

Governança climática, atores subnacionais e o futuro da cooperação ambiental global: o caso da U.S. Climate Alliance

Climate governance, subnational actors, and the future of global environmental cooperation: the case of the U.S. Climate Alliance

Emanuel Assis Aleixo de Franco¹

Resumo

A pesquisa se propõe a analisar o papel de atores subnacionais na governança climática internacional, tendo como ponto de partida a observação da transição de um modelo de governança hierárquico e baseado no papel central dos Estados nacionais, para um modelo mais horizontal e heterogêneo, com novos atores e agendas mais capilarizadas. A pergunta central é: essa transição representa um avanço para os objetivos de desenvolvimento sustentável do século XXI? Para respondê-la, foram utilizados estudos de governança pautados na abordagem pluralista apresentada por Hari M. Osofsky e no conceito de “ação ‘glocal’” desenvolvido por Gupta, Leeuw e Moel. Também foi utilizado um estudo de caso, sendo esse a atuação da U.S. Climate Alliance (USCA) entre 2017 e 2020. Nesse sentido, a governança climática multinível surge, ao mesmo tempo, como uma forma de lidar com a crescente complexidade do regime ambiental global e seus múltiplos atores, e como uma chance de transformar as relações de poder e os modos de cooperação diante dos desafios impostos pela crise climática. Como metodologia, optou-se pela revisão bibliográfica e documental, com base no método de revisão sistemática.

Palavras-chave: Governança climática; Atores subnacionais; Ação “glocal”; U.S. Climate Alliance.

Abstract

This research aims to analyze the role of subnational actors in international climate governance, starting from the observation of a transition from a hierarchical model centered on nation-states to a more horizontal and heterogeneous framework, involving new actors and more decentralized agendas. The central question is: does this transition represent progress toward the sustainable development goals of the 21st century? To address this, the study draws on governance theories based on the pluralist approach presented by Hari M. Osofsky and the concept of “glocal action” developed by Gupta, Leeuw and Moel. A case study was also conducted, focusing on the actions of the U.S. Climate Alliance (USCA) between 2017 and 2020. In this context, multilevel climate governance emerges both as a response to the increasing complexity of the global environmental regime and its diverse actors, and as an opportunity to reshape power dynamics and cooperation in the face of the climate crisis. Methodologically, the research employs bibliographic and document review, following a systematic review approach.

Keywords: Climate governance; Subnational actors; “Glocal” action; U.S. Climate Alliance.

¹ Doutorando em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas (Unesp - Unicamp - PUC-SP), São Paulo, São Paulo, Brasil. Membro do Núcleo de Estudos e Análises Internacionais do Instituto de Políticas Públicas e Relações Internacionais da Universidade Estadual Paulista “Júlio de Mesquita Filho” (NEAI/IPPRI/Unesp), São Paulo, São Paulo, Brasil. ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-5675-4782>. E-mail: emanuel.assis@unesp.br

Introdução

Entre o final do século XX e o início do XXI, com o fenômeno da globalização, a comunidade internacional observou uma expansão da influência de novos atores públicos e privados na formulação de agendas e tomadas de decisões dentro da governança global, antes caracterizada pelo protagonismo hegemônico de Estados nacionais, e que agora observa uma transição onde estados subnacionais, cidades, empresas e organizações da sociedade civil dividem um espaço heterogêneo e cada vez mais aberto às novas demandas políticas e estruturas de poder no sistema internacional. A presença desses novos atores nos espaços decisórios da governança global é percebida com maior frequência em Estados federalistas, como Estados Unidos, Brasil e Canadá, onde a própria estrutura de organização desses países permite com que a política subnacional se desenvolva com maior legitimidade e capacidade.

No que diz respeito à agenda ambiental, novas formas de governança foram surgindo entre os atores tradicionais (Estados nacionais) e os novos atores (governos estaduais e municipais, empresas, organizações não governamentais, etc.) para alcançar os objetivos de desenvolvimento sustentável difundidos nas últimas décadas. Nessa conjuntura, a governança multinível e a paradiplomacia² ambiental se apresentam como práticas de intersecção entre as capacidades desses vários atores, no compromisso de gerar resultados políticos efetivos no combate às mudanças climáticas. Desse modo, o presente artigo tem como objetivo entender o papel dessa intersecção no desenvolvimento e na aplicação de políticas climáticas baseadas em compromissos internacionais, utilizando como estudo de caso a atuação da U.S. Climate Alliance (USCA) entre 2017 e 2020, durante o governo de Donald Trump. A USCA é uma coalizão de estados nos Estados Unidos fundada em 2017 com o objetivo

de alcançar as metas do Acordo de Paris em nível subnacional. A pergunta central desta pesquisa é: a transição do modelo de governança climática internacional tradicional, hierárquico e baseado no papel central dos Estados nacionais, para um modelo mais horizontal e heterogêneo, com novos atores e agendas mais capilarizadas, representa um avanço para os objetivos de desenvolvimento sustentável do século XXI?

Uma vez que o engajamento de atores subnacionais nas agendas internacionais se configura como uma expansão do universo das Relações Internacionais, mas ao mesmo tempo esse fenômeno não foi devidamente absorvido pelas teorias *mainstream* desse campo (Lopes, 2019), a presente investigação se coloca como uma contribuição para os estudos sobre paradiplomacia e meio ambiente nesse espaço ainda pouco explorado em comparação às demais agendas de pesquisa.

Para a construção deste artigo, foi utilizada uma abordagem metodológica de caráter qualitativo, baseada em revisão bibliográfica e análise documental. A revisão bibliográfica foi feita através de fontes acadêmicas como artigos científicos, livros e dissertações relevantes na área de estudos ambientais, governança climática, paradiplomacia, e estudos sobre política ambiental subnacional nos Estados Unidos. Para a identificação de trabalhos relevantes, foi empregado o uso de palavras-chave como instrumento de pesquisa, com base no método de revisão sistemática (Pereira; Galvão, 2014).

O método analítico escolhido, o estudo de caso, é uma investigação empírica que examina um fenômeno contemporâneo em seu contexto real, sendo amplamente utilizado em disciplinas das Ciências Sociais e das Ciências Sociais Aplicadas. É especialmente apropriado para eventos contemporâneos nos quais o pesquisador não pode controlar os comportamentos relevantes (Gerring, 2019). Os documentos selecionados para esta análise estão disponíveis no *site* oficial da U.S. Climate Alliance

² A atuação internacional direta de atores subnacionais, como estados federados, regiões, municípios e comunidades urbanas, manifestada por meio de iniciativas que podem apoiar, complementar, confrontar, ajustar ou até replicar a diplomacia conduzida pelos Estados nacionais (Soldatos, 1990).

(<https://usclimatealliance.org/>), onde se concentram os relatórios anuais, planos estratégicos e demais arquivos oficiais.

Os novos atores na governança climática internacional: diálogos a partir das grandes conferências

Lago (2006) pontua que, inicialmente, a agenda ambiental internacional era restrita às suas complexidades técnicas e científicas, isolada em si mesma. No entanto, ao longo do tempo, esse tópico ganhou uma dimensão muito mais abrangente, impactando de forma significativa os domínios político, econômico e social do sistema internacional, favorecendo a criação de regimes³ mais complexos. Essa ampliação ocorreu principalmente devido à maneira como o assunto foi abordado em nível global, com três eventos-chave marcando essa trajetória: a Conferência de Estocolmo, em 1972, a Conferência do Rio de Janeiro, em 1992, e a Conferência das Partes em Paris, em 2015. Além disso, vale mencionar a assinatura do Protocolo de Quioto, em 1997.

Muito se fala sobre o papel dos Estados nacionais na construção e participação das grandes conferências ambientais citadas, se enraizando uma ideia de governança climática que se estruture a partir do “Global ⇌ Nacional”, fechada a outros níveis de coordenação. De fato, os Estados nacionais, principalmente os centrais na política internacional, tiveram um papel mais do que relevante nesses espaços e na manutenção das agendas que moldaram o regime ambiental internacional, mas é importante destacar também a participação de atores subnacionais nesse âmbito, uma vez que tiveram papéis tão relevantes quanto, se destacando em anos mais recentes, no final do século XX e início do XXI, com a globalização. Assim, entender o processo de inclusão desses novos atores a partir dessas grandes conferências facilita a compreensão da legitimidade adquirida por esses agentes nos

últimos anos para coparticipar das negociações e decisões políticas internacionais.

A discussão multilateral sobre os caminhos para um modelo de desenvolvimento que estivesse em harmonia com a preservação do meio ambiente internacional se inicia na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, na cidade de Estocolmo, Suécia (por isso o nome popular “Conferência de Estocolmo”), em 1972. A conferência reuniu representações de 113 Estados, na época a maior conferência internacional da história da Organização das Nações Unidas (ONU) até então e a primeira realizada pela Organização unicamente para debater questões relacionadas ao meio ambiente humano (Le Prestre, 2000; Pinha, 2023; Ribeiro, 2021).

Embora possamos observar muitos avanços na governança climática internacional desde 1972, boa parte das questões levantadas e discutidas em Estocolmo ainda impactam as relações entre os atores internacionais na temática ambiental. Além disso, as tendências que começaram a se delinear naquele momento apenas se consolidaram ao longo do tempo. Entre as conquistas da Conferência de Estocolmo, podemos citar o reconhecimento por parte dos Estados da problemática ambiental e a necessidade de se pensar soluções; a ampliação do conceito de “meio ambiente” para além do puramente científico, integrando homem e natureza (meio ambiente humano); a aprovação da Declaração de Estocolmo, que agrupava um conjunto de 26 princípios orientadores nas ações de proteção ambiental dos Estados; e a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), que coordena as ações das Nações Unidas nessa agenda até hoje (Le Prestre, 2000; Ribeiro, 2021).

Pinha (2023) destaca que o processo iniciado em Estocolmo focou nos Estados nacionais como atores centrais da governança climática internacional. No entanto, o documento final da conferência já reconhecia, ainda que de forma inicial e subordinada aos Estados nacionais, a relevância da

³ “Os regimes internacionais são definidos como princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisões de determinada área das relações internacionais em torno dos quais convergem as expectativas dos atores” (Krasner, 2012, p. 93)

participação de outros atores, como cidadãos, comunidades, empresas, instituições e governos locais, na construção de políticas de proteção do meio ambiente humano. No Capítulo I da Declaração de Estocolmo, o 7º parágrafo enfatizou que caberia principalmente aos governos locais e nacionais a responsabilidade pelas políticas e ações ambientais de grande escala em seus territórios. Além disso, a Conferência contou com a participação de mais de 500 organizações não governamentais (ONGs), ampliando o debate.

Esses avanços abriram portas para novos debates, que de alguma maneira se encontraram em 1987, com o *Relatório Brundtland*, que definiu o conceito mais famoso de desenvolvimento sustentável⁴ e delegou uma série de funções para os atores subnacionais (principalmente para os governos locais) na busca por esse novo modelo de desenvolvimento, e mais tarde, em 1992, através da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), realizada no Rio de Janeiro, mais conhecida como Rio-92, Eco-92 ou Cúpula da Terra.

A Rio-92 reuniu delegações de 178 países e 103 chefes de Estado para debater os novos desafios na proteção ao meio ambiente global. O objetivo principal da conferência era traçar metas e táticas de ação para perseguir o desenvolvimento sustentável definido pelo *Relatório Brundtland* em 1987. Foi a partir desse relatório, do impacto produzido por Estocolmo na comunidade internacional, da emergência de um movimento ambientalista organizado entre os anos 1970 e 1980, dos problemas ambientais em escala mundial cada vez mais graves, da cobertura midiática desses eventos climáticos e da busca por consensos no impasse Norte-Sul que, em 1989, através da Resolução 44/228, que a Assembleia Geral da ONU convocou os Estados-membros para uma CNUMAD em 1992, no Rio de Janeiro (Le Prestre, 2000; Ribeiro, 2021).

Embora os atores não estatais também tenham tido uma presença limitada na conferência

Rio-92, continuando fora das negociações formais, a conferência representou um avanço na inclusão do nível subnacional na estratégia ambiental global, dando mais voz aos mesmos. A *Agenda 21*, um guia não vinculante para decisões e ações para uma entrada sustentável ao século XXI, — e um dos principais acordos do evento — destacou o papel essencial dos governos locais e outros atores não estatais nessa entrada. O documento reservou a Seção III para os “grandes grupos”, que incluíam mulheres, jovens, povos indígenas, ONGs, trabalhadores, empresas, cientistas, agricultores e, em especial, autoridades locais, evidenciando o esforço conjunto de diversos setores da sociedade civil e dos governos estaduais/provincianos e municipais ao lado dos Estados nacionais na busca por políticas sustentáveis e integradas (Le Prestre, 2000; Pinha, 2023).

Paralelamente à Conferência do Rio, o Fórum Global 92 reuniu quase 2 mil ONGs para discutir sustentabilidade e os meios necessários para persegui-la. A Cúpula da Terra uniu nações em acordos ambientais, mas também destacou o crescente papel de atores não estatais, que, forçando os Estados a dividirem a cidade do Rio de Janeiro no período oficial da conferência, passaram a pressionar por maior espaço nos debates (Pinha, 2023).

Em um contexto geral, a Rio-92 teve impactos a longo prazo na governança climática internacional. A Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC), assinada naquele espaço, visava a redução de gases de efeito estufa (GEE) pelos Estados vinculantes, embora sem metas ou planos definidos, prevendo protocolos em encontros regulares, as chamadas Conferências das Partes (COP). Esses encontros, iniciados em 1995, resultaram na assinatura do Protocolo de Quioto, em 1997, que estipulava uma redução de 5,2% nas emissões de GEE entre 2008 e 2012. Ratificado em 2005 após apoio da Rússia, Quioto enfrentou atrasos devido a não ratificação dos EUA, mas foi o maior acordo ambiental até o Acordo de

⁴ “Sustainable development is development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs” (WCED, 1987, p. 41)

Paris, em 2015 (Le Prestre, 2000; Ribeiro, 2021), e, apesar de não dar o destaque devido aos atores não estatais, Maluf Filho (2012) aponta que os governos subnacionais desempenharam um importante papel nesse acordo, ao contribuírem para o alcance das metas de emissões, atuando em articulação com os governos nacionais estabelecendo marcos regulatórios e implementando as políticas públicas de sustentabilidade.

Após o fim do Protocolo de Quioto, no final de 2012, uma série de conferências buscou articular um novo acordo que o substituísse, como é o caso da COP 18, em Doha (2012), que sem sucesso em firmar novos compromissos, estendeu os compromissos de Quioto até 2020, com a Emenda de Doha (United Nations, 2012). Porém, a 21ª Conferência das Partes em Paris (Conferência de Paris), em 2015, logrou sucesso em avançar com o que pode ser considerado o maior acordo climático da história, desde que a temática ambiental ganhou relevância internacional em 1972: o Acordo de Paris.

Assinado por mais de 190 países em dezembro de 2015, o Acordo de Paris tinha como objetivo articular esforços entre as partes “para manter o aumento da temperatura média global bem abaixo de 2 °C em relação aos níveis pré-industriais e envolver esforços para limitar esse aumento a 1,5 °C acima dos níveis pré-industriais, reconhecendo que isso reduziria significativamente os riscos e os impactos das mudanças climáticas⁵” (United Nations, 2015, p. 3, tradução nossa) e se configurou como um grande passo para unir o mundo no combate às mudanças climáticas (Rinfret; Pautz, 2019).

A Conferência de Paris destacou tanto a diplomacia estatal quanto o papel fortalecido da paradiplomacia entre os atores não estatais como ferramentas necessárias na busca pelo desenvolvimento sustentável e combate ao aquecimento global. Nesse evento marcante para o multilateralismo ambiental, autoridades locais não apenas participaram ativamente da programação oficial e de diversos

eventos paralelos, mas também se adiantaram aos governos nacionais ao anunciar medidas subnacionais concretas para reduzir emissões de gases de efeito estufa e controlar o aumento da temperatura global (Pinha, 2023).

Além de integrarem as atividades paralelas, os governos locais tiveram presença significativa na programação oficial da COP 21 e foram mencionados no documento final do encontro. O Acordo de Paris reconheceu a relevância dos atores não estatais no enfrentamento da crise climática e na promoção de um futuro sustentável e de baixo carbono. O texto destacou formalmente o papel desses agentes, convidando-os a se engajarem na ação coletiva proposta entre as partes (Pinha, 2023). Além da adoção do Acordo de Paris e de suas diretrizes, a COP 21 também teve um impacto significativo para os governos subnacionais com o lançamento da iniciativa *Regions Adapt*. Essa iniciativa foi criada para oferecer um suporte global a governos regionais e locais, incentivando-os a trabalhar em conjunto e compartilhar seus avanços na adaptação climática (Vera *et al.*, 2019).

Duas conclusões podem ser extraídas desse resgate histórico e documental: 1) A governança climática internacional passou por uma transformação significativa ao longo das décadas, saindo de uma estrutura centralizada nos Estados nacionais para um modelo mais inclusivo, que reconhece e incorpora a atuação de atores subnacionais — como governos locais, ONGs, comunidades e setor privado — nas decisões e ações voltadas à sustentabilidade e ao enfrentamento das mudanças climáticas; 2) A partir da inserção dos atores subnacionais no regime de governança climática internacional a partir das grandes conferências, é evidente a necessidade de se reformular a maneira com que se pensa tal governança, saindo de uma coordenação majoritariamente “Global ⇌ Nacional” para uma que seja “Global ⇌ Nacional ⇌ Local ⇌ Global”. Para repensar essa coordenação, é

⁵ No original lê-se: “to holding the increase in the global average temperature to well below 2°C above pre-industrial levels and pursuing efforts to limit the temperature increase to 1.5°C above pre-industrial levels, recognizing that this would significantly reduce the risks and impacts of climate change”.

importante destacar algumas abordagens que ressaltam o papel que esses novos atores exercem ou podem exercer dentro dessa agenda. Trazer uma abordagem pluralista para o campo das Relações Internacionais é de suma importância no processo de rediscutir as governanças internacionais.

Abordagens pluralistas: problema “glocal”, solução “glocal”

Em seus estudos dentro da teoria jurídica internacional, Hari M. Osofsky (2010, p. 75-76) identifica 4 abordagens relevantes para compreender a atuação de coalizões subnacionais na governança climática internacional: westfaliana estrita, westfaliana modificada, pluralista e crítica. Os westfalianos estritos enxergam os Estados nacionais como atores primários dentro do direito internacional, considerando apenas suas movimentações como relevantes em suas análises. Os westfalianos modificados também mantêm a centralidade do Estado-nação, mas igualmente reconhecem outros atores como importantes agentes dentro da formação do direito internacional. Os pluralistas afastam o foco exclusivo no Estado-nação e defendem que a história da formação do direito internacional deve considerar, de maneira relevante, a atuação de diversos atores e práticas além dos Estados. Por último, os críticos colocam em dúvida a validade do sistema jurídico internacional e direcionam sua atenção para as relações de poder desiguais que influenciam a criação das normas nos regimes vigentes.

A partir da observação — baseada nos processos históricos das grandes conferências ambientais — de que os atores subnacionais, especialmente os governos locais, vêm assumindo papéis cada vez mais relevantes no regime ambiental global e se posicionando como participantes ativos nos processos de formulação e implementação de políticas de desenvolvimento sustentável nos últimos anos, esta pesquisa parte do pressuposto de que as abordagens teóricas voltadas à análise da governança climática internacional precisam incorporar uma perspectiva que leve em conta instituições, atores e processos para além do Estado-nação. Nesse

sentido, entende-se que tais abordagens devem se alinhar às categorias identificadas por Osofsky (2010) como westfalianas modificadas ou pluralistas, por reconhecerem a importância dos atores subnacionais na construção do direito e da política internacional. Para fins de simplificação analítica, este trabalho adota o termo “pluralistas” para se referir a ambas as abordagens, dado que compartilham uma compreensão comum sobre o papel significativo desses atores na política global.

Algumas abordagens pluralistas podem ser observadas a partir de pesquisas desenvolvidas nos últimos anos. Kincaid (1999) trabalha com o conceito de *constituent diplomacy* para descrever a atuação de atores subnacionais na política global, e acrescenta que tal atuação não recai na abolição no Estado nacional, mas complementa seu papel dentro dos regimes internacionais. Ou seja, há um reconhecimento do caráter pluralista da arena internacional. Matsumoto (2011) complementa que os governos subnacionais atuam na defesa de seus interesses locais utilizando diversas esferas da estrutura internacional. Uma dessas esferas envolve a participação em negociações entre governos, nas quais interagem com organizações e regimes internacionais. A outra se desenvolve em um contexto transnacional, caracterizado pela articulação direta com outros governos nacionais, subnacionais ou com atores não estatais.

Ainda dentro do campo das teorias pluralistas, tem se consolidado, com o fortalecimento da paradiplomacia, o conceito de “Governança em Rede”, que representa um avanço significativo no processo de compreensão e articulação do papel dos atores subnacionais na governança climática internacional, agenda escolhida para este trabalho. Sua ênfase está na colaboração entre uma diversidade de atores, incluindo governos estaduais, municipais, organizações não governamentais, instituições internacionais e agentes privados, priorizando formas de coordenação que não necessariamente dependam de uma autoridade centralizada ou de um modelo hierárquico de governança, normalmente sendo sob formas de coalizões ou parcerias *ad hoc*.

Dedeurwaerdere (2005) explora esse conceito como uma alternativa promissora e eficaz para lidar com problemas complexos e interconectados, como os que envolvem o tema do desenvolvimento sustentável atualmente. Bulkeley (2005, 2010), por sua vez, caracteriza a governança em rede como um arranjo híbrido que ultrapassa as fronteiras tradicionais do Estado-nação, configurando-se como uma abordagem emergente que privilegia estruturas horizontais em detrimento das hierarquias territoriais convencionais, como o exemplo colocado anteriormente das coalizões. Em seus estudos sobre governança em rede no campo da governança climática internacional, a autora destaca iniciativas “Locais ⇌ Globais”, como o programa *Cities for Climate Protection* (CCP), como exemplos dessa abordagem, ao criar novas esferas de autoridade organizadas em formato de rede. Embora o programa CCP constitua uma rede “desintegrada territorialmente”, ele não é inteiramente desterritorializado, já que suas normas e práticas são simultaneamente moldadas por agendas nacionais e internacionais, e aplicadas e medidas de maneira local.

Essa perspectiva converge com o conceito de “Ação ‘Glocal’” elaborado por Gupta, Leeuw e Moel (2007), que ressalta a relevância de engajar atores locais no enfrentamento de desafios globais. Fundamentada na premissa de que estratégias centradas predominantemente na atuação “Nacional ⇌ Global” para implementar compromissos da agenda internacional têm evidenciado fragilidades significativas, esta abordagem busca superar as limitações que frequentemente resultam em avanços limitados ou inexistentes na resolução de questões urgentes no mundo contemporâneo. As tentativas de governança focadas unicamente nos níveis nacional e global (com destaque para o global), como a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre

Mudança do Clima (UNFCCC, 2012) e o Protocolo de Kyoto (1997), embora importantes para o avanço do regime ambiental internacional contemporâneo, não tiveram impacto expressivo na redução das emissões de gases de efeito estufa, em parte devido a não ratificação por países-chave, como os EUA, e à lentidão das negociações multilaterais entre os países participantes.

São identificados três modelos de interação política na governança climática internacional (Gupta; Leeuw; Moel, 2007, p. 143-146). O modelo *top-down* estabelece objetivos globais que são distribuídos entre os níveis inferiores (nacional e local). O modelo *bottom-up* define que as políticas locais moldam as nacionais, que por sua vez influenciam as globais. Já o modelo exploratório, o mais realista, segundo os autores, assume que os processos políticos ocorrem simultaneamente e com dinâmicas próprias em cada nível, podendo compensar falhas nos demais níveis, em alguns casos. Portanto, o regime ambiental não deve buscar um “nível ótimo” de governança, mas sim entender como as diferentes escalas podem interagir de maneira eficaz se bem (inter)conectadas.

Segundo Rei, Granziera e Gonçalves (2020, p. 234, tradução nossa):

Efetivamente, e apesar das limitações decorrentes da ausência da condição de sujeito de direito internacional, na prática os governos subnacionais estabelecem entre si relações técnicas com vínculos jurídicos e participam de forma original, dinâmica e em coalizão nos regimes jurídicos e organismos internacionais que regulam os compromissos dos Estados. Essa prática tem influenciado a natureza e a essência das relações internacionais — tradicionalmente baseadas na cooperação entre Estados — e introduzido novos níveis de cooperação estratégica, fazendo emergir assim as dimensões local, regional e global⁶.

⁶ No original lê-se: “Efectivamente, y pesar de las limitaciones propias por la carencia de la condición de sujeto internacional, en la práctica los gobiernos subnacionales crean entre sí relaciones técnicas con vínculos jurídicos, y participan de forma original, dinámica y en coalición en los regímenes jurídicos y organismos internacionales que regulan los compromisos de los Estados. Esta práctica ha influido en la naturaleza, en la esencia de las relaciones internacionales, basada tradicionalmente en la cooperación entre Estados, y ha introducido otros niveles de cooperación, estratégicos, apareciendo así las dimensiones local-regional-global”.

Nesse sentido, as abordagens pluralistas nos estudos sobre governança climática nos oferecem algumas conclusões: 1) as mudanças climáticas têm origem em ações locais, mas produzem efeitos tanto globais quanto locais, evidenciando seu caráter “glocal” (Gupta; Leeuw; Moel, 2007); 2) a criação de políticas ambientais se dá de maneira específica em cada escala de governança, não podendo ser reduzida a uma simples hierarquia territorial, já que cada nível apresenta suas próprias capacidades de ação (Bulkeley, 2005, 2010; Gupta; Leeuw; Moel, 2007; Rei; Granziera; Gonçalves, 2020); 3) diante da falta de ação por parte dos governos nacionais e das organizações internacionais, as iniciativas locais podem funcionar como espaços experimentais para novas soluções (Bulkeley, 2005, 2010; Costa, 2013; Gupta; Leeuw; Moel, 2007; Maluf Filho, 2012; Pinha; 2023; Rei; Granziera; Gonçalves, 2020); 4) como os instrumentos de política e os poderes institucionais variam conforme o nível de governo, é necessário adotar estratégias integradas e simultâneas em diversas escalas, criando uma governança em rede (Bulkeley, 2005, 2010; Dedeurwaerdere, 2005). Ademais, o impacto das iniciativas subnacionais na governança climática internacional é significativamente ampliado quando esses atores atuam de forma colaborativa em redes solidárias, as chamadas coalizões.

A U.S. Climate Alliance e o papel dos atores subnacionais na continuidade da governança climática internacional (2017-2020)

A U.S. Climate Alliance é uma coalizão bipartidária de governos estaduais norte-americanos, de maioria democrata, comprometidos com a promoção de um futuro de emissões líquidas zero de carbono por meio da implementação de políticas climáticas robustas em nível subnacional, pautadas nos compromissos firmados pelos Estados Unidos no Acordo de Paris. Foi fundada no dia 1º de junho de 2017, mesmo dia em que Donald Trump, em seu primeiro mandato, anunciou a retirada do país do acordo. A iniciativa de formar a coalizão partiu de três governadores democratas na época: Jerry

Brown, da Califórnia (2011-2019); Jay R. Inslee, de Washington (2013-2025); e Andrew M. Cuomo, de Nova York (2011-2021) (Prado; Lopes, 2019). Atualmente (2025) a aliança é composta de 24 governos subnacionais norte-americanos, entre estados e territórios (USCA, [2025]).

A escolha da atuação da USCA durante o primeiro mandato de Donald Trump (2017-2020) como objeto de análise para este trabalho se dá por dois motivos principais. O primeiro é demonstrar a transição da governança climática contemporânea para uma atuação “Global ⇌ Nacional ⇌ Local ⇌ Global”, ou “Glocal”. A presença da aliança climática em espaços do regime ambiental internacional e a condução de políticas locais e globais pelos estados e territórios demonstram a capacidade e a legitimidade das atuais redes de governança subnacionais na agenda de combate às mudanças climáticas. O segundo é demonstrar como essa transição pode garantir a continuidade da própria governança climática em momentos de crise, principalmente em momentos de governos negacionistas no poder, como no caso da administração Trump. Quando os Estados nacionais não querem, ou não conseguem, se inserir devidamente nos compromissos climáticos globais, a presença fortificada de atores subnacionais nesses espaços garante uma certa segurança na continuidade das políticas acordadas.

A atuação da USCA é pautada em 4 compromissos centrais, sendo eles: (1) A redução das emissões totais de GEE em pelo menos 26-28% até 2025, 50-52% até 2030, 61-66% até 2035, em relação aos níveis de 2005, e alcançar emissões líquidas zero até 2050; (2) Impulsionar políticas emergentes e já estabelecidas para mitigar a poluição climática, fortalecer a resiliência frente aos efeitos das mudanças climáticas e fomentar a adoção de energia limpa em âmbitos estadual e federal; (3) Priorizar a equidade, a justiça ambiental e uma transição econômica equitativa em seus esforços para atingir metas climáticas, ao mesmo tempo em que se busca criar empregos de alta qualidade; e (4) Monitorar e comunicar o progresso à comunidade global em espaços pertinentes, inclusive durante as revisões periódicas do Acordo de Paris (USCA, [2025]).

Tendo como ponto de partida o quarto compromisso apresentado, a metodologia aplicada para essa parte do trabalho foi a de revisão documental. As análises feitas e apresentadas vieram dos relatórios anuais publicados no *site* oficial da coalizão. Esses documentos são elaborados com base na coleta e organização de dados relevantes, além da revisão das políticas e iniciativas adotadas pelos estados-membros da USCA, assim como seus resultados. Com essas informações, são definidos indicadores que ajudam a medir o desempenho e os avanços alcançados em relação às metas climáticas e ambientais estabelecidas.

Em uma eleição conturbada, com polêmicas envolvendo *fake news* propagadas em massa nas redes sociais, Trump foi eleito presidente dos EUA em 2016 com 304 delegados do colégio eleitoral contra 227 delegados da candidata democrata, Hillary Clinton, apesar de nos votos totais Hillary ter conseguido quase 3 milhões a mais. A partir da afirmação de que as mudanças climáticas não seriam prioridade na agenda nacional, das críticas às políticas ambientais desenvolvidas na era Obama e das instituições, legislações e acordos internacionais para o clima, Trump e o Partido Republicano, com o apoio massivo do *lobby* do petróleo, iniciaram uma batalha anunciada contra os compromissos do Acordo de Paris, começando com o anúncio da saída do mesmo. Segundo Moreira e Estevo (2018), essa decisão foi pautada em ideais ultranacionalistas refletidos em um de seus *slogans* de campanha, *America First*, o que seria contraditório ao levar em consideração o fato de que os EUA foram um dos principais responsáveis pela criação e manutenção da ordem internacional liberal do pós-Segunda Guerra, “como o comércio, as alianças, o direito internacional, o multilateralismo, a proteção ambiental e os direitos humanos” (Moreira; Estevo, 2018, p. 41).

Trump conseguiu revogar ou enfraquecer uma série de regulamentações sobre emissões de GEE, proteção da vida selvagem e poluição de

águas, terras e ar, além de ter afrouxado padrões de eficiência energética: um mapeamento feito em Harvard apontou mais de 100 ações nesse sentido (Bomberg, 2021). Também fez esforços incisivos para emitir a licença necessária para a construção do oleoduto Keystone XL, que só se manteve parado nos quatro anos de seu mandato por esforços da oposição do *lobby* ambiental. Ele ainda revogou o *Clean Power Plan*⁷, que já estava parado em um processo judicial, e adotou em seu lugar o *America First Energy Plan*, que basicamente se pautava em 3 eixos: (1) Expandir a extração de combustíveis fósseis de baixo custo nos EUA para gerar empregos e alcançar a independência energética; (2) Revitalizar a indústria do carvão norte-americana; (3) Desfazer as políticas climáticas da administração Obama (Vakhshouri, 2017).

Fora do Executivo e com uma atuação limitada no Congresso, o Partido Democrata obteve na atuação subnacional um meio de continuar construindo sua agenda ambiental na prática. Nesse sentido, diversas iniciativas climáticas em estados democratas nos EUA surgiram na era Trump, tendo como destaque a USCA. No relatório de 2017, *Alliance States Take the Lead*, a USCA apresentou seus objetivos, sua composição e convidou outros agentes subnacionais a se juntarem à coalizão. O relatório na verdade se configurou como uma espécie de carta-convite aos estados dos EUA na continuidade do cumprimento do Acordo de Paris por outras vias. No relatório de 2018, *Fighting for Our Future*, a coalizão compartilhou os avanços feitos coletivamente e individualmente naquele ano. O relatório destaca como principal avanço a redução de 14% nas emissões de GEE entre 2005 e 2018, além da manutenção de 1,3 milhão de empregos verdes. Ainda assim, a USCA reconheceu os desafios enfrentados diante dos retrocessos impostos pela administração Trump, reforçando sua postura de resistência frente ao governo federal.

O relatório de 2019, *Strength in Numbers*, refletiu o fortalecimento da USCA, agora com mais

⁷ O *Clean Power Plan* foi um plano aplicado durante o governo Obama que buscava articular entre o governo federal e os governos estaduais dos Estados Unidos políticas efetivas de proteção ambiental e combate às mudanças climáticas.

estados e políticas climáticas mais integradas. Apesar do retrocesso federal, a coalizão reafirmou seu compromisso com metas ambiciosas, destacando a liderança de Nova York, Califórnia e Washington na implementação da agenda de Paris. Foram adotadas dez novas metas de redução de GEE e quatro de neutralidade de carbono. Além disso, oito estados aprovaram leis para garantir 100% de energia limpa ou renovável, o que impulsionou a redução de emissões em ritmo mais acelerado que no restante do país. O relatório de 2020, *Leading the Charge*, publicado no final do primeiro mandato de Trump, destacou não apenas a importância que teve a continuidade da agenda climática em nível subnacional diante da inação federal nos últimos quatro anos, mas também os desafios trazidos pela pandemia de Covid-19 e pela crise política e econômica associada. A USCA defendeu a integração de políticas climáticas nos planos de recuperação econômica, proposta que viria a ser incorporada por Joe Biden em sua campanha e, mais tarde, em seu governo.

Mais do que a diminuição em 14% nas emissões de GEE entre 2005 e 2018, as políticas de investimento da coalizão em energia limpa também geraram, conforme o relatório, cerca de 133.000 empregos nos estados-membros entre 2016 e 2019. Isso levou a um compromisso de mais 15 estados, 166 cidades e municípios, 13 condados, 9 empresas públicas e 73 empresas privadas em investirem em políticas de mitigação no setor energético (USCA, 2020). E, além dos resultados obtidos em nível “Nacional \rightleftharpoons Local”, em nível “Local \rightleftharpoons Global”, a aliança, através da paradiplomacia ambiental, estabeleceu uma colaboração conjunta denominada Diálogo de Liderança Climática da América do Norte (*North American Climate Leadership Dialogue*) entre Canadá, México e os estados, em novembro de 2017, durante a 23ª Conferência das Partes, com o objetivo de intensificar os esforços políticos relacionados às mudanças climáticas em toda a região da América do Norte. O reflexo disso é uma atuação multinível, “Global \rightleftharpoons Nacional \rightleftharpoons Local \rightleftharpoons Global”, que não somente ilustra a possibilidade de uma governança climática descentralizada,

mas aponta caminhos para o nascimento de novas agendas conectadas e construídas de maneiras simultâneas, garantindo a continuidade de políticas ambientais necessárias diante da emergência climática atual.

Conclusão

A emergência de atores subnacionais como protagonistas legítimos na formulação e na implementação de políticas ambientais globais evidencia os limites das abordagens tradicionais nos estudos sobre governança, centradas exclusivamente no Estado-nação como sujeito do direito e da política internacional. Nesse novo cenário, marcado pela complexa interação e interdependência entre diferentes escalas de poder, torna-se essencial utilizar modelos analíticos que levem em conta a diversidade de atores envolvidos e a flexibilidade das fronteiras entre os níveis local, nacional e global.

A governança climática multinível é tanto uma resposta à crescente complexidade do regime ambiental global e seus atores, quanto uma oportunidade para redefinir as dinâmicas de poder e cooperação decorrentes da emergência climática. Portanto, ao resgatarmos a pergunta inicial deste trabalho, podemos afirmar que sim, a transição de um modelo de tradicional, centrado exclusivamente nos Estados nacionais, para um arranjo mais horizontal, plural e em rede, representa um avanço significativo para os objetivos de desenvolvimento sustentável do século XXI.

A interdependência entre os níveis global, nacional e local também deve ser vista como uma via de mão dupla, onde os fluxos de aprendizado e inovação ocorram em ambos os sentidos. Isto não só envolve ajustar as políticas mundiais às necessidades locais, mas assegurar que as experiências locais informem e modifiquem as estratégias mundiais. Iniciativas como a U.S. Climate Alliance mostram que a ação subnacional não é meramente complementar à governança global, mas ilustra a necessidade de soluções “glocais” em um sistema internacional marcado por desafios interdependentes e dinâmicas assimétricas.

Referências

- BOMBERG, E. The environmental legacy of President Trump. *Policy Studies*, London, v. 42, p. 628-645, 2021.
- BULKELEY, H. Cities and the Governing of Climate Change. *Annual Review of Environment and Resources*, Palo Alto, v. 35, p. 229-253, 2010.
- BULKELEY, H. Reconfiguring environmental governance: towards a politics of scales and networks. *Political Geography*, Oxford, v. 24, n. 8, p. 875-902, 2005.
- COSTA, C. M. S. M. *Governos subnacionais e política externa: o caso da agenda de mudanças climáticas*. 2013. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Universidade de São Paulo - USP, São Paulo, 2013.
- DEDEURWAERDERE, T. The contribution of network governance to sustainable development. *Les séminaires de l'Iddri*, Paris, n. 13, p. 1-15, 2005.
- GERRING, J. *Pesquisa de estudo de caso: princípios e práticas*. Petrópolis: Vozes, 2019.
- GUPTA, J.; LEEUW, K. Van Der; MOEL, H. Climate change: a “glocal” problem requiring “glocal” action. *Environmental Sciences*, Los Angeles, v. 4, n. 3, p. 139-148, 2007.
- KINCAID, J. The international competence of U.S. states and their local governments. In: ALDECOA, F.; KEATING, M. (ed.). *Paradiplomacy in action: the foreign relations of subnational governments*. London: Frankclass, 1999.
- KRASNER, S. D. Causas estruturais e consequências dos regimes internacionais: regimes como variáveis intervenientes. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 20, n. 42, p. 93-110, 2012.
- LE PRESTRE, P. *Ecopolítica internacional*. São Paulo: Editora SENAC, 2000.
- LOPES, I. F. F. *A atuação internacional dos estados norte-americanos para a implementação das políticas de mudanças climáticas: o caso da Califórnia*. 2019. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Universidade Federal de Uberlândia - UFU, Uberlândia, 2019.
- MALUF FILHO, A. F. *A efetividade do regime internacional da mudança climática: a contribuição dos governos locais*. 2012. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo - USP, São Paulo, 2012.
- MATSUMOTO, C. E. H. *As determinantes locais da paradiplomacia: o caso dos municípios brasileiros*. 2011. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) - Universidade de Brasília - UnB, Brasília, 2011.
- MOREIRA, H. M.; ESTEVO, J. S. A política dos EUA para as mudanças climáticas: análise da saída do Acordo de Paris. *Conjuntura Internacional*, Belo Horizonte, v. 14, n. 3, p. 32-45, 2018.
- PEREIRA, M. G.; GALVÃO, T. F. Etapas de busca e seleção de artigos em revisões sistemáticas da literatura. *Epidemiologia e Serviços de Saúde*, Brasília, v. 23, n. 2, p. 369-371, abr./jun. 2014. DOI: 10.5123/S1679-49742014000200019.
- PINHA, R. L. S. *Paradiplomacia ambiental: o papel das cidades na governança global do clima em 30 anos de Rio-92*. 2023. Dissertação (Mestrado Acadêmico em História, Política e Bens Culturais) - Fundação Getúlio Vargas, Escola de Ciências Sociais - FGV CPDOC, Rio de Janeiro, 2023.
- PRADO, D. F. M.; LOPES, I. F. F. A resistência estadual às políticas de Donald Trump: o caso da Califórnia. *Revista Tempo do Mundo*, Brasília, v. 5, n. 1, p. 45-66, 2019.
- REI, F.; GRANZIERA, M. L. M.; GONÇALVES, A. *Paradiplomacia ambiental – environmental paradiplomacy: agenda 2030*. Santos: Editora Universitária Leopoldianum, 2020.
- RIBEIRO, W. C. *A ordem ambiental internacional*. 3. ed. São Paulo: Contexto, 2021.
- RINFRET, S. R.; PAUTZ, M. C. *U.S. environmental policy in action*. Cham: Springer Nature Switzerland AG, 2019.
- SOLDATOS, P. An explanatory framework for the study of federated states as foreign-policy actors. In: MICHELMANN, H. J.; SOLDATOS, P. (org.). *Federalism and International Relations: the role of subnational units*. Oxford: Oxford University Press, 1990. p. 34-53.

UNITED NATIONS. *Paris Agreement*. United Nations: Bonn: UNFCCC, 2015.

UNITED NATIONS. *The Doha Amendment*. Bonn: UNFCCC, 2012. Disponível em: <https://unfccc.int/process/the-kyoto-protocol/the-doha-amendment>. Acesso em: 8 jul. 2025.

USCA - UNITED STATES CLIMATE ALLIANCE. *2017 Annual Report: Alliance States Take the Lead*. Washington: U.S. Climate Alliance, 2017. Disponível em: <https://usclimatealliance.org/report/2017-annual-report/>. Acesso em: 3 ago. 2023.

USCA - UNITED STATES CLIMATE ALLIANCE. *2018 Annual Report: Fighting for Our Future*. Washington: U.S. Climate Alliance, 2018. Disponível em: <https://usclimatealliance.org/report/2018-annual-report/>. Acesso em: 3 ago. 2023.

USCA - UNITED STATES CLIMATE ALLIANCE. *2019 Annual Report: Strength in Numbers*. Washington: U.S. Climate Alliance, 2019. Disponível em: <https://usclimatealliance.org/report/2019-annual-report/>. Acesso em: 4 ago. 2023.

USCA - UNITED STATES CLIMATE ALLIANCE. *2020 Annual Report: Leading the Charge*. Washington: U.S. Climate Alliance, 2020. Disponível em: <https://usclimatealliance.org/report/2020-annual-report/>. Acesso em: 5 ago. 2023.

USCA - UNITED STATES CLIMATE ALLIANCE. *About Us*. Washington: U.S. Climate Alliance, [2025]. Disponível em: <http://www.usclimatealliance.org/about/>. Acesso em: 13 fev. 2025.

VAKHSHOURI, S. *The America First Energy Plan: Renewing the Confidence of American Energy Producers*. Washington, DC: Jstor, 2017. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/88a69bd2-78c5-3d0c-979e-7a5f4f8c337c?seq=8>. Acesso em: 1 ago. 2023.

VERA, N.; MESSIAS, R.; KUPKA, S.; GÓMEZ, R. Regional governments in new environmental global governance: the network of regional governments for sustainable development as a paradigm of united and organized regional actions. In: REI, F.; GRANZIERA, M. L. M.; GONÇALVES, A. (org.). *Paradiplomacia ambiental: environmental paradiplomacy*. Santos: Editora Universitária Leopoldianum, 2019. p. 55-82.

WCED - WORLD COMMISSION ON ENVIRONMENT AND DEVELOPMENT. *Report of the World Commission on Environment and Development*. [Nova York]: ONU, Aug. 4, 1987.

Recebido em: 17 jul. 2025

Aceito em: 6 ago. 2025