secretariado da UNFCCC possui um papel de facilitador. “The agreement spells out a new role for UNFCCC as ‘orchestrator’ of transnational climate experiments and calls for analyses of democratic legitimacy and reflexivity of this new role” (BACKSTRAND et al, 2017, p. 562).

No histórico apresentado, Bodansky (2001) percebe o regime internacional das mudanças climáticas marcado pela atuação de atores não-estatais em seu princípio, o que teria se modificado apenas ao final da década de 1980, com o maior comprometimento dos Estados. Após o Acordo de Paris, Falkner (2016) apresenta a noção de uma “nova lógica” para o regime

das mudanças climáticas, pautada novamente na demanda pela participação de novos atores não-estatais, considerando-se a ineficácia da atuação dos Estados para a implementação eficaz das instituições do regime.

Nasiritousi, Hjerpe e Linnér (2014) argumentam que ao passo em que as negociações internacionais relativas às mudanças climáticas teriam continuamente entregue compromissos inadequados pelos Estados, espera-se dos atores não-estatais um papel mais pronunciado. Um alerta dos autores, contudo, é para que estes não sejam entendidos como um grupo homogêneo⁷.

Mas essa nova característica do regime, segundo Bäckstrand et al (2017) remete mais especificamente à Conferência do Clima em Copenhague, que ocorreu em 2009. Segundo os autores, foram observados esforços bilaterais e mini-laterais para acordos após o anúncio de não-ratificação do Protocolo de Quioto pelo presidente Bush, em 2001, considerando-se, então, que esforços domésticos e locais para o desenvolvimento de respostas de mitigação e adaptação remetem a um período anterior a COP-15. Contudo, “the Copenhagen summit gave birth to a climate regime that scholars have depicted as complex, dispersed, fragmented and polycentric” (BACKSTRAND et al, 2017, p. 563).

A relevância da COP-21, para Falkner (2016), por sua vez, consiste no fato de que esta pôs termo a anos de negociações na ONU voltadas para uma abordagem equivocada de estabelecimento de reduções de emissões com um caráter mandatário. Ao invés disso, o Acordo de Paris reconhece a primazia da política doméstica nas mudanças climáticas, permitindo, então, que os Estados estabeleçam suas próprias metas de mitigação. Nessa perspectiva, o Acordo:

[...] embeds country pledges in an international system of climate accountability and a ‘ratchet’ mechanism. In this sense, the Paris climate summit heralds the beginning of a new era in international climate politics, one that offers the chance of more durable international cooperation (FALKNER, 2016, p. 1108).

⁷ Para a UNFCCC, os atores não-estatais são categorizados em: “business and industry non-governmental organizations (BINGOs), environmental non-governmental organizations (ENGOS), indigenous peoples’ organizations (IPOs), local government and municipal authorities (LGMAs), research and independent non-governmental organizations (RINGOs), trade unions non-governmental organizations (TUNGOS), farmers and agricultural NGOs, women and gender, and youth (YOUNGO). Another group of observer organizations is constituted by IGOs, such as the World Bank, OECD, and UNEP (Nasiritousi et al, 2014, p. 114).

Bäckstrand et al (2017) trazem como elementos híbridos do Acordo de Paris o seu caráter reforçador do papel doméstico da ação climática no novo regime, bem como a conexão oficial entre a ação climática multilateral e transnacional. Nessa perspectiva:

[...] the Paris Agreement officially recognizes ‘the importance of the engagements of all levels of government, and various actors [...] Formally, the Paris Agreement opens up for engagement of non-state actors in three process: the 5-year cycles of global stocktake of NDCs preceded by the ‘facilitative dialogue’ in 2018; the transparency framework reviewing mitigation and adaptation actions; and the implementation and compliance mechanism. [...] non-state actors also play a role in reviewing voluntary pledges outside the UNFCCC. (BACKSTRAND et al, 2017, p. 566; p. 568).

Retomando a categorização proposta pela UNFCCC dos atores não-estatais, e considerando-se a participação destes como atores essenciais no atual regime de mudanças climáticas, bem como que os governos municipais e estaduais se encaixam na categoria de *Local Governments and Municipality Authorities* (LGMA), o estudo de Nasiritousi et al (2014, p.119) demonstra que

The LGMA governance profile stands out as it shows its strongest side in taking action, particularly in the field of climate adaptation. As representatives of local constituencies with some degree of political and economic powers, LGMAs can generally be viewed as having high symbolic and leverage powers as well as material power and are therefore perceived to be at the forefront of implementing climate change policy. What is surprising, however, is that these powers are not associated with influence and that their symbolic power is not reflected in the role of representing public opinion on climate change, which is relatively low. The former may reflect LGMA’s status in the intergovernmental negotiations as a constituency along with other non-state actors, even though at the domestic level they have a more official status.

A exposição desta seção buscou ressaltar a demanda do regime internacional de mudanças climáticas pela participação de diversos atores, dentre eles os governos subnacionais, de modo que a atuação dos governos estaduais norte-americanos na arena internacional tem como variável externa influenciadora as características do próprio regime.

Como visto, desde o início verifica-se a participação de variados atores para a sua implementação, mas nos últimos anos têm se observado uma retomada da importância de suas atividades para a eficácia do regime.

2.3. A face econômica da atuação internacional estadual norte-americana

As questões econômicas constituem-se como segunda variável, neste caso interna, na medida em que é controlada pelos próprios governos estaduais, a explicar as motivações para a atuação dos estados norte-americanos para a implementação das políticas definidas no âmbito do regime de mudanças climáticas.

A literatura da Paradiplomacia, voltada para a compreensão das motivações para o envolvimento internacional dos governos subnacionais, identifica a questão econômica, relacionada à promoção de comércio e investimentos, como aspecto essencial para o engajamento internacional de tais atores (HOCKING, 1999; KEATING, 1999; SAGER, 1998).

Michellman (2007) entende que as motivações econômicas são centrais para a compreensão das relações internacionais de governos constituintes, como é o caso dos estados norte-americanos.

In terms of policy initiation, it is clearly the case that the twin objectives of trade promotion and investment attraction have been key factors in understanding the growing NGC-international presence over the last 20 years or so as regions and localities found themselves buffeted by international economic forces (HOCKING, 1999, p. 22).

Conlan e Sager (2001, p.19) argumentam que “trade and investment policies are the natural focal points of state activities to promote their local economies, and they are the areas of most concerted state activity”. Mais além, para Kline (1983, p.53), “the most obvious manifestation of state-government involvement in international economic matters is the growth of state trade-and-investment promotion activities”.

O principal foco das atividades internacionais dos estados norte-americanos possui caráter econômico (PRADO, 2013; SAGER, 1998; WHATLEY, 2003). Como os estados norte-americanos possuem uma competência garantida pela Constituição para a regulação do setor energético e das emissões, diversos estados têm historicamente investido em energias renováveis.

Para Stern (2015, p. 3) “the costs of stabilizing the climate are significant but manageable; delay would be dangerous and much more costly”. Maréchal (2007, p. 5181) propõe que “economics is an unavoidable decision-making tool in the field of climate policy”.

As questões econômicas que permeiam as mudanças climáticas estão relacionadas à mitigação dos impactos causados, através do desenvolvimento de tecnologias capazes de

reduzir emissões e de utilizar recursos renováveis. Desse modo, evita-se que os impactos relacionados ao clima afetem prejudicialmente a economia dos Estados e dos governos subnacionais.

Goulder e Pizer (2006, p.5) definem duas categorias de danos econômicos: *market damages* e *non-market damages*:

Market damages are the welfare impacts stemming from changes in prices or quantities of marketed goods. Changes in productivity typically underlie these impacts. [...] Non-market damages include direct utility loss stemming from a less hospitable climate, as well as welfare costs attributable to lost ecosystem services or lost biodiversity.

Stern (2015, p.24) alerta que as externalidades negativas produzidas pela emissão dos gases estufa impõem custos ao planeta e às futuras gerações, mas muitas vezes, via mercado ou não, as consequências completas dos custos das ações de emissores não serão sentidas por estes. Nesse sentido,

[...] the full costs of GHG emissions, in terms of climate change, are not immediately – indeed they are unlikely ever to be – borne by the emitter, so they face little or no economic incentive to reduce emissions. Similarly, emitters do not have to compensate those who lose out because of climate change. In this sense, human-induced climate change is an externality, one that is not ‘corrected’ through any institution or market, unless policy intervenes.

A ideia, portanto, é a de que, apesar da existência de danos causados pelas mudanças climáticas que afetem direta ou indiretamente a economia dos países, os danos relacionados às emissões atuais não serão sentidos no presente momento, mas trarão consequências cada vez mais negativas ao longo do tempo. É por isso que a ação dos governos estaduais através do estabelecimento de políticas voltadas para mitigação e adaptação se faz essencial.

While the federal government can play important roles in making efficiency, renewable energy, and vehicle electrification a national priority, states can be a consistent, powerful, positive force as well (UNION OF CONCERNED SCIENTISTS, 2017, p.1)

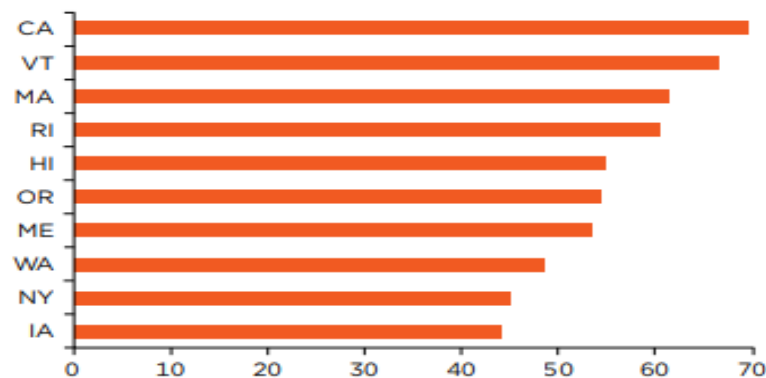
Ao mitigar os danos causados pelas mudanças climáticas a partir da redução de emissões, adaptando as fontes de energia utilizadas, os governos estaduais conseguem estimular a produção através de energias limpas e renováveis, com o uso de novas tecnologias capazes de impulsionar suas economias, ao mesmo tempo em que reduzem externalidades negativas.

[...] states have based their decisions on the factors most heavily influencing economic growth and development. These factors include environmental vulnerability to climate change, jobs and investment in renewable technologies, and the attraction of manufacturers that generate revenue for local economies (EATMON, 2009, p.155).

O apoio à redução de emissões e ao uso de energias renováveis possui, portanto, uma importante face econômica. Isso porque os estados que se organizam em coalizões com engajamento internacional são, também, aqueles que se destacam pela produção energética renovável nos Estados Unidos. O uso de tais energias, e o estímulo ao seu uso, tem por consequência impactos econômicos positivos para os respectivos governos estaduais.

Em uma pesquisa realizada em 2017 pela organização *Union of Concerned Scientists* (UCS), constatou-se como lideranças em energia limpa 9 estados comprometidos em coalizões, dentre os 10 maiores produtores de energia limpa nos Estados Unidos: Califórnia, Vermont, Massachussets, Rhode Island, Hawaii, Oregon, Maine, Washington e New York.

FIGURA 1: LIDERANÇAS EM ENERGIA LIMPA

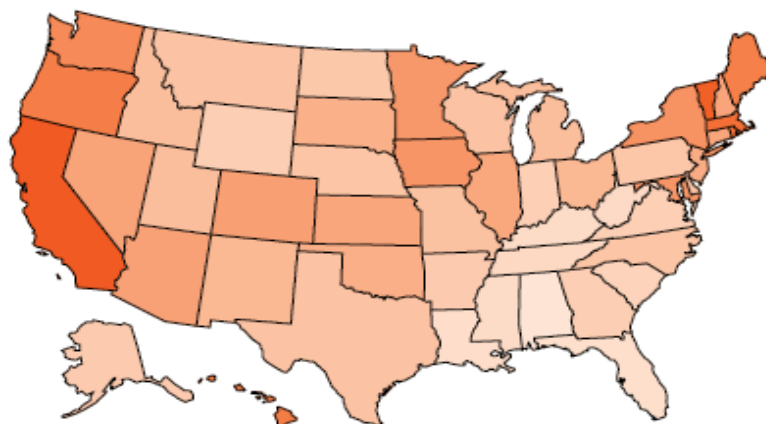


Fonte: *Union of Concerned Scientists* (2017)

Para esta pesquisa, a instituição considerou os 50 estados norte-americanos a partir de fatores como: “job creation, pollution reduction, renewable energy in the electricity generation mix, and policies to advance clean energy” (UNION OF CONCERNED SCIENTISTS, 2017, p. 2)

A produção de energia limpa nos Estados Unidos pode ser visualizada através do mapa a seguir. O que se mostra notável é que dos maiores produtores de energia limpa se localizam na Costa Oeste ou no Nordeste do país.

FIGURA 2: DISTRIBUIÇÃO DA PRODUÇÃO DE ENERGIA LIMPA NOS ESTADOS UNIDOS



Fonte: *Union of Concerned Scientists* (2017)

Os investimentos em energia renovável, de acordo com a UCS (2017), contribuem com a redução da poluição, eficiência energética, limpeza do setor de transporte, criação de empregos e melhorias na saúde pública.

At both federal and state levels, tax credits and research and development funding have played a key role in driving clean energy innovation, deployment, and cost reductions. However, given diminished prospects for leadership from Washington, D.C., state leadership has become even more crucial (UCS, 2017, p. 5).

A *Scientific American* (2017) alerta para o fato de que quatro dos líderes em produção de energia renovável em 2017 são governados por integrantes do partido republicano – Vermont, Massachussets, Maine e Iowa. Isso leva, portanto, a um eventual posicionamento de oposição ao não comprometimento do governo Trump com os termos do Acordo de Paris.

Diante da produção de energias renováveis por diversos estados norte-americanos, verifica-se a necessidade de investimentos e compradores. Para tanto, os governos instituem algumas medidas, como a redução de tarifas, com o fim de estimular a produção e o consumo de energia limpa. Com o comprometimento de empresas com reduções de emissões e medidas de adaptação para mitigação das mudanças climáticas, tal demanda aumenta consideravelmente. De acordo com Bonugli (2017, p.2),

In the past decade, the demand for renewable energy among corporate buyers has grown significantly. In 2013, 60 percent of the largest U.S. businesses had set public climate and clean energy goals (Calvert Investments et al. 2012, 2).

As of 2016, 71 Fortune 100 Companies and 215 Fortune 500 companies (43 percent) have a sustainability or renewable energy target, or both. Of the later, 22 companies have further committed to meeting 100 percent of their electricity needs from renewable energy (Advanced Energy Economy 2016).

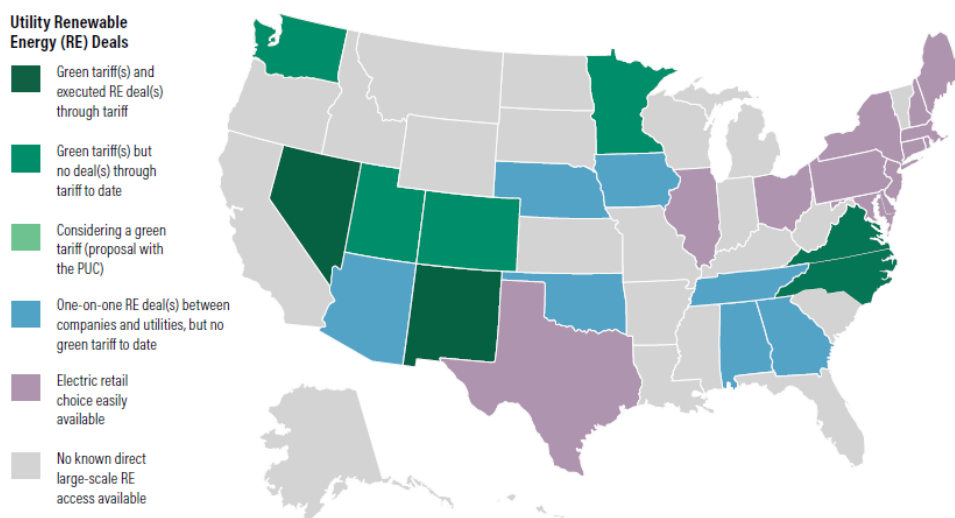
Alguns estados, então, adotam políticas para a atração de compradores e investidores através da negociação de tarifas verdes (*green tariffs*), acordos individuais de energia renovável entre empresas e serviços de utilidade pública (*one-on-one RE deal(s) between companies and utilities*) e varejo elétrico (*electric retail*) (BONUGLI, 2017).

Segundo Bonugli (2017), uma tarifa verde consiste em uma estrutura de preços, ou uma tarifa de eletricidade, oferecidas por uma concessionária de energia local, após aprovação por uma comissão de utilidade pública, que possibilita a obtenção de até 100% de eletricidade a partir de fontes renováveis. Por meio delas, os clientes podem comprar a energia a partir de um projeto em larga escala de energia renovável, bem como o certificado de energia associado.

Por sua vez, os negócios individuais são negociáveis com um único cliente. Nesse caso, os acordos sobre os elementos da taxa normal podem ser substituídos pelo recurso renovável ou creditados de volta ao cliente, características que serão definidas no contexto do acordo, e que, geralmente, não se aplicam a outros clientes. O varejo elétrico é uma opção mais facilmente disponível pelos estados, que consiste na possibilidade de compra de energia de um fornecedor que não seja um fornecedor tradicional, ou de mais de um vendedor no mercado de varejo (BONUGLI, 2017).

A figura abaixo demonstra os acordos realizados pelos estados norte-americanos – Washington, Nevada, Utah, Arizona, Colorado, New Mexico, Nebraska, Oklahoma, Texas, Minnesota, Iowa, Illinois, Tennessee, Mississippi, Alabama, North Carolina, South Carolina, Ohio, Pennsylvania, New York, New Hampshire, Maine, Rhode Island, Connecticut, New Jersey, Delaware, Maryland e Washington D.C.:

FIGURA 3: ACORDOS PARA O USO DE ENERGIAS RENOVÁVEIS



Fonte: Bonugli (2017)

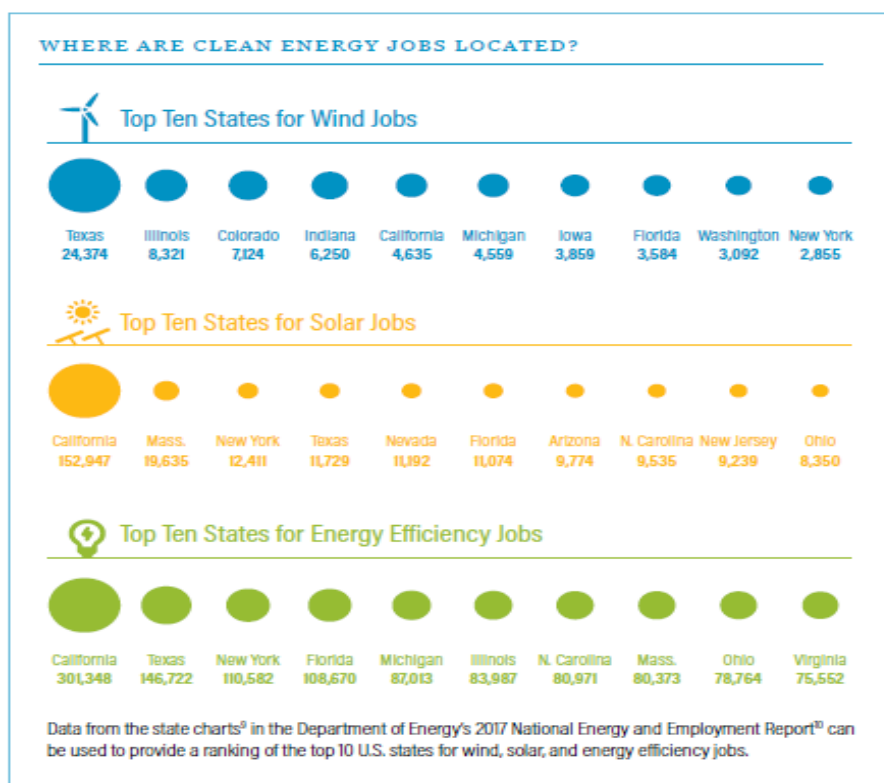
Por fim, um terceiro ponto a se destacar sobre a economia dos governos estaduais produtores de energias renováveis nos Estados Unidos diz respeito a geração de empregos. Mountford e Jaeger (2017, p.1) argumentam que

The clean energy economy in the United States – including wind, solar, and efficiency industries – is putting more and more Americans to work. Solar and wind energy are among the most dynamic industries in the nation, employing hundreds of thousands of Americans. Energy efficiency efforts employ millions, while saving money for both companies and consumers [...].

A estimativa do Departamento de Energia norte-americano é de que, no início de 2017, cerca de 800.000 americanos estariam empregados em tecnologias de geração de emissões de baixo carbono, ao passo que no início de 2016 este número era de 160.000 americanos. O setor de energia renovável que mais emprega no país é o de energia solar, embora empregos relacionados à produção de energia eólica estejam crescendo rapidamente. Outro dado importante, é o de que em 2016 cerca de 2,2 milhões de americanos trabalhavam no todo ou em parte com design, instalação e produção de serviços ou produtos relacionados à eficiência energética (MOUNTFORD E JAEGER, 2017, p.1-2).

As figuras abaixo ilustram a geração de emprego nos estados norte-americanos no setor de energias renováveis.

FIGURA 4: EMPREGOS NO SETOR DE ENERGIA NOS DEZ ESTADOS PRINCIPAIS



Fonte: MOUNTFORD E JAEGER (2017)

2.4. A face política do engajamento internacional dos estados norte-americanos

Os posicionamentos de desengajamento com o regime internacional de mudanças climáticas, considerando-se a ausência de ratificação do Protocolo de Quioto e a retirada do Acordo de Paris, levaram a uma reação de oposição dos governos estaduais ao governo federal, a partir do estabelecimento de políticas alinhadas com as metas estabelecidas na arena internacional.

Nesse sentido, uma das hipóteses defendidas neste trabalho é a de que na implementação de políticas de mudanças climáticas, os estados atuam pela cor partidária, ou seja, suas motivações também envolvem oposição ao governo central. As questões políticas, por sua vez, constituem-se como uma variável interna que influencia as atividades estaduais na temática.

O Protocolo de Quioto foi criado em 1997, tendo estabelecido objetivos de longo prazo e metas de redução de emissões para os anos de 2008-2012. Sua implementação dependeria da ratificação de ao menos 55 países, sendo estes responsáveis pela redução de no mínimo 55% das emissões dos países industrializados (KAHN, 2003).

A administração de Clinton encontrou dificuldades para a ratificação do Protocolo, sobretudo pelo Senado norte-americano, de maioria republicana em 1997, que criou a resolução *Byrd-Hagel* estabelecendo que o Senado não ratificaria qualquer tratado que

(A) Mandate(s) new commitments to limit or reduce greenhouse gas emissions for the Annex I Parties, unless the protocol or other agreement also mandates new specific scheduled commitments to limit or reduce greenhouse gas emissions for Developing Country Parties within the same compliance período, or (B) would result in serious harm to the economy of the United States (KAHN, 2003, p. 550)

Tal resolução, contudo, não impediu que o vice-presidente Al Gore simbolicamente assinasse o Protocolo de Quioto em 1998, uma vez que a administração do presidente Clinton não chegou a apresentar o Protocolo ao Senado para a ratificação (KAHN, 2003).

Em 13 de março de 2001, o Presidente George W. Bush se pronunciou ao Senado através de uma carta, argumentando que

As you know I oppose to the Kyoto Protocol, because it exempts 80 percent of the world, including major population centers such as China and India, from compliance, and would cause serious harm to the U.S. economy. The Senate's vote, 95-0, shows that is a clear consensus that the Kyoto Protocol is na unfair and ineffective means of addressing global climate change concerns (ADMINISTRATION OF GEORGE W. BUSH, 2001, p. 444).

A Conselheira de Segurança Nacional em 2001, Condoleezza Rice, afirmou em entrevista que “Kyoto is not acceptable to the Administration or Congress [...] we will have to find new ways to deal with the problem. Kyoto is dead” (TIME, 2001).

Desse modo, no governo Bush, é possível concluir por um posicionamento formal de desengajamento com o regime internacional de mudanças climáticas, através da rejeição oficial à ratificação do Protocolo de Quioto em 2001.

Repudiating the only available process and thereby foregoing multilateral action for indeterminate domestic goals is the most serious criticism that can be leveled at Bush because it implies that he is completely uninterested in working with other countries. Even if the Protocol is deeply flawed, a flat rejection appears to be a unilateral gesture if it is not accompanied by an alternative plan (KAHN, 2003, p. 565)

Apenas em fevereiro de 2002 o então presidente anunciou uma proposta relativa às mudanças climáticas, denominada *Remarks Announcing the Clear Skies and Global Climate Change Initiatives in Silver Spring, Maryland*⁸.

A reação da comunidade internacional, contudo, foi de desprezo, uma vez que a proposta foi considerada sem substância pela maioria. O Presidente sustentou o discurso de que as mudanças climáticas deveriam ser enfrentadas a partir da eficiência econômica e de medidas baseadas no mercado, insistindo na primazia pelo país. No entanto, seu plano se mostrou bastante vago quanto às especificidades para sua execução, mencionando que novas tecnologias seriam usadas para permitir adaptações às mudanças climáticas, por exemplo, mas sem conferir detalhes específicos (KAHN, 2003).

Diante da posição de desengajamento do multilateralismo das mudanças climáticas assumido pelo Presidente George Bush, ressaltando-se o posicionamento do Senado norte-americano, de maioria republicana, no sentido de impossibilidade de ratificação do instrumento internacional, os governos estaduais buscaram se colocar de modo mais expressivo na arena internacional para implementar medidas de mitigação e adaptação às mudanças climáticas.

Com a eleição do democrata Barack Obama, percebe-se uma mudança de orientação na abordagem das mudanças climáticas e de seu caráter multilateral. Bailey (2018) aponta que “mudanças climáticas” foram palavras-chave na campanha do Presidente no ano de 2008.

Obama’s speeches and press releases reveal a range of policy proposals to tackle climate change. His focus on mitigation strategies to reduce emissions of greenhouse gases, particularly carbon dioxide, with three broad approaches discernible. The first is a set of proposals to reduce reliance upon fossil fuels. [...] The second is a set of proposals to promote energy efficiency. [...] The third is a set of proposals to cap or reduce greenhouse gas emissions [...] (BAILEY, 2018, p.3-4).

A eleição de Obama em 2008 foi, então, vista por diversos ambientalistas como um marco de uma nova era de políticas de mudanças climáticas. Segundo Bailey (2018), a implementação das políticas propostas, no entanto, enfrentou diversos obstáculos. Em primeiro lugar, o então presidente assumiu o governo durante uma recessão econômica, e para além

⁸ Segundo o Presidente Bush, “this new approach is based on this commonsense idea, that economic growth is key to environmental progress, because it is growth that provides the resources for investment in clean technologies [...] and it will make possible a new partnership with the developing world to meet our common environmental and economic goals. We will apply this approach first to the challenge of cleaning the air that Americans breathe. Today I call for new clean skies legislation that sets tough new standards to dramatically reduce the three most significant forms of pollution from powerplants, sulfur dioxide, nitrogen oxides, and Mercury [...] (ADMINISTRATION OF GEORGE BUSH, 2002, p.232)

disso, em um contexto de uma complexa política partidária, marcado pela dificuldade de construção de alianças bipartidárias suficientes para a aprovação de leis.

[...] First, climate change had become one of the signature issues that divided Democrats and Republicans. [...] Second, the policy goals outlined by Obama during the election campaign threatened the interests of a number of powerful groups with ample resources to fight for them. The oil and coal industries had deep pockets and powerful political allies among both Republicans and Democrats in Congress. [...] Third, public support for action was fragile. Although opinion polls revealed knowledge and concern about climate change, the issue lacked the saliency or opinion intensity that is normally regarded as necessary for radical policy action (BAILEY, 2018, p. 5-6).

Em face desse contexto, no início de sua administração, Obama implementou estratégias de barganha em seus esforços para persuadir o Congresso no financiamento de variados projetos de energia limpa e na aprovação de legislações, ao lado de estratégias unilaterais que exploraram a capacidade regulatória já existente para a criação de novos padrões de eficiência de combustível, definição de metas para a conservação de energia e redução de emissões de carbono de estações energéticas. Além disso, o presidente explorou seu controle do Poder Executivo para a redução do consumo de energia, e seu papel de chefe diplomático para negociações de acordos climáticos com líderes internacionais (BAILEY, 2018).

Em julho de 2010, contudo, essa estratégia foi modificada após uma falha na aprovação de uma lei de *cap-and-trade* pelo Senado. “Confronted with congressional unwillingness to act on climate change, Obama abandoned efforts to persuade opponents and resorted to unilateral action to achieve his policy goals (BAILEY, 2018, p.7).

Bailey (2018) aponta que as ações unilaterais executadas por Obama consistiram em: 1) emissão de Ordens Executivas e Memorandos Presidenciais que estabeleceram políticas de governo e instruíram a burocracia a se comportarem de uma determinada forma; 2) emissão de Ordens Executivas que direcionaram os burocratas a usarem sua autoridade regulatória já existente para alcançarem objetivos políticos; e 3) uso de sua autoridade diplomática para negociar acordos executivos com outros países relacionados às mudanças climáticas. Esses acordos variaram de acordos bilaterais encobrendo áreas de pesquisa e cooperação para adaptação às mudanças climáticas, até a assinatura do Acordo de Paris em 2015, de caráter multilateral.

Durante seus dois mandatos, Obama emitiu 35 Ordens Executivas e Memorandos Presidenciais para o avanço de sua agenda de mudanças climáticas, cobrindo todas as formas

de endereçamento às mudanças climáticas mencionadas pelo Presidente em sua campanha de 2008 (BAILEY, 2018).

Notably, Obama sought to provide federal leadership and force regulatory action to reduce reliance upon fossil fuels by promoting alternatives, promoting energy efficiency and reduce greenhouse gas emissions from sources such as automobiles and power stations. A number of unilateral directives also showed a willingness to use executive power to address concerns not mentioned during the election campaign. These included efforts to promote adaptation to the consequences of climate change (BAILEY, 2018, p.11)

Dentre as ações do Presidente, estão: 1) *Climate Action Plan* (2013), voltado para a redução de poluição por carbono no país, preparação de infraestrutura para os impactos das mudanças climáticas e o estabelecimento dos Estados Unidos como uma liderança global no combate às mudanças climáticas; 2) *Executive Order on Climate Change* (2013), responsável pela criação de *Council on Climate Preparedness and Resilience*, formado por representantes do governo federal responsáveis por trabalhar com uma força tarefa formada por estados, cidades e tribos; 3) *Clean Power Plan* (2015), com o objetivo de limitar a poluição por carbono, estabelecendo metas de redução de emissões; 4) instituição da Agência de Proteção Ambiental, em 2015, como responsável pela proteção de córregos e áreas úmidas, com o intuito de redução da poluição e degradação (CNN POLITICS, 2017).

Em 2014, os Estados Unidos realizaram um acordo histórico com a China para o combate às mudanças climáticas. O governo norte-americano comprometeu-se com a redução entre 26% e 28% das emissões abaixo dos níveis de 2005, até o ano de 2025; enquanto o governo chinês comprometeu-se em atingir um teto nas emissões até o ano de 2030, que seria seguido pela redução progressiva de emissões (EM, 2014).

Durante o governo de Barack Obama, portanto, vislumbra-se um engajamento com o multilateralismo das mudanças climáticas, uma vez que o então Presidente buscou implementar sua agenda na temática, ainda que sem o apoio do Poder Legislativo, tendo inclusive assinado o Acordo de Paris em 2015, comprometendo-se com a redução de emissões nos termos definidos na arena multilateral.

Entretanto, no primeiro semestre de 2017, o governo Trump anunciou sua intenção de retirada do Acordo de Paris e de reversão do Plano de Energia Limpa, além de outros esforços práticos para reduzir a poluição, afastando-se da promessa climática dos Estados Unidos para o mundo (AMERICA'S PLEDGE, 2017).

As justificativas apresentadas pela administração de Trump para tal medida foram a perda de empregos, pois, segundo o Presidente, o comprometimento com o Acordo levaria a cerca de 2,7 milhões de empregos perdidos até 2025; uma redução ínfima de temperatura com as medidas do Acordo de Paris; o impacto econômico negativo das medidas para os Estados Unidos; os riscos de apagões; bem como o fato de que os Estados Unidos teriam de pagar bilhões ao *Green Climate Fund* a mais do que qualquer outro país, enquanto alguns deles não teriam nenhum custo com contribuições (BUSINESS INSIDER, 2017).

Reis (2017) apresenta a ideia de um “unilateralismo descompassado” adotado pelo Presidente Trump, de modo que suas reais motivações teriam sido agradar o setor econômico de energia tradicional, além de reforçar o seu desprezo pelo multilateralismo. De fato, a condução da política pelo atual presidente demonstra, portanto, sua rejeição ao multilateralismo das mudanças climáticas, uma vez que Trump opta pela retirada do país do Acordo, diferentemente de Bush, por exemplo, que teria se desengajado do regime ao não apresentar o Protocolo de Quioto para ratificação.

Para além disso, o atual presidente emitiu uma Ordem Executiva em 2017 revogando diversas Ordens Executivas emitidas pelo Presidente Obama, como o *Climate Action Plan*, *Executive Order on Climate Change* de 2013, e o *Clean Power Plan*, por exemplo, demonstrando seu viés para o retorno do uso de combustíveis fósseis no setor de energia, estímulo ao uso de carvão e desligamento das metas de redução de emissões de poluentes.

É nesse cenário que os governos estaduais retomam a intensificação de suas atividades internacionais, com o objetivo de implementação das políticas internacionais de mudanças climáticas, em oposição ao posicionamento adotado pelo governo.

Uma vez que o governo se recusa a estabelecer acordos de caráter multilateral que pautam a governança mundial das mudanças climáticas, tanto em 2001 com a não-ratificação do Protocolo de Quioto, como em 2017 com a retirada do Acordo de Paris, há uma motivação especial para os partidos de oposição se colocarem do modo contrário ao posicionamento do governo central, assumindo então compromissos contrários à política de abstenção.

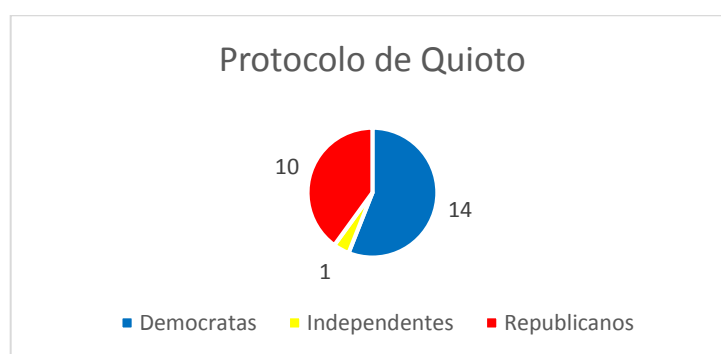
Para Schiavon (2010), uma possível variável explicativa para a atuação internacional dos estados consiste na filiação partidária do governante. Na medida em que o governador pertence ao mesmo partido do representante do Poder Executivo federal, há um encontro de interesses a partir de um programa político semelhante, de modo que a política externa delineada pelo governo federal condiz com os interesses dos próprios estados. No entanto, quando se observam cores políticas distintas representando o executivo estadual e o executivo

federal, pode ocorrer uma justaposição de interesses em termos de política externa, o que se torna mais um incentivo para o engajamento internacional estadual. Nas palavras do autor:

Another possible explanatory variable for the states' participation in the international arena is the party affiliation of the state's executive. It could be argued that when a state's governor belongs to the same party as the federal executive, they share a similar political programme and thus the foreign policy of the Ministry of Foreign Affairs represents the interests of the state in international issues. On the other hand, those state executives with a party affiliation other than that of the federal executive (juxtaposed government), may have different or complementary interests to those reflected in the foreign policy of the federation, and therefore will have more incentives for increased international participation (SCHIAVON, 2010, p. 90).

Durante o governo republicano de George Bush, responsável pela abstenção de ratificação do Protocolo de Quioto, é possível observar que na composição das coalizões estaduais há um grande número de estados governados por partidos da oposição, em especial o partido Democrata.

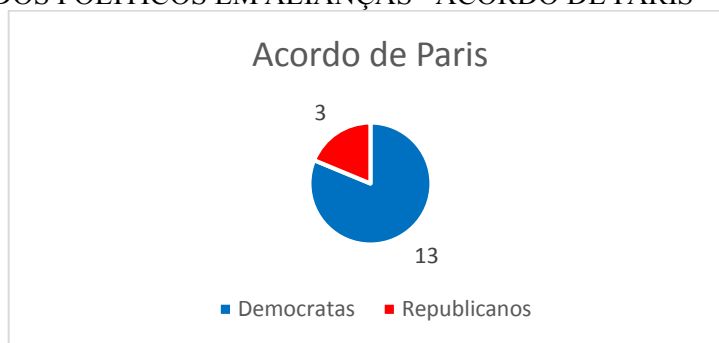
FIGURA 5: PARTIDOS POLÍTICOS EM ALIANÇAS - PROTOCOLO DE QUIOTO



Fonte: Elaboração Própria

Já após a retirada dos Estados Unidos do Acordo de Paris pelo governo Trump em 2017, o caráter de oposição partidária se torna essencialmente evidente. Dos 16 estados norte-americanos que compõem a aliança *U.S. Climate Alliance*, 13 deles são governados por integrantes do partido Democrata. Destaque-se também o fato de que os três estados que propuseram a aliança (Califórnia, Nova York e Washington) são governados por integrantes do partido Democrata.

FIGURA 6: PARTIDOS POLÍTICOS EM ALIANÇAS - ACORDO DE PARIS



Fonte: Elaboração Própria

O caso norte-americano também se adapta às conclusões de Schiavon (2010, p.96) sobre a paradiplomacia mexicana, na medida em que se verifica nos Estados Unidos que os governos estaduais que se encontram em situação de justaposição política aumentam suas atividades internacionais para a implementação de políticas de mudanças climáticas⁹, de modo que “more than an explanatory variable of the amount of sub-state diplomacy, juxtaposed government functions as a trigger variable for this activity”.

2.5. Atividades realizadas pelos governos estaduais para a implementação de políticas de mudanças climáticas

Os governos estaduais têm buscado um engajamento em atividades de mitigação e adaptação às mudanças climáticas no âmbito doméstico e internacional, competindo pela posição de liderança na temática com o governo federal.

[...] there has been a urge of climate change activity at the local state levels since around 2000 in the United States. In fact, the United States has become something of a hotbed of experimentation with climate change protection

⁹ Durante a pesquisa realizada neste trabalho, verificou-se também uma motivação a nível individual, de modo a explicar o engajamento internacional de estados governados pelo partido republicano. Isso porque, em sua maioria, os estados governados por partidos republicanos contam com indivíduos promotores da proteção ao meio ambiente. Setzer (2013, p. 171) argumenta que “policy decisions are made by individuals [...] therefore, it is also necessary to consider the motivations for environmental paradiplomacy from an individual level”.

Na literatura da paradiplomacia se discute como importante fator motivador para a diplomacia subnacional o capital simbólico gerado por políticos e oficiais envolvidos, na medida em que oficiais do estado podem ter razões pessoais para buscarem um maior envolvimento em assuntos internacionais (SETZER, 2013).

O histórico de governadores do partido Republicano envolvidos em alianças internacionais para a promoção de políticas de mudanças climáticas, como Lincoln Almond – Rhode Island, 2001; Arnold Schwarzenegger – California, 2003/2006; Bob Ehrlich – Maryland, 2005; George Pataki – New York, 2005; Jim Douglas – Vermont, 2005; Jon Huntsman Jr. – Utah, 2006; Charlie Baker – Massachusetts, 2017; Phil Scott – Vermont, 2017; e Larry Hogan – Maryland, 2018; demonstra sua inclinação para o estabelecimento de políticas voltadas para a preservação do meio ambiente e redução dos impactos das mudanças climáticas.

policies and programs at the local, municipal, state and regional level (Rabe, 2004). This is beginning to result in a patchwork of programs, goals, statutes, and institutional structures around the country (SCHREURS, 2008, p.349).

Na esfera ambiental, por sua vez, há evidente rejeição ao multilateralismo, sobretudo pelo governo atual de Donald Trump. A recente saída do Acordo de Paris pelo governo Trump reduz ainda mais a liderança do país, além de causar atraso na transição energética, perda na competitividade e descrédito internacional (REIS 2017).

Contudo, os governos estaduais já vislumbram a intensificação de suas atividades internacionais no âmbito das mudanças climáticas desde a rejeição do Protocolo de Quioto, quando se evidenciou a rejeição do governo central ao multilateralismo na temática. Segundo Rabe (2008, p.106)

[...] In some instances, states have taken the lead and essentially sustained policy leadership through multistate collaboration and the absence of federal engagement. [...] American climate policy is following the later pattern, with prolonged federal inability to construct policy, leaving substantial opportunity for state engagement and innovation.

Rabe (2007) alerta para a ausência de um debate voltado para a capacidade institucional de diversos governos nacionais e subnacionais no desenvolvimento e implementação de políticas efetivamente capazes de estabilização e redução da emissão de gases estufa. O que se percebe, na realidade, é que os governos estaduais norte-americanos se utilizam de diversos mecanismos para a implementação de medidas de mitigação e adaptação.

O governador da Califórnia no ano de 2009, Arnold Schwarzenegger, reconheceu em seu discurso na COP-15, em Copenhagen, as limitações do governo central e a relevância da atuação internacional das unidades subnacionais:

So the question really is, how do we make the world itself livable and sustainable? Certainly, it would be terrific if the world's governments reached an agreement [...]. Attempting to reach such an agreement is good and actually very, very important. But why do we put so many hopes and eggs into the big international agreement basket when, according to the UN itself, up to 80 percent of greenhouse gas mitigation will be done at the subnational level? [...] While national governments have been fighting over emissions targets, subnational governments have been adopting their own targets and laws and policies [...] I believe in the power of the cities and the states and the provinces to be laboratories for new ideas, which the national governments then can go and study and adopt. [...] The world's governments alone cannot make progress that is needed on global climate change. They alone cannot do it. They need everyone working together. They need the states, they need the provinces and the regions [...] (SCHWARZENEGGER, 2009).

Uma vez que possuem o arbítrio em aspectos importantes na política climática, em face da ampla autoridade conferida pela Constituição norte-americana aos estados para a regulação de fontes de energia e emissões (AMERICA'S PLEDGE, 2017), os estados norte-americanos têm buscado se posicionar como lideranças na governança climática para afirmar e reafirmar compromissos com a comunidade internacional.

A liderança das instâncias locais e regionais decorre tanto da ambição das agendas locais de mitigação, como também da maior capacidade institucional dos governos subnacionais em implementar essas políticas públicas. Tal dinâmica pode ainda ser complementar àquelas políticas definidas pelos governos nacionais ou pode, em alguns casos, questionar a posição negociadora assumida pelos governos federais e influenciar uma mudança de postura ou posição (FILHO, 2012, P. 58).

Após a rejeição do Protocolo de Quioto pelo presidente George Bush em 2001, observa-se uma maior intensidade das ações estaduais na temática das mudanças climáticas. De fato, as normas estabelecidas na comunidade internacional aliadas à inação do governo central foram fatores que impulsionaram os estados norte-americanos a um maior engajamento (EATMON, 2009; RABE, 2002).

Ao passo em que após a adoção inicial do Protocolo de Quioto, os legislativos estaduais aprovaram 21 leis e resoluções para a redução de emissão de carbono, no ano de 2002, cerca de um terço dos estados norte-americanos teriam adotado políticas de redução de emissões (EATMON, 2009).

Nesse sentido, Eatmon (2009, p.154) argumenta que

These actions marked a turning point in the development of climate policy. Before this turning point, the formation of climate policy was treated as a centralizes process in the U.S. While American states did not have the ability to sign the Kyoto Protocol, they have used alternative policy vehicles to accomplish similar policy outcomes. A combination of shared interests and geographic proximity has contributed to the development of policies involving NCGs along both sides of the US national borders.

2.5.1. Políticas de mitigação e adaptação às mudanças climáticas

A implementação de políticas direcionadas à mitigação, adaptação, planejamento e atuação relativos às mudanças climáticas perpassa a adoção de legislações pelos estados norte-

americanos. Ao analisarmos o período de vigência internacional do Protocolo de Quioto, há um expressivo número de legislações desenvolvidas pelos Poderes Legislativo e Executivo para o estabelecimento de políticas específicas ou para a designação de órgãos e agências para estudos e formulações de políticas relacionadas às mudanças climáticas.

Estas legislações são importantes na medida em que direcionam a atuação de diversos setores dos estados, sobretudo o setor público, para a adoção de medidas eficazes no combate às mudanças climáticas, produção de energias renováveis, busca por eficiência energética e de desenvolvimento de alternativas que reduzam a poluição, para além de metas específicas de reduções de emissões de gases estufa.

A temática ambiental e de mudanças climáticas se insere no âmbito de questões internacionais, na medida em que os impactos gerados pela emissão de gases estufa afeta não só o âmbito local ou estadual, como também o global. Ao se considerar o multilateralismo das mudanças climáticas, o estabelecimento de políticas voltadas para o tema nos estados norte-americanos, ressalta a importante dimensão deste na agenda do Poder Executivo e do Poder Legislativo.

Ademais, a produção de legislações direcionadas às mudanças climáticas interfere diretamente no engajamento internacional dos governos estaduais, ao ressaltarem a importância do objeto nas agendas dos estados. Segundo Whatley (2003, p. 29):

Legislatures have a vital role to play in state international engagement – through the lawmaking function, through the oversight of state international programs, and through the unique role they play in channeling public opinion on important international issues. Given the powers and interests of state lawmakers in international affairs, no state international engagement strategy can be effectively pursued without the active support and involvement of legislature.

Através de Ordens Executivas, Ordens Administrativas, Atos legislativos, *Assembly Bills*, *House Bills* e *Senate Bills*, por exemplo, 36 dos 50 estados norte-americanos, nos primeiros 10 anos do século XXI, implementaram medidas relacionadas às mudanças climáticas¹⁰.

Legislações recentes importantes foram delineadas após o estabelecimento e o anúncio de retirada do Acordo de Paris, e visam reforçar o compromisso dos estados com o combate às mudanças climáticas. O estado da Califórnia, por exemplo, promulgou a SB 1383 em 2016, que visa a redução de poluentes climáticos de vida curta. Ademais, em 2017, foi promulgado um

¹⁰ Ver Anexo I

pacote de leis relacionado às mudanças climáticas: a AB 398 expandiu e modificou o programa de *Cap-and-Trade* do estado até 2030, a AB 617 estabeleceu um novo monitoramento de critérios de poluentes, além de penalidades civis e penais para o descumprimento de legislações relacionadas à poluição, e um programa voltado para comunidades; e a ACA 1 criou o *Greenhouse Gas Reduction Reserve Fund*.

Outro fundo (*Nevada Clean Energy Fund*) foi criado pelo estado de Nevada através da SB 407 em 2017. No Colorado, a Executive Order D 2017 015 estabeleceu novos limites para a redução de emissões no ano de 2017, e mais recentemente em 2018, adotou os padrões de emissão de veículos da Califórnia, através da Executive Order B 2018 006.

Desse modo, os Executivos e Legislativos estaduais têm buscado implementar também políticas em consonância com aquelas determinadas na arena internacional pelo Acordo de Paris, reafirmando um compromisso com a agenda internacional de mudanças climáticas.

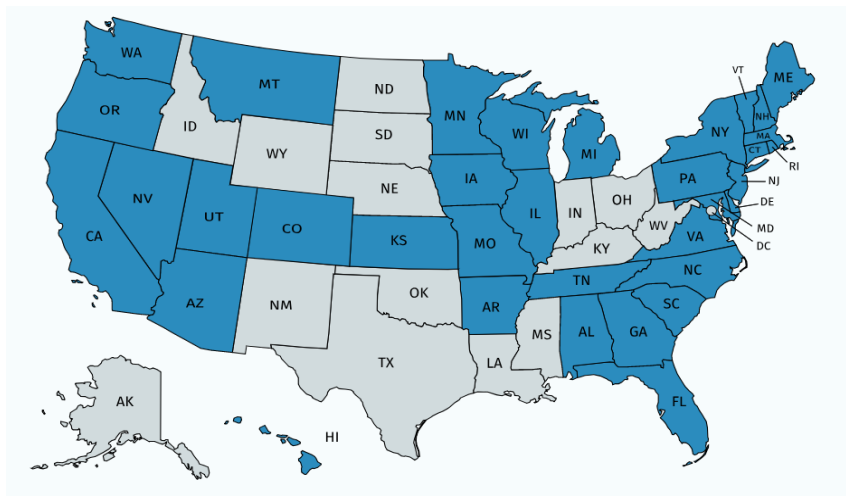
Os governos estaduais estabeleceram através de legislações forças tarefas, escritórios de governadores voltados para as mudanças climáticas e reorganizaram as atividades de departamentos de proteção ambiental, com o fim de obterem planos de ação específicos, ou relatórios sobre possíveis medidas a serem executadas para mitigação e adaptação às mudanças climáticas, bem como redução de emissões.

The nature of state and local climate change plans varies greatly. Some documents are brief and general, simply outlining goals, existing actions, or the elements of more detailed planning process to follow. Others are hundreds of pages long and recommend specific policies in a wide range of áreas, with the projected emissions savings and costs of each measure quantified (WHEELER, 2008, p. 483).

Dentre as análises realizadas pelos estados estão o cálculo de emissões, medidas a serem implementadas e monitoramento de resultados. Dentre as principais ações detalhadas nos planos e relatórios estão aquelas voltadas para o uso de energias renováveis e a adaptação para eficiência energética nos estados (WHEELER, 2008). Tal conteúdo remete, então, para a motivação econômica dos governos estaduais norte-americanos em seu engajamento na temática de mudanças climáticas.

Dos 50 estados norte-americanos, 35 desenvolveram entre 1997 e 2010 planos de ação ou relatórios sobre a emissão de gases e mudanças climáticas, conforme se observa pelo mapa abaixo.

FIGURA 7: ESTADOS QUE ELABORARAM PLANOS DE AÇÃO EM MUDANÇAS CLIMÁTICAS E RELATÓRIOS ENTRE 1997 - 2010



FONTE: Elaboração Própria. Dados fornecidos pelo *Environmental and Energy Institute*

2.5.2. Formação de alianças para a implementação de políticas de mitigação e adaptação

Em meio as iniciativas para a implementação de políticas de redução de poluentes e gases estufa em conformidade com os compromissos internacionais de mudanças climáticas, os governos estaduais assumiram uma estratégia de cooperação regional, através da formação de coalizões, como reação à rejeição de liderança do governo central na temática. Segundo Engel (2006), uma abordagem de cooperação interestadual, por sua vez, constitui-se como uma estratégia mais efetiva para a redução de emissão de gases estufa.

Many of the more promising domestic climate initiatives today involve regional cooperative behavior between states or between states and foreign governments. On the more formal end of the spectrum of interstate cooperation are situations where state politicians are working cooperatively with one another to frame and implement climate change mitigation goals (ENGEL, 2006, p. 66).

Novas arenas de governança são formadas a partir de redes políticas (BULKELEY, 2005), de modo que as coalizões formadas pelos governos estaduais norte-americanos para a implementação de políticas internacionais de mudanças climáticas configuram-se como espaço essencial para a promoção de sua liderança.

[...] is emerging a consistent US policy structure; States (and cities) inventory their emissions, investigate GHG mitigation action plans, and commit to future emission reductions. These governments then choose from a menu of

available policy alternatives, such as vehicle GHG standards, fuel standards, appliance efficiency standards, and renewable electricity portfolio standards, and innovate with particular policy instruments that are tailored to their specific locale. State governments cooperate and coordinate their actions via multi-state regional initiatives, which appear to be on the way to eventually establishing emission-trading markets. These actions are beginning to add up to a sizable portion of US population and GHG emissions and substantial potential GHG emission reductions (LUTSEY, SPERLING, 2008, p.683).

Para compreender a atuação internacional dos governos estaduais norte-americanos, é preciso considerar que Duchacek (1990) categoriza a paradiplomacia em três tipos: paradiplomacia global, paradiplomacia regional transfronteiriça e paradiplomacia transregional. Essas três categorias podem ser aplicadas no estudo do engajamento internacional dos governos estaduais (EATMON, 2009).

A paradiplomacia global constitui-se através da interação de governos não-centrais com nações distantes. Segundo Eatmon (2009), os governos não-centrais atuaram nessa categoria em momentos como o de adoção de alvos de emissões e instrumentos de regulação climática internacionais da Conferência de Toronto em Mudanças Atmosféricas de 1988, alinhando suas metas com as metas estabelecidas na política climática internacional; bem como através do estabelecimento de metas de emissão similares as propostas pelo Protocolo de Quioto por 20 estados norte-americanos após a rejeição formal e retirada do processo pelo governo Bush. Para o autor, a vontade implícita de aceitar as metas estabelecidas pelo Protocolo de Quioto teria criado um cenário político único em que sua implementação teria ocorrido na ausência de ratificação formal.

Quanto à paradiplomacia regional transfronteiriça, esta consiste na interação entre governos nacionais e subnacionais com interesses compartilhados e uma proximidade geográfica. Já a paradiplomacia transregional diz respeito a interações entre governos não-centrais e regiões próximas, mas não vizinhas. Eatmon (2009) exemplifica essas formas de paradiplomacia adotadas pelos estados norte-americanos ao apontar a assinatura de seis estados – Connecticut, Maine, Massachusetts, New Hampshire, Rhode Island e Vermont – e cinco províncias canadenses – New Brunswick, Nova Scotia, Newfoundland and Labrador, Prince Edward Island e Quebec – do *Climate Change Action Plan of the New England Governor's Conferences and the Easter Canadian Premiers*, em 2001. Ademais, iniciada em 2005, *The Regional Greenhouse Gas Initiative* conta com a participação de dez estados – Connecticut, Delaware, Maine, Maryland, Massachusetts, New Hampshire, New Jersey, New York, Rhode Island, Vermont – ao passo que três províncias e um estado seriam observadores – Ontario, New Brunswick, Quebec e Pennsylvania.

Eatmon (2009) também aponta para a adoção de estados do oeste e centro-oeste norte-americanos de iniciativas climáticas regionais ao longo das fronteiras com o Canadá e o México, como a participação da *Western Climate Initiative*.

Um outro aspecto importante a ser destacado na arena internacional é a assinatura de acordos para a implementação de políticas, para além da criação de alianças. No âmbito da *Midwestern Governors Association*, os estados norte-americanos de Wisconsin, Illinois, Minnesota, Indiana, Iowa, Michigan, Kansas, Ohio e South Dakota; e as províncias canadenses de Ontario e Manitoba assinaram o *Midwestern Regional Greenhouse Gas Reduction Accord* em 2007. Nesse mesmo ano, os estados de Illinois, Iowa, Indiana, Nebraska, Minnesota, Michigan, Kansas, Ohio, South Dakota, North Dakota e Wisconsin assinaram o *Midwestern Energy Security and Climate Stewardship Platform*.

Assim, durante a vigência do protocolo de Quioto, 36 dos 50 estados norte-americanos estiveram envolvidos em coalizões ou assinaram acordos para a implementação de políticas internacionais de mudanças climáticas.

No presente momento, atualizando o argumento do autor, destaca-se o movimento de reafirmação das metas estabelecidas pelo Acordo de Paris pelas unidades subnacionais norte-americanas, que se organizaram em movimentos como *We are still in*, *The U.S. Climate Alliance* e *America's Pledge*, com o intuito de manterem os objetivos de redução de emissões, de forma contrária ao posicionamento do Estado norte-americano.

Para atingir as metas do Acordo de Paris, os estados podem se utilizar de diversos recursos, desde a adoção de legislações, modificações na geração de energia e no setor de transporte, até a criação de programas e contatos com outras localidades com o intuito de redução da emissão dos gases estufa.

A criação de articulações entre os governos estaduais, por sua vez, se mostra como uma estratégia utilizada pelos estados para se posicionarem como lideranças na promoção de políticas implementadas na arena internacional, em face do afastamento do governo central na implementação de tais políticas, desde a rejeição do Protocolo de Quioto, até o anúncio de retirada do Acordo de Paris.

Os Estados norte-americanos possuem um histórico de políticas voltadas para redução da poluição, energia limpa e eficiência energética (AMERICA'S PLEDGE, 2017), intensificando esforços desde o Protocolo de Quioto para atingir as metas globais ligadas às mudanças climáticas. Após a retirada dos Estados Unidos do Acordo de Paris, demonstram

terem assumido um papel de liderança na governança do clima, aliados a diversos atores não-centrais.

A tabela a seguir elenca as principais articulações formadas por governos estaduais para a implementação de políticas climáticas após a rejeição dos Estados Unidos ao Protocolo de Quioto. Observa-se a estratégia de formação de coalizões entre os estados norte-americanos e de países vizinhos a fim de implementar políticas de mudanças climáticas de forma eficaz, uma vez que o posicionamento do governo central não o coloca em posição de liderança na temática, levando os governos estaduais a competirem por tal posição e a buscarem atingir as metas internacionais de redução de emissões de gases estufa e poluentes que afetam o clima mundial.

TABELA 1: ARTICULAÇÕES ESTADUAIS PARA A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS CLIMÁTICAS NA VIGÊNCIA DO PROTOCOLO DE QUIOTO

Denominação	Ano de Formação e Estados Integrantes	Principais Objetivos
The Conference of New England Governors and Eastern Canadian Premiers (NEG-ECP)	2001 – Connecticut, Maine, Massachusetts, New Hampshire, Rhode Island, Vermont, New Brunswick, Newfoundland and Labrador, Nova Scotia, Prince Edward Island, Quebec	Redução de emissão de gases estufa e redução dos impactos das mudanças climáticas através de adaptação
West Coast Governors' Global Warming Initiative	2003 – California, Washington e Oregon	Redução da emissão de gases estufa
The Regional Greenhouse Gas Initiative	2005 – Connecticut, Delaware, Maine, Maryland, Massachusetts, New Hampshire, New York, Rhode Island, Vermont	Redução da emissão de CO ₂ do setor energético
Western Governors' Association on Energy Issues	2006 - Texas, Washington, Oregon, California, Nevada, Idaho, Montana, Wyoming, Utah, Arizona, New Mexico, Colorado, North Dakota, South Dakota, Nebraska, Kansas, Oklahoma, Alaska, Hawaii	Diversificação de recursos energéticos e redução da emissão de gases estufa
Western Climate Initiative	2007 – Arizona, California, Montana, New Mexico, Oregon, Washington, Utah, British Columbia, Ontario, Quebec e Manitoba	Redução de emissão de gases estufa

FONTE: Elaboração Própria

O grupo formado pelos governos estaduais *U.S. Climate Alliance*, após a retirada do Acordo de Paris, confirma a hipótese de que em face da rejeição de liderança pelo governo central no âmbito das mudanças climáticas, os estados se organizam em coalizões para cumprirem as metas rejeitadas pelo Estado no âmbito internacional. A aliança é formada por California, Colorado, Connecticut, Delaware, Hawaii, Maryland, Massachusetts, Minnesota, New Jersey, New York, North Carolina, Oregon, Puerto Rico, Rhode Island, Vermont, Virginia e Washington.

A formação de coalizões responde ao caráter global das motivações para o engajamento internacional dos governos estaduais. Em face da característica global das mudanças climáticas, e considerando-se que os impactos são observados a um nível regional e local, verifica-se uma atuação proativa das unidades subnacionais na arena internacional. A constituição de coalizões vem como resposta, na medida em que impulsionam iniciativas com atores com os quais os governos estaduais compartilham um senso de dever e preocupação com o meio ambiente global (SETZER, 2013).

A partir de uma ótica voltada especificamente para o caso norte-americano, para além das motivações globais, é necessário avaliar as motivações para o engajamento internacional a partir de um prisma essencialmente político: a formação de coalizões, o afastamento do governo central na temática, reações de oposição ao governo central. Deve se considerar também a motivação econômica, na medida em que os governos estaduais comprometidos com as coalizões constituem-se como lideranças na produção e consumo de energias renováveis, o que tem importante impacto na economia.

Considerando-se as atividades dos estados como reações à rejeição do multilateralismo das mudanças climáticas pelo governo federal, pode-se dizer que eles buscam disputar competitivamente o espaço pela liderança na temática. O estado da Califórnia assume importante destaque nesse sentido, tendo em vista suas variadas iniciativas e participação em alianças, recebendo atenção da mídia interna e internacional, para além da aceitação das iniciativas estaduais pela opinião pública.

3. A ATUAÇÃO DO ESTADO DA CALIFÓRNIA

A Califórnia é um estado norte-americano que tem se posicionado com destaque na busca pela liderança no estabelecimento de políticas de mudanças climáticas. Apesar de ser um ator subnacional, o estado busca desempenhar papéis na arena das políticas de mudanças climáticas semelhantes aos dos Estados-Nação, e se coloca como exemplo a ser seguido pelos demais estados norte-americanos (MAZMANIAN, JUREWITZ, NELSON, 2008).

Political leaders in California and the nation's leading climate change policy researchers argue that California is leading the United States in promulgating policies to reduce greenhouse gas (GHG) emissions. These policies are intended to substantially reduce the amount of fossil fuels used in the state and by doing so the carbon intensity of the state's energy usage. They are also intended to inspire and encourage coordinated actions by other western states and adjacent Canadian provinces and to align the state with leading policies being adopted in the European Union [...] (MAZMANIAN et al., 2008, p.401).

Tal estado foi escolhido para o estudo de caso, posto que, ao longo dos anos, tem investido em políticas bastante ambiciosas e inovadoras para a mitigação e adaptação às mudanças climáticas. Na Califórnia, identificam-se as três motivações para a atuação internacional trazidas neste trabalho, isto é, a demanda do regime internacional de mudanças climáticas pela participação de distintos atores, considerando-se que o estado vem buscando se colocar com destaque na arena internacional; as questões econômicas, na medida em que o estado é líder na produção de energia renovável nos Estados Unidos; e as questões políticas, uma vez que as mudanças climáticas se constituem como plataforma de oposição política da Califórnia ao governo federal.

O aspecto de pioneirismo e liderança do estado é ressaltado não só nos documentos oficiais e discursos, mas também pela literatura que trabalha a atuação dos governos estaduais na implementação de políticas de mudanças climáticas (MAZMANIAN ET AL, 2008; RABE, 2008; CARLARNE, 2010). Nas palavras de Carlarne (2010, p. 77):

California has a long history of leading domestic environmental policymaking. California's leadership on climate policy continues this legacy. The state is renowned nationally and internationally as a driving force in state, regional, and national climate change policymaking.

Para além de se colocar como ator importante no regime internacional de mudanças climáticas¹¹, o posicionamento da Califórnia evidencia sua busca por ser o primeiro estado norte-americano a desenvolver políticas específicas, para além de competir pela liderança na promoção de políticas com o governo federal.

3.1. Políticas adotadas pela Califórnia relativas às mudanças climáticas: 1959-2018

O Estado da Califórnia foi pioneiro nos esforços para a redução da poluição do ar (CLIMATE STRATEGIES, 2005). O marco desse posicionamento ocorreu no início da década de 1960, com a promulgação da legislação que estabeleceu o *Motor Vehicle Pollution Control Board* e um programa de controle de poluição do ar causada por veículos. “The legislation extended the state’s role in air pollution control beyond its traditional one of research and assistance to local governmental agencies to one of direct control” (CLARKSON E MIDDLETON, 1962, p.22).

Segundo Clarkson e Middleton (1962), o primeiro passo dado pela Califórnia para sua responsabilização do controle de emissões de veículos consistiu na promulgação de uma legislação direcionando o Departamento Estadual de Saúde Pública para a adoção de padrões para a qualidade do ar e emissões de veículos automotores em 1959, o que serviu de base legal para o estabelecimento do *Motor Vehicle Pollution Control Board*, em 1960.

A partir disso, o Departamento Estadual de Saúde Pública estabeleceu que as quatro fontes de poluição atmosférica causada por veículos seriam o exaustor, o cárter, o carburador e o tanque de combustível. O órgão determinou, então, a redução de 80% da emissão de hidrocarbonetos e de 60% de monóxido de carbono, tendo em vista padrões estabelecidos para os componentes dos veículos causadores da poluição do ar (CLARKSON E MIDDLETON, 1962).

In addition, the federal Clean Air Act has made it possible for California to take a leading role in some important areas of climate policy. Since 1967, federal law has given California the right to apply for exemptions from federal motor vehicle air pollution standards in order to adopt its own strict standards, and since 1977, it has given other states the right to adopt California’s rules if they choose. These legal rights formed the basis for California’s leading role in promoting electric and hybrid vehicles and in regulating greenhouse gas emissions from motor vehicles (KARAPIN, 2018, p. 350).

¹¹ “The fact is, California is one of the top 20 GHG emitters globally, ahead of the nations of Spain and South Africa, and views itself as a member of the global community” (MAZMANIAN et al, 2008, p.407-408).

No final da década de 1980, então, vislumbram-se as primeiras atividades do estado voltadas para as mudanças climáticas e o aquecimento global. Em 1988, a AB 4420 direcionou a *California Energy Commission* (CEC) para o estudo e relatório dos modos pelos quais os rumos do aquecimento global poderiam afetar a oferta e demanda energética, a economia, o meio ambiente, a agricultura e o suprimento de água no estado. Em 1989, a comissão lança dois importantes relatórios: *Comparing the Impacts of Different Transportation Fuels on the Greenhouse Effect* e *The Impacts of Global Warming on California* (CLIMATE STRATEGIES, 2005).

Durante a década de 1990, de acordo com a *Climate Strategies* (2005), as atividades se concentraram na produção de relatórios pela CEC, tais como *1988 Inventory of California Greenhouse Gas Emissions*, *1991 Global Climate Change Report*, *Global Climate Change: Potential Impacts and Policy Recommendations*, *Symposium on Global Climate Change*, e *1997 Global Climate Change Report: Greenhouse Gas Emissions Reduction Strategies for California*. Em 1998, a CEC dá início ao Programa de Incentivo de Energias Renováveis e, em 1999, patrocina o *Global Climate Change Science Workshop*. Neste mesmo ano, foi também estabelecida a *California Fuel Cell Partnership*.

A partir dos anos 2000, as atividades na Califórnia começam a se intensificar, com o estabelecimento de novas legislações e adoção de novos programas para a mitigação dos impactos das mudanças climáticas. Em 30 de Setembro de 2000, foi assinada a SB 1771, que estabeleceu o *California Climate Action Registry*¹². O documento, em seu Artigo 1, d, ressalta a ideia de liderança do estado da Califórnia na temática ambiental e das mudanças climáticas, nos seguintes termos: “The state’s tradition of environmental leadership should be recognized through the establishment of a registry to provide documentation of those greenhouse gas emissions reductions that are voluntarily achieved by sources in the state”.

Ainda no ano 2000, a Ordem Executiva D-16-00, direcionou a Secretaria de Serviços Estaduais e do Consumidor para facilitar práticas de construção sustentáveis. Já em outubro de 2001, a SB 1170 tratou o aquecimento global como um problema de saúde pública e ambiental,

¹² 42810. The purposes of the California Climate Action Registry shall be to do all of the following:

- (a) Help various entities in the state to establish emissions baselines against which any future federal greenhouse gas emission reduction requirements may be applied.
- (b) Encourage voluntary actions to increase energy efficiency and reduce greenhouse gas emissions.
- (c) Enable participating entities to record voluntary greenhouse gas emissions reductions made after 1990 in a consistent format that is supported by third-party verification.
- (d) Ensure that sources in the state receive appropriate consideration for verified emissions reductions under any future federal regulatory regime relating to greenhouse gas emissions.
- (e) Recognize, publicize, and promote registrants making voluntary reductions.
- (f) Recruit broad participation in the process from all economic sectors and regions of the state.

ligado ao uso do petróleo, citando a poluição atmosférica, chuva ácida, aquecimento global e a degradação do ambiente marinho na Califórnia, como fatores a serem mitigados a partir do desenvolvimento e adoção de especificações de eficiência de combustíveis para guiarem a compra pelo estado de veículos motorizados e pneus de substituição.

Para além dessa legislação, em 2001, foi estabelecida a *California Stationary Fuel Cell Collaborative*, a CEC adotou padrões de eficiência de construções, e a *California Public Utilities Commission* (CPUC) implementou o *Self Generation Incentive Program* para promover incentivos para a implementação de tecnologias de geração e distribuição de energia limpa e renovável.

O ano de 2002 foi marcado por legislações direcionadas para a redução de emissões de poluentes por veículos e por políticas voltadas para a produção de energias renováveis. Karapın (2018) explica que a AB 1493 – Pavley Bill – e a SB 1078 foram legislações marcantes para o estado. A AB 1493¹³ direcionou o *California Air Resources Board* (CARB) para o desenvolvimento de padrões de regulação para o alcance da redução máxima viável e custo-efetiva de gases estufa emitidos por veículos automotores, reafirmando a concepção do estado como pioneiro em soluções ambientais. Por sua vez, a SB 1078¹⁴ foi responsável pelo estabelecimento do *California Renewable Portfolio Standard Program*.

¹³ Section 1. The Legislature hereby finds and declares all of the following:

- (a) Global warming is a matter of increasing concern for public health and the environment in the state [...]
- (f) California has a long history of being the first in the nation to take action to protect public health and the environment, and the federal government has permitted the state to take those actions.
- (g) Technological solutions to reduce greenhouse gas emissions will stimulate the California economy and provide enhanced job opportunities. This will continue the California automobile worker tradition of building cars that use cutting edge technology.
- (h) It is the intent of the Legislature to require the State Air Resources Board to adopt regulations that ensure reductions in emissions of greenhouse gases in furtherance of Division 26 (commencing with Section 39000) of the Health and Safety Code. It is the further intent of the Legislature that the greenhouse gas regulations take effect in accordance with any limitations that may be imposed pursuant to the federal Clean Air Act (42 U.S.C. Section 7401 et seq., as amended by the federal Clean Air Act Amendments of 1990 (Pub. L. 101-549)) and the waiver provisions of the federal act.

¹⁴ Renewable energy: California Renewables Portfolio Standard Program

(1) Under the Public Utilities Act, the Public Utilities Commission (PUC) has regulatory authority over public utilities, including electrical corporations, and authorizes the commission to establish just and reasonable rates and charges. The act requires retail suppliers of electric services to disclose sources of electrical generation and requires that those retail suppliers report information to the State Energy Resources Conservation and Development Commission (Energy Commission).

This bill would establish the California Renewables Portfolio Standard Program. The program would require that a retail seller of electricity, including electrical corporations, community choice aggregators, and electric service providers, purchase a specified minimum percentage of electricity generated by eligible renewable energy resources, as defined, in any given year as a specified percentage of total kilowatt-hours sold to retail end-use customers each calendar year (renewables portfolio standard).

Segundo Karapin (2018), essas legislações foram possíveis em face do recuo do presidente Bush do Protocolo de Quioto, além de dois eventos específicos na Califórnia que alarmaram o público para os problemas de energia e do aquecimento global pra o estado.

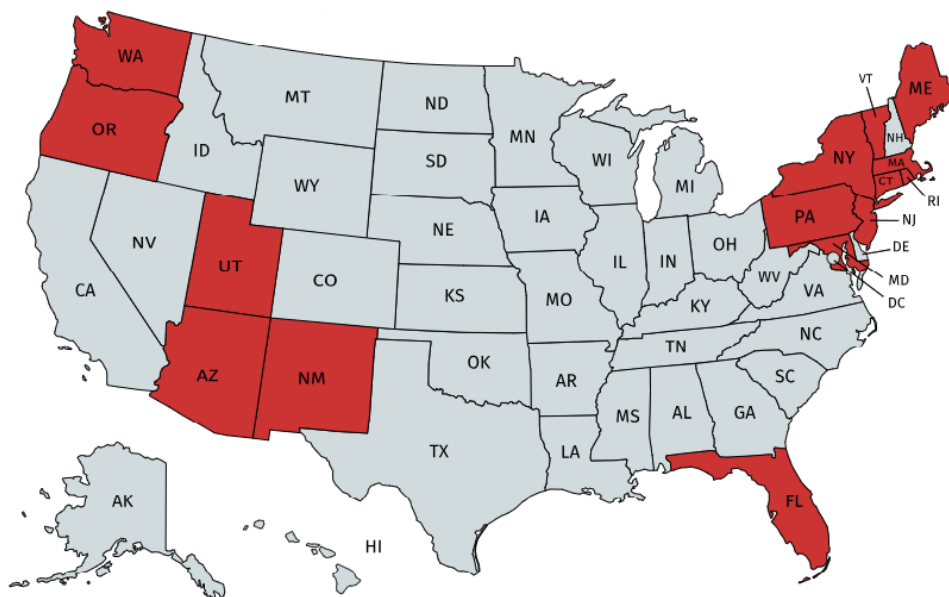
First, the state experienced a major electricity crisis in 2000-2001, which resulted from partial deregulation and market manipulations by energy traders that led to high prices and blackouts. The dramatic electricity shortages had many political consequences, including increased public and elite interest in the reliability of the state's energy portfolio standard that was justified in terms of energy security and diversification [...]. Second, the Union of Concerned Scientists had issued a report on the effects of global warming on California's ecosystems in 1999. Written by 11 top scientists, the report was widely distributed to state agencies and played a large role in educating policymakers about climate change (KARAPIN, 2018, p. 339-340).

Além disso, Karapin (2018, p. 340) aponta para três desenvolvimentos políticos essenciais para o compromisso político para atuações voltadas à redução das emissões de gases estufa no estado:

The first was the leadership of a new Assembly member, Fran Pavley. She held hearings on AB 1493 throughout the state in order to counter charges by oil companies, car dealerships, and the California Chamber of Commerce about the bill's economic impacts. These hearings helped win over public opinion. Second, environmental organizations mobilized strongly in support of AB 1493 and the renewable portfolio standard bill. These included the Union of Concerned Scientists, the Bluewater Network (which wrote the Pavley bill), the Sierra Club, and Vote Solar. Third, the proponents of both bills successfully framed them in terms of their co-benefits and downplayed their economic costs.

A relevância da AB 1493 é evidenciada quando, ao longo da primeira década dos anos 2000, 15 estados norte-americanos decidem adotar os padrões estabelecidos pela Califórnia para a redução de emissões de gases estufa nos veículos, conforme ilustra a figura a seguir:

FIGURA 8: ESTADOS NORTE-AMERICANOS QUE ADOTARAM OS PADRÕES DE EMISSÕES DE GASES ESTUFA DE VEÍCULOS DA CALIFÓRNIA



FONTE: Elaboração Própria. Dados fornecidos pelo *Environmental and Energy Institute*

Para além dessas duas legislações, o ano de 2002 também contou com a assinatura da SB 812, que direcionou o *California Climate Action Registry* para incluir práticas de manejo florestal; a SB 1389, que direcionou a CEC para a adoção de um *Integrated Energy Policy Report* a cada dois anos; e a AB 857, que direcionou ao governador o preparo de um *State Environmental Goals and Policy Report*.

Um importante acontecimento em julho de 2002 consistiu na união do Advogado Geral da Califórnia com os Diretores Jurídicos dos estados do Alaska, Connecticut, Maine, Maryland, Massachusetts, New Hampshire, New York, Rhode Island e Vermont, em uma carta direcionada ao Presidente George Bush, solicitando à administração um endereçamento às questões das mudanças climáticas através de políticas nacionais compreensivas de redução de emissões de gases estufa (ENVIRONMENTAL AND ENERGY STUDY INSTITUTE, 2009).

Em 2003 foi lançado o *Energy Action Plan for the State of California*, além de diversos relatórios pela CEC. Ademais, nesse ano a *West Coast Governors*, da qual a Califórnia faz parte, adotou a *Global Warming Initiative*.

A partir de 2004, são promulgadas diversas ordens executivas pelo governador Arnold Schwarzenegger. A S-07-04 designou as 21 rodovias interestaduais da Califórnia como a *California Hydrogen Highway Network*, direcionando as agências estatais a planejarem e

construírem uma rede de postos de abastecimento de hidrogênio ao longo das rotas a partir do ano de 2010. Já a S-20-04 estabeleceu padrões de edifícios verdes, de modo que as agências estaduais deveriam reduzir o uso de energia em prédios públicos em 20% em 2015, além de aumentarem sua eficiência energética.

Em junho de 2005, o governador Schwarzenegger assinou a Ordem Executiva S-03-05, estabelecendo metas de redução de emissões de gases estufa, além de criar o *Climate Action Team*. Além disso, foi lançado o *Energy Action Plan II*, que reafirmou as preferências por energias renováveis e buscou acelerar os padrões estabelecidos pelo portfólio de energias renováveis.

Neste ano, duas importantes legislações foram a SB 1078, que estabeleceu projetos contratados de energias renováveis, e a AB 1007, que direcionou a CEC e o CARB, juntamente com outras agências estaduais relevantes, para o desenvolvimento e adoção de um plano estadual para o aumento do uso de combustíveis alternativos para o transporte.

O ano de 2006, contudo, trouxe uma legislação inovadora para o estado da Califórnia: a AB 32, também chamada de *Global Warming Solutions Act of 2006*¹⁵. “The bill is the first state-level statute in the United States calling for a comprehensive, economy-wide, and multifaceted emissions-reduction effort” (MAZMANIAN, et al, 2008, p.402).

O objetivo de se posicionar como liderança no combate às mudanças climáticas, tanto no âmbito nacional, como na arena internacional, está descrito no capítulo 2 da referida legislação:

(c) California has long been a national and international leader on energy conservation and environmental stewardship efforts, including the areas of air quality protections, energy efficiency requirements, renewable energy standards, natural resource conservation, and greenhouse gas emission standards for passenger vehicles. The program established by this division will continue this tradition of environmental leadership by placing California at the

¹⁵ “This bill would require the state board to adopt regulations to require the reporting and verification of statewide greenhouse gas emissions and to monitor and enforce compliance with this program, as specified. The bill would require the state board to adopt a statewide greenhouse gas emissions limit equivalent to the statewide greenhouse gas emissions levels in 1990 to be achieved by 2020, as specified. The bill would require the state board to adopt rules and regulations in an open public process to achieve the maximum technologically feasible and cost-effective greenhouse gas emission reductions, as specified. The bill would authorize the state board to adopt market-based compliance mechanisms, as defined, meeting specified requirements. The bill would require the state board to monitor compliance with and enforce any rule, regulation, order, emission limitation, emissions reduction measure, or market-based compliance mechanism adopted by the state board, pursuant to specified provisions of existing law. The bill would authorize the state board to adopt a schedule of fees to be paid by regulated sources of greenhouse gas emissions, as specified. Because the bill would require the state board to establish emissions limits and other requirements, the violation of which would be a crime, this bill would create a state-mandated local program” (AB 32, 2006).

forefront of national and international efforts to reduce emissions of greenhouse gases.

(d) National and international actions are necessary to fully address the issue of global warming. However, action taken by California to reduce emissions of greenhouse gases will have far-reaching effects by encouraging other states, the federal government, and other countries to act.

(e) By exercising a global leadership role, California will also position its economy, technology centers, financial institutions, and businesses to benefit from national and international efforts to reduce emissions of greenhouse gases. More importantly, investing in the development of innovative and pioneering technologies will assist California in achieving the 2020 statewide limit on emissions of greenhouse gases established by this division and will provide an opportunity for the state to take a global economic and technological leadership role in reducing emissions of greenhouse gases (AB 32, 2006, p.89-90).

A AB 32 consiste na primeira legislação a nível estadual que antecipa o tratamento compreensivo das mudanças climáticas proposto pelo Protocolo de Quioto, a partir de uma abordagem ampla econômica, que estabelece limites para emissões de gases estufa nos maiores setores econômicos para o alcance de reduções obrigatórias. “The cap also allows regulated actors to trade the rights to pollute GHGs among themselves. The trading portion of the cap equalizes marginal costs of mitigation among actors and potentially reduces statewide compliance costs” (MAZMANIAN et al., 2008, p.404).

California adopted ambitious greenhouse gas reduction targets with the Global Warming Solutions Act (AB 32) in 2006. AB 32 legally requires and authorizes a state agency, the California Air Resources Board (CARB), to achieve a target of no growth from 1990 to 2020 in the Kyoto-regulated gases from all significant sources, including electricity imports. This target is more ambitious than it appears, since it requires a cut of 15 percent from 2006 emissions and of 29 percent from the business-as-usual scenario, given the state’s actual and projected rapid population growth during 1990-2020 period (KARAPIN, 2018, p.326)

Para Karapin (2018, p. 341-342), essa mudança dramática na política do estado na Califórnia ocorreu devido a uma confluência das consequências das mudanças climáticas e fatores políticos. Para além da atenção da mídia para a questão, em face da ocorrência de furacões, ou campanhas de redes de advocacia, dois acontecimentos específicos ao estado resultaram em uma busca por políticas mais agressivas:

First, natural disasters in California during this period were linked to climate change. Major droughts in the Central Valley during 2002-2003 and 2007-2009 periods triggered states of emergency, and concerns about drinking water supplies arose because of reduced snowfall. Wildfires began to occur

year-round (rather than for the usual two months a year) beginning in 2003, resulting in \$2 billion in damage from more than 4,000 fires that year. Second, the publication of major reports by expert bodies drew attention to climate change as a problem and to solutions that would build in part on existing strengths in the state's policies.[...].

O grau de comprometimento político, segundo Karapin (2018, p.342-344) aumentou em face de quatro desenvolvimentos que auxiliaram na abertura de uma janela de oportunidades:

First, Arnold Schwarzenegger, a Republican, was elected governor in October 2003; two years later, he became strongly committed to climate policy [...]. With his 2006 reelection campaign pending in a liberal state, Schwarzenegger sought to portray himself as a moderate Republican in contrast to President Bush, and climate policy was an area in which he could draw a sharp contrast to the president. [...] Second, advocacy campaigns by environmentalists and rapidly growing acceptance of climate change by news media in the mid-2000s helped shift public opinion across the United States, perhaps especially in California, which has a concentration of environmental organization members that is almost double the national average. [...] Third, partly in response to public opinion, the Democrats in the state legislature, led again by Fran Pavley, competed for votes by introducing AB 32, which embodied stronger climate policies than Schwarzenegger initially had favored. [...] Fourth, a very large and broad advocacy coalition for climate policy developed in California by the mid-2000s, encompassing environmentalists, certain business sectors, labor unions, newspapers, health advocacy organizations, and local governments.

Para além da AB 32, outras duas ordens executivas foram assinadas em 2006: a S-06-06, que estabeleceu metas para a produção de biocombustíveis na Califórnia e produção de energia de biomassa; e a S-20-06, que direcionou departamentos estaduais para a implementação de um programa de *cap-and-trade*.

O ano de 2006, com a assinatura da AB 32, representou um verdadeiro divisor de águas para o estado da Califórnia. A partir de então, o movimento dos Poderes Executivo e Legislativo se intensificou para a produção de legislações relacionadas aos setores de energia, transporte e construção com o intuito de promoverem uma maior mitigação dos impactos advindos das mudanças climáticas.

Das quatorze ordens executivas relacionadas às mudanças climáticas, entre 2004 e 2006, o governador Arnold Schwarzenegger assinou cinco delas, ao passo que entre os anos de 2007 e 2018, foram assinadas mais nove ordens executivas por Schwarzenegger e Jerry Brown.

TABELA 2: ORDENS EXECUTIVAS DA CALIFÓRNIA ESTABELECIDAS ENTRE 2007 E 2018

Ordem Executiva	Ano	Conteúdo
S-01-07	2007	Estabelecimento do <i>Low Carbon Fuel Standard</i> .
S-13-08	2008	Direciona agências estaduais para uma análise dos efeitos do aumento do nível do mar na Califórnia.
S-14-08	2008	Estabelece participação de geração de energia renovável para vendedores de varejo de eletricidade na Califórnia.
S-21-09	2009	Estabelece a coordenação de esforços de agências acerca de energias renováveis.
B-16-12	2012	Direciona agências estaduais a incentivarem a comercialização de veículos com zero emissão, e estabelece a meta de 1 milhão destes veículos até 2020.
B-18-12	2012	Padrões de eficiência energética para edifícios públicos novos e reformados.
B-30-15	2015	Define meta de emissões de gases estufa 30% menor que os níveis de 1990 até 2030.
B-32-15	2015	Define metas para veículos zero emissões no transporte de cargas.
B-48-18	2018	Compromisso com cinco milhões de veículos zero-emissões nas ruas até 2030 e instalação de 200 estações de abastecimento de hidrogênio, bem como 250 mil carregadores até 2025.
B-55-18	2018	Neutralidade de carbono até o ano de 2045 em todo o estado.

FONTE: Elaboração Própria

Por sua vez, dentre as legislações aprovadas pela Assembléia Legislativa e Senado no estado da Califórnia, entre 1988 e 2006, são assinadas 10 leis, ao passo que entre 2007 e 2018, são assinadas mais 19 leis, restando a AB 1745 (*Clean Cars 2040 Act*) pendente de aprovação para a sessão legislativa do ano de 2019.

TABELA 3: LEGISLAÇÕES DO ESTADO DA CALIFÓRNIA ENTRE 2007 E 2018

Legislação	Ano	Conteúdo
SB 97	2007	Direciona o Gabinete de Planejamento e Pesquisa do Governador para desenvolver as diretrizes do <i>California Environmental Quality Act</i>
AB 118	2007	Criação do <i>Alternative and Renewable Fuel and Vehicle Technology Program</i>
SB 375	2008	<i>Sustainable Communities & Climate Protection Act of 2008</i> – determina que o <i>Air Resources Board</i> desenvolva metas de redução de emissões de gases estufa de veículos de transporte de passageiros
AB 1504	2011	Legislação sobre recursos florestais e sequestro de carbono. Direciona o <i>Department of Forestry and Fire Protection</i> e o <i>Air Resources Board</i> para avaliarem a capacidade de sua floresta e pastagem e criação de regulamentos para atender ou exceder as metas de redução de gases estufa do estado
SB XI-2	2011	Direciona o <i>California Public Utilities Commission's Renewable Energy Resources Program</i> para aumentar a quantidade de eletricidade gerada a partir de recursos energéticos renováveis por ano para um montante equivalente a, pelo menos, 20% do total eletricidade vendida a clientes de varejo na Califórnia por ano até 31 de dezembro de 2013, 25% até 31 de dezembro de 2016 e 33% até 31 de dezembro de 2020
AB 1532	2012	<i>Greenhouse Gas Reduction Fund in the Budget</i> - Requer que o Departamento de Finanças desenvolva e apresente ao Legislativo um plano de investimento, a cada três anos, para o uso do Fundo de Redução de Gases de Efeito Estufa; requer a receita recolhida de acordo com um mecanismo de conformidade baseado no mercado a ser apropriado na Lei do Orçamento Anual; exige que o departamento informe anualmente à Assembleia Legislativa sobre o projetos financiados; e especifica que as descobertas emitidas pelo Governador relacionadas à “vinculação” como parte de um mecanismo de conformidade de base de mercado não estão sujeitos a revisão judicial

Legislação	Ano	Conteúdo
SB 535	2012	<i>Greenhouse Gas Reduction Fund and Disadvantaged Communities</i> - Requer que a Agência de Proteção Ambiental da Califórnia identifique comunidades desfavorecidas; exige que 25% de todos os recursos alocados de acordo com um plano de investimento através de um programa <i>cap-and-trade</i> deve ser direcionado a projetos que beneficiem comunidades desfavorecidas e 10 desses 25% devem ser utilizados em comunidades desfavorecidas; e exige que o Departamento de Finanças inclua uma descrição de como esses requisitos são cumpridos em um relatório anual
AB 1092	2013	Requer que a <i>Building Standards Commission</i> adote padrões de construção obrigatórios para a instalação de infraestrutura futura de carregamento de veículos elétricos para vagas de estacionamento em residências multifamiliares e desenvolvimento não residencial
AB 8	2013	Estende-se até 1 de janeiro de 2024, taxas extras em registros de veículos, registros de barcos e vendas de pneus para financiar os programas da AB 118, Carl Moyer e AB 923 que apoiam a produção, distribuição e venda de combustíveis alternativos e tecnologias de veículos e esforços de redução de emissões. O projeto suspende até 2024 o regulamento do CARB exigindo refinadores de gasolina para fornecer postos de abastecimento de hidrogênio e se apropria de até US \$ 220 milhões da AB 118 para criar uma infra-estrutura de abastecimento de hidrogênio no estado
SB 1204	2014	Criação do <i>California Clean Truck, Bus, and Off-Road Vehicle and Equipment Technology Program</i>
SB 1275	2014	Estabelece uma meta estadual de 1 milhão de veículos com emissões zero e quase zero em serviço até 2020. Altera o programa de modernização da frota para fornecer uma opção de mobilidade. Estabelece a <i>Charge Ahead California Initiative</i> , que exige planejamento e relatórios sobre programas de incentivo de veículos, e aumenta o acesso e os benefícios de veículos com emissão zero para comunidades e consumidores desfavorecidos, de baixa renda e de renda moderada.
SB 605	2014	Requer que o CARB complete uma estratégia abrangente de redução de emissões de poluentes de vida curta até janeiro de 2016.

Legislação	Ano	Conteúdo
SB 350	2015	<i>Clean Energy and Pollution Reduction Act of 2015</i> – estabelece metas de aumento de venda de energia renovável em 50% até 2030 e o dobro de economia com eficiência energética e uso de gás natural até 2030.
SB 32	2016	Redução de emissões em 40% abaixo de 1990 até 2030.
AB 197	2016	Prioriza reduções diretas de emissões de grandes fontes estacionárias e fontes móveis.
SB 1383	2016	Metas para a redução de poluentes de vida curta em todo o estado.
AB 398	2017	Expansão do programa de <i>Cap-and-Trade</i> até 2030, visando o alcance das metas de redução com o melhor custo-benefício.
AB 617	2017	Estabelece um modelo de monitoramento da poluição atmosférica e redução de emissões em comunidades e bairros. Estabelece um novo monitoramento de critérios de poluentes, além de penalidades civis e penais para o descumprimento de legislações relacionadas à poluição.
SB 100	2018	<i>100% Clean Energy Act</i> – Compromisso com produção e consumo apenas de energias limpas até 2045, sem emissões de carbono.

FONTE: Elaboração própria

Em análise das legislações apresentadas, cumpre considerar o movimento de estabelecimento de ordens executivas e legislações com metas mais ambiciosas a partir do ano de 2015, ano em que há o estabelecimento do Acordo de Paris na arena multilateral. Tal movimento se mantém relevante nos anos de 2017 e 2018, posto que o governo federal assume, então, um posicionamento de rejeição ao multilateralismo das mudanças climáticas, através da retirada dos Estados Unidos do referido acordo.

3.1.1. A participação da Califórnia em alianças internacionais

Neste trabalho, considera-se que uma das estratégias utilizadas pelos governos estaduais consiste na formação de alianças com outros estados, nacionais ou estrangeiros, para a implementação das políticas internacionais definidas no âmbito do multilateralismo das mudanças climáticas, que foram rejeitadas pelo governo central: o Protocolo de Quioto e o Acordo de Paris.

Individual states, especially keystone states such as California and New York, create legislative models and regional momentum for addressing environmental problems. In the context of a problem of the global commons, however, independent state action can only go so far to address the problem. Collective action can exponentially increase the effectiveness of single state responses and ‘may function as a mechanism by which individual governments can help trigger the implementation of the preferred solution’ at the federal or international level (CARLARNE, 2010, p. 64).

No período que compreende a rejeição ao Protocolo de Quioto e a retirada do Acordo de Paris, a Califórnia engajou-se em quatro alianças estaduais voltadas para a mitigação e adaptação às mudanças climáticas: a *West Coast Governor’s Global Warming Initiative* (2003), a *Western Governors’ Association on Energy Issues* (2006), a *Western Climate Initiative* (2007) e a *U.S. Climate Alliance* (2017).

A *West Coast Governor’s Global Warming Initiative* formou-se em setembro de 2003 através da união da Califórnia, Oregon e Washington. Os três estados concordaram na redução de emissões de gases estufa através de esforços conjuntos em cinco áreas iniciais:

These areas include (1) using the states’ purchasing power to purchase fuel-efficient vehicles and low-rolling resistance tires for motor pool fleets, (2) reducing emissions from diesel generators in ships at west coast ports, and create a system of emission-free truck stops along the Interstate 5 corridor, (3) encouraging the development of renewable electricity generation resources and technologies, (4) improving efficiency standards, (5) developing consistent and coordinated GHG emission inventories, protocols for standard accounting and reporting methods for GHG emissions, and (6) promoting a hydrogen fuel infrastructure for transportation (CLIMATE STRATEGIES, 2005, p. 7)

No âmbito da *Western Governments’ Association* (WGA) os estados da Califórnia, Texas, Washington, Oregon, Nevada, Idaho, Montana, Wyoming, Utah, Arizona, New Mexico, Colorado, North Dakota, South Dakota, Nebraska, Kansas, Oklahoma, Alaska, Hawaii criaram,

em 2006, um novo segmento: a *Western Governments' Association on Energy Issues* visando a diversificação de recursos energéticos e redução da emissão de gases estufa.

Os estados participantes da *Diversified Energy Initiative* no âmbito da WGA se comprometeram a analisar a viabilidade das seguintes medidas: “(1) developing 30,000 Megawatts of clean and diverse energy by 2015; (2) increasing energy efficiency 20 percent by 2020; (3) providing adequate transmission to meet the region’s needs through 2030” (CARLARNE, 2010, p. 67).

No sentido de reforçar seu compromisso internacional com as políticas de mudanças climáticas, no ano de 2007, a Califórnia passou a integrar a *Western Climate Initiative*, formada por Arizona, Califórnia, Montana, New Mexico, Oregon, Washington, Utah, e pelas províncias canadenses de Columbia, Manitoba, Ontario e Quebec, cujo objetivo principal é a redução de emissões de gases estufa em 5% abaixo dos níveis de 2005 até 2020.

Em junho de 2017, logo após o anúncio de Donald Trump sobre sua intenção de retirada dos Estados Unidos do Acordo de Paris, o então governador da Califórnia, Jerry Brown, acompanhado de Jay Inslee, governador de Washington, e Andrew Cuomo, governador de Nova Iorque, anunciaram a construção de uma aliança de estados comprometidos com o cumprimento do Acordo de Paris (NEW YORK TIMES, 2017).

Tal compromisso resultou na formação da *The U.S. Climate Alliance*, que conta com a participação de 16 estados norte-americanos e Porto Rico. A aliança tem por objetivo estabelecer a liderança dos estados na promoção de políticas de mudanças climáticas (U.S. CLIMATE ALLIANCE, 2018), objetivo este também claramente perseguido pelo estado da Califórnia (MAZMANIAN et al, 2008).

A participação da Califórnia na *U.S. Climate Alliance* incentiva a formulação e execução de políticas nos setores de energia, eficiência energética, transporte, finanças climáticas e poluentes de vida curta, por exemplo, na medida em que os estados integrantes da aliança se comprometeram com a aceleração de medidas a partir de 2018 para o alcance das reduções de emissões de gases estufa entre 26 e 28% abaixo dos níveis de 2005 até 2025, meta delineada pelos Estados Unidos enquanto participante do Acordo de Paris (U.S. CLIMATE ALLIANCE, 2018).

3.2. A face econômica do engajamento internacional da Califórnia

Em termos econômicos, há de se considerar o apoio político à indústria de energias renováveis, que tornam a Califórnia líder norte-americano na produção de energia limpa (UNION OF CONCERNED SCIENTISTS, 2017).

California's renewable energy policies have made it a national leader in that area since the late 1970s. Although its generous tax credits and feed-in tariffs adopted in the 1976-1982 period were discontinued in the mid-1980s, new legislation has supported the renewable energy industry since 2000 [...]. Moreover, the legislature adopted an ambitious renewable portfolio standard in 2002 (revised in 2006 and 2011), ultimately calling for 20 percent of the states's electricity to come from renewable sources by 2013 and 33 percent by 2020 (KARAPIN, 2018, p.328).

Em 2015, cerca de 30% da geração de energia no estado da Califórnia era proveniente de fontes renováveis, sendo 23% de energia solar, eólica, geotérmica e de biomassa. Em 2018, mais de 1/3 da energia do estado seria de fontes solares, eólicas e geotérmica, enquanto 9% consiste em energia nuclear, e 49% advém de gás natural, um combustível fóssil considerado limpo (CBS NEWS, 2018; KARAPIN, 2018).

De acordo com a Union of Concerned Scientists (2018), “California leads the nation in the development of clean energy resources, in large part due to its Renewables Portfolio Standard (RPS), which requires its utilities to source 50 percent of retail electricity sales from renewable energy by 2030”.

Tal portfólio foi estabelecido em 2002 como legislação – a SB 1078, e, desde então, os investimentos em diversificação energética têm colocado a Califórnia como liderança norte-americana na produção de energias renováveis. Desde a promulgação, as taxas de energia têm se mantido estáveis, ao passo que os custos para a construção e geração de energia renováveis têm apresentado uma queda dramática (UNION OF CONCERNED SCIENTISTS, 2016).

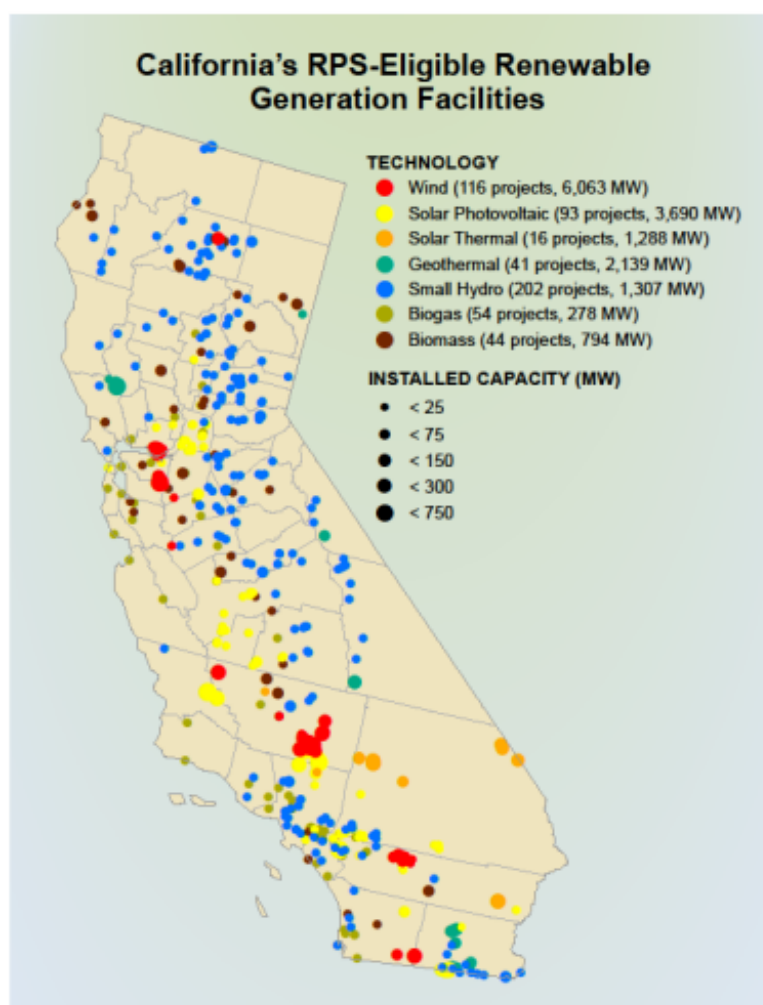
A contribuição do estímulo à produção de energias limpas para a mitigação das mudanças climáticas é notável:

Electricity generation was once one of California's top sources of heat-trapping emissions that contribute to climate change. But thanks to a combination of energy conservation, clean energy investment policies (including the RPS), and changes in California's economy, emissions from the electricity sector declined 14 percent – more than any sector – between 2003 and 2013 (UNION OF CONCERNED SCIENTISTS, 2016, p. 3).

Para além dos benefícios ao meio ambiente, o estado da Califórnia utiliza-se do desenvolvimento de energias limpas como um catalisador econômico, uma vez que tal indústria emprega milhares de pessoas, e atrai bilhões de dólares em capital de risco de energia. De acordo com a Union of Concerned Scientists (2016), no ano de 2015, cerca de 79.000 pessoas estariam empregadas nas indústrias de produção de energia solar e eólica no estado, ao passo que a Califórnia também lidera no montante de capital de risco de energia, visto que mais de 2 bilhões de dólares teriam sido atraídos neste mesmo ano.

A figura a seguir demonstra a distribuição de instalações de geração de energia renovável:

FIGURA 9: INSTALAÇÕES DE GERAÇÃO DE ENERGIAS RENOVÁVEIS



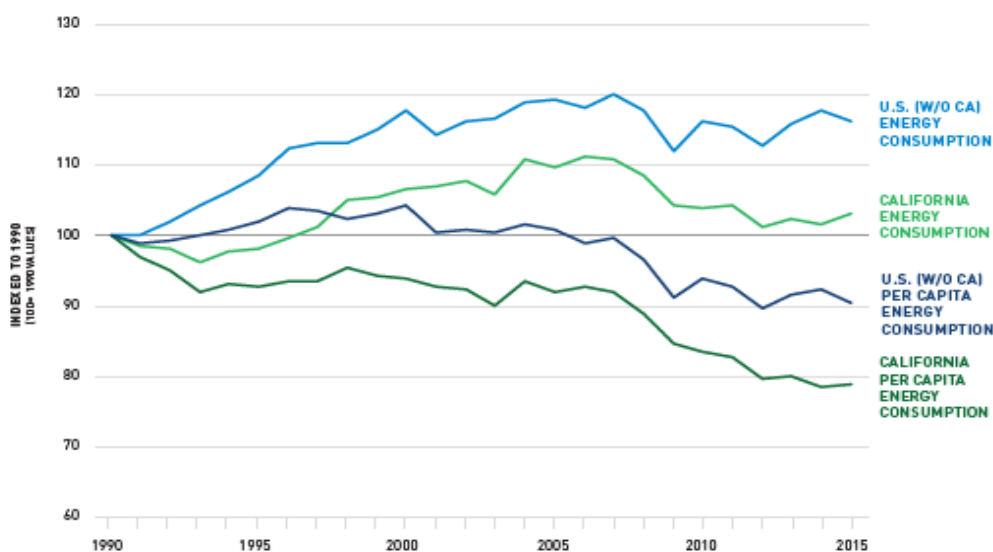
Fonte: UNION OF CONCERNED SCIENTISTS (2016)

O incentivo às indústrias de energia limpa tem sido cada vez maior, sobretudo em face das recentes legislações assinadas pelo governador Jerry Brown em 2018. Isso porque a SB

100, que ao lado da Ordem Executiva B-55-2018, propõem um estado livre de emissões de carbono até 2045.

Para além do estímulo à geração de energias renováveis, os impactos econômicos também são observados a nível de eficiência energética. Diversas legislações foram promulgadas no estado para incentivar a eficiência energética e a exploração de recursos alternativos, como a SB 1037¹⁶ e a AB 2021¹⁷, nos anos de 2005 e 2006. Entretanto, foi a AB 32, promulgada em 2006, que representou também no âmbito de eficiência energética um marco para o declínio do consumo de energia (NEXT 10, 2018, p. 30). O gráfico a seguir demonstra a redução significativa de consumo de energia, que representa a eficiência energética, no estado da Califórnia, em comparação com os Estados Unidos, e o grande impacto das legislações mencionadas:

FIGURA 10: CONSUMO DE ENERGIA ENTRE 1990 – 2015



Fonte: NEXT 10 (2018)

Criado para atingir as metas de redução de gases estufa, aliada a benefícios econômicos, o programa de *cap-and-trade* na Califórnia atrai e coordena investimentos no âmbito do estado. Nesse sentido,

¹⁶ This bill would require the commission, in consultation with the Energy Commission, to identify all potentially achievable cost-effective electricity efficiency savings and to establish efficiency targets for an electrical corporation to achieve pursuant to its procurement plan. The bill would require that an electrical corporation's procurement plan include a showing that the electrical corporation will first meet its unmet resource needs through all available energy efficiency and demand reduction resources that are cost effective, reliable, and feasible (SB 1037).

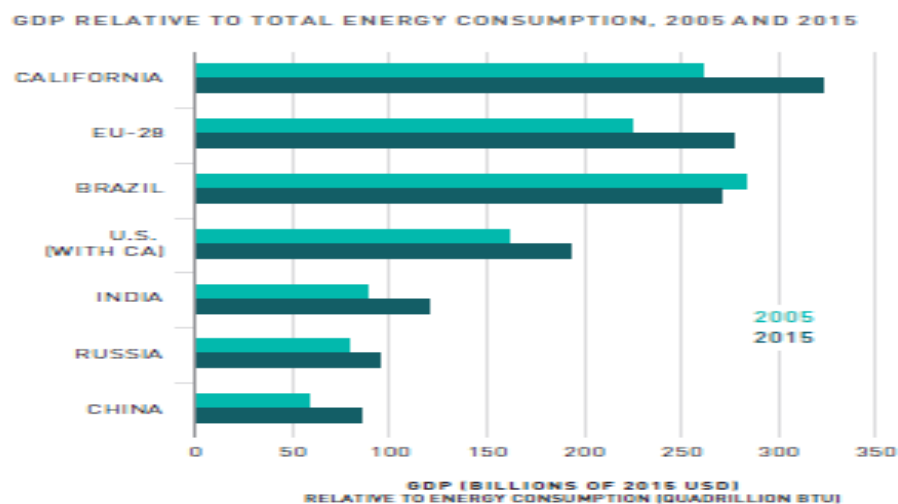
¹⁷ Requires all electric and natural gas utilities to meet energy efficiency saving targets established by the California Energy Commission (CEC) and the California Public Utilities Commission (PUC) (AB 2021).

The cap-and-trade program involves setting a limit or a ‘cap’ on emissions and issues ‘allowances’ that gives entities permission to emit a specified amount of emissions. Private entities may trade these allowances to match their emissions levels and can achieve their limit on emissions by purchasing extra allowances from other private entities or upgrading to more efficient technologies. Proceeds from the cap-and-trade auctions are held in the Greenhouse Gas Reduction Fund (GGRF) and allocated to projects that further the goals of the Global Warming Solutions Act (AB 32) of 2006 (NEXT 10, 2018, p. 28).

Ao estabelecer um custo para as emissões de carbono através do programa de *cap-and-trade*, há um incentivo não só à redução de emissões, mas também à produção de energias renováveis e eficiência energética no estado da Califórnia, o que revela sua importante face econômica no estímulo à diminuição de emissões de gases estufa.

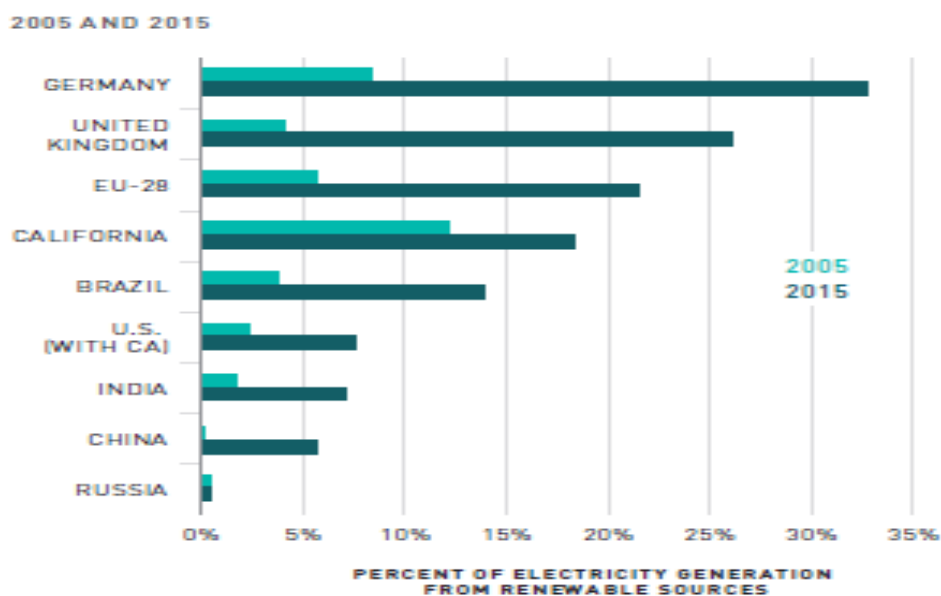
Colocar-se como uma liderança norte-americana na promoção de políticas voltadas para as mudanças climáticas tem uma importante face econômica para a Califórnia. São diversos os setores afetados pelas políticas priorizadas pelo estado, perpassando as áreas da indústria, transporte, agricultura, comércio, residências, e promovendo a geração de empregos. Isso resulta no posicionamento do estado como destaque ao lado de Estados-Nação em matérias de eficiência energética e produção de energia renovável, como demonstram os gráficos a seguir:

FIGURA 11: PRODUTIVIDADE ENERGÉTICA (2005-2015)



Fonte: NEXT 10 (2018)

FIGURA 12: PORCENTAGEM DE GERAÇÃO DE ENERGIA RENOVÁVEL (2005-2015)



Fonte: NEXT 10 (2018)

Cumprir, então, que “it has become increasingly clear that California intends for this massive effort to achieve additional emissions stabilization, minimize any internal costs, and maximize its economic development opportunities” (RABE, 2008, p. 112).

3.3. A face política da atuação internacional da Califórnia

Compreender as políticas adotadas pela Califórnia para a mitigação e adaptação às mudanças climáticas requer que se considere importantes aspectos políticos: de um lado, as mudanças climáticas são uma plataforma temática escolhida para a promoção de sua liderança a nível nacional e internacional; de outro, constituem-se como plataforma de oposição ao governo federal e seus posicionamentos adotados na temática.

Em análise do histórico de políticas e legislações da Califórnia, percebe-se o seu engajamento no sentido de mostrar-se como ator nacional e internacional relevantes no âmbito das mudanças climáticas. “For all its economic capacity, population size, and resource base, California remains only one among 50 of the United States and, essentially is a subnational actor attempting to play a role in the climate change policy arena on par with the nation-states of the world” (MAZMANIAN et al, 2008, p.407).

De acordo com Rabe (2008, p. 111),

The state has long played a pioneering role in environmental protection and other areas of policy, often stimulating cross-state diffusion and ultimate embrace at the federal level. In climate, it has literally ‘run the table’ by adopting virtually every kind of climate policy imaginable. Politically, this allows Governor Schwarzenegger and other state leaders to claim credit for ‘global leadership’ on climate policy, even pushing Constitutional bounds in ways that allow for direct negotiation with other national heads of state or subnational governments outside the United States.

A promoção da liderança estadual na temática é histórica, considerando-se o número de legislações e políticas adotadas em consonância com aquelas definidas na arena multilateral. Não só durante o governo de Arnold Schwarzenegger, mas também na gestão de Jerry Brown, vislumbram-se iniciativas ambiciosas, com resultados correspondentes, na medida em que o estado compete com outros Estados-Nação na produção de energias renováveis, por exemplo. “The governor and legislature have often said that they want California to ‘demonstrate leadership’ in a critical area of environmental policy, while federal leadership is sorely lacking” (MAZMANIAN et al, 2008, p. 407).

Com as políticas adotadas em oposição à retirada dos Estados Unidos do Acordo de Paris, a imprensa norte-americana tem considerado o estado da Califórnia como uma força global, servindo de modelo de atuação política no combate às mudanças climáticas:

As President Trump moves to reverse the Obama administration’s policies on climate change, California is emerging as the nation’s de facto negotiator with the world on the environment. [...] In the process, California is not only fighting to protect its legacy of sweeping environmental protection, but also holding itself out as a model to other states — and to nations — on how to fight climate change (NEW YORK TIMES, 2017).

Nesse sentido, o estado da Califórnia, em setembro 2018, organizou e sediou o *Global Climate Action Summit*. A ideia do evento foi a de mobilizar atores não-estatais comprometidos com a mitigação das mudanças climáticas para um encontro de experiências e avanços em políticas.

At the Summit, international and local leaders from states, regions, cities, businesses, investors and civil society — known as ‘non-party stakeholders/non-state actors’— will be joined by national government leaders, scientists, students, nonprofits and others in a new wave of mobilization (GLOBAL CLIMATE SUMMIT, 2018)

No encontro, o posicionamento de grande parte dos atores políticos norte-americanos foi o de demonstrar que os Estados Unidos permanecem comprometidos com o combate às mudanças climáticas apesar do posicionamento adotado por Donald Trump (NEW YORK TIMES, 2018).

As áreas de enfoque do encontro foram a de sistemas de energias renováveis e limpas, crescimento econômico inclusivo, comunidades sustentáveis, administração de terras e oceanos, bem como investimentos climáticos transformadores.

O objetivo do *Global Climate Action Summit* é também o de reforçar a importância da participação de diversos atores no multilateralismo das mudanças climáticas como condutores na participação dos Estados no regime:

We call on the national governments of the world to: Step-Up Ambition Now including in the form of enhanced Nationally Determined Contributions (NDCs) by 2020, consistent with what science tells us is needed to achieve the goals of the Paris Agreement Now; Chart a Clear path to your Zero-carbon future and Empower Bottom-Up Climate Action (GLOBAL CLIMATE SUMMIT, 2018).

O estado da Califórnia, portanto, vislumbra novas janelas de oportunidades para se colocar como liderança política na redução e mitigação das mudanças climáticas, e vem buscando nos últimos anos, sobretudo em contraposição ao governo de Donald Trump, demonstrar o potencial de suas políticas ambiciosas.

A agenda de mudanças climática na Califórnia evidencia uma atual plataforma política de resistência ao governo Trump (PRADO, 2018). A escolha da temática como plataforma de oposição, contudo, não é recente. Desde a ascensão da temática no plano internacional, a Califórnia tem buscado se colocar como um ator importante na mitigação dos impactos das mudanças climáticas, intensificando suas atividades a partir da ausência de ratificação do Protocolo de Quioto.

Durante os mandatos estaduais de Arnold Schwarzenegger e Jerry Brown, que compreendem o período de 2003 a 2018, verifica-se o uso da temática como mecanismo de oposição aos posicionamentos de rejeição ao multilateralismo das mudanças climáticas pelo governo federal.

Ainda que nos dois primeiros anos de seu primeiro mandato o governador Arnold Schwarzenegger tenha atuado de forma mais moderada, a partir de 2005 observa-se um maior comprometimento com a temática das mudanças climáticas. Com a sua reeleição em 2006, “Schwarzenegger sought to portray himself as a moderate Republican in contrast to President

Bush, and climate policy was an area in which he could draw a sharp contrast to the president” (KARAPIN, 2018, p.342).

Governor Schwarzenegger sought to burnish his environmental credentials by championing a cornerstone environmental cause in a state with a heavily proenvironment electorate. In doing so, he stood to gain by contrasting his position to President Bush’s policies and strongly posturing himself nationally – and internationally – as a moderate Republican voice (MAZMANIAN et al, 2008, p.408).

No caso do governo Trump, apesar da posição histórica de combate às mudanças climáticas e proteção ambiental, o estado tem se posicionado de modo ainda mais agressivo:

No atual governo Trump, a Califórnia dá sinais de endurecimento de suas medidas buscando também transformar a agenda ambiental em uma plataforma política de resistência ao atual governo a ponto de a imprensa norte-americana destacar uma liderança global do estado nas negociações sobre o tema no plano internacional [...] (PRADO, 2018, p.5).

A imprensa norte-americana ao evidenciar a atuação global da Califórnia também reflete o posicionamento estadual de oposição ao governo de Donald Trump:

Since the election, California has stood as the leading edge of the Democratic resistance to the Trump administration, on a range of issues including immigration and health care. [...] But of all the battles it is waging with Washington, none have the global implications of the one over climate change. The aggressive posture on the environment has set the stage for a confrontation between the Trump administration and the largest state in the nation (NEW YORK TIMES, 2017).

A atuação do estado da Califórnia, sobretudo nos últimos anos, tem evidenciado a face conflituosa do engajamento internacional dos governos estaduais norte-americanos, principalmente na medida em que tem ganhado grande repercussão midiática. Os governos estaduais norte-americanos têm sido vistos pela mídia e pela opinião popular como lideranças na temática das mudanças climáticas e sua atuação tem ganhado cada vez mais relevo, sobretudo após a saída do Acordo de Paris durante o governo de Donald Trump.

Considerando-se o caráter conflituoso e de oposição da temática, cumpre considerar que durante o governo republicano de George Bush, as políticas adotadas pelo estado da Califórnia não podem ser consideradas exclusivamente como paradiplomacia, na medida em que contrariam o posicionamento de afastamento do multilateralismo das mudanças climáticas executado pelo governo federal.

Com vistas a constranger a atuação estadual, o governo de George Bush optou por cortes e reduções nas transferências de recursos relacionados à proteção ambiental, bem como pelo estabelecimento de novas regras para a proteção ambiental sem o repasse necessário para as execuções demandadas. Segundo Rabe (2007, p. 9):

Whereas federal grants covered approximately 70 percent of state environmental protection expenditures in the early 1980s, that level had declined to about 30 percent by the beginning of the Bush Presidency (Keleman 2004, 62). This transition occurred alongside an accumulation of federal rules and mandates that expanded the state government workload and narrowed its ability to pursue priorities.

Desde a rejeição formal ao Protocolo de Quioto em 2001, até a eleição de Barack Obama, foram promulgadas legislações para o estabelecimento de políticas relacionadas às mudanças climáticas em conformidade com o acordo multilateral. Entre 2001 e 2008, portanto, verificam-se 11 leis e 8 ordens executivas relativas às mudanças climáticas, contrariando o posicionamento adotado pelo presidente George Bush.

No período de 2009 a 2016, verifica-se o estabelecimento de 13 leis e 5 ordens executivas na temática de mudanças climáticas. Nesse período, há um incentivo ao estabelecimento de legislações, uma vez que o próprio governo federal assume um posicionamento regulatório maior na temática, contrariando seu predecessor. Aqui, pode-se falar em paradiplomacia, visto que há uma consonância no estabelecimento de políticas favoráveis à mitigação e adaptação às mudanças climáticas entre o governo federal e o estado da Califórnia.

No entanto, é evidente a oposição política ao governo Trump não só pelo número, mas também pelo conteúdo das 4 leis e 2 ordens executivas estabelecidas entre 2017 e 2018 para a implementação de políticas de mudanças climáticas. Ressalta-se aqui o caráter conflituoso das políticas adotadas pela Califórnia, contrariando a rejeição ao multilateralismo das mudanças climáticas executada pelo governo federal.

O gráfico a seguir ilustra a produção de legislações na Califórnia ao longo dos mandatos presidenciais. A oposição política é observada através da atuação do Poder Executivo, evidente por meio das ordens executivas que visam implementar políticas de mudanças climáticas.

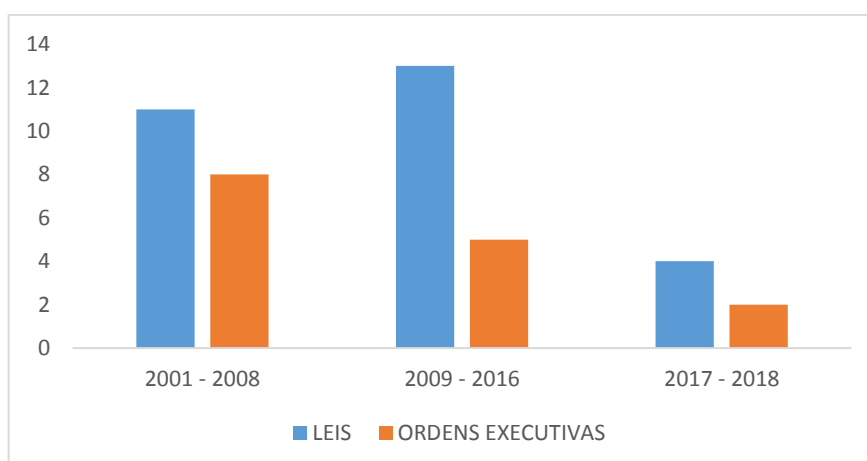
Durante o governo de George Bush, a primeira ordem executiva relacionada às mudanças climáticas foi a EO S-07-04, estabelecida no ano de 2004. Até 2008, foram estabelecidas 8 ordens executivas, tendo o governador Arnold Schwarzenegger se utilizado das

mudanças climáticas como plataforma de oposição política ao governo federal (MAZMANIAN et al, 2008).

Por outro lado, durante o governo de Barack Obama, há um maior movimento do Poder Legislativo para acompanhar o governo federal democrata que busca implementar a agenda de mudanças climáticas a nível federal de modo mais significativo. Ao comparar-se o número de ordens executivas estaduais durante o governo Obama, totalizando 5, e o número de ordens executivas estaduais durante o governo Bush, que somam 8, observa-se que quando há um alinhamento partidário entre o governo federal e o governo estadual, há uma menor atuação do Poder Executivo para o estabelecimento de legislações. Ao mesmo tempo, nota-se uma maior atividade do Poder Legislativo durante o mandato de Barack Obama, visto que há uma consonância de agendas entre o governo federal e o governo estadual.

Entre 2017 e 2018, contudo, torna-se notável o anseio pela consolidação da agenda no estado da Califórnia, com políticas mais ambiciosas capazes de mantê-la em posição de destaque nacional e internacional, e contrárias ao posicionamento de rejeição ao multilateralismo das mudanças climáticas. Nesse momento, merece destaque a intensidade de atuação, tanto do Poder Executivo, como do Poder Legislativo, a fim de reafirmar o compromisso da Califórnia com o multilateralismo das mudanças climáticas após o anúncio de retirada dos Estados Unidos do Acordo de Paris.

FIGURA 13: LEGISLAÇÕES ESTADUAIS NA CALIFÓRNIA E MANDATOS PRESIDENCIAIS



Fonte: Elaboração Própria

As atividades desempenhadas pela Califórnia, por sua vez, foram alvo de reação do governo Trump, que se posicionou de modo contrário através do chefe da Agência de Proteção

Ambiental (EPA), Scott Pruitt, responsável por criticar tais medidas, afirmando que estas ultrapassam a autonomia estadual e prejudicam o federalismo norte-americano. O representante afirmou que “cooperative federalism doesn’t mean that one state can dictate standards for the rest of the country” (PRADO, 2018, p. 5).

Assumir o papel de liderança, através de uma disputa de poder com o governo federal, é um dos objetivos dos governos estaduais através da formação de coalizões e de atividades que visam mitigar a problemática das mudanças climáticas. A atuação estadual tem assumido maior amplitude e recebido maior reconhecimento, em especial no caso do estado da Califórnia, cujos poderes Executivo e Legislativo demonstram ao longo do tempo a relevância do posicionamento do estado como *first mover* e liderança nas políticas climáticas.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta pesquisa buscou analisar as formas de reação dos governos estaduais norte-americanos ao afastamento do multilateralismo das mudanças climáticas, considerando-se a rejeição à ratificação do Protocolo de Quioto e a retirada do Acordo de Paris. A fim de implementarem políticas que se assemelham àquelas delineadas na arena internacional, os estados, então, criaram legislações, programas e se aliaram a outros estados, com o estabelecimento de alianças internacionais.

A participação ativa dos estados nos Estados Unidos possui um viés histórico, na medida em que, desde a instituição do modelo federalista no país, tais governos buscam um posicionamento ativo em questões relevantes, como é o caso do meio ambiente, economia e imigração. Estas atividades, contudo, podem assumir um caráter conflituoso, na medida em que vão de encontro à política externa definida pelo governo federal.

Kincaid (2009) argumenta que uma das faces do federalismo dual norte-americano mostra-se através dos poderes constitucionalmente reservados aos estados, o que lhes permite promulgar uma ampla gama de políticas domésticas, bem como a disposição do governo federal de deixar algum espaço para a ação dos estados de modo independente em algumas áreas políticas ocupadas pelo governo federal.

No que diz respeito à abertura dos estados para um engajamento internacional, deve-se considerar que a Constituição norte-americana não delega competências aos estados para tanto, mas também não as nega claramente (KINCAID, 1999). Tal brecha, aliada à jurisdição dos estados sobre vários assuntos relevantes para as relações internacionais e ao fato de que a Constituição norte-americana confere ampla autoridade para os estados na regulação de fontes de energia e emissões (AMERICA'S PLEDGE, 2017), atribuem aos estados o arbítrio em aspectos relevantes da política climática nos âmbitos nacional e internacional.

O engajamento internacional de unidades subnacionais é estudado pelo campo de estudo da Paradiplomacia, uma vez que o *mainstream* das Relações Internacionais não absorveu o debate aprofundado de tais atores. No caso norte-americano, verifica-se que os governos estaduais não atuam somente internamente para o estabelecimento de políticas climáticas, mas também no âmbito internacional.

Para o caso norte-americano, é importante considerar que as atividades internacionais dos governos subnacionais nos Estados Unidos assumem em alguns momentos um caráter conflituoso com a política externa do governo central, como é o caso das políticas internacionais

de mudanças climáticas. Ainda assim, uma vez que tal campo de estudos permite um enfoque específico para os atores estudados, devem ser consideradas suas importantes contribuições.

Quanto às questões relativas às mudanças climáticas nos estados, o caminho de inovações políticas no âmbito das mudanças climáticas teve início no final da década de 1980, com a ascensão da temática na mídia e ao nível da política nacional, a partir de esforços para a criação de acordos nacionais e internacionais para a eliminação de clorofluorcarbonos, que inseriram as mudanças climáticas na agenda de diversos governos estaduais (RABE, 2002).

Na década de 1990, os governos estaduais buscaram a execução de trabalhos analíticos acerca das emissões de gases estufa, a fim de obterem fundamentos empíricos para as atividades políticas, além de consistirem em oportunidade de aproximação dos diversos constituintes, levando-os a considerar as mudanças climáticas como uma questão de política a nível estadual (RABE, 2002).

Contudo, a falha na ratificação do Protocolo de Quioto pelos Estados Unidos, seguida da rejeição formal em 2001 executada pelo governo Bush, junto às normas estabelecidas pela comunidade internacional, impulsionaram uma reação em grande escala dos governos estaduais (EATMON, 2009; RABE, 2002).

A ausência de um posicionamento efetivo do governo central norte-americano em relação às mudanças climáticas, então, levou os governos subnacionais a criarem políticas e reagirem internacionalmente, em oposição ao governo federal. Dentre as motivações para esse engajamento em políticas de caráter nacional ou internacional, verificam-se as características do regime de mudanças climáticas, questões econômicas e de oposição política.

O regime de mudanças climáticas tem caráter multilateral e sua dinâmica implica em distintas responsabilidades e importância dos atores na adesão aos acordos internacionais (HENRIQUE, 2010; VIOLA, 2002). No entanto, após a COP-21 e o Acordo de Paris, a dinâmica do regime passou a demandar uma participação cada vez mais ativa de atores não-centrais para a efetividade das políticas estabelecidas (BACKSTRAND et al, 2017; FALKNER, 2016).

Para além dessa demanda do regime pela participação de novos atores, destaca-se o caráter econômico da atuação dos governos estaduais para o estabelecimento de legislações e políticas de mudanças climáticas. Através da mitigação dos danos causados pelas mudanças climáticas, com a redução de emissões e adaptação das fontes de energia usadas, os governos estaduais conseguem estimular a produção energética por meio de energias limpas e renováveis,

com o uso de novas tecnologias capazes de impulsionar suas economias, ao mesmo tempo em que reduzem externalidades negativas.

Também cabe considerar o importante caráter de oposição política, uma vez que se observa nos Estados Unidos que os governos estaduais que se encontram em situação de justaposição política aumentam suas atividades internacionais para a implementação de políticas de mudanças climáticas, de modo contrário à política externa definida pelo governo federal.

O estado da Califórnia foi escolhido para análise neste trabalho, uma vez que ele exemplifica de modo completo as atividades e motivações trazidas para a compreensão da atuação dos estados como reação às políticas executadas ou não pelo governo federal. Mais do que isso, tal estado busca colocar-se como liderança na temática, como pode-se verificar pelos discursos e posicionamentos dos poderes Executivo e Legislativo.

Por meio do estudo de caso do estado da Califórnia, tornou-se possível identificar de modo específico como tais atividades são desempenhadas, e como se adequam às motivações trazidas pelo trabalho. O estudo de caso foi realizado a partir do levantamento de dados encontrados em documentos oficiais e em trabalhos analíticos sobre o estado estudado.

Ao longo dos anos foram estabelecidas diversas legislações e programas para a mitigação e adaptação às mudanças climáticas, para além de políticas de eficiência energética e produção de energia limpa, colocando o estado da Califórnia como maior produtor de energia renovável dos Estados Unidos (UNION OF CONCERNED SCIENTISTS, 2016).

Além disso, o estado se engajou em alianças com outros estados para a consecução de políticas de mudanças climáticas: a *Western Governors Association*, a *Western Climate Initiative*, e, mais recentemente, participou da criação da *U.S. Climate Alliance*, como reação à retirada dos Estados Unidos do Acordo de Paris pelo governo Trump.

O engajamento do estado da Califórnia reforça o argumento de uma face conflituosa da atuação internacional dos governos estaduais norte-americanos, sobretudo diante da grande repercussão midiática. Os governos estaduais norte-americanos têm sido considerados pela opinião popular e pela mídia como lideranças na temática das mudanças climáticas, principalmente após a saída do Acordo de Paris durante o governo de Donald Trump.

A disputa de poder, portanto, se mostra como reação aos posicionamentos adotados pelo governo federal ao longo dos anos, levando os estados à busca pelo papel de lideranças na temática das mudanças climáticas, que se organizam a partir da formação de coalizões e

executam atividades que têm assumido maior amplitude e recebido maior reconhecimento, em especial no caso do estado da Califórnia.

Ao longo do governo de George Bush, as políticas adotadas pelo estado da Califórnia não podem ser consideradas estritamente como paradiplomacia, uma vez que contrariam o posicionamento de abstenção do governo federal.

A reação a essa atuação internacional dos estados consistiu no constrangimento de tal engajamento, uma vez que o governo de George Bush optou por cortes e reduções nas transferências de recursos relativos à proteção ambiental, tendo estabelecido novas regras para a proteção ambiental sem o repasse necessário para as execuções demandadas.

Durante o governo de Barack Obama, há um incentivo ao estabelecimento de legislações, uma vez que o próprio governo federal assume um posicionamento regulatório maior na temática, contrariando seu predecessor. Nesse momento, é possível se falar em paradiplomacia, posto que há uma consonância no estabelecimento de políticas favoráveis à mitigação e adaptação às mudanças climáticas entre o governo central e a Califórnia.

Contudo, a oposição política ao governo Trump é notável, considerando-se a intensificação das atividades para a implementação de políticas de mudanças climáticas. Destaca-se aqui o caráter conflituoso das políticas adotadas pela Califórnia, em oposição a rejeição ao multilateralismo das mudanças climáticas executada pelo governo central norte-americano.

A reação do governo Trump às atividades da Califórnia se deu por meio do chefe da Agência de Proteção Ambiental (EPA), Scott Pruitt, crítico da atuação do estado ao afirmar que seu engajamento ultrapassa a autonomia estadual e prejudica o federalismo norte-americano (PRADO, 2018, p. 5).

A paradiplomacia, ora cooperativa, ora conflituosa, nos Estados Unidos é observada a partir do estudo realizado do estado da Califórnia, na medida em que, quando se observa a consonância entre os interesses estaduais e federais, o engajamento internacional para a implementação de políticas configura o caráter cooperativo esperado das ações paradiplomáticas. Não obstante, na medida em que os interesses de criação e execução de políticas de mudanças climáticas no estado se tornam dissonantes do interesse do governo federal, que se afasta e rejeita o multilateralismo das mudanças climáticas, nota-se o caráter conflituoso da paradiplomacia norte-americana.

Por fim, é importante considerar que ao passo em que os governos subnacionais se voltam para o cumprimento das metas internacionais para a mitigação das mudanças climáticas,

a EPA (*Environmental Protection Agency*) “has been quietly scrubbing mentions of climate change and tweaking related language on its website – an effort critics have decried as scientific censorship” (TIME, 2018).

O governo central não tem ignorado o engajamento internacional dos governos estaduais, reagindo através da manipulação de informações, a fim de retirar a legitimidade crescente atribuída à atuação internacional de governos não-centrais. De acordo com o *National Surveys on Energy Issues*, realizado em 2017, a maior parte dos americanos considera que os governos estaduais devem assumir a liderança na temática das mudanças climáticas.

Em contrapartida, o governo Trump tem implementado reformas na Agência, cujo conteúdo veiculado tem se afastado cada vez mais da realidade norte-americana. A antiga meta de “climate change resilience” foi retirada do plano de sustentabilidade da EPA, por exemplo.

Em uma entrevista realizada em 2018, Heather Zichal, integrante sênior do *Atlantic Council’s Global Energy Center*, e conselheira do gabinete de energia e mudanças climáticas da administração de Barack Obama alerta para essa situação: “In my experience, new administrations might come in and change the appearance of an agency website or the way they present information, but this is an unprecedented attempt to delete or bury credible scientific information they find politically inconvenient,” (TIME, 2018).

Para além da remoção, ocultação ou manipulações na redação de informações sobre as mudanças climáticas, tem se observado o congelamento da agência em ações de litígio e fiscalização, através de atrasos ou reversões em diversas regulamentações ambientais realizadas pela EPA (TIME, 2018).

A ideia, portanto, é a de modificar o fornecimento das informações e dificultar cada vez mais a atuação da agência em seus objetivos primordiais de educação e fiscalização, mascarando a realidade das mudanças climáticas nos Estados Unidos para dar suporte à política externa contrária à produção de energia limpa e redução de emissões, e reduzir a popularidade do engajamento internacional dos governos estaduais.

O que se observa, em contrapartida, é que os estados, através de suas novas políticas e alianças, têm buscado acelerar suas atividades e relembrar a comunidade internacional que os Estados Unidos permanecem comprometidos com o combate às mudanças climáticas.

REFERÊNCIAS

ACORDO DE PARIS. Disponível em: <<https://unfccc.int/process/the-paris-agreement/the-paris-agreement>>. Último acesso em: 16 de maio de 2018.

ADMINISTRATION OF GEORGE W. BUSH. **Letter to Members of the Senate on the Kyoto Protocol on Climate Change.** Disponível em: <<https://www.govinfo.gov/content/pkg/WCPD-2001-03-19/pdf/WCPD-2001-03-19.pdf>>. Último acesso em: 12 de Dezembro de 2018.

ADMINISTRATION OF GEORGE W. BUSH. **Remarks Announcing the Clear Skies and Global Climate Change Initiatives in Silver Spring, Maryland.** Disponível em: <<https://www.govinfo.gov/content/pkg/WCPD-2002-02-18/pdf/WCPD-2002-02-18-Pg232.pdf>>. Último acesso em: 12 de Dezembro de 2018.

AGUIRRE, Iñaki. Making Sense of Paradiplomacy? An Intertextual Enquiry about a Concept in Search of a Definition, in: ALDECOA, Francisco; KEATING, Michael. (eds.) **Paradiplomacy in action: the foreign relations of subnational governments.** Portland: Frank Cass Publications, 1999, p. 185-209.

AMERICA'S PLEDGE. **Phase 1 Report: States, Cities, and Business in the United States are stepping up on Climate Action.** Disponível em: <<https://www.bbhub.io/dotorg/sites/28/2017/11/AmericasPledgePhaseOneReportWeb.pdf>>. Último acesso em: 14 de Janeiro de 2018.

ASSEMBLY BILL 32. **California Global Warming Solutions Act.** Disponível em: <<https://www.arb.ca.gov/cc/ab32/ab32.htm>>. Último acesso em: 27 de Dezembro de 2018.

ASSEMBLY BILL 1493. **Vehicular Emissions: Greenhouse Gases.** Disponível em: <https://leginfo.legislature.ca.gov/faces/billNavClient.xhtml?bill_id=200120020AB1493>. Último acesso em: 27 de Dezembro de 2018.

ASSEMBLY BILL 2021. **Public Utilities: Energy Efficiency.** Disponível em: <http://leginfo.legislature.ca.gov/faces/billNavClient.xhtml?bill_id=200520060AB2021>. Último acesso em: 28 de Janeiro de 2019.

BÄCKSTRAND, Karin; KUYPER, Jonathan W.; LINNÉR, Björn-Ola; LÖVBRAND, Eva. **Non-state actors in global governance: from Copenhagen to Paris and beyond.** Environmental Politics, 2017, p. 561-579.

BAILEY, Christopher J. **Assessing President Obama's climate change record.** Environmental Politics, 2018, p.1-19.

BEVILACQUA, Roberta M. B. **Tensões entre a atuação subnacional e o governo Trump na questão imigratória: o caso das cidades-santuário.** Universidade Federal de Uberlândia, 2017.

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

BONUGLI, Celina. **U.S. Renewable Energy Map: a guide for corporate buyers**. Technical Note. World Resources Institute, 2017.

BUENO, Ironildes. **Paradiplomacia Contemporânea: Trajetórias e Tendências de Atuação Internacional dos Governos Estaduais do Brasil e dos Estados Unidos**. Tese (Doutorado), Universidade de Brasília, UNB, Instituto de Relações Internacionais, 2010.

_____. **Trajetória e Tendências da Atuação Internacional dos Governos Estaduais Norte-americanos: a Paradiplomacia em Ação**. Disponível em: <<http://media.ocpf.org.br/2014/11/TRAJET%C3%93RIA-E-TEND%C3%84NCIAS-DA-ATUA%C3%87%C3%83O-INTERNACIONAL-DOS-GOVERNOS-Ironildes-Bueno.pdf>>. Último acesso em: 02 de Abril de 2018.

BULKELEY, H. **Reconfiguring environmental governance: Towards a politics of scales and networks**. *Political Geography*, v. 24, n. 8, 2005, p. 875-902. <https://doi.org/10.1016/j.polgeo.2005.07.002>

BUSINESS INSIDER. **5 claims Trump used to justify pulling the US out of the Paris Agreement – and the reality**. Disponível em: <<http://www.businessinsider.com/fact-check-trump-reasons-for-leaving-paris-agreement-2017-6/#job-losses-1>>. Último acesso em: 15 de Janeiro de 2018.

CALIFORNIA CLIMATE CHANGE. **California Climate Change Legislation**. Disponível em: <<https://www.climatechange.ca.gov/state/legislation.html>>. Último acesso em: 30 de Dezembro de 2018.

CARLARNE, Cinnamon P. **Climate Change Law and Policy: EU and US Approaches**. Oxford, 2010.

CBS NEWS. **California to go 100 percent carbon-neutral**. Disponível em: <<https://www.cbsnews.com/news/california-aims-to-go-100-percent-carbon-neutral/>>. Último acesso em: 30 de Dezembro de 2018.

CLARKSON, D. MIDDLETON, J.T. **The California control program for motor vehicle created air pollution**. *Air Pollut Control Assoc.*, 1962, p. 22-28.

CLIMATE STRATEGIES. **State of California's Actions to Adress Global Climate Change**. Disponível em: <www.climatestrategies.us/library/library/download/137>. Último acesso em: 27 de Dezembro de 2018.

CNN POLITICS. **What Trump's executive order on climate change means for the world**. Disponível em: <<https://edition.cnn.com/2017/03/28/world/trump-climate-order-world-impact/index.html>>. Último acesso em: 12 de Dezembro de 2018.

CONLAN, Timoty J., SAGER, Michelle A. The growing international activities of the American States. **Policy Studies Review**, Vol 18, N.3. Autumn, 2001.

CORNAGO, Noé. Diplomacy and paradiplomacy in the redefinition of international security: dimensions of conflict and cooperation, in: ALDECOA, Francisco; KEATING, Michael. (eds.)

Paradiplomacy in action: the foreign relations of subnational governments. Portland: Frank Cass Publications, 1999, p.40-57.

_____. **On the Normalization of Sub-State Diplomacy.** The Hague Journal of Diplomacy 5, 2010, p. 11-36. <https://doi.org/10.1163/1871191x-05010102>

COSTA, Cássia Maria Siqueira Marques da. **Governos Subnacionais e Política Externa: O Caso da Agenda de Mudanças Climáticas.** Dissertação (Mestrado), Universidade de São Paulo, USP, Instituto de Relações Internacionais, 2013.

COSTA, Nelson Nery. *Ciência política.* 3.ed. Rio de Janeiro: Forense, 2012.

DUCHACEK, Ivo D. Multicommunal and Bicomunal Polities and Their International Relations in Ivo D. Duchacek, Daniel Latouche and Garth Stevenson. **Perforated Sovereignties and International Relations.** New York: Greenwood, 1988.

_____. Perforated Sovereignties: towards a typology of new actors in international relations. In: SOLDATOS, Panayotes; MICHELMANN, Hans (eds). **Federalism and International Relations:** The role of subnational units. New York: Oxford University Press, 1990, p. 1-33.

EATMON, Thomas D. **Paradiplomacy and climate change:** American states as actors in global climate governance. *Journal of Natural Resources Policy Research*, I (2), 2009, p. 153-165.

EM. **China e EUA anunciam acordo histórico contra o aquecimento global.** Disponível em: <https://www.em.com.br/app/noticia/tecnologia/2014/11/12/interna_tecnologia,589179/china-e-eua-anunciam-acordo-historico-contra-o-aquecimento-global.shtml>. Último acesso em: 18 de Março de 2019.

ENGEL, Kirsten H. **Mitigating Global Climate Change in the United States:** A Regional Approach. *Arizona Legal Studies*, Discussion Paper No. 06-01, 2006, p. 55-86.

ENVIRONMENTAL AND ENERGY INSTITUTE. **State Actions on Climate Change: A Focus on How Our Communities Grow.** Disponível em: <https://www.eesi.org/files/100709_state_plans_issuebrief.pdf>. Último acesso em: 27 de Dezembro de 2018.

FALKNER, Robert. **The Paris Agreement and the new logic of international climate politics.** *International Affairs*, 92:5, 2016, p. 1107-1125.

FERNANDES, Bernardo Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional.** 10. Ed. Salvador. JusPODIVM, 2018.

FILHO, Roberto G. O. **Federalismo norte-americano:** marco inicial ou desenvolvimento de um pensamento? *Intertemas, Revista Jurídica de Toledo de Presidente Prudente-SP*, 2009, p. 185-198.

FILHO, Adalberto Felício Maluf. **A efetividade do regime internacional da mudança climática: a contribuição dos governos subnacionais e A mitigação da mudança do clima: A**

liderança dos governos subnacionais. Dissertação (Mestrado). Universidade de São Paulo, USP, 2012.

FRY, Earl H. **The expanding role of state and local government in US Foreign affairs**. New York: Council on Foreign Relation Press, 1998.

GLOBAL CLIMATE ACTION SUMMIT. Disponível em: <<https://www.globalclimateactions summit.org/>>. Último acesso em: 03 de Dezembro de 2018.

GOULDER, Lawrence H. PIZER, William A. **The economics of climate change**. NBER Working Paper No. 11923, January, 2006.

GUPTA, Joyeeta. **A history of international climate change policy**. John Wiley & Sons, Ltd. Volume 1, September/October, 2010, p. 636-653.

HENKIN, Louis. **Foreign Affairs and the US Constitution**. New York. Oxford University Press, 2002.

HENRIQUE, Renata Tavares. **O regime de mudanças climáticas e os desafios de sua implementação: análise do caso brasileiro**. Dissertação (Mestrado). Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais (PUC), 2010.

HOCKING, Brian. **Localizing Foreign Policy: Non-Central Governments and Multilayered Diplomacy**, London, Macmillan, 1993.

_____. **Bridging Boundaries: Creating Linkages. Non-Central Governments and Multilayered Policy Environments**. Disponível em: <https://publishup.uni-potsdam.de/opus4-ubp/frontdoor/deliver/index/docId/1032/file/11_sp_hocking.pdf>. Último acesso em: 02 de Abril de 2018.

_____. Patrolling the 'Frontier': Globalization, Localization and the 'Actorness' of Non-Central Governments. In: ALDECOA, Francisco; KEATING, Michael (eds). **Paradiplomacy in action: the foreign relations of subnational governments**, Frankclass: London, 1999.

_____. Regionalismo: uma perspectiva as relações internacionais. In: VIGEVANI, Tullo; WANDERLEY, Luiz Eduardo; BARRETO, Maria Inês; MARIANO, Marcelo Passini (orgs). **A dimensão subnacional e as relações internacionais**. São Paulo: EDUC, Editora UNESP, 2004.

KAHN, Greg. **The fate of the Kyoto Protocol under the Bush Administration**. Berkeley Journal of International Law, Volume 21, Issue 3, 2003, p.548-571.

KARAPIN, Roger. **Not waiting for Washington: Climate Policy Adoption in California and New York**. Political Science Quarterly, Volume 133, Number 2, 2018, p. 317-353. <https://doi.org/10.1002/polq.12774>

KEATING, Michael. Regions and International Affairs: Motives, Opportunities and Strategies. In: ALDECOA, Francisco; KEATING, Michael (eds). **Paradiplomacy in action: the foreign relations of subnational governments**, Frankclass: London, 1999.

KEOHANE, R.O. **The Demand for International Regimes**. International Organization, Cambridge (MA), v. 36, n. 2, 1982, p. 325-355.

KEOHANE, R.O.; NYE, J.S. **Power and Interdependence**. Boston, Little, Brown, 1977.

KINCAID, John. The international competence of U.S. states and their local governments. In: ALDECOA, Francisco; KEATING, Michael (eds). **Paradiplomacy in action: the foreign relations of subnational governments**, Frankclass: London, 1999.

_____. **Federalism**. Four Volume Set. Sage Publications Ltd: 2011.

KLINE, John. **State Government Influence in U.S. International Economic Policy**. MA: Lexington Books, 1983.

KQED SCIENCE. **Schwarzenegger's Speech in Copenhagen**. Disponível em: <<http://ww2.kqed.org/climatewatch/2009/12/15/schwarzeneggers-speech-in-copenhagen/>>. Último acesso em: 02 de Abril de 2018.

KRASNER, Stephen D. Causas estruturais e consequências dos regimes internacionais: regimes como variáveis intervenientes. Revista Sociol. Polit., Curitiba, v.20, nº 42, 2012, p. 93-110.

KUZNETSOV, Alexander S. **Theory and Practice of Paradiplomacy: Subnational Governments in International Affairs**. Routledge, 2015.

LUTERBACHER, Urs; SPRINZ, Detlef F. Problems of Global Environmental Cooperation. In: LUTERBACHER, Urs; SPRINZ, Detlef F.(eds.) **International Relations and Global Climate Change**. Massachusetts: MIT Press, 2001. cap. 1. p. 3-22.

LUTSEY, N. SPERLING, D. **America's bottom up climate change mitigation policy**. Energy Policy, 2008, p.673-685. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2007.10.018>

MACMILLAN, Samuel Lucas. **Subnational Foreign Policy Actors: how and why governors participate in U.S. Foreign Policy**. Foreign Policy Analysis, International Studies Association, vol. 4, 2007, pp. 227-253.

_____. **Transforming Statecraft: The involvement of American state governments and governors in US foreign relations**. Tese (Doutorado). University of South Carolina, UMI, 2008.

MARÉCHAL, Kevin. **The economics of climate change and the change of climate in economics**. Energy Policy 35, Elsevier, 2007, p. 5181-5194.

MARTIN, Lisa. **Interests, Power and multilateralism**. J. Stor: International Organization, vol. 46, issue 4, 1992, p.765-792.

MATSUMOTO, C. E. H. **As determinantes locais da paradiplomacia: o caso dos municípios brasileiros** (Dissertação). Brasília: Universidade de Brasília, 2012.

MAZMANIAN, Daniel A.; JUREWITZ, John; NELSON, Hal. **California's Climate Change Policy: The Case of a Subnational State Actor Tackling a Global Challenge.** *The Journal of Environment & Development*, Volume 17, Number 4, 2008, p. 401-423. <https://doi.org/10.1177/1070496508325438>

MIKLOS, Manoela. **A inserção internacional de unidades subnacionais percebida pelo Estado Nacional: a experiência brasileira.** Dissertação (Mestrado). Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais San Tiago Dantas, UNESP, UNICAMP, PUC-SP, São Paulo, 2010.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. **Acordo de Paris.** Disponível em: <<http://www.mma.gov.br/clima/convencao-das-nacoes-unidas/acordo-de-paris>>. Último acesso em: 14 de Janeiro de 2017.

MOUNTFORD, Helen; JAEGER, Joel. **Clean energy jobs growth in the United States.** World Resources Institute, Fact Sheet, 2017.

NASIRITOUSI, Naghmeh; HJERPE, Mattias; LINNÉR, Björn-Ola. **The roles of non-state actors in climate change: understanding agency through governance.** Spring, 2014, p.109-126.

NEXT 10. **California Green Innovation Index.** Disponível em: <<http://next10.org/sites/default/files/2018-ca-green-innovation-index.pdf>>. Último acesso em: 28 de janeiro de 2019.

NOGUEIRA, João Pontes; MESSARI, Nizar. **Teoria das Relações Internacionais: correntes e debates.** Rio de Janeiro, Elsevier, 2005.

ONUJI, Janina; OLIVEIRA, A. J. **Paradiplomacia e Relações Internacionais: a experiência de São Paulo.** *Revista São Paulo em Perspectiva*, pp. 1-24, 2007.

_____. **Paradiplomacia e Relações Internacionais: a experiência da cidade de São Paulo.** Série Working Paper. Centro de Estudos das Negociações Internacionais, 2013.

PALUMBO, Dennis J. **States and American Foreign Relations.** Tese (PhD), University of Chicago, Department of Photoduplication, University of Chicago, 1960.

PRADO, Débora F. M. **Federalismo e Política Internacional: os conflitos entre a União e os governos estaduais nos Estados Unidos.** Tese (Doutorado), Universidade Estadual de Campinas, UNICAMP, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, 2013.

_____. **Califórnia à esquerda: O berço da resistência do governo Trump.** *Panorama EUA, OPEU*, Vol.4, nº2, 2018.

RABE, Barry G. **Greenhouse & Statehouse: The Evolving State Government Role in Climate Change.** Arlington, VA: Pew Center on Global Climate Change, 2002.

_____. **Beyond Kyoto: Climate Change Policy in Multilevel Governance Systems.** *Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions*, Vol. 20, No. 3, 2007, p. 423-444. <https://doi.org/10.1111/j.1468-0491.2007.00365.x>

_____. **Environmental Policy and the Bush Era: The Collision Between the Administrative Presidency and State Experimentation.** Publius: The Journal of Federalism, Volume 37, number 3, 2007, p.413-431. <https://doi.org/10.1093/publius/pjm007>

_____. **States on Steroids: The Intergovernmental Odyssey of American Climate Policy.** Review of Policy Research, Vol. 25, No. 2, 2008, p. 105-128. <https://doi.org/10.1111/j.1541-1338.2007.00314.x>

_____. Introduction: The Challenges of U.S. Climate Governance. In: RABE, Barry G. (ed). **Greenhouse Governance: Addressing Climate Change in America.** Brookings, Institutions Press, Washington, 2010, p. 3-23.

REIS, Solange. **Saída do Acordo de Paris reduz liderança dos EUA.** Disponível em: <<http://www.opeu.org.br/2017/06/27/saida-acordo-de-paris-reduz-lideranca-dos-eua/>>. Último acesso em: 16 de Maio de 2018.

ROSENAU, James N. **Turbulence in World Politics: a theory of change and continuity.** Princeton: Princeton University Press, 1990.

SAGER, Michelle Ann. **Cooperation without borders: Federalism and international trade.** (Thesis). UMI: George Mason University Press, 1998.

SALOMÓN, M.; NUNES, C. **A ação externa dos governos subnacionais no Brasil**—os casos do Rio Grande do Sul e de Porto Alegre: um estudo comparativo de dois tipos de atores mistos. Contexto Internacional, v. 29, p. 99–147, 2007. <https://doi.org/10.1590/S0102-85292007000100004>

SANTOS, Ronaldo A.; ANDRADE, Priscilla L. **A evolução histórica do federalismo brasileiro: Uma análise histórico-sociológica a partir das Constituições Federais.** Disponível em: <<http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=a424ed4bd3a7d6ae>>. Último acesso em: 10 de Abril de 2018.

SAVARESI, Annalisa. **The Paris Agreement: a new beginning?** Journal of Energy and Natural Resources Law, 2016, p.16-26.

SCHIAVON, Jorge A. **Sub-state Diplomacy in Mexico.** The Hague Journal of Diplomacy, 2010, p. 65-97.

SCHREURS, M. A. **From the Bottom Up: Local and Subnational Climate Change Politics.** The Journal of Environment & Development, v. 17, n. 4, p. 343–355, 1 dez. 2008. <https://doi.org/10.1177/1070496508326432>

SCIENTIFIC AMERICAN. **Red states rank among renewable energy leaders.** Disponível em: <<https://www.scientificamerican.com/article/red-states-rank-among-renewable-energy-leaders/>>. Último acesso em: 10 de dezembro de 2018.

SENATE BILL 1078. **The Renewable Portfolio Standard.** Disponível em: <https://leginfo.legislature.ca.gov/faces/billTextClient.xhtml?bill_id=201720180SB1078>. Último acesso em: 28 de Dezembro de 2018.

SENATE BILL 1771. Disponível em: <http://www.leginfo.ca.gov/pub/99-00/bill/sen/sb_1751-1800/sb_1771_cfa_20000626_122238_asm_comm.html>. Último acesso em: 28 de Dezembro de 2018.

SETZER, Joana. **Environmental paradplomacy: the engagement of the Brazilian state of São Paulo in international environmental relations.** (Thesis). The London School of Economics and Political Science (2013).

SOLDATOS, Panayotis. An Explanatory Framework for the Study of Federated States as Foreign-policy Actors, in: MICHELMANN, Hans J.; SOLDATOS, Panayotis (org). **Federalism and International Relations: the role of subnational units.** New York: Oxford University Press, 1990, p.34-53.

STERN REVIEW. **The Economics of Climate Change.** Disponível em: <http://unionsforenergydemocracy.org/wpcontent/uploads/2015/08/sternreview_report_complete.pdf>. Último acesso em: 16 de Maio de 2018.

THE NEW YORK TIMES. **Bucking Trump, These Cities, States and Companies Commit to Paris Accord.** Disponível em: < https://www.nytimes.com/2017/06/01/climate/american-cities-climate-standards.html?register=email&auth=register-email&_r=0>. Último acesso em: 15 de Janeiro de 2018.

_____. **Fighting Trump on climate, California becomes a global force.** Disponível em: <<https://www.nytimes.com/2017/05/23/us/california-engages-world-and-fights-washington-on-climate-change.html>>. Último acesso em: 14 de Dezembro de 2018.

_____. **California had its own climate summit. Now what?** Disponível em: < <https://www.nytimes.com/2018/09/15/climate/california-climate-summit.html>>. Último acesso em: 03 de Dezembro de 2018.

THE CONFERENCE OF NEW ENGLAND GOVERNORS AND EASTERN CANADIAN PREMIERS (NEG-ECP). Disponível em: <<http://www.coneg.org/negecp>>. Último acesso em: 17 de Fevereiro de 2018.

THE REGIONAL GREENHOUSE GAS INITIATIVE. Disponível em: < <https://www.rggi.org/>>. Último acesso em: 17 de Fevereiro de 2018.

TIME. **A Climate of Despair.** Disponível em: <<http://content.time.com/time/magazine/article/0,9171,104596,00.html>>. Último acesso em: 12 de Dezembro de 2018.

_____. **Here's what the EPA's website looks like after a year of climate change censorship.** Disponível em: <<http://time.com/5075265/epa-website-climate-change-censorship/>>. Último acesso em: 18 de Dezembro de 2018.

UNION OF CONCERNED SCIENTISTS. **California's Renewables Portfolio Standard (RPS) Program.** Disponível em:

<<https://www.ucsusa.org/sites/default/files/attach/2016/07/california-renewables-portfolio-standard-program.pdf>>. Último acesso em: 30 de Janeiro de 2019.

_____. **Clean Energy Momentum** – Ranking State Progress. Disponível em: <<https://www.ucsusa.org/sites/default/files/attach/2017/04/Clean-Energy-Momentum-full-report.pdf>>. Último acesso em: 16 de maio de 2018.

_____. **Clean Energy Solutions in the Western United States**. Disponível em: <<https://www.ucsusa.org/clean-energy/ca-and-western-states#.XGLpL1VKjIV>>. Último acesso em: 30 de Janeiro de 2019.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE. Disponível em: <<http://www.unfccc.int>>. Último acesso em: 15 de Janeiro de 2018.

UNITED STATES CLIMATE ALLIANCE. **Fighting for our future**. 2018 Annual Report. 2018, p.1-39.

VIGEVANI, Tullo. Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais: estados e municípios brasileiros. **Rev. bras. Ci. Soc.**, São Paulo, v. 21, n. 62, 2006, p. 127-139. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092006000300010&lng=en&nrm=iso>. Último acesso em: 11 de Dezembro de 2017.

VILLA, Rafael Duarte. **Da crise do realismo à segurança global multidimensional**. São Paulo, 1999.

VIOLA, Eduardo. **O Regime Internacional de Mudanças Climáticas e o Brasil**. São Paulo, Revista Brasileira de Ciências Sociais, 2002, vol. 17, n.50, p. 25-46. <https://doi.org/10.1590/S0102-69092002000300003>

WHATLEY, Chris. **State Official's Guide to International Affairs**. The Council of State Governments, CSG's Publications State Department, 2003.

WESTERN CLIMATE INITIATIVE. Disponível em: < <http://www.wci-inc.org>>. Último acesso em: 17 de Fevereiro de 2018.

WEST COAST GOVERNORS' GLOBAL WARMING INITIATIVE. Disponível em: <https://www.wrapair.org//forums/cg/meetings/050826climate/WCG_Santa_Fe.pdf>. Último acesso em: 17 de Fevereiro de 2018.

WESTERN GOVERNORS' ASSOCIATION ON ENERGY ISSUES. Disponível em: <<http://westgov.org/>>. Último acesso em: 17 de Fevereiro de 2018.

WHEELER, Stephen M. **State and Municipal Climate Change Plans: The First Generation**. Journal of American Planning Association, 2008, p.481-496.

ANEXO I

TABELA 1: LEGISLAÇÕES SOBRE MUDANÇAS CLIMÁTICAS NA VIGÊNCIA DO PROTOCOLO DE QUIOTO

Estado	Legislação
Alaska	<p>HCR 30 (2006) – criação <i>Alaska Climate Impact Assessment</i></p> <p>Administrative Order n° 238 (2007) – criação <i>Alaska Climate Change Sub-Cabinet</i></p>
Arizona	<p>Executive Order 2006-13 (2006) – direcionou o Departamento de Qualidade Ambiental a coordenar o Departamento de Transporte para adoção e implementação de metas de emissões de veículos da Califórnia</p>
Arkansas	<p>Act 696-2007 (2007) – criação <i>Governor’s Comission on Global Warming</i></p>
California	<p>AB 1493 (2002) – para a redução de emissões de gases estufa de veículos automotores¹⁸</p> <p>SB 812 (2002) – requereu a adoção de procedimentos e protocolos ao <i>California Climate Action Registry</i> para reportar sequestro de carbono em florestas</p> <p>Executive Order S 3-05 (2005) – redução de emissões de gases estufa</p> <p>Executive Order S 1-07 (2007) – criação de um padrão de combustível de baixo carbono para a redução da intensidade de carbono nos combustíveis usados no transporte do Estado</p> <p>SB 375 (2008) – lei estadual que ofereceu aos governos locais mecanismos regulatórios e outros incentivos para novos desenvolvimentos e alternativas de transportes</p>
Colorado	<p>Executive Order B 007-08 (2008) – criação <i>Colorado Climate Advisory Panel</i></p>
Connecticut	<p>PA 04-84 (Clean Act Car – 2004) – implementação de metas de emissões de veículos da Califórnia</p> <p>PA 04-252 (2004) – determinou a criação de um plano de ação</p> <p>HB 7432 (2007) – ampliou e aumentou as exigências do estado relativas a “green buildings”</p> <p>HB 5600 (2008) – estabeleceu a redução de emissões de gases estufa</p>
Florida	<p>Executive Order 07-126 (2007) – estabeleceu padrões para “green buildings” para prédios estaduais existentes ou a serem criados</p>

¹⁸ Legislação seguida também pelos demais estados mencionados.

	<p>Executive Order 07-127 (2007) – aumentou a performance energética de novos prédios e estabeleceu a redução de emissões de gases estufa em todo o estado. Também determinou a adoção de padrões de emissão dos veículos da Califórnia</p> <p>Executive Order 07-128 (2007) – criação <i>Governor’s Action Team on Energy and Climate Change</i></p> <p>House Bill 7135 (2008) – legislação sobre energia e desenvolvimento econômico</p>
Hawaii	<p>Senate Bill 3185 (2006) – estabelecimento de um padrão de eficiência energética</p> <p>House Bill 226 (2007) – estabelecimento de uma força tarefa para redução de emissões de gases estufa</p> <p>Senate Bill 644 (2008) – determinação de instalação de aquecedores de água solares a partir de Janeiro de 2010 em casas individuais</p>
Idaho	<p>Executive Order 2007-05 (2007) – política de estado para determinar o papel do governo na redução de gases estufa</p> <p>Executive Order 2007-21 (2007) – política de redução de uso de combustíveis fósseis e de redução de emissões de gases estufa em veículos estaduais</p>
Illinois	Executive Order 2006-11 (2006) – criação <i>Illionois Climate Change Advisory Group</i>
Iowa	Senate File 485 (2007) – criação <i>Iowa Climate Change Advisory Council</i>
Kansas	Executive Order 08-03 (2008) – criação <i>Kansas Energy and Environmental Policy Advisory Group</i>
Louisiana	Executive Order BJ 2008-08 (2008) – estabelecimento de um “green government” e de metas de eficiência energética em diversos setores
Maine	<p>PL 237 (2003) – plano de redução de emissões de gases estufa</p> <p>Amendments for Chapter 127 (2005) – implementação de metas de emissões de veículos da Califórnia</p>
Maryland	<p>Clean Cars Act (2007) - implementação de metas de emissões de veículos da Califórnia</p> <p>Executive Order 01.01.2007.07 (2007) – criação <i>Climate Change Comission</i></p> <p>SB 208 (2008) – <i>High Performance Buildings Act</i></p> <p>SB 278 (2009) – <i>Greenhouse Gas Emissions Reduction Act</i></p>
Massachusets	2006 – implementação de metas de emissões de veículos da Califórnia

	Global Warming Solutions Act (2008) – registro estadual e local de emissões de gases estufa
Michigan	Executive Order 2007-42 (2007) – criação <i>Michigan Climate Action Council</i>
Minnesota	Next Generation Energy Act (2007) – redução de emissões de gases estufa
Mississippi	SB 2663 (2007) – criação <i>State Climate Comission</i>
Nevada	Executive Order (2007) – criação <i>Climate Change Advisory Committee</i>
New Hampshire	Executive Order 2007-03 (2007) – criação <i>Climate Change Policy Task Force</i>
New Jersey	2004 – legislação para implementação de metas de emissões de veículos da Califórnia Global Warming Response Act (2007)
New Mexico	Executive Order 05-033 (2005) – criação <i>New Mexico Climate Change Advisory Group</i> Executive Order 2006-69 (2006) – redução de emissões de gases estufa em veículos Clean Car Program (2007) - implementação de metas de emissões de veículos da Califórnia
New York	Green Building Tax Credit (2000) – providenciou U\$25 milhões em créditos fiscais para proprietários e inquilinos de prédios e terrenos elegíveis que seguissem “green standards” entre 2001-2004. Em 2005 o programa foi repetido 2005 - implementação de metas de emissões de veículos da Califórnia 2007 – criação do <i>Sea Level Rise Task Force</i> pelo Poder Legislativo Executive Order nº 24 (2009) – metas de redução de emissões gases estufa; criação do <i>Climate Action Council</i>
North Carolina	Clean Smockestack Act (2002) – estudos para redução de emissões de gás carbônico S.L. 2005-442 (2005) – criação <i>Legislative Comission on Global Climate Change</i> S.L. 2007-397 (2007) – estabeleceu padrões para o estado de energias renováveis e de eficiência energética
Ohio	SB 128 (2007) – criação <i>Ohio Climate Comission</i>
Oregon	2005 - implementação de metas de emissões de veículos da Califórnia

	<p>House Bill 3543 (2007) – redução de emissões, criação <i>Oregon Climate Change Research Institute</i> e <i>Oregon Global Warming Comission</i></p> <p>Senate Bill 79 (2008) – aumento de eficiência energética em prédios</p> <p>House Bill 2186 (2008) – criação <i>Environmental Quality Commission</i> para estabelecer padrões de combustíveis de baixo carbono</p>
Pennsylvania	<p>Clean Vehicles Program (2006) - implementação de metas de emissões de veículos da Califórnia</p> <p>Pennsylvania Climate Change Act (2009) – determinou a criação de um <i>Action Plan</i></p>
Rhode Island	<p>Executive Order 05-14 (2005) – eficiência energética em prédios públicos</p> <p>Air Pollution Control Regulation nº 37 (2005) - implementação de metas de emissões de veículos da Califórnia</p>
South Carolina	<p>Executive Order 2007-04 (2007) – criação <i>South Carolina Climate Energy and Commerce Advisory Committe</i></p>
Utah	<p>HB 110-2007 (2007) – uso de veículos com combustíveis eficientes, subsídios para funcionários estaduais usarem transporte público, e determinação de instalação de novos prédios estaduais próximos ao serviço público de transporte</p> <p>Utah Energy Efficiency Strategy (2007) - implementação de metas de emissões de veículos da Califórnia</p>
Vermont	<p>Air Pollution Control Regulations (2005) – implementação de metas de emissões de veículos da Califórnia</p> <p>Executive Order 07-05 (2005) – criação <i>Vermont Climate Change Commission</i></p> <p>Act 168 (2006) – redução de emissões de gases estufa</p>
Virginia	<p>Executive Order 59 (2007) – criação <i>Governor's Commission on Climate Change</i></p>
Washington	<p>HB 1397 (2005) - implementação de metas de emissões de veículos da Califórnia</p> <p>Executive Order 07-02 (2007) – diversas medidas para redução de poluição e crescimento da economia através de energia limpa; criação <i>Climate Action Team</i></p> <p>Executive Order 09-05 (2009) – redução de gases estufa, aumento de opções de transporte, conservação de combustíveis e proteção de águas e zonas costeiras</p>

West Virginia	Senate Bill nº 337 (2007) – programa relacionado a reduções de gases estufa e sequestro de carbono e registro para reportar reduções de emissões
Wisconsin	<p>Executive Order 141 (2006) – redução do uso de gasolina baseada em petróleo nos veículos estaduais</p> <p>Wisconsin Act 141 (2006) – criação de planos de redução de custos de energia e eficiência energética em agências estaduais</p> <p>Executive Order 145 (2006) – designou a <i>Public Utilities Commission</i> para definir metas de eficiência energética em instalações estaduais, edifícios de escritórios e campus para a redução do consumo de energia</p> <p>Executive Order 191 (2007) – criação <i>Task Force on Global Warming</i></p>

FONTE: Elaboração Própria. Dados fornecidos pelo *Environmental and Energy Institute*