



UNIVERSIDADE D
COIMBRA

Diogo Videira Duarte Henriques

ONDE ESTÃO OS ESTADOS UNIDOS?

UMA ANÁLISE CONSTRUTIVISTA DA POLÍTICA AMBIENTAL
NORTE AMERICANA NO PERÍODO ENTRE 1989-2019

Dissertação no âmbito do Mestrado em Relações Internacionais: Estudos da Paz,
Segurança e Desenvolvimento, orientada pelo Professor Doutor Bernardo Teles
Fazendeiro e apresentada à Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra

Julho de 2019

Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra

Onde estão os Estados Unidos?

Uma análise construtivista da política ambiental norte americana no período de 1989-2019

Diogo Videira Duarte Henriques

Dissertação de Mestrado na área de Relações Internacionais – Estudos da Paz, Segurança e Desenvolvimento, orientada pelo Professor Doutor Bernardo Teles Fazendeiro e apresentada à Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra.

Julho de 2019



UNIVERSIDADE D
COIMBRA

Agradecimentos

Fazer esta dissertação foi um desafio. Recheada de peripécias, com altos e baixos, doendo certamente mais do que seria necessário. Este trabalho final de mestrado, porém, não seria possível sem a ajuda e apoio de algumas pessoas às que gostaria de agradecer.

Em primeiro lugar à minha família que sempre acreditou na minha capacidade de ultrapassar qualquer dificuldade pelo caminho, em especial à minha mãe e pai, por todo o amor, carinho, preocupação, apoio e esforço que permitiram a minha passagem pelo ensino superior. Agradecer também aos professores de Relações Internacionais que tanto me ensinaram, abrindo-me novas perspectivas de percepção e compreensão dos fenómenos mundiais. Com especial carinho à Doutora Raquel Freire e ao Doutor Bernardo Fazendeiro por todo o apoio e encorajamento, sem o qual este trabalho não seria possível. Obrigado, foi determinante!

Agradeço também aos amigos e colegas que me acompanharam neste processo e durante o meu percurso universitário. A força que me transmitiram, apoio incondicional e desafios constantes, tornaram-me uma pessoa melhor. A todos com os quais cruzei caminho seja na FEUC, académica ou debates, agradeço a inspiração, as discussões e o apoio que fizeram deste percurso um sucesso e uma experiência que levo comigo para a vida.

Resumo

Esta tese procura fazer uma análise de política externa investigando os fatores que influenciam a discussão ambiental norte americana, examinando a história recente da política externa ambiental norte-americana e procurando compreender as razões para a aparente apatia dos Estados Unidos da América relativamente à crise ambiental. A análise estende-se ao longo de oito mandatos presidenciais, de 1989 a 2019 e de George H. W. Bush a Donald Trump, levando em conta posições dos presidentes, ambiente político interno e externo, opinião pública, imprensa, e valores de emissões de CO₂. As conclusões alcançadas são que existe um fenómeno de polarização partidária relativo à ameaça climática. A polarização toma forma de crença em normas contraditórias entre os membros dos dois principais partidos, democratas sendo favoráveis a ação ambiental e republicanos opondo-se. Este fenómeno é reportado em todos os níveis de análise, desde presidência a votante médio. Os resultados destas normas contraditórias são a estagnação jurídica a nível de regulação interna e a prossecução de acordos não vinculativos legalmente, quanto a objetivos ou políticas específicas, e nos quais as regras se aplicam de forma igual a todos os membros dos acordos. A constituição destas normas é também analisada, concluído que a norma pró-ambiental deriva interiorização da autoridade da comunidade científica mundial sobre as alterações climáticas, e a norma anti-ambiental resultado de discursos e posicionamentos públicos promovidos por interesses relacionados com as indústrias de combustíveis fósseis.

Palavras Chave: Política Externa, Ambiente, EUA, Polarização, Alterações Climáticas

Abstract

This thesis proposes to do a foreign policy analysis, investigating arenas that influence US environmental policy. I examine the recent history of US foreign environmental searching to understand what leads to US being a laggard in relation to climate action. The analysis is guided by the mandates of eight US presidents, from George H.W. Bush to Donald Trump going from 1989 to 2019. It will take in consideration, presidential positionings and speeches, internal and foreign policy environment, public opinion, media coverage and CO₂ emissions. It concludes that there is a central phenomenon, political polarization, that constricts US action on climate change. Polarization is shaped in two contradictory beliefs held by the members of the two main parties, democrats supporting climate action and republicans opposing. This phenomenon has been recorded at all levels of analysis from the presidency to regular voters supporting each party. The result of such contradictory norms is policy stagnation on internal environmental regulation and, at the foreign policy level, a pursue of agreements that are non-legally binding in the way of policies or compromises, and that it is universal in the sense that both developed and developing nations pledge to reduce emissions. It also analyses the constitution of these two norms concluding that pró-environmental norm derives from the internalization of messages from the international and scientific communities about climate change, and the anti-environmental norm results from influences positionings from conservative interests, connected with fossil fuel industries.

Key Words: Foreign Policy. Environment, USA, Polarization, Climate Change

Índice

<i>Introdução</i>	7
<i>Primeiro Capítulo – As Relações Internacionais e o Ambiente</i>	17
Análise de Política Externa	18
Construtivismo e análise de política externa	21
Integrar a Análise Ambiental: dinâmicas internas e política externa	26
Quadro de Análise: atores, contextos e políticas	27
Metodologia	31
<i>Segundo Capítulo – De 1989 a 2019: Análise da política ambiental norte-americana por presidências</i>	33
Nota Introdutória	33
<i>À procura de uma identidade</i> - Análise do mandato do Presidente George H. W. Bush	38
<i>A vingança dos quarenta</i> - Análise dos mandatos do Presidente Bill Clinton	41
<i>A vitória do petróleo</i> - Análise dos mandatos do Presidente George W. Bush	44
<i>“A new hope”</i> - Análise dos mandatos do Presidente Barack Obama	50
<i>Guerra ao Ambiente</i> - Análise do início mandato do Presidente Donald Trump	54
Breves considerações sobre continuidade e mudança	57
<i>Terceiro Capítulo – A polarização no sistema político norte-americano: decisores, contexto interno e contexto externo</i>	58
Polarização nas Lideranças Políticas	58
Polarização na Sociedade	64
A norma ambiental e a norma anti-ambiental	68
Quadro de Política Externa Ambiental	73
Decisores Políticos	73
Contexto Interno	74
Contexto Externo	74
<i>Conclusão</i>	76
<i>Anexo 1</i>	82
<i>Bibliografia</i>	84

Introdução

“The future of life on earth depends on our ability to take action. Many individuals are doing what they can, but real success can only come if there’s a change in our societies and our economics and in our politics. (...) Surely we have a responsibility to leave for future generations a planet that is healthy and habitable by all species”

- Sir David Attenborough

Uma “nova” ameaça multifacetada requer a atenção da academia. Enquadrada numa definição abrangente de segurança humana, a ameaça climática, alterações climáticas, aquecimento global ou crise ambiental como será denominada nesta dissertação¹ apresenta-se como o maior perigo que a humanidade já enfrentou. A ameaça climática é semelhante a outras ameaças no sentido em que provoca e provocará um número elevado de vítimas e de que os seres humanos são responsáveis pela sua existência. A ameaça climática é, no entanto, uma ameaça diferente daquelas que são normalmente trabalhadas no campo da segurança. Trata-se de um fenómeno natural, causado pela concentração de gases de efeito estufa (GHG) que, desde a revolução industrial, foi exponenciado pela ação humana. O efeito desta ameaça estende-se a todo o globo sem qualquer respeito por fronteiras ou responsabilidades e o seu efeito será, como muitos outros, mais sentido pelas populações já vulneráveis e/ou envolvidas noutros cenários complexos como conflitos ou pobreza.

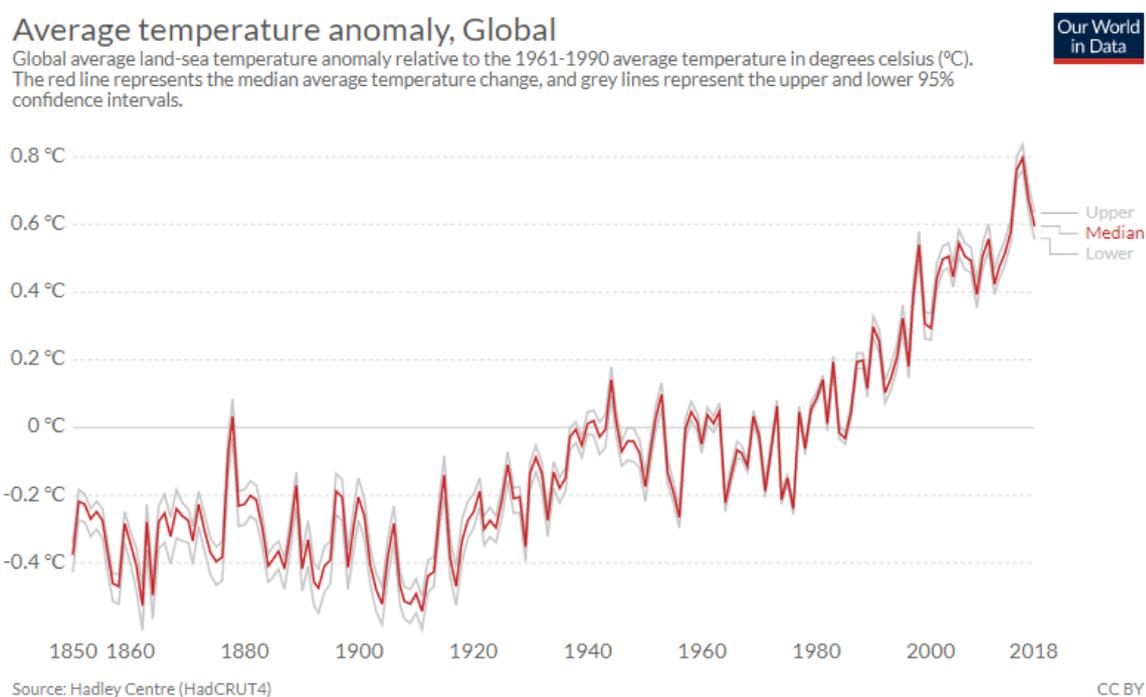
Segundo estimativas do Alto Comissário das Nações Unidas para os Refugiados (ACNUR), relativas ao ano de 2018², mais de 18 milhões de pessoas em todo o mundo viram a sua vida transtornada e perderam a sua subsistência ou residência devido a fenómenos naturais extremos associados às alterações climáticas, tais como furacões ou secas prolongadas. Mais de 5 mil pessoas morreram em relação direta com estes eventos e a Organização Mundial de Saúde (OMS) indica que entre 2030 e 2050 o número de vítimas poderá ascender às 250 mil por ano. Solucionar esta ameaça requer colaboração

¹ Apesar das expressões carregarem significados relativamente diferentes, simbolicamente representam o mesmo fenómeno e a variação permite maior fluidez de leitura.

² UNHCR (s.d.).

internacional sem precedentes e uma transformação radical da economia e do sistema social vigente. No entanto, os decisores políticos nem sempre se demonstram ambiciosos. Tal como muitas revoluções sociais necessárias, uma revolução ambiental parece ainda distante.

Desde a Revolução Industrial, milhares de milhões de toneladas de CO₂ foram emitidas para a atmosfera como derivados da queima de combustíveis fósseis para produção de energia. Isto resultou numa subida da temperatura média global que se situa nos 0,85°C, mas existem locais onde o aumento é já superior a 4°C, o que está a mudar a forma de vida das populações. Desde o início do século XX, o nível de emissões tem-se mantido crescente, tal como tem também a subida de temperatura. Os últimos 30 anos assistem, no entanto, a um exponencial quer do nível de emissões quer de subida de temperatura. O gráfico seguinte produzido pelo website *Our World in Data*³ mostra a evolução da temperatura média da terra entre 1850 e 2018, podendo verificar-se a evolução do aumento de temperaturas.



De acordo com a *National Aeronautics and Space Administration* (NASA⁴) e a *National Oceanic and Atmospheric Administration* (NOAA), a cada década são batidos

³ (OWID, 2019).

⁴ (NASA, 2019).

recordes de temperatura e os anos de 2014 a 2018 foram os 5 anos mais quentes em registo. O ano de 2019 juntar-se-á certamente ao grupo anterior, com temperaturas recorde de 48°C registadas na Índia e 45°C em França, sendo junho de 2019 considerado o mais quente alguma vez registado⁵. Conjuntamente, as emissões de CO₂ dos Estados ultrapassam hoje cerca de 35 mil milhões de toneladas, sendo a China líder com quase um terço das emissões (9,8 mil milhões), seguida pelos Estados Unidos da América (EUA) com mais de 5 mil milhões de toneladas e pela União Europeia (UE) com valor próximo, mas inferior ao dos EUA. De notar, no entanto, que as emissões históricas dos países desenvolvidos largamente ultrapassam as dos países em desenvolvimento cuja preponderância tem efeito a partir da década de 1990⁶.

A principal autoridade científica na investigação das alterações climáticas, o IPCC- *Intergovernmental Panel on Climate Change* (à frente apresentado), tem repetidamente afirmado a gravidade da situação e defendido que a única solução disponível para evitar uma subida de temperatura de 4°C até 2100 é a estagnação imediata do aumento de emissões e progressiva redução. Se os Estados planeiam atingir a meta a que se comprometeram na vigésima primeira COP-*Conference of Parties* (2015), de fazer todos os esforços para que o aumento de temperatura fique abaixo dos 2°C, idealmente não ultrapassando 1,5°C, é imperativo que políticas e práticas sejam efetivamente implementadas.

“Poverty and disadvantage are expected to increase in some populations as global warming increases; limiting global warming to 1.5°C, compared with 2°C, could reduce the number of people both exposed to climate-related risks and susceptible to poverty by up to several hundred million by 2050” (IPCC, 2018).

Falhar este objetivo por meio grau que seja (a diferença entre 1,5°C e 2°C) implica também perda de biodiversidade (+100%), escassez de água (+50%), escassez de pescarias (+100%), redução de produtividade agrícola, subida do nível das águas do mar, doenças relacionadas com calor tais como malária, desidratação ou enfarte, e risco de fenómenos naturais extremos (+100%) (IPCC, 2018).

⁵ (Duncan, 2019).

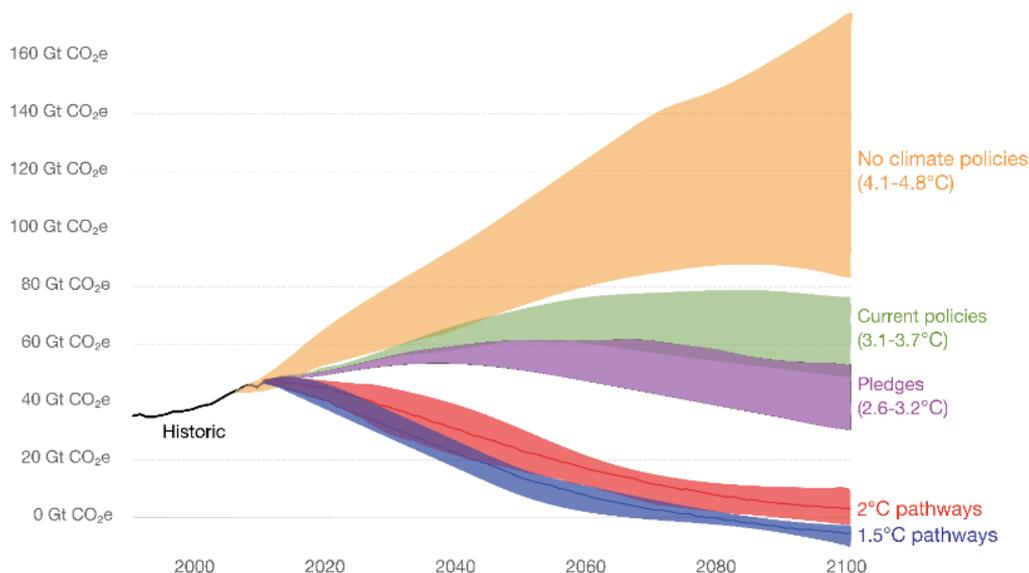
⁶ (GCA, n.d.).

Apesar da aparente catástrofe que se aproxima pode ainda haver esperança. O IPCC⁷ assegura que o custo para uma redução de emissões condizente com um aumento de temperatura de 1,5°C é inferior ao que será requerido, sem ação imediata, para ficar abaixo dos 2°C. Outras análises, como o famoso *Stern Review* (2006), apontam que os impactos das alterações climáticas poderão representar entre 5% e 20% do Produto Interno Bruto (PIB) mundial para dar resposta, enquanto a ação determinante para travar o fenómeno representaria cerca de 1% do PIB mundial. A maioria das análises afirmam, no entanto, que ação efetiva tem de ser tomada nos próximos anos, sob pena de as disrupções climáticas não serem mais reversíveis.

O percurso para limitar a subida de temperatura a 1,5°C parece no entanto tortuoso. O gráfico seguinte produzido pelo *Our World Data*⁸ apresenta cinco cenários potenciais de evolução de temperaturas médias e de emissões de CO₂. Como se pode verificar, relativamente à temperatura potencial durante o século XXI: completa inação ou aumento de emissões levará a um aumento entre 4,1°C e 4,8°C; as políticas atuais levarão a uma subida de temperatura entre 3,1°C e 3,7°C; os compromissos voluntários dos Estados entre 2,6°C e 3,2°C, sendo o objetivo global ficar abaixo de 2°C, idealmente 1,5°C.

Global greenhouse gas emissions scenarios

Potential future emissions pathways of global greenhouse gas emissions (measured in gigatonnes of carbon dioxide equivalents) in the case of no climate policies, current implemented policies, national pledges within the Paris Agreement, and 2°C and 1.5°C consistent pathways. High, median and low pathways represent ranges for a given scenario. Temperature figures represent the estimated average global temperature increase from pre-industrial, by 2100.



Based on data from the Climate Action Tracker (CAT). The data visualization is available at [OurWorldinData.org](https://ourworldindata.org). There you find research and more visualizations on this topic.

Licensed under CC-BY-SA by the authors Hannah Ritchie and Max Roser.

⁷ (IPCC, 2018: 5).

⁸ (OWID, 2019).

A ameaça climática apresenta-se como um dilema complexo para os decisores políticos. Em primeiro lugar, não funciona como uma ameaça comum e violenta, não existe inimigo a culpar e o poder militar não tende a ajudar (em jeito de curiosidade, o Pentágono, a estrutura militar norte-americana é sozinha responsável por mais emissões que Portugal⁹). É ainda uma ameaça de origem natural de amplitude variada e efeito difuso, difícil de prever onde gerará vítimas e que requer mais prevenção do que reação. Em segundo lugar, porque lidar com as causas das alterações climáticas implica uma reformulação do presente sistema capitalista movido a combustíveis fósseis, uma transformação económica e social que muitos Estados (e sobretudo grandes corporações) não aparentam estar disponíveis para ambicionar. Em terceiro lugar, porque enquanto fenómeno natural e recorrente ao longo do tempo, não cria o mesmo tipo de impacto mediático constante e preocupação na população que force a ação governativa em resposta a movimentações populares. Contudo, a existência da ameaça é evidente e a necessidade de lidar com ela politicamente é imperativa.

No sentido de garantir *focus* continuado na ameaça climática, os Estados desenvolveram um quadro institucional que pode ser partido em três níveis: (1) a UNFCCC-*United Nations Framework Convention on Climate Change*, assinado em 1992 afirma a crença dos Estados na problemática das alterações climáticas e define um quadro de princípios comuns desenhando como devem ser conduzidas discussões sobre as alterações climáticas; (2) o IPCC, estrutura científica responsável por agregar todo o conhecimento disponível sobre alterações climáticas, garantindo independência e imparcialidade da informação, mandatada para estudar os fenómenos e avançar recomendações de políticas a tomar; e (3) as COP, encontros anuais onde se discutem diversas estratégias para lidar com a ameaça e onde são preparados e assinados novos acordos ambientais multilaterais.

Este quadro institucional existe há quase três décadas e tem ativamente procurado garantir a definição de um regime internacional que garanta o desenvolvimento de mecanismos que protejam o meio ambiente e os seres humanos da ameaça climática. O sucesso deste empreendimento tem, no entanto sido limitado, quase parecendo que muitos Estados estão hoje menos inclinados a tomar ação significativa do que estavam em 1989.

⁹ Reuters: (“U.S. Pentagon emits more greenhouse gases than Portugal, study finds,” 2019)

Dois fatores foram proeminentes na decisão de abordar esta temática. Em primeiro lugar, como apresentado até agora, a extensão e gravidade da ameaça que se aproxima, assim como a popularidade da discussão sobre alterações climáticas. Em 2019 registam-se mais de 3,5 milhões de entradas no *google scholar*, 103 mil publicações só em 2018. Em 2018 mais de 35 mil notícias foram publicadas sobre o tema, entre alguns dos principais jornais mundiais. E em março de 2019 mais de um milhão de manifestantes, sob a bandeira do movimento *Skolstrejk för klimatet*¹⁰, seguiram o apelo da ativista sueca de 16 anos, Greta Thunberg, saindo às ruas em 123 países por todo o mundo. Em segundo lugar, um interesse pessoal profundo na temática e no desenvolvimento de ideias que interetam diferentes áreas do conhecimento entre ciências sociais e naturais, análise de dados e interpretação de narrativas.

Esta dissertação propõe-se a analisar as causas do atraso no desenvolvimento de um regime de proteção ambiental, a nível global. Especificamente, focar-se-á no desenvolvimento e nuances da política ambiental dos EUA, país considerado central na construção de um regime ambiental global, entre 1989 e 2019. Terá ainda como objeto de estudo mais específico a questão das emissões de CO₂.

Conforme será adiante demonstrado nesta dissertação, a posição dos EUA em tratados ambientais é marcada pela polarização partidária do sistema norte-americano. A polarização reflete-se na criação de percepções e normas antagónicas nos líderes e seguidores dos dois principais partidos, com os democratas a favorecer ação ambiental e os republicanos a desacreditar a existência de aquecimento global e a rejeitar a introdução de regulação. Promovendo estas narrativas estão do lado pró-ambiental a influência da norma científica, grupos ambientalistas e pressão externa, e do lado anti-ambiental o interesse das empresas de combustíveis fósseis e uma narrativa neoconservadora e libertária promovida por agentes com ligações a essas indústrias. As consequências desta divisão são a transmissão de um clima de dúvida e desconfiança perante provas consensuais entre a comunidade científica, a paralisação da ação regulatória interna e, mais importante, no plano externo, a busca por tratados e acordos de teor universalistas no sentido em que responsabiliza todos os Estados a tomar ação e com poucas obrigações, ou seja, compromissos voluntários sem um mecanismo comum e com pouca supervisão institucional.

¹⁰ “Greve Escolar pelo Clima”

Procurando compreender o porquê da aparente imobilidade do regime climático mundial, pareceu-me “estranho” como os Estados se comprometiam a tão pouco face a esmagadoras evidências de um problema tão severo. O avançar das leituras introdutórias convenceram-me que, porventura, um Estado em particular que tem responsabilidades acrescidas quer sobre o estado do clima quer sobre o atraso nas negociações multilaterais, ao mesmo tempo que demonstrava o potencial de transformar o sistema se para isso se mobilizasse. Este país é claro os Estados Unidos da América. Com o declínio da URSS a coincidir com o início da análise, os EUA foram durante todo o período analisado a maior economia mundial, a única superpotência militar e até 2005 os maiores emissores de GHG carregando o legado histórico de principal contribuinte para o aquecimento global. Como frequentemente abordado nos estudos de paz, segurança, desenvolvimento ou política externa, os EUA têm tomado historicamente uma posição de potência interventiva, agindo de forma proativa na construção de regimes internacionais em áreas desde a economia à segurança. A sua posição relativamente às alterações climáticas tem, no entanto, sido bastante difusa e frequentemente antagónica. Devido à sua capacidade de moldar o sistema internacional, os EUA apresentam-se como um dos países mais interessantes para investigação - por um lado são líderes em matéria normativa internacional e na tomada de iniciativas políticas com impacto internacional a diferentes níveis, por outro, não conseguem assumir uma postura coordenada e coesa em matéria ambiental, em particular no que toca às emissões carbónicas, assumindo posições políticas a nível internacional que são traduzidas em ineficácia e incapacidade ao nível da implementação de políticas e práticas.

O estudo sobre as alterações climáticas é um fenómeno relativamente recente e não muito desenvolvido nos principais campos das relações internacionais, no entanto, devido ao risco que esta ameaça representa, o seu estudo deverá ter um papel determinante na formação de ideias no século XXI. Esta dissertação propõe-se contribuir para os estudos sobre política ambiental, com enfoque nos EUA, procurando perceber o porquê de um país como os EUA, líder mundial em várias matérias, se apresentar como um ator de algum modo constringido em matéria ambiental. O principal contributo que a dissertação faz é proporcionar uma análise temporal da política climática norte-americana, passando pelas presidências de George H. W. Bush, Bill Clinton, George W. Bush, Barack Obama e Donald Trump, correspondente ao período de 1989 a 2019, incorporando análise de discursos, ações e potenciais motivações, assim como análises estatísticas de exposição

mediática, interesse público e cenários climáticos, de forma a melhor identificar os elementos que permitem compreender e interpretar as políticas ambientais (ou falta delas). Deste modo, pretende-se responder à seguinte pergunta de investigação: **Porque tendem os EUA a ser retardatários na implementação e promoção de tratados ambientais multilaterais?**

A dissertação está dividida em três capítulos, o primeiro apresenta as bases teóricas e metodológicas deste trabalho, enquadrando o estudo, o segundo mapeia os acontecimentos principais que ocorreram em cada uma das presidências entre 1989-2019, em matéria ambiental, e o terceiro capítulo analisa os fatores determinantes para a compreensão da política ambiental norte-americana aplicando o quadro de análise definido ao estudo de caso dos EUA.

O primeiro capítulo posiciona esta dissertação como uma análise de política externa ambiental sob uma perspetiva construtivista. A primeira parte detalha as questões de investigação, pergunta de partida e argumento. A segunda parte introduz o campo da análise de política externa como disciplina que estuda o complexo campo de tomadas de decisão num quadro de liderança e burocracia no seio dos Estados. Estas lideranças estão inseridas em meios e contextos que constituem e definem o que é ou não possível. O objetivo desta perspetiva é a de compreender os fatores em volta das decisões. A terceira parte apresenta e aplica uma perspetiva construtivista assente sobre o papel de ações e identidades, normas e ideias, na construção de regimes e instituições. A quarta parte liga a análise de política externa e construtivismo ao estudo ambiental, apresentando os principais debates do campo e as áreas específicas que são depois abordadas na dissertação. A quinta parte apresenta os fatores que serão analisados dividindo-os em decisores políticos, contexto interno, contexto externo e ambiente, que formam o quadro de análise que informa este trabalho. Por fim, a última parte apresenta a linha metodológica seguida que integra de forma modesta *process tracing*, análise de discursos, interpretação estatística e análise comparada.

O segundo capítulo aborda a história recente da política ambiental norte-americana numa perspetiva de análise multinível aos acontecimentos e decisões políticas decorridos entre 1989 e 2019, nas presidências de George H.W. Bush a Donald Trump. Escolho este espaço temporal por representar o principal período de alterações climáticas devido ao aquecimento global antropogénico e por conter toda a história do corrente modelo de ação

sobre alterações climáticas. Este capítulo está cronologicamente dividido por mandatos. A primeira parte disserta sobre origens da política externa ambiental norte-americana anteriores a 1989, enquadrando o período de análise. A segunda parte, *à procura de uma identidade*, analisa o mandato do presidente George Herbert Walker Bush, entre 1989 e 1992, marcado pelo fim da Guerra Fria e da URSS. A terceira parte, *vingança dos quarenta*, analisa os dois mandatos do presidente William Jefferson “Bill” Clinton, entre 1993 e 2000, marcado pela dificuldade de implementar políticas e lidar com o primeiro Congresso controlado pelos republicanos em 40 anos. A quarta parte, *a vitória do petróleo*, analisa os dois mandatos do presidente George Walker Bush, entre 2001 e 2008, marcado pelos atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, pelas guerras no Afeganistão e Iraque e pela proximidade da presidência aos interesses das companhias petrolíferas. A quinta parte, *a new hope*, analisa os dois mandatos do presidente Barack Hussein Obama II, entre 2009 e 2016, marcados pela promoção de uma narrativa pró-ação ambiental, pela permanente disputa com um Congresso controlado por republicanos e pela utilização de poderes presidenciais para aplicar regulação ambiental. A sexta parte, *guerra ao ambiente*, analisa o mandato do presidente Donald John Trump, entre 2017 e a atualidade (2019), marcado pela promoção de uma narrativa de negação da ameaça ambiental, desregulação e retirada de fundos das agência de investigação e proteção ambiental. Por fim, a última parte tece algumas considerações sobre continuidade e mudança na política ambiental norte-americana.

O terceiro capítulo interpreta os acontecimentos descritos no segundo capítulo fazendo uma análise contextual das dinâmicas envolventes na definição de políticas ambientais nos EUA, aplicando o quadro de análise definido no segundo capítulo. A primeira parte analisa como a emergência de normas contraditórias sobre ação ambiental cria um fenómeno de polarização partidária entre as elites políticas democratas e republicanas. Descreve cronologicamente como esse fenómeno interagiu com as presidências e Congresso, limitando a capacidade legislativa e a ação ambiental. A segunda parte analisa como o fenómeno da polarização se expande além das lideranças, sedimentando-se na sociedade, solidificando as posições partidarizadas e prejudicando uma compreensão da ameaça climática. A terceira parte traça a origem da norma pró-ambiental e da norma anti-ambiental, a primeira resultado da absorção da norma científica e por influência do regime ambiental internacional, e a segunda foi promovida originalmente pelas empresas de combustíveis fósseis e atualmente por movimentos

neoconservadores libertários. A última parte apresenta um quadro de política externa salientando os principais fatores responsáveis na construção da política ambiental norte-americana, dividido de acordo com o quadro apresentado no primeiro capítulo.

A conclusão da dissertação discute a importância dos Estados Unidos da América na prossecução das metas internacionalmente acordadas para prevenir aquecimento global acima de 1,5°C, analisando como a sua posição de superpotência diplomática, económica, e apresentado o legado de maior contribuidor histórico de gases de efeito estufa, criam responsabilidades especiais para este Estado. Conclui alertando para o perigo da inação no combate à ameaça ambiental, a necessidade de responsabilização social e o envolvimento coletivo no desenvolvimento de estratégias de prevenção contra as alterações climáticas.

Primeiro Capítulo – As Relações Internacionais e o Ambiente

Este capítulo tem como objetivo apresentar as questões que me proponho a investigar, assim como apresentar o quadro teórico que será seguido durante a análise. Neste capítulo é também introduzido o quadro de análise e metodologia aplicada. Como previamente indicado, esta dissertação foca-se na temática da política ambiental, particularmente na política externa ambiental dos EUA. Com o início da investigação várias questões se colocaram: Porque é que parece que a maioria dos Estados, mais especificamente os EUA, resistem a aplicar medidas ambientais? Como funciona o regime ambiental mundial, e de que modo os EUA se posicionam neste? Quais são os fatores que moldam as decisões em política externa ambiental nos EUA? Após algumas leituras conjuguei estas questões na seguinte pergunta de partida:

Porque tendem os EUA a ser retardatários na implementação e promoção de tratados ambientais multilaterais? O argumento avançado é que existe no sistema norte-americano uma polarização partidária, que se estende a vários setores da sociedade, sobre várias temáticas, tendo no ambiente e na sua dimensão de política externa um impacto gravoso. A divisão partidária polarizada promoveu o desenvolvimento de normas ideacionais antagónicas para republicanos e democratas, com os segundos apoiando genericamente ação ambiental e os primeiros negando em geral a existência de ameaça ambiental. Na origem destas normas, e de forma simplificada, temos de um lado a influência da comunidade internacional e da comunidade científica, e do outro pressão de indústrias de combustíveis fósseis. Contudo, independentemente das administrações no poder, a capacidade de implementação de medidas pró-ambientais tem-se revelado muito limitada, mesmo sendo os EUA um ator relevante em termos internacionais nesta matéria.

Esta dissertação assenta numa perspetiva de análise pós-estruturalista no sentido em que defende que os acontecimentos, ações e atores não estão predeterminados nem seguem uma lógica racionalista, ao invés são fruto da conjugação de fatores em permanente evolução, conjugadas com a ação individual de cada decisor inserido no seu contexto. Para compreender como são tomadas as decisões de política externa devo procurar entender quem toma as decisões e como estas são tomadas, que contextos envolvem as tomadas de decisão, e qual a origem das ideias expressas nas ações de política externa. Com este

objetivo apresentarei, em seguida, o quadro teórico utilizado nesta dissertação, constituído principalmente pela análise de política externa articulada com uma perspectiva construtivista. Analisarei os conceitos e autores chave destas correntes teóricas e farei a ligação aos debates da discussão ambiental.

Análise de Política Externa

A Análise de Política Externa é, segundo Hudson e Vore (1995) fundamentalmente um empreendimento teórico baseado em investigação empírica que, dentro de certos limites, se pretende generalizável e aplicável a várias nações. Por vezes considerada uma teoria intermédia (*middle-range*) no sentido em procura explicar situações, ao contrário de criar uma lógica global, esta corrente teórica de análise surge no pós segunda guerra mundial através de três trabalhos fundadores: *Foreign Policy Decision-Making* de Richard Snyder, Henry Bruck e Burton Sapin (1954), *Man-Milieu Relationship Hypothesis in the Context of 15 International Politics* de Harold e Margaret Sprout (1956) e *Pre-theories and Theories of Foreign Policy* de James Rosenau (1966).

Snyder, Bruck e Sapin (1952) inovam na procura de compreensão sobre a política externa, estendendo além das teorias sistémicas que procuram explicações gerais para os fenómenos internacionais, com a concretização que também o nível interno afeta os acontecimentos que marcam as Relações Internacionais (Hudson and Vore, 1995). Eles consideram que mais que olhar os resultados, é necessário olhar as decisões e a forma como estas foram efetuadas. O agente humano, o decisor, ganha portanto um papel de extremo relevo pois toda a efetivação das ações previstas na teoria dependem das ações deste, não exclusivamente do líder, mas de uma estrutura organizacional que leva em conta vários agentes envolvidos no fluxo de comunicação e informação com esferas de influência, agência e motivações (*idem*). Estes autores estabelecem que a Política Externa de um determinado Estado é ditada, em maior ou menor nível, pela compreensão do mundo pelos agentes que tomam decisões. Assim perceber os seus constrangimentos é determinante para o entendimento das suas ações.

Sumarizado por Snyder *et al.*,

“The definition of the situation is built around the projected action as well as the reasons for the action. Therefore, it is necessary to analyze the actors (the official decision-makers) in the following terms: (a) their discrimination and relating of objects, conditions, and other actors-various things are perceived or

expected in a relational context; (b) the existence, establishment, or definition of goals - various things are wanted from the situation; (c) attachment of significance to various courses of action suggested by the situation according to some criteria of estimation; and (d) application of "standards of acceptability" which (1) narrow the range of perceptions, (2) narrow the range of objects wanted, and (3) narrow the number of alternatives. Three features of all orientations emerge: perception, choice, and expectation." (Snyder et al., 2002:59)

Herman e Margaret Sprout (1956) estudam a importância da realidade (*environment* no original) que envolve a concepção de política externa. Analisam ações (*undertakings* no original) que são sempre integradas num contexto de ações passadas e/ou pressupostos sobre os resultados (Hudson and Vore, 1995). Para existir análise de política externa é necessário que existam ações¹¹. Acrescentam também que para compreender como determinadas ações são decididas e qual o seu resultado, é indispensável compreender o *psycho-milieu* (percepção dos decisores do meio sobre o qual a ação vai influenciar) e o *operational-milieu* (meio real sobre o qual as ações são efetuadas). Da conjugação destes dois fatores obtemos o evento de política externa a ser analisado, sendo o seu resultado, no entanto, derivado em exclusivo do *operational-milieu* ao passo que a ação tomada é derivada em exclusivo do *psycho-milieu* (Freire, 2011: 15).

Como argumentam os Sprout,

"environmental factors may be conceived as a sort of matrix, or encompassing channel, metaphorically speaking, which limits the execution of the undertakings."
(Sprout and Sprout, 2015: 11)

James Rosenau (1966) avança a análise de política externa procurando desenvolver e encorajar o desenvolvimento de teorias médias sustentadas entre princípios gerais e a complexidade da realidade (Hudson and Vore, 1995). Rosenau concretizou a ideia já avançada pelos Sprout e Snyder *et al.* de que "as explicações da política externa precisavam ser multinível e multicausais, sintetizando informações de uma variedade de sistemas de conhecimento das ciências sociais" (idem:213). Mais do que isto, Rosenau estabeleceu as

¹¹ *"Explanations of achievement and estimations of capabilities for achievement invariably and necessarily presuppose antecedent undertakings or assumptions regarding undertakings. Unless there is an undertaking, there can be no achievement and nothing to explain or estimate"* (Sprout and Sprout, 1965:225 apud (Hudson and Vore, 1995)).

bases para uma análise de política externa comparada, com ênfase na análise de eventos (Freire, 2011). O seu trabalho é particularmente interessante para entender como existe grande variação na ação dos Estados podendo Estados semelhantes tomar decisões diferentes e Estados diferentes podem tomar decisões semelhantes, ou o oposto. Em suma, contextos diferentes ou semelhantes levam a resultados também eles diferentes ou semelhantes.

Rosenau sobre a complexidade da política externa,

"To identify factors is not to trace their influence. To understand processes that affect external behavior is not to explain how and why they are operative under certain circumstances and not under others. To recognize that foreign policy is shaped by internal as well as external factors is not to comprehend how the two intermix or to indicate the conditions under which one predominates over the other.... Foreign policy analysis lacks comprehensive systems of testable generalizations... Foreign policy analysis is devoid of general theory." (Rosenau, 1966:98-9 apud Hudson e Vore 1995:212)

Sumarizado por Freire e Vinha (2011) “a política externa é uma área abrangente cujo enfoque inclui questões diversas, como segurança, economia, ambiente, e cultura. A agenda é, por isso, densa, e as burocracias e grupos que apoiam o processo de formulação e decisão cruzam diferentes valências para poderem responder à multidimensionalidade associada à política externa”. Hagan *et al.* (2001) avança que a política externa é um ambiente complexo e dinâmico que convive com incerteza sobre o ambiente político, com diferentes trade-offs, momentos de decisão, autoridades diversas e variação nas estruturas de decisão. Neste quadro, as teorias de Relações Internacionais, em particular as sistêmicas como o realismo e o liberalismo, não explicam convenientemente estas dinâmicas por não analisarem os vários elementos inerentes aos processos de decisão, que são fundamentais para perceber o contexto e a modelação de políticas concretas, incluindo o papel das burocracias e dos lobbies, por exemplo. Para Mintz e DeRouen Jr. (2010) os decisores têm de decidir sobre uma agenda ampla que exige tomada de decisões por vezes contraditórias. A política que é aplicada nem sempre é a pretendida e os resultados nem sempre são os desejados (Holsti e Goldman apud Gustavsson, 1999). Além do mais, como Neack (2008) afirma, as ações verbalizadas não são necessariamente as ações tomadas. Estas considerações assumem particular importância na análise da política ambiental, visto que

os decisores frequentemente reportam compreensão limitada dos fenômenos sobre os quais legislam, e frequentemente os *trade-offs* não são claros, levando por vezes à promoção de políticas contraditórias com interesses afirmados.

O foco da análise de política externa, consideram Hudson e Vore (1995) está nas pessoas e unidades que constituem o Estado. Olhar os Estados enquanto atores unitários como fazem as teorias sistêmicas é “monolítico” e redutor. “A análise de política externa é construída sobre o que as ciências sociais - psicologia, economia, sociologia, antropologia, geografia - estudam sobre a ação humana e tomadas de decisão” (Hudson e Vore 1995: 211). Mitz e DeRouen Jr. (2010: 5) acrescentam que “ao concentrar-se nos diferentes atores e nos diferentes processos e dinâmicas de decisão a análise de política externa permite identificar padrões de decisão únicos e genéricos, além de gerar entendimentos sobre os estilos e personalidades de liderança que não podem ser revelados através de uma abordagem sistêmica”.

Neste trabalho, política externa será entendida como “o conjunto de objetivos, estratégias e instrumentos que decisores dotados de autoridade escolhem e aplicam a entidades externas à sua jurisdição política, bem como os resultados não intencionais dessas mesmas ações” (Freire, 2011). Esta definição permite um enquadramento teórico de análise de política externa para além da teorização tradicional sistêmica, trazendo elementos intersubjetivos, como a análise da liderança, das burocracias que a informam, e dos grupos de interesse e pressão que apoiam/criam obstáculos aos processos, que conforme abordado adiante, são centrais para o estudo desta temática.

Construtivismo e análise de política externa

No início do estudo das relações internacionais, e mesmo no contexto pós-segunda guerra mundial, vigorava o paradigma racionalista. De um lado, realistas que concebiam as relações dos Estados como uma dinâmica de poder onde o equilíbrio de forças e o interesse geopolítico ditam a política externa, do outro lado, liberais que viam a prática mercantil e a integração proporcionada pela globalização como promotores de paz. Ambas as teorias partem de um paradigma de racionalidade e orientação sistêmica, chegando a conclusões radicalmente distintas. Para os autores realistas, a anarquia internacional, o egoísmo e o resultado das políticas de poder (Burchill *et al.*, 2005: 31) marcam a política internacional. A cooperação é improvável pois racionalmente os Estados não têm interesse

em garantir qualquer tipo de benefício para outros (que em anarquia são sempre vistos como adversários), isto significa que os Estados podem estar mesmo dispostos a piorar a sua situação, não colaborando, desde que isso implique que outros ficarão ainda pior, aumentando assim o poder relativo de um determinado Estado. Esta abordagem trata o ambiente como pouco importante ou no máximo como uma consideração da geopolítica ou estratégia militar. Sobre política externa ambiental, esta teoria advoga que não é do interesse dos Estados colaborar proativamente com mudanças estruturais no sistema económico/industrial pois os benefícios das ações serão divididos por todos, enquanto os custos serão suportados maioritariamente por alguns (Barkdull and Harris, 2002). Além disso, os efeitos mais graves das alterações climáticas não se farão sentir da mesma forma em todos os Estados, pelo que Estados que serão pouco afetados, consideram os realistas, têm poucos ou nenhuns incentivos para agir.

Do outro lado do debate racionalista temos os autores liberais, que curiosamente, contrariamente ao realismo têm uma grande tradição de observar como os Estados lidam com o ambiente. A cooperação neste campo é, até porventura, uma das justificações empíricas para o liberalismo. “Wolf *et al.* (2006) apontam como a cooperação internacional sobre água tem uma longa história de sucessos, servindo a água como fonte de paz ao invés de conflitos nas bacias hídricas internacionais” (Matthew *et al.*, 2011: 13). O modelo liberal assenta segundo Deudney e Ikenberry (1999) em três vetores principais: Primeiro consideram que o sistema internacional é mais que a soma dos Estados que o constituem, com regras, direito internacional e instituições, expandindo e complexificando o sistema. Segundo, consideram que os mercados são garantia de paz pois tornam os Estados dependentes uns dos outros, e logo os Estados passam assim a desejar a estabilidade e prosperidade dos seus vizinhos. Em terceiro lugar consideram que o sistema tende à cooperação, democracia e abertura de mercado, comprometendo-se com regras internacionais sob pena de eventuais sanções. A cooperação é parte integral e essencial da teoria liberal, defendendo (contrariamente aos realistas) que os Estados procuram ganhos absolutos ao invés de relativos. Assim cooperação é vista como uma situação *win-win* ainda que alguns possam ganhar mais que outros. Devido ao foco desta corrente teórica na cooperação internacional é frequente encontrar autores liberais a analisar temas ambientais, particularmente negociações multilaterais e organizações internacionais.

No final dos anos 1980, particularmente com a queda da URSS o mundo das Relações Internacionais sofreu um abalo. Ninguém havia previsto a forma como os eventos

se desenrolaram, ou como um agente tão poderoso no sistema internacional havia desaparecido do “dia para a noite”. Subitamente, o mundo parecia estar a desintegrar-se e a realidade muito mais complexa do que havia parecido somente uns anos atrás. O debate racionalista parecia não ser resposta suficiente ao mundo em plena transformação, e as Relações Internacionais precisavam de novas ferramentas para o abordar. É neste contexto que surge o Construtivismo. Perspetiva teórica que será utilizada na dissertação.

O Construtivismo é introduzido nas relações internacionais por Onuf em 1989 e Wendt em 1992. Esta corrente teórica entende que a realidade é socialmente construída. Longe de uma realidade objetiva, a política internacional é “um mundo por nós criado” (Onuf 1989). Ou por outras palavras, a “Anarquia é o que os Estados fazem dela” (Wendt 1992). O construtivismo reconhece, como a análise de política externa, que as ações e políticas são contingentes a um meio: moldadas pelos contextos e realizações antecedentes, pelas identidades, pelas normas formais e pelas normas informais assim como pelas ações dos indivíduos. Aceitando que os agentes constroem a realidade, eles são também construídos pela realidade à sua volta. O Construtivismo incorpora parte das teorias anteriores, especialmente ressaltando a importância das estruturas materiais no realismo e das normas formais do liberalismo. Estruturas materiais e normas, no entanto, só adquirem sentido através de uma estrutura de partilha de conhecimento embutido na sociedade (Wendt 1995: 73).

Entre os Construtivistas há três quadros principais para observar fenómenos no sistema internacional, através de análises sistémicas, unitárias e holísticas.

A análise sistémica segundo lentes construtivistas espelha-se sobretudo no trabalho de Alexander Wendt (1992, 1994, 1995, 1999). Wendt acredita que a identidade do Estado demarca os seus interesses e a seu turno, as suas ações (Burchill *et al.*, 2005). O autor foca-se exclusivamente no quadro internacional, corporativo, analisando como os contextos, os processos sistémicos e as práticas estratégicas produzem e reproduzem a identidade dos Estados. Ignora, no entanto, o efeito do contexto interno na definição de identidade (*idem*).

A análise unitária, seja de indivíduos seja de sistemas, foca-se sobretudo nos contextos internos e em explicações conjunturais. Dinâmicas internas, políticas, sociais ou organizativas têm papéis determinantes na formação de identidades e políticas dos Estados (*idem*). Um dos métodos frequentemente utilizado nesta forma de interpretar as identidades dos Estados é a comparação e procura de similaridades e diferenças conforme o trabalho

de Katzenstein (1993) que compara Alemanha e Japão procurando compreender como dois Estados aparentemente semelhantes desenvolveram duas culturas de segurança nacional diferentes.

A análise holística combina doméstico com internacional através análise multinível. Na busca por uma identificação abrangente das identidades e normas que constroem e constroem as ações dos Estados, as análises focam-se na transformação do sistema internacional, na criação e absorção de normas e no desenvolvimento de instituições, como são exemplos os trabalhos de Ruggie (1982) que analisa como as normas liberais foram interiorizadas pelos Estados e se refletem na arquitetura de políticas nacionais e internacionais, e Kratochwil (1991) que analisa o papel das normas e dos discursos na formação de ideias.

Os Construtivistas consideram que identidades, estruturas, normas e agência são fenômenos sociais mutuamente construídos que se desenvolvem conjuntamente ao longo do tempo (Dunne *et al.*, 2013). Identidades e ações derivam de *verstehen* (compreensão) dos indivíduos da realidade, da moralidade, da racionalidade, do que os outros esperam deles, de como se devem comportar, dos seus interesses (padrão também identificado por Snyder *et al.* e pelos Sprouts). “As identidades são a base dos interesses” (Wendt, 1992: 398). Um Estado pode ter múltiplas identidades que são construídas através da interação com outros atores. As identidades são representações da percepção do ator sobre quem é e sinalizam através de ações os seus interesses (Theys, 2017: 37). As ações são expressões das identidades interagindo com a realidade. Interpretamos identidades observando ações. As identidades são formadas na sociedade. Como salientado por Ruggie (1998: 866), no Construtivismo os indivíduos nascem num sistema social que os ajuda a transformar no que são, contrariamente às teorias racionalistas onde estes surgem já completamente constituídos e em modo *problem-solving*. Esta leitura permite uma análise intersubjetiva dos atores principais de política externa e da sua atuação em contexto, permitindo um contínuo de mudança e resistência a mudança, que vai reinterpretando ações e reações, e construindo leituras de políticas e identidades. Esta abordagem contribui para uma análise mais apurada das dinâmicas associadas à formulação e implementação de política externa, através da relevância que confere aos agentes e aos contextos, e à interpretação situada que permite de situações similares e distintas.

Normas e ideias são também centrais ao Construtivismo. Normas são geralmente definidas como um padrão de comportamento apropriado para atores com uma dada identidade (Katzenstein, 1996: 5). As estruturas normativas e ideacionais são vistas como moldando a identidade e interesse dos atores através de três mecanismos: imaginação, comunicação e constrangimento. São estruturas imateriais que afetam o que os atores concebem como possibilidades, como pensam que devem agir, o que percebem como limitações, as estratégias que podem imaginar ou utilizar para pôr em prática os seus objetivos (Reus-Smit, 2005: 199). Da associação de normas a identidades para alguns Estados ou indivíduos determinados comportamentos tornam-se mais aceitáveis que outros. Esta asserção é chamada “*logic of appropriateness*” (March and Olsen, 1998: 951-952). As normas passam também por um ciclo de três fases antes que sejam aceites: emergência (criação da norma), aceitação (entrar nas discussões *mainstream*) e internalização (passa a fazer parte da sociedade) (Theys, 2017: 38).

Regimes e Instituições representam a materialização ou formalização das normas, sob diferentes formatos e combinações (Burch e Denmark, 1997). Os regimes tendem a ser caracterizados como conjuntos de práticas reiteradas e repetidas que se conjugam de forma formal ou informal para formar procedimentos de ação, em geral seguidos por mais que um Estado ou indivíduo. São fundamentais na regulação de várias áreas de atuação internacional donde o ambiente é uma área central.

Sobre o entendimento de ideias e a sua expressão, Wendt (1991) identifica dois tipos de relações e efeitos - causais e constituintes. Mecanismos causais explicam como as estruturas/ideias interagem ao longo do tempo, criando novas estruturas/ideias, existindo assim uma relação de causa entre elas. Mecanismos constituintes explicam como as estruturas/ideias são formadas à partida. Assim, mecanismos causais são mais relevantes ao observar as ações a um nível social, e mecanismos constituintes a observar o nível individual. Estes mecanismos são compreendidos dentro da noção própria de cada um (*verstehen*) e determinam em maior ou menor grau as identidades, e por sua vez as ações.

A utilização da perspectiva construtivista na análise de política externa é recente, mas crescente visto que esta teoria ajuda a explorar as motivações dos agentes, que se configuram como elemento intersubjetivo de análise, mais do que as teorias racionalistas cuja visão é menos englobante, e não permite observação microscópica de fatores.

Integrar a Análise Ambiental: dinâmicas internas e política externa

A ameaça representada pelas alterações climáticas tem sido analisada por diversas ciências e sob diversas perspectivas. Desde a Biologia que reporta uma extinção em massa de diversidade de vida na terra, à Climatologia que aponta o aumento de frequência e intensidade de fenómenos climáticos extremos, agravando severamente as condições de vida de milhões de pessoas. Desde a Geologia que discute uma nova era geológica, à Economia que antecipa prejuízos exponenciais com o avanço do aquecimento global. A análise ambiental nas Relações Internacionais tem ganho nas últimas décadas mais atenção, muito devido a recentes desenvolvimentos na investigação sobre alterações climáticas, e existe já um corpo interessante de trabalho nesta matéria.

Nesta dissertação são abordados contributos na análise de política e *process-tracing*, incluindo polarização, meios de comunicação social e perceção pública, dados ambientais, e formação de normas. No campo da análise política e *process-tracing* destacam-se os trabalhos de Eckersley (2012) estuda a política externa ambiental dos EUA analisado presidências e tratados em que os EUA se envolveram entre 1970 e 2010 (ver Anexo 1). Bang, Hovi e Sprinz (2012), analisam os contextos da não ratificação de tratados pelos EUA entre 1989 e 2012 e Bang, Hovi e Skodvin (2016) analisam os potenciais cenários pós-Acordo de Paris. Sussman (2004) analisa os constrangimentos domésticos à política ambiental norte americana. Harris (2016) analisa a importância dos EUA para o sucesso de um regime climático global. Dunlap e McCright (2003, 2010, 2016) e Oreskes (2008) analisam as influências do ceticismo ambiental, ligando-as a interesses conservadores e das indústrias pró-carbónicas.

Na constituição e transmissão de normas ambientais e anti-ambientais são abordados os trabalhos de Dunlap e McCright (2003, 2010, 2011, 2016) e Oreskes (2008) analisam as influências do ceticismo ambiental, ligando-as a interesses conservadores e das indústrias pró-carbónicas. Brewer (2012) analisa como a polarização partidária influencia as posições ambientais dos EUA. Haas (2015) analisa o papel das comunidades epistémicas na formação de regimes de proteção ambiental. Pettenberg *et al.* (2007) analisam o papel de normas e discursos na construção de ideias sobre alterações climáticas.

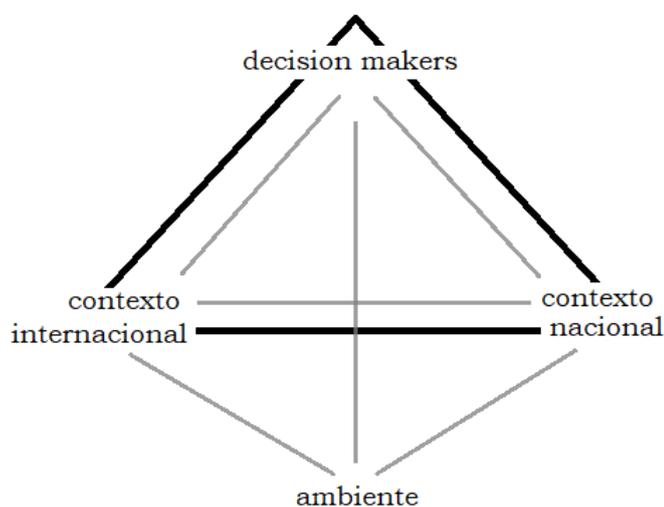
No campo de media e perceção pública são abordados os trabalhos de: Boykoff e Boykoff (2004, 2007) que analisam a cobertura mediática e o papel das normas jornalísticas numa transmissão deficiente da ameaça climática, e os dados de Boykoff *et al.* (2019) sobre o número de notícias sobre alterações climáticas ou aquecimento global a nível mundial.

Feldman *et al.* (2012) analisam como diferentes canais de notícias passam informação de forma diferente, e o impacto dessa transmissão na percepção da ameaça climática pelo espectadores. Leiserowitz (2005), Hamilton (2016) e Ballew (2019) analisam a opinião pública sobre alterações climáticas e alguns dos seus potenciais determinantes. Lee *et al.* (2015) fazem uma análise a nível mundial sobre quais são os fatores que tornam mais provável a crença na ameaça ambiental. Brulle, Carmichael e Jenkins (2012) fazem uma análise estatística de que fatores mais importam para mudanças de opinião sobre alterações climáticas.

No campo de dados ambientais foi analisada informação apresentada pelo IPCC no *AR5 Synthesis Report: Climate Change 2014* (2014) e *Global Warming 1.5°C* (2018) sumariando os principais efeitos das alterações climáticas assim como potenciais medidas a tomar para evitar os piores efeitos. Dados sobre economia, emissões de CO₂, população e conjugação destes fatores em qualquer país do mundo nos websites do Banco Mundial, *Global Carbon Atlas* e *Our World in Data*.

Quadro de Análise: atores, contextos e políticas

Com o objetivo de fazer uma análise sistemática da política ambiental norte americana, com principal enfoque na dimensão carbónica, abordo a política ambiental dividindo-a em quatro campos: decisores políticos, contexto interno, contexto externo e ambiente. Estes campos são interdependentes e co-constitutivos no sentido em que se influenciam e afetam mutuamente mas não de forma linear. O esquema abaixo, criado por mim para analisar esta temática é uma representação da interação destes quatro campos.



Esta divisão tem inspiração na tradicional divisão da análise de política externa em Sistema, Sociedade e Estado (Ikenberry *et al.*, 1988) e também na partição das análises construtivistas em unitárias, sistêmicas e holísticas. Acrescenta-se a análise ambiental por adequação temática e pela relação de construção mútua, co-definição, onde as ações dos três campos sociais afetam a estabilidade do ambiente e este irá progressivamente condicionar as escolhas disponíveis aos agentes nos outros três campos.

No quadro seguinte são apresentados e resumidos os principais focos de investigação em cada quadro de observação.

Decisores Políticos	Presidentes	Os responsáveis máximos da política externa norte-americana. Ao longo dos mandatos analisados a capacidade destes agentes de ter a decisão final sobre políticas foi frequentemente disputada pelos outros órgãos. Têm um papel importante na determinação da narrativa oficial.
	Administração	A administração é o círculo mais próximo da presidência. Analisando os conselheiros de estado e a sua proveniência ajuda a compreender posições das administrações. Agências regulatórias como a Agência de Proteção Ambiental (EPA) têm um papel determinante na implementação de políticas.
	Congresso	Senado e Câmara dos Representantes são o pólo legislativo do governo norte-americano. O Senado tem o poder de aceitar ou rejeitar tratados internacionais. A Câmara dos Representantes tem o poder de aprovar orçamentos. Uma maioria em ambas as Câmaras é necessária para passar nova legislação. Esta instituição está frequentemente dividida em linhas partidárias.
	Estados e Cidades	O modelo federal norte-americano permite relativa liberdade legislativa e administrativas aos governos regionais. Estes tendem a ser mais progressistas que o Congresso, em especial nas cidades. A legislação dos Estados entra por vezes em choque com as políticas

		federais sendo os conflitos resolvidos pelo Supremo Tribunal.
Contexto Interno	Opinião pública	O interesse dos cidadãos em torno de políticas, a sua educação sobre os assuntos e centralidade de preocupações impelem o governo a tomar ações. Nos EUA a opinião pública sobre a ameaça climática tem variado estando ligeiramente acima dos 50% os que consideram alterações climáticas uma ameaça séria com picos de atenção em 2007 e 2018.
	Media	Os media têm um papel central, tanto são interpretados como referências sobre o interesse da população como interagem com a opinião pública (e política) transmitindo mensagens e ideias assim como definindo conceitos, nem sempre da forma mais apropriada.
	Atores Pró-Carbono	O lobby pró-carbónico, consistindo principalmente de empresas ligadas a indústrias de combustíveis fósseis e grupos conservadores têm historicamente um legado de aliciar decisores políticos a não implementar nova regulação ambiental ou limitar a quantidade de emissões de CO ₂ .
	Ambientalistas	O movimento verde que consiste em vários grupos diferentes: desde antinuclear a conservação marítima ou da natureza, a anticapitalistas a pró-energia renovável, são frequentemente referidos como divididos. Na vertente empresarial deste grupo, as indústrias renováveis estão em pleno crescimento.
Contexto Externo	Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC)	O principal corpo científico de investigação sobre alterações climáticas desenvolveu ao longo dos anos 5 relatórios gerais que demarcam a ameaça climática, comprovam a responsabilidade humana e apresentam planos de risco e propostas de atuação. Recentemente, o IPCC marcou como objetivo a limitação do aquecimento global a 1.5°C.

	Principais Poluidores	Os EUA são historicamente os maiores emissores de CO ₂ a nível mundial com cerca de 1/4 do total de emissões históricas. Atualmente a China lidera em emissões com mais de 10 mil milhões de toneladas de CO ₂ por ano. Garantir o consenso dos principais poluidores, China, EUA, UE, Índia e Rússia é fundamental para o sucesso de um regime climático.
	Países Desenvolvidos	Os países desenvolvidos têm responsabilidade especiais devido um passado de exploração colonial e histórico de emissões de carbono desde o século XIX. Tendo economias mais desenvolvidas é esperado que tenham melhor capacidade para se adaptar mais rapidamente e fazendo contribuições para a transformação energética em países mais pobres.
	Países em Desenvolvimento	Os países em desenvolvimento são um grupo abrangente que tanto inclui China e Índia como as ilhas Nauru ou Seychelles. Neste grupo estão vários dos Estados que serão potencialmente mais afetados pela ameaça climática. A posição destes Estados tem sido condicionada pelos seus membros mais poderosos, no entanto com o aumento da ameaça muitos tornam-se vozes cada vez mais ativas.
Ambiente	Emissões de CO ₂	A produção energética durante o século XX foi intensamente dependente da queima de combustíveis fósseis. Estes combustíveis na forma de carvão, petróleo e gás natural foram amplamente explorados e o subproduto do seu consumo são emissões de CO ₂ um gás que provoca a retenção de calor num efeito semelhante a uma estufa, aquecendo o planeta.
	Aumento de Temperatura	O aumento de temperatura provocado pelo aumento de concentração de gases de efeito estufa tal como CO ₂ está a alterar o clima da terra. A subida de temperaturas atualmente de quase +1°C desde a Revolução Industrial tem efeitos extremamente nefastos em ecossistemas terrestre e marinhos, mas também na sustentabilidade da vida humana. Com o aumento de temperatura aumenta

		também a probabilidade e intensidade de fenómenos climáticos extremos.
--	--	--

Metodologia

Este trabalho segue uma metodologia qualitativa assente na análise de fontes primárias e secundárias. Destacam-se entre as primeiras discursos e intervenções públicas de atores relevantes e relatórios de organizações e entre as segundas livros, capítulos de livros e artigos científicos, bem como notícias. O trabalho é ainda informado por análise quantitativa de dados estatísticos e sondagens, sempre que relevante. A análise de discurso é uma das ferramentas teóricas utilizadas, incluindo a análise de discursos em particular dos presidentes dos EUA entre 1989 e 2019, ou seja, iniciando no final da Presidência de George.H. Bush até à atual de Donald J. Trump, em matéria ambiental. A seleção destes discursos foi feita por palavras-chaves com relação à ameaça climática. Não sendo uma análise exaustiva, procurei encontrar representatividade, e encontrar discursos que simbolizem os mandatos. A análise do processo de decisão em matéria ambiental segue os princípios de base do *process-tracing* procurando compreender os contextos para uma determinada decisão, e as implicações da mesma. É aplicado num contexto comparativo de diferentes administrações nos EUA entre 1989 e 2019, permitindo melhor apreender a dimensão da polarização política em matéria ambiental. Além do mais, esta abordagem permite aprofundar os fatores que influenciam a construção de identidades, normas e ações na Política Externa Ambiental Americana. O intuito de compreender os antecedentes e potenciais causas para as ideias e políticas determinantes nas ações de política externa e construção da identidade ambiental dos EUA ao longo de cada mandato torna-se assim central a este estudo. A análise deste processo permite compreender a evolução histórica e contextual das situações e decisões, e também desvendar as relações entre discurso político e comportamento (Vennesson 2008: 232-3). Na procura de resposta à minha pergunta de partida o quadro de análise referido permite identificar os atores principais associados ao processo de decisão em política ambiental, na sua dimensão externa e interna, bem como a sua contextualização. A identificação dos elementos que informam este estudo, como detalhados no quadro acima, permite definir o caminho para interpretar a política dos EUA em matéria ambiental e quais os fatores domésticos e no contexto internacional que

contribuem para ação ou inação, ou seja, para compreender o que leva a que um país como os EUA - ator fundamental no sistema internacional e com poder normativo reconhecido - participe ativamente de encontros e cimeiras em matéria ambiental, assine tratados e declarações relevantes, contudo seja muito limitado na implementação dos termos acordados, retirando-se mesmo de alguns dos compromissos anteriormente assumidos em algumas circunstâncias.

Segundo Capítulo – De 1989 a 2019: Análise da política ambiental norte-americana por presidências

“... there’s one issue that will define the contours of this century more dramatically than any other, and that is the urgent and growing threat of a changing climate.” Barack Obama (2014)

A ameaça climática perspectiva-se como um dos maiores desafios enfrentados pelos Estados. Neste contexto de mudanças ambientais estruturais a que vimos assistindo, a análise neste capítulo prender-se-á com a exposição de alguns fatores integrantes da política externa ambiental dos EUA. O capítulo está subdividido de acordo com os mandatos de cada presidente entre 1989 e 2019, cobrindo os vários fatores que contextualizam as ações e acontecimentos nas últimas três décadas. Será dado especificamente destaque às Conferências Climáticas Internacionais do Rio, Kyoto, Copenhaga e Paris, assim como as avaliações do IPCC - Painel Intergovernamental sobre alterações climáticas e o seu impacto (ou não) na formulação da política ambiental norte-americana. Antes de iniciar a análise do mandato do presidente George W. H. Bush, irei fazer uma breve análise de algumas situações tais como o surgimento das preocupações com o ambiente nas RI, a criação do IPCC e outros momentos relevantes na história da política externa ambiental norte-americana.

Nota Introdutória

Desde a formação do planeta terra até ao surgimento dos seres humanos, vários milhares de milhões de anos passaram, e grandes mudanças ocorreram que transformaram o planeta geológica e biologicamente. Os seres humanos, com pouco mais de 200 mil anos¹² de existência enquanto espécie, deixaram, no entanto, uma marca saliente na Terra. Desde o surgimento da nossa espécie que moldamos todo o ambiente em redor, e desde os primórdios, a base da agricultura e pastorícia, por exemplo, é exatamente um moldar da biosfera às nossas necessidades. O ritmo de mudança ambiental, transformação do território, destruição de ecossistemas e emissão de gases poluentes, assim como a

¹² Segundo a maioria da comunidade científica, ainda que alguns estudos ponham em causa esta idade sugerindo que existiam homo sapiens à 100 ou 300 mil anos. (Callaway, 2017)

abrangência da interferência humana explodiu¹³ ao longo das últimas décadas, em particular no pós-Segunda Guerra Mundial. Podemos traçar as origens das alterações à Revolução Industrial, e ao aumento de produção agrícola (em particular nas Américas) e à utilização de combustíveis fósseis em larga escala para produção energética e transportes, envolvendo cada vez mais ecossistemas na economia global e aumentando exponencialmente a população humana (Dalby, 2017). Relevante também é que a concentração de CO₂ na atmosfera passou de 280ppm para mais de 400ppm quase duplicando no último século. A tal ponto foi esta explosão marcante, que iniciou uma nova era geológica. O Antropoceno. Inaugurado simbolicamente com o teste Trinity a 16 de julho de 1945 com a explosão da primeira bomba nuclear criando a primeira camada de elementos radioativos no registo geológico que espessou nos anos seguintes (Davison, 2019). A descoberta científica de que os seres humanos deixam uma marca indelével sobre o planeta leva-nos a questionar filosoficamente o nosso legado. E cria uma obrigação moral aos governantes de agirem para evitar a destruição do mundo natural, e com ele a nossa própria existência.

As preocupações com um possível aquecimento global por fatores antropogénicos surge ainda no sec XIX (Fourier, 1827; Tyndall, 1863; Arrhenius, 1896 *apud* Agrawala, 1998), no entanto, esta ideia demorou a ganhar tração até aos anos 1970. Nas décadas de 1950 e 1960 houve um forte movimento ambientalista, anti-nuclear e anti-guerra. Os EUA na liderança do presidente Nixon foram dos primeiros Estados a dar atenção à ameaça climática (*idem*). Em 1969, Nixon implementou a *National Environmental Policy Act* (NEPA) que deu origem a duas novas agências de proteção ambiental, o *Council on Environmental Quality* (CEQ) - sediado na Casa Branca tem um papel de investigação ambiental e aconselhamento científico à presidência - e a *Environmental Protection Agency* (EPA) - agência federal responsável por regulação ambiental e fiscalizar poluição. De notar no entanto que Nixon não era particular adepto da causa ambiental, como nota Hoffman (2001: 3). Também bastante relevante é a oposição à ação climática logo nessa altura por parte de empresas. Oposição que é demonstrada pelo famoso economista da Escola de Chicago, Milton Friedman ao *New York Times* em 1970: “*any company making pollution*

¹³ Uma das possíveis medições para o início do Antropoceno aponta para a explosão da primeira bomba nuclear em 1945, cujos resíduos produzidos podem ser hoje detectados por todo o mundo. (Davison, 2019).

control expenditures beyond what was required by law is practicing pure and unadulterated socialism” (Milton Friedman *apud* Hoffman 2001: 3).

A nível internacional, deu-se em 1972 a Conferência de Estocolmo sobre Ambiente Humano na qual os EUA contaram com uma presença ativa na pessoa do presidente Richard Nixon (Soden and Steel, 1999: 347-9 *apud* Eckersley, 2012). Alguns sugerem, no entanto, que esta participação ativa tenha sido derivada da força que o movimento ambientalista detinha no Congresso dos EUA, à altura (*idem*: 347-8), ainda que o envolvimento destes grupos na formulação de política ou participação na conferência tenha sido mínima (Hopgood 1998: 87 *apud ibidem*). A União Soviética, rival dos EUA à data, não esteve presente na conferência. Alguns países em desenvolvimento, nomeadamente a China, aproveitaram a oportunidade para criticar a intervenção militar dos EUA no Vietname, o colonialismo e a opressão que ainda de se fazia sentir. Defenderam ainda o direito dos países em desenvolvimento de se industrializarem com a mesmas ferramentas do Norte e a necessidade de transferências de fundos dos países do Norte para os do Sul de forma a fazer as alterações necessárias para economias mais sustentáveis. Nesta conferência foi criado o Programa Ambiental das Nações Unidas (UNEP) com o intuito de coordenar ação e investigação multilateral, garantindo ao mesmo tempo a participação e envolvimento de Países em Desenvolvimento (Petsonk, 1990).

O presidente seguinte Jimmy Carter, um democrata, tomou posse em 1977, não tendo um mandato particularmente marcado por questões ambientais. No entanto, tomou algumas medidas referentes a poluição, assinou o Tratado sobre *Long Range Transboundary Air Pollution* em 1979 que acordava redução de emissões de gases poluentes para a atmosfera (mais tarde seria utilizado pela administração Obama para limitar emissões de CO₂), participou na *World Climate Conference* que promoveu mais investigação sobre alterações climáticas e internamente defendeu projetos de conservação e energias renováveis (Eckersley, 2012).

Se Carter tinha sido moderadamente ambientalista, o seu sucessor republicano Ronald Reagan aparentava ser anti-ambiente (Dunlap e McCright, 2011). Eleito em 1980 imediatamente cortou as verbas atribuídas por Carter para conservação ambiental, reduziu

peçoal na EPA¹⁴ e reduziu standards de poluição ambiental, como por exemplo emissões de transportes e presença de chumbo na gasolina, obrigatoriedade de pré-tratamento de águas industriais antes de serem despejadas na rede pública, lixos tóxicos, entre outros (Kraft and Vig, 1984). Este presidente encarou os desafios ambientais como uma disputa ideológica e procurou remover cientistas dos quadros da *Environmental Protection Agency* (EPA) e *Council on Environmental Quality* (CEQ) substituindo-os por aliados conservadores (idem). Induzido pelas ideias económicas da Escola de Chicago este presidente foi o maior promotor do neoliberalismo. Defendendo total abertura de mercados, eliminação de subsídios de produção ou qualquer tipo de protecção, a legislação ambiental sendo também considerada como uma limitação ao mercado foi diminuída ou eliminada. Passou também para as mãos dos Estados a legislação ambiental, dificultando a implementação de futura regulação a nível federal e abrindo espaço para maior influência das indústrias sobre a regulação (no sentido em que é mais fácil e barato influenciar poderes locais que nacionais).

Externamente, no entanto, e de forma algo surpreendente, o segundo mandato da presidência de Reagan produziu aquele que é porventura o melhor exemplo de ação climática concertada a nível mundial. A proibição total de clorofluorcarbonetos (CFCs)¹⁵ em 1985. A proibição total de utilização, ao invés de parcial como sugerido pela UE, foi fruto de esforços multilaterais dos EUA, sendo um ótimo exemplo da capacidade dos EUA de liderar o progresso ambiental. Ainda sobre este acordo em particular advém uma das principais teses racionalistas sobre o ambientalismo. Resumidamente, os Estados agem em relação ao ambiente sobre um eixo de vulnerabilidade ambiental *versus* custo de redução/eliminação (do poluente). Ou seja, apoiando ação ambiental quando estão numa situação de alta vulnerabilidade e os custos de mudança são baixos, e não agem quando os custos são altos e não percebem os prejuízos potenciais como muito elevados (Sprinz e Vaahtoranta, 1994: 81 *apud* Barkdull e Harris, 2002). Aplicado ao caso americano é argumentável que o interesse na proibição total de CFCs se devia ao facto de os EUA terem já uma indústria de produtos substitutos com os quais podiam assim cobrir os custos e ainda lucrar com a proibição. A análise construtivista por Ruggie (1998), também adaptável a

¹⁴ “Combining full-time and part-time staff, employment at the EPA dropped from 14,269 on January 31, 1981 to 11,474 by November 1982. The staff at the agency headquarters dropped from 4,700 when the Reagan administration took office to perhaps as low as 2,500 by September 1982.” (Kraft e Vig, 1984)

¹⁵ Aerossóis muito utilizados em refrigeração e sprays, mas que conforme descoberto nos anos 70, reagem com a camada de ozono partindo as moléculas de O₃ e enfraquecendo a proteção contra radiação ultravioleta, extremamente danosa para a saúde humana.

este evento, enquadra a posição dos EUA num quadro mais amplo de criação de normas (especialmente económicas) e da promoção do *embedded liberalism*, no qual afirmam que os EUA sempre procuram que a sua hegemonia e regras favoreçam e vão de encontro à sua política interna.

No final do mandato de Reagan a ameaça climática ganhava cada vez mais relevância. Ocorreram em 1988 duas conferências importantes: a *World Conference on the Changing Atmosphere: Implications for Global Security* que reconhece a ameaça que as alterações climáticas representam internacionalmente assim como os seus impactos. Esta conferência que levaria à resolução 45/53 da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) que determina a criação do IPCC - *Intergovernmental Panel on Climate Change*, em 1988 fruto da junção do Programa Ambiental das Nações Unidas (UNEP) e Organização Meteorológica Mundial (WMO). O mandato original do IPCC é desenvolver a ciência climática, examinar os impactos das alterações climáticas e desenvolver potenciais respostas (Agrawala, 1998). Também relevante neste contexto foi a publicação do Brundtland Report - *Our Common Future* em 1987, pela Comissão Mundial de Ambiente e Desenvolvimento, que fazia uma das primeiras abordagens compreensivas sobre a ameaça que as alterações climáticas representam para a sociedade humana.

"Few threats to peace and survival of the human community are greater than those posed by the prospects of cumulative and irreversible degradation of the biosphere on which human life depends. True security cannot be achieved by mounting buildup of weapons (defence in a narrow sense), but only by providing basic conditions for solving non-military problems which threaten them. Our survival depends not only on military balance, but on global cooperation to ensure a sustainable environment." Brundtland Commission Report, 1987.

O final do segundo mandato de Reagan, em 1988, os EUA assistiram à maior seca da sua história tendo resultado em milhares de mortos e causando mais de 100 mil milhões de dólares de prejuízo (NOAA¹⁶, 2019). Esta combinação de fatores, assim como a oposição interna às políticas anti-ambientais de Reagan por grupos ambientalistas, e crescente número de conferências internacionais levou no final da década de 1980 a um aumento da visibilidade da ameaça climática.

¹⁶ (NCEI, 2019).

Esta introdução contextual ajuda a enquadrar o período de 1989 a 2019 que será adiante explorada. Desta breve análise histórica, no entanto, podemos retirar as seguintes conclusões: Em primeiro, as questões ambientais não foram uma prioridade da política externa norte-americana apesar do relativo avanço técnico-científico dos EUA neste campo, algo que se explica parcialmente pelo contexto de Guerra Fria então vivido¹⁷. Em segundo lugar, apesar de presidentes como Nixon e Carter terem apoiado o desenvolvimento de quadros de proteção ambiental com base científica como a EPA e o CEQ, a presidência de Reagan tratou o ambiente como uma questão ideológica, descredibilizando cientistas e marcando futuros desenvolvimentos. Em terceiro lugar, a questão ambiental que no final dos anos 1980 ganhava destaque tanto na sociedade civil como na agenda internacional.

À procura de uma identidade - Análise do mandato do Presidente George H. W. Bush

O presidente Bush foi eleito pelo partido republicano em 1988 e governou durante um mandato de 1989 a 1992. Anterior à sua candidatura havia sido vice-presidente de Ronald Reagan durante os dois mandatos deste. Este presidente representava uma ala moderada do partido republicano e durante a campanha anunciou-se como um candidato ambientalista.

“Those who think we’re powerless to do anything about the greenhouse effect, are forgetting about the White House effect.” George H. W. Bush (August 1988) (*apud New York Times-* (Schneider, 1991))

O gráfico seguinte disponibilizado pelo *Global Carbon Atlas*¹⁸ representa o total de emissões de CO₂ em milhares de milhão de toneladas, emitido pelos principais poluidores mundiais no ano 1989 aquando a tomada de posse de G.H.W. Bush. Conforme se pode verificar os EUA eram à altura os maiores emissores de CO₂ emitindo quase o dobro do

¹⁷ Em larga medida a Guerra Fria e a contenção do comunismo a nível mundial ocupava o centro da discussão política (especialmente da política externa) norte-americana

¹⁸ “O Global Carbon Atlas é uma plataforma para explorar e visualizar os dados mais atualizados sobre fluxos de carbono resultantes de atividades humanas e processos naturais. Os impactos humanos no ciclo do carbono são a causa mais importante da mudança climática.” (GCA, s/d)

segundo maior emissor, a Rússia¹⁹. De notar também, que a China aparece em terceiro lugar com valores muito próximos do segundo.

Territorial (MtCO₂)

Rank	Country	MtCO ₂
1	United States of America	4948
2	Russian Federation	2482
3	China	2387
4	Japan	1022
5	Germany	1013
6	Ukraine	751
7	United Kingdom	582
8	India	576
9	Canada	463
10	Poland	422

O mandato de George H. W. Bush é marcado pelo acontecimento geopolítico mais importante da segunda metade do século XX, a desintegração da União Soviética. Entre 1950 e 1990 a política externa dos EUA foi extremamente direcionada para métrica defendida em 1946 por George Kennan de “conter o comunismo” e em 1990, coube a este presidente lidar com o declínio da outra superpotência global, assim como definir novas prioridades para a política externa norte-americana.

Apesar de ser republicano (e ter feito fortuna com petróleo), G.H.W. Bush , restaurou alguma da regulação ambiental cortada por Reagan²⁰ e apontou ambientalistas para posições de chefia na EPA e no CEQ. Contudo, face a outras preocupações que entretanto surgiram, incluindo o desaceleramento da economia americana, bem como pressões de grupos empresariais com interesse em mais desregulação ambiental levaram este presidente a recuar em algumas das políticas de proteção ambiental previamente avançadas cedendo às pressões da indústria em regulação ambiental (Eckersley, 2012). O ambiente não teve assim um papel central na sua política. Pelo contrário, este presidente foi um dos principais promotores do neo-liberalismo económico e retirada de barreiras ao comércio internacional.

Num plano interno tanto o Senado como a Câmara dos Representantes estiveram durante os 4 anos do seu mandato sob o controlo dos democratas, e não foi incomum Bush

¹⁹ Apesar da URSS só se ter dissolvido em 1991 os dados foram tratados em separado.

²⁰ Como por exemplo proteção de reservas naturais, controlo de emissões e eficiência energética, apesar da histórica proibição dos CFCs.

juntar forças com alguns membros deste partido para aprovar legislação, mesmo, por vezes contra o seu próprio partido. Durante o mandato deste presidente a percepção pública sobre o aquecimento global continuou a aumentar, ainda que de forma mais ligeira do que nos últimos 2 anos de Reagan (Leiserowitz, 2005). Também aumentou a cobertura mediática sobre o tema, em parte devido ao lançamento do *Primeiro Assessment Report* em 1990 (IPCC, 1990) e sobretudo pela *Earth Summit* no Rio em 1992 (Boykoff e Boykoff, 2004). Por esta altura a maioria dos norte-americanos apoiavam ação efetiva para combater alterações climáticas (Schneider, 1991).

É durante o mandato deste presidente que surge a *Global Climate Coalition*, grupo de empresas energéticas e do setor automóvel, criado no início da década de 1990, que lutou por descredibilizar a ciência climática (Leggett, 2006). A influência deste lobby é visível quando observamos que, entre 1988 e 1995, a maioria das publicações sobre aquecimento global antropogénico passaram de apontar a ação humana como principal determinante para apresentar a questão como um debate (incerteza) entre cientistas (Boykoff and Boykoff, 2004). Esta percepção de incerteza induzida, que não é um real debate na comunidade científica, levou a que os políticos americanos apelassem a mais estudos sobre as alterações climáticas ao invés de políticas efetivas de diminuição de emissões de carbono conforme aconselhado pelo IPCC e outras agências científicas nacionais e internacionais, conforme acordado em sede das Nações Unidas.

No plano externo, a participação do EUA na Conferência do Rio em 1992 foi também limitada. Logo à partida para a conferência, o presidente Bush negociou a sua participação na cimeira sob a condição de na *United Nations Framework Convention on Climate Change* - UNFCCC não estarem definidas metas ou prazos para uma limitação de emissões de gases de efeito estufa, argumentando que era um peso demasiado grande para a economia americana (Harris, 2016). Bush também recusou assinar a Convenção sobre Biodiversidade sob pressão da indústria farmacêutica (Eckersley, 2012). E, finalmente foi ainda citado não oficialmente a dizer que “o estilo de vida americano não era negociável” (*idem*: 356-357). De notar que neste momento da história, os EUA eram vistos como a única superpotência mundial após a queda da URSS, pelo que estas ações e declarações justificaram que outros Estados não tomassem qualquer tipo de ação com vista a amenizar a ameaça climática.

Sumarizando, o mandato de George. H.W. Bush foi um mandato marcado por preocupações geopolíticas nas quais a proteção ambiental, apesar do grande destaque na agenda institucional e media, não foram prioridade. Contrariamente ao seu antecessor, Ronald Reagan, e aos seus sucessores republicanos, o seu filho George W. Bush e Donald Trump, G.H.W. Bush não nega a existência de uma ameaça ambiental, no entanto, pouco fez para a travar. A não tomada de posição efetiva em relação a esta questão teve dois efeitos perniciosos. Internamente a “permissão” para que agentes pró-carbónicos passassem a narrativa de que o aquecimento global era falso. E, externamente, um retardamento na tomada de ações efetivas tais como redução de emissões de CO₂, assumindo os EUA uma postura de retardador ao invés de líder na ação ambiental.

A vingança dos quarenta - Análise dos mandatos do Presidente Bill Clinton

O presidente Clinton foi eleito pelo partido democrata em 1992, derrotando o incumbente G.H.W. Bush e em 1996 após derrotar Bob Dole governando durante dois mandatos de 1993 a 2000. Anterior à sua candidatura havia sido Governador do Estado da Geórgia. Este presidente iniciou o seu mandato como muito promissor no que toca à política climática. Juntamente com o seu vice-presidente, o ambientalista Al Gore, prometeu novos protocolos ambientais, assinar a Convenção sobre Biodiversidade, reduzir as emissões dos EUA para os níveis de 1990, até ao ano 2000, e ainda promover a utilização de energias renováveis (Vig, 2006: 108 *apud* Eckersley, 2012: 357). No entanto este objetivo foi interrompido com a eleição intercalar de 1994, na qual os republicanos ganharam controlo sobre o Congresso pela primeira vez desde 1954 e passaram a limitar todas as políticas propostas por Clinton, em especial sobre matéria ambiental (Nie, 1997).

*“For too long, we have been told that we have to choose between the economy and the environment; between our jobs; between our obligations to our own people and our responsibilities to the future and to the rest of the world; between public action and private economy.” (Bill Clinton, 1993 *apud* Clinton, 1994)*

O gráfico seguinte, disponibilizado pelo *Global Carbon Atlas*, apresenta o total de emissões de CO₂ em milhões de toneladas, emitido pelos principais poluidores mundiais no ano 1993 aquando a tomada de posse de Bill Clinton. Como se pode verificar, as emissões norte-americanas aumentaram ligeiramente durante o mandato de Bush passando

de 4948 para 5285 milhões de toneladas de carbono já a China aumentou as suas emissões ultrapassou a Rússia que reduziu severamente, de 2387 para 2836 e de 2482 para 1891 milhões de toneladas, respetivamente.

Territorial (MtCO₂)

Rank	Country	MtCO ₂
1	United States of America	5285
2	China	2836
3	Russian Federation	1891
4	Japan	1170
5	Germany	957
6	India	723
7	United Kingdom	579
8	Ukraine	510
9	Canada	468
10	Italy	432

Após a sua eleição, Clinton juntou um gabinete com intenção de colocar os problemas ambientais no centro da política norte-americana (Long *et al.*, 1999: 218 *apud* Eckersley, 2012). A perspetiva inicial de ação climática intensa não se veio, no entanto, a verificar. Entre o cenário de redução de crescimento da economia americana herdado do mandato anterior, e uma quebra de interesse mediático da temática em 1993 (ainda que este ano tenha visto alguns fenómenos climáticos extremos tais como as Grandes Cheias de 1993 e “a Tempestade do Século” que se estendeu numa frente do Canadá às Bahamas), os temas ambientais não ganharam destaque na agenda.

Contrariamente ao prometido em campanha, Clinton não conseguiu implementar uma taxa abrangente sobre carbono que permitiria uma redução de emissões de CO₂, contentando-se com um imposto sobre combustíveis. Assinou a Convenção sobre Biodiversidade, rejeitada pelo seu antecessor, com restrições aconselhadas pelas indústrias americanas que antes se haviam oposto, no entanto, esta não foi ratificada pelo Senado (Eckersley, 2012). De relevar que apesar da quebra de interesse mediático no início do mandato de Clinton, a análise de Leiserowitz (2005) aponta que a percentagem de norte-americanos a acreditar que havia consenso entre cientistas sobre a existência de aquecimento global aumentou de 28% em 1994 para 48% em 1997 e para 61% em 2001 (Leiserowitz, 2005). Isto apesar da campanha intensa da *Global Climate Coalition*, e restante lobby pró-carbónico que durante essa década através dos media (Boykoff, 2008) e think-tanks conservadores (McCright and Dunlap, 2003) trabalharam no sentido de

espalhar desconfiança sobre a ciência climática, promovendo a narrativa de que havia grande divisão entre os cientistas climáticos, de que a regulação ambiental e a diminuição de emissões seriam trágicas para a economia dos EUA e de que sem o envolvimento de Países em Desenvolvimento os EUA iriam suportar todo o custo saindo prejudicados (Gelbspan, 1997; Leggett, 2001). O poder das ONGs ambientais americanas também diminuiu, tendo estas em média menos membros e menos financiamento, em parte possivelmente pela sua crescente elitização e foco em ação de lobby ao invés de campanhas de rua. (Dowie, 1995) Num processo mediatizado, algumas ONGs ambientais acusaram formalmente a administração Clinton de que a sua política económica, nomeadamente os tratados comerciais *North American Free Trade Agreement* (NAFTA) e Organização Mundial de Comércio (OMC) causavam dano ao ambiente promovendo uma “*race to the bottom*” em termos de regulação ambiental (Eckersley, 2012).

Durante o segundo mandato de Bill Clinton ocorre uma das mais importantes cimeiras ambientais até ao momento, em 1997 a COP-3 em Kyoto, no Japão, onde se viria a assinar o protocolo de Kyoto. Esta cimeira tinha como objetivo a implementação de um regime internacional de redução de emissões de CO₂, e pretendia-se que fosse a base de colaboração para futuros acordos. Os EUA estiveram ativamente envolvidos na conceptualização do acordo e era esperada participação global. O Senado norte-americano à altura controlado pelos republicanos tinha, no entanto, outros planos, e em julho de 1997 antes da assinatura do Protocolo de Kyoto que decorreria em dezembro desse ano, o Senado aprovou unanimemente (95-0) a resolução Byrd-Hagel que afirma no ponto 1.º:

“(1) the United States should not be a signatory to any protocol to, or other agreement regarding, the United Nations Framework Convention on Climate Change of 1992, at negotiations in Kyoto in December 1997, or thereafter, which would (A) mandate new commitments to limit or reduce greenhouse gas emissions for the Annex I Parties, unless the protocol or other agreement also mandates new specific scheduled commitments to limit or reduce greenhouse gas emissions for Developing Country Parties within the same compliance period, or (B) would result in serious harm to the economy of the United States” (Resolução 98 - 105th US Senate. 1997)

Esta votação limitou severamente a capacidade negocial da presidência norte-americana nesta conferência e garantiu que apesar da assinatura de Clinton e promessa de

redução de emissões em 7% em relação às emissões de 1990 até 2012 o protocolo nunca tenha sido ratificado pelos EUA. O acordo promovido em Kyoto, não podendo ser considerado como realmente ambicioso, é um tratado que previa a limitação de emissões de gases de efeito estufa nos países desenvolvidos, através de um sistema flexível de incentivos de mercado e com possibilidade de troca de créditos entre países. Os EUA estiveram bastante envolvidos no seu desenvolvimento (Hovi *et al.*, 2012). Com relação à assinatura do Tratado de Kyoto e mediatização da temática, é de salientar que várias empresas americanas declararam no final da década de 1990 grande preocupação com o aquecimento global e procuraram investir em tecnologias com pouco impacto carbónico (Nauss, 1999 e Newswire, 1999 *apud* Levy e Egan, 1999).

No final do segundo mandato de Clinton dá-se um dos acontecimentos potencialmente mais marcantes para a política externa ambiental americana. A competição eleitoral entre o republicano George W. Bush e Al Gore, democrata e vice-presidente de Clinton. A campanha de Al Gore foi marcada por preocupações ambientais e intenção de promover investimento em inovações tecnológicas verdes. O democrata ganhou a maioria do voto popular (Economist, 2016), no entanto a corrida foi ganha por George W. Bush após uma controversa decisão do Supremo Tribunal rejeitando a recontagem de alguns distritos na Flórida (Hasen, 2007).

Em resumo, a presidência de Bill Clinton que se mostrou inicialmente bastante promissora sobre uma métrica ambiental, ficou aquém das expectativas. Esta administração mostrou-se frequentemente mais preocupada com a formalização de acordos comerciais, reequilíbrio da balança comercial norte-americana através de políticas de austeridade e a promoção do neoliberalismo, à semelhança dos seus antecessores. Mostrou-se incapaz de enfrentar o Congresso e aprovar medidas pró-ambientais e, apesar de assinar o protocolo de Kyoto, não garantiu condições para que este fosse aprovado internamente, limitando severamente a eficácia do mesmo como regime internacional, uma vez que o principal poluidor mundial não estava comprometido.

A vitória do petróleo - Análise dos mandatos do Presidente George W. Bush

O presidente Bush foi eleito pelo partido republicano em 2000 numa eleição extremamente disputada contra o vice-presidente Al Gore e contra John Kerry em 2004 governou durante dois mandatos entre 2001 e 2008. Anterior à sua candidatura tinha

Governador do Texas. Os seus mandatos ficam marcados pelos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 e as guerras no Afeganistão e Iraque que se sucederam. A indústria petrolífera e a segurança energética tiveram bastante destaque neste mandato e Bush anunciou que os EUA iriam renunciar a Kyoto.

“... no one can say with any certainty what constitutes a dangerous level of warming, and therefore what level must be avoided. The policy challenge is to act in a serious and sensible way, given the limits of our knowledge. While scientific uncertainties remain, we can begin now to address the factors that contribute to climate change (....) Kyoto is, in many ways, unrealistic. Many countries cannot meet their Kyoto targets. The targets themselves were arbitrary and not based upon science. For America, complying with those mandates would have a negative economic impact, with layoffs of workers and price increases for consumers. And when you evaluate all these flaws, most reasonable people will understand that it's not sound public policy....” (Bush, 2001 apud (Rubenzer, 2017))

O gráfico seguinte disponibilizado pelo *Global Carbon Atlas* representa o total de emissões de CO₂ em milhares de milhão de toneladas, emitido pelos principais poluidores mundiais no ano 2001 aquando a tomada de posse de George W. Bush. Como se pode ver as emissões norte-americanas continuaram a subir apesar dos compromissos de Clinton aumentando de 5289 para 5903 milhões de toneladas de CO₂, no restante top 3 a China continuou a aumentar e a Rússia a diminuir, passando de 2836 a 3426 e de 1891 a 1538 milhões de toneladas de CO₂, respectivamente.

Territorial (MtCO₂)

Rank	Country	MtCO ₂
1	United States of America	5903
2	China	3426
3	Russian Federation	1538
4	Japan	1248
5	India	1036
6	Germany	918
7	United Kingdom	576
8	Canada	565
9	Italy	476
10	South Korea	449

Os dois mandatos de George W. Bush, mas em particular o primeiro ficam marcados pelo evento da década, mais concretamente o atentado terrorista de 11 de setembro de 2001

que fez colidir dois aviões contra o World Trade Center em Nova York e um contra o Pentágono em Washington DC, e a consequente “Guerra ao Terror”. Antes deste acontecimento, em março de 2001 pouco após tomar posse, Bush renegou uma promessa de campanha que havia feito para assegurar alguns ambientalistas de que iria implementar Kyoto, anunciando que os EUA não iriam fazer parte do tratado e justificando esta posição com a narrativa promovida pelo GCC de que prejudicava a economia americana. Além do mais, argumentava que a ciência climática não era totalmente fiável pelo que este presidente não iria comprometer os EUA a mudanças sistémicas que se poderiam eventualmente mostrar desnecessárias (Eckersley, 2012). Esta decisão vai contra a vontade da população norte-americana em que cerca 61% da população mostrava ser a favor da prossecução do acordo com uma sondagem do canal televisivo *ABC News* (Lisowski, 2002: 114 *apud* Eckersley, 2012: 373). A atenção mediática sobre a ameaça climática foi alguma no início do mandato mas desapareceu em setembro de 2001.

Os EUA mantiveram-se durante este mandato como principal financiador do IPCC, e investindo significativamente em investigação no plano interno, demonstrando ainda alguma preocupação com a ameaça climática. De modo a continuar o programa internacional de combate às alterações climáticas, os restantes Estados reuniram, em 2001, na COP-4 em Bona, na Alemanha, decidindo continuar a implementação do Protocolo de Kyoto apesar da saída anunciada dos EUA. Este protocolo entrou em vigor em fevereiro de 2005 com a ratificação do protocolo pela Rússia.

Leiserowitz (2005) num estudo entre 2002 e 2003 aponta que a maioria dos americanos via a ameaça climática como distante, considerando que a ameaça era mais premente sobretudo noutros países e para o mundo natural. Os anos de 2004 e 2005 viram duas das temporadas de furacões mais brutais já registadas somando mais de 7000 mortes e cerca de 250 mil milhões de dólares em custos materiais²¹. Uma análise mais detalhada demonstra, no entanto, que a ligação entre estes fenómenos naturais e as alterações climáticas não foi frequente na cobertura mediática destes eventos, a cobertura mediática deste fenómeno apontava (Cody *et al.*, 2017)²².

²¹ 2004 - 3,200 deaths and more than \$61 billion (2004 USD) in damage: 2005 - 3,960 deaths and approximately \$180.7 billion in damage. (FEMA)

²² A relação entre fenómenos climáticos extremos tais como furacões foi provada no 5º Assessment Report do IPCC em 2014 mas havia sido avançada como possível explicação por cientistas e ambientalistas à altura.

Durante os mandatos de George W. Bush os lobbies pró-carbónicos investiram milhões na campanha, e tiveram um papel dominante durante a governação, o que se refletiu em toda a linha de política externa (ver caso Iraque em Jhaveri, 2004) e interna, e também na equipa presidencial. Tanto Bush como Dick Cheney tinham ligações à indústria petrolífera, Rex Tillerson, ex- CEO da ExxonMobil foi Secretário de Estado, Condoleezza Rice havia sido diretora na Chevron, apenas para mencionar alguns exemplos (BBC, 2001). O poder deste lobby carbónico internalizou-se e garantiu controlo sobre as políticas ambientais internas e externas dos EUA. A nível externo esta influência refletiu-se com os EUA a procurar prolongar discussões sobre os mecanismos de operacionalização de Kyoto (apesar de este já não se aplicar aos EUA estes mantiveram-se nas negociações) e mesmo chegando a constranger o relatório do 3º *Assessment Report* do IPCC, com o apoio das delegações do Kuwait e Arábia Saudita, limitando as menções a CO₂ como um dos principais gases de efeito estufa (Leggett, 2006), a tal ponto se tornou evidente o papel negativo dos EUA, que os seus diplomatas foram vaiados na COP-13 (Howden e Lean, 2007).

Também no plano internacional, e no que toca a emissões de CO₂, é importante destacar o significativo aumento de emissões por parte da China que durante os dois mandatos de George W. Bush quase triplicou o que emitia, passando de cerca de 3.5 milhares de milhões de toneladas de CO₂ em 2001 para cerca de 8 milhares de milhões de toneladas de CO₂ em 2009, ultrapassando os EUA que em comparação se manteve relativamente estagnado em 5.5 milhares de milhões de toneladas de CO₂, durante o mesmo período, conforme pode ser visto no gráfico seguinte retirado da plataforma do *WorldBank* e comparando com as emissões dos EUA e UE.



No plano interno houve no entanto resistência à sabotagem das metas de Kyoto, como é evidenciado no Acordo de Proteção Ambiental declarado pela 73ª *US Conference of Mayors*²³ em Chicago, em 2005, na intenção de cumprir ou ultrapassar as metas propostas para os EUA em Kyoto através de políticas locais de conservação de energia e promoção de energias renováveis (Engel, 2009). E a Califórnia que aprovou o *Global Warming Solutions Act of 2006* sendo o primeiro estado norte-americano a comprometer-se a uma redução de emissões (no caso 25% de 2006 a 2012) (idem). Também muitas empresas moveram a sua produção no sentido de garantir eficiência energética. Talvez mais surpreendente deu-se com o fim da *Global Climate Coalition* com a saída da BP (em 1997), Shell (2001) assim como outras petrolíferas que declararam preocupação sobre as alterações climáticas, assumindo responsabilidades e comprometendo-se a agir, focaram a

²³ “A Conferência de Mayors dos Estados Unidos (USCM) é a organização oficial não partidária das cidades com população de 30.000 ou mais. Existem 1.408 dessas cidades no país e cada cidade é representada na Conferência pelo seu representante eleito, o mayor.” (USCM,2019)

sua atenção no gás natural, combustível menos poluente que petróleo ou carvão (Gelbspan, 2004).

Também a cobertura mediática sobre a ameaça climática aumentou sendo 2007 um dos anos com mais publicações de artigos de jornal que mencionaram os termos “aquecimento global” ou “alterações climáticas”. A preponderância da temática em várias publicações ao longo deste ano é particular em termos de intensidade nos EUA e identificável nos vários jornais recolhidos por Boykoff (2019) entre 2000 e 2019 aglomerando os dados por publicações mensais de cada jornal. De facto, tendo em conta todos os anos analisados teve o segundo maior número de notícias lançadas, tendo a cobertura se mantido constante durante todo o ano. Algumas das razões avançadas são o lançamento e premiação do documentário de Al Gore “*An Inconvenient Truth*”, assim como a atribuição do prémio Nobel da Paz, partilhado, em 2007 por Al Gore e o IPCC (Brulle *et al.*, 2012).

No final do seu segundo mandato a administração Bush viu os democratas tomarem poder em ambas as Câmaras do Congresso, em 2006. No ano seguinte, em 2007, o IPCC lançou o 4º *Assessment Report* em que afirma com grande grau de certeza que o aumento de concentração de gases de efeito estufa na atmosfera resulta da ação humana (IPCC, 2007), confirmando o que já era apontado há vários anos por muitos cientistas e ambientalistas. E, além disso, viu também a economia americana entrar numa das maiores crises da história em 2007 - 2008, alastrando-se rapidamente ao resto do mundo (Reinhart e Rogoff, 2009).

Os mandatos de George W. Bush ficaram marcados pelo terrorismo e pela resposta ao ataque de 2001. Além disso, num plano ambiental, este presidente fica conhecido pelo negacionismo da ciência climática, com a saída do protocolo de Kyoto e pouco envolvimento em conferências multilaterais. A influência do lobby petrolífero foi bastante visível com vários elementos da administração proximamente ligados a este setor. A população norte-americana pareceu, no entanto, ganhar nova consciencialização em matéria ambiental, especialmente no final dos seus mandatos, com o aumento da cobertura mediática.

“A new hope” - Análise dos mandatos do Presidente Barack Obama

O presidente Obama foi eleito pelo partido democrata, em 2008, derrotando John McCain²⁴, numa eleição histórica que o tornou o primeiro presidente afro-americano dos EUA, e Mitt Romney em 2012. Governou durante dois mandatos entre 2009 e 2016. Anterior à sua candidatura havia sido Senador pelo Estado de Ohio. Os seus mandatos ficam marcados pela recuperação económica pós crise financeira de 2008 e pela oposição dos republicanos que a partir de 2003 controlavam a Câmara dos Representantes. Obama considerou ação ambiental uma das prioridades do mandato e no Acordo de Paris em 2015 na COP-21 garantiu o primeiro acordo universal da limitação de emissões de gases de efeito estufa.

“The question now is whether we will have the courage to act before it is too late. And how we answer will have a profound impact on the world we leave behind not just to you but to your children and your grandchildren. As a president, as a father and as an American, I am here to say we need to act.” (Obama, 2013 apud White House)

O gráfico seguinte disponibilizado pelo *Global Carbon Atlas* representa o total de emissões de CO₂ em milhares de milhão de toneladas, emitido pelos principais poluidores mundiais no ano 2009 aquando a tomada de posse de Barack Obama. Destaca-se o aumento de emissões exponencial da China em relação ao início do mandato de Bush, este país passou em 8 anos de 3426 para 7739 milhões de toneladas de CO₂ já os EUA reduziram as suas emissões de 5903 para 5495 milhões de toneladas de CO₂²⁵. A Rússia por outro lado foi ultrapassada pela Índia que subiu de 5º para 3º, apesar de aumentar as suas emissões de 1538 para 1572 milhões de toneladas de CO₂, já a Índia subiu de 1036 para 1720 milhões de toneladas de CO₂.

²⁴ Este republicano mostrava-se preocupado com as alterações climáticas e combater esta ameaça era parte importante do seu plano.

²⁵ A diminuição de emissões, no entanto, deu-se somente em 2008-2009, como derivado da crise financeira, subindo ligeiramente nos anos seguintes para depois voltar a diminuir.

Territorial (MtCO₂)

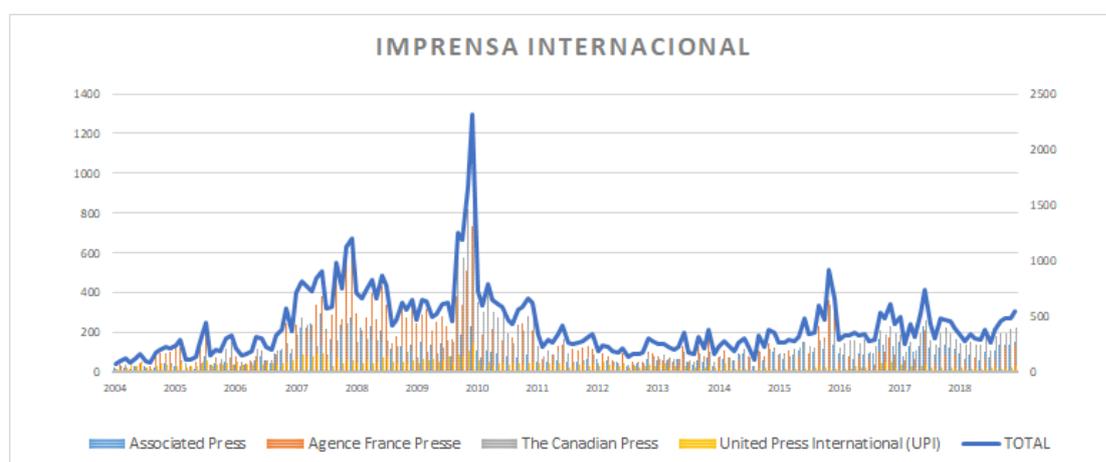
Rank	Country	MtCO ₂
1	China	7759
2	United States of America	5495
3	India	1720
4	Russian Federation	1572
5	Japan	1160
6	Germany	790
7	Iran	547
8	Canada	541
9	South Korea	507
10	South Africa	501

Quando o presidente Barack Obama tomou posse, em janeiro de 2009, os EUA estavam envolvidos em dois cenários de guerra, Afeganistão desde 2001 e Iraque desde 2003. Em período de depressão económica devido a uma crise financeira originada no setor imobiliário que se espalhou a todo o mundo estimando-se que a economia mundial tenha perdido 1.2 biliões de dólares, e a economia norte-americana tenha diminuído cerca de 2.7%, perdendo 100 mil milhões em 2009 (*WorldBank*, 2009). Os Estados Unidos enfrentavam neste período fortes críticas internacionais devido à sua política externa ambiental, económica e militar (a justificação dada para a guerra do Iraque - a existência de armas de destruição massiva, e envolvimento de Saddam nos atentados de 11 de setembro - comprovada falsa) (Lindsay, 2011) e Obama era visto com grande expectativa tendo inclusive recebido o prémio Nobel da Paz em 2009 devido à sua mensagem pro-multilateralismo e esforços para eliminar a ameaça nuclear.²⁶

“Only very rarely has a person to the same extent as Obama captured the world’s attention and given its people hope for a better future. His diplomacy is founded in the concept that those who are to lead the world must do so on the basis of values and attitudes that are shared by the majority of the world’s population. For 108 years, the Norwegian Nobel Committee has sought to stimulate precisely that international policy and those attitudes for which Obama is now the world’s leading spokesman. The Committee endorses Obama’s appeal that “Now is the time for all of us to take our share of responsibility for a global response to global challenges.”” (Norwegian Nobel Committee, 2009)

²⁶ (Nobel Prize, 2009)

Relativamente à política climática, Obama apresentou um plano de investimento em energias renováveis, renovou a confiança na ciência climática e anunciou a ameaça climática como um dos principais desafios a enfrentar durante o seu mandato (Brewer, 2012). Os anos que antecederam a crise financeira, em particular 2006 e 2007 foram anos em que a ameaça climática esteve frequentemente presente na agenda mediática norte-americana. A atenção diminuiu durante o choque da crise financeira, mas em dezembro de 2009 atingiu o seu pico máximo (análise de Boykoff, 2019). As expectativas da imprensa internacional e as atenções de todo o mundo estavam focadas na COP-15 em Copenhaga na expectativa que os governos mundiais chegassem a um acordo pós-Kyoto para responder à ameaça climática.



Cerca de 100 chefes de estado estiveram presentes em Copenhaga. Obama partia para a Cimeira também com intenções de reformar a postura americana comprometendo-se com a ação climática.

“the Obama administration announced on the eve of the conference that it was prepared to offer a target of a 17 percent reduction in U.S. emissions from 2005 levels by 2020 as part of an overall climate agreement. It also endorsed the goal of mobilizing \$10 billion per year by 2012 to assist developing countries in addressing climate change needs, and said that the United States ‘‘will pay its fair share’’ of such a fund.”²⁷

²⁷ Report to the committee on foreign relations - United States Senate - one hundred eleventh congress second session - january 15, 2010 (USS)

Infelizmente, Copenhaga ficou aquém das expectativas mais limitadas. Atingir um acordo global como originalmente idealizado seria difícil pois existiam muitas temáticas a resolver. Mesmo uma declaração de intenções e objetivos comuns foi difícil de alcançar. Acusações de falta de compromisso na proposta de metas para limitar o aquecimento global em 2.0° ao invés de 1.5°, de não inclusão da maioria dos países nas principais discussões e não estabelecimento de metas claras para redução de emissões, ecoaram na discussão²⁸. No final, o Acordo de Copenhaga, desenhado por um pequeno grupo de Estados que incluiu os EUA e a China, foi proposto à Assembleia, no entanto, não se alcançou unanimidade para que a declaração fosse adotada remetendo esta para anexo sem a necessária relevância legal para impactar as políticas dos Estados (UNFCCC, 2010²⁹). No final, a Cimeira de Copenhaga foi uma decepção para as dezenas de milhares de ativistas que se mobilizaram em apoio à conferência, na esperança de que uma solução para a ameaça climática fosse ali encontrada.

Os mandatos de Obama foram marcados por uma forte resistência dos republicanos a questões ambientais, grupo político que dominou a Câmara dos Representantes a partir de 2010. A dificuldade em passar legislação no Congresso limitou severamente a capacidade de Obama implementar aquelas que seriam as suas políticas mais progressistas. Confrontado com esta resistência no Senado, Obama procurou implementar políticas unilateralmente. Esta estratégia, em particular quanto ao *Clean Power Plan* teve sucesso limitado. Este plano visava eliminação progressiva de centrais que emitissem muito CO₂ por unidade de energia produzida (leia-se carvão) e promover o desenvolvimento de energias renováveis. Por um lado, as agências federais apoiaram a iniciativa e avançaram regulamentação nesse sentido, expandindo no mandato de legislação previamente existente como a *National Environmental Policy Act* e o *Long Range Transboundary Air Pollution* de 1979. O Plano ultrapassou também a oposição do Senado, mas foi no entanto travado por tribunais estaduais e parado pelo Supremo Tribunal de Justiça dos EUA, em fevereiro de 2016, numa decisão 5-4 dividida em linhas partidárias (Bailey, 2019).

As divergências entre republicanos e democratas aprofundaram-se nos mandatos de Obama, no entanto, e apesar desta divergência, a percentagem de americanos que considerava em 2011 que a ameaça climática se apresentava como um risco à sua segurança

²⁸ IISD - Summary of the Copenhagen climate change conference - 7-19 december 2009

²⁹ (UNFCCC, 2010)

creceu substancialmente (Maibach *et al.*, 2012). Em como demonstrado em 2016 por Hamilton (2016) em sondagens paralelas ao pública norte americano e uma amostra de New Hampshire, 63% dos americanos acreditam que o aquecimento global existe e é causado pela ação humana, ainda que a percentagem de republicanos a acreditar nesta realidade tenha diminuído durante os mandatos de Obama. Os meios de comunicação social também se foram adaptando a esta certeza científica e percepção popular. Cody *et al.* (2017) mostram que comparando a cobertura mediática dos furacões Katrina (2005) e Sandy (2012) os media faziam muito mais frequentemente a ligação entre este tipo de fenómenos climáticos extremos com o aquecimento global antropogénico resultante do sistema energético dependente de combustíveis fósseis.

Em dezembro de 2015 deu-se, após vários meses de negociações, a COP-21 em Paris (UNFCCC, 2016³⁰). Este acordo especialmente importante pois é o primeiro no qual todas as partes presentes, mais de 190 Estados se comprometeram a reduzir emissões de gases de efeito estufa, limitando a subida de temperaturas em 2°C (ou 450ppm) e a cooperar no sentido de financiar a defesa de zonas mais vulneráveis. Mais importante, este acordo põe pela primeira vez grandes poluidores considerados países em desenvolvimento, como a China e Índia a reduzir as suas emissões comprometendo-se a fazer da ação climática um esforço global. A diplomacia americana, nomeadamente na figura do Secretário de Estado John Kerry, junto dos diplomatas destes Estados foi particularmente importante para a assinatura do acordo (Davenport, 2015).

O final dos mandatos de Obama veria todo o seu legado, quer social quer ambiental, ser posto em causa pelo candidato republicano que viria a tornar-se presidente, Donald Trump. Em suma, Obama enfrentou muitas dificuldades causadas pelos republicanos no Congresso para implementar as políticas a que se havia comprometido. Foi, no entanto, um dos presidentes que mais atenção dedicou à ameaça climática quer internamente com o *Clean Power Plan* quer externamente nas *Conference of Parties-15* (Copenhaga) e 21 (Paris) onde ajudou a garantir o primeiro acordo global de redução de emissões.

Guerra ao Ambiente - Análise do início mandato do Presidente Donald Trump

O presidente Trump foi eleito pelo partido republicano em 2016, numa eleição extremamente disputada, recheada de controvérsias na qual teve menos 2,8 milhões de

³⁰ (UNFCCC, 2016)

votos³¹, mas ainda assim conseguiu a maioria colegial para ganhar a Hillary Clinton. Governa desde 2017 até nova eleição em 2020. Anterior à sua candidatura não havia exercido qualquer cargo público. O seu mandato fica marcado pela partição com a formalidade presidencial e extrema contestação nacional e internacional de vários setores. Este mandato tem revelado uma postura de contestação a muito do trabalho desenvolvido pelo presidente Obama e tem focado atenções na desregulação ambiental, inclusive abandonando o Acordo de Paris.

“Thus, as of today, the United States will cease all implementation of the non-binding Paris Accord and the draconian financial and economic burdens the agreement imposes on our country. This includes ending the implementation of the nationally determined contribution and, very importantly, the Green Climate Fund which is costing the United States a vast fortune.” (Trump, 2017)

O gráfico seguinte disponibilizado pelo *Global Carbon Atlas* representa o total de emissões de CO₂ em milhões de toneladas, emitido pelos principais poluidores mundiais no ano 2017 aquando a tomada de posse de Donald Trump. Destaca-se, em relação ao início do mandato de Obam, a redução parcial de emissões pelos EUA de 5495 para 5270 milhões de toneladas de CO₂ e contínuo aumento de emissões por parte da China e Índia de 7739 para 9839 e 1720 para 2467 milhões de toneladas de CO₂, respetivamente.

Territorial (MtCO₂)

Rank	Country	MtCO ₂
1	China	9839
2	United States of America	5270
3	India	2467
4	Russian Federation	1693
5	Japan	1205
6	Germany	799
7	Iran	672
8	Saudi Arabia	635
9	South Korea	616
10	Canada	573

Donald Trump era uma figura pública de Nova York que nasceu milionário e expandiu fortuna com negócios de imobiliário. Nunca havendo ocupado cargos públicos antes, enquanto candidato presidencial republicano, comprometeu-se a revogar todas as políticas de Obama. E, passados três anos, assim se verificou, em particular sobre regulação

³¹ (BBC, 2016)

ambiental e controlo de emissões de poluentes (Popovich *et al.*, 2019). Aproveitando a maioria no Senado e na Câmara dos Representantes até 2019, reverteu leis que regulavam segurança ambiental, abriu espaço a prospeção para combustíveis fósseis em parques naturais e reservas, e cortou financiamento a agências regulatórias. Através de ações presidenciais, autorizou dois gasodutos recusados por Obama após fortes protestos de grupos indígenas e de ambientalistas³², reduziu parques naturais e talvez uma das medidas mais mediáticas, anunciou a saída dos EUA do Acordo de Paris . A administração das agências ambientais, tal como a EPA, foram entregues a atores pró-carbónicos como Scott Pruitt (republicano conhecido pela sua postura anti-regulação ambiental) e posteriormente Andrew Wheeler (ex-lobista da indústria do carvão). Ambos têm sido criticados por delapidarem a capacidade regulatória das instituições e também perturbarem a estrutura científica que garante o seu funcionamento, através de ações *top-down*, nomeadamente desistindo de processos em tribunal e rejeitando exercer operações de verificação sobre algumas indústrias (Popovich *et al.*, 2019).

O presidente Trump por várias vezes tem procurado descredibilizar a ciência climática afirmando inclusive no Twitter que o aquecimento global era um “*chinese hoax*”³³. Este tipo de narrativa anti-ambiental tem também sido amplamente difundido pela *Fox News* (Feldman *et al.* 2012)³⁴, normalizando esta narrativa para o público norte-americano, em particular para os republicanos. A preocupação com a ameaça climática está claramente dividida em linhas partidárias na sociedade norte-americana (Dunlap *et al.*, 2016), como é visível da análise das várias presidências.

A política externa americana, neste mandato, é caracterizada pela sua unipolaridade à qual a opinião pública internacional tem reagido negativamente (Gramlich e Devlin, 2019). Em junho de 2017 o presidente Trump anunciou que os EUA abandonariam os seus compromissos para com o Acordo de Paris. Ora esta ação não “mata” o acordo uma vez que este funciona através de compromissos voluntários, mas enfraquece a pressão internacional para adesão sendo mais um travão a uma real e urgente limitação global de emissões (Jotzo *et al.*, 2018). Curiosamente, devido aos mecanismos deste acordo, o anúncio de saída por parte dos EUA não entra em vigor se não dia 4 de novembro de 2020,

³² Keystone XL pipeline que ligaria Alberta ao Loissiana.

³³ "The concept of global warming was created by and for the Chinese in order to make U.S. manufacturing non-competitive." - <https://twitter.com/realdonaldtrump/status/265895292191248385>

³⁴ Consultar também (Global Strategy Group, on behalf of Navigator Research, 2019).

exatamente no dia seguinte às próximas eleições americanas previstas para 3 de novembro de 2020.

No entretanto, os negociadores norte-americanos (sensivelmente os mesmos da era da administração Obama) continuam a participar nas discussões internacionais sobre o clima, o que na perspetiva norte-americana significa contributos de conhecimento e funcionalismo, enquanto para outros significa o bloqueio e dificuldades acrescidas nas negociações (Aronoff, 2018).

Em suma, a presidência de Donald Trump apresenta-se como uma das principais barreiras à expansão da ação climática. Esta administração piorou o registo ambiental, desregulando várias atividades poluentes, e promove ativamente uma narrativa de descrédito à ciência climática. No plano internacional a saída do Acordo de Paris mostra-se simbólica tendo de ser confirmada após as próximas eleições em 2020.

Breves considerações sobre continuidade e mudança

Ao longo dos quase 30 anos analisados, os contextos externos e internos da política ambiental norte-americana alteraram-se substancialmente. No plano externo assistiu ao fim da Guerra Fria e ao desmembramento da URSS, um período de unipolaridade e atualmente uma nova bipolaridade em disputa com a China. Nesse período vários alertas foram soados pela comunidade científica internacional, no entanto poucas respostas foram dadas à ameaça climática que aumentou em força apresentando-se agora como um perigo eminente. Neste campo tem sido óbvia a diferença de atitude de republicanos e democratas com os primeiros a rejeitar ação e os segundos a promover acordos. No plano interno vemos progressiva polarização partidária, mas também crescente consciencialização. Eleições quer presidenciais quer intercalares têm sido determinantes para definir o rumo da ação ambiental, e as próximas presidenciais em novembro de 2020 certamente ditarão o futuro da política ambiental norte-americana e provavelmente da política ambiental mundial.

Terceiro Capítulo – A polarização no sistema político norte-americano: decisores, contexto interno e contexto externo

Feita uma análise histórica de sobre a evolução da política ambiental americana entre 1989 e 2019 de G.H.W. Bush a Donald Trump, este terceiro capítulo tem o objetivo específico de responder à pergunta de partida: Porque tendem os EUA a ser retardatários na implementação e promoção de tratados ambientais multilaterais?

A resposta avançada nesta dissertação é que existe no sistema político norte-americano uma polarização em linhas partidárias sobre a existência da ameaça climática e os seus efeitos. Esta polarização reflete-se na criação de duas normas distintas, uma pró-ambiental e uma anti-ambiental, que durante o período analisado de 1989 a 2019 se solidificaram criando um *rift* entre democratas e republicanos. A norma ambiental é promovida, essencialmente, pela comunidade científica e instituições internacionais enquanto a norma anti-ambiental é suportada por grupos conservadores com ligações aos combustíveis fósseis.

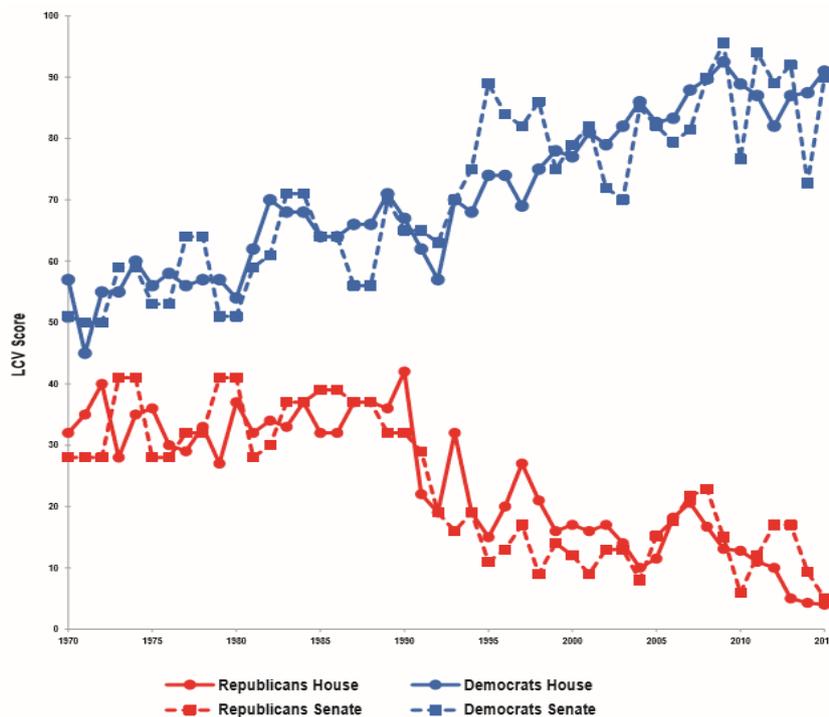
Ao longo deste capítulo argumento que esta polarização é um mecanismo causal, resultando no fraco comprometimento norte-americano com a promoção de políticas de proteção ambiental, tanto a nível externo como interno. Analiso como a polarização molda o contexto das decisões políticas sobre alterações climáticas nos órgãos governativos dos EUA, dificultando a implementação de políticas e definição de estratégias. É analisado também como se reflete na sociedade norte-americana, mais concretamente a perceção popular e a cobertura mediática. Analiso também os mecanismos constitutivos das normas pró- e anti-ambientais, concluindo que a pró-ambiental reflete uma absorção do consenso científico e a anti-ambiental uma solidificação da mensagem cética criada por agentes ligações a industrias de combustíveis fósseis e promovida por grupos políticos conservadores. Por fim, apresento um quadro de política externa sumariando a análise feita ao longo da dissertação.

Polarização nas Lideranças Políticas

Da análise dos cenários políticos referentes à política ambiental entre 1989 e 2019 resulta a conclusão de que presidentes democratas (Clinton e Obama) tendem a agir sobre

a ameaça climática, enquanto presidentes republicanos tendem a negar a existência da mesma ou a desconsiderar tomadas de ações (G.W.Bush e Trump). O mesmo fenómeno da polarização ocorre de forma até mais extrema no Congresso, no qual uma maioria republicana em qualquer das Câmaras significa a impossibilidade de legislar proteção ambiental. A política climática nos Estados Unidos da América é uma temática complexa na qual vários *stakeholders* têm poder sobre o processo. A polarização partidária não se limita apenas a temáticas ligadas ao ambiente, mas também a toda uma rede de abrangente áreas, tais como imigração, saúde, direitos reprodutivo, entre outros (Brewer, 2012).

Apresento um gráfico e uma tabela de seguida. O primeiro produzido pela *League of Conservation Voters* (grupo de advocacia ambiental), referenciado por Dunlap *et al.* (2016), que representa o registo de votação pró-ambiental médio, no Senado e na Câmara dos Representantes, de democratas e republicanos entre 1970 e 2015. A segunda, construída pelo próprio, tem por base a distribuição de lugares no Congresso e apresenta as maiorias das duas câmaras e presidência entre 1989 e 2019.



Ano	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Senado	D	D	D	D	R	R	R	R	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D	D
House	D	D	D	D	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R	R
Presidente	G.H.W.Bush		Bill Clinton			Bill Clinton		G. W. Bush			G. W. Bush			Barack Obama		Barack Obama		Donald Trump													
Eleição	c	p	c	p	c	p	c	p	c	p	c	p	c	p	c	p	c	p	c	p	c	p	c	p	c	p	c	p	c	p	

No primeiro gráfico³⁵ pode ser verificado que historicamente os democratas demonstram mais probabilidade de votar pró-ação ambiental tendo a tendência aumentado de forma progressiva, já os republicanos mostraram-se mais tendentes a votar contra ação ambiental havendo durante os anos 1990 uma descida abrupta na probabilidade de apoiarem estas políticas, tendência que se manteve nos últimos anos, tendo-se mesmo aprofundado. O mesmo é apontado por Sussman (2004), Fiorino (1995) e Kamieniecki (1995).

Na segunda tabela verificamos que houve um equilíbrio de mandatos entre presidentes dos dois partidos, no entanto os republicanos dominaram o Congresso tendo 20 anos de controlo da Câmara dos Representantes comparativamente a 10 dos democratas e um empate no Senado, órgão frequentemente bloqueado devido à regra de *filibustering*³⁶ que implica que para leis serem levadas a discussão necessitam de maioria de 60% o que apenas ocorreu uma vez no período analisado, com os democratas em 1991 e 1992. Historicamente relevante para a análise deste quadro é também o facto de que anterior ao período em análise, a Câmara dos Representantes esteve sob o controlo dos democratas durante 40 anos entre 1954 e 1994³⁷ controlando conjuntamente o Senado por 32 anos. Este domínio terminou com a eleição intercalar de 1994 coincidindo com o primeiro mandato de Bill Clinton.

Para facilitar a explicação divido as lideranças políticas nos EUA em Congresso, Presidência, e Estados.

Durante o tempo analisado, de 1989 a 2019, o Congresso foi uma barreira permanente à implementação de políticas e ratificação de tratados (Bang *et al.*, 2012; Eckersley, 2012). Parte da explicação deve-se às regras de apresentação e votação de propostas (especialmente o *filibustering* no Senado, como referido), e procedimentos que obrigam a passagem das propostas por várias fases dando várias hipóteses para os oponentes travarem as medidas, bem como ao abandono da prática de desenvolver legislação conjunta, limitando a colaboração partidária (Barber e McCarty, 2013). Relativamente ao ambiente as posições democratas e republicanas foram-se distanciando

³⁵ Na elaboração do gráfico foram atribuídas pontuações, onde 100% significa um registo de votação sempre pró-ambiental, atribuída a cada senador ou congressista e fazendo média de partido.

³⁶ Obrigação de obter 60 dos 100 votos para levar propostas a discussão, ainda que a aprovação só requiera maioria simples.

³⁷ (USHoR, n.d.).

cada vez mais. O principal declive na posição ambientalista dos republicanos no Congresso começou em 1990-1992 e foi apenas aprofundado daí para a frente. O resultado desta polarização é um constante ataque à regulação ambiental por parte dos republicanos, e mais importante, a estagnação jurídica que impede o desenvolvimento de nova legislação e adaptação a realidades em mudança (Bang *et al.*, 2012). Aos congressistas falta tempo e conhecimento para lidar com detalhe com políticas ambientais complexas e desconfiam de dar mais autoridade ou flexibilidade a especialistas das agências ambientais (Sussman *et al.*, 2002).

O Congresso, particularmente o Senado, tem também um papel importante na definição da política externa norte-americana pois é este órgão que ratifica a adesão dos EUA a tratados com maioria de 2/3. Isto significa que o Senado tem um papel fundamental na determinação da participação dos EUA em tratados ambientais. O Senado aprovou o UNFCCC em 1992 com G.H.W.Bush, no entanto os presidentes americanos Clinton e Obama não apresentaram qualquer tratado para o Senado aprovar. A razão para isso é a declaração Byrd-Hagel, um dos eventos importantes da história da política ambiental norte-americana, esta resolução que foi aprovada por unanimidade no Senado em junho de 1997, já abordada no capítulo anterior. Esta declaração limitou a capacidade negocial de Clinton em Kyoto e torna mais improvável a participação dos EUA em acordos multilaterais ambientais (Bang *et al.*, 2012). Esta definiu como condição para a participação dos EUA em tratados que as mesmas condições que se aplicam a países desenvolvidos se apliquem também a países em desenvolvimento, ignorando o “princípio da responsabilidade comum mas diferenciada”, enunciado na *UN -Framework Convention on Climate Change* de 1992. Este princípio aponta a condição de poluidores históricos dos países desenvolvidos e o direito dos países em desenvolvimento em utilizar os mesmos recursos poluentes utilizados pelos países desenvolvidos, reconhecendo deste modo que deverão ser os países desenvolvidos especialmente os com mais condições económicas a tomar a dianteira na redução de emissões de gases de efeito estufa, ainda que todos devam fazer a sua parte. Esta disputa de regras universais ou diferenciadas tem sido uma das principais barreiras à construção de acordos ambientais globais. A pressão para que países em desenvolvimento integrem um regime de redução de emissões foi, especialmente no mandato de Obama, uma das prioridades (Parker and Karlsson, 2018).

Nas presidências, a polarização toma uma dimensão ainda mais marcante. Mesmo que possa ser afirmado que a polarização ambiental que já era premente desde Reagan,

republicano e considerado o primeiro presidente anti-ambiental (Eckersley, 2012), a divisão em linhas partidárias foi nos últimos anos reforçada e aprofundada para completa negação e inação. Ao contrário do final do mandato de Reagan, no qual esta administração americana liderou com sucesso a diplomacia mundial promovendo a eliminação completa de CFCs³⁸ e sendo um dos principais exemplos de ação multilateral ambiental (ibidem), as administrações republicanas que se seguiram deixaram um registo de parco envolvimento nestas questões.

Numa breve síntese das diferentes presidências podemos notar que: George H. W. Bush (republicano) tinha uma posição moderada relativamente à ação ambiental. Bill Clinton (democrata) apresentava uma posição favorável ainda que pouco assertiva. George W. Bush (republicano) teve uma posição cética e apoiou fortemente as indústrias carbónicas. Barack Obama (democrata) desenvolveu uma ação ativa enfrentando dificuldades internas e externas. Donald Trump (republicano) nega a ameaça e desmantela normas ambientais. A polarização é crescente também nas presidências.

Neste quadro pouco favorável à ação ambiental os presidentes que tomaram iniciativa pró-ambiente fizeram-no de formas diferentes, mas foram semelhantemente condicionados pela polarização partidária. Bill Clinton procurou deixar um legado pela via internacional através da elaboração do Protocolo de Kyoto, cujo mecanismo de mercado é uma assinatura da diplomacia americana com Clinton (Pettenberg *et al*, 2007), mas este presidente sabia, no entanto, que este protocolo não seria aprovado internamente (Hovi *et al.*, 2012), plano no qual teve pouco impacto. Barack Obama lutou nas duas frentes, em ambas com sucesso relativo. Internamente com um Congresso bloqueado promoveu energias renováveis e tomou medidas presidenciais para limitar as emissões de CO₂ dos EUA. Externamente garantiu na COP-21 a aprovação do Acordo de Paris, o primeiro com ação universal, que procura limitar o aquecimento global abaixo dos 2°, mas com compromissos voluntários e sem a rede institucional para garantir a necessária implementação.

No pico da polarização, Obama e Trump utilizam na prossecução de objetivos mecanismos semelhantes com objetivos opostos. De forma a ultrapassar a polarização procuram estabelecer políticas através dos poderes presidenciais, utilizando a *Environmental Protection Agency* (EPA) para promover as suas políticas quer expandindo

³⁸ Clorofluorocarbonetos, gases que destroem a camada de ozono, proteção natural contra raios ultravioleta.

quer reduzindo regulação e capacidade regulatória, dando autorizações especiais a determinados projetos ou atrasando/rejeitando a sua execução. Este método de ação tem, no entanto, um lado negativo, desproporcionalmente evidenciado nas ações de Trump, ou seja, estas medidas estão facilmente sujeitas a remoção ou reformulação, como exemplifica o registo ambiental da presidência Trump (Popovich *et al.*, 2019). Este tipo de ação tem submetido os EUA a um registo pobre em termos de ação ambiental e comprometido os objetivos assumidos, situação reforçada pela polarização partidária.

Organismos políticos infra-estatais nos EUA, como Estados e cidades têm nos últimos anos ganho destaque. Para além do caso da Califórnia, cuja regulação ambiental é mais exigente do que a presente no restante do país, o que tem promovido inovação e adaptação a nível nacional, várias cidades americanas de forma independente, e lideradas quer por democratas quer por republicanos, propuseram-se a reduzir a sua pegada ecológica, tencionando alcançar o equivalente aos compromissos assumidos em Kyoto, através de gestão eficiente de transportes públicos, melhor gestão de resíduos, promoção de eficiência energética e utilização de energias renováveis. São exemplos disso os casos de Chicago, Miami ou São Francisco, num total de mais de 700 por todo o país (Engel, 2009; Krause, 2011; OECD, 2008).

Apesar destes movimentos contrários à tendência da política federal, é claro por este momento que a polarização partidária sobre a ameaça climática representa um mecanismo causal com a tendência dos EUA a não se comprometerem e serem retardadores no que concerne a implementação de tratados ambientais multilaterais. Democratas e Republicanos seguem normas divergentes sobre a compreensão da ameaça climática e a urgência de ação. A secção seguinte desenvolve de que modo esta divisão se institucionalizou na sociedade americana durante o período analisado.

“Most Republicans still do not regard climate change as a hoax, (...). But the entire climate change debate has now been caught up in the broader polarization of American politics. (...) In some ways, it’s become yet another of the long list of litmus test issues that determine whether or not you’re a good Republican.”

Whit Ayres³⁹ *apud* Davenport and Lipton (2017).

³⁹ Um conselheiro político republicano que trabalhou na campanha presidencial do Senador Marco Rubio.

Polarização na Sociedade

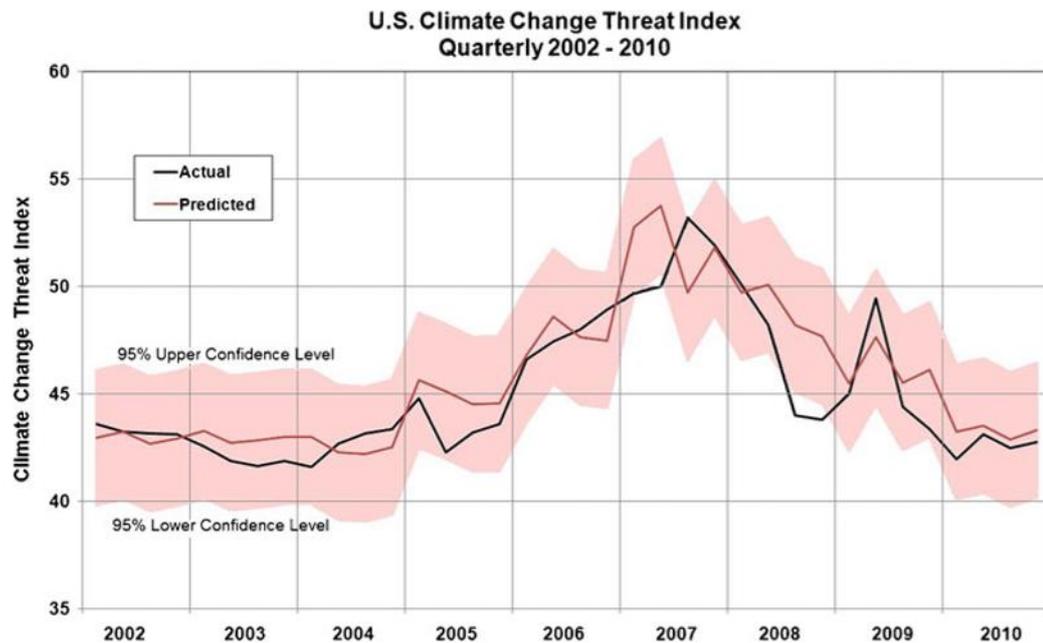
A polarização não se limita à esfera partidária. A divisão entre norte-americanos que se dizem preocupados com a ameaça climática é também dividida ao nível da opinião pública. Para este efeito têm um papel central as posições dos líderes políticos. Segundo o modelo RAS⁴⁰ de John Zaller (1992) as mensagens transmitidas pelas elites políticas têm particular poder para moldar a perceção dos factos. Este mecanismo é demonstrado como particularmente potente na promoção de narrativas anti-ambientais pelos republicanos. Esta interpretação é reforçada com os dados estatísticos apresentados por Brulle *et al.* (2012) que compara vários potenciais fatores para variação na preocupação do público com a ameaça climática, concluindo que a divergência entre narrativas de elites é o principal fator nas variações de opinião do público americano, ainda que outros fatores como a quantidade de cobertura mediática e a presença de advocacia também contribuam para a escalada de preocupação. O estudo de Meyer (2019) completa esta análise, mostrando que quando um governador republicano é eleito, a percentagem de constituintes republicanos, desse estado que acreditam em aquecimento global diminui entre 11% e 15%.

O primeiro dos gráficos seguintes apresentado em Brulle *et al.* (2012: 183) compara o modelo preditivo destes⁴¹ com dados relativos à perceção pública da ameaça climática. O gráfico mostra que em momentos de convergência entre lideranças sobre alterações climáticas aumenta também a perceção pública sobre os perigos da mesma. Por exemplo, em 2007, menos tomadas de posição anti-ambiente por parte da liderança republicana e a projeção de John McCain com uma posição pró-ambiental como candidato presidencial republicano projetaram um consenso temporal sobre a ameaça climática que aumentou a preocupação pública sobre a mesma. Este tipo de dinâmicas é interessante pela forma como se apresenta contra-intuitivo na perceção global da tendência de polarização que tem caracterizado as presidências e os trabalhos ao nível do Congresso, mesmo tratando-se de períodos de exceção. Recentemente porém alguns republicanos, ainda que em minoria, procuram discutir o problema da ameaça climática em resposta ao crescente número de

⁴⁰ Como forma de interpretar a complexidade da realidade, os indivíduos reconstroem a imagem que recebem com base no seu grau de consciencialização política, integrando-a no seu conjunto de crenças prévias, agregando o exemplo em discussão a outras ideias e discussões. Este modelo ajuda a entender como pessoas de poder passam mensagens que afetam as perceções dos seus seguidores.

⁴¹ Estes autores procuram quantificar quais as variáveis que influenciam a opinião pública sobre ação ambiental.

jovens republicanos que acreditam em alterações climáticas e às políticas democratas (Friedman, 2019).



O próximo gráfico, construído por mim com base nas informações apresentadas por Boykoff (2019), apresenta a variação da cobertura sobre alterações climáticas ou aquecimento global por 5 dos principais jornais norte-americanos⁴². O gráfico apresenta seis picos principais, por ordem temporal:

2001 - anúncio de retirada dos EUA do Protocolo de Kyoto por G.W. Bush;

2007-2008 - lançamento do documentário *Uma Verdade Inconveniente* de Al Gore e a convergência de posições entre os candidatos presidenciais Obama e McCain;

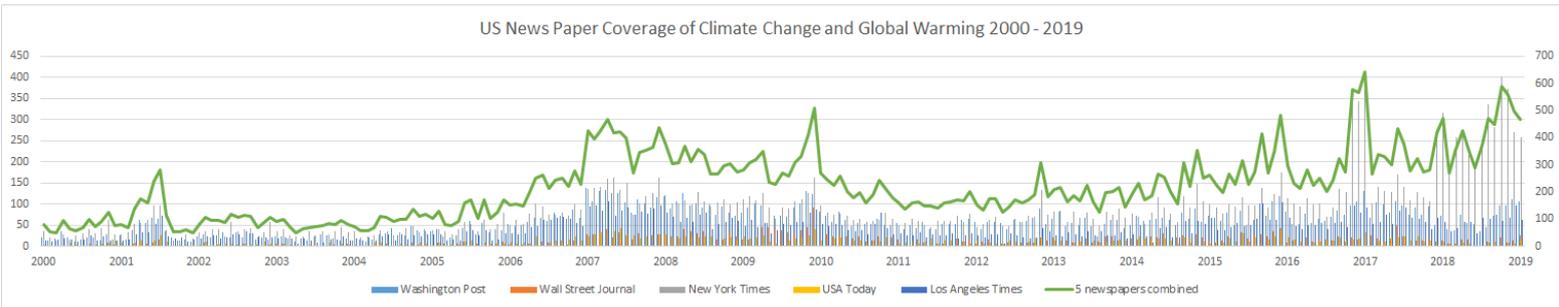
2009 - COP-15 de Copenhaga que mobilizou milhares de ativistas e é o maior pico de atenção mediática sobre a ameaça climática a nível mundial durante o período analisado;

2015 - COP-21 onde foi assinado o Acordo de Paris;

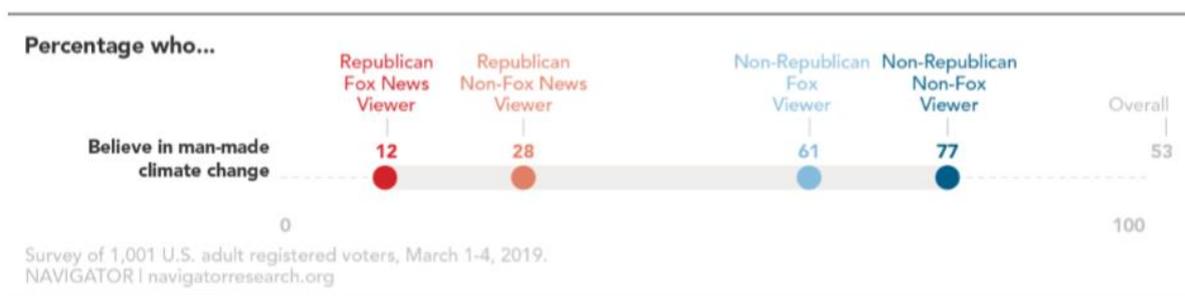
2016-2017 - eleição de Trump;

2018 - sobretudo com o crescimento do número de menções sobre o tema no *New York Times*.

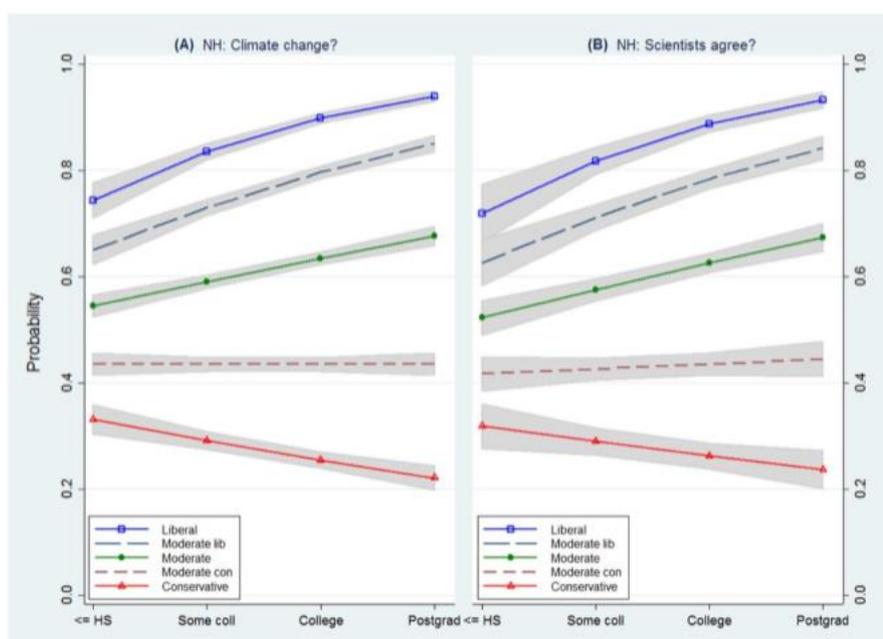
⁴² Washington Post, Wall Street Journal, New York Times, USA Today, Los Angeles Times



No campo mediático a polarização tem muito a ver com a forma como os media transmitem informação em relação à ameaça climática. Boykoff e Boykoff (2007) mostram como devido às normas jornalísticas os media norte-americanos representaram falsamente as perspetivas cientificamente dominantes apresentadas pelo IPCC que provam o carácter antropogénico do aquecimento global. Pior, os media permitiram a emergência de um pequeno grupo de negacionistas ou “céticos” vindos de *think-tanks* conservadores (McCright e Dunlap, 2000, 2003). Graças a esta plataforma, narrativas de que as alterações climáticas são um fenómeno natural, não estão a acontecer, não foram provadas cientificamente ou não são realmente um problema (Adger *et al.* 2001: 707), puderam ganhar destaque e enraizar-se como perspetivas legítimas. Feldman *et al.* (2012) apontam que os espectadores da *Fox News*, que veicula uma mensagem de minimização da relevância das temáticas ambientais, são extremamente mais suscetíveis de desconfiar do consenso científico sobre aquecimento global antropogénico. O mesmo é apontado no estudo da *Navigator* sobre o tema, conforme apresentado no gráfico seguinte. Este fator ganha nova importância com o crescimento de audiências deste canal televisivo.



Lee *et al.* (2015) num estudo importante que compara dados de 119 países e analisa determinantes para a crença e preocupação com alterações climáticas, concluem que “*Worldwide, educational attainment is the single strongest predictor of climate change awareness*”. O mesmo não é verdade nos EUA. O gráfico seguinte de Hamilton (2016) nota que conservadores com mais educação são mais prováveis de duvidar da ameaça ambiental, contrariando a tendência mundial, sendo as razões avançadas “*bious assimilation* (Corner *et al*, 2012; McCright e Dunlap, 2011) *elite cues* (Brulle *et al*, 2012; Darmofal 2005) ou ideias semelhantes (Campbell & Kay, 2014; Kahan *et al.*, 2011; Taber & Lodge, 2006; Wood & Vedlitz, 2007).” (Hamilton, 2016) Esta verificação reforça a importância da polarização partidária para compreender a posição inconsistente dos EUA em termos de Política Externa Ambiental.



A polarização política aparenta ser um mecanismo causal para explicar o atraso na adesão dos EUA a regimes de proteção ambiental. Mostra-se saliente no processo legislativo do Congresso onde democratas e republicanos fazem linhas cerradas bloqueando qualquer proposta da bancada oposta e rejeitando uma delegação de poderes às agências regulatórias, de forma vincada nas presidências onde a posição ambiental tem correlação direta com o partido e refletindo-se também na cobertura mediática e na percepção dos indivíduos. De facto, a polarização parece impedir a normalização da urgência de agir para prevenir mais aquecimento global, espalhando dúvidas sobre a

credibilidade da ciência e utilizando táticas de *scaremongering* sobre quebra de direitos individuais (Dunlap e McCright, 2016). Ressalva-se no entanto que alguns republicanos

Se entrarmos um pouco em abstração para um quadro ideacional, notamos que democratas e republicanos processam imagens diferentes quando pensam em alterações climáticas. Os democratas reconhecem o perigo das alterações climáticas assim como a necessidade de agir, os republicanos limitam a dimensão do problema e apontam para o prejuízo económico das soluções. Narrativas diferentes que espelham a interiorização de normas diferentes.

A norma ambiental e a norma anti-ambiental

Entendendo a polarização como mecanismo que contrasta normas divergentes, urge compreender a sua origem. Nesta secção analiso o processo de formação das ideias que delimitam as normas absorvidas quer por democratas quer por republicanos. Tendo origens e lógicas diferentes serão aqui trabalhadas separadamente. Esta secção intepreta a análise temporal do segundo capítulo e dá-lhe significado traçando as normas ambiental e anti-ambiental à comunidade científica e à indústria pró-carbónica, respectivamente. Relembro que Katzenstein (1996: 5) define normas como um padrão de comportamentos apropriado para atores com uma dada identidade. São estruturas imateriais que afetam o que os atores concebem como possibilidades, como pensam que devem agir, o que percebem como limitações, as estratégias que podem imaginar ou utilizar para pôr em prática os seus objetivos (Reus-Smit 2005: 199).

A norma pró-ambiental professada pelos democratas traça a origem à formação de consenso científico sobre a existência e causa humana da ameaça climática. Após a decisão na Conferência das Nações Unidas sobre Ambiente Humano, em Estocolmo, no ano de 1972, foi iniciada investigação sobre a eventual existência de alterações climáticas em grande escala, assim como do potencial perigo que isso representava para a vida na terra. *Our Common Future* foi lançado em 1988, ano que coincidiu com a Grande Seca Americana, ganhando ampla projeção mediática. O relatório pedia por crescente cooperação internacional para resolver um problema que afeta de forma desigual populações em todo o mundo e sem respeito pela responsabilidade de cada Estado (Brundtland *et al.* 1998). Em 1992, no Rio de Janeiro, deu-se a Convenção da Terra reunindo centenas de chefes de estado para assinar o UNFCCC, a versão original deste

tratado e aquilo que muitos esperavam, incorporava compromisso com a redução de emissões de gases de efeito estufa. A posição da maioria dos Estados à altura era que ação efetiva era necessária para preparar dificuldades futuras. Os EUA discordam desta posição e George H.W. Bush usou a sua presença na conferência como negociação da retirada de obrigações ou prazos no acordo inicial de redução de gases de efeito estufa (Eckersley, 2012). Apesar de não aparecer no texto final foi, no entanto, desenvolvida a norma de que reduções de emissões seriam necessárias, ideia que se solidificou entre alguns membros do Congresso, particularmente democratas (Pettenberg, 2007). Também internamente havia desenvolvimentos a apoiar a norma de ação ambiental. Peter Haas (2004; 2015) destaca o poder das comunidades epistémicas, grupos de cientistas de uma área ou mais áreas com visões semelhantes que tendo uma causa comum se organizam no sentido de apelar a ação política. No caso dos EUA, sobretudo no início do período analisado, no início dos anos 1990, a ciência ambiental norte-americana estava bastante desenvolvida e era das principais contribuintes para os quadros científicos internacionais (Eckersley, 2012). Também os movimentos sociais preocupados com o ambiente têm um papel importante na propagação da norma ambiental, gerando a atenção para diferentes cenários nos quais as alterações climáticas já se fazem notar, aumentando a atenção mediática, e fazendo lobby diretamente com os representantes políticos (McAdam, 2017). O papel destes não é, no entanto, tão importante como a influência externa e científica.

Nos anos 1990 nem todos os democratas estavam convencidos, como aponta a incapacidade de Clinton de aprovar uma taxa sobre emissões de carbono apesar dos democratas controlarem a Câmara dos Representantes (Pettenberg, 2007). No entanto, com a crescente quantidade de informação e investigação disponível, a apresentação dos Relatórios do IPCC trazendo mais certezas sobre a existência e causa antropogénica do aquecimento global, o aumento na percepção pública liberal norte-americana, assim como a crescente pressão internacional para a entrada dos EUA num regime de proteção ambiental, têm pressionado o partido democrata a tomar posições cada vez mais favoráveis em relação à ação ambiental, culminando nas primárias democratas, a decorrer em 2019 no qual todos os candidatos de forma mais ou menos intensa apresentam a ação ambiental como uma das prioridades do mandato⁴³.

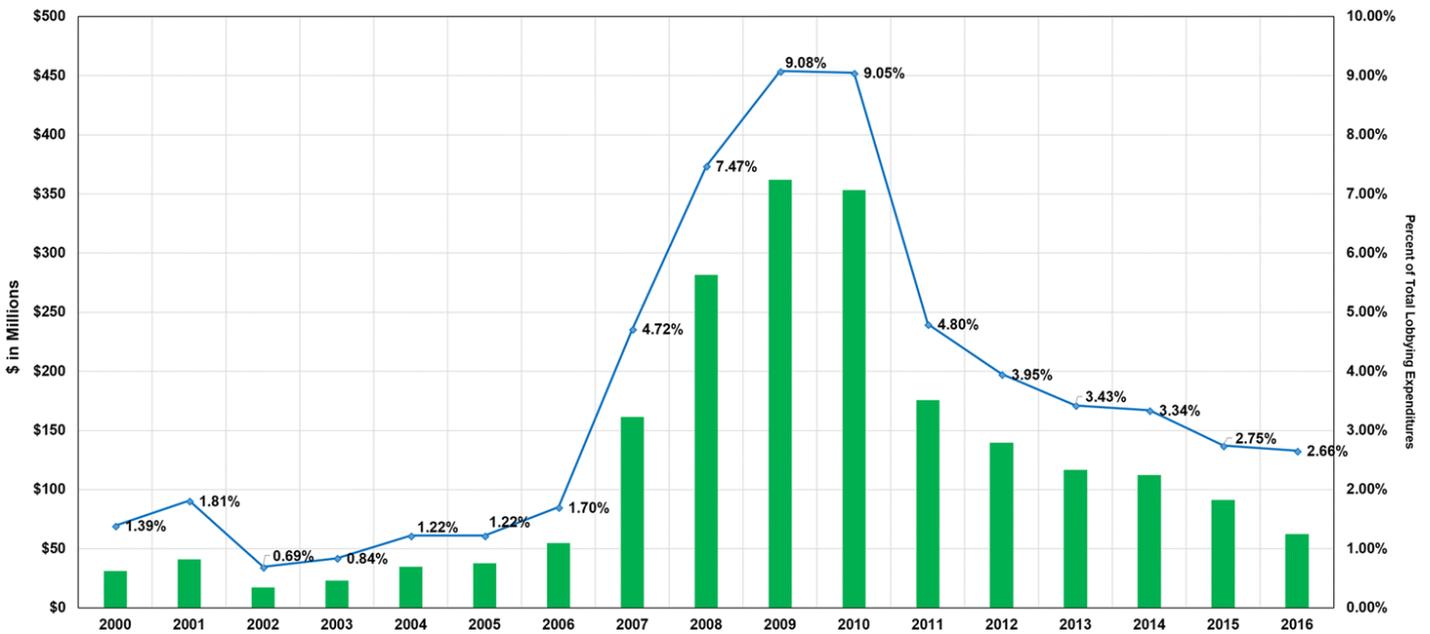
⁴³ (Irfan, 2019).

A norma anti-ambiental professada pelos republicanos tem a sua origem na formação de grupos de interesse das indústrias de combustíveis fósseis tal como a *Global Climate Coalition* e o movimento conservador norte americano, caracterizado pelas suas visões socialmente tradicionalistas e economicamente libertárias, que através de *think-tanks*, procuraram no início dos anos 1990 avançar narrativas que combatessem os resultados apresentados pelo IPCC. McCright e Dunlap (2003) apontam que instituições conservadoras tais como a *Heritage Foundation*, o *Cato Institute*, o *Marshall Institute*, e o *National Center for Policy Analysis*, entre outros⁴⁴, formaram parceria com cientistas que se apresentavam como céticos para desconstruir a ação climática mostrando-a como não necessária e até prejudicial. Esta narrativa apesar de minoritária entre a comunidade científica de renome teve ampla divulgação, sendo este pequeno grupo de cientistas desproporcionalmente representado em audiências no Congresso e em debates nos media tradicionais. Entre 1990 e 1997 a representatividade em audiências do Congresso entre cientistas e céticos passou de uma vantagem significativa dos cientistas para igual número de intervenções, e no mesmo período aumentou significativamente a representação das indústrias visadas pela política climática na discussão sobre políticas ambientais (McCright and Dunlap, 2003).

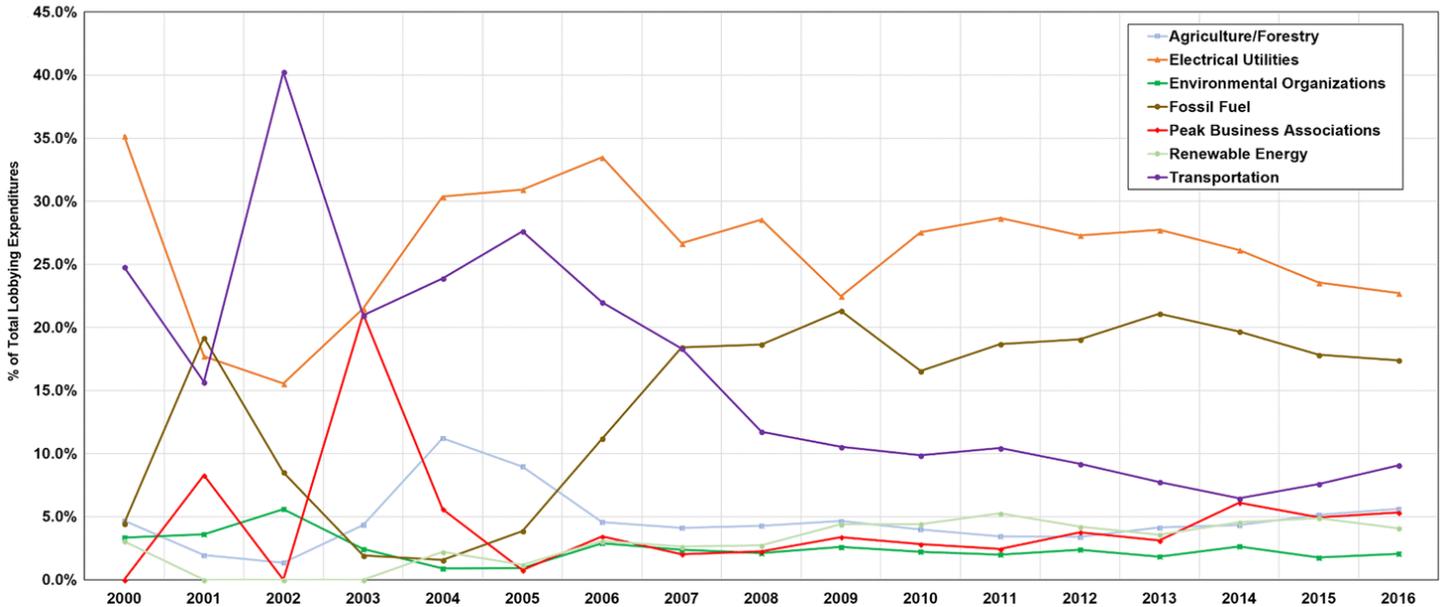
Os gráficos seguintes, elaborados por Robert Brulle (2018), apresentam a variação das contribuições financeiras sobre a forma de lobby para ação climática entre 2000 e 2016. No primeiro é apresentado o valor total das contribuições em comparação com a percentagem total de lobby. No segundo o valor total de lobby ambiental é distribuído por tipo de organização doadora. A observação indica que as doações atingem o valor máximo em 2009-2010 e que os interesses pró-carbónicos têm providenciado substancialmente mais financiamento que visões ambientais.

⁴⁴ Lista Completa: American Enterprise Institute (AEI), Cato Institute, Citizens for a Sound Economy Foundation (CSEF), Claremont Institute, Competitive Enterprise Institute (CEI), Foundation for Research on Economics and the Environment (FREE), Heartland Institute, Heritage Foundation, Hoover Institution, Marshall Institute, National Center for Policy Analysis (NCPA), National Center for Public Policy Research (NCPFR), Pacific Research Institute (PRI), Reason Public Policy Institute (RPPI)

**U.S. National Climate Change Lobbying Expenditures
Total By Year 2000 - 2016**



**U.S. National Climate Change Lobbying Expenditures
Percentage Distribution of Spending By Sector - 2000 to 2016**



No período analisado nesta dissertação, o papel das indústrias de combustíveis fósseis tem vindo a sofrer algumas alterações. No início dos anos 1990 a maioria das empresas estava ativamente envolvida na promoção de políticas e narrativas contrárias à ação ambiental, no entanto pelo final desta década houve uma cisão na indústria: por um lado, a *BP-British Petroleum* e algumas outras passaram a reconhecer as alterações climáticas e a responsabilidade da indústria energética no problema, por outro, empresas

como a *ExxonMobil* continuaram a promover narrativas anti-ambientais (Skjærseth and Skodvin, 2018). Recentemente as posições das empresas têm-se deslocado ainda mais do que a liderança republicana para apoiar alguma ação ambiental - no caso uma taxa carbónica (*carbon tax*) em alternativa à regulação ou limitação de emissões como é reportado por Dlouhy e Natter na Bloomberg a 20/05/2019. Levy e Egan (2003) apontam que este fenómeno é provavelmente um reflexo da procura por manutenção de hegemonia não só económica, mas também cultural e em resposta à consolidação da ameaça climática no *mainstream* da discussão mediática e cultural. Apesar deste aparente recuo, um relatório recente da *Influence Map* (2019)⁴⁵ aponta que as 5 maiores companhias petrolíferas em bolsa gastaram mais de 1 milhar de milhão de dólares em desinformação sobre ciência climática, *branding* e lobby desde o Tratado de Paris.

Um eventual declínio da posição de algumas empresas nas indústrias carbónicas não significou a diminuição de pressão sobre a norma ambiental. O eventual vazio foi preenchido por forças conservadoras como a *Americans for Prosperity* gerida pelos irmãos David e Charles Koch, milionários conservadores cuja fortuna deriva primariamente de investimentos em combustíveis fósseis. Esta organização, fundada em 2004 e com fortes ligações ao *Tea Party*, tem trabalhado para controlar a narrativa do partido republicano, puxando as posições do partido para a direita recorrendo a meios tais como a mobilização efetiva de grupos de cidadãos com ideias fundamentalistas, promovendo a sua narrativa nos media, particularmente através da *Fox News*, controlando o fluxo de financiamento para campanhas e garantindo o afastamento de vozes dissonantes da sua agenda neoconservadora e libertária (Davenport and Lipton, 2017).

Analisando comparativamente as duas normas e a sua constituição noto que a norma anti-ambiental parece existir exclusivamente como uma tentativa de refutação da verdade científica, evitando a construção de políticas efetivas e impedindo a normalização da ação ambiental, ações com o objetivo exclusivo de maximização dos lucros das indústrias pró-carbónicas e ignorando a ameaça que o aquecimento global representa para as vidas das pessoas de todo o mundo, assim como para a economia global. A adesão do partido republicano a esta narrativa manifesta-se como extremamente preocupante no sentido em que este partido extremamente poderoso e influente ao focar-se em tentar

⁴⁵(Influence Map, 2019)

obscurecer a verdade científica prejudica a compressão do povo norte-americano sobre a situação grave do estado do planeta e dificuldades que se aproximam.

Em termos ideacionais, de um lado temos a defesa pelos direitos ambientais, proteção das gerações futuras e intervenção do Estado para garantir o bom funcionamento da sociedade, do outro temos defesa de individualismo, desregulação, valores de mercado e liberdade individual. O conflito entre este quadro de ideias marcou a política ambiental americana dos últimos 30 anos e atrasa hoje a integração dos EUA num regime de redução de emissões de CO₂ ameaçando todas as possibilidades do ambiente não sofrer danos que tornem as alterações climáticas irreversíveis.

Quadro de Política Externa Ambiental

Concluindo, apresento as principais dinâmicas para compreender a política externa ambiental norte-americana dividindo a apresentação conforme o esquema introduzido no primeiro capítulo.

Decisores Políticos

A política externa ambiental norte-americana é determinada pelo partido que controla os órgãos governativos. Historicamente, presidentes democratas favorecem políticas e acordos de ação ambiental enquanto presidentes republicanos rejeitam esses acordos e limitam a implementação de políticas de proteção ambiental. Esta é uma tendência que se tem vindo a aprofundar e se reflete atualmente na presidência de Trump com a saída do Acordo de Paris e a reorganização administrativa da *Environmental Protection Agency* limitando severamente a sua capacidade regulatória. A mesma polarização é vista no Congresso onde maiorias republicanas impedem qualquer política ambiental e um ambiente de falta de cooperação partidária que implica que mesmo com maioria democrata (inferior a 60%) haja uma paralisação legislativa utilizando a regra de *filibustering*. A inoperabilidade do sistema político no desenvolvimento de políticas ambientais leva a que alguns Estados, cidades e empresas cooperem para promover a transformação energética e aproximação das metas internacionais, no entanto o impacto gerado fica aquém do potencial americano. A falta de liderança americana, marcada nas questões ambientais por uma clara polarização política, tem levado ao atraso no desenvolvimento de regimes de proteção ambiental que permitam lidar eficazmente com a

ameaça climática. Tratando-se de um país como os EUA, esta incapacidade normativa torna-se um fator muito relevante no quadro mais alargado de medidas de controlo carbónico.

Contexto Interno

O público americano é diverso e diferentes grupos exibem diferentes opiniões sobre ação climática. À semelhança da sua classe política, o público norte-americano apresenta-se dividido na perceção e entendimento da ameaça climática. A divisão é geralmente determinada sobre linhas partidárias, sendo outros fatores importantes o nível de escolaridade, o contexto rural vs urbano, a idade e os meios noticiosos que seguem. A evolução da perceção sobre a ameaça climática tem-se mostrado lenta com momentos de maior aprovação e momentos de redução do apoio a políticas ambientais. No entanto o apoio à proteção ambiental entre 1989 e 2019 tem-se mantido positivo com registo de aumento nos últimos dois anos. A cobertura mediática sobre a ameaça variou significativamente ao longo dos anos, tendo nos últimos anos o *New York Times* representado uma parcela significativa do total de publicações. No espectro oposto, a *Fox News* pautou por apresentar alterações climáticas com ceticismo e apresentando a comunidade científica como dividida. As empresas norte-americanas têm progressivamente investido em energias renováveis e gás natural havendo uma diminuição do consumo de carvão. No entanto as indústrias carbónicas mantêm ainda um poder significativo na política dos EUA representando em média mais de 2% de todas as doações políticas. Além do mais, apesar de maior atenção dada a questões ambientais, como no contexto do *New York Times*, o progresso em termos de implementação tem sido limitado, independentemente do grupo partidário na liderança.

Contexto Externo

A compreensão sobre o perigo da ameaça climática na comunidade científica aumentou significativamente entre 1989 e 2019, a ação internacional sobre o problema nem tanto. Desde 1995 na primeira *Conference of Parties* que os governos mundiais se reúnem anualmente para discutir alterações climáticas e como limitar a ameaça que estas representam. Nem sempre tem sido possível atingir acordo com vários temas divisivos, nomeadamente obrigações Norte-Sul, escala de redução de emissões e a obrigatoriedade de participação. Os principais tratados são o UNFCCC que estabelece o protocolo para a cooperação ambiental, o Protocolo de Kyoto que reduz as emissões dos países

desenvolvidos e cria um mercado de créditos de carbono, e o Acordo de Paris onde todos os Estados se comprometem a limitar emissões de GHG a um aumento de temperatura “*well below 2°C*”. Recentemente, o movimento social *School Strike for Climate Action* iniciado pela adolescente norueguesa Greta Thunberg tem ganho enorme difusão mediática e replicação por todo o mundo com mais de 2000 eventos em 123 países, incluindo os EUA.

Conclusão

As alterações climáticas são hoje um dos mais importantes temas na agenda internacional. Durante os últimos 150 anos milhares de milhões de toneladas de gases de efeito estufa, especialmente CO₂, foram emitidos para a atmosfera. O aumento de concentração destes gases, particularmente nas últimas décadas, levou ao aumento da temperatura média da terra, atualmente em 0,87°C prevendo-se que as atuais emissões, se por magia suspendidas, subissem ainda a temperatura em algumas décimas. O resultado de economias movidas a combustíveis fósseis é a alteração radical dos sistemas naturais; desaparecimento das calotes polares, subida das águas do mar, acidificação dos oceanos, perda de biodiversidade, desflorestação em massa, desertificação, esgotamento de recursos hídricos, aumento de intensidade de fenómenos climáticos extremos tais como furacões, tornados, chuvas torrenciais, temperaturas extremas, significando aumento na propagação de doenças, fome e miséria para milhões de pessoas em todo o mundo, com maior intensidade para as comunidades mais vulneráveis. A continuação do cenário “*business as usual*” tornará os efeitos das alterações climática irreversíveis, seriamente danificando as condições de vida na Terra (IPCC, 2018).

Esta dissertação fez uma análise da política externa dos Estados Unidos da América, entre 1989 e 2019, com o objetivo de compreender porque têm os EUA uma postura retardatária face à ação ambiental e quais as raízes desse comportamento. Esta conclusão irá salientar a importância dos EUA na Sistema Internacional reforçando a relevância da investigação realizada para compreensão da política ambiental a nível mundial.

A classe política dos EUA apresenta uma forte polarização relativamente à importância de agir sobre as alterações climáticas. Esta polarização, partida em linhas partidárias, não se limita à classe política, espelhando-se na perceção sobre a temática à sociedade em geral e aos media (McCright and Dunlap, 2011). Como resultado, o público norte-americano tende a ser menos instruído sobre a ameaça climática, sendo também reticente a pôr esta ameaça no topo da lista de prioridades políticas (Ballew *et al.*, 2019). Frequentemente nos media a ameaça climática é apresentada como um fenómeno politizado e sem pleno consenso científico permitindo a propagação de incerteza sobre o

cenário (Boykoff and Boykoff, 2007). Os presidentes norte americanos representam a epítome da polarização crescente na política ambiental norte americana ao longo dos anos, tendo Obama e Trump concepções opostas sobre a importância de agir sobre alterações climáticas. Esta divergência tem um papel internacional direto, pois sendo os presidentes líderes máximos da diplomacia norte-americana, presidentes democratas, Clinton e Obama, têm-se apresentado favoráveis e até promotores de acordos ambientais globais, e presidentes republicanos, Bush e Trump, desfavoráveis a ação coletiva, retirando os EUA de tratados e acordos ambientais assinados pelos seus antecessores democratas (Bang *et al.*, 2012). No Congresso, contrapoder constitucional à presidência, repete-se um cenário semelhante, com a maioria dos democratas a defender algum tipo de política ambiental (ainda que com forte divisão interna sobre que política em exato) e a maioria dos republicanos rejeitando as propostas democratas e dando apoio à delapidação de regulações ambientais internas. Devido às regras do Congresso, a necessidade de aprovação nas duas Câmaras e *filibustering* no Senado, mesmo com maioria em ambas as Câmaras, menos de 60% de controlo do Senado pode implicar a impossibilidade de aprovar medidas, atrasando e dificultando severamente o processo legislativo (McCormick, 2012).

O fenómeno da polarização deriva de uma disputa normativa entre a necessidade de proteger o ambiente e a rejeição de qualquer intervenção na ação privada, especialmente sobre grandes corporações. Conforme discutido no capítulo anterior, na origem da polarização estão duas normas antagónicas sobre a realidade das alterações climáticas, a norma ambiental e a norma anti-ambiental. Estas duas normas representam compreensões diferentes sobre o fenómeno informadas por fontes diferentes.

A norma ambiental é informada pela discussão da comunidade científica nacional e internacional encabeçada pelo IPCC e considerada como prioritária na agenda internacional. Anualmente os Estados reúnem para discutir como devem lidar com a ameaça ambiental, sobre aconselhamento da comunidade científica, e desde 1990 o IPCC foi progressivamente subindo o nível de alerta com a elaboração de cinco *assessment reports* que confirmam a origem antropogénica das alterações climáticas e apontam para um ambiente muito diferente até ao final do século caso as emissões de gases de efeito estufa não sejam reduzidas.

A norma anti-ambiental tem origem na propaganda originalmente promovida por associações empresariais, tais como o *Global Climate Coalition*, e promovidas atualmente

por grupos conservadores. O principal motivo para o desenvolvimento desta norma foi o interesse destas companhias em evitar novas regulações ambientais e sobretudo não sofrer limitações de emissões de CO₂. Esta norma tem variações entre completo descrédito das alterações climáticas e da ciência que as estuda, à resignação de que o problema ambiental está fora de mãos humanas pelo que nada deve ser feito.

A polarização na política ambiental e o choque entre estas normas produzem, porém, efeitos que vão além da falta de entendimento entre democratas e republicanos. Incapacidade de atingir consensos implica a incapacidade de aprovar legislação comprometendo implementação de acordos internacionais, limitando a capacidade de atuar a nível nacional para limitar emissões de CO₂ e outros gases de efeito estufa, assim como outros poluentes perigosos. Isto significa que os EUA não têm um plano definido para lidar com a ameaça, mas linhas distintas, desalinhadas e pouco concretas, com as medidas aplicadas e fundos disponíveis, em constante mutação com base nas mudanças governativas na presidência ou Congresso. O efeito é sentido diretamente no meio ambiente e pelas populações circundantes a centros industriais em muitos casos, fazendo dos EUA um dos maiores poluidores do mundo - as emissões de CO₂ têm vindo a aumentar desde 1989 (apesar de alguns períodos de diminuição). Mais ainda, a divisão polarizada afeta também a compreensão que os seus cidadãos têm da ameaça que se aproxima e tornará as suas vidas mais complicadas. Por fenómenos analisados por Hamilton (2016), Brulle *et al.* (2012), e outros, a população norte-americana parece manter a confiança nas mensagens passadas pelos seus líderes e acreditar que o problema não será tão grave como alguns o apresentam, limitando a pressão que fazem sobre os seus governantes para garantir a sua segurança, diminuindo emissões.

Esta postura de falta de entendimento entre os partidos norte-americanos não afeta somente os EUA e os seus cidadãos, mas devido à importância dos EUA no sistema internacional, tem repercussões a nível mundial, limitando a implementação de um regime global de combate às alterações climáticas.

Os EUA são uma potência mundial cuja influência se estende por todo o mundo. São também a maior economia mundial e o maior contribuidor para o aquecimento global em agregado. Atualmente os EUA são o segundo maior emissor de CO₂ responsáveis por cerca de 25% das emissões anuais mundiais com apenas 4% da população mundial. O potencial dos EUA para moldar o sistema internacional é significativo sendo que vários

Estados veem os EUA como exemplo (Harris, 2016:4). Há três campos principais em que o potencial dos EUA é particularmente importante para o desenvolvimento de um regime climático internacional: ambiental, económico e normativo.

No campo ambiental, conforme apresentado acima, os EUA emitem cerca de 25% das emissões mundiais, são no entanto responsáveis por uma ainda maior parcela de emissões através da importações de produtos, cujas emissões são contabilizadas nos países de origem. São também dos países com maior taxa de emissão *per capita* com valores só comparáveis aos países produtores de petróleo do Golfo Pérsico (WorldBank, 2014). Uma redução de emissões dos EUA seria uma melhoria em relação ao atual cenário e outras medidas, como por exemplo uma *carbon tax* (em que existe um imposto extra em função das emissões de CO₂ produzidas na manufatura), seriam especialmente importantes pois fariam pressão sobre todas as indústrias no mercado norte-americano para reduzir emissões na produção industrial, a principal fonte de emissões a nível mundial (Weisbach and Metcalf, 2009).

No campo económico, os EUA são a maior potência económica mundial com um PIB avaliado em mais de 20 biliões de dólares (WorldBank, 2018). A economia norte-americana é também a mais dinâmica a nível mundial. Os EUA estão assim numa posição privilegiada para lidar com o esforço global de travar as alterações climáticas. O aumento de investimento dos EUA no desenvolvimento de tecnologias sustentáveis, tais como energias renováveis poderiam reduzir o custo de implementação desta tecnologia, aumentando a sua rentabilidade e utilização a nível mundial (Hussain *et al.*, 2017). Além do mais, a implementação de um regime global de proteção contra as alterações climáticas e o esforço para a descarbonização das economias mundiais implica custos significativos, que muitos países em desenvolvimento não têm condições para suportar, pelo que são necessárias contribuições de países mais ricos para ajudar a acelerar a preparação destes processos.

No campo normativo, porventura o mais importante, os EUA demonstraram no passado as suas qualificações, e certamente o poderiam fazer novamente. Além do mais, os EUA têm mantido as expectativas de redução de emissões reduzidas ao passo que outros Estados pedem reduções mais significativas que por vezes abandonam, acomodando-se à posição norte-americana (Harris, 2007). Diplomáticamente os EUA mantêm uma rede de aliados por todo o mundo, sobre os quais seria possível fazer pressão para adotarem

políticas mais sustentáveis. Um exemplo de como esse esforço poderia ter sucesso é a banição completa de CFCs em 1987 promovida pela administração de Ronald Reagan (Eckersley, 2012). Os EUA são também um país frequentemente utilizado como exemplo-modelo e cujos debates internos são espelhados nas discussões políticas internas de vários outros Estados, como a Austrália, o Brasil, o Reino Unido e outros (Harris, 2009). Além do mais, devido ao histórico de contribuição dos EUA para o agregado de emissões mundiais, é argumentável que muitos Estados entendam que os EUA têm responsabilidades especiais na tomada de iniciativa na redução de emissões e de avançar medidas para lidar com a ameaça climática, e que, eventualmente vendo essa iniciativa por parte dos EUA, estariam mais predispostos a agir.

Assim, conhecer a política climática dos EUA mostra-se central para compreender o funcionamento da política ambiental internacional. Esta dissertação inova na forma como analisa a política ambiental. Focando-se em particular num Estado, argumentavelmente indispensável na definição da agenda climática internacional, ao invés das conferências internacionais, explora as dinâmicas que constroem a ação política e identifica as normas que moldam a construção da percepção ambiental entre decisores políticos. Este conhecimento permite apontar com maior precisão as causas da postura retardatária dos EUA, respondendo à pergunta de partida, e indo mais além mostrando como esta identidade - o modo como se apresentam e como os outros os percebem, nomeadamente como retardatários ambientais - atrasa também a criação de um regime climático internacional, prejudicando as hipóteses do planeta de evitar cenários irreversíveis de alterações ambientais.

Eventuais expansões deste trabalho poderiam analisar mais aprofundadamente as ligações entre agentes pró e anti-ambientais aos decisores políticos, analisar mais detalhadamente como é o processo de formulação de estratégias para lidar com o ambiente ou comparar entre Estados procurando identificar se as mesmas dinâmicas identificadas nos EUA ocorrem noutros Estados.

Em conclusão, esta dissertação procurou identificar que fatores afetam a construção da política ambiental dos EUA, tendo analisado vários possíveis fatores e explorado diferentes campos. Conclui-se que a principal causa do atraso dos EUA em matéria ambiental é de natureza política, derivada da polarização partidária dos EUA e sendo um elemento central da mesma. A única forma de uma mudança sistémica ocorrer é com uma

mudança de postura do partido republicano em relação à temática. A manutenção de um regime ambiental global funcional (que garanta o envolvimento dos EUA) depende da derrota de Donald Trump nas eleições de 2020 à presidência dos Estados Unidos.

“Until you start focusing on what needs to be done rather than what is politically possible, there is no hope. We can’t solve a crisis without treating it as a crisis. We need to keep the fossil fuels in the ground, and we need to focus on equity. And if solutions within the system are so impossible to find, maybe we should change the system itself” (Greta Thunberg, COP-24)

Anexo 1

Table 20.1 History of USA's signature and ratification of major international environmental treaties: 1970–2010

Name of treaty	Date of signature	Date of ratification or acceptance
1. Convention on Wetlands of International Importance especially as Waterfowl Habitat (Ramsar) 1971	2 February 1971	18 December 1986
2. Treaty on the Prohibition of the Emplacement of Nuclear Weapons and other Weapons of Mass Destruction on the Sea-bed and Ocean Floor and in the Subsoil Thereof 1971	11 February 1971	18 May 1972
3. Convention on the International Trade in Endangered Species 1972	3 March 1973	14 January 1974
4. London Convention on Ocean Dumping 1972	29 December 1972	30 August 1975
5. United Nations Convention on the Law of the Sea 1972	Not signed	
6. World Heritage Convention 1972	16 November 1972	7 December 1973
7. Convention on the Conservation of Migratory Species of Wild Animals 1979	Not signed	
8. Geneva Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution 1979	13 November 1979	30 November 1981
9. Convention on the Conservation of Antarctic Marine Living Resources 1980	20 May 1980	2 February 1982
10. Protocol to the 1970 Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution on Long-Term Financing of the Co-operative Programme for Monitoring and Evaluation of the Long-Range Transmission of Air Pollutants in Europe 1984	28 September 1984	29 October 1984
11. Vienna Convention for the Protection of the Ozone Layer 1985	22 March 1985	27 August 1986
12. Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer 1987	16 September 1987	21 April 1988
13. Protocol to the 1970 Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution Concerning the Control of Emissions of Nitrogen Oxides or their Transboundary Fluxes 1988	1 November 1988	13 July 1989
14. Basel Convention on Control of the Transboundary Movement of Hazardous Waste and their Disposal 1989	22 March 1990	Not ratified
15. Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context 1991	26 February 1991	Not ratified
16. Protocol on Strategic Environmental Assessment to the Convention on Environmental Impact Assessment in a Transboundary Context 1991	Not signed	
17. Madrid Protocol on Environmental Protection to the Antarctic Treaty 1991	17 October 1991	1 November 1996

Table 20.1 (continued)

18. Protocol to the 1970 Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution concerning the Control of Emissions of Volatile Organic Compounds or their Transboundary Fluxes 1991	19 November 1991	Not ratified
19. United Nations Framework Convention on Climate Change 1992	12 July 1992	15 October 1992
20. Convention on Biological Diversity 1992	4 June 1993	Not ratified
21. United Nations Convention to Combat Desertification 1994	14 October 1994	17 November 2000
22. International Tropical Timber Agreement 1994 (replacing the 1983 Agreement)	27 December 1988	14 November 1996
23. Comprehensive Test Ban Treaty 1996	24 September 1996	Not ratified
24. Protocol to the 1972 London Convention on Ocean Dumping 1996	31 March 1998	Not ratified
25. Kyoto Protocol 1997	12 November 1998	Not ratified
26. Protocol to the 1979 Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution on Heavy Metals 1998	24 June 1998	10 January 2001
27. Protocol to the 1979 Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution on Persistent Organic Pollutants 1998	24 June 1998	22 November 2004
28. Rotterdam Convention on Pesticides and Industrial Chemicals 1998	11 September 1998	Not ratified
29. Protocol to the 1979 Convention on Long-Range Transboundary Air Pollution to abate Acidification, Eutrophication and Ground-level Ozone 1999	1 December 1999	22 November 2004
30. Cartagena Protocol on Biosafety 2000	Not signed	
31. Stockholm Convention on Persistent Organic Pollutants 2001	23 May 2001	Not ratified

Sources: United Nations Environment Program (2005a) and the United Nations Treaty Collection, available at <http://treaties.un.org/pages/ParticipationStatus.aspx>.

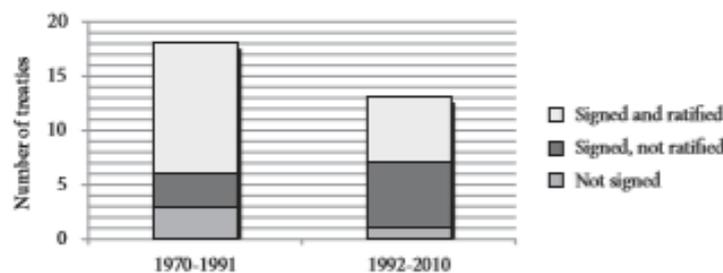


Fig. 20.1 International environmental treaties ratified by the USA, 1970-2010.

Bibliografia

- Adger, W.N., 2001. Scales of governance and environmental justice for adaptation and mitigation of climate change. *J. Int. Dev.* 13, 921–931. <https://doi.org/10.1002/jid.833>
- Agrawala, S., 1998. Context and Early Origins of the Intergovernmental Panel on Climate Change 16.
- Aronoff, K., 2018. From Obama to Trump, Climate Negotiations Are Being Run by the Same Crew of American Technocrats. *The Intercept*. URL <https://theintercept.com/2018/12/14/cop24-climate-change-talks-paris-agreement/> (accessed 5.17.19).
- Bailey, C.J., 2019. Assessing President Obama’s climate change record. *Environ. Polit.* 28, 847–865. <https://doi.org/10.1080/09644016.2018.1494967>
- Ballew, M.T., Leiserowitz, A., Roser-Renouf, C., Rosenthal, S.A., Kotcher, J.E., Marlon, J.R., Lyon, E., Goldberg, M.H., Maibach, E.W., 2019. Climate Change in the American Mind: Data, Tools, and Trends. *Environ. Sci. Policy Sustain. Dev.* 61, 4–18. <https://doi.org/10.1080/00139157.2019.1589300>
- Bang, G., Hovi, J., Skodvin, T., 2016. The Paris Agreement: Short-Term and Long-Term Effectiveness. *Polit. Gov.* 4, 209. <https://doi.org/10.17645/pag.v4i3.640>
- Bang, G., Hovi, J., Sprinz, D.F., 2012. US presidents and the failure to ratify multilateral environmental agreements. *Clim. Policy* 12, 755–763. <https://doi.org/10.1080/14693062.2012.699788>
- Barber, M., McCarty, N., 2013. Causes and Consequences of Polarization, in: *Negotiating Agreement in Politics*. American Political Science Association, Washington, pp. 19–53.
- Barkdull, J., Harris, P.G., 2002. Environmental Change and Foreign Policy: A Survey of Theory. *Glob. Environ. Polit.* 2, 63–91. <https://doi.org/10.1162/15263800260047835>
- Boykoff, M., Andrews, K., Nacu-Schmidt, A., 2019a. US Television Coverage of Climate Change or Global Warming, 2000-2019 - April 2019. *Media Clim. Change Obs. Data Sets*. <https://doi.org/10.25810/c862-0e81.13>
- Boykoff, M., Aoyagi, M., Benham, A., Daly, M., Doi, K., Fernández-Reyes, R., McAllister, L., McNatt, M., Nacu-Schmidt, A., Oonk, D., Pearman, O., Ytterstad, A., Simonson, A.H., 2019b. World Newspaper Coverage of Climate Change or Global Warming, 2004-2019 - May 2019. *Media Clim. Change Obs. Data Sets*. <https://doi.org/10.25810/4c3b-b819.14>
- Boykoff, M., Daly, M., McAllister, L., McNatt, M., Nacu-Schmidt, A., Oonk, D., Pearman, O., 2019c. United States Newspaper Coverage of Climate Change or Global Warming, 2000-2019 - January 2019. *Media Clim. Change Obs. Data Sets*. <https://doi.org/10.25810/jck1-hf50.10>
- Boykoff, M.T., 2008. Lost in translation? United States television news coverage of anthropogenic climate change, 1995–2004. *Clim. Change* 86, 1–11. <https://doi.org/10.1007/s10584-007-9299-3>

- Boykoff, M.T., Boykoff, J.M., 2004. Balance as bias: global warming and the US prestige press. *Glob. Environ. Change* 14, 125–136. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2003.10.001>
- Boykoff, M.T., Boykoff, J.M., 2007. Climate change and journalistic norms: A case-study of US mass-media coverage. *Geoforum* 38, 1190–1204. <https://doi.org/10.1016/j.geoforum.2007.01.008>
- Brewer, P.R., 2012. Polarisation in the USA: Climate Change, Party Politics, and Public Opinion in the Obama Era. *Eur. Polit. Sci.* 11, 7–17. <https://doi.org/10.1057/eps.2011.10>
- Brulle, R.J., Carmichael, J., Jenkins, J.C., 2012. Shifting public opinion on climate change: an empirical assessment of factors influencing concern over climate change in the U.S., 2002–2010. *Clim. Change* 114, 169–188. <https://doi.org/10.1007/s10584-012-0403-y>
- Burch, K., Denmark, R.A., 1997. *Constituting International Political Economy*. Lynne Rienner Publishers.
- Burchill, S., Linklater, A., Devetak, R., Donnelly, J., Paterson, M., Reus-Smit, C., True, J. (Eds.), 2005. *Theories of international relations*, 3rd ed. ed. Palgrave Macmillan, Houndmills, Basingstoke, Hampshire ; New York.
- Callaway, E., 2017. Oldest *Homo sapiens* fossil claim rewrites our species' history. *Nat. News*. <https://doi.org/10.1038/nature.2017.22114>
- Clinton, W., J., 1994. *Public Papers of the Presidents of the United States: William J. Clinton, 1993*. Best Books on.
- Cody, E.M., Stephens, J.C., Bagrow, J.P., Dodds, P.S., Danforth, C.M., 2017. Transitions in climate and energy discourse between Hurricanes Katrina and Sandy. *J. Environ. Stud. Sci.* 7, 87–101. <https://doi.org/10.1007/s13412-016-0391-8>
- Dalby, S., 2017. Anthropocene Formations: Environmental Security, Geopolitics and Disaster. *Theory Cult. Soc.* 34, 233–252. <https://doi.org/10.1177/0263276415598629>
- Davenport, C., Lipton, E., 2017. How G.O.P. Leaders Came to View Climate Change as Fake Science. *N. Y. Times*.
- Davenport, C., n.d. Nations Approve Landmark Climate Accord in Paris 6.
- Davison, N., 2019. The Anthropocene epoch: have we entered a new phase of planetary history? *The Guardian*.
- Deudney, D., Ikenberry, G.J., 1999. The Nature and Sources of Liberal International Order. *Rev. Int. Stud.* 25, 179–196.
- Donnelly, J., 2005. Realism, in: *Theories of International Relations*.
- Dowie, M., 1995. *Losing ground: American environmentalism at the close of the twentieth century*. MIT Press, Cambridge, Mass.
- Duncan, C., 2019. June was the hottest ever recorded on Earth [WWW Document]. *The Independent*. URL <https://www.independent.co.uk/news/world/june-hottest-month-ever-earth-2019-weather-heatwave-hot-a8984691.html> (accessed 7.31.19).

- Dunlap, R.E., Mccright, A.M., Mccright, A.M., 2010. Climate change denial: sources, actors and strategies [WWW Document]. Routledge Handb. Clim. Change Soc. <https://doi.org/10.4324/9780203876213-27>
- Dunlap, R.E., McCright, A.M., Yarosh, J.H., 2016. The Political Divide on Climate Change: Partisan Polarization Widens in the U.S. *Environ. Sci. Policy Sustain. Dev.* 58, 4–23. <https://doi.org/10.1080/00139157.2016.1208995>
- Dunne, T., Kurki, M., Smith, S. (Eds.), 2013. *International relations theories: discipline and diversity*, 3. ed. ed. Oxford Univ. Press, Oxford.
- Eckersley, R., 2012. Global environment, in: *US Foreign Policy*.
- Engel, K.H., 2009. Whither Subnational Climate Change Initiatives in the Wake of Federal Climate Legislation? *Publius J. Fed.* 39, 432–454. <https://doi.org/10.1093/publius/pjp008>
- Feldman, L., Maibach, E.W., Roser-Renouf, C., Leiserowitz, A., 2012. Climate on Cable: The Nature and Impact of Global Warming Coverage on Fox News, CNN, and MSNBC. *Int. J. Press.* 17, 3–31. <https://doi.org/10.1177/1940161211425410>
- Freire, M.R., 2011. *Política externa: as relações internacionais em mudança*. Imprensa da Universidade de Coimbra. <https://doi.org/10.14195/978-989-26-0086-4>
- Friedman, L., 2019. In a Switch, Some Republicans Start Citing Climate Change as Driving Their Policies. *N. Y. Times*.
- Gelbspan, R., 2004. *Boiling point: how politicians, big oil and coal, journalists, and activists are fueling the climate crisis--and what we can do to avert disaster*, 1st ed. ed. Basic Books, New York.
- Global Strategy Group, on behalf of Navigator Research, 2019. *Navigator Special Release: Stepping Inside the FoxHole – The Media Echo-Chamber of Fox News*.
- Gustavsson, J., 1999. How Should We Study Foreign Policy Change? *Coop. Confl.* 34, 73–95. <https://doi.org/10.1177/00108369921961780>
- Haas, P., 2004. When does power listen to truth? A constructivist approach to the policy process. *J. Eur. Public Policy* 11, 569–592. <https://doi.org/10.1080/1350176042000248034>
- Haas, P., 2015. *Epistemic Communities, Constructivism, and International Environmental Politics*, 1st ed. Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315717906>
- Hagan, J.D., Everts, P.P., Fukui, H., Stempel, J.D., 2001. Foreign Policy by Coalition: Deadlock, Compromise, and Anarchy. *Int. Stud. Rev.* 3, 169–216.
- Hamilton, L.C., 2016. Public Awareness of the Scientific Consensus on Climate. *SAGE Open* 6, 215824401667629. <https://doi.org/10.1177/2158244016676296>
- Harris, P., 2007. *Europe and Global Climate Change*. Edward Elgar Publishing. <https://doi.org/10.4337/9781847204264>
- Harris, P.G., 2009. *Climate Change and Foreign Policy: Case Studies from East to West*. Routledge.
- Harris, P.G., 2016. *Climate Change and American Foreign Policy*. Springer.

- Hasen, R.L., 2007. The Untimely Death of Bush V. Gore. *Stanford Law Rev.* 60, 45.
- Hoffman, A.J., 2001. *From Heresy to Dogma: An Institutional History of Corporate Environmentalism*. Stanford University Press.
- Hovi, J., Sprinz, D.F., Bang, G., 2012. Why the United States did not become a party to the Kyoto Protocol: German, Norwegian, and US perspectives. *Eur. J. Int. Relat.* 18, 129–150. <https://doi.org/10.1177/1354066110380964>
- Howden, D., Lean, G., 2007. Bali Conference: World unity forces US to back climate deal [WWW Document]. *The Independent*. URL <http://www.independent.co.uk/environment/climate-change/bali-conference-world-unity-forces-us-to-back-climate-deal-765583.html> (accessed 7.31.19).
- Hudson, V.M., Vore, C.S., 1995. Foreign Policy Analysis Yesterday, Today, and Tomorrow. *Mershon Int. Stud. Rev.* 39, 209. <https://doi.org/10.2307/222751>
- Hussain, A., Arif, S.M., Aslam, M., 2017. Emerging renewable and sustainable energy technologies: State of the art. *Renew. Sustain. Energy Rev.* 71, 12–28. <https://doi.org/10.1016/j.rser.2016.12.033>
- Ikenberry, G.J., Lake, D.A., Mastanduno, M., 1988. Introduction: approaches to explaining American foreign economic policy. *Int. Organ.* 42, 1–14. <https://doi.org/10.1017/S0020818300007116>
- Influence Map, 2019. Big Oil’s Real Agenda on Climate Change [WWW Document]. URL <https://influencemap.org/report/How-Big-Oil-Continues-to-Oppose-the-Paris-Agreement-38212275958aa21196dae3b76220bddc> (accessed 7.31.19).
- IPCC, 2018. Summary for Policymakers — Global Warming of 1.5 °C. URL <https://www.ipcc.ch/sr15/chapter/summary-for-policy-makers/> (accessed 7.15.19).
- Irfan, U., 2019. How 2020 Democrats plan to fight climate change [WWW Document]. *Vox*. URL <https://www.vox.com/2019/6/25/18715447/green-new-deal-climate-change-first-democrat-debate> (accessed 7.31.19).
- Jhaveri, N.J., 2004. Petroimperialism: US Oil Interests and the Iraq War. *Antipode* 36, 2–11. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8330.2004.00378.x>
- Jotzo, F., Depledge, J., Winkler, H., 2018. US and international climate policy under President Trump. *Clim. Policy* 18, 813–817. <https://doi.org/10.1080/14693062.2018.1490051>
- Katzenstein (1993), G. and J.P.J., 2008. Coping with terrorism: norms and internal security in Germany and Japan [WWW Document]. *Rethink. Jpn. Secur.* <https://doi.org/10.4324/9780203928745-16>
- Katzenstein, P., 1996. *The Culture Of National Security: Norms And Identity In World Politics*. Books Alumni.
- Kay, K., 2001. Analysis: Oil and the Bush cabinet. URL <http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/1138009.stm>.
- Kraft, M.E., Vig, N.J., 1984. Environmental Policy in the Reagan Presidency. *Polit. Sci. Q.* 99, 415. <https://doi.org/10.2307/2149941>

- Kratochwil, F.V., 1991. *Rules, Norms, and Decisions: On the Conditions of Practical and Legal Reasoning in International Relations and Domestic Affairs*. Cambridge University Press.
- Lee, T.M., Markowitz, E.M., Howe, P.D., Ko, C.-Y., Leiserowitz, A.A., 2015. Predictors of public climate change awareness and risk perception around the world. *Nat. Clim. Change* 5, 1014–1020. <https://doi.org/10.1038/nclimate2728>
- Leggett, J., 2006. Carbon wars. *The Guardian*.
- Leiserowitz, A.A., 2005. American Risk Perceptions: Is Climate Change Dangerous?: American Risk Perceptions. *Risk Anal.* 25, 1433–1442. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6261.2005.00690.x>
- Levy, D.L., Egan, D., 1999. Conflict and Accommodation in International Environmental Regimes: A Neo-Gramscian Analysis of the Climate Change Negotiations. Presented at the Critical Management Studies Conference, Manchester, pp. 1–31.
- Levy, D.L., Egan, D., 2003. A Neo-Gramscian Approach to Corporate Political Strategy: Conflict and Accommodation in the Climate Change Negotiations*. *J. Manag. Stud.* 40, 803–829. <https://doi.org/10.1111/1467-6486.00361>
- Lindsay, J.M., 2011. George W. Bush, Barack Obama and the future of US global leadership. *Int. Aff.* 87, 765–779. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2346.2011.01003.x>
- Maibach, E.W., Leiserowitz, A., Roser-Renouf, C., Hmielowski, J., 2012. Extreme Weather, Climate & Preparedness in the American Mind. *Yale Proj. Clim. Change Cent. Clim. Change Commun.* <https://doi.org/10.13140/rg.2.2.26022.52809>
- Malo, S., 2019. U.S. Pentagon emits more greenhouse gases than Portugal, study finds. *Reuters*.
- March, J.G., Olsen, J.P., 1998. The Institutional Dynamics of International Political Orders. *Int. Organ.* 52, 943–969. <https://doi.org/10.1162/002081898550699>
- Matthew, R., Barnett, J., O'Brien, K.L., Bryan, M. (Eds.), 2011. *Global Environmental Change and Human Security - Edited by Richard A. Matthew, Jon Barnett, Bryan McDonald, and Karen L. O'Brien: Book Reviews*. *Rev. Policy Res.* 28, 546–548. https://doi.org/10.1111/j.1541-1338.2011.00522_4.x
- McAdam, D., 2017. Social Movement Theory and the Prospects for Climate Change Activism in the United States. *Annu. Rev. Polit. Sci.* 20, 189–208. <https://doi.org/10.1146/annurev-polisci-052615-025801>
- McCormick, J.M. (Ed.), 2012. *The domestic sources of American foreign policy: insights and evidence*, Sixth edition. ed. Rowman & Littlefield Publishers, Inc, Lanham, Maryland.
- McCright, A.M., Dunlap, R.E., 2003. Defeating Kyoto: The Conservative Movement's Impact on U.S. Climate Change Policy. *Soc. Probl.* 50, 348–373. <https://doi.org/10.1525/sp.2003.50.3.348>
- McCright, A.M., Dunlap, R.E., 2011. The Politicization of Climate Change and Polarization in the American Public's Views of Global Warming, 2001–2010. *Sociol. Q.* 52, 155–194. <https://doi.org/10.1111/j.1533-8525.2011.01198.x>
- McGlinchey, S., Walters, R., Scheinpflug, C., Open Textbook Library, 2017. *International relations theory*.

- Meyer, A.G., 2019. Elite Influence on Climate Change Skepticism: Evidence from Close Gubernatorial Elections. *J. Assoc. Environ. Resour. Econ.* 6, 783–822. <https://doi.org/10.1086/703744>
- Mintz, A., DeRouen Jr, K., 2010. *Understanding Foreign Policy Decision Making* 224.
- Neack, L., 2008. *The New Foreign Policy: Power Seeking in a Globalized Era*. Rowman & Littlefield Publishers.
- Nie, M.A., 1997. “It’s the Environment, Stupid!” Clinton and the Environment. *Pres. Stud. Q.* 27, 39–51.
- Obama, B., 2013. Remarks by the President on Climate Change [WWW Document]. whitehouse.gov. URL <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2013/06/25/remarks-president-climate-change> (accessed 7.31.19).
- Obama, B., 2014. Remarks by the President at U.N. Climate Change Summit [WWW Document]. whitehouse.gov. URL <https://obamawhitehouse.archives.gov/the-press-office/2014/09/23/remarks-president-un-climate-change-summit> (accessed 7.31.19).
- Onuf, N., Klink, F.F., 1989. Anarchy, Authority, Rule. *Int. Stud. Q.* 33, 149–173. <https://doi.org/10.2307/2600535>
- Oreskes, N., Conway, E.M., 2008. *How Climate Science Became a Victim of the Cold War*. Stanf. Univ. Press 61.
- Parker, C.F., Karlsson, C., 2018. The UN climate change negotiations and the role of the United States: assessing American leadership from Copenhagen to Paris. *Environ. Polit.* 27, 519–540. <https://doi.org/10.1080/09644016.2018.1442388>
- Petsonk, C.A., 1990. The Role of the United Nations Environment Programme (UNEP) in the Development of International Environmental Law 5, 42.
- Pettenger, M.E. (Ed.), 2007. *The social construction of climate change: power, knowledge, norms, discourses, Global environmental governance*. Ashgate, Aldershot, Hampshire, England ; Burlington, VT.
- Popovich, N., Albeck-Ripka, L., Pierre-Louis, K., 2019. 83 Environmental Rules Being Rolled Back Under Trump. *N. Y. Times*.
- Potter, S., 2019. 2018 Fourth Warmest Year in Continued Warming Trend, According to NASA [WWW Document]. NASA. URL <http://www.nasa.gov/press-release/2018-fourth-warmest-year-in-continued-warming-trend-according-to-nasa-noaa> (accessed 7.31.19).
- Reinhart, C., Rogoff, K., 2008. Is The 2007 U.S. Sub-Prime Financial Crisis So Different? An International Historical Comparison. *Work. Pap.* 13761 1–15.
- Reus-Smit, C., 2005. *Constructivism*, in: *International Relations Theory*. Palgrave Macmillan, Houndmills, Basingstoke, Hampshire ; New York.
- Rosenau, J.N., 1966. *The study of world politics*. Routledge, London ; New York.
- Rubenzler, T., 2017. *Today’s Foreign Policy Issues: Democrats and Republicans*. ABC-CLIO.

- Ruggie, J.G., 1982. International Regimes, Transactions, and Change: Embedded Liberalism in the Postwar Economic Order. *Int. Organ.* 36, 379–415.
- Ruggie, J.G., 1998. What Makes the World Hang Together? Neo-utilitarianism and the Social Constructivist Challenge. *Int. Organ.* 52, 855–885.
<https://doi.org/10.1162/002081898550770>
- Schneider, K., 1991. *The Nation; The Environmental Impact of President Bush*. N. Y. Times.
- Skjærseth, J.B., Skodvin, T., 2018. Climate change and the oil industry: Common problem, varying strategies.
- Snyder, R.C., Bruck, H.W., Sapin, B.M., Hudson, V.M., Chollet, D.H., Goldgeier, J.M., Snyder, R.C., 2002. *Foreign policy decision-making revisited*. Palgrave Macmillan, New York.
- Sprout, H.H., Sprout, M., 2015. *Ecological Perspective on Human Affairs*. Princeton University Press.
- Stern, N., 2006. What is the Economics of Climate Change? 7, 10.
- Sussman, G., 2004. The USA and Global Environmental Policy: Domestic Constraints on Effective Leadership. *Int. Polit. Sci. Rev. Rev. Int. Sci. Polit.* 25, 349–369.
- The Economist, 2016. America’s electoral college and the popular vote, 2016. URL <https://www.economist.com/graphic-detail/2016/12/28/americas-electoral-college-and-the-popular-vote>.
- Trump, D., 2017. Statement by President Trump on the Paris Climate Accord [WWW Document]. White House. URL <https://www.whitehouse.gov/briefings-statements/statement-president-trump-paris-climate-accord/> (accessed 7.31.19).
- UNFCCC, 2010. Report of the Conference of the Parties on its fifteenth session, held in Copenhagen from 7 to 19 December 2009 Addendum Part Two: Action taken by the Conference of the Parties at its fifteenth session CONTENTS Decisions adopted by the Conference of the Parties (No. FCCC/CP/2009/11/Add.1). UNFCCC, Copenhagen.
- UNFCCC, 2016. Report of the Conference of the Parties on its twenty-first session, held in Paris from 30 November to 11 December 2015. Addendum. Part two: Action taken by the Conference of the Parties at its twenty-first session. 36.
- UNHCR, U.N.H.C. for R., n.d. Climate change and disaster displacement [WWW Document]. UNHCR. URL <https://www.unhcr.org/climate-change-and-disasters.html> (accessed 7.31.19).
- USHoR, n.d. Party Divisions of the House of Representatives, 1789 to Present | US House of Representatives: History, Art & Archives [WWW Document]. URL <https://history.house.gov/Institution/Party-Divisions/Party-Divisions/> (accessed 7.31.19).
- USMC, 2015. U.S. Mayors Report on a Decade of Global Climate Leadership Selected Mayor Profiles.
- Venesson, P., 2008. Approaches and Methodologies in the Social Sciences: A Pluralist Perspective 383.

- Weisbach, D.A., Metcalf, G.E., 2009. The Design of a Carbon Tax. SSRN Electron. J. <https://doi.org/10.2139/ssrn.1327260>
- Wendt, A., 1991. Bridging the theory/meta-theory gap in international relations. *Rev. Int. Stud.* 17, 383–392. <https://doi.org/10.1017/S0260210500112070>
- Wendt, A., 1995. Constructing International Politics. *Int. Secur.* 20, 71–81. <https://doi.org/10.2307/2539217>
- Wendt, A.W.R., 1992. Anarchy is what States Make of it: The Social Construction of Power Politics. *Int. Organ.* 46, 391–425.
- Wike, R., Stokes, B., Silver, L., 2018. America’s international image continues to suffer. Pew Res. Cent. Glob. Attitudes Proj. URL <https://www.pewresearch.org/global/2018/10/01/americas-international-image-continues-to-suffer/> (accessed 6.18.19).
- World Bank, n.d. World Bank Open Data [WWW Document]. URL <https://data.worldbank.org/> (accessed 7.31.19).
- Zaller, J.R., 1992. *The Nature and Origins of Mass Opinion*. Cambridge University Press, Cambridge. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511818691>