

**PONTIFÍCIA UNIVERSIDADE CATÓLICA DE MINAS GERAIS**  
**Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Relações Internacionais**

**William Daldegan de Freitas**

**O CONGRESSO ESTADUNIDENSE E O PROTOCOLO DE KYOTO:  
AS DIFICULDADES DA IMPLEMENTAÇÃO DO REGIME INTERNACIONAL DE  
MUDANÇAS CLIMÁTICAS  
(1993 - 2008)**

**Belo Horizonte  
2013**

**William Daldegan de Freitas**

**O CONGRESSO ESTADUNIDENSE E O PROTOCOLO DE KYOTO:  
AS DIFICULDADES DA IMPLEMENTAÇÃO DO REGIME INTERNACIONAL DE  
MUDANÇAS CLIMÁTICAS  
(1993 - 2008)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais como requisito parcial para a obtenção de título de Mestre em Relações Internacionais.

Área de Concentração: Política Internacional

Orientadora: Profa. Dra. Matilde de Souza

**Belo Horizonte  
2013**

## FICHA CATALOGRÁFICA

Elaborada pela Biblioteca da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais

F866c Freitas, William Daldegan de  
O Congresso Estadunidense e o Protocolo de Kyoto: as dificuldades da implementação do regime internacional de mudanças climáticas (1993 - 2008) / William Daldegan de Freitas. Belo Horizonte, 2013.  
106f.: il.

Orientadora: Matilde de Souza  
Dissertação (Mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais.

1. Mudanças climáticas. 2. Política internacional. 3. Política ambiental – Cooperação internacional. 4. Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (1992). Protocolos, etc., 1997 dez. 11. I. Souza, Matilde de. II. Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais. III. Título.

SIB PUC MINAS

CDU: 551.583

William Daldegan de Freitas

**O CONGRESSO ESTADUNIDENSE E O PROTOCOLO DE KYOTO:  
AS DIFICULDADES DA IMPLEMENTAÇÃO DO REGIME INTERNACIONAL DE  
MUDANÇAS CLIMÁTICAS  
(1993 – 2008)**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação *Stricto Sensu* em Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais como requisito parcial para a obtenção de título de Mestre em Relações Internacionais.

---

Prof. Dra. Matilde de Souza (Orientadora) – PUC Minas

---

Prof. Dra. Cristina Soreanu Pecequilo (Examinadora) - UNIFESP

---

Prof. Dr. Danny Zahreddine (Examinador) – PUC Minas

Belo Horizonte, 21 de março de 2013

*Aos meus pais, pelo apoio incondicional.*

## **AGRADECIMENTOS**

Aos professores e funcionários do Departamento de Relações Internacionais da PUC Minas, em especial àqueles que sempre estiverem ao meu lado Taiane Las Casas, Onofre dos Santos Filho, Javier Vadell e Silvana Seabra.

À minha orientadora professora Dra Matilde de Souza a quem devo respeito, nutro um carinho especial e que esteve sempre disposta a me ajudar a vencer possíveis barreiras e obstáculos.

Ao meu grande professor, orientador e, porque não, amigo professor Dr Paris Yeros de quem só guardo boas lembranças, que esteve ao meu lado por boa parte de minha formação acadêmica e com quem compartilho boas ideias.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) pelo financiamento desta pesquisa.

Aos funcionários e amigos da Pró-Reitoria de Pesquisa e Pós-Graduação da PUC Minas, em especial a ex-funcionária Elizabeth Lima, a funcionária Magda Nunes e ao querido professor Dr Wolney Lobato sempre disposto a uma boa conversa.

Aos amigos que angariei nessa jornada de pós-graduação, aqueles que participaram de minhas pesquisas, ouviram minhas lamúrias e compartilharam as angústias, em especial e, com imensa saudade, Sona Cande e Luis Alejandro.

Aos meus grandes e inseparáveis amigos Silvia Medeiros, Letícia Mansur, Nathália Ferreira, Celso Freitas, Diego Carvalho, Lucas Leite, Pedro Toledo e Marcos Ferreira. Vocês não sabem o quanto são importantes na minha vida.

Aos meus pais, difícil descrever o quão importante foram...

Enfim, a minha mãe por sempre me apoiar nas mais diferentes situações e decisões, ao meu pai por depositar em mim toda confiança e, incondicionalmente, eu sei, me amar não importando nada nem ninguém. Aos meus irmãos por estarem sempre dispostos a me ajudar e fazer parte da minha caminhada rumo ao incerto que é a vida.

Aos demais que contribuíram para o desenvolvimento desta pesquisa.

E aos colegas e amigos, que mesmo sem terem sido nomeados aqui, são lembrados com carinho e reconhecida sua importância, próximos ou distantes mas, sempre presentes.

Obrigado sinceramente.

## RESUMO

Esta dissertação discute as dificuldades encontradas para a implementação do Regime Internacional de Mudanças Climáticas realçadas quando analisado o comportamento dos Estados Unidos nas tratativas do Protocolo de Kyoto. Com opiniões conflitantes quanto à estrutura e medidas propostas pelo acordo de Kyoto, o Congresso Estadunidense posicionou-se contra o Protocolo de Kyoto e editou a Resolução Byrd-Hagel que afetou o posicionamento dos negociadores estadunidenses. Questionando a estrutura de obrigações quanto ao cumprimento de metas, William J. Clinton assinou o Protocolo de Kyoto. Porém, seu sucessor, George W. Bush, posicionou-se contra e os EUA se retiraram das negociações do acordo. As justificativas alegadas foram o impacto negativo das medidas contidas no Protocolo na economia dos Estados Unidos, se implementado o acordo da maneira proposta, e a divisão de responsabilidades entre os Estados membros quanto à redução de gases de efeito estufa, que não exigia das economias em desenvolvimento o compromisso com metas obrigatórias de redução.

Palavras-chave: EUA, Protocolo de Kyoto, RIMC, Resolução Byrd-Hagel

## **ABSTRACT**

This master's thesis discusses the difficulties encountered in the implementation of the International Regime on Climate Change highlighted when analyzing the conduct of the United States in the negotiations of the Kyoto Protocol. With conflicting views regarding the structure and measures proposed by the Kyoto agreement, the American Congress has positioned itself against the Kyoto Protocol and edited Byrd-Hagel Resolution, which affected the positioning of Americans negotiators. Questioning the structure of obligations regarding the achievement of goals William J. Clinton signed the Kyoto Protocol. But, his successor George W. Bush was positioned against, and the United States withdrew from the negotiations of the agreement. The justifications alleged were the negative impact the measures contained in the Protocol on the American economy if the agreement were implemented in the way it was proposed, and the division of responsibilities between member States regarding the reduction of greenhouse gases, that did not require developing economies commitment to mandatory targets for reduction.

Keywords: USA, Kyoto Protocol, RIMC, Byrd-Hagel Resolution

## LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1 - Emissões de GEE <i>per capita</i> : Grupos de países selecionados.....	17
FIGURA 2 - Esquema analítico proposto para análise dos níveis 1 e 2 – Internacional e Doméstico .....	23
FIGURA 3 – Os 25 maiores emissores de GEE, por população e PIB.....	89

## **LISTA DE QUADROS**

QUADRO 1 – Mecanismos de mercado dispostos no Protocolo de Kyoto.....40

## LISTA DE GRÁFICOS

GRÁFICO 1 – Emissões de CO <sub>2</sub> por país, de uso de combustíveis fósseis e produção de cimento.....	43
---	----

## LISTA DE TABELAS

TABELA 1 – Os maiores emissores de GEE (dados de 2007).....	91
---	----

## **LISTA DE SIGLAS**

ASS – Assigned Amount Units

CAIT – Climate Analysis Indicator Tool

CNUMAD – Conferencia das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento

COP – Conferência das Partes

EPA – Environmental Protection Agency

GEE - Gases de Efeito Estufa

GHG – Greenhouse Gas

GDP – Gross Domestic Product

IPCC – Intergovernmental Panel on Climate Change

MDL – Mecanismo de Desenvolvimento Limpo

JISC – Joint Implementation Supervisory Committee

OMM - Organização Meteorológica Mundial

PIB – Produto Interno Bruto

PNUMA – Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente

RIMC – Regime Internacional de Mudanças Climáticas

UNFCCC – United Nations Framework Convention on Climate Change

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	16
1 O REGIME INTERNACIONAL DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS E O PROTOCOLO DE KYOTO.....	28
1.1 As faces da cooperação, da negociação e de um regime internacional .....	28
1.2 Mudanças Climáticas: a criação do Regime Internacional .....	35
1.3 O Protocolo de Kyoto .....	37
1.4 Importância da participação estadunidense para o sucesso do Protocolo.....	41
2 NÍVEL 02 E SUAS CONTRADIÇÕES .....	45
2.1 Instituições políticas domésticas: divisão de poderes e negociação.....	50
2.2 O Congresso estadunidense.....	57
2.3 O Presidente Clinton e sua inclinação favorável à temática ambiental – retórica ou ação? .....	61
2.4 A Resolução Byrd-Hagel.....	67
2.5 George W. Bush – continuidade ou recrudescimento? .....	70
3 SEGUNDA IMAGEM INVERTIDA – AS NEGOCIAÇÕES DE UM ACORDO INTERNACIONAL .....	74
3.1 De impulsionador a crítico – o caminho para a retirada estadunidense das negociações do Protocolo de Kyoto.....	74
3.2 Economias em desenvolvimento: responsáveis pela discórdia?.....	88
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	94
REFERÊNCIAS.....	99

## INTRODUÇÃO

Esta pesquisa busca analisar a atuação dos Estados Unidos durante as negociações do Protocolo de Kyoto. Para tanto, toma-se como objeto a dinâmica congressual norte-americana no que tange à formulação de política externa, durante o processo de negociação do acordo, e os impactos da negativa à ratificação do mesmo.

Esta introdução apresenta a problemática que direciona essa pesquisa, assim como os objetivos perseguidos, a pergunta e as hipóteses levantadas. Ainda serão apresentados os recursos metodológicos que serão empregados no decorrer do estudo.

Durante toda a década de 1990 e no decorrer dos anos 2000 as discussões acerca do aquecimento global e dos processos que degradam o meio ambiente tiveram importante papel nas relações internacionais. Nota-se que os movimentos internacionais no âmbito do Regime Internacional de Mudanças Climáticas (RIMC) e, mais precisamente, nas discussões do Protocolo de Kyoto, exigiram dos Estados Unidos um posicionamento, inicialmente, de liderança. Contudo, no decorrer das discussões, o país adotou um posicionamento crítico e, por fim, retirou-se das negociações.

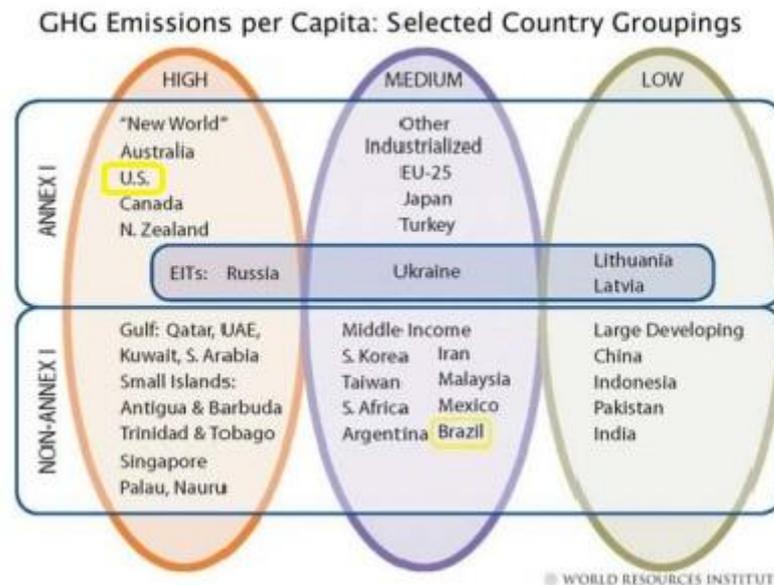
A importância dos EUA para as negociações do Protocolo de Kyoto é ressaltada quando tomados os dados do World Resources Institute (Climate Analysis Indicator Tool – CAIT e Earth Trends) que o caracteriza como, dentre os países do Anexo 1<sup>1</sup>, responsável pelas mais elevadas taxas de emissões *per capita* de Gases de Efeito Estufa (GEE), assim como quando cruzados os dados de emissões de GEE, população e PIB<sup>2</sup>. (CAIT, 2009).

---

<sup>1</sup> Segundo a Convenção-Quadro sobre Mudança do Clima, os países caracterizados como Anexo 1 são: Alemanha, Austrália, Áustria, Belarus, Bélgica, Bulgária, Canadá, Comunidade Européia, Croácia, Dinamarca, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estados Unidos da América, Estônia, Federação Russa, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Irlanda, Islândia, Itália, Japão, Letônia, Liechtenstein, Lituânia, Luxemburgo, Mônaco, Noruega, Nova Zelândia, Países Baixos, Polônia, Portugal, Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte, República Tcheca, Romênia, Suécia, Suíça, Turquia, Ucrânia.

<sup>2</sup> Ver figura 06 na página 85, capítulo 03, que explicita a participação, sob o cruzamento dessas variáveis, da posição estadunidense no computo geral das emissões de GEE.

**FIGURA 1 – Emissões de GEE *per capita*: Grupos de países selecionados**



Fonte: CAIT *apud* TAVARES, (2010). Adaptado pelo autor.

Na figura 01 são relacionados os 25 maiores emissores de GEE per capita e divididos em dois grandes grupos, a saber, anexo 1 e não-anexo 1. Essa distinção foi estabelecida no texto da Convenção-Quadro sobre Mudança do Clima<sup>3</sup> em vigor desde março de 1994, que estabeleceu a estrutura de responsabilidades adotada quando das negociações do Protocolo de Kyoto. Segundo o Artigo 02,

O objetivo final desta convenção e de quaisquer instrumentos jurídicos com ela relacionados que adote a Conferência das Partes é o de alcançar, em conformidade com as disposições desta Convenção, a estabilização das concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera num nível que impeça uma interferência antrópica perigosa no sistema climático. Esse naturalmente deverá ser alcançado num prazo suficiente que permita aos ecossistemas adaptarem-se naturalmente à mudança do clima, que assegure a que produção de alimentos não seja ameaçada e que permita ao desenvolvimento econômico prosseguir de maneira sustentável. (BRASIL, Ministério de Ciência e Tecnologia, 2013, p.01).

<sup>3</sup> Preparada pelo Comitê Intergovernamental de Negociação para a Convenção-Quadro sobre Mudança do Clima (ONC/FCCC), foi aberta à assinatura quando da ECO 92.

Diante disso, como forma de alcançar os objetivos desta Convenção e, “levando em conta suas responsabilidades comuns [dos países] mas diferenciadas e suas prioridades de desenvolvimento, objetivos e circunstâncias específicos, nacionais e regionais”, os países foram divididos, sendo aos Anexo 1, de acordo com o Artigo 4, parágrafo 2, alínea a do Protocolo, conferida a responsabilidade de (BRASIL, Ministério de Ciência e Tecnologia, 2013, p.01)

Art.4. § 2. Cada uma das Partes deve adotar políticas nacionais e medidas correspondentes para mitigar a mudança do clima, limitando suas emissões antrópicas de gases de efeito estufa e protegendo e aumentando seus sumidouros e reservatórios de gases de efeito estufa. Essas políticas e medidas demonstrarão que os países desenvolvidos estão tomando iniciativas no que se refere a modificar as tendências de mais longo prazo das emissões antrópicas em conformidade com o objetivo desta Convenção [...]. Essas Partes podem implementar tais políticas e medidas juntamente com outras partes e podem auxiliar essas outras Partes a contribuírem para que se alcance o objetivo desta Convenção e, particularmente, desta alínea. (BRASIL, Ministério de Ciência e Tecnologia, 2013, p.01).

Ademais, a Convenção, quando da categorização<sup>4</sup> desses dois grupos, defendia as diferenças de responsabilidade entre os países e a necessidade de que aqueles caracterizados como desenvolvidos e, por isso, enquadrados no Anexo 1, deveriam ter em conta essas especificidades e que os mesmos deveriam juntar esforços aos não-Anexo 1 para o desenvolvimento e implementação de medidas que mitigassem as mudanças climáticas.

Art. 4. § 10. Em conformidade com o artigo 10, as Partes devem levar em conta, no cumprimento das obrigações assumidas sob esta Convenção, a situação das Partes países em desenvolvimento, cujas economias sejam vulneráveis aos efeitos negativos das medidas de resposta à mudança do clima. Isto aplica-se em especial às partes cujas economias sejam altamente dependentes da renda gerada pela produção, processamento, exportação e/ou consumo de combustíveis fósseis e de produtos afins com elevado coeficiente energético e/ou da utilização de combustíveis fósseis cujas substituição lhes acarrete sérias dificuldades. (BRASIL, Ministério de Ciência e Tecnologia, 2013, p.01).

Ressalva-se, porém, que mesmo sem ser os países do grupo não Anexo 1 responsabilizados por metas obrigatórias, a Convenção versava sobre a possibilidade de que “qualquer Parte não incluída no Anexo 1 pode, em seu

---

<sup>4</sup> Interessante notar que a distinção ocorreu de forma a determinar quem eram os países responsáveis a se comprometer com metas obrigatórias, ou seja, os Anexo 1. Os não-Anexo 1 são todos aqueles que não estão relacionados como Anexo 1 da Convenção sobre Mudança do Clima.

instrumento de ratificação, aceitação, aprovação ou adesão, ou posteriormente, notificar o Depositário de assumir obrigações previstas” ou seja, havia a possibilidade de tomar voluntariamente obrigações, por parte daqueles não incluídos no Anexo 1, para com as metas estabelecidas no âmbito da Convenção-Quadro. (BRASIL, Ministério de Ciência e Tecnologia, Artigo 4, Parágrafo 2, alínea f).

Interessante notar que, podendo ser líder do processo de implementação do Protocolo de Kyoto, que teria importância fundamental na agenda climática, e sendo responsável por parcela significativa das emissões de gases danosos à atmosfera, no início de 2001 o Governo Bush anunciou sua retirada das negociações e como justificativa alegou que sem uma revisão na distribuição de responsabilidades, assim como o comprometimento de países como Brasil, Índia, China e México com metas de redução de emissões de GEE, o acordo seria insuficiente e falho. (BUSH, George W., 2001a).

O processo decisório, tanto no ambiente internacional quanto no ambiente doméstico, apresenta especificidades e a adequação das diferentes preferências e interesses deve ser feito com extrema atenção. Se o Protocolo de Kyoto obterá ou não êxito no final do período proposto não é algo que este estudo pretende discutir. O que interessa aqui é investigar como a política é delineada nos dois níveis de análise – interno e externo – tomando como contexto o processo que se inicia com a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (CNUMAD) em 1992, na cidade do Rio de Janeiro, com a ascensão de Bill Clinton à presidência dos Estados Unidos, até o término do mandato do republicano George W. Bush em 2008, passando pelo início do período dos compromissos de implementação do Protocolo de Kyoto, em vigor desde 2005.

Diante disso, o objetivo geral deste estudo é discutir, focando no nível doméstico e no internacional, a relação entre os poderes executivo e legislativo quando das negociações da adesão dos Estados Unidos ao Protocolo de Kyoto para compreender as razões da decisão tomada pelo Congresso estadunidense e seus efeitos na condução da política externa norte-americana relativa à temática ambiental, focada no Regime Internacional de Mudanças Climáticas.

Para tanto, foram formulados os seguintes objetivos específicos como ferramentas de direcionamento da pesquisa:

- Analisar a dinâmica congressional estadunidense tendo em vista identificar os conflitos de interesses no decorrer do processo de negociação do Protocolo de Kyoto e as questões relevantes para o posicionamento dos EUA, seja no início das negociações quanto na retirada do país das tratativas.
- Analisar como a não ratificação do Protocolo de Kyoto, pelos EUA, afetou as negociações no âmbito do Regime Internacional de Mudanças Climáticas, tendo em vista a propalada necessidade de revisão dos acordos, principalmente no que tange ao estabelecimento de metas apenas para os países do grupo Anexo 1.
- Compreender os obstáculos colocados para a ratificação do Protocolo de Kyoto, no que tange aos impactos causados na condução de acordos posteriores, ao Protocolo, dentro do Regime Internacional de Mudanças Climáticas (RIMC).

O que se questiona pós-2005 é que mesmo estando em vigor o Protocolo, países como China, Índia, Brasil e México não se comprometeram com as metas estabelecidas em Kyoto, uma vez que a Convenção-Quadro não os obrigava. Esses países têm apresentado taxas significativas de crescimento econômico e, segundo levantamentos recentes, contribuem significativamente e em escala crescente, com as taxas de emissões de GEE atuais, conforme poderá ser vista no gráfico 1 e na tabela 1<sup>5</sup>.

Isto posto, e tomando como decisivas para as tratativas do Protocolo a votação por parte do Senado americano da Resolução Byrd-Hagel, a assinatura do Protocolo por William J. Clinton e a retirada, em 2001, dos EUA das negociações, o seguinte problema de pesquisa é levantado: como a dinâmica de interesses dos poderes legislativo e executivo, nas legislaturas de Bill Clinton e George W. Bush, informaram as decisões no âmbito do Congresso que, por sua vez, informou a tomada de posição do governo americano nas negociações do Regime Internacional de Mudanças Climáticas?

---

<sup>5</sup> Ver gráfico 1 na página 43 inserido no capítulo 2, quando das discussões do Protocolo de Kyoto, mostra as evoluções das emissões de CO<sub>2</sub> ao longo dos anos 1990 e 2000 e, Ver tabela 1 na página 91 que mostra a atual posição dos países quanto a emissões de GEE.

Tendo em vista que o objeto de análise desta pesquisa é justamente a dinâmica entre os poderes legislativo e executivo estadunidense durante as tratativas e implementação do Protocolo de Kyoto, as seguintes hipóteses são levantadas:

- Devido ao fato de a Convenção diferenciar os países em Anexo 1 e não Anexo 1 quanto a obrigação e imposição de metas, os EUA se recusaram a ratificá-lo. Considerar determinadas economias em desenvolvimento tais como, China, Índia, México e Brasil como não obrigadas ao comprometimento com metas de redução de emissões de GEE são a causa principal do não ingresso dos Estados Unidos no acordo e dificultou o avanço das negociações dentro do Regime Internacional de Mudanças Climáticas.
- A resolução Byrd-Hagel, aprovada por unanimidade no Senado em 1997, teve fortes repercussões na política externa americana para a área ambiental. Essa resolução elencou, como principal argumento, que os impactos da observância de metas de redução previstas no Protocolo de Kyoto na economia americana seriam demasiadamente elevados e colocou inúmeros obstáculos para a aprovação de qualquer acordo que pudesse incorrer nesse risco, o que acabou gerando um recrudescimento das políticas voltadas para a mitigação do efeito estufa.

Compreender como a política externa de um país é formulada envolve uma série de atores, contextos e estruturas burocráticas na definição de tal política, seja no ambiente interno, seja no ambiente externo. Deste modo, a metodologia empregada na presente pesquisa toma como base o estudo de Robert D. Putnam (1988) da lógica dos jogos de dois níveis. Neste estudo o autor busca compreender como a dinâmica interna de um Estado afeta seu posicionamento no ambiente internacional e como as pressões e demandas internacionais são recebidas e manipuladas no ambiente doméstico. “É inútil discutir se a política interna realmente determina as relações internacionais, ou o inverso. A resposta para essa pergunta é

claramente ‘ambas, por vezes’. As perguntas mais interessantes são: ‘Quando?’ e ‘De que modo?’.”<sup>6</sup> (PUTNAM, 1988, p. 427, *versão livre*).

A verificação das hipóteses apresentadas acima será possível, deste modo, quando da diferenciação e isolamento, puramente para efeito de análise, dos níveis 1 e 2, conforme preconizado por Putnam (1988). “O principal objetivo de todas as estratégias de política econômica externa é fazer com que as políticas internas sejam compatíveis com a economia política internacional.”<sup>7</sup> (KATZENSTEIN *apud* PUTNAM, 1988, p. 431, *versão livre*).

Deste modo, operacionalizar-se-á, de início, o nível 2 – o doméstico – com vistas a analisar como a estrutura de definição de política externa americana é consubstanciada. Para tanto, será necessária uma análise das burocracias envolvidas, sejam elas ligadas ao Executivo – tais como as agências reguladoras, ministérios e órgãos ligados a administração federal – como a própria estrutura legislativa, capaz de abrigar e vocalizar os diferentes interesses da sociedade (KRAFT, 2006; KATZ, 1996). Conforme Putnam (1988), no nível 2 os atores envolvidos são aqueles circunscritos ao ambiente interno, ou seja: “agências burocráticas, grupos de interesse, classes sociais, ou mesmo ‘opinião pública’.”<sup>8</sup> (PUTNAM, 1988, p.436). Logo, a tentativa é compreender o modelo da Segunda Imagem, donde encontram-se causas internas e efeitos internacionais.

Isto posto e, articuladamente, analisar-se-á o nível 1 – o internacional – onde as negociações ocorreram com vistas a construção dos acordos do Protocolo de Kyoto, observando o modelo de Segunda Imagem Invertido, donde causas externas, efeitos domésticos (PUTNAM, 1988). As diferentes demandas internacionais serão vistas nesta arena e a movimentação dos *policy-makers* sendo possibilitada, tendo como base os *win-sets*<sup>9</sup> produzidos no nível 2 junto aos *win-sets* recebidos e produzidos no nível 1, resultantes das interações entre os negociadores.

---

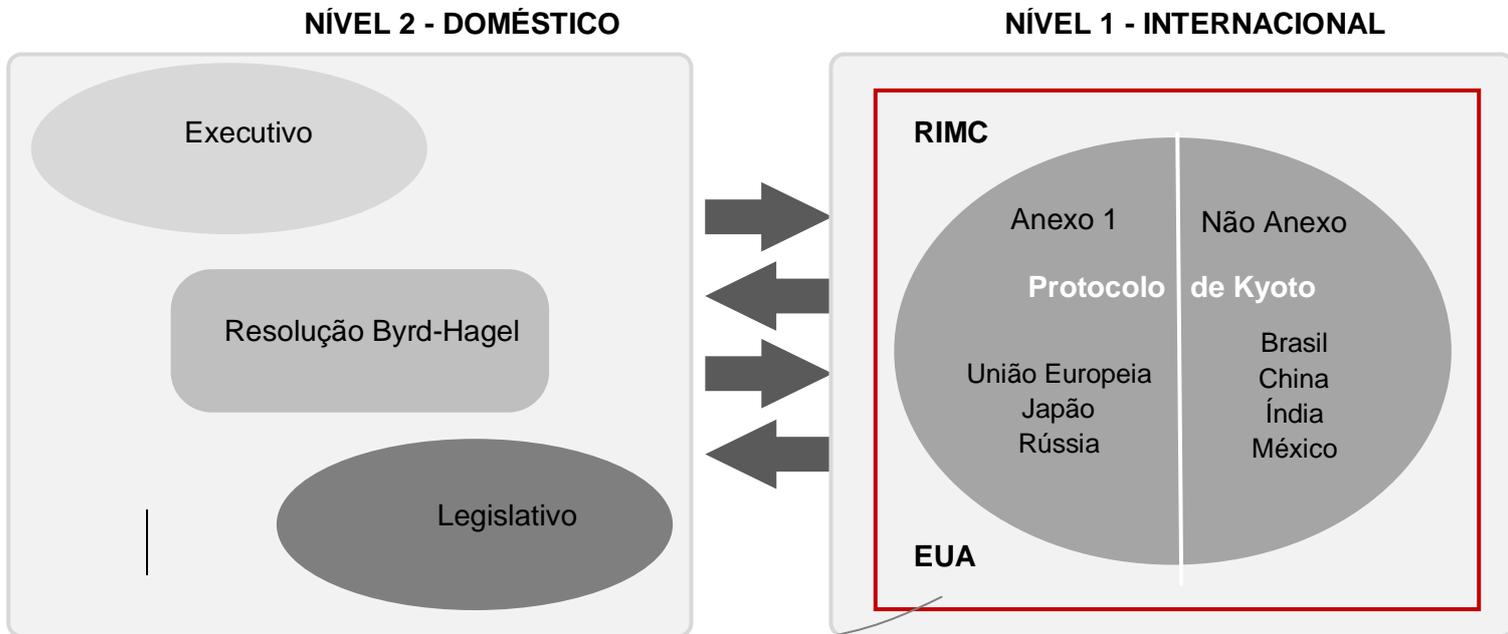
<sup>6</sup> Do original “It is fruitless to debate whether domestic politics really determine international relations, or the reverse. The answer to that question is clearly “Both, sometimes.” The more interesting questions are “When?” and “How?”

<sup>7</sup> Do original “The main purpose of all strategies of foreign economic policy is to make domestic policies compatible with the international political economy.”

<sup>8</sup> Do original “bureaucratic agencies, interest groups, social classes, or even ‘public opinion’”.

<sup>9</sup> Entende-se aqui por *win-set*, conceito empregado por Putnam (1988), um espectro de possibilidades e/ou margem de manobra que os negociadores detêm na medida em que negociações ocorrem, tanto no nível doméstico quanto no internacional. Os *win-sets* seriam determinados, segundo Tavares

**FIGURA 2 - Esquema analítico proposto para análise dos níveis 1 e 2 – Internacional e Doméstico**



Fonte: Elaborado pelo autor

Lembrando que a separação dos níveis 1 e 2 visa, apenas, permitir o processamento da pesquisa e sua exposição, entende-se que o processo de negociação, no nível 1, deve ser informado e dialogar com o nível 2. Logo, o elo se torna crucial para o avanço de acordos no nível 1 e o não constrangimento de alterações no nível 2 do acordo firmado, já que para qualquer alteração será requerida nova negociação e todos os entes envolvidos são responsáveis pela aprovação ou não da medida alterada. (PUTNAM, 1988).

Os *win-sets*, conforme argumenta Putnam (1988), representam as ferramentas utilizadas durante a negociação. É a partir dos *win-sets* que esses negociadores conduzirão os acordos e a quantidade de negociadores será crucial para o avanço e a ratificação dos acordos negociados, uma vez que são

---

(2010), “pelas preferências e coalizões, as instituições e as estratégias dos negociadores” e, constrangendo o tomador de decisão e/ou chefe de governo.

dependentes da “distribuição de poder, preferências e possíveis coalizões entre aqueles que compõem o nível 2, quanto das instituições políticas”. (TAVARES, 2010, p.44).

Por fim, compreender os resultados da retirada americana das negociações do Protocolo de Kyoto, assim como os efeitos gerados pela Resolução Byrd-Hagel<sup>10</sup> no posicionamento deste país perante os acordos no âmbito do Regime Internacional de Mudanças Climáticas requer a investigação das disposições desta resolução, tanto no período anterior quanto no posterior a sua aprovação no Senado Estadunidense. Deste modo, far-se-á necessária a coleta de informações em documentos oficiais com vistas à identificação do possível recrudescimento das políticas ambientais, pós Resolução Byrd-Hagel..

[...] o documento escrito constitui uma fonte extremamente preciosa para todo pesquisador nas ciências sociais. Ele é, evidentemente, insubstituível em qualquer reconstituição referente a um passado relativamente distante, pois não é raro que ele represente quase a totalidade dos vestígios da atividade humana em determinadas épocas. Além disso, muito frequentemente, ele permanece como o único testemunho de atividades particulares ocorridas num passado recente. (CELLARD, 2008 *apud* SÁ-SILVA, ALMEIDA, GUINDANI, 2009, p. 02).

Tomar a análise documental como método de pesquisa se faz necessário neste trabalho porque, como argumenta Oliveira (2007), esse método “caracteriza-se pela busca de informações em documentos que não receberam nenhum tratamento científico” garantindo, de certo modo, a originalidade da pesquisa e a não influência da interpretação de outros pesquisadores. (OLIVEIRA, 2007, p. 69).

Acrescenta-se, ainda, o que Minayo (2000) defende quanto à análise de conteúdo. Esse método possibilita direcionar a pesquisa ao relacionar intuição às hipóteses, sem retirar o rigor científico necessário às pesquisas acadêmicas. A análise de conteúdo visa, portanto, “a ultrapassar o nível do senso comum e do subjetivismo na interpretação e alcançar uma vigilância crítica em relação à comunicação de documentos, textos literários, biografias, entrevistas ou observação” (MINAYO, *apud* CAPELLE, MELO, GONÇALVES, 2003, p. 05).

---

<sup>10</sup> A Resolução Byrd-Hagel foi aprovada em 1997 pelo Senado americano e dispõe dos requisitos necessários para que os EUA ratifiquem qualquer tratado internacional sobre meio-ambiente. Esse assunto é tratado no capítulo 3 deste estudo.

Para tanto, o levantamento realizado para efeito desta pesquisa utilizou a recurso “American Presidency Project”<sup>11</sup> desenvolvida por John T. Woolley e Gerhard Peters, da Universidade da Califórnia, Santa Barbara e hospedada no sitio [www.presidency.ucsb.edu](http://www.presidency.ucsb.edu).

Essa ferramenta permite a busca por meio de verbetes, numa base de dados que reúne as declarações públicas de todos os presidentes estadunidenses. Diante disso, para atingir os objetivos desta pesquisa, foram realizadas buscas nesse banco de dados em todo o período pesquisado – 1993 a 2008 – que conforma os mandatos consecutivos de William J. Clinton e George W. Bush.

A busca tomará atenção para os documentos em que ambos os presidentes se pronunciaram diretamente e aqueles emitidos pelo Gabinete do Secretário de Imprensa da Casa Branca (ou Porta-voz), acrescidos dos documentos emitidos durante a campanha eleitoral, quando necessário. Esse refino foi estabelecido com vistas a que essa pesquisa se restringisse a analisar o conteúdo das declarações presidenciais e o papel da presidência, com o intuito de observar sua possível repercussão tanto nas negociações internacionais, quando das discussões para produção do Protocolo de Kyoto, quanto daquelas restritas ao ambiente doméstico estadunidense. Deste modo, os documentos verificados são, em geral, mensagens e declarações públicas dos presidentes, discursos, conferências, comentários sobre notas jornalísticas e coletivas de imprensa concedidas por autoridades envolvidas na temática ambiental, além é claro, do Porta-voz da Presidência.

Na mesma ferramenta de busca os critérios de seleção foram aqueles que permitiriam o refino por verbetes, logo, foram utilizados “Kyoto” e “Protocol” utilizando-se a função “e” como recurso para selecionar apenas aqueles que tratassem desse assunto/temática. Esses termos foram aventados na medida em que é justamente essa a temática central da discussão levantada pela presente pesquisa e será capaz de auxiliar no melhor entendimento e importância que tal Protocolo teve para com os entes políticos estadunidenses.

Todos os recursos aqui dispostos foram apoiados por substantiva coleta de documentos oficiais, assim como estudos e pesquisas da movimentação gerada

---

<sup>11</sup> Banco de dados que disponibiliza uma ferramenta de busca em documentos oficiais da Presidência estadunidense.

durante as negociações do Protocolo de Kyoto. Além disso, foi de crucial importância a análise das atas das assembleias nas quais a Resolução Byrd-Hagel foi discutida e aprovada, tendo como fonte para essa pesquisa a biblioteca do Congresso por meio do sítio <http://thomas.loc.gov/home/thomas.php>. Ainda, requerer-se-á a compreensão da estrutura do Protocolo, assim como do RIMC na medida em que são pano de fundo para a investigação do objeto de estudo aqui proposto.

Isto posto, esta dissertação, produto dessa pesquisa, está dividida em três capítulos aplicados nos quais será explorada a temática envolvida, em seus diferentes níveis de análise, com o apoio de autores das relações internacionais e da ciência política como recurso de embasamento teórico, além da introdução e das considerações finais.

No primeiro capítulo serão levantados aspectos estruturais, normativos e de locação sistêmica do Regime Internacional de Mudanças Climáticas e do Protocolo de Kyoto, além de evidenciar o papel representado pelos Estados Unidos no avanço das negociações, na formatação e implementação do Protocolo referido.

A partir do arcabouço situacional explorado no primeiro capítulo e das contribuições emprestadas dos Jogos de Dois Níveis de Robert Putnam, o segundo capítulo explorará o nível 2, ou seja, o doméstico, locus de formulação das políticas defendidas pelo país no ambiente internacional. As contradições internas e a disputa de competências entre uma Presidência ora defensora de compromissos para com o meio-ambiente, ora sofrendo restrições por parte do Congresso, também serão analisadas. Diante disso, será discutida a Resolução Byrd-Hagel, de 25 de julho de 1997, como instrumento do Congresso para nortear qualquer discussão sobre meio-ambiente nas negociações internacionais em que o país esteja envolvido.

Já no terceiro capítulo, o inverso será explorado, como denominado por Putnam, a Segunda Imagem Invertida, ou seja, o ambiente internacional como o espaço onde as negociações se tornam ainda mais complexas e demandando posicionamento dos Estados Unidos

Após a discussão engendrada nestes capítulos, serão explanadas as considerações finais possibilitadas por esta pesquisa com a finalidade de responder à pergunta proposta e apreciar as hipóteses que nortearam este estudo.

## **1 O REGIME INTERNACIONAL DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS E O PROTOCOLO DE KYOTO**

No decorrer deste capítulo serão explicitadas as bases teóricas das relações internacionais tendo em vista apresentar o instrumental analítico necessário à compreensão sobre como a cooperação ocorre no ambiente internacional, sobretudo quanto à questão tangente ao meio-ambiente. Por conseguinte, será explorada a estrutura do Regime Internacional de Mudanças Climáticas (RIMC), regime internacional do qual faz parte o Protocolo de Kyoto, que será tratado na seção seguinte. Diante da discussão no ambiente multilateral do RIMC e da relevância do Protocolo para com a questão climática, o protagonista da análise deste estudo emerge, os Estados Unidos. A importância de sua participação para o avanço do tratado de proteção ambiental e o êxito das medidas propostas serão discutidos na última parte deste primeiro capítulo.

### **1.1 As faces da cooperação, da negociação e de um regime internacional**

Neste trabalho adota-se a perspectiva do Institucionalismo de Escolha Racional (PETERS, 2003), segundo o qual os atores são racionais e auto-interessados, agem num sistema ou ambiente definido por seus próprios interesses, poder e interações. Nessa perspectiva, o resultado esperado é a não cooperação e a discórdia, o que aumenta os custos em função da incerteza. As condições para a cooperação entre os atores podem ser providas por uma instituição/organização que coordene o seu comportamento, nas circunstâncias em que resultados benéficos aos atores não sejam obtidos em decorrência do cálculo individual não coordenado. Ao coordenar o comportamento as instituições anulariam a deserção como alternativa, alterando a própria estrutura da interação para um equilíbrio baseado na cooperação.

A cooperação<sup>12</sup> internacional pode ser encarada como determinante na relação entre os Estados. Todavia, a prática cooperativa nem sempre ocorre de forma simétrica e em ambiente propício. Muitas vezes, para que a cooperação ocorra, são necessárias instituições<sup>13</sup> que regulamentem o processo de negociação que levará a ações cooperativas e gerará incentivos para o comprometimento e efetivação dos acordos firmados entre as partes. (KEOHANE, 1984).

Compreender a necessidade das instituições, assim como a disposição dos Estados em cooperar é tarefa requerida uma vez que, ao se considerar os Estados como atores racionais e, logicamente, imbuídos de interesses próprios, os mesmos atuam a partir de um cálculo racional, sintetizado na afirmação de Martin (1992) de que os Estados são auto-interessados.

Um ambiente onde a reunião de Estados seja satisfeita para a discussão de questões afeitas a seu interesse nacional é encarado como multilateral. O multilateralismo afeta as relações de longo-prazo dos entes envolvidos, uma vez que o estabelecimento de normas e regras acaba por impactar na construção de uma reputação individual dos envolvidos criando, assim, o que na literatura é denominado como “sombra do futuro”<sup>14</sup>.

De acordo com Lisa Martin (1992), instituições multilaterais reduzem custos, deflexionam desafios e estabilizam a ordem ao criarem um fórum de tomada de decisões estável. Embora o multilateralismo possibilite a adoção de cursos de ação cooperativos, problemas são gerados, impactando tanto a formação de expectativas quanto à aplicação das normas.

---

<sup>12</sup> A cooperação ocorre quando a mistura de conflitos e interesses se tornam complementares permitindo assim, um ajustamento, imediato ou futuro, de preferências entre os atores envolvidos. (AXELROD, KEOHANE, 1985).

<sup>13</sup> Instituições são encaradas como resultado da necessidade de se cooperar. Elas são capazes de minimizar a disputa de poder e, criar uma estrutura de padrões de comportamento, fomentando a cooperação. (KEOHANE, 1984). Ainda, instituições aqui discutidas são definidas como um conjunto de regras (formais/informais), estáveis e conectadas que prescrevem comportamentos, constroem atividades e configuram expectativas. (KEOHANE, 1989).

<sup>14</sup> A sombra do futuro é um conceito explorado por AXELROD e KEOHANE (1985) que versa sobre a importância dos payoffs na relação entre os Estados. Segundo eles, os payoffs futuros são tão valorizados quanto os atuais e as instituições podem alterar a extensão da expectativa dos governos de que suas ações no presente afetem o comportamento dos outros em questões futuras. Os princípios e as regras dos regimes internacionais fazem com que se preocupem mais com os precedentes, tendo assim maior possibilidade de aumento da tentativa de punir os desertores. Dessa maneira, regimes internacionais ajudam a conectar o presente com o futuro. (AXELROD, KEOHANE, 1985).

Sob o multilateralismo os seguintes processos devem ser considerados: a tomada de decisão, a quem serão aplicadas as tratativas dos acordos e a implementação dos mesmos, sendo essa última de difícil monitoramento. É nesta fase que se verifica o comportamento *free-rider*<sup>15</sup>. Característica do multilateralismo, a reciprocidade difusa acaba por possibilitar a difusão dos resultados das medidas implementadas, dificultando a possível exclusão ou retaliação do ente não comprometido. “Uma organização pode encontrar-se incapaz de resolver qualquer proposta específica a não ser que alguma forma de controle de agenda seja imposta, sugerindo um papel para a tomada de decisão centralizada ou hierárquica.”<sup>16</sup> (MARTIN, 1992, p. 773, *versão livre*).

Diante das disposições colocadas por Martin (1992), e considerando a retirada dos EUA do ambiente de negociação do Protocolo de Kyoto, como será visto nas páginas que seguem, na ocorrência da cooperação problemas pode surgir, dependendo dos diferentes padrões de interação ou estrutura de jogos que são instaurados no processo negocial: colaboração, coordenação, persuasão e garantia. Estes são determinantes na formação de expectativas quanto a aplicação das normas e no *enforcement* das organizações. A seguir os jogos estipulados por Lisa Martin (1992) são apresentados e brevemente discutidos:

- **Jogos de colaboração** (Dilema do prisioneiro): produzem resultados sub-ótimos. Exigem informações acerca do comportamento dos atores – sombra-do-futuro – e sua manutenção possibilita novos jogos em que os ganhos possam ser maiores. Quando há muitos atores, é importante o papel das organizações internacionais (permitem a centralização), mais do que das instituições multilaterais. Esses jogos são capazes de prover a fiscalização.

Reciprocidade difusa pode ser um empecilho para os jogos de colaboração uma vez que, não “exige” retaliação no caso da deserção e a presença de *free-riders*, assim como na questão da indivisibilidade – criação de bens públicos. Logo, a

---

<sup>15</sup> Comportamento *free-rider* se refere ao comportamento de determinado ator/ indivíduo que se abstem do custeio de alguma ação sem deixar de usufruir dos resultados advindos da mesma, providos por outro ator/ indivíduo. (MARTIN, 1992).

<sup>16</sup> Do original “Na organization may find itself unable to settle on any specific proposal unless some form of agenda control is imposed, again suggesting a role for centralized or hierarchical decision making.”

possibilidade de exclusão deve ser aventada, assim como o papel da hegemonia e a decisão para um número menor de atores.

Quando do papel hegemônico<sup>17</sup> – a existência de um estado hegemônico - o jogo pode ser caracterizado como de persuasão.

- **Jogos de coordenação** (batalha dos sexos): sem estratégia dominante, o equilíbrio é dificultado (implicações distributivas) mas quando estabelecido, é de difícil alteração. Não exigem instituições dotadas de elevada capacidade de *enforcement*, exceto na fase de negociação que pode gerar redução de custos – as instituições multilaterais, neste caso, são mais fortes que as organizações multilaterais, já que não exigem alto poder de fiscalização.

É mais fácil obter cooperação em jogos de coordenação do que nos de colaboração e persuasão.

- **Jogos de persuasão**: ocorre quando um Estado forte fornece os bens públicos e desta maneira há incentivo para *free-riders*. Como ocorre uma assimetria de interesses, os custos ficam a cargo do hegemônico – ou ameaça, ou coage, ou promete. O multilateralismo pode “borrar” as estratégias imprimindo “negociação democrática” no caso de contrapartida do hegemônico ao Estado fraco. As instituições multilaterais servem a esse propósito, enquanto que as organizações multilaterais contribuem para o acesso a informações e barganha em outras arenas.

- **Jogos de garantia** (jogo do seguro): foca na cooperação mútua quando em “áreas únicas”, com informações “completas” e atores unitários, em que não há ganhos com a deserção. Desta maneira o multilateralismo não adquire importância como nos outros jogos. A deserção mútua, também, pode ser um bom resultado – menor que a cooperação. O dilema de segurança seria um problema, assim como o conflito interno de jurisprudências. Nesse jogo a transparência das ações dos atores torna-se possível.

---

<sup>17</sup> O multilateralismo afeta diretamente nas relações de longo-prazo. Isso se deve ao estabelecimento de normas e impacta na reputação construída, pelos atores individualmente, ao longo do tempo sob os auspícios multilaterais. Uma instituição multilateral tem custos menores de manutenção e favorece a “imposição” dos interesses do hegemônico ao legitimar as decisões tomadas em seu âmbito. Todavia, as organizações multilaterais favorecem a manutenção da “ordem” no longo-prazo ao criar um fórum de tomada de decisão estável. (MARTIN, 1992).

Democracias, no entanto, também são especialmente sujeitas ao problema de controles divididos entre diferentes instâncias. Analistas explicam frequentemente problemas dos EUA com a política externa, por exemplo, por referência às fraquezas de controle dividido. Assim, os governos podem optar por reforçar o seu compromisso à cooperação com o uso de acordos internacionais. A principal função desses arranjos em condições de garantia seria a troca de informações sobre as preferências dos vários grupos domésticos com acesso ao processo decisório.<sup>18</sup> (MARTIN, 1992, p. 782, *versão livre*).

A cooperação não é um processo que ocorre sem fricções e intensos debates. Além disso, não é possível garantir a efetividade das ações, nem que a participação de todos ocorrerá. A ocorrência de comportamento *free-rider* remonta a ausência de comprometimento de uma, ou mais, partes no processo de implementação de acordos. (OLSON, 1999).

Embora todos os membros do grupo tenham conseqüentemente um interesse comum em alcançar esse benefício coletivo, eles não têm nenhum interesse comum no que toca a pagar o custo do provimento desse benefício coletivo. Cada membro preferiria que os outros pagassem todo o custo sozinhos, e por via de regra desfrutariam de qualquer vantagem provida que tivessem ou não arcado com uma parte do custo. (OLSON, 1999, p.33).

Ademais, quando da existência de um ator hegemônico, é possível que ele atue de forma unilateral para atingir seus objetivos, ou multilateral na medida em que reduz seus custos e tem visão de longo-prazo para a sua preponderância. Em jogos de colaboração – e nos jogos de garantia, dependendo muito da estrutura multilateral - mudanças podem ocorrer na medida em que fatores domésticos alterem a posição dos atores nas negociações internacionais ou a dificuldade em prover informações ao regime. Nos jogos de coordenação, quando um Estado acredita que sua posição é superior a dos demais incorre numa tentativa de mudança institucional. Isso gera a percepção pública de alteração de ganhos e custos. Jogos de persuasão ficaram atrelados à alteração do equilíbrio de poder,

---

<sup>18</sup> Do original “Democracies, however, are also especially subject to the problem of divided control over policymaking. Analysts often explain U.S. problems with foreign policy, for instance, by reference to the weaknesses of divided control. Thus, governments may choose to bolster their commitment to cooperation through the use of international arrangements. The primary function of these arrangements under assurance conditions would be exchange of information about the preferences of various domestic groups with access to the decision-making process.”

principalmente se houver um hegemona, passando o arranjo multilateral a focar na execução e fiscalização. Dependerá, em grande medida, do contexto em que se encontram suas ações - se é estável ou não, se é incerto e se a estrutura multilateral lhe favorece. (MARTIN, 1992).

Não obstante, a estrutura de negociação multilateral responde aos impulsos recebidos a partir da distribuição de poder (ZARTMAN, 1991; RUBIN, ZARTMAN, 2002). Segundo Rubin e Zartman (2002), o conceito de poder é primordial para se compreender como os Estados se relacionam e quais seus impactos no processo de negociação. O poder constitui-se como a ação de uma parte afetando a outra parte intencionalmente; a habilidade de mover o outro rumo a “seu” interesse. O poder não se restringe a violência e constrangimento, mas a atenção deve se voltar para a influência, o interesse e a pressão. Ademais, como o poder será exercido e não o quanto de poder é uma questão mais qualitativa do que quantitativa. (RUBIN, ZARTMAN, 2002).

Um agente exerce o poder em suas relações com o outro, quando suas ações podem alterar negativa ou positivamente o valor do resultado de uma ação específica para determinado assunto. Essa abordagem mantém a noção de relação bilateral do poder, e fornece uma dimensão comum em que deseja comparar e agregar diferentes formas de exercício de poder. A parte mais forte é aquela que pode adicionar (ou subtrair) valor maior para (ou de) o resultado do outro.<sup>19</sup> (RUBIN, ZARTMAN, 2002, p.11. *versão livre*).

A distribuição de poder afeta as negociações, assim como a própria formação do ambiente onde ele é exercido. Deste modo, pensar em uma estrutura de recompensas e preferências incidindo no nível da cooperação leva ao conceito de regimes de Krasner (1982), donde estes seriam definidos como “conjuntos de princípios implícitos ou explícitos, normas, regras e procedimentos para a tomada de decisão em torno dos quais as expectativas dos atores convergem”<sup>20</sup>. (KRASNER, 1982, p.2, *versão livre*). A constituição de um regime internacional propiciaria a

<sup>19</sup> Do original “A variant conceptualization, stemming from a rational choice approach, considers power as the value added to a particular outcome (1974). One agent exercises power in its relations with another when its actions can negatively or positively alter the value of a particular action’s outcome for the target. This approach retains the bilateral relational notion of power, and provides a common dimension in which to compare and aggregate different exercises of power. A stronger party is one that can add (or subtract) more value to (or from) the other’s outcome.”

<sup>20</sup> Do original “sets of implicit or explicit principles, norms, rules and decision-making procedures around which actor expectations converge”.

estrutura necessária para a conformação de acordos, ao possibilitar a convergência de expectativas, a redução de incertezas, a partir da construção da reputação dos entes envolvidos, além de prover as burocracias dos Estados de padrões de acordos e negociações. Ademais, os regimes afetariam o comportamento dos Estados no ambiente internacional na medida em que seu escopo de regras e normas, além da importância das ações tomadas pelos membros em situações passadas, atuam como constrangimentos e incentivos para a não deserção no caso de acordos firmados. (KRASNER, 1982).

As relações possibilitadas por um ambiente multilateral em que diferentes jogos podem emergir diante da dificuldade de cambiar conflitos e interesses díspares assim como recursos, inclusive de poder, denotam a complexidade de adotar cursos cooperativos entre os países no sistema internacional.

As tratativas do Protocolo de Kyoto, tendo como âmbito de negociações o Regime Internacional de Mudanças Climáticas, uma arena multilateral onde os países barganham posições e, inclusive, demonstram seu poder quanto a impressão de seus interesses no escopo do acordo, torna interessante a questão. Na busca por cooperação e, conscientes da necessidade da tomada de medidas conjuntas, os países encontraram nos EUA um agente controverso. A disposição para a negociação de medidas para a mitigação da mudança climática foi satisfeita até o momento em que foi ressaltado tratamento diferenciado direcionado, sobretudo, às economias que apresentavam taxas ascendentes de crescimento econômico como também de crescimento no volume de emissões. Todavia, faz-se necessário, para depois vislumbrar como as negociações transcorreram, compreender como a temática ambiental tomou relevância no sistema internacional.

## 1.2 Mudanças Climáticas: a criação do Regime Internacional

A Conferência de Estocolmo, em 1972, representou um grande passo rumo ao adensamento das discussões acerca dos problemas advindos da poluição e da importância de medidas em conjunto para a defesa do meio ambiente. Se na década de 1970 os estudos não eram enfáticos quanto à responsabilidade e riscos da degradação ambiental, no decorrer das décadas seguintes a movimentação da comunidade científica e a importância política que o tema ganhou fez com que iniciativas fossem tomadas tanto no nível internacional, por meio de fóruns de discussões e da atuação de organizações internacionais, quanto no nível doméstico dos Estados sob a influência de setores organizados da sociedade. (WEIDNER, 2002)

Segundo Weidner (2002), a preocupação com o meio ambiente seguiu três momentos e duas etapas de institucionalização<sup>21</sup>. Os momentos referem-se àqueles nos quais a preocupação baseava-se, primeiro, no controle da poluição para, posteriormente, adequar o avanço econômico à sociedade e, por último, a sustentabilidade do desenvolvimento, isso já nos últimos anos. Devido a esses momentos, o autor afirma que duas etapas de institucionalização podem ser distinguidas, quais sejam: (1) a iniciada em 1972 com a criação do PNUMA e centrada nos países desenvolvidos, onde a preocupação com o meio ambiente representava uma força interna na medida em que pressionava as instituições domésticas na adoção de políticas para a proteção ambiental, e (2) aquela ocorrida pós Rio 92 que integrou, de modo mais efetivo, os países em desenvolvimento nas discussões e exigiu dos mesmos maior empenho e compromisso na mitigação dos efeitos nocivos da poluição do meio ambiente. (WEIDNER, 2002).

É justamente nessa última fase de institucionalização, defendida por Weidner (2002), que o Regime Internacional de Mudanças Climáticas é originado, objetivando a defesa do meio-ambiente e propondo ações conjuntas dos Estados quanto à problemática do aquecimento global. Seja com medidas de mitigação dos efeitos advindos do aquecimento do planeta, seja com medidas de adaptação a essas

---

<sup>21</sup> Entende-se aqui por institucionalização o processo donde os estados compartilham determinados interesses refletidos na instauração e fortalecimento de instituições com vistas a ganhos por meio da cooperação. Não obstante, essas instituições não são estáticas, sendo dependentes do comportamento, racional, estatal (KEOHANE, 1984).

alterações, dentre as principais metas do RIMC encontra-se a redução do volume de emissões de gases de efeito estufa (GEE).

Artigo 2º OBJETIVO – O objetivo final desta Convenção e de quaisquer instrumentos jurídicos que a Conferência das Partes pode adotar é o de alcançar, em conformidade com as disposições pertinentes da Convenção, estabilização da concentração de gases de efeito estufa na atmosfera a um nível que impeça interferência antrópica perigosa ao sistema climático. Esse nível deverá ser alcançado num prazo suficiente que permita aos ecossistemas adaptarem-se naturalmente à mudança do clima, que assegure que a produção de alimentos não seja ameaçada e que permita ao desenvolvimento econômico prosseguir de maneira sustentável. (UNITED NATIONS, 1992, *versão livre*)<sup>22</sup>.

Ainda durante a ECO 92 é recolhida a assinatura dos Estados-participantes da Conferência para a criação da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC)<sup>23</sup>, que funda o RIMC a partir de 1994, sendo responsável por propiciar um ambiente de negociações no âmbito do mesmo. Deste modo, foram instauradas as Conferências das Partes (COP), realizadas anualmente, quando os Estados discutem regulamentações e possíveis enquadramentos do Regime, ou seja, espaço onde são confrontados os interesses mais diversos, negociações densas e requeridas alianças para o alcance de objetivos estabelecidos. (BRASIL, Ministério de Ciência e Tecnologia, 2013)

No espectro do RIMC, encontra-se, ainda, o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC)<sup>24</sup>, responsável pela elaboração de estudos para o enfrentamento do aquecimento global. Este órgão é ligado, conseqüentemente, ao Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) e à Organização Meteorológica Mundial (OMM).

---

<sup>22</sup> Do original, “Article 2 OBJECTIVE: The ultimate objective of this Convention and any related legal instruments that the Conference of the Parties may adopt is to achieve, in accordance with the relevant provisions of the Convention, stabilization of greenhouse gas concentration in the atmosphere at a level that would prevent dangerous anthropogenic interference with the climate system. Such a level should be achieved within a time frame sufficient to allow ecosystems to adapt naturally to climate change, to ensure that food production is not threatened and to enable economic development to proceed in a sustainable manner.”

<sup>23</sup> Do inglês United Nations Framework Convention on Climate Change

<sup>24</sup> Do inglês Intergovernmental Panel on Climate Change

Conforme argumenta Siqueira (2010),

O ano de 1997 marca uma importante fase do regime com a instituição do Protocolo de Kyoto, que estabelece as diretrizes e princípios que regem as metas do RIMC, sua governabilidade e implementação. Seu conteúdo prevê um ambicioso esforço das partes para evitar um agravamento maior das condições de vida no planeta, através do estabelecimento de metas obrigatórias para a redução de GEE, assim como o desenvolvimento de tecnologia limpa, a cooperação entre as partes e outros mecanismos para enfrentar os efeitos do aquecimento global sem inibição do desenvolvimento econômico dos países, a exemplo do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL). (SIQUEIRA, 2010, p.52).

O Protocolo de Kyoto, fazendo parte do RIMC, acaba por consubstanciar as estruturas normativa e de regras que o regime intenta, integrando de maneira sólida os países em desenvolvimento na busca por alternativas conjuntas e de impacto global quanto a mitigação do aquecimento do planeta. Viola (2002) considera

[...] os regimes ambientais um vetor tecnológico e cultural em desenvolvimento favorável a proteção de um bem coletivo global. [...] Ou seja, o regime de mudança climática, segundo esta concepção, não se restringe aos acordos estabelecidos na Convenção do Rio de Janeiro e no Protocolo de Kyoto, mas prevê também a necessidade de uma consciência pública favorável a estabilizar o clima e de um vetor tecnológico que favoreça o investimento em tecnologias não intensivas em carbono. (VIOLA, 2002, p.28).

Todavia, o maior comprometimento dos países em desenvolvimento nas decisões acerca da mitigação dos efeitos do aquecimento global é um dos atenuantes do processo, o Protocolo de Kyoto propicia isso.

### 1.3 O Protocolo de Kyoto

O Protocolo de Kyoto começou a ser discutido em 1996 na Conferência das Partes (COP) ocorrida em Genebra e foi firmado em 1997, na COP 3, em Kyoto, no dia 11 de dezembro.. Todavia, só entrou em vigor em 2005 com o comprometimento da Rússia para com a redução das emissões dos gases de efeito estufa (GEE)<sup>25</sup>. As

---

<sup>25</sup> O Protocolo de Kyoto estabelecia os requisitos necessários para sua entrada em vigor. Era estipulado um percentual de 55% das emissões de CO<sub>2</sub> – base de 1990 - para sua vigoração. Com a entrada da Federação Russa a porcentagem exigida foi satisfeita e o Protocolo passou a vigorar. (UNFCCC, 2012).

normas e regras que regem o Protocolo estão estipuladas no Acordo de Marrakesh, aprovado em 2001 durante a COP 7, nessa mesma cidade.

Discutido no fórum multilateral do Regime Internacional de Mudanças Climáticas, o Protocolo de Kyoto teve de início os EUA como indutores das discussões. Como afirma Viola (2002),

as negociações do Protocolo de Kyoto iniciaram-se na segunda Conferência das Partes da Convenção de Mudança Climática (Genebra 1996). Nesta Conferência, os EUA assumiram uma posição de liderança, enfatizando na urgência de negociar metas obrigatórias de redução de emissões de gases de efeito estufa e introduzindo pela primeira vez o conceito de cotas de emissão de carbono comercializáveis (...). (VIOLA, 2002, p. 36).

A divisão de competências dentro do Protocolo segue a diferenciação construída pelo RIMC na qual são enquadrados os países desenvolvidos e em desenvolvimento, daqueles aos quais não é exigido o comprometimento para com metas de redução sob a justificativa de que contribuiram muito pouco para com os atuais níveis de concentração de GEE na atmosfera e carentes ainda de um crescimento sólido de suas economias<sup>26</sup>.

Conforme Siqueira (2010) defende, essa diferenciação gera debates e tornou-se o ponto polêmico e de fricção entre os países afeitos a discussão, dentre eles e, um dos mais contestadores os EUA.

As tensões entre os grupos de interesse dentro do RIMC estão presentes desde o início das negociações que se prolongam a mais de uma década. Exemplo disto é a dificuldade da entrada em vigor do Protocolo de Kyoto, já que os Estados Unidos, até então o maior emissor mundial de carbono na atmosfera, não aceitou a diferenciação das responsabilidades, impondo condições para sua assinatura ao protocolo e recusando-se a estabelecer quaisquer metas de redução enquanto as mesmas não forem estendidas a seus competidores comerciais, tais como a China. (SIQUEIRA, 2010, p. 53).

De acordo com a UNFCCC, o Protocolo de Kyoto ratifica o comprometimento dos países para com as disposições aventadas no documento aprovado. São 37

---

<sup>26</sup> É reconhecido no preâmbulo da Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas a responsabilidade histórica dos países industrializados, enquadrados no Anexo 1, que observam “a maior parcela das emissões globais, históricas e atuais, de gases de efeito estufa é originária dos países desenvolvidos, que as emissões per capita dos países em desenvolvimento ainda são relativamente baixas e que a parcela de emissões globais originárias dos países em desenvolvimento crescerá para que eles possam satisfazer suas necessidades sociais e de desenvolvimento.” (BRASIL, Ministério de Ciência e Tecnologia, 2013)

países mais a União Europeia comprometidos com a redução das taxas de emissão de GEE, o equivalente a 5% de redução perante as taxas registradas no ano de 1990. O prazo em vigor para tamanha redução compreende os anos de 2008 a 2012. (UNFCCC, 2012).

Reconhecendo que os países desenvolvidos são os principais responsáveis pelos altos níveis atuais de emissões de gases de efeito estufa na atmosfera, como resultado de mais de 150 anos de atividade industrial, o protocolo coloca um fardo mais pesado em nações desenvolvidas sob o princípio de "responsabilidades comuns, mas diferenciadas". (UNFCCC, 2012, p.1, *versão livre*)<sup>27</sup>.

Apesar das dificuldades para a entrada em vigor do Protocolo, a partir de 2001 com o Tratado de Marrakesh dispôs das ferramentas necessárias para o cumprimento das metas estabelecidas. Substancialmente as medidas ficam restritas ao ambiente doméstico de cada país, seja com o desenvolvimento de novas tecnologias voltadas para a redução das emissões, seja com a adaptação daquelas existentes e o fomento da educação ambiental, além de outras tantas medidas aplicadas internamente pelos países de acordo com a realidade em que vivem.

Não obstante, o acordo prevê ainda 3 mecanismos baseados no mercado para a fomento da participação ativa dos países envolvidos e que se mostram eficazes na medida em que estimulam “o investimento verde e ajudam a cumprir as metas de partes de emissões de uma forma custo-efetiva.” (UNFCCC, 2012, p.1)<sup>28</sup>. São eles, o Comércio das Emissões ou, mais conhecido como comércio de carbono, o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo, mecanismo proposto pelo Brasil e por Estados Unidos no decorrer das negociações e, a Implementação Conjunta. O quadro 1 sintetiza cada um dos mecanismos:

---

<sup>27</sup> Do original, “Recognizing that developed countries are principally responsible for the current high levels of GHG emissions in the atmosphere as a result of more than 150 years of industrial activity, the Protocol places a heavier burden on developed nations under the principle of “common but differentiated responsibilities.”

<sup>28</sup> Do original, “stimulate green investment and help Parties meet their emission targets in a cost-effective way.”

### QUADRO 1 – Mecanismos de mercado dispostos no Protocolo de Kyoto

	Implementação Conjunta	MDL	Comércio de Emissões
<b>Norma</b>	Artigo 6	Artigo 12	Artigo 17
<b>O que é?</b>	Um país com créditos disponíveis, “troca” esses investimentos e transferência de tecnologia por projetos e de tecnologia	Um país “devedor” de carbono implementa projetos em áreas “credoras” com vistas a reduzir ou limitar a emissão do CO <sub>2</sub> .	Um país com AAS's <sup>29</sup> além das metas estabelecidas venda essas unidades sobressalentes.
<b>Como funciona?</b>	O país anfitrião solicita autorização para a “troca” junto ao JICS30 e implementa projetos de aperfeiçoamento conjuntos	Iniciativa que busca o desenvolvimento sustentável, é supervisionado pelas autoridades nacionais e pelo Conselho Executivo do MDL.	Esse comércio é auditado por um sistema de monitoramento e, como segurança, existe uma faixa de ASS's que podem ser comercializados. Uma reserva deve ser mantida como segurança.

#### Síntese elaborada pelo autor, a partir do Protocolo de Kyoto

Apesar dos instrumentos elencados e da estrutura normativa criada, os estadunidenses não ratificaram o acordo internacional sob a justificativa de que, além da insuficiência das medidas então propostas, sua implementação seria falha e chocaria com a legislação doméstica, aludindo à Resolução Byrd-Hagel. Essa atitude colocou em risco o êxito dos objetivos firmados pelo Protocolo de Kyoto, conforme será tratado na próxima seção.

<sup>29</sup> Do inglês, Assigned Amount Units

<sup>30</sup> Do inglês, Joint Implementation Supervisory Committee

#### 1.4 Importância da participação estadunidense para o sucesso do Protocolo

Responsável por cerca de 1/4 das emissões mundiais de carbono (dados de 1999) e maior economia mundial, a importância de ter os EUA como um dos indutores do processo desencadeado pelo Protocolo de Kyoto é extrema, conforme argumenta Viola (2002). Para o autor, apenas outros três atores teriam capacidade de impulsionar o processo que seriam União Europeia, Japão e China. Deste modo, a participação dos norte-americanos no processo seria vital para os avanços da negociação.

O regime de mudança climática exige sempre a presença de pelo menos um ator que impulse o processo e que seja capaz de liderar e sustentar o regime. Pela sua importância na economia e no ambiente global e pela eficiência de sua governabilidade, apenas três países apresentam este potencial em primeira instância (Estados Unidos, União Europeia e Japão). O Estado Europeu supranacional neste caso, tem uma capacidade de atuação muito maior do que os Estados nacionais. Países como China, Índia, Rússia, Canadá, Indonésia e Brasil têm se revelado muito importantes em todo o processo de decisão, apesar de não constituírem um potencial de liderança (GRUBB, 1999). Enfim, a participação desses nove países é condição básica para o funcionamento do regime de controle de emissões. (VIOLA, 2002, p.30).

Quando, em 1996, os EUA tomam a dianteira das negociações incitando discussões para a mitigação da mudança climática, traz consigo iniciativas já implementadas no início do Governo Clinton para a redução das emissões de gases de efeito estufa (GEE) defendidas no Plano de Ação para Alterações Climáticas de 1993. De acordo com Shogren (2000), esse plano defendia que o progresso industrial e econômico americano era possível junto a medidas que mitigassem a emissão de GEE. Ademais, o plano previa benefícios governamentais para tecnologias mais eficientes com vistas ao desenvolvimento limpo (SHOGREN, 2000). Ainda, a proposta de comercialização de emissão de carbono baseou-se na experiência doméstica de comercialização de emissões de enxofre por usinas elétricas (VIOLA, 2002).

Defensores de compromissos mais modestos – a meta inicial era de redução de 10% e os EUA defendiam uma meta no valor de 5% -, da adoção de metas pelos países em desenvolvimento e do comércio de cotas de emissões entre os países do

Anexo 1<sup>31</sup>, acrescidas do *know-how* advindo de experiências domésticas, os americanos não foram capazes de angariar apoio, o que ocasionou o abandono do papel de impulsionador das negociações. Não obstante, apesar de sua retirada como impulsionador das negociações, os EUA e o Brasil apresentaram proposta, que veio a ser reajustada e implementada, qual seja a do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL), que prevê a comercialização de cotas de carbono. Logo, a mudança de comportamento, ora como impulsionador, ora como crítico, acabou por impactar nas rodadas de negociação posteriores. (VIOLA, 2002).

Por outro lado, no decorrer de 1996, o Senado, de maioria republicana, assume que as metas estabelecidas no Plano de Ação de 1993 eram otimistas demais, além de identificarem falhas no financiamento do desenvolvimento de tecnologias limpas que impossibilitariam os EUA atingirem os tetos estipulados. (SHOGREN, 2000). Acrescenta-se a declaração de Clinton em assinar o Protocolo de Kyoto e o fracasso de imposição das medidas defendidas nas negociações do Protocolo, o Senado americano aprovou uma resolução que alterou o posicionamento do país perante as negociações, a Resolução Byrd-Hagel, de 25 de julho de 1997, discutida no decorrer no capítulo que segue.

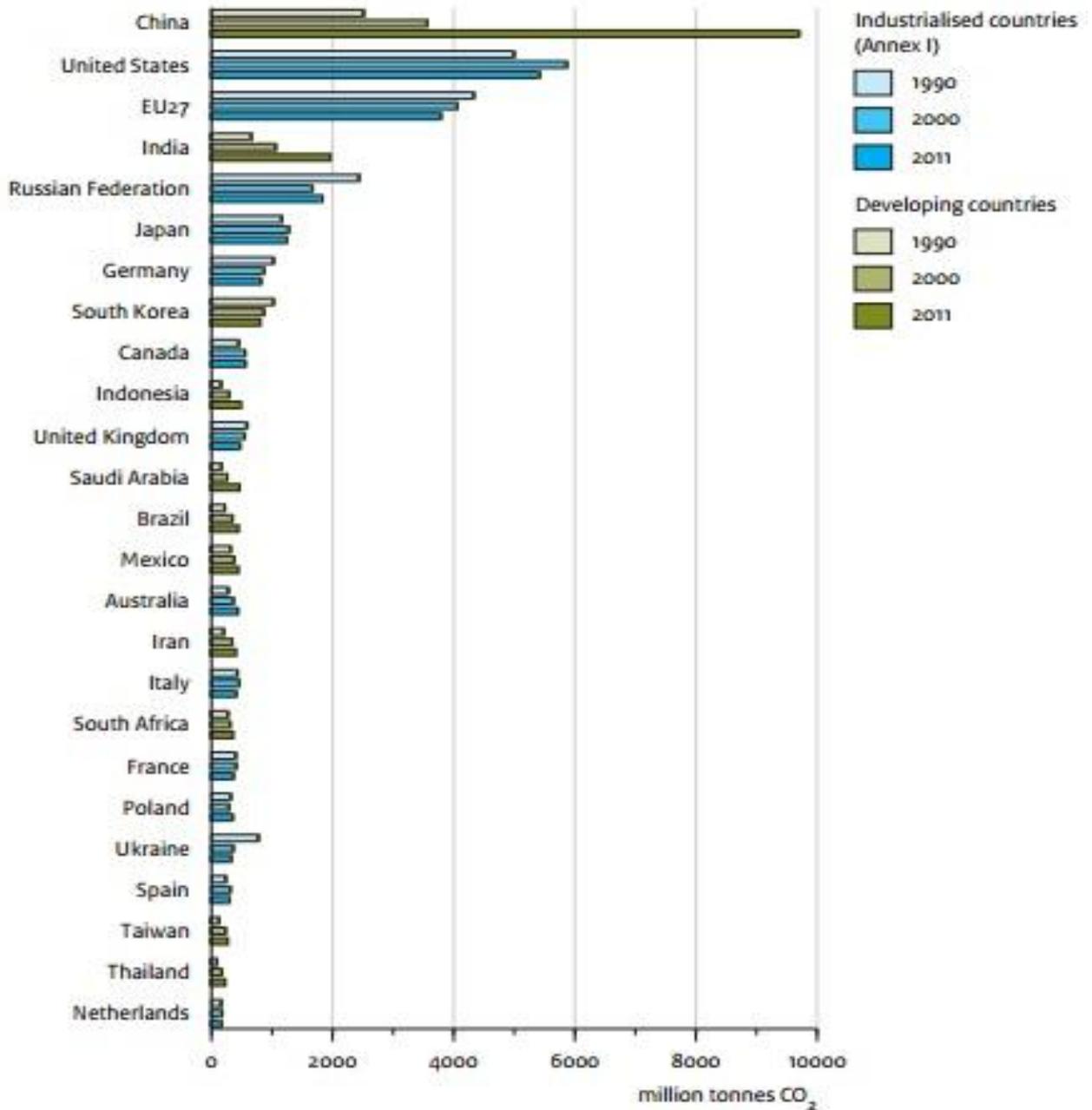
A atitude tomada pelo Senado americano sugere que além de complexa, a questão ambiental interfere em diferentes setores do Estado americano. Na medida em que poderia afetar a economia norte-americana, e diante das negociações onde países em desenvolvimento tais como China, Brasil, Índia e México não deveriam se obrigar com metas pré-estabelecidas para redução das emissões de GEE, o posicionamento americano atendeu à impulsos domésticos. Viola (2002) afirma que,

[...] nos países democráticos existe uma forte diferenciação interna de interesses e de valores e a posição do país num momento específico da negociação é produto de uma coalizão que predomina, de modo mais ou menos transitório no governo do país, em particular na definição da política do país na arena da mudança climática. (VIOLA, 2002, p.39)

---

<sup>31</sup> Anexo 1 refere-se aos países industrializados membros da Organização para Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), em 1992, mais Rússia, Estados Bálticos, Europa Central e do Leste. Destes, foram requeridas medidas com vistas a limitar e reduzir a emissão de gases de efeito estufa (GEE).

**GRÁFICO 1 – Emissões de CO<sub>2</sub> por país, de uso de combustíveis fósseis e produção de cimento**



Source: EDGAR 4.2 (JRC/PBL, 2011); IEA, 2011; USGS, 2012; WSA, 2012; NOAA, 2012  
Top 25 CO<sub>2</sub>-emitting countries in 1990, 2000 and 2011

Fonte: OLIVIER, JANSSENS-MAENHOLT, PETERS (2012, p.12)

De todo modo, apesar das negociações seguirem um caminho questionado pelos EUA e sob os constrangimentos derivados da Resolução Bydr-Hagel, os americanos permaneceram nos debates sobre a temática ambiental, defendendo a importância dos países em desenvolvimento comprometerem-se com metas de redução.

No decorrer de 2001, conforme argumenta Viola (2002), o terceiro relatório do Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima (IPCC) “alertava com o máximo de força contra os riscos da mudança climática e a necessidade de agir rapidamente para mitigá-la” (VIOLA, 2002, p.45). Diante disso, foi requerido dos EUA um posicionamento a favor da liderança das tratativas do Protocolo de Kyoto e sua ratificação. Todavia, os argumentos levantados e a necessidade da ratificação do Protocolo por parte dos americanos, levou o Presidente Bush a anunciar a retirada do país das negociações.

Em março de 2001, o governo Bush anunciou oficialmente que se retirava das negociações do Protocolo de Kyoto, por considerá-lo não apropriado para lidar efetivamente com a mudança climática, por duas razões: não dava suficiente importância aos mecanismos de mercado e não estabelecia compromissos para os países emergentes com rápido crescimento de emissões. A retirada dos EUA do processo negociador de Kyoto provocou estupor na comunidade internacional e depois de algumas semanas de desorientação, a União Européia decidiu ir adiante com as negociações para completar o Protocolo e ratificá-lo sem a participação dos EUA. (VIOLA, 2002, p.45).

Para entrar em vigor, o Protocolo de Kyoto necessitava que países que reunissem ao menos 55% do volume de GEE emitido em 1990 o ratificassem (ver gráfico 1), o que só foi acontecer com a ratificação da Rússia em 2005. De acordo com Henry e Sundstrom (2007), a participação da Rússia contrasta com a sua participação nas negociações, já que nas tratativas não tinha se posicionado assertivamente quanto às medidas discutidas, e a própria dinâmica de reorganização industrial por qual passara no decorrer dos anos 1990, possibilitaria a satisfação da meta de 55% exigidas. Isso foi possível devido à participação soviética, assim calculada para efeito de porcentagens, no total das emissões calculadas em 1990 e exigidas nos termos do Protocolo, que eram de 30% das emissões totais.

## 2 NÍVEL 02 E SUAS CONTRADIÇÕES

A movimentação na arena doméstica americana denota a complexa coordenação entre os dois níveis de negociação quais sejam, o interno e o externo, nos quais os Estados devem interagir. O nível doméstico, tema deste capítulo, requer para sua compreensão, o auxílio de um instrumental teórico embasado nas reflexões de Lipson (1966), Leeds (1999), Zartman (1974, 1991), Putnam (1988) e Milner (1997). Lembrando que essa separação dos dois níveis é apenas para possibilitar a exposição mais clara das ideias que se pretende discutir, bem como para tratar adequadamente as complexidades próprias a cada um dos dois níveis. Isto posto, neste capítulo serão tratadas a composição do Congresso Americano e sua estrutura normativa e procedimental, necessárias para a compreensão das legislações discutidas, entre elas a Resolução Byrd-Hagel, assunto da seção subsequente.

Um Congresso atento às demandas internas e externas, e um Ato do Senado afetando as decisões tomadas em fóruns internacionais requer ainda uma análise do comportamento dos dois governos envolvidos nessa discussão, quais sejam a administração de William J. Clinton (1993-2000) e a de George W. Bush (2001-2008). Todavia, é importante ressaltar que, apesar do longo espectro temporal, serão considerados nesta pesquisa dois momentos distintos em cada um dos governos e não o período em sua totalidade. As discussões acerca do posicionamento destes e os momentos referidos serão mais bem explicitados nas duas seções finais deste capítulo.

Para governar democraticamente, instituições políticas democráticas se fazem necessárias, além de arranjos e práticas - arranjos políticos são algo provisório, práticas são mais habituais e instituições são estabelecidas há muito tempo. Para Robert Dahl (1997) a democracia se caracteriza, dentre outros elementos, por ser um contexto decisório contínuo, ou seja, as instituições permanecem apesar de passíveis de mudanças como, por exemplo, o Congresso que mesmo com um processo eleitoral capaz de alterar a composição da câmara, não altera a estrutura institucional vigente. As instituições atenderiam, em primeiro lugar, à necessidade de inclusão popular e a participação efetiva do governo na vida

política baseadas nas ideias democráticas e republicanas. Para Sartori (1994), a democracia é resultado das interações entre ideais e realidade consubstanciada nos processos de decisão representativos dos cidadãos, cujas preferências agregadas formam maiorias e minorias, sendo a regra da maioria referência para as decisões, inclusive a eleitoral, quando da definição dos representantes dos cidadãos. O mandato dos representantes confere a eles o poder de tomar as decisões, sendo estas coletivizadas – uma vez tomada pelo conjunto de representantes, a decisão é válida para a coletividade. Ainda, segundo o autor, toda decisão coletivizada, como aquelas tomadas para a mitigação da mudança climática, gera custos internos e riscos externos numa relação inversamente proporcional e que será solucionada pelo método representativo. Caracterizando, então, essas decisões, discutidas no decorrer dessa pesquisa, como “soberanas no sentido de poderem se sobrepor a qualquer outro poder; inescapáveis [...] porque se estendem até as fronteiras que definem territorialmente a cidadania; e sancionáveis no sentido de serem sustentadas pelo monopólio legal da força.” (SARTORI, 1994, p. 288).

Seis instituições básicas são necessárias para caracterizar uma democracia, segundo Dahl (2001), quais sejam: funcionários eleitos - pelos cidadãos, e são estes que vão fazer o controle das decisões do governo; eleições livres, justas e frequentes - a coerção é incomum; liberdade de expressão - cidadãos podem se expressar sem o risco de punições; fontes de informações diversificadas - os cidadãos têm o direito de consultar e buscar: livros, jornais, revistas, televisão - opiniões de diferentes especialistas; autonomia para as associações - direito de formá-las através de organizações independentes como partidos políticos e grupos de interesse; cidadania inclusiva - todos os adultos com a residência permanente no país, de acordo com a lei, possuem todos os direitos firmados até então e não podem ser excluídos do processo político.

Todavia, Dahl (1997) distingue o conceito de democracia com o de poliarquia, no que sugere ser o primeiro um tipo ideal e o segundo o que se encontra na realidade. Ainda, quanto à participação política, Pizzorno (1975) afirma que existem quatro formas sendo (a) profissionalismo político, (b) movimento social, (c) participação civil na política e (d) subcultura política. Estas formas são diferenciadas quanto a maior consciência de classe e quanto a maior posição social. Todavia,

Pizzorno chama de participação civil aquela que possibilita o intermédio de interesses entre Estado e sociedade.

Assim entendido, admite-se, a partir das contribuições de Helen Milner (1997), haver relação entre política doméstica, política externa e política internacional, e que se deve lidar com esses níveis como contínuos, nos quais os processos decisórios se estruturam como poliarquias<sup>32</sup>. Segundo a autora, consideradas as democracias, as condicionantes internas são relevantes nas negociações internacionais. Essa vinculação indica que a organização e distribuição de poder no âmbito doméstico interferem nas negociações e decisões no âmbito internacional, onde os tomadores de decisão em política externa atuam em sintonia com os atores políticos domésticos. Neste sentido, segundo a autora, há dois momentos relevantes nesse processo: um que se refere às negociações internacionais e outro que se refere à implementação na política doméstica de acordos estabelecidos no âmbito internacional. Um Estado será considerado poliárquico se: os atores portarem distintas preferências; o processo decisório for compartilhado e houver compartilhamento de informações entre o maior número possível de atores domésticos. Desse modo, são três as variáveis relevantes para a discussão das interações políticas no nível doméstico: as preferências dos atores, as estruturas institucionais que permitem aos atores compartilharem poder e a distribuição das informações entre eles (MILNER, 1997). A autora considera três atores relevantes nesse processo: o poder executivo e sua burocracia, o poder legislativo e os grupos de interesse da sociedade.

Os líderes, logo, seriam influenciados pelas instituições domésticas quando do estabelecimento de relação cooperativa. Não obstante, essa influência só poderá ser compreendida quando relacionada ao comportamento estratégico no sistema internacional. (LEEDS, 1999). A análise dos impactos domésticos na tomada de

---

<sup>32</sup> O conceito de Poliarquia foi cunhado por Robert Dahl e, segundo este autor, "la poliarquía es un régimen político que se distingue, en el plano más general, por dos amplias características: la ciudadanía es extendida a una proporción comparativamente alta de adultos, y entre los derechos de la ciudadanía se incluye el de oponerse a los altos funcionarios del gobierno y hacerlos abandonar sus cargos mediante el voto[...] Es [también] un orden político que se singulariza por la presencia de siete instituciones, todas las cuales deben estar presentes para que sea posible clasificar un gobierno como poliárquico: 1. funcionarios electos; 2. elecciones libres e imparciales; 3. Sufragio inclusivo; 4. Derecho a ocupar cargos públicos; 5. Libertad de expresión; 6. Variedad de fuentes de información; 7. autonomía asociativa." (DAHL, 1997, p.266- 267)

decisão dos Estados no ambiente internacional deve ser levada em conta no conjunto de ações.

[...] tirar conclusões em relação à interação internacional com base na política interna de um único Estado também é inadequado. Em vez disso, a coordenação da política internacional é mais bem compreendida como resultado da interação estratégica entre os líderes do Estado de responder a ambas as restrições nacionais e internacionais e seus imperativos. (LEEDS, 1999, p.979. *versão livre*)<sup>33</sup>.

Segundo Zartman (1974), a negociação é a base dos processos políticos e/ou da decisão. Ela funcionaria como forma de reunir pontos divergentes num acordo comum. Todavia, os resultados de uma negociação são afetados pelo comportamento racional dos envolvidos, podendo gerar consenso ou dissenso. Pode ocorrer, deste modo, a tentativa de aguardar até o último momento para verificar qual curso de ação determinada parte tomará para que a outra se pronuncie. Como Young (*apud* ZARTMAN, 1974) adverte, “resolução e prudência” seriam a forma como determinados atores agiriam em uma negociação.

A negociação é um processo pelo qual partes litigantes chegaram a um acordo, mas esse processo não ocorre nem pode ser analisado apenas em seus próprios termos. Ela começa com certa distribuição de características do ator, que se transformam então em variáveis independentes através das quais o processo e sua análise são realizados. Essas características podem ser "determinadas" no início, mas podem mudar durante o processo. Quaisquer que sejam as componentes, sua distribuição é a estrutura, quaisquer que sejam as variáveis intervenientes ou termos de análise que são interpostos entre a estrutura são determinantes, ou pelo menos muito influentes. De fato, direta ou indiretamente, esta posição determinante é uma forma de a questão mais importante - talvez a única questão básica - na análise de negociação: como são explicados os resultados?<sup>34</sup> (ZARTMAN, 1991, p.71, *versão livre*).

---

<sup>33</sup> Do original “ [...]drawing conclusions regarding international interaction based on the domestic politics of a single state is also inappropriate. Instead, international policy coordination is better understood as an outcome of strategic interaction among state leaders responding to both domestic and international constraints and imperatives.”

<sup>34</sup> Do original “Negotiation is a process by which contending parties come to an agreement, but that process neither occurs nor can be analyzed merely on its own terms. It begins with a certain distribution of actor characteristics, which then become the independent variables through which the process and its analysis that are conducted. These characteristics can be "photographed" at the beginning but may change during the process. Whatever the components, their distribution is structure, and whatever the intervening variables or terms of analysis that are interposed between structure is determinant, or at least highly influential. In fact, directly or indirectly, that determinant

Putnam (1988) propõe a análise do comportamento dos Estados sob a ótica dos Jogos de Dois Níveis. Segundo o autor, os Estados atuam em duas arenas, sendo que o êxito dos acordos firmados no ambiente internacional será condicionado pelas decisões tomadas no âmbito interno dos Estados. Essa lógica de *win-sets* pode afetar como as negociações ocorrerão e como os demais atores envolvidos no processo visualizarão as possibilidades de sucesso e barganha no decorrer das tratativas de um acordo. (PUTNAM, 1988).

Em nível nacional, os grupos domésticos perseguem seus interesses pressionando o governo a adotar políticas favoráveis e os políticos buscam poder pela construção de coalizões entre estes grupos. No nível internacional, os governos nacionais procuram maximizar sua própria habilidade em satisfazer as pressões domésticas, enquanto minimizam as consequências adversas dos desenvolvimentos internacionais. Nenhum dos dois jogos pode ser ignorado pelos tomadores de decisão centrais, enquanto seus países permanecem interdependentes, ainda que soberanos<sup>35</sup>. (PUTNAM, 1988, p.434, *versão livre*).

Há a necessidade dos líderes nacionais tomarem atenção para a consistência das negociações em ambos os níveis e tolerar algumas discrepâncias, ou até incongruências. O importante é garantir os interesses dos grupos domésticos buscando uma sintonia com as pressões externas. Existem restrições domésticas e internacionais. Os líderes podem agir para angariar apoio externo e/ou interno. Pode haver uma preocupação maior com um dos níveis do jogo (PUTNAM, 1988).

Helen Milner (1997) prossegue com a lógica aventada por Putnam (1988) e acrescenta a importância que as instituições políticas domésticas têm na definição das decisões tomadas no ambiente externo. Segundo Milner (1997), o papel dos políticos, dos eleitores e, sobretudo, dos grupos de interesse são determinantes para a construção das estratégias tomadas pelos negociadores nas arenas

---

position is a form of the most important question - perhaps the only basic question - in negotiation analysis: How are outcomes explained?"

<sup>35</sup> Do original "At the national level, domestic groups pursue their interests by pressuring the government to adopt favorable policies, and politicians seek power by constructing coalitions among those groups. At the international level, national governments seek to maximize their own ability to satisfy domestic pressures, while minimizing the adverse consequences of foreign developments. Neither of the two games can be ignored by central decision-makers, so long as their countries remain interdependent, yet sovereign."

internacionais, logo, não só fatores políticos são envolvidos, como também uma gama de interesses e estruturas burocráticas na definição da política externa dos atores. Nessa mesma linha, admite-se que,

para explicar uma ação de política externa, seja ela norte-americana ou não, é preciso destacar a integração desses elementos [o político, o econômico e o estratégico] e a diversidade de motivações e constrangimentos internos e externos que levam a formulação e à perseguição de uma determinada agenda. (PECEQUILO, 2005, p.31).

O papel exercido pelos constrangimentos internos e externos na tomada de posição de um Estado é condicionado pela estrutura institucional que dá sustentação a tais medidas. A compreensão de como ações cooperativas serão tomadas, deste modo, perpassa como vimos, por um complexo jogo de forças nos diferentes níveis de negociação, doméstico e internacional.

## 2.1 Instituições políticas domésticas: divisão de poderes e negociação

No ambiente doméstico, a complexa legislação onde os diferentes níveis da federação dispõem de dispositivos para a promulgação, implementação e fiscalização de regras, afeta a convergência de demandas e o aprofundamento dos debates em arenas específicas, característico das democracias. Focando apenas no Congresso no nível federal,

Art. 1. Todos os poderes legislativos conferidos serão confiados a um Congresso dos Estados Unidos, que é composto por um Senado e a Câmara dos Representantes. A Constituição divide o governo federal em três ramos, dando poderes legislativos a um Congresso bicameral (duas câmaras).<sup>36</sup> (EUA, Constituição, 2012, p.01, *versão livre*).

Os legisladores são escolhidos por voto popular e as eleições ocorrem de dois em dois anos. Segundo Lipson (1966), o Senado dos EUA é a câmara mais poderosa do Congresso Americano e, desta forma, foi capaz de manipular

---

<sup>36</sup> Do original “All legislative Powers herein granted shall be vested in a Congress of the United States, which shall consist of a Senate and House of Representatives. The Constitution divides the federal government into three branches, giving legislative powers to a bicameral (two chamber) Congress.”

dispositivos para aprovar a resolução Byrd-Hagel, de 1997. Ao Senado é dada a prerrogativa de confirmar as nomeações e ratificar tratados, com exceção de tratados que envolvam comércio exterior que precisam, antes de serem ratificados, da aprovação do Senado. (LIPSON, 1966).

Acrescenta-se a isso que os Estados Unidos dispõem de um sistema pluripartidário, mas “convencionalmente, os Estados Unidos são descritos como tendo um sistema bipartidário.” (LIPSON, 1966, p.437). Isso porque existem duas forças partidárias relevantes que se confrontam na arena política americana, o Partido Republicano e o Partido Democrata. Estes partidos dão forma à política americana e conseguem integrar grupos díspares e vocalizar, de maneiras diferentes, seus interesses. (LIPSON, 1966). Ainda outra característica da sociedade americana vista de dentro dos partidos é a distinção entre liberais e conservadores.

Mas vê-se, com regularidade, que outro fator, presente nas diretrizes partidárias, exerce idêntica influência no comportamento dos eleitores e no daqueles que os representam. Trata-se da distinção não entre republicanos e democratas, mas entre conservadores e liberais. Essas duas divisões estão bem longe de ser sinônimos. Cada um dos partidos contém sua ala liberal e sua ala conservadora – embora com a significativa diferença de que o liberalismo é proporcionalmente mais forte entre os democratas e o conservantismo entre os republicanos. Em questões fundamentais, os liberais de ambos os partidos unem com frequência as respectivas forças no Congresso, enquanto os adversários conservadores fazem o mesmo. (LIPSON, 1966, p.443).

Quando se refere ao poder dos presidentes, Vig (2006) afirma que estes detêm poderes tais como a proposição de instrumentos para a supervisão e regulação das políticas, inclusive sobre a temática ambiental, assim como formulação de agenda, formulação e proposição de reformas, orçamentos e emissão de ordens, assim como assinar ou rejeitar tratados internacionais. Todavia, existem contextos que permitem medidas mais ativas e mudanças drásticas na condução da política ambiental. Segundo o autor, um exemplo seria a década de 1970, chamada de a “década ambiental”, quando Nixon publicou diversas medidas com vistas à proteção ambiental, inclusive a criação da Agência de Proteção Ambiental - EPA<sup>37</sup>. Não obstante, no decorrer das décadas de 1980 e 1990 a movimentação ficou mais

---

<sup>37</sup> A EPA – Environmental Protection Agency - é considerada a maior agência de regulamentação do governo norte-americano, seja por seu orçamento, seja por seu quadro de funcionários. Responsável por “quase” todos os problemas ambientais, a EPA é responsável por implementar treze dos principais estatutos ambientais dos EUA, além dos diferentes programas e leis. Ainda, a EPA é dividida em diferentes escritórios responsáveis pela aplicação, em meio específico, de cada um dos objetivos, além de dispor de um aparato legal discriminado. (ROSEMBAUM, 2006).

complicada e novos avanços foram dificultados, devido aos recorrentes questionamentos sobre a responsabilidade quanto à mudança climática. (VIG, 2006).

É grande o interesse e envolvimento dos estadunidenses em temas relativos ao meio-ambiente, assim como a preocupação em preservá-lo e, até, em contribuir financeiramente – seja com custos assumidos individualmente ou pela própria economia do país. Esse interesse não é, obviamente, uniforme e não possui a mesma relevância para todas as forças políticas dos Estados Unidos, conforme já foi demonstrando anteriormente. Apesar dessa não uniformidade, reconhece-se, conforme argumenta Fiorino (1999), que a política de proteção ambiental norte-americana necessita de uma revisão para se adaptar as novas demandas e gerar retornos crescentes, algo que as legislações e programas implementados no final do século XX não são mais capazes de gerar. Todavia, o sistema de regulação é muito complexo e exige mudanças que, embora necessárias, são questionadas pela grandeza de seu impacto na estrutura existente. (FIORINO, 1999). “As agências são uma adaptação da democracia à complexidade econômica e social da sociedade moderna.”<sup>38</sup> (FIORINO, 1997, p. 64, *versão livre*).

Conforme alegado por Daniel Fiorino (1997), se essas agências têm a função reguladora, elas acabam por interferir nas relações entre entidades privadas e níveis de governo diversos. São agências capazes de formulação e implementação de regras, sob a delegação do Congresso, que restringem o comportamento dos entes envolvidos, “elas têm autoridade para impor direitos e deveres sobre o setor privado e, portanto, para alocar os custos e os benefícios em nome da sociedade”<sup>39</sup>. (FIORINO, 1997, p. 65, *versão livre*). Ainda, conforme este mesmo autor, a partir do momento que essas agências reguladoras exercem a função de legislar é requerido das mesmas angariar legitimidade para as suas ações, seja pelo acúmulo e aplicação de *know-how* ou pela busca de apoio junto ao eleitorado atento às

---

<sup>38</sup> Do original, “Agencies are an adaptation of democracy to the economic and social complexity of modern society.”

<sup>39</sup> Do original, “they have authority to impose rights and obligations on the private sector, and thus to allocate costs and benefits on behalf of society.”

questões envolvidas<sup>40</sup> que, segundo Lilley e Millner (1977 *apud* FIORINO, 1997) é como a EPA se enquadra.

A EPA é considerada a maior agência reguladora do governo norte-americano, seja por seu orçamento, seja por seu quadro de funcionários. Apesar de sua eficiência no que tange a regulamentação, as atividades desenvolvidas pouco geram manchetes em jornais e os resultados são de longo prazo, além dos custos, muitas vezes elevados, das medidas colocadas em prática. “A gestão e alocação de recursos comuns são inerentemente compromissos políticos, tarefas muitas vezes inadequadas para processos administrativos racionais de tomada de decisão.”<sup>41</sup> (WONDOLLECK, 1988, p. 233, *versão livre*). Ademais, o relacionamento dos atores, a necessidade da negociação para o provimento de bens comuns de maneira coordenada e cooperativa, além da complexidade de desertar de uma ação acordada pode ser compreendido à luz do que Keohane e Nye (2001) chamam de interdependência complexa.

Já colocado por Wondolleck (1988),

A Agência de Proteção Ambiental norte-americana [EPA], entre outros órgãos federais, tem experimentado processos formais de negociação para regulação que, se aprovados formalmente, poderiam institucionalizar a negociação dos procedimentos da agência de regulamentação administrativa.<sup>42</sup> (FIORINO; KIRTZ, 1985; HARTER, 1984; SUSSKIND, MCMAHON, 1985 *apud* WONDOLLECK, 1988, p.235, *versão livre*).

Há a necessidade dos líderes nacionais tomarem atenção para a consistência das negociações em ambos os níveis e tolerar algumas discrepâncias, ou até incongruências. O importante é garantir os interesses dos grupos domésticos, buscando uma sintonia com as pressões externas. Existem restrições domésticas e internacionais. Os líderes podem agir para angariar apoio externo e/ou interno. Pode

---

<sup>40</sup> Esta é uma leitura do termo compreendido pelos autores deste paper. Os termos utilizados no original são “by granting constituencies a role in the exercise of regulatory discretion.” (FIORINO, 1997, p.65).

<sup>41</sup> Do original, “The management and allocation of common resources are inherently political undertakings, tasks often ill-suited to rational administrative decision-making processes.”

<sup>42</sup> Do original, “The US Environmental Protection Agency, among other federal agencies, has experimented with formal regulatory negotiation processes which, if formally adopted, would institutionalize negotiation in the agency’s administrative rulemaking procedures (Fiorino and Kirtz 1985; Harter 1984; Susskind and McMahon 1985).”

haver uma preocupação maior com um dos níveis do jogo, seja o doméstico ou o internacional. (PUTNAM, 1988).

A EPA é responsável por implementar treze dos principais estatutos ambientais dos EUA, além dos diferentes programas e leis, sobrecarregando assim a Agência. Ainda, a EPA é dividida em diferentes escritórios responsáveis pela aplicação, em meio específico, de cada um dos objetivos, além de dispor de um aparato legal discriminado. (ROSEMBAUM, 2006).

A maioria dos estatutos dos quais a EPA é responsável requer da agência a criação de regulamentos – normas administrativas com força de lei, como se escrito pelo Congresso – que definem detalhes ou procedimentos para a implementação das leis de controle de poluição. (ROSEMBAUM, 2006, p.175, *versão livre*)<sup>43</sup>.

“O Congresso deve delegar autoridade a EPA, mas ainda trata a agência com inconsistência quase esquizofrênica”<sup>44</sup>.(ROSEMBAUM, 2006, p.176, *versão livre*) Isso se deve a dificuldade de transcrever as leis federais em normas e declarações pela EPA, uma vez que deve detalhar sua implementação, além de utilizar linguagem do direito ambiental. (ROSEMBAUM, 2006).

Apesar de depender enormemente de estudos científicos, o papel da EPA se restringe a regulamentação e implementação das leis federais. Suas decisões são cercadas por interesses políticos das mais diferentes clivagens, são politizadas. E, apesar das leis serem advindas do nível federal, os governadores acabam por influenciar sua observância ao se declararem satisfeitos ou insatisfeitos com determinadas políticas definidas em Washington. (ROSEMBAUM, 2006).

A EPA se utiliza de dados quantitativos para, por exemplo, justificar as medidas tomadas, apesar de existirem dados contrapostos por grupos de interesse e indústrias, como forma de questionar a necessidade de determinadas regras implementadas. Logo, conforme defende Fiorino (1997), a tomada de decisão pelas agências reguladoras, entre elas a EPA, são politizadas e sofrem influência não só

---

<sup>43</sup> Do original “Most of the statutes for which the EPA is responsible require the agency to create regulations – administrative rules having the force of law, as if written by Congress – that define details or procedures for implementing pollution control laws.”

<sup>44</sup> Do original “Congress must necessarily delegate authority to the EPA, but it still treats the agency with almost schizophrenic inconsistency.”

da burocracia estatal como também dos setores externos a ela. O autor enfatiza que apenas quando as “questões técnicas são indiscutíveis” é que a “vontade” da agência é observada sem questionamento político. Como alternativa, as agências buscam apoio no eleitorado para garantir sua autoridade.

O envolvimento pode ser alcançado de diversas formas: no nível mais baixo, o público pode ser alvo de reforço da informação (por exemplo, sobre os riscos). Em níveis mais altos, exibições públicas podem ser solicitadas através de mecanismos como consultas, grupos focais e questionários. Em níveis ainda mais elevados, membros do público podem ser selecionados para participar de exercícios que lhes proporcionam um grau de tomada de decisão de autoridade.<sup>45</sup> (ROWE, FREWER, 2000, p.03, *versão livre*).

Outra questão a ser levantada é a ligação da Agência com a Presidência. A EPA é uma agência do poder executivo federal e, desta maneira, existem meios constitucionais e políticos através dos quais a influência é sobressaltada. Seja pela nomeação do administrador (da EPA) e executivos, seja pela revisão de orçamento proposto pela agência ou até de regulamentos e políticas implementadas pela EPA. (ROSEMBAUM, 2006). Rosembaum (2006) considera que, apesar das constantes pressões políticas sofridas, a Agência atua de maneira consistente e com competência.

Diante do papel representado pela EPA, as ações articuladas com o Legislativo e Executivo são responsáveis pela adoção de medidas domésticas para a proteção ambiental. Diferentes governos contam com diferentes estruturas e planos de implementação de medidas. Assim, não só o papel da EPA é sobressaltado, quando do sucesso da proteção ambiental como também, da forma como as administrações procedem com políticas públicas para a temática ambiental.

Apesar de um histórico recente de presidentes com políticas ativas no que tange a regulamentação da política ambiental, estes

[...] operam dentro de um sistema de restrições constitucionais e políticas que limitam o seu poder. Muitos outros atores também influenciam o

---

<sup>45</sup> Do original, “Involvement may be achieved in different ways: at the lowest level, the public may be targeted with enhanced information (e.g., about risks). At higher levels, public views may be actively solicited through such mechanisms as consultation exercises, focus groups, and questionnaires. At still higher levels, members of the public may be selected to take part in exercises that provide them with a degree of decision-making authority.”

desenvolvimento de políticas, e os presidentes, muitas vezes não conseguem implementar à sua maneira.<sup>46</sup> (VIG, 2006, p.101, *versão livre*).

A autoridade em promulgação de políticas ambientais é “repartida” entre o Presidente e o Congresso. Se por um lado os presidentes têm grande influência nas agências – os administradores são nomeados pelo presidente – o Congresso influencia na medida em que controla os orçamentos dessas mesmas agências. A dificuldade de encontrar congressistas interessados na temática ambiental e dispostos a buscar soluções eficazes é sentida, conseqüentemente, no não avanço de projetos do Governo e dos próprios parlamentares interessados. Não há uma coesão partidária que permita a aprovação rápida dessas medidas, acarretando assim uma inércia do governo perante assuntos importantes. (KRAFT, 2006).

No decorrer da década de 1990, foram “reformadas” algumas leis, porém com imensa dificuldade, uma vez que os conflitos intrapartidários e interesses empresariais atuaram como empecilhos para maiores avanços. Quando a questão perpassa por congressistas republicanos, o conservadorismo emerge no que tange a medidas que visem a proteção ambiental, sendo estas questionadas e contestadas, denotando o pouco envolvimento nestas questões e o não avanço propositivo da regulamentação. (KRAFT, 2006).

[...] o Congresso, no exercício de seus poderes legislativos, influencia quase todas as políticas ambientais assim como aquelas que tratam de recursos, supervisiona as agências do executivo, sugere e consente nomeações e fundos. As vezes, essas atividades ocorrem em grande parte nas comissões e subcomissões especializadas e, as vezes, antes de chegar ao plenário da Câmara e do Senado, onde eles podem atrair maior atenção da mídia. (KRAFT, 2006, p.134, *versão livre*)<sup>47</sup>.

Diante dessa relação de conflito entre Congresso e Casa Branca, nota-se que a articulação entre os dois poderes é satisfeita como prevê as regras da democracia. Os representantes buscam atender as demandas dos representados embora restringidos pela estrutura normativa de suas funções, de seus apoiadores e,

<sup>46</sup> Do original “they operate within a system of constitutional and political constraints that limit their power. Many other actors also influence policy development, and presidents often fail to get their way.”

<sup>47</sup> Do original “(...) Congress influences nearly every environmental and resource policy through exercise of its powers to legislate, oversee executive agencies, advise and consent on nominations, and appropriate funds. Sometimes these activities take place largely within the specialized committees and subcommittees and sometimes they reach the floor of the House and Senate, where they may attract greater media attention.”

também, de seus partidos. Deste modo, é importante entender o funcionamento do Congresso.

## 2.2 O Congresso estadunidense

[...] parece-me, a teoria da democracia diz respeito a processos através dos quais cidadãos comuns exercem um grau relativamente alto de controle sobre líderes. (DAHL, 1989, p.11).

O Congresso Americano é disposto em duas câmaras, bicameralismo<sup>48</sup> no qual “o poder é dividido igualmente entre duas câmaras constituídas de maneira diferente”, o Senado e a Câmara dos Representantes.<sup>49</sup> (LIJPHART, 2003, p.229). Os legisladores são escolhidos por voto popular e as eleições ocorrem de dois em dois anos. A reeleição é possível para ambas as câmaras.

Na Câmara dos Representantes o legislador, que representa um distrito<sup>50</sup> de seu estado, tem mandato de dois anos e o número de representantes de cada estado é proporcional a sua população, sendo 435 o número máximo de legisladores nesta câmara. O presidente da Câmara dos Representantes – ou Speaker – é um membro eleito por seus pares e membro do partido da maioria. Ele é o terceiro na linha de sucessão à Presidência. Barbara Sinclair (1995) defende que a atuação de lideranças no processo legislativo é vital para conduzir o processo de produção de leis ao tentar adequar os diferentes interesses. Por isso verifica-se a importância da participação e a concentração de poderes nas mãos dos líderes partidários assim como no *Speaker* da Câmara dos Representantes. (SINCLAIR, 1995).

A Câmara tem a prerrogativa de criação de receitas orçamentárias, impeachment e de solucionar, caso ocorra o empate no colégio eleitoral, a eleição presidencial. (EUA, White House, 2012; LIPSON, 1966).

---

<sup>48</sup> De acordo com a leitura realizada por Araujo (2009) de Patterson e Mughan (1999) “bicameralismo é um tipo de estruturação do poder legislativo em que as leis são produzidas mediante a deliberação de duas assembleias distintas e autônomas entre si.” (ARAUJO, 2009, p. 24).

<sup>49</sup> O igualmente aqui referido será corroborado no decorrer do texto quando da explanação da simetria das casas legislativas nos EUA.

<sup>50</sup> Os distritos são porções determinadas dentro de um Estado.

Já o Senado abriga um total de 100 senadores que têm mandato de seis anos – eleições a cada dois anos para um terço do corpo de senadores - que representam os estados da Federação, sendo dois senadores para cada estado. A presidência do Senado é ocupada pelo Vice-Presidente da República que tem a prerrogativa do voto decisivo no caso de empate em alguma questão no Senado. É do Senado a competência de confirmar as nomeações e ratificar tratados internacionais. Por essas razões, segundo Lipson (1966), o Senado dos EUA é a câmara mais poderosa do Congresso Americano. (LIPSON, 1966). Segundo Lijphart (2003), a divisão do poder legislativo em duas câmaras serve como instrumento para garantir a vocalização dos interesses de amplos setores da população. Assim, segundo o autor, num primeiro momento a função do Senado,

eleito com base em um limitado privilégio, era a de servir como um freio conservador para a casa 'inferior', eleita de forma mais democrática. Com o advento do sufrágio universal para todas as eleições (...) essa função se tornou obsoleta. (LIJPHART, 2003, p.232,).

Destarte, o sufrágio universal permite que a forma de constituição de ambas as casas legislativas ocorra por meio do voto direto, satisfazendo assim os direitos de escolha da população. Não é contemplado aqui o método de composição, uma vez que, enquanto no Senado americano os senadores representam os Estados da nação e são distribuídos equitativamente de acordo com o número desses Estados, a Câmara dos Representantes leva em conta a totalidade da representação e, deste modo, garante a proporcionalidade da representação, considerando os Estados mais e os menos populosos.

Segundo Almond e Verba (1989), uma cultura cívica representa um benefício para a democracia. A cultura cívica faz parte de um reforço das tradições patriarcais e locais quando da comunicação e persuasão de grupos familiares e/ou locais. Neste caso, o cidadão americano busca envolvimento político e, desta forma, importa-se em compreender a estrutura de representação política e atua como participante, conforme os autores caracterizam aqueles cidadãos com a postura relatada.

O comportamento dos indivíduos, apesar de instrumentalmente motivado pelo cálculo racional, leva em conta uma série de cursos de ação que vão desde a

aquisição de informações por meios diretos, indiretos e através do compartilhamento das mesmas informações dentro de grupos, como do contexto em que estão imersos. De uma forma ou de outra, as decisões são interdependentes - para a visão da sociologia política - e os indivíduos tornam-se consumidores e processadores de informações políticas - visão econômica. (CARMINES, HUCKFELD, 1996).

À cultura cívica é creditada a promoção da estabilidade democrática e que num ambiente como esse a representatividade acaba sendo consubstanciada no momento das eleições. Se o bicameralismo é forte e incongruente, isso não quer dizer que os cidadãos fiquem à margem do processo de escolha de seus representantes. É justamente na hora da escolha que, mesmo apesar de no Senado a representatividade ocorrer por meio do Estado e não proporcionalmente aos votos dos eleitores, os cidadãos se mobilizam em busca de satisfazer suas ambições dando poder àqueles que poderão representa-los. (ALMOND, VERBA, 1989).

De acordo com Shepsle e Weingast (1995), o Congresso Americano pode ser caracterizado por apresentar os modelos informacional e partidário. Isso porque nota-se a presença de comissões em ambas as câmaras legislativas com o intuito de tratar de questões específicas e apresentar pareceres de projetos de lei ao plenário. Os partidos políticos e seus líderes são peças definidoras quando da aprovação de um projeto polêmico, como, por exemplo, a Resolução Byrd-Hagel. (SHEPSLE, WEINGAST, 1995).

Quando um projeto de lei é apresentado ele segue para uma comissão competente de análise. A Câmara dos Representantes conta com 23 comissões permanentes e o Senado com 17, além de subcomissões. Cada comissão atua em uma área política específica e as subcomissões em áreas ainda mais específicas. A direção de cada comissão é determinada pelo partido da maioria, e é dada extrema atenção a experiência que o legislador detém na área específica de cada comissão. Isso remete a especialização dos legisladores e a importância de se presidir uma comissão. (EUA, White House, 2012).

As comissões e subcomissões apreciam os projetos de lei podendo aceitar, rejeitar e alterar os projetos. As comissões, segundo Shepsle e Weingast (1995), se enquadram no modelo informacional. Elas refletem o ambiente de debate e diálogo

e, portanto, tendem a refletir os interesses dos legisladores que nela estão inseridos e, portanto, uma lógica grupal. Todavia, considerando-se os partidos, onde a arena de atuação centra-se no plenário, as comissões teriam o papel de representar a universalidade, característica do modelo partidário. Dessa forma os líderes partidários dariam atenção às preferências dos legisladores ao definir a agenda, preocupados com a receptividade dos cidadãos às discussões legislativas – um cálculo estratégico de custos/benefícios, onde se daria o limite de uma ação e sua cadeia causal identificando aqueles que compõem a base de apoio e os públicos desatentos. (ARNOLD, 1990). De acordo com Katz (1996) os congressistas buscam a reeleição. Se assim o é, tanto os deputados quanto os senadores não têm interesse em desagradar os eleitores.

Voltando para a lógica onde os partidos são comparados a firmas, podemos relacionar o texto de Cox e McCubbins (2005) quando dizem que os líderes de partidos na comissão atuam no sentido de reduzir custos e solucionar o problema da ação coletiva. Uma forma de delegar função a um membro do partido para que o interesse do mesmo seja assegurado. Porém eles relatam a possibilidade de que tal aspiração do partido não seja satisfeita. Ainda, outra questão levantada é que as comissões seriam como “sócios *seniores*” onde nelas seriam debatidos temas específicos e nelas se sobreporiam a determinação do legislador (líder de coalizão) representando a preferência do partido. Desta maneira, haveria uma tentativa forte para assegurar tal preferência e caso essa não fosse satisfeita, a comissão seria uma forma de dispersar os custos da “ação” mal sucedida. (COX, MCCUBBINS, 2005).

O processo de votação de um projeto de lei se dá de maneira que, após o debate e apreciação pela possível comissão de conferência, sejam enviados os projetos de lei às duas câmaras e a liderança do partido da maioria decide quando serão colocados em votação. Para sua aprovação é necessária maioria simples. Caso aprovados eles seguem para a sanção do Presidente. Todavia, os textos aprovados em ambas as casas devem ser idênticos, o que pode requerer o envio das propostas aprovadas para a Comissão de Conferência que abriga tanto senadores quanto deputados responsáveis pela produção de um texto uniforme. Caso o Presidente vete a proposta, ela retornará ao Congresso que poderá derrubar o veto presidencial com a maioria de dois terços para cada uma das câmaras, o que

não ocorreu no caso de Resolução Byrd-Hagel, ou seja, ela foi discutida no plenário e já votada. (EUA, White House, 2012).

Diante de um Congresso organizado e forte, comprovando o equilíbrio defendido para a manutenção de uma democracia como a estadunidense, segue-se, deste modo, a intenção de compreender como o Executivo funciona.

### **2.3 O Presidente Clinton e sua inclinação favorável à temática ambiental – retórica ou ação?**

A discussão abordada na presente sessão exige uma exposição prévia acerca de como o executivo estadunidense é constituído e das atribuições básicas do cargo para, logo em seguida, ser discutida a administração William J. Clinton e, posteriormente, a administração de George W. Bush.

Segundo a Constituição dos Estados Unidos, “O Poder Executivo será investido em um Presidente dos Estados Unidos da América. Ele permanecerá no cargo durante o período de quatro anos, e, juntamente com o Vice-Presidente, escolhido para o mesmo período”<sup>51</sup>. (EUA, Constituição, 2012, p.01, versão livre). Sendo limitado a cada presidente assumir dois mandatos de quatro anos cada, conforme a emenda 22 à Constituição.

Ao Presidente dos Estados Unidos é conferido ainda o título de Comandante-em-Chefe do Exército e da Marinha dos Estados Unidos. Todavia, o Presidente é considerado um funcionário civil dos Estados Unidos e, deste modo, pode ser destituído do cargo no caso de Impeachment, no caso de abuso de poder ou práticas contra a Constituição. No caso, o processo de impeachment será discutido pelo Congresso.

Ao Executivo é dada a função de “implementar e fazer cumprir as leis escritas pelo Congresso e, para o efeito, nomeia os chefes das agências federais, incluindo o

---

<sup>51</sup> Do original “The executive Power shall be vested in a President of the United States of America. He shall hold his Office during the Term of four Years, and, together with the Vice President.”

Conselho de Ministros”<sup>52</sup> conforme discorrido a seguir o caso específico da EPA. (EUA, 2013, p.01, *versão livre*).

“O presidente tem o poder tanto de sancionar a legislação votada em lei quanto de vetar normas aprovadas pelo Congresso, embora o Congresso possa derrubar um veto com voto de dois terços de ambas as casas. O Poder Executivo conduz a diplomacia com outras nações e o presidente tem o poder de negociar e assinar tratados, o que também deve ser ratificado por dois terços do Senado. [...] Com estes poderes vêm várias responsabilidades, entre elas uma exigência constitucional para "de tempos em tempos, dar ao Congresso informação do Estado da União, e recomendá-los medidas que ele julgará necessário e conveniente." Apesar de o presidente poder cumprir este requisito da maneira que ele, ou ela, escolher, os presidentes têm, tradicionalmente, dado um Estado da União direcionado a uma sessão conjunta do Congresso a cada mês de janeiro (exceto nos anos inaugurais) descrevendo sua agenda para o próximo ano.”<sup>53</sup> (EUA, 2013, p.01, *versão livre*).

Ainda, como requisitos para investidura no cargo é exigida idade mínima de 35 anos, ser cidadão nato e ter 15 anos de domicílio nos EUA. Não obstante a eleição de um presidente estadunidense não segue a mesma lógica das eleições para os cargos do legislativo. O processo eleitoral é regido por um grupo de eleitores definido no Colégio Eleitoral de cada estado da federação. Ou seja, os cidadãos americanos, quando da eleição presidencial, elegem membros do Colégio Eleitoral de seu estado – a proporção segue a mesma lógica para a composição do número de assentos no Congresso federal.- que terá poder de voto na escolha do novo presidente. (EUA, 2013).

A Presidência conta com o Conselho de Ministros, de caráter consultivo, composto pelos titulares dos 15 departamentos de Estado. Esses ministros são nomeados pelo Presidente e o auxiliam na gestão e manutenção do governo federal, assim como das agências ligadas ao mesmo. (EUA, 2013).

---

<sup>52</sup> Do original “implementing and enforcing the laws written by Congress and, to that end, appoints the heads of the federal agencies, including the Cabinet.”

<sup>53</sup> Do original “The President has the power either to sign legislation into law or to veto bills enacted by Congress, although Congress may override a veto with a two-thirds vote of both houses. The Executive Branch conducts diplomacy with other nations, and the President has the power to negotiate and sign treaties, which also must be ratified by two-thirds of the Senate. [...]With these powers come several responsibilities, among them a constitutional requirement to "from time to time give to the Congress Information of the State of the Union, and recommend to their Consideration such Measures as he shall judge necessary and expedient." Although the President may fulfill this requirement in any way he or she chooses, Presidents have traditionally given a State of the Union address to a joint session of Congress each January (except in inaugural years) outlining their agenda for the coming year.”

As declarações públicas do Presidente William J. Clinton e da Casa Branca acerca das tratativas do Protocolo de Kyoto tomam relevo no decorrer do ano de 1997, mais precisamente no mês de junho, quando, em uma coletiva de imprensa conjunta dada pelo Secretário de Imprensa Mike McCurry, do Assessor Presidencial para Política Econômica Internacional, Dan Tarullo, e pela Presidente do Conselho da Casa Branca sobre Qualidade Ambiental, Katie McGinty, afirmaram que o Presidente Clinton acreditava que os cinco anos pós a ECO 92 teriam sido de progresso e que, o problema advindo da mudança climática deveria ser solucionado coletivamente.

O Presidente e o Vice-Presidente concordam que, assim como as questões ambientais, econômicas e sob uma perspectiva de segurança nacional, a mudança climática é uma questão de enorme importância para os Estados Unidos.<sup>54</sup> (McGINTY, In EUA, White House, 1997, p.01, *versão livre*).

Creditava-se esse progresso ao fato de que os líderes mundiais vinham se envolvendo nas discussões da agenda climática, visualizado na participação maciça dos mesmos nas COP's e, o reconhecimento, por parte dos EUA, de que estes seriam responsáveis por parcela significativa do problema. Ademais, que seriam necessários esforços conjuntos na busca de uma solução quanto às problemáticas que o aquecimento global remonta.

O presidente indicará claramente que as nações industriais, incluindo principalmente os Estados Unidos, têm uma responsabilidade especial aqui. Ele irá reconhecer que os Estados Unidos, com apenas 4 por cento da população mundial, emite mais do que 20 por cento dos gases que são um problema quando se trata de alterações climáticas. Tendo reconhecido isso, declarará definitivamente que isto deverá mudar, que os Estados Unidos focarão nessa questão sobre como trabalhar com outros ao redor do mundo, especificamente com os países em desenvolvimento, para tê-los a bordo como parte da solução, também.<sup>55</sup> (McGINTY, In EUA, White House, 1997, p.01, *versão livre*).

---

<sup>54</sup> Do original "The President and Vice President both agree that from an environmental, economic, and national security perspective, climate change is an issue of enormous import to the United States."

<sup>55</sup> Do original "The President will also state clearly that industrial nations, including most particularly the United States, bear a special responsibility here. He will recognize that the United States, with just 4 percent of the world's population, emits more than 20 percent of the gases that are a problem when it comes to climate change. Having recognized that, he will declare definitively that this must and will change, that the United States will take this issue on as we work with others around the world, and specifically developing countries, to have them come on board as part of the solution, too."

Diante disso, havia uma predisposição presidencial com vistas à construção de um consenso para um forte comprometimento junto às discussões de Kyoto e, a importância para a redução da emissão dos gases de efeito estufa, muito embora o discurso já apontasse para uma expectativa dos Estados Unidos quanto ao comprometimento também dos países em desenvolvimento. Ainda, o reconhecimento da necessidade de “metas obrigatórias realistas que realmente possam ser alcançadas.” (McGINTY, In EUA, White House, 1997, p.01, *versão livre*)<sup>56</sup>

No dia 24 de julho de 1997 o Presidente Clinton se reuniu com um grupo de especialistas em meio-ambiente com vistas a ouvir as diversas opiniões acerca da temática da mudança climática global, como forma de se preparar para as discussões de Kyoto, com o objetivo de buscar um consenso para com as medidas que seriam propostas e formatar o posicionamento estadunidense diante da questão. (EUA, White House, 1997a).

Ademais, a importância dada a temática ambiental, principalmente com o objetivo da mitigação do aquecimento global, era relacionada a questões econômicas. A Presidência era clara quando afirmava que o progresso ambiental poderia ocorrer de forma inter-relacionada com o progresso econômico. O desenvolvimento de novas tecnologias seria fomentado pela busca crescente e contínua de ferramentas para o melhor aproveitamento das fontes de energias renováveis e a consciência ambiental por parte da população. Os cientistas afirmavam que um mercado de cerca de US\$ 400 bilhões seria estimulado, resultado do esforço conjunto para a mitigação do aquecimento global junto ao empenho do Estado estadunidense e das empresas americanas para com a oferta de serviços ambientais e apoio ao desenvolvimento de alternativas ambientalmente inteligentes (EUA, White House, 1997a).

O presidente articulará e buscará políticas que sejam flexíveis, que sejam orientadas para o mercado e, novamente, que nos permitam tomar este desafio e transformá-lo em oportunidade econômica. [...] Vamos continuar o esforço para envolver o povo americano em geral, mas também para trazer a comunidade de negócios, a liderança do Capitólio, dos grupos ambientais, de governos estaduais e locais para encontrar e desvendar essas ideias que vão nos ajudar novamente a transformar esse desafio em uma

---

<sup>56</sup> Do original “[...] realistic binding targets that we actually can and will achieve.”

oportunidade muito importante para os Estados Unidos. (EUA, White House, 1997a, p.01, *versão livre*)<sup>57</sup>.

O Presidente William J. Clinton defendeu que o governo anterior, o de George Bush (1989-1993) não se comprometeu com a questão climática e negou que houvesse o aquecimento global. Em seu governo, Clinton tentou articular programas e medidas no que tange a defesa ambiental, assumindo a agenda climática como uma das prioridades de seu governo embora encontrasse dificuldades para angariar apoio no Congresso. (EUA, White House, 1997a).

O Presidente inverteu a política do governo anterior e se inscreveu para tentar alcançar níveis de emissões de 1990 até o ano de 2000. Montamos um programa muito ambicioso de investimentos em eficiência energética e tecnologias de energias renováveis. Vamos ficar aquém dessa meta [meta sugerida pela EU, como obrigatória, nas negociações do Protocolo de Kyoto] não porque o presidente não a articulou ou por não montar um programa completo de ação, mas porque, por exemplo, o Congresso cortou - na ordem de 50 por cento dos investimentos nacionais em eficiência energética e tecnologia de energia renovável. (EUA, White House, 1997a, p.01, *versão livre*)<sup>58</sup>.

Os EUA lideraram um movimento<sup>59</sup> para a proteção dos oceanos, logo após a ECO 92, no que tange a proibição de imersão de resíduos radioativos no mar visando a proteção dos ecossistemas aquáticos.

Já no ano de 1997, o Presidente Clinton lançou um programa que previa o incentivo à empresas interessadas no desenvolvimento e implantação de tecnologias limpas, especificamente no setor de captação de energia solar. Esse programa previa a implantação de cerca de um milhão de telhados solares, até 2010, fomentando um mercado estimado em US\$ 10 bilhões. Ademais, verificou-se

---

<sup>57</sup> Do original "The President will articulate and pursue policies that are flexible, that are market-oriented, and again, that enable us to take this challenge and turn it into economic opportunity.[...] We will continue the effort to engage the American people in general, but also to bring in the business community; leadership from Capitol Hill, from the environmental groups, from state and local government to find and tease out those ideas that will help us again to change this challenge into a very significant opportunity for the United States."

<sup>58</sup> Do original "The President reversed the policy of the previous administration and signed up to trying to achieve 1990 levels of emissions by the year 2000. We put together a very ambitious program of investments in energy efficiency and renewable energy technologies. We will fall short of that goal not because the President did not articulate it and not because we did not put together a thorough program of action, but because, for example, the Congress has cut by -- on the order of 50 percent the nation's investments in energy efficiency and renewable energy technology."

<sup>59</sup> Movimento responsável por discussões no âmbito da Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar

a requisição de inúmeros setores quais sejam, laboratórios nacionais, o Departamento de Comércio<sup>60</sup>, o Ministério do Exército<sup>61</sup>, para que os mesmos atentassem para o desenvolvimento de tecnologias para enfrentar os desafios climáticos. (McGINTY, In EUA, White House, 1997)

Todavia, a Casa Branca concordava com o argumento levantado por alguns Senadores, dentre eles o democrata Robert Byrd e o republicano Chuck Hagel, que se movimentavam para aprovar uma resolução impedindo comprometimentos mais severos dos EUA com a questão ambiental. Dentre os argumentos, aquele considerado mais relevante seria o de que qualquer iniciativa que pudesse envolver setores econômicos norte-americanos deveria, além de ter um estudo prévio sobre os impactos gerados internamente, ser assumido pelas partes envolvidas, leiam-se países litigantes, *pari passu* com as obrigações tomadas pelos EUA. Nas palavras de Katie McGinty (1997<sup>a</sup>), Presidente do Conselho da Casa Branca sobre Qualidade Ambiental,

[...] bem, certamente, a noção de que os países em desenvolvimento precisam ser parte da solução é algo que estamos absolutamente de acordo [com os senadores]. Na verdade, como articuladora, esta tem sido uma parte essencial da posição dos EUA nas negociações internacionais. Nós não concordamos neste ponto, como por exemplo, muitos [países] na União Europeia e certamente por muitos outros nos próprios países em desenvolvimento - o ponto é que os países desenvolvidos assumam a liderança aqui, como devemos, mas também precisamos dos países em desenvolvimento para pegar o bastão, ajudar e tornar-se parte da solução para este problema. (McGINTY In EUA, White House, 1997a, p.01, *versão livre*)<sup>62</sup>.

Mesmo com as disposições elencadas pela Resolução Byrd-Hagel, apresentada a seguir, em dezembro de 1997, durante a Terceira Conferência das Partes (COP 3), no Japão, os EUA assinaram o Protocolo de Kyoto, o que, segundo Clinton, representava “um acordo verdadeiramente histórico com outras nações do

<sup>60</sup> Department of Commerce.

<sup>61</sup> Department of the Army.

<sup>62</sup> Do original “Well, certainly, the notion that developing countries need to be part of the solution is something that we absolutely agree with. In fact, as I articulated, this has been an essential part of the US position in these negotiations internationally. We are not supported on this point by, for example, many in the European Union and certainly not by many in the developing countries themselves -- the point being that as developed countries take the lead here, as we must, we need developing countries also to pick up the baton and help become part of the solution to this problem.”

mundo a tomar medidas sem precedentes para lidar com o problema global das mudanças climáticas”. (CLINTON, 1997, p.01, *versão livre*)<sup>63</sup>.

## 2.4 A Resolução Byrd-Hagel

Em julho de 1997, durante a negociação do Protocolo de Kyoto, o Senado norte-americano, com maioria republicana, posicionou-se contrário à ratificação do protocolo, a menos que os países emergentes assumissem compromissos de diminuir sua taxa de crescimento futuro de emissões. Apesar deste condicionamento, a administração Clinton assinou o protocolo, mas não o enviou ao Senado para ratificação, e começou a trabalhar intensamente para obter compromissos de atenuação, no crescimento das emissões por parte de alguns países emergentes chaves. (VIOLA, 2002, p.38).

A resolução dispõe sobre “os requisitos para que os Estados Unidos sejam signatários de qualquer acordo internacional sobre emissões de gases de efeito estufa sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima.” <sup>64</sup> (EUA, 1997, p.01, *versão livre*). Ainda, assume-se que a Convenção-Quadro ainda não havia sido completamente implementada e ressalta a não obrigação para com metas por parte dos países em desenvolvimento. Como afirmado no preâmbulo dessa Resolução, “a isenção para Partes países em desenvolvimento é incompatível com a necessidade de uma ação global sobre a mudança climática e é ambientalmente falho”. (EUA, Congress, 1997, p.01, *versão livre*)<sup>65</sup>.

A Resolução Byrd-Hagel elencou como principal argumento que os impactos na economia americana seriam demasiadamente elevados e criou diversos obstáculos para a aprovação de qualquer acordo que pudesse incorrer nesse risco.

[...] o Senado está convicto de que as propostas em negociação, por causa da disparidade de tratamento entre Partes Anexo I e países em desenvolvimento e do nível das reduções de emissões necessárias, podem resultar em sérios danos à economia dos Estados Unidos, incluindo a perda significativa de empregos, as desvantagens comerciais, aumento de energia

---

<sup>63</sup> Do original “[...] a truly historic agreement with other nations of the world to take unprecedented steps to address the global problem of climate change.”

<sup>64</sup> Do original “regarding the conditions for the United States becoming a signatory to any international agreement on greenhouse gas emissions under the United Nations Framework Convention on Climate Change.”

<sup>65</sup> Do original “the exemption for Developing Country Parties is inconsistent with the need for global action on climate change and is environmentally flawed”

e os custos de consumo, ou qualquer combinação dos mesmos [...] (EUA, Congress, 1997, p.01, *versão livre*)<sup>66</sup>

A resolução parece ter recrudescido as políticas voltadas para a mitigação do efeito estufa uma vez que

[...] o Senado dos EUA aprovou por uma votação de 95-0 uma resolução não vinculante oferecida pelos senadores Robert C. Byrd e Hagel Chuck no verão de 1997. A Resolução Byrd-Hagel declarou que os Estados Unidos não devem aceitar nenhum acordo sobre o clima que não exija sacrifícios comparáveis de todos os participantes. A resolução foi estimulada pela preocupação com os efeitos de um acordo climático na economia dos EUA, mas entrou em conflito com a idéia das responsabilidades comuns, porém diferenciadas para os países desenvolvidos e em desenvolvimento, preconizada pela Convenção do Clima (UNFCCC, 1999a), que os Estados Unidos já tinham ratificado. A resolução também exigia da administração o fornecimento de uma justificativa econômica para qualquer regime político de mudança climática - uma demonstração de que os benefícios potenciais valeriam os custos.<sup>67</sup> (SHOGREN, 2000, p. 149, *versão livre*).

Deste modo, a Resolução estabelece que

(1) Os Estados Unidos não devem ser signatários de qualquer protocolo, ou outro acordo à respeito da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima de 1992, em negociações em Kyoto, em dezembro de 1997, ou posteriormente, que

(A) impusesse novos compromissos para limitar ou reduzir as emissões de gases de efeito estufa para as Partes do Anexo I, a menos que o protocolo ou outro acordo também determine novos compromissos específicos programados para limitar ou reduzir as emissões de gases de efeito estufa por Partes dos países em desenvolvimento dentro do período de cumprimento mesma, ou

(B) resultasse em sérios danos para a economia dos Estados Unidos, e

(2) qualquer protocolo, ou outro acordo que exigisse o conselho e consentimento do Senado para ratificação deveria ser acompanhado de uma explicação detalhada de qualquer legislação ou ações regulatórias que pudessem ser necessárias para implementar o protocolo ou outro acordo e

<sup>66</sup> Do original “[...] the Senate strongly believes that the proposals under negotiation, because of the disparity of treatment between Annex I Parties and Developing Countries and the level of required emission reductions, could result in serious harm to the United States economy, including significant job loss, trade disadvantages, increased energy and consumer costs, or any combination thereof;”

<sup>67</sup> Do original “the U.S. Senate passed by a vote 95 to 0 a nonbinding resolution offered by Senators Robert C. Byrd and Chuck Hagel in the summer of 1997. the Byrd-Hagel Resolution stated that the United States should accept no climate agreement that did not demand comparable sacrifices of all participants. The resolution was stimulated by concern about the effects of a climate agreement on the U.S. economy, but it conflicted with the idea of common but differentiated responsibilities for developed and developing countries espoused by the Climate Convention (UNFCCC 1999a), which the United States already had ratified. The resolution also required the administration to provide an economic justification of any climate change policy regime – a demonstration that the prospective benefits were worth the costs.”

também deveria ser acompanhado por uma análise dos custos de execução financeira e outros impactos sobre a economia dos Estados Unidos, que seria incorrido pela implementação do protocolo ou outro acordo. (EUA, Congress, 1997, p.01, *versão livre*)<sup>68</sup>.

Conforme Frankel (1999), a mudança climática é um problema global e, sendo assim, exige uma solução global. O argumento utilizado pelo Senado ao aprovar a Resolução Byrd-Hagel segue esse raciocínio uma vez que uma solução eficaz exige a participação de todos os países.

Segundo o autor, os países em desenvolvimento crescem a elevadas taxas e o não comprometimento para com metas de redução propiciou a que suas emissões continuassem a crescer num ritmo muito mais acelerado criando um problema chamado de vazamento. Vazamento seria a contraposição daquilo que os países comprometidos com a redução de emissões teriam obtido, ou seja, “as emissões dos países em desenvolvimento poderiam aumentar um quarto de tonelada para cada uma tonelada nos cortes das emissões dos países em desenvolvimento.” (FRANKEL, 1999, p.02, *versão livre*)<sup>69</sup>.

Embora o questionamento levantado pela Resolução e sua conseqüente imposição de medidas para que acordos na área ambiental fossem ratificados pelos governos estadunidenses, é interessante notar, como argumenta LUHMANN (2000), que a intenção do Senado não era liquidar com o Protocolo de Kyoto, mas o de ressaltar a importância da participação dos países em desenvolvimento no compartilhamento da busca pela solução do problema. De acordo com vários estudiosos, a mitigação do aquecimento global não depende apenas de iniciativas dos países desenvolvidos e nem que os mesmos arquem com os custos sem a contrapartida dos países em desenvolvimento.

---

<sup>68</sup> Do original “(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; and

(2) any such protocol or other agreement which would require the advice and consent of the Senate to ratification should be accompanied by a detailed explanation of any legislation or regulatory actions that may be required to implement the protocol or other agreement and should also be accompanied by an analysis of the detailed financial costs and other impacts on the economy of the United States which would be incurred by the implementation of the protocol or other agreement.

<sup>69</sup> Do original, “Emissions in developing countries might increase by a quarter ton for every ton of cuts in carbon emissions from the industrialized countries.”

A administração Bush coloca sobre a mesa de negociação estas discrepâncias, ciente da impossibilidade de continuar a discutir o Protocolo sem uma revisão criteriosa acerca da aplicabilidade de metas obrigatórias de redução de GEE retirando-se assim das negociações.

## 2.5 George W. Bush – continuidade ou recrudescimento?

George W. Bush assume a Presidência dos Estados Unidos em 2001 já com os constrangimentos da Resolução Byrd-Hagel, com um programa partidário que admitia a importância da questão ambiental, porém, defendendo que o Protocolo de Kyoto era ineficaz e injusto. Acrescenta-se, a pressão internacional para a efetiva participação e ratificação do Protocolo pelos estadunidenses.

Como as questões ambientais tornam-se cada vez mais internacionais, o progresso dependerá cada vez mais de uma liderança presidencial forte e credível. Questões complexas e polêmicas como a do aquecimento global exige uma abordagem muito mais realista do que o da Conferência de Kyoto. Suas deliberações não foram baseadas na melhor ciência, suas propostas de acordos seriam ineficazes e injustas na medida em que não se aplicam ao mundo em desenvolvimento, e a atual administração [de William J. Clinton] está ainda a tentar implementá-la, sem autoridade da lei. Mais pesquisas são necessárias para entender tanto a causa quanto o impacto do aquecimento global. É por isso que o tratado de Kyoto foi repudiado em uma desequilibrada votação no Senado, bipartidariamente [referindo-se à Resolução Byrd-Hagel]. Um presidente republicano vai trabalhar com as empresas e com outras nações para reduzir as emissões nocivas através das novas tecnologias, sem comprometer a soberania da América ou sua competitividade - e sem forçar os americanos a irem a pé para o trabalho. (EUA, Plataforma do Partido Republicano, 2000, p.01, *versão livre*)<sup>70</sup>.

Não obstante, Bush não revogava a importância da temática ambiental e defendia ser a favor de políticas atentas às necessidades reais de manutenção e manejo de condições ambientalmente sustentáveis. Ressaltava a importância da Lei

---

<sup>70</sup> Do original “As environmental issues become increasingly international, progress will increasingly depend on strong and credible presidential leadership. Complex and contentious issues like global warming call for a far more realistic approach than that of the Kyoto Conference. Its deliberations were not based on the best science; its proposed agreements would be ineffective and unfair inasmuch as they do not apply to the developing world; and the current administration is still trying to implement it, without authority of law. More research is needed to understand both the cause and the impact of global warming. That is why the Kyoto treaty was repudiated in a lopsided, bipartisan Senate vote. A Republican president will work with businesses and with other nations to reduce harmful emissions through new technologies without compromising America’s sovereignty or competitiveness — and without forcing Americans to walk to work.”

do Ar Limpo<sup>71</sup>, introduzindo metas progressivas de redução das emissões por parte das usinas de energia, de dióxido de enxofre, óxidos de nitrogênio e mercúrio. Ainda, previa trabalhar conjuntamente ao Congresso uma “política energética nacional abrangente e equilibrada”<sup>72</sup>. (BUSH, 2001).

Durante o governo Bush, foi criado um grupo de trabalho para discutir as disposições do Protocolo de Kyoto e, tendo afirmado ser o mesmo falho e ineficiente, este grupo continuou responsável para debater alternativas e ferramentas para iniciativas unilaterais e no nível doméstico para a redução das emissões de GEE. Em 2001 Bush criou, para fomentar o desenvolvimento de novas tecnologias por meio do incentivo a pesquisa e desenvolvimento, o National Climate Technology Initiative,

para fortalecer a pesquisa em universidades e laboratórios nacionais, para intensificar parcerias em pesquisa aplicada, para desenvolver tecnologia melhorada, para medir e monitorar as emissões de gases de efeito estufa, bruto e líquida, e para financiar projetos de demonstração de tecnologias de ponta, tais como biorreatores e células de combustível. (BUSH, 2001a, p.01, *versão livre*).<sup>73</sup>

Bush chamou o Congresso para trabalhar em conjunto com sua Administração, na medida em que era necessário buscar iniciativas quanto a eficiência energética assim como fomentar a produção de energias renováveis. Além disso, o apoio do Congresso era requerido, na medida em que era o responsável para legislar e definir o orçamento federal.

Ainda, de acordo com estudos do Departamento de Energia, citado por Bush (2001), estratégias com vistas a redução das emissões de dióxido de carbono, por partes das usinas geradoras de energia, resultaria numa troca de carvão por gás

---

<sup>71</sup> Formulada na década de 1970, a Lei do Ar Limpo visava a redução da emissão de gases danosos a atmosfera, tais como o de enxofre. Essa lei passou por um reforma na década de 1990 tornando-se mais incisiva quanto a aplicação e a proteção ambiental. Essa lei forçou, no decorrer de 1990, as empresas geradoras de eletricidade a investir em equipamento que reduzissem o nível de poluição, assim como forçava o desenvolvimento de novas tecnologias que deveriam ser empregadas nos automóveis com vistas a redução das emissões de gases poluentes. Segundo Roger Hinrichs (2003), essa lei representava “um conjunto de linhas de ação, a lei tem como metas a redução da chuva ácida, do *smog* urbano e de substâncias tóxicas do ar. (HINRICHS, 2003, p.203.).

<sup>72</sup> Do original “comprehensive and balanced national energy policy”.

<sup>73</sup> Do original “to strengthen research at universities and national labs, to enhance partnerships in applied research, to develop improved technology for measuring and monitoring gross and net greenhouse gas emissions, and to fund demonstration projects for cutting-edge technologies, such as bioreactors and fuel cells.”

natural, sendo este responsável por possível aumento nos preços de eletricidade, além de questionados estudos científicos quanto à responsabilização da ação antrópica pela mudança climática.

Esta é uma informação nova e importante que merece uma reavaliação, principalmente em um momento de aumento de preços e escassez séria de energia. O carvão gera mais da metade da oferta de eletricidade da América. Em uma época que a Califórnia já experimentou a escassez de energia e outros países ocidentais estão preocupados com o preço e disponibilidade de energia neste verão, temos de ter muito cuidado para não tomar ações que possam prejudicar os consumidores. Isto é especialmente verdade, dado o estado incompleto do conhecimento científico das causas e soluções para a mudança climática global e da falta de tecnologias comercialmente disponíveis para retirar e armazenar o dióxido de carbono. (BUSH, George W., 2001, p.01, *versão livre*)<sup>74</sup>.

Em junho de 2001, já tendo se retirado das tratativas do Protocolo de Kyoto, o Presidente afirmou que “o Protocolo de Kyoto foi fatalmente falho em aspectos fundamentais, mas o processo usado para trazer as nações para discutir a nossa resposta conjunta à mudança climática é um passo importante”<sup>75</sup>. E defendeu que “o desafio político é agir de uma forma séria e sensata, dados os limites de nosso conhecimento. Enquanto permanecem incertezas científicas, podemos começar agora a tratar dos fatores que contribuem para a mudança climática”<sup>76</sup>. (BUSH, 2001a, p.01, *versão livre*).

Embora tendo se retirado das negociações, e questionando as projeções científicas, Bush declarou em 2001,

Cada passo que damos vai aumentar nosso conhecimento. Vamos agir, aprender e agir novamente, ajustando nossas abordagens com os avanços da ciência e tecnologia. Nossa administração será criativa. Temos o compromisso de proteger o meio ambiente e melhorar a nossa economia, atuando domesticamente e trabalhando em conjunto com o mundo. Este é

---

<sup>74</sup> Do original “This is important new information that warrants a reevaluation, especially at a time of rising energy prices and a serious energy shortage. Coal generates more than half of America's electricity supply. At a time when California has already experienced energy shortages, and other Western states are worried about price and availability of energy this summer, we must be very careful not to take actions that could harm consumers. This is especially true given the incomplete state of scientific knowledge of the causes of, and solutions to, global climate change and the lack of commercially available technologies for removing and storing carbon dioxide.”

<sup>76</sup> Do original “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.”

um governo que vai fazer compromissos que pode cumprir e manter os compromissos que fazemos. (BUSH, 2001a, p.01, *versão livre*)<sup>77</sup>.

Diante dessas afirmações, Bush deixou claro que seu governo estaria consciente da importância da mitigação do aquecimento global, não obstante, não acataria metas de redução obrigatórias que pudessem impactar a economia estadunidense. Ademais, reafirmou a necessidade de que, para a solução de um problema tão importante quanto a mudança climática, seria necessário o comprometimento dos países em desenvolvimento para com metas de redução de GEE.

---

<sup>77</sup> Do original “Each step we take will increase our knowledge. We will act, learn, and act again, adjusting our approaches as science advances and technology evolves. Our administration will be creative. We're committed to protecting our environment and improving our economy, to acting at home and working in concert with the world. This is an administration that will make commitments we can keep and keep the commitments that we make.”

### **3 SEGUNDA IMAGEM INVERTIDA – AS NEGOCIAÇÕES DE UM ACORDO INTERNACIONAL**

A partir das discussões de como se dão as articulações internas dos EUA e a disposição de suas autoridades, será discutido no decorrer deste capítulo as negociações no ambiente internacional. Serão elencadas as principais movimentações estadunidenses por meio da análise do comportamento presidencial como forma de compreender a trajetória do país nas tratativas de Kyoto. Ainda, será ressaltada a importância dos países em desenvolvimento quando das negociações e sua contribuição para o aquecimento global, na seção final deste.

O institucionalismo de escolha racional concebe as instituições como conjuntos de regras e incentivos que fixam as condições para a racionalidade restrita e estabelecem um espaço político no qual podem funcionar diversos atores independentes (PETERS, 2003). Talvez de forma mais evidente do que uma gama diferenciada de outras temáticas, a interligação entre o nível local, o regional e o global é mais evidente neste caso. E desde sua inauguração como tópico da agenda política dos Estados, as questões ambientais já foram reconhecidas como um problema que se manifesta localmente, mas afeta a todos seja no nível regional ou global, embora se possa admitir que não afete da mesma maneira a todos os indivíduos em todos os lugares. Embora se possa admitir que determinados problemas ambientais afetam mais algumas regiões do que outras, são demandadas respostas mais amplas, em sua maioria emanadas da capacidade de cooperação entre os atores do sistema internacional.

#### **3.1 De impulsionador a crítico – o caminho para a retirada estadunidense das negociações do Protocolo de Kyoto**

“O Presidente [Clinton] vai afirmar que, sobre essa questão, a ciência é clara e convincente: os seres humanos estão mudando o nosso clima”<sup>78</sup> e que, para tanto, seriam defendidos em Kyoto “um acordo legalmente vinculativo, que seria

---

<sup>78</sup> Do original “The President Will state clearly that the science on this issue is clear and compelling: humans are changing our climate.”

capaz de reduzir significativamente as emissões de gases do efeito estufa”<sup>79</sup>. (McGINTY, In EUA, White House, 1997, p.01, *versão livre*)

Zartman (1991) chama a atenção para a estrutura de uma negociação. Para o autor, a estrutura é composta por: número de partes, o valor dos resultados potenciais e as fontes de possibilidades táticas. Todavia, a estrutura pode sofrer influência do ambiente externo a ela, e assim afetar os cursos de ação tomados pelas partes. Desta maneira as características dos atores é a variável independente. Ademais, ela acaba por distribuir os meios necessários para o processo de negociação. (ZARTMAN, 1991).

O período entre a ECO 92 e a COP3, em Kyoto, 1997, foi marcado por uma forte participação dos estadunidenses objetivando a construção de um consenso mundial quanto à importância da mitigação do efeito estufa e a implementação do acordo desenhado no Rio de Janeiro, em 1992. Até então, o ano de 2000 era visto como uma espécie de meta para as soluções que vinham sendo buscadas. Todavia, no decorrer dos debates viu-se a complexidade do tema e a importância de estender o escopo dos debates assim como sua implementação. Por isso, as discussões em Kyoto tomaram uma nova dimensão e os prazos vislumbrados se estenderam para o decorrer das duas primeiras décadas do século XXI. (McGINTY, Katie In EUA, White House, 1997)

Segundo defendia a Presidência dos Estados Unidos nos debates em Kyoto e, nas palavras de McCurry (1997b),

[...] estamos falando de períodos entre agora [1997] e 2010, 2015 e além disso. Assim, as discussões serão, e, têm sido públicas sobre o problema de como alcançar a redução das emissões de gases de efeito estufa e estabilizar os níveis de emissões, algo que será claramente um esforço de muitas décadas. De modo que pode ser muito importante, para ajudar a alcançar qualquer comprometimento, o desenvolvimento de objetivos realistas como resultados de um regime internacional. (McCURRY, In EUA, White House, 1997b, *versão livre*,)<sup>80</sup>

<sup>79</sup> Do original “[...] a legally binding agreement that Will significantly reduce greenhouse gas emissions”.

<sup>80</sup> Do original “[...]we're talking about are periods between now and 2010, 2015 and beyond. So the discussions that are going to be -- that's been the public debate about this issue and achieving the kind of greenhouse gas emissions reductions and leveling off the levels of emissions has been something that is going to be clearly a multi-decade effort. So that could be very significant in helping to achieve whatever binding, realistic targets are developed as a result of the international regime.”

Segundo RICHELIS, BLANFORD e RUTHERFORD (2009), o avanço nas negociações para a mitigação da emissão de GEE tem sido prejudicado pela não adesão dos países em desenvolvimento com as metas para a redução dessas emissões e que, talvez, o problema fosse um compromisso para a redução imediata. A solução seria preestabelecer datas futuras para a redução, diminuindo assim o custo da mitigação. Num primeiro momento, sem nenhuma medida para a mitigação da emissão de GEE, e mantendo as expectativas de crescimento dos países, em 2050 os Estados “não OCDE” representariam cerca de 50% das emissões.

Quando levantada a questão da obrigatoriedade e estabelecimento de metas, já em 1997 era defendida, por parte da Casa Branca, a impossibilidade de alcançar de 15 a 20% de redução até 2010, prazo discutido no início dos debates. McGinty (1997) afirmava que “precisamos de flexibilidade na implementação para que possamos empregar medidas mais eficazes quanto a seus custos para alcançar essa redução na emissão”.

Além disso, afirmava-se que o estabelecimento de medidas voluntárias eram insuficientes e que era necessária a vinculação de metas entre todos os países, incluindo aqueles em desenvolvimento. Os EUA defendiam que os países desenvolvidos deveriam assumir a liderança das soluções propostas, não obstante, a participação dos países em desenvolvimento também seria vital para o avanço dos acordos. A proposta defendida era da construção de um parâmetro de gradação dos países em desenvolvimento, ou seja, na medida em que suas economias se tornassem mais robustas seu envolvimento junto aos países desenvolvidos ocorreria.

[...] em algum momento na segunda ou terceira década do século seguinte [XXI] os países em desenvolvimento – que são agora os países em desenvolvimento – serão responsáveis por uma maior parte das emissões globais de gases de efeito estufa. (TARULLO In EUA, White House, 1997, p.01, *versão livre*)<sup>81</sup>.

O relacionamento dos atores, a necessidade da negociação para o provimento de bens comuns de maneira coordenada e cooperativa, além da complexidade de se desertar de uma ação acordada remete ao que Keohane e Nye

<sup>81</sup> Do original “[...] sometime in the second to third decade of the next century, the developing countries – what are now developing countries – will account for a majority of global greenhouse gas emissions.”

(1989) chamam de interdependência complexa. A interdependência tem influência direta sobre a política mundial e sobre o comportamento dos Estados. Entretanto, as ações de ordem doméstica afetam os padrões de interdependência. Para regular e controlar as relações transnacionais e interestatais, os governos criam ou aceitam procedimentos, regras ou instituições para determinadas atividades no ambiente externo. (KEOHANE, NYE, 1989).

Acrescenta-se a insatisfação por parte dos EUA da forma como era sugerido o estabelecimento de metas e sua defesa por parte da União Europeia. Essa negociava em grupo e, deste modo, acabava por favorecer alguns países do bloco uma vez que reuniam num só grupo economias em diferentes graus de desenvolvimento e com participação discrepante no quadro de emissões de GEE. Logo, a crítica se referia a possibilidade de se alcançar metas estabelecidas pelos acordos na medida em que as emissões de alguns países compensariam a emissão dos outros grandes poluidores. (TARULLO, In EUA, White House, 1997). Deste modo, atenção deveria ser tomada para com as discrepâncias de estágios de desenvolvimento dos países mas, todos responsabilizados e partícipes da solução do problema, tomadas as devidas proporções e capacidades dos países em questão. (McGINTY, In EUA, White House, 1997).

Negociações internacionais são capazes de interferir na tomada de decisões em ambiente doméstico, assim como demandas internas impactam na condução de negociações internacionais. Acordos internacionais são possíveis quando setores internos estão atentos as demandas domésticas e internacionais e, quando se verifica um ambiente favorável para que avanços sejam conquistados. (PUTNAM, 1988).

O poder de um negociador, muitas vezes repousa sobre uma incapacidade manifesta de fazer concessões e atender às demandas. Quando o Governo dos Estados Unidos negocia com outros governos, se o Poder Executivo negocia sob autoridade legislativa, com a sua posição restringida por lei, então o Poder Executivo tem uma clareza de que é visível para os seus parceiros de negociação. [É claro que estratégias como estas] correm o risco de estabelecer uma posição imóvel que vai além da capacidade do

outro admitir, e, assim, provocar a probabilidade de impasse ou ruptura.<sup>82</sup> (SCHELLING *apud* PUTNAM, 1988, p.441, *versão livre*).

Não obstante, para que seja considerada uma relação de interdependência, essa deve possuir elevados custos de transação que não necessariamente devem ser impostos direta ou intencionalmente por algum ator, mas que surjam em virtude das circunstâncias. (VIGEVANI, VEIGA, MARIANO, 1994).

De acordo com Katie McGinty, Presidente do Conselho da Casa Branca sobre Qualidade Ambiental,

Queremos muito ver um acordo que mostre a participação real de parte dos países em desenvolvimento tornando-se parte da solução para este desafio. Nós sugerimos ideias ao longo das seguintes linhas: É nossa posição de que uma nova categoria de países deve ser criada sob o tratado, que em vez de países apenas desenvolvidos e em desenvolvimento, talvez devêssemos reconhecer que Bangladesh, por exemplo, está em um lugar e tem situação muito diferente do que Singapura, e que, talvez, haja uma terceira categoria de países que reconhecem o desenvolvimento econômico que tem ocorrido em alguns países em desenvolvimento. [...] Também relacionado a isso, pensaríamos em um processo de gradação automática, para que, quando um país atingisse um certo nível de crescimento econômico e desenvolvimento, ele automaticamente ascenderia para a categoria de país desenvolvido e assumiria obrigações juridicamente vinculativas. (EUA, White House, 1997a, p.01, *versão livre*)<sup>83</sup>.

Diante desse descompasso de interesses, no decorrer de 1997 o Senado estadunidense aprovou a Resolução Byrd-Hagel, conforme discutido no capítulo anterior, o que exigiu das autoridades imbuídas do poder de negociação tomarem esforços nas mais diferentes direções para tentar avançar nas negociações e garantir o progresso das mesmas com a participação dos EUA. Nota-se que a

---

<sup>82</sup> Do original "The power of a negotiator often rests on a manifest inability to make concessions and meet demands. . . . When the United States Government negotiates with other governments . . . if the executive branch negotiates under legislative authority, with its position constrained by law, . . . then the executive branch has a firm position that is visible to its negotiating partners. . . . [Of course, strategies such as this] run the risk of establishing an immovable position that goes beyond the ability of the other to concede, and thereby provoke the likelihood of stalemate or breakdown."

<sup>83</sup> Do original "We very much want to see an agreement that shows real participation on the part of developing countries in becoming part of the solution to this challenge. We have suggested ideas along the following lines: It's our position that a new category of countries should be created under the treaty, that instead of just developed and developing countries, maybe we should recognize that Bangladesh, for example, is in a very different place and situation than Singapore is, for example, and that maybe there should be a third category of countries recognizing the economic development that has occurred in some developing countries. [...]Also related to that, that we would think about an automatic graduation process, so that as a country reaches a certain level of economic growth and development, they automatically would flip into the developed country category and take on legally binding obligations."

liderança inicial norte-americana já era sobreposta pela União Europeia e que um posicionamento mais crítico já estava articulado.

Diante dos constrangimentos advindos da Resolução Byrd-Hagel e do descontentamento, por parte dos EUA, com a evolução das propostas em negociação no âmbito do Protocolo de Kyoto, os estadunidenses partem para a tentativa de angariar apoio e negociar bilateralmente acordos para a área ambiental, com vistas ao avanço das tratativas de Kyoto. Conforme McCurry (1997b) afirma, “o presidente tem trabalhado muito sobre esta questão [ambiental], incluindo falar com alguns de seus pares ao redor do mundo, a troca de opiniões sobre o que esperamos venha a ser uma abordagem que vai levar ao sucesso em Kyoto.” (McCURRY, In EUA, White House, 1997b, p.01, *versão livre*,)<sup>84</sup>.

No que tange ao papel do poder na interdependência, faz-se necessária a distinção entre duas dimensões, a saber, sensibilidade e vulnerabilidade. A sensibilidade envolve graus de reação dentro de uma estrutura política e é medida pelos fluxos sobre as fronteiras e pelos efeitos de custos das mudanças em transações nas sociedades ou governos. A interdependência sensível surge das interações em uma estrutura de políticas e pressupõe que a estrutura permaneça inalterada. (KEOHANE e NYE, 1989).

A dimensão da vulnerabilidade, por sua vez, diz sobre a disponibilidade relativa e dos custos das alternativas que os diversos atores observam. Além do mais, vulnerabilidade pode ser definida em termos da responsabilidade do ator de suportar os custos impostos pelos acontecimentos externos depois que as políticas tenham sido alteradas. A vulnerabilidade pode ser medida somente pelos custos de fazer ajustes eficazes em um ambiente em relação a um determinado tempo. (KEOHANE e NYE, 1989).

Numa reunião conjunta entre os presidentes dos EUA e México em novembro de 1997, sobre comércio, migração, narcotráfico e, conseqüentemente, controle de fronteiras, seguindo a lógica de discutir e angariar apoio por meio das negociações

---

<sup>84</sup> Do original “The President has been working a great deal on this issue, including talking to some of his counterparts around the world, exchanging views on what we hope will be an approach that will lead to success at Kyoto.”

bilaterais, a temática ambiental foi discutida e os Presidente Clinton e Zedillo<sup>85</sup>, em sua declaração de encerramento da reunião, afirmaram,

Em mudança climática, nós concordamos que os países desenvolvidos como os Estados Unidos devem liderar a redução de emissões e os países em desenvolvimento como o México devem estar dispostos a participar de um regime global adequado. Afirmamos nosso apoio à implementação conjunta, como um meio para a utilização de mecanismos de mercado para promover iniciativas do setor privado e os investimentos em energia limpa, eficiência energética e reflorestamento. Os países devem assumir responsabilidades sob o tratado climático que são apropriadas para seu nível de desenvolvimento e totalmente compatíveis com o crescimento e desenvolvimento econômico sustentável. Reafirmamos nosso apoio à Convenção-Quadro sobre Mudança do Clima e do princípio da responsabilidade comum, mas diferenciada. (CLINTON, ZEDILLO, 1997, p.01, *versão livre*).<sup>86</sup>

Quando das críticas ao posicionamento contestador da administração Clinton como sendo responsável pelo não avanço das negociações, a Casa Branca defendia as ações como interessadas no sucesso de Kyoto. Esse resultado só seria alcançado quando da compreensão por parte dos países de que não só os as economias industrializadas e desenvolvidas deveriam assumir metas obrigatórias como também aqueles com economias em desenvolvimento. Essas seriam de extrema importância para o avanço na mitigação das causas do aquecimento global e seu comprometimento com metas obrigatórias deveria ser encarado como inevitável, necessário e não como ameaça ao seu desenvolvimento econômico. (EUA, White House, 1997b).

Em dezembro de 1997, após calorosos debates quanto as regras e medidas propostas em Kyoto, na COP 3, os EUA assinaram o Protocolo e, numa declaração rápida à imprensa, o Presidente Clinton afirmou que, “o acordo é ambientalmente forte e economicamente viável”<sup>87</sup>. Todavia, argumentou que o envolvimento dos países em desenvolvimento era essencial para a resolução dos problemas e que a

<sup>85</sup> Ernesto Zedillo Ponce de León foi presidente do México entre os anos de 1994 e 2000.

<sup>86</sup> Do original, “On *climate change*, we agreed that developed countries like the United States must lead by reducing emissions and developing countries like Mexico should be willing to participate in an appropriate global regime. We affirmed our support for joint implementation as a means for using market mechanisms to promote private sector initiatives and investments in clean energy, energy efficiency and reforestation. Countries should take on responsibilities under the climate treaty that are appropriate to their level of development and fully consistent with sustainable economic growth and development. We reaffirmed our support for the Framework Convention on Climate Change and the principle of common but differentiated responsibility.”

<sup>87</sup> Do original “[...] the agreement is environmentally strong and economically sound.”

possibilidade de implementar medidas conjuntas poderia auxiliar a superar esse difícil desafio. (CLINTON, 1997, p.01, *versão livre*; 1997a).

Nenhuma nação é mais comprometida com este esforço do que os Estados Unidos. Em Kyoto, a nossa missão era persuadir outras nações para encontrar um terreno comum para que pudéssemos fazer compromissos realistas e exequíveis para reduzir as emissões de gases de efeito estufa. Essa missão foi cumprida. A delegação dos Estados Unidos, sob a direção do vice-presidente Gore e com a liderança hábil do subsecretário Stuart Eizenstat, mostrou o caminho. O impulso gerado pela visita de vice-presidente Gore ajudou a movimentar a negociação para uma conclusão bem sucedida, e agradeço-lhe. (CLINTON, William J. 1997a, p.01, *versão livre*)<sup>88</sup>

Ainda, quando da Cúpula dos Oito<sup>89</sup>, ocorrida em 1998 em Birmingham, no Reino Unido, foi reafirmado que,

A maior ameaça ambiental para a nossa prosperidade futura permanece a mudança climática. Confirmamos nossa determinação de enfrentá-la, e endossar os resultados da reunião de nossos Ministros de Meio Ambiente em Leeds Castle. A adoção do Protocolo de Kyoto com metas juridicamente vinculativas foi um ponto de viragem histórico em nossos esforços para reduzir as emissões de gases de efeito estufa. Saudamos a recente assinatura do Protocolo por alguns de nós e confirmamos a intenção de o resto de nós a assiná-lo no próximo ano, e dar início urgente ao trabalho que ainda é necessário para ratificar e tornar Kyoto uma realidade. (REINO UNIDO, Cúpula do G8, 1998, p.01, *versão livre*)<sup>90</sup>

Como justificativa para a assinatura do Protocolo, Clinton defendeu que, dentre outras, a possibilidade de utilizar ferramentas do livre mercado para alcançar as disposições estabelecidas refletia uma vitória para as posições defendidas e que o compromisso de redução de 7% nas emissões de GEE era próxima à defendida pela representação estadunidense (a meta proposta pelos EUA era de 5%), apesar

---

<sup>88</sup> Do original "No nation is more committed to this effort than the United States. In Kyoto, our mission was to persuade other nations to find common ground so we could make realistic and achievable commitments to reduce greenhouse gas emissions. That mission was accomplished. The United States delegation, at the direction of Vice President Gore and with the skilled leadership of Under Secretary Stuart Eizenstat, showed the way. The momentum generated by Vice President Gore's visit helped move the negotiation to a successful conclusion, and I thank him."

<sup>89</sup> Grupo dos sete países mais industrializados mais a Rússia.

<sup>90</sup> Do original "The greatest environmental threat to our future prosperity remains climate change. We confirm our determination to address it, and endorse the results of our Environment Ministers' meeting at Leeds Castle. The adoption at Kyoto of a Protocol with legally binding targets was a historic turning point in our efforts to reduce greenhouse gas emissions. We welcome the recent signature of the Protocol by some of us and confirm the intention of the rest of us to sign it within the next year, and resolve to make an urgent start on the further work that is necessary to ratify and make Kyoto a reality."

de deixar claro, “vamos fazer alguma redução, eu acho que podemos”<sup>91</sup>. (CLINTON, William J. 1997, p.01, *versão livre*).

Nós conseguimos o que queríamos que é a implementação conjunta, o comércio de emissões, uma abordagem orientada para o mercado. Eu gostaria que fosse um pouco mais forte no desenvolvimento da participação das nações. Mas abrimos o caminho, a única maneira que podemos chegar lá, através da implementação conjunta de projetos nesses países. (CLINTON, William J., 1997, p.01, *versão livre*)<sup>92</sup>

Cientes da não ratificação do Protocolo de Kyoto por parte do Senado estadunidense até que os países em desenvolvimento se vinculassem com metas obrigatórias, a administração Clinton passou a incentivar a adoção de medidas que iam ao encontro do estipulado pelo Protocolo, todavia, de forma voluntária. Segundo John Karl Scholz, Subsecretário Adjunto do Tesouro para Análise Tributária, como parte dessas medidas adotadas, os incentivos fiscais<sup>93</sup> oferecidos atingiam quatro setores principais quais sejam, construção civil – receberia um crédito fiscal de 20% para a utilização de condicionadores de ar, aquecedores, bombas e demais equipamentos eficientes energeticamente -, indústria – crédito fiscal no valor de 10% para o investimento de produção de energia a base de calor, equipamentos de cogeração – transporte – incentivos para a produção de veículos altamente eficientes – e, eletricidade – incentivos fiscais para a produção de energia eólica e de biomassa. Além disso, investimentos cuja soma chegariam a US\$ 7 bilhões seriam destinados a pesquisa e desenvolvimento de tecnologias limpas e ambientalmente eficientes. (SCHOLZ, In EUA, White House, 1998, p.01).

Apesar de todas as iniciativas para fomentar o desenvolvimento de tecnologias limpas, incentivos fiscais para diversos setores e uma predisposição da administração Clinton para com as propostas discutidas em Kyoto, em 1999 Todd Stern, Coordenador Presidencial para Alterações Climáticas, declarou que, apesar de todas as medidas em curso, “não estamos colocando em prática um plano para

---

<sup>91</sup> Do original, “[...]We will make some reduction. I think we can.”

<sup>92</sup> Do original “We got what we wanted, which is joint implementation, emissions trading, a market-oriented approach. I wish it were a little stronger on developing nations' participation. But we opened the way, the only way we can get there, through joint implementation of projects in those countries.”

<sup>93</sup> Esse pacote de incentivos fiscais foi orçado em cerca de US\$ 24 bilhões em cortes, segundo Gene Sperling, Conselheiro Senior Presidencial para Assuntos Econômicos do presidente Clinton. (EUA, White House, 1998).

atender aos objetivos do Protocolo de Kyoto sem antes tê-lo ratificado”<sup>94</sup>. Não obstante, os EUA vinham colocando em prática ações domésticas que “estão muito em linha com os tipos de eficiência energética e de energias renováveis”<sup>95</sup> defendidas por Kyoto, porém que remontavam a tempos anteriores às discussões do mesmo. (STERN, In EUA, White House, 1999, p.01, *versão livre*).

Interessante notar que no final de 1999, quando das discussões para definição de um candidato republicano para concorrer às eleições presidenciais do ano seguinte, o candidato à vaga republicana, o senador por Utah, Orrin Hatch, quando questionado pelo moderador Tom Brokaw, apresentador da NBC, sobre a questão ambiental afirmou que, sob uma plataforma republicana,

[...] não concordo com um extremismo ambiental [...] uma das primeiras coisas que eu faria [...] iria revogar os Acordos de Kyoto. Os Acordos de Kyoto colocam requisitos ambientais extremos sobre os Estados Unidos, e sobre mais ninguém. E, em última análise, não há nenhuma razão real – científica ou não – porque deveria ocorrer. (HATCH, In EUA, Debate Candidatos Presidenciais Republicanos, 1999, *versão livre*)<sup>96</sup>.

Ao mesmo passo, o Partido Democrata lançou, junto com a candidatura de Al Gore para a Presidência, as linhas gerais de sua plataforma para a temática ambiental e ressaltou a importância de ratificar o Protocolo de Kyoto.

A interrupção dos sistemas ecológicos do mundo - a partir do aumento do aquecimento global e o conseqüente dano ao nosso equilíbrio climático, a perda de espécies vivas e do esgotamento de pesca oceânica e habitats florestais - continua a um ritmo assustador. Devemos agir agora para proteger a nossa Terra, ao mesmo tempo em que preservamos e criamos empregos para o nosso povo. Em 1997, nós negociamos o histórico Protocolo de Kyoto, um tratado internacional que estabelecerá um quadro forte, realista e eficaz para reduzir as emissões de efeito estufa de forma ambientalmente forte e economicamente viável. Estamos trabalhando para desenvolver um amplo esforço internacional para tomar medidas para atender a essa ameaça. Al Gore e o Partido Democrata acreditam que nós devemos ratificar o protocolo. (EUA, Plataforma do Partido Democrata, 2000, p.01, *versão livre*).<sup>97</sup>

<sup>94</sup> Do original “[...] we are not putting in place a plan to meet the Kyoto target before we get the Kyoto protocol ratified.”

<sup>95</sup> Do original “[...] that are very much in line with the kinds of energy efficiency and renewable energy activities.”

<sup>96</sup> Do original “I don't agree with environmental extremism [...]One of the first things I said I would do [...] I would revoke the Kyoto Accords. The Kyoto Accords place environmental extreme requirements on the United States, but nobody else. And in the final analysis, there's no real reason — scientific or otherwise — why that should occur.”

<sup>97</sup> Do original “The disruption of the world's ecological systems - from the rise of global warming and the consequent damage to our climate balance, to the loss of living species and the depletion of ocean

Já próximo ao fim de sua administração, e corroborando a plataforma de seu partido e os esforços de seu governo para com a proteção ambiental, William J. Clinton, em seu discurso na ONU, salientou que era interesse dos Estados Unidos “continuar a apoiar os esforços agressivos para implementar o Protocolo de Kyoto e outros objetivos que irão reduzir as ameaças ambientais que enfrentamos”. (EUA, ONU, 2000, p.01, *versão livre*)<sup>98</sup>.

Todavia, Bush, ao assumir a administração estadunidense, não se mostrava tão afeito às tratativas do acordo. A própria diretriz partidária, emitida no ano anterior, quando das eleições presidenciais da qual participara, era clara quanto à compreensão dos republicanos acerca dos acordos e instituições multilaterais, assim como ao acordo de Kyoto, especificamente.

Os Estados Unidos devem perseguir agressivamente seu interesse nacional. Ao contrário da atual administração [a administração Clinton], os republicanos não acreditam que os acordos multilaterais e instituições internacionais são fins em si mesmos. O Tratado de Kyoto, que versa sobre questões ambientais e de energia, é um importante caso neste ponto. Quaisquer que sejam as teorias sobre o aquecimento global, um tratado que não inclui a China e isenta países "em desenvolvimento" de normas necessárias, enquanto penaliza a indústria americana não é do interesse nacional. Nós rejeitamos a chamada extremista das Nações Unidas para criar um "Conselho de Manejo", inspirado no Conselho de Segurança, para supervisionar o ambiente global. Os republicanos entendem que os acordos viáveis terão por base os processos de livres e democráticos governos nacionais, e não tentar ignorá-los com burocratas internacionais. (EUA, Plataforma do Partido Republicano, 2000, p.01, *versão livre*)<sup>99</sup>.

---

fisheries and forest habitats - continues at a frightening rate. We must act now to protect our Earth while preserving and creating jobs for our people. In 1997, we negotiated the historic Kyoto Protocols, an international treaty that will establish a strong, realistic, and effective framework to reduce greenhouse emissions in an environmentally strong and economically sound way. We are working to develop a broad international effort to take action to meet this threat. Al Gore and the Democratic Party believe we must now ratify those Protocols.”

<sup>98</sup> Do original “[...] continue to support aggressive efforts to implement the Kyoto Protocol and other which will reduce the environmental threats we face.”

<sup>99</sup> Do original “The United States should aggressively pursue its national interest. Unlike the current administration, Republicans do not believe multilateral agreements and international institutions are ends in themselves. The Kyoto treaty to address momentous energy and environmental issues was a case in point. Whatever the theories on global warming, a treaty that does not include China and exempts "developing" countries from necessary standards while penalizing American industry is not in the national interest. We reject the extremist call for the United Nations to create a "Stewardship Council," modeled on the Security Council, to oversee the global environment. Republicans understand that workable agreements will build on the free democratic processes of national governments, not try to bypass them with international bureaucrats.”

Respondendo a uma carta enviada por um grupo de senadores<sup>100</sup>, argumentando sobre sua posição quanto ao Protocolo de Kyoto, Bush foi claro:

Como você sabe, eu me oponho ao Protocolo de Kyoto porque isenta 80 por cento do mundo, incluindo grandes centros populacionais, como China e Índia, de conformidade, e poderia causar sérios danos à economia dos EUA. O voto do Senado, 95-0, mostra que há um consenso de que o Protocolo de Kyoto é um meio injusto e ineficaz de lidar com preocupações como as alterações climáticas globais. (BUSH, 2001, p.01, *versão livre*).<sup>101</sup>

Bush defendia a possibilidade de que, “com o foco adequado e trabalhando com nossos [países] amigos e aliados, seremos capazes de desenvolver tecnologias, incentivos de mercado, e outras formas criativas para enfrentar a mudança climática global.” (BUSH, 2001, p.01, *versão livre*)<sup>102</sup>.

Num ambiente multilateral, o processo de tomada de decisão torna-se ainda mais complexo e a estrutura tem de comportar os diferentes interesses em jogo. Desta forma, torna-se importante a análise das partes, seus interesses e seu comportamento dentro da negociação além das questões relevantes e suas complexidades. A estrutura deve garantir apoio às partes para que uma “solução” seja encontrada no processo de negociação, função requerida das instituições multilaterais. (ZARTMAN, 1991).

Numa conferência de imprensa concedida por Ari Fleisher (2001), Secretário de Imprensa do Presidente George W. Bush, na Casa Branca em 28 de março de 2001, foi afirmado que até aquele momento o Tratado de Kyoto não estava em vigor na medida em que não havia sido ratificado pelo número mínimo de países estipulado em seu texto e, deste modo, não havia porque se retirar das tratativas e muito menos eram vistas, por parte da Administração Bush, perspectivas de que o Protocolo entraria em vigor. Ademais, reafirmava-se a rejeição ao Protocolo e a preocupação com os problemas advindos do aquecimento global, porém, com

<sup>100</sup> Senadores Jesse Helms, Larry E, Craig, Roberts Pat e Chuck Hagel.

<sup>101</sup> Do original “As you know, I oppose the Kyoto Protocol because it exempts 80 percent of the world, including major population centers such as China and India, from compliance, and would cause serious harm to the U.S. economy. The Senate’s vote, 95-0, shows that there is a clear consensus that the Kyoto Protocol is an unfair and ineffective means of addressing global climate change concerns.”[...] with the proper focus and working with our friends and allies, we will be able to develop technologies, market incentives, and other creative ways to address global climate change.”

<sup>102</sup> Do original “with the proper focus and working with our friends and allies, we will be able to develop technologies, market incentives, and other creative ways to address global climate change.”

iniciativas que se restringiam a tomada de decisão doméstica e não por subordinação a acordos internacionais. (FLEISHER, In EUA, White House, 2001).

Ainda de acordo com Fleisher (2001), quando questionado sobre o compromisso assumido pelos EUA quando da assinatura do Protocolo de Kyoto, em 1997, ele defendeu que

[...] o compromisso do Tratado depende da ratificação [...] o Senado votou contra a ratificação por 95 - 0. Ele também depende das ações tomadas pela comunidade internacional. Quando apenas uma [Romênia] das 55<sup>103</sup> nações necessárias para permitir a entrada em vigor do tratado agiu [ratificou], é um sinal de que outros [governos] em todo o mundo compartilham da posição do Presidente [Bush] sobre o Tratado. (FLEISHER, In EUA, White House, 2001, *versão livre*)<sup>104</sup>.

Em março de 2001, num encontro com o Chanceler Alemão Gerhard Schroeder, na Casa Branca, George W. Bush defendeu sua posição quanto à recusa ao Protocolo de Kyoto ao elencar os motivos para tal,

“Nossa economia abrandou no país – em nosso país. Nós também temos uma crise energética. A ideia de colocar limites nas emissões de CO<sub>2</sub> não faz sentido para a América. E eu me preocupo com as emissões, enquanto vamos trabalhar em conjunto para alcançar a eficiência através de novas tecnologias [...] mas vai ser no que é do interesse de nosso país, em primeiro lugar. [...] Estou confiante de que podemos encontrar novas maneiras de pensar acerca da redução de gases de efeito estufa.” (BUSH, SCHROEDER, 2001, p.01, *versão livre*)<sup>105</sup>.

O forte apelo internacional para a participação americana e sua consequente contestação do texto do Tratado requereu da Administração Bush a formação de um grupo de trabalho para ouvir especialistas e avaliar as disposições do Acordo. Isso porque, apesar de se opor ao Protocolo, entendia-se a necessidade de se tomar

<sup>103</sup> Fleisher se referia a 55% das emissões de CO<sub>2</sub> datadas de 1990. Esse era o requisito para a entrada em vigor do Protocolo de Kyoto. Não eram assimilados o número de países a ratificá-lo e, sim, a porcentagem representada na total das emissões em 1990.

<sup>104</sup> Do original “The treaty, as you know, was signed, but it was not ratified by the Senate. In fact, the Senate voted 95-0 against ratification of it. Also on that measure, whether it's enforced or not -- as you know, under the Kyoto agreement, 55 nations need to submit it, enforce it to their various governments. Only one nation in the world has done so. There are 54 more to go. So the treaty cannot even possibly even be in effect. So there's nothing to withdraw from because there is no treaty in effect.”

<sup>105</sup> Do original “Our economy has slowed down in a country—in our country. We also have an energy crisis. And the idea of placing caps on CO<sub>2</sub> does not make economic sense for America. And while I worry about emissions—and we'll work together to achieve efficiencies through new Technologies [...] But it's going to be in what's in the interest of our country, first and foremost [...] But I'm confident we can find new ways to think about reducing greenhouse gases.”

medidas para combater a mudança climática e, determinar qual seria o posicionamento estadunidense diante das negociações em andamento. (FLEISHER, In EUA, White House, 2001).

Meu grupo de trabalho em nível de gabinete reuniu-se regularmente nas últimas 10 semanas para rever a ciência mais recente, mais precisa e mais abrangente. [...] No entanto, o relatório da Academia [Nacional de Ciências] diz-nos que não sabemos o quanto as flutuações naturais no clima podem ter tido efeito no aquecimento. Nós não sabemos o quanto nosso clima poderia ou vai mudar no futuro [...] E, finalmente, não se pode dizer com certeza o que constitui um nível perigoso de aquecimento e, portanto, o nível que deve ser evitado. (BUSH, 2001a, p.01, *versão livre*).<sup>106</sup>

Tendo admitido isso, Bush endossou o argumento defendido desde o governo anterior, de Clinton, e as disposições colocadas pelo Senado já na Resolução Byrd-Hagel. A necessidade de se responsabilizar não só as nações industrializadas pela mudança climática, mas, também, as nações em desenvolvimento que têm apresentado altos níveis de crescimento econômico e, como demonstrado nas últimas medições, alto crescimento nas taxas de emissões de GEE.

Argumentando isso, Bush reconheceu a responsabilidade estadunidense de reduzir as emissões de GEE, não obstante, chamou a atenção para o fato de que, apesar de representar 20% dessas mesmas emissões, os 80% restantes estavam dispersos nos outros países, inclusive naqueles em desenvolvimento, e deste modo mostrava-se irrealista. E salientou:

Este é um desafio para o qual é necessário um esforço de 100%, o nosso e o do resto do mundo. O segundo maior emissor mundial de gases do efeito estufa é a China, mas a China foi totalmente isenta das exigências do Protocolo de Kyoto. Índia e Alemanha estão entre os principais emissores, mas a Índia também foi isenta de Kyoto. Estes e outros países em desenvolvimento que estão experimentando rápido crescimento defrontam com os desafios para reduzir suas emissões sem prejudicar suas economias. Nós queremos trabalhar em cooperação com esses países em seus esforços para reduzir as emissões de gases de efeito estufa e manter o crescimento econômico. (BUSH, 2001a, p.01, *versão livre*).<sup>107</sup>

<sup>106</sup> Do original "My Cabinet-level working group has met regularly for the last 10 weeks to review the most recent, most accurate, and most comprehensive science. [...]Yet, the Academy's report tells us that we do not know how much effect natural fluctuations in climate may have had on warming. We do not know how much our climate could or will change in the future. [...]And finally, no one can say with any certainty what constitutes a dangerous level of warming and, therefore, what level must be avoided."

<sup>107</sup> Do original "This is a challenge that requires a 100 percent effort, ours and the rest of the world's. The world's second largest emitter of greenhouse gases is China, yet China was entirely exempted from the requirements of the Kyoto Protocol. India and Germany are among the top emitters, yet India was also exempt from Kyoto. These and other developing countries that are experiencing rapid growth

Diante dessas afirmações, a retirada dos EUA do Protocolo de Kyoto era consubstanciada. O questionamento da obrigatoriedade de metas para a redução da emissão de GEE apenas para países industrializados foi intensamente debatida e o argumento de que eles eram os responsáveis históricos pelo aquecimento global reafirmado. O princípio da responsabilidade comum, mas diferenciada, foi mantido. É bom ressaltar que a não obrigatoriedade do comprometimento para com metas de redução de emissões por parte dos países em desenvolvimento devia-se ao fato da própria estrutura do RIMC e da categorização dos países Anexo 1 e os não-Anexo 1, estabelecida num difícil processo de negociação, tendo em vista viabilizar o acordo quanto a medidas para frear o aquecimento global.

### **3.2 Economias em desenvolvimento: responsáveis pela discórdia?**

As economias em desenvolvimento, muitas vezes questionadas por seu não comprometimento com metas obrigatórias de redução de GEE, na verdade, eram categorizadas, pela Convenção-Quadro, como não integrantes do Anexo 1 e, deste modo, não vinculadas a compromissos obrigatórios.

Art. 4. § 9. As Partes devem levar plenamente em conta as necessidades específicas e a situação especial de países de menor desenvolvimento relativo em suas medidas relativas a financiamentos e transferência de tecnologias. (BRASIL, Ministério de Ciência e Tecnologia, 2013, p.01).

Ademais, elas eram categorizadas, pela Convenção, como carentes de recursos financeiros para implementar medidas que pudessem mitigar a mudança climática, na medida em que seus esforços eram concentrados no fomento de uma economia em crescimento e com enorme desigualdade social.

Todavia, conforme argumenta Frankel (1999), a participação dos países em desenvolvimento era entendida por muitos como necessária na medida em que seu envolvimento reduziria o custo das ações para redução de GEE. Segundo o autor, os custos de se reduzir a emissão de gases de efeito estufa nos países em

---

face challenges in reducing their emissions without harming their economies. We want to work cooperatively with these countries in their efforts to reduce greenhouse emissions and maintain economic growth.”

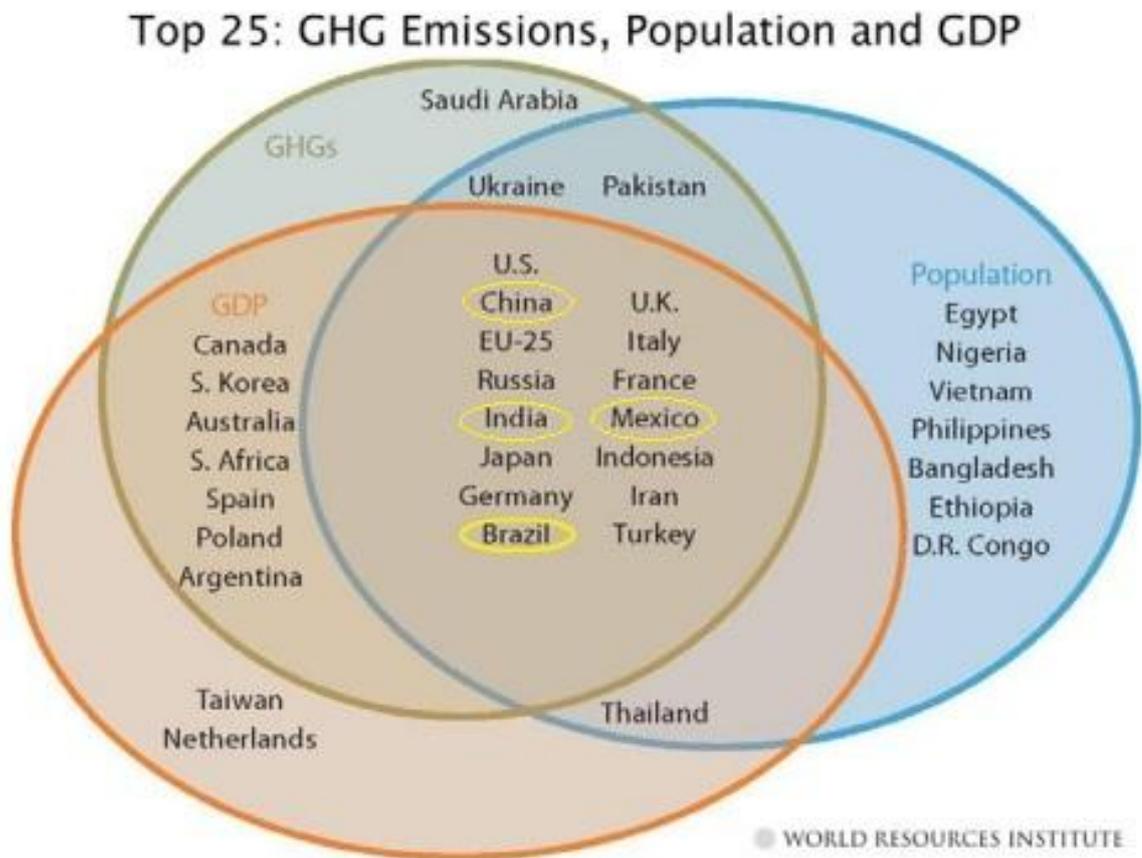
desenvolvimento seria menor e seu impacto o mesmo que a redução dos países desenvolvidos.

De todo modo, os países em desenvolvimento argumentavam que não eram contrários a tomar medidas para a mitigação da mudança climática, porém, não deveriam ser obrigados ao comprometimento com metas, sacrificando as condições para o seu desenvolvimento. (FRANKEL, 1999).

Alguns autores sugerem que, embora o melhor fosse o compromisso imediato de todos os países na adoção de metas para a redução de GEE, a adoção de medidas para uma data futura poderia atender a necessidade da redução e permitir um acordo que conseguisse abrigar um maior número de países. (RICHELS, BLANFORD e RUTHERFORD, 2009). Uma medida, portanto, estratégica, que visava possibilitar o acordo: ao mesmo tempo reconhecendo a responsabilidade histórica dos países desenvolvidos e estabelecendo uma diferenciação quanto à responsabilidade atual dos países em desenvolvimento.

Apesar das alternativas propostas por cientistas e as tratativas acerca do Protocolo de Kyoto terem tentado abarcar um número de medidas propostas e conciliar interesses conflitantes, segundo dados do CAIT relacionando os 25 maiores emissores de GEE com sua população e PIB, nota-se o quão no centro da questão encontram-se os países em desenvolvimento.

**FIGURA 3 – Os 25 maiores emissores de GEE, por população e PIB**



Fonte: CAIT *apud* TAVARES (2010). Adaptado pelo autor.

De acordo com a figura, quando relacionadas as variáveis PIB, população e emissões de GEE, encontradas no centro da figura estão grandes países enquadrados como não-Anexo 1 e, deste modo, não sofrendo a obrigatoriedade em assumir metas de redução de emissões. (SANTILLI, MOUTINHO, SCHWARTZMAN, NEPSTAD, CURRAN, NOBRE, 2005). Estes países, conforme argumentos levantados por autoridades estadunidenses, como visto na seção anterior, são responsáveis também por parte significativa das emissões de GEE na atmosfera<sup>108</sup>.

<sup>108</sup> Para participação dos países em desenvolvimento no volume de emissões de GEE ver gráfico 1 na página 43.

Destacados de amarelo, na figura, estão países que não são obrigados e, por vezes, questionados sob sua responsabilidade crescente com a mitigação do aquecimento global. De acordo com McGinty (1997),

A China já é o segundo maior emissor [em 1997] de gases do efeito estufa no mundo, atrás dos Estados Unidos. Se a China continuar a ter taxas de crescimento econômico que eles testemunharam ao longo dos últimos anos, isso significa que as emissões continuarão em acentuado crescimento, especialmente com o uso do carvão, por exemplo, para alimentar o crescimento econômico. Assim o resultado é que esse trabalho fica muito mais difícil se a China, e, francamente, o resto dos países em desenvolvimento não se tornarem parte da solução. Na verdade, não se pode enfrentar o desafio do clima, a menos que os países em desenvolvimento tornem-se parte da solução. (McGINTY, Katie In EUA, White House, 1997, *versão livre*)<sup>109</sup>.

Argumentando a importância desses países assumirem metas,

existe uma clara necessidade de incentivos substanciais para os países em desenvolvimento participarem significativamente com reduções de emissões no curto prazo, respeitando a orientação da UNFCCC sob princípio de "responsabilidades comuns, mas diferenciadas". (SANTILLI, MOUTINHO, SCHWARTZMAN, NEPSTAD, CURRAN, NOBRE, 2005, p.269, *versão livre*)<sup>110</sup>

A participação brasileira nas tratativas de Kyoto, apesar de não se comprometer com metas obrigatórias, foi interessante, na medida em que propôs um mecanismo, inicialmente de sanção aos países desenvolvidos, porém, junto aos EUA, tenha reformulado a proposta que deu origem ao mecanismo de desenvolvimento limpo (MDL). Esse mecanismo possibilita aos países desenvolvidos financiar projetos de desenvolvimento sustentável nos países em desenvolvimento e, dessa forma, auxiliar no cumprimento de metas. (VIOLA, 2002). Isso não resultou em ausência de críticas.

<sup>109</sup> Do original "China is already the second largest emitter of greenhouse gases in the world, behind the United States. If China continues to experience the rates of economic growth that they witnessed over the last several years, that means their emissions will continue to sky-rocket, particularly if they use coal, for example, to fuel that economic growth. So the upshot is that this job gets much more difficult if China, and, frankly, the rest of the developing countries, don't become part of the solution. In fact, we cannot meet the climate challenge unless developing countries become part of the solution."

<sup>110</sup> Do original "There is a clear need for substantial incentives for developing countries to meaningfully participate in emissions reductions in the near term, while respecting the UNFCCC's guiding principle of "common but differentiated responsibilities.""

Não obstante, chama atenção o questionamento levantado por Andrade e Costa (2008) quando salientam as discrepâncias de consumo de energia e emissão de GEE,

Só na América Latina, bem mais de dois terços do total de emissões devem-se ao desmatamento/queimadas. Porém, os países têm responsabilidades comuns, mas distintas: somente os Estados Unidos respondem por 21% do total de emissões mundiais, embora abriguem apenas 4% da população do planeta. Em contraposição, 136 países em desenvolvimento são responsáveis, coletivamente, por 24% das emissões globais. Outro dado que chama a atenção é que 80% de toda energia produzida no mundo é consumida por apenas 25% da população que vive nas nações industrializadas (BAHIA *apud* ANDRADE, COSTA, 2008, p.30).

Segundo argumenta Viola (2009), China, Brasil, Índia e Indonésia estão entre os maiores emissores de GEE e, ressalta que em 2006 a China ultrapassou os EUA como maior emissor de gases de efeito estufa. Conforme disposto na tabela abaixo, e se comparado com o gráfico 1 (p.43), os argumentos quanto à elevação das emissões de GEE no decorrer dos anos se perfaz. É certo que as discussões ocorreram no decorrer do final da década de 1990 e início dos anos 2000 e já àquela época era ressaltada tamanho crescimento das taxas de emissão. Porém, não é intento desta pesquisa questionar qual argumento teria razão e, sim, o de mostrar a evolução das discussões.

**TABELA 1 – Os maiores emissores de GEE (dados de 2007)**

Ranking	Países	População (milhões)	PIB (Bilhões de US\$)	PIB per capita (US\$ mil)	Emissões totais (Bilhões de ton.)	% emissões globais.	Emissões por US\$ mil PIB	Crescimento anual Emissões (%)	Emissões per capita
1	China	1300	4.000	3.000	6	22%	1,5	8	5,5
2	EUA	300	14.500	48.000	5,7	20%	0,4	1	19
3	U.E. 27	490	17.000	35.000	4,2	15%	0,3	0,5	8
4	Índia	1100	1.300	1.100	1,9	8%	1,4	10	1,7
5	Rússia	142	1.400	10.000	1,4	5,5%	1	5	10
6	Indonésia	237	460	2.000	1,3	5%	2,5	10	6
7	Brasil	190	1300	6.600	1	4%	0,8	3	5
8	Japão	127	5.000	39.000	0,8	3%	0,15	0,3	6

Fonte: VIOLA (2009)

Os dados realçados pela tabela acima demonstram a participação das economias desenvolvidas e em desenvolvimento quanto a participação na emissão de GEE, assim como o tamanho de suas economias e população. Essa tabela ilustra e contrasta com o gráfico 1 (p.43) quando analisados os períodos da negociação e o atual. Alude ainda, ao questionamento levantado, no decorrer das negociações, pelos estadunidenses para com a revisão da categorização estipulada pela Convenção-Quadro.

A diferenciação entre os países Anexo 1 e não Anexo 1 possibilitou o questionamento quanto a responsabilidade no que tange ao aquecimento global e objeto quando da aprovação da Resolução Byrd-Hagel. Ainda, a categorização entre esses países foi uma das justificativas dadas pelo governo dos EUA quando de sua retirada das negociações do Protocolo de Kyoto em 2001, a necessidade de uma revisão do quadro de países responsáveis e comprometidos com a mitigação do aquecimento global.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

As instituições democráticas são responsáveis pela criação de uma cadeia de relações que garante ao Estado legitimidade nas ações tomadas e permite que o mesmo atue na definição das políticas demandadas pelos amplos setores da sociedade, tanto internamente como externamente.

A assimilação da política negociada internacionalmente e sua consequente implementação domesticamente deram o tom da pesquisa ressaltando o papel desempenhado pelos atores políticos. Esses atores, sejam os Congressistas estadunidenses, sejam os Presidentes envolvidos foram capazes de, por meio dos *win-sets* fornecidos pelas negociações, adequar as diferentes demandas e conformar políticas atentas as especificidades das legislações interna e externa.

As negociações do Protocolo de Kyoto foram marcadas por intensos debates devido a interesses conflitantes e, de certo modo, a estrutura desenhada quando da formatação do texto da Convenção-Quadro para Mudanças Climáticas engendrado no decorrer da ECO 92, no Rio de Janeiro.

A Convenção estabeleceu uma estrutura de responsabilidades, direitos e deveres base para as negociações dos tratados no âmbito do Regime Internacional de Mudanças Climáticas, sobretudo quando das negociações do Protocolo de Kyoto.

Acordo ambicioso e necessário para a mitigação do aquecimento global, o Protocolo de Kyoto estabelecia metas para a redução de gases de efeito estufa e previa uma redução gradativa para as primeiras décadas do século XXI. Todavia, a estrutura de obrigações negociada quando do estabelecimento da Convenção-Quadro foi alvo de questionamentos posteriores, principalmente pelo país de quem mais se demandava participação, os Estados Unidos.

Discutido num ambiente multilateral, onde as tensões eram ressaltadas e passíveis de negociação por meio das instituições estabelecidas, o Protocolo de Kyoto encontrou resistência por parte do Senado estadunidense e pela administração de George W. Bush. As aspirações do tratado não foram rechaçadas pelos EUA, mas, sim, a dinâmica de responsabilidades para com metas obrigatórias.

Sendo àquele momento o país responsável por cerca de ¼ das emissões de GEE, era vital que a participação estadunidense fosse satisfeita. Durante 3 COPs, os negociadores estadunidenses tentaram angariar apoio junto à seus pares para a construção de um consenso quanto as medidas necessárias e eficazes para mitigação do aquecimento global, embora muitas vezes era questionada a real responsabilidade por parte das atividades humanas quanto a esse fenômeno. Ainda, era ressaltada a importância da participação efetiva de economias em desenvolvimento para com o comprometimento na redução das emissões assumindo metas obrigatórias.

As metas obrigatórias foram estabelecidas para um grupo restrito de países, os Anexo 1, devido a responsabilidade histórica para com o grau de concentração e o volume de emissões de GEE na atmosfera e, acrescenta-se, a situação de suas economias enquadradas em alto estágio de desenvolvimento. Essas economias seriam responsáveis pela grande emissão acumulada até a contemporaneidade e capazes de assimilar, desenvolver, adequar e financiar uma transformação nas cadeias produtivas industriais, grandes responsáveis pela emissão de gases poluentes. Ainda, poderiam auxiliar economias mais frágeis na construção de parques industriais ambientalmente inteligentes e a adoção de medidas para com a proteção ambiental. Todavia, a cooperação nem sempre é possível.

Apesar de estabelecido um Regime Internacional do qual era esperado o fomento a cooperação, na medida em que possibilitava ganhos de transação e ambiente de diálogo, as negociações não avançaram conforme esperado.

Se de início nota-se um empenho maior dos estadunidenses na tentativa de propor medidas e angariar parceiros, no decorrer das negociações nota-se um afastamento e, em certa medida, um descontentamento com o andamento das discussões, sobretudo na divisão das obrigações quanto a redução da emissão de gases de efeito estufa (GEE).

Diferenciar os países em Anexo 1 e não Anexo 1 implicando ao primeiro grupo o comprometimento com metas obrigatórias e enquadrando no segundo grupo, sem metas obrigatórias, países como China, Brasil, Índia e México foi o argumento mais contundente elencado pelos EUA quando de sua retirada em 2001. Deste modo, entende-se como comprovada a primeira hipótese levantada por essa

pesquisa qual seja, a de que devido ao fato de a Convenção diferenciar os países Anexo 1 e não Anexo 1 quanto a obrigação e imposição de metas, os EUA se recusaram a ratificá-lo.

Apesar da disposição inicial dos negociadores estadunidenses e do governo de William J. Clinton de assumir compromissos com o Protocolo de Kyoto e até assinar o referido tratado – Bill Clinton o assinou em 1997 – o Senado dos EUA aprovaram por unanimidade uma Resolução que afetou tal disposição e restringiu os cursos de manobra do Executivo, em julho de 1997.

A legislação estadunidense dispõe que o Executivo pode discutir, elaborar e negociar acordos internacionais porém, estes devem ser referendados no Congresso. Apenas o Congresso pode ratificar acordos e tratados internacionais para que sejam, assim, implementados domesticamente.

A Resolução Byrd-Hagel detém em seu texto todas as disposições para que qualquer acordo internacional com vistas a temática ambiental seja, quando enviado ao Congresso, acompanhado de estudo rigoroso quanto aos impactos que poderão ser infringidos a economia interna dos EUA. Ainda, versa sobre a necessidade de que todos aqueles sujeitos a tal acordo assumam obrigações comuns, ou seja, as mesmas responsabilidades assumidas pelas estadunidenses deveriam ser assumidas por seus pares. Assim, o Senado afetou diretamente a participação norte-americana durante as negociações do Protocolo de Kyoto.

Não pode-se afirmar que houve uma redefinição da política externa mas, sim, um recrudescimento quanto à adoção de políticas voltadas para a questão ambiental e, sobretudo, na mitigação do efeito estufa.

A necessidade de acordos equilibrados, equitativos e responsivos quanto a adoção de medidas domésticas com extrema atenção aos setores econômicos afetados demonstra a complexidade emprestada, depois da Resolução, às negociações que o país ingressasse.

O reflexo dessa ação do Senado estadunidense não impossibilitou o presidente William J. Clinton de assinar o acordo e tentar angariar parceiros em negociações bilaterais. Todavia, a troca de governo se aproximava – no final da

década de 1990 - e já nas prévias republicanas o tom partidário já demonstrava um alinhamento com a medida aprovada no Senado em 1997.

Em 2001, a administração federal foi assumida pelo republicano George W. Bush, com um discurso favorável a medidas de proteção ambiental, mas contrário ao Protocolo de Kyoto. O argumento levantado era o da revisão das responsabilidades para com metas obrigatórias e a impossibilidade de assumir mudanças que pudessem impactar numa reorganização econômica.

De certo modo, o governo de George W. Bush encontrou o ambiente legal interno alinhado com suas ideias e o constrangimento da Resolução Byrd-Hagel e, apesar do apelo internacional para a participação dos EUA no Protocolo, W. Bush anunciou a retirada dos estadunidenses das tratativas de Kyoto.

Nota-se, dessa maneira que a segunda hipótese levantada por essa pesquisa também pode ser considerada. A Resolução Byrd-Hagel teve fortes repercussões na política externa estadunidense para a área ambiental gerando um constrangimento quanto ao posicionamento na tomada de decisão dos EUA nas políticas internacionais voltadas para a mitigação do efeito estufa.

Não obstante, é importante ressaltar o caráter não só político e econômico associado ao posicionamento quanto a retirada estadunidense das negociações do Protocolo de Kyoto, como também uma visão estratégica. A retirada é política na medida em que a discrepância de interesses durante as negociações foi visível, já que a União Europeia negociou o acordo em grupo e não negociou os valores percentuais discutidos para metas de redução; é econômica, uma vez que o impacto na economia estadunidense seria elevado e não era visto como interessante por setores econômicos de sustentação do governo e; estratégico, já que não concorda com a imposição de metas e, por sua vez, oneroso apenas para aqueles considerados desenvolvidos, deixando sem custos países como China que já figurava, no final da década de 1990, como a segunda maior emissora de GEE.

Os estadunidenses argumentavam não serem os únicos responsáveis pelo aquecimento global, assim como não aceitavam o comprometimento para com metas obrigatórias apenas para aqueles países categorizados como desenvolvidos. Segundo os argumentos, deviam-se revisar as categorias estipuladas pela

Convenção-Quadro e distribuir, equilibradamente, as responsabilidades quanto à mitigação do aquecimento global.

O Protocolo de Kyoto, entrou em vigor em 2005 quando a Rússia o ratificou. Todavia, ainda hoje são questionadas a eficácia e aplicabilidade do acordo na medida em que não expressa, segundo os EUA, uma correta divisão de responsabilidades.

Se por um lado nota-se a participação efetiva dos estadunidenses durante a administração William J. Clinton, vê-se um afastamento dessa temática por parte da administração George W. Bush. Enquanto já no início de seu governo W. Bush resolve a questão ao retirar o país das negociações, sem maiores constrangimentos uma vez que a legislação interna já havia delimitado os cursos de ação, Bill Clinton esteve envolvido no auge das discussões em parte significativa de seus mandatos. Contudo, o poder legislativo estadunidense esteve sempre atento às negociações e logo quando do adensamento das discussões e a pré-disposição do presidente William J. Clinton em assinar o Protocolo de Kyoto, sem a contrapartida dos países em desenvolvimento, se movimentou para a aprovação da medida que recrudescer a política externa estadunidense para a temática ambiental.

## REFERÊNCIAS

ALMOND, Gabriel A.; VERBA, Sidney. **The Civic Culture: Political Attitudes and Democracy in Five Nations**. Princeton: Sage Publications, 1989.

ANDRADE, José C. S.; COSTA, Paulo. **Mudança Climática, Protocolo de Kyoto e Mercado de Carbono: Desafios a Governança Ambiental Global**, 2008. Disponível em: <https://repositorio.ufba.br/ri/bitstream/ri/1607/1/O%26S-2008-372.pdf>. Acessado em 21 de janeiro de 2013.

ARAUJO, Paulo M. **O bicameralismo no Brasil: as bases institucionais e políticas do desempenho legislativo do Senado Federal (1989 – 2004)**. Tese (Doutorado). Departamento de Ciência Política da UFMG. Belo Horizonte, 2009. Disponível em: <http://www.bibliotecadigital.ufmg.br/dspace/bitstream/1843/BUBD-89HJ9T/1/tese.pdf>. Acessado em 29 de novembro de 2012.

AXELROD, Robert, KEOHANE, Robert O. Achieving cooperation under anarchy: Strategies and institutions. In.: **World Politics**, Vol. 38, n.01, p. 226-254, 1985.

BRASIL, Ministério de Ciência e Tecnologia. **Convenção sobre Mudança do Clima**. Disponível em: [http://www.onu.org.br/rio20/img/z2012/01/convencao\\_clima.pdf](http://www.onu.org.br/rio20/img/z2012/01/convencao_clima.pdf). Acessado em 19 de janeiro de 2013.

BUSH, George W. **Letter to Members of the Senate on the Kyoto Protocol on Climate Change**, 2001. Disponível em: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=45811>. Acessado em 20 de janeiro de 2013.

BUSH, George W. Remarks on Global Climate Change. **Entrevista**, 2001a. Disponível em: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=45985>. Acessado em 20 de janeiro de 2013.

BUSH, George W., SCHROEDER, Gerhard. Remarks Prior to Discussions With Chancellor Gerhard Schroeder of Germany and an Exchange With Reporters. **Coletiva de Imprensa**, 2001. Disponível em: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=45658>. Acessado em 21 de janeiro de 2013.

CAPELLE, M. C. A.; MELO, M. C. O. L.; GONÇALVES, C. A. Análise De Conteúdo e Análise de Discurso nas Ciências Sociais. Revista **de Administração da UFLA**. Vol. 05, N. 01, jan-jul. 2003.

CARMINES, E. & HUCKFELD, R. Political Behavior: an overview. In: GOODIN, R. & KLINGEMANN, H.D (eds.) **A New Handbook of Political Science**. Oxford, New York, Oxford University Press, 1996.

CLINTON, William J. Remarks on the Kyoto Protocol on Climate Change and an Exchange With Reporters in New York City. **Entrevista**, 1997. Disponível em <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=53688>. Acessado em 10 de janeiro de 2013.

CLINTON, William J. Statement on the Kyoto Protocol on Climate Change. **Nota à Imprensa**, 1997a. Disponível em [www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=53689](http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=53689). Acessado em 13 de janeiro de 2013.

CLINTON, William J., ZEDILLO, Ernesto P. L. **Declaration of President Clinton and President Zedillo**, 1997. Disponível em: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=53553>. Acessado em 13 de janeiro de 2013.

DAHL, Robert. **Um Prefácio à Teoria Democrática**. Rio de Janeiro. Editora Zahar, 1989.

DAHL, Robert A. **Poliarquia e Oposição**. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 1997.

DAHL, Robert A. **Sobre a democracia**. Brasília: Ed. UnB, 2001.

EUA. Congress. **S. RES. 98**, 1997. Disponível em: <http://www.nationalcenter.org/KyotoSenate.html>. Acessado em 20 de agosto de 2012.

EUA. Constituição. **Constituição dos Estados Unidos**. Disponível em: [http://www.senate.gov/civics/constitution\\_item/constitution.htm#a1](http://www.senate.gov/civics/constitution_item/constitution.htm#a1). Acessado em 01 de fevereiro de 2012.

EUA, Debate Candidatos Presidenciais Republicanos. Republican Presidential Candidates Debate in Des Moines, Iowa. **Debate eleitoral**, 1999. Disponível em: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=76120>. Acessado em 13 de janeiro de 2013.

EUA, ONU. **Remarks to the United Nations Security Council in New York City**, 2000. Disponível em: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=1388>. Acessado em 14 de janeiro de 2013.

EUA, Plataforma do Partido Democrata. **Democratic Party Platform of 2000**, 2000. Disponível em: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=29612>. Acessado em 18 de janeiro de 2013.

EUA, Plataforma do Partido Republicano. **Republican Party Platform of 2000**, 2000. Disponível em: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=25849>. Acessado em 18 de janeiro de 2013.

EUA, White House. Press Briefing by Press Secretary Mike McCurry, Assistant to the President for International Economic Policy Dan Tarullo and Chair of the Council on Environment Quality Katie McGinty. **Coletiva de Imprensa**. Nova York, 1997. Disponível em: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=48581>. Acessado em 12 de janeiro de 2013.

EUA, White House. Press Briefing by Katie McGinty, Chair of the Council of Environmental Quality; Dan Albritton, National Oceanic and Atmospheric Administration; and Jerry Melillo, Office of Science and Technology Policy. **Coletiva de Imprensa**. Washington, 1997a. Disponível em: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=48619>. Acessado em 12 de janeiro de 2013.

EUA, White House. Press Briefing by Mike McCurry . **Coletiva de Imprensa**, 1997b. Disponível em: [www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=48546](http://www.presidency.ucsb.edu/ws/?pid=48546). Acessado em 13 de janeiro de 2013

EUA, White House. Press Briefing by President's Senior Economic Advisor Gene Sperling, Secretary of Energy Federico Pena, Treasury Deputy Assistant Secretary for Tax Analysis John Karl Scholz, Staff Secretary Todd Stern, Senior Director of N.E.C. Peter Orszag. **Coletiva de Imprensa**, 1998. Disponível em

<http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=48167>. Acessado em 14 de janeiro de 2013.

EUA, White House. Press Briefing by Todd Stern, President's Coordinator for Climate Change. **Coletiva de Imprensa**, 1999. Disponível em: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=47854>. Acessado em 14 de janeiro de 2013.

EUA, White House. Press Briefing by Ari Fleischer. **Coletiva de Imprensa**, 2001. Disponível em: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=47500>. Acessado em 15 de janeiro de 2013.

EUA. White House. **The Legislative Branch**, 2012. Disponível em: <http://www.whitehouse.gov/our-government/legislative-branch>. Acessado em 19 de novembro de 2012.

EUA. White House. **The Executive Branch**, 2013. Disponível em: <http://www.whitehouse.gov/our-government/executive-branch>. Acessado em 08 de janeiro de 2013.

FIORINO, Daniel J. **Regulatory Policy and the Consensus Trap: An Agency Perspective**, 1997.

FIORINO, Daniel J. Rethinking Environmental Regulation: Perspectives on Law and Governance. **Harvard Environmental Law Review**. Vol. 23, 1999.

FRANKEL, Jeffrey A. Greenhouse Gas Emissions. **Policy Brief** no. 52, The Brookings Institution, Washington, DC, June, 1999.

HENRY, Laura A.; SUNDSTROM, Lisa M. Russia and Kyoto Protocol: Seeking an alignment of interests and image. In. **Global Environmental Politics**, 7:4, November, MIT, 2007.

HINRICHS, Roger A. **Energia e Meio Ambiente**. São Paulo. Editora Pioneira Thomson Learning, 2003.

KATZ, Jonathan & SALA, Brian. Careerism, Committee Assignments, and Electoral Connection, in: **American political Science Review**, Vol. 90, no.1, March 1996.

KEOHANE, Robert Owen. **After Hegemony**: cooperation and discord in the world political economy. Princeton: Princeton University Press, 1984.

KEOHANE, Robert O. **International institutions and state power**. Boulder: Westview Press, 1989.

KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. **Power and Interdependence**. Boston: Scott, Foresman and Company, 2001.

KRAFT, MICHAEL. Environmental Policy in Congress. In: VIG, Norman J. KRAFT, Michael E. **Environmental Policy** – New Directions for the Twenty-First Century, Sixth Edition, pag. 100-123. CQ Press, 2006.

KRASNER, Stephen. Structural causes and regimes consequences: Regimes as intervening variables. In.: KRASNER, Stephen. **International Regimes**. Ithaca: Cornell University Press, 1982.

LEEDS, Brett A. Political Institutions, Credible Commitments, and International Cooperation. In: **American Journal of Political Science**, vol. 43, nº 4, p. 979-1002. Midwest Political Science Association. Florida State University, 1999. Disponível em: <http://www.jstor.org/stable/2991814>. Acessado em 27 de maio de 2011.

LIJPHART, Arend. **Modelos de democracia**: desempenho e padrões de governo em 36 países. Civilização Brasileira. Rio de Janeiro, 2003.

LIPSON, Leslie. **A Civilização Democrática**. Vol. 2. Zahar Editores. Rio de Janeiro, 1966.

LUHMANN, Niklas. **Organisation und Entscheidung**. Editora Westdeutscher Verlag. Opladen, Alemanha, 2000.

MARTIN. Lisa L. Interests, power and multilateralism. In.: **International Organization**, Vol. 46, nº 04, p.765-792, 1992.

MILNER, Helen V. **Interest, institutions and information**. Domestic politics and international relations. Princeton: Princeton University Press, 1997.

MINAYO, M. C. de S. **O desafio do conhecimento**: pesquisa qualitativa em saúde. 7. ed. São Paulo: Hucitec, 2000.

OLIVEIRA, M. M. **Como fazer pesquisa qualitativa**. Petrópolis, Editora Vozes, 2007.

OLSON, Mancur. **A Lógica da ação coletiva**. São Paulo: EDUSP, 1999.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. **A Política Externa dos Estados Unidos**: continuidade ou mudança? Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2005.

PETERS, Guy. **El nuevo institucionalismo**: teoria institucional en ciencia politica. Barcelona: Editorial Gedisa, 2003.

PIZZORNO, Alessandro. Introducción al estudio de la participación política. In: PIZZORNO, Alessandro; KAPLAN, Marcos; CASTELIS, Manuel. **Participación y cambio social em la problemática contemporánea**. Buenos Aires: Siap Planteos, 1975.

PUTNAM, Robert. **Diplomacy and domestic politics**: the logic of two-level games. International Organization, v. 42, n. 3, p. 427-460, 1988.

REINO UNIDO, Cúpula do G8. Group of Eight Birmingham Summit Communique. **Documento final**, 1998. Disponível em: <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=55982>. Acessado em 14 de janeiro de 2013.

RICHELS, Richard G., BLANFORD, Geoffrey J., RUTHERFORD, Thomas F. International Climate Policy a second best solution for a second best world? In.: **Climate Change**, Vol. 97, p. 289-296, 2009.

ROSENBAUM, Walter A. Improving Environmental Regulation at the EPA: The Challenge in Balancing Politics, Policy, and Science. In: VIG, Norman J. KRAFT,

Michael E. **Environmental Policy – New Directions for the Twenty-First Century**, Sixth Edition, pag. 169-192. CQ Press, 2006.

ROWE, Gene; FREWER, Lynn J. Public Participation Methods: A Framework for Evaluation. **Science Technology Human Values**. Vol 25. p. 03 – 25, 2000.

RUBIN, Jeffrey Z. ZARTMAN, William. The Study of Power and the Practice of Negotiation. In: **Power and Negotiation**. Cap. 01. The University of Michigan Press, 2002.

SANTILLI, M.; MOUTINHO, P.; SCHWARTZMAN, S.; NEPSTAD, D.; CURRAN, L.; NOBRE, C. Tropical Deforestation and the Kyoto Protocol. **Climate Change**, Vol. 71, 2005. Disponível em: <http://link.springer.com/article/10.1007%2Fs10584-005-8074-6?LI=true#page-1>. Acessado em 20 de janeiro de 2013.

SARTORI, Giovanni. **A Teoria da Democracia Revisitada: o Debate Contemporâneo**. V. 01, Editora Ática, 1994.

SÁ-SILVA, J. R., ALMEIDA, C. D., GUINDANI, J. F. Pesquisa documental: pistas teóricas e metodológicas. **Revista Brasileira de História & Ciências Sociais**. Ano 1, Nº 1, Julho de 2009. Disponível em: [http://www.rbhcs.com/index\\_arquivos/Artigo.Pesquisa%20documental.pdf](http://www.rbhcs.com/index_arquivos/Artigo.Pesquisa%20documental.pdf). Acessado em 24 de maio de 2012.

SHOGREN, Jason F.; TOMAN, Michael A. Climate change policy. In: PORTNEY, Paul R.; STAVINS, Robert N. **Public policies for environmental protection**. Second Edition. RFF Press Book. Washington. p. 125 – 168, 2000.

TAVARES, Renata T. **O Regime de Mudanças Climáticas e os Desafios de sua Implementação : Análise do Caso Brasileiro**. Dissertação de Mestrado. Puc Minas, Belo Horizonte, 2010.

VIG, Norman J. Presidential Leadership and the Environment. In: VIG, Norman J. KRAFT, Michael E. **Environmental Policy – New Directions for the Twenty-First Century**, Sixth Edition, pag. 100-123. CQ Press, 2006.

VIGEVANI, Túlio, VEIGA, João Paulo C. e MARIANO, Karina Lilia P. O Realismo versus Globalismo nas Relações Internacionais. In: **Lua Nova: Revista de Cultura e Política**. São Paulo: CEDEC, N. 34, 1994. Disponível em:

[http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64451994000300002&script=sci\\_arttext](http://www.scielo.br/scielo.php?pid=S0102-64451994000300002&script=sci_arttext). Acessado em 28 de fevereiro de 2012.

VIOLA, Eduardo. As negociações globais do Protocolo de Kyoto e a participação do Brasil (1996-2001). In: FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER, **Rio + 10 = Joanesburgo**. Rumos ao desenvolvimento sustentável. Fortaleza: Série Debates nº 25, , p. 33-63, maio de 2002

VIOLA, Eduardo. **O Brasil na Arena Internacional da Mitigação da Mudança Climática**. CINDES – Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento, 2009. Disponível em: [https://www.ipea.gov.br/agencia/bric/textos/100409\\_BRICViola1.pdf](https://www.ipea.gov.br/agencia/bric/textos/100409_BRICViola1.pdf). Acessado em 19 de janeiro de 2013.

WEIDNER, Helmut. Desenvolvimento de capacidades em política ambiental: resultados de um estudo em 30 países. In: FUNDAÇÃO KONRAD ADENAUER, **Rio + 10 = Joanesburgo**. Rumos ao desenvolvimento sustentável. Fortaleza: Série Debates nº 25, p. 33-63, maio de 2002.

WONDOLLECK, Julia. The Role of Training in Providing Opportunities for Environmental and Natural Resource Dispute Resolution. **Environmental Impact Assessment Review**. Vol 8, p. 233 – 248. Elsevier, 1988.

ZARTMAN, William. The Political of Negotiation How Who Gets What and When. In: **World Politics**, vol 26, nº 3, p. 385-399. Cambridge University Press, 1974.

ZARTMAN, William. The Structure of Negotiation. In KREMENYUK, Victor A. **International Negotiation**. Jossey-Bars Publishers. San Francisco, 1991.