

breves cindes 111

Perspectivas da Agenda Climática e Energética do governo Biden¹

Eduardo Viola²

Dezembro de 2020

¹ O autor agradece a leitura atenta e sugestões competentes de Matias Franchini e Ana Cristina Fraga Schwingel à primeira versão desse texto.

² Professor Titular do Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais da Universidade de Brasília e Pesquisador Associado Sênior do Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo.

Apoio:



1. Introdução

O PNUMA publicou, em dezembro de 2020, o mais recente relatório sobre o estado global da mudança climática. Em 2019, foram emitidas 59,1 Giga toneladas de CO₂ equivalente. Entre 2010 e 2019 as emissões cresceram 1,4% ao ano, abaixo da taxa média da década anterior que foi 2,5%. Em 2019, isoladamente, as emissões cresceram 2,6% devido a intensos incêndios florestais em muitas regiões do mundo. O ano de 2020 está a caminho de ser o mais quente da história, apesar da diminuição estimada de 7% nas emissões devido à drástica redução do uso de transportes durante a pandemia. Com a atual trajetória de emissões, o mundo está a caminho de superar os 3 graus de aquecimento no fim de século. Esses 3 graus seriam uma média, pois, nas áreas de terra firme, seriam mais de 4 graus e mais de 2 graus de aumento de temperatura nos oceanos³.

Os EUA não têm a mesma centralidade no sistema internacional que tinham quando foi aprovada a Convenção da Mudança Climática no Rio em 1992, mas continuam sendo a primeira economia do mundo, o segundo país em volume de emissões depois da China, têm as maiores emissões *per capita* entre os grandes países, mantêm alta capacidade de inovação tecnológica e influência no mundo.

O objetivo deste *brief* é mostrar como os EUA são fundamentais na governança global do clima (por indicadores *hard* e *soft*), como Trump degradou a governança doméstica e internacional da mudança climática e como a restauração dessa governança com Biden implica enormes desafios. Isso apesar de a situação ser, hoje, mais favorável no mundo que em 2016, dada a internalização do risco climático nas corporações globais do Ocidente, o aumento da competitividade das energias de baixo carbono e, também, o maior compromisso da China com a mitigação da mudança climática.

O artigo tem 6 seções, além desta introdução: na segunda seção, analisa-se a trajetória das emissões e da política climática dos EUA; na terceira, são apresentados os desafios do governo Biden; na quarta, discute-se o Programa Democrata para Meio Ambiente; na quinta, analisa-se a perspectiva da política externa climática do governo Biden; na sexta, as possíveis Ordens Executivas do governo Biden; e, na sétima se esboçam conclusões⁴.

³ 126 países anunciaram metas carbono neutro até 2050, mas com horizontes distantes. Durante a recessão de 2020, apenas 3% do total de recursos financeiros do G20 foram destinados a estímulos para uma transição para o baixo carbono. Além disso, a desigualdade continua acentuando-se em 2019: as emissões do 1% mais rico da população mundial representam mais do dobro dos 50% mais pobres.

⁴ Este texto foi elaborado a partir de múltiplas fontes jornalísticas (The New York Times, Washington Post, Wall Street Journal, Financial Times, The Economist, The Guardian, Valor Econômico), de redes de TV (CNN, BBC), de revistas de atualidade (Foreign Affairs, Foreign Policy, The Atlantic Council, The New Yorker, The National Interest) e da Plataforma Ambiental do Partido Democrata

2. A evolução das emissões e a trajetória da política climática nos EUA

As emissões dos EUA cresceram extraordinariamente desde a economia de guerra depois do ataque japonês a Pearl Harbor em dezembro de 1941. O crescimento das emissões teve sempre correlação com o crescimento econômico, mas, a partir da década de 1980, as emissões cresceram menos que o PIB devido ao aumento da eficiência no uso de materiais e energia. No período 2008-9 houve uma queda de emissões devido à crise econômica. Surpreendentemente, uma pequena redução de emissões manteve-se a partir de 2010 devido ao forte impacto do *shale gas*, que foi substituindo amplamente o carvão, e à expansão das energias eólica e solar. As emissões dos EUA caíram mais lentamente durante o mandato de Trump comparado ao de Obama.

Com 15% das emissões globais, os EUA são o segundo emissor depois da China, esta com aproximadamente 30%. Em terceiro lugar está a União Europeia com 9% e em quarto a Índia com 8%. As emissões da China e da Índia crescem continuamente, as dos EUA caem desde 2008 e as da União Europeia desde o início do século. As emissões *per capita* dos EUA, no entanto, foram de 16,5 toneladas de CO₂ equivalente em 2019, aproximadamente o dobro das dos europeus, 80% superiores às dos chineses e 7 vezes as da Índia.

Os presidentes e os candidatos Democratas derrotados pelos Republicanos tiveram sempre posições claramente favoráveis à mitigação da mudança climática. Já os republicanos variaram em suas posições. O presidente Bush (pai) foi favorável à mitigação, enquanto Bush filho, apesar de considerar real a mudança climática, achava o Protocolo de Quioto injusto com os EUA e, por isso, retirou-se dele. Apenas em uma eleição, a de 2008, os dois candidatos, Obama e McCain, eram definitivamente favoráveis à mitigação da mudança climática.

Nos oito anos de Obama como presidente, as emissões de CO₂ advindas da queima de combustíveis fósseis e da produção de cimento caíram 11%. A quantidade de carvão usado para a produção de energia primária diminuiu 38%, enquanto a geração renovável aumentou 44%. Nos três anos de Trump no poder, essa tendência continuou, mas desacelerou a partir de 2019. As emissões de CO₂ caíram apenas 1%. O uso de carvão para a produção de energia primária caiu 3%, apesar da promessa do presidente de reviver a indústria, enquanto as energias renováveis aumentaram 11%.

Contudo, as reduções de emissões durante as presidências de Obama e Trump estão fora do ritmo necessário para cumprir as metas climáticas dos EUA de acordo com os Acordos de Copenhague (2009) e de Paris (2015). Sob o Acordo de Paris, em 2015, Obama comprometeu os EUA a reduzirem as emissões de gases de efeito estufa de 26 a 28% até 2025, em relação aos níveis de 2005. Em 2019, as emissões haviam caído apenas 12% em relação aos níveis de 2005.

Ainda assim, as emissões de CO₂ dos EUA em 2019 foram as mais baixas desde 1992 e as emissões *per capita* foram menores em 2019 do que em qualquer período desde pelo menos 1950. As reduções nos EUA em 2019 foram as maiores do mundo em termos absolutos, mas não em variação percentual. Outras nações reduziram as emissões mais rapidamente em 2019. A queda de emissões dos EUA deve-se, principalmente, à substituição do carvão por gás natural e à expansão das renováveis.

Apesar do esforço da administração Trump para desmontar as políticas climáticas de Obama, parece haver uma lógica tecnológica profunda que leva à contínua queda das emissões. Independentemente disso, o governo Trump foi terrível para a agenda do clima. Entre os múltiplos efeitos negativos destacam-se: a negação da mudança climática, as agressões à ciência, os ataques à UNFCCC, a retirada dos EUA do Acordo de Paris, a promoção da exploração de petróleo *off shore* e as ordens executivas que dinamitaram a política energética de Obama.

3. Os desafios do governo Biden

As eleições de novembro de 2020 definiram a favor dos Democratas a Presidência da República e a Câmara dos Deputados (ainda que com redução da maioria anterior), mas deixaram incerta a situação do Senado. Os Republicanos têm 50 senadores e os Democratas 48. Segundo a Constituição do Estado da Geórgia, para ser eleito em primeiro turno um candidato a senador precisa de 50% dos votos. Nenhum dos dois senadores incumbentes Republicanos atingiu os 50%. Portanto, haverá um segundo turno no dia 5 de janeiro de 2021. Existem três resultados possíveis: 1- os dois senadores Republicanos são reeleitos e se consolida uma maioria Republicana de 52 a 48 (é de 53 a 47 na atual legislatura, que termina em 3 de janeiro); 2- são eleitos um senador Republicano e um Democrata e os Republicanos permanecem com maioria de 51 a 49; e, 3- são eleitos dois senadores Democratas e passa a haver um empate no Senado. O empate favorece ao Partido que está na Presidência, já que a vice-presidente da República (Kamala Harris) é presidente do Senado (diferentemente do Brasil), podendo votar somente no caso de empate.

Prevê-se uma concentração gigantesca de recursos financeiros e de militantes, por parte de Democratas e Republicanos, na eleição da Geórgia, devido ao caráter decisivo do pleito para a governabilidade do governo Biden. Nesse tipo de eleição, é crucial convencer os eleitores para que votem, seja presencialmente, seja por correio. Segundo a síntese das pesquisas elaborada pelo site Five Thirty-eight, em 15 de dezembro, Ossof (Democrata) tem 48,5% das intenções de votos contra 47,5% de Perdue (Republicano) e Warnock (Democrata) tem 48,5% contra 46,9% de Loeffler (Republicana). Em suma, é uma eleição muito incerta. Mas, o resultado das pesquisas representa uma mudança em relação ao primeiro turno em 3 de novembro, quando Loeffler venceu por 4 pontos de diferença e Perdue por 3 pontos.

A posição de não reconhecimento da derrota por Trump (e uma grande parte das lideranças Republicanas) não tem precedentes na história dos EUA. O Trumpismo e grande parte do Partido Republicano tornaram-se antidemocráticos nos últimos anos. O governo Trump esteve baseado na mentira sistemática, na negação da realidade e da ciência, no culto à personalidade de Trump e no ataque despiado a quem não estiver com ele. Em vários aspectos (mas não em todos), se parece à ascensão do nazismo na República de Weimar em fins da década de 1920 e início da década de 1930.

Apesar da atitude dos Republicanos, o sistema eleitoral americano passou com sucesso por um teste de estresse. Os funcionários e voluntários do sistema eleitoral tiveram comportamento exemplar e os governadores republicanos da Geórgia e do Arizona, bem como as assembleias legislativas da Pensilvânia e de Michigan (com maioria Republicana) resistiram a gigantescas pressões de Trump para interferir nos resultados. Finalmente, os juízes de primeira instância (muitos deles nomeados por Trump) derrubaram as dezenas de reclamações de Trump de fraude eleitoral. A Suprema Corte (com maioria conservadora de 6 a 3 e com 3 juízes nomeados por Trump) rejeitou, por unanimidade, um pedido de Trump para anular votos da eleição da Pensilvânia e outro pedido dos procuradores gerais de 18 estados governados por Republicanos (pedido apoiado por 126 deputados Republicanos) para anular milhões de votos Democratas.

Existem duas linhas de interpretação sobre a presidência de Biden. A otimista diz que os 4 senadores republicanos que reconheceram imediatamente a vitória de Biden serão acessíveis para negociar. A esse grupo poderiam somar-se senadores republicanos em estados-pêndulo que irão enfrentar eleições em 2022 (Winsconsin, Michigan, Pensilvânia, Geórgia e Arizona) e que poderiam minar sua reeleição se assumissem uma posição obstrucionista. A outra linha de interpretação, mais pessimista, avalia que os senadores Republicanos irão atuar monoliticamente contra Biden devido ao controle absoluto que Trump poderia manter sobre o Partido Republicano.

O discurso reiterado de Biden é que suas prioridades iniciais serão quatro: a pandemia, a recessão econômica, a mudança climática e a tensão racial. É muito importante considerar que, nos primeiros meses do governo Biden, as prioridades das prioridades serão a pandemia e a recessão econômica. Segundo as previsões do Dr. Antony Fauci – um dos mais importantes epidemiologistas do mundo e que irá assessorar Biden em questões de saúde pública – quando Biden assumir em 20 de janeiro, a pandemia estará no pico da segunda onda que poderá durar até março. Prevê-se que, então, o impacto da vacinação será ainda parcial. As pequenas e médias empresas estão já numa situação financeira bastante difícil, o desemprego é muito alto e estima-se que aproximadamente 15% da população depende hoje dos governos locais, da filantropia ou da solidariedade dos vizinhos para colocar diariamente comida na mesa. Tudo isso pode acentuar-se nos próximos meses. A realidade de uma grande parte da população é muito distante do otimismo dos detentores de ações na bolsa de valores.

Pode-se, de forma geral, separar a agenda ambiental do governo Biden em três âmbitos diferentes. Em primeiro lugar, estão as decisões referentes à política externa ambiental e climática, na qual o presidente tem amplíssima margem de manobra (por exemplo Obama não precisou consultar o Congresso para definir a NDC dos EUA ou para assinar o Acordo de Paris e Trump não precisou do Congresso para dele sair). Em segundo lugar, estão as medidas da política ambiental e climática doméstica que podem ser viabilizadas por *Executive Order*, algo parecido com a Medida Provisória no Brasil, sendo, no caso dos EUA, definitiva e não provisória, caindo apenas se for derrubada pelos tribunais federais de segunda instância ou pela Suprema Corte. Obama governou bastante por *Executive Order* durante o segundo mandato, já que não tinha maioria no Congresso. Uma parte importante de suas medidas foi contestada nos tribunais com resultados diversos. Trump governou ainda mais por *Executive Order* que Obama, particularmente no que se refere à política ambiental, em que as medidas eram destinadas a desfazer as *Executive Orders* de Obama. Em terceiro lugar, estão as decisões dependentes de Leis, sendo os projetos de lei, no caso americano, iniciados pelo Congresso em articulação com a Presidência. Esses precisam, necessariamente, ser aprovados pela Câmara dos Deputados e pelo Senado, submetendo-se, portanto, ao equilíbrio das forças resultante da conclusão das eleições na Geórgia e da flexibilidade de comportamento dos senadores Republicanos.

4. A Plataforma Democrata para o Meio Ambiente

A Plataforma Democrata para o meio ambiente e a transição energética foi publicada em julho de 2020. Da sua elaboração, participaram diversos grupos do Partido Democrata, inclusive sua ala mais à esquerda. Contudo, a síntese final decidida pelo próprio Biden, apesar de progressista, evitou alguns pontos mais polêmicos levantados pelos grupos mais radicais, como, por exemplo, a proibição do *fracking* e impostos elevados sobre os combustíveis fósseis.

Os setores objeto da política ambiental foram classificados em nove tipos: infraestrutura, indústria automotiva, transporte público, energia, edifícios, habitação, inovação, agricultura e conservação e justiça ambiental. Em todos os setores existe proposta explícita de favorecer as empresas americanas radicadas nos EUA e as cadeias produtivas estabelecidas no solo americano, o que poderia ter grande impacto sobre a política comercial⁵. O mandato para que todas as agências do governo federal

⁵ Interessante notar que a promoção de filiação dos trabalhadores aos sindicatos é destacada em todos os setores. Isso deve-se a duas razões: 1- a história de Biden, como a de todo líder democrata centrista, foi sempre ligada aos sindicatos; e 2- a necessidade de atrair uma parte dos trabalhadores industriais (historicamente forte base Democrata) dos estados-pêndulo (Wisconsin, Michigan, Pensilvânia e Ohio) que tinham votado em Trump em 2016. Pode-se dizer que Biden foi bem sucedido na conquista dos três primeiros desses estados.

internalizem a mudança climática no seu planejamento e processo decisório atravessa os nove setores.

Em Infraestrutura, o Programa propõe “criar milhões de empregos em que os trabalhadores tenham capacidade de filiar-se aos sindicatos, reconstruindo a infraestrutura decadente do País – de estradas e pontes a espaços verdes e de sistemas de água a redes de eletricidade e banda larga universal”. O objetivo da reconstrução verde da infraestrutura seria estabelecer uma base consistente para o crescimento econômico de baixo carbono que possa competir na economia global e “suportar os impactos da mudança climática e melhorar a saúde pública, incluindo o acesso ao ar e à água limpos”. Destaca-se o princípio da resiliência na construção da nova infraestrutura verde ou na reforma da já existente. O programa propõe que a nova infraestrutura deva ser construída utilizando-se materiais avançados, como aço e cimento de baixo carbono. Destaque especial é dado ao desenvolvimento da banda larga 5G em todas as regiões urbanas e rurais, considerando que essa será fundamental na elevação da qualidade da educação e no apoio a todas as tecnologias limpas. A implementação desse programa envolve vastos recursos financeiros (uma parte fundamental dos 2 trilhões de dólares em quatro anos que sintetizou o discurso de Biden) e, por isso, depende, em grande medida, do apoio do Congresso. Com um Senado Republicano, poderá haver forte limitação à implementação do programa, embora, para senadores Republicanos em estados relativamente liberais (por exemplo Maine, Pensilvânia, Michigan, Arizona), possa ser difícil se oporem à criação de empregos.

Na indústria automotiva, o Programa visa a criar 1 milhão de novos empregos focados no carro elétrico, para que os EUA se coloquem novamente na vanguarda da indústria mundial. A presente posição americana atrás da China é muito destacada no texto. Há também destaque para o apoio a cadeias domésticas de suprimento automotivo, incluídas peças, materiais e estações de recarga dos veículos elétricos. O programa objetiva também incentivar as corporações a investirem prioritariamente nos EUA e não no exterior. O barateamento da energia, produzido pela revolução do *shale gas*, e os avanços da robótica favoreceriam esse reposicionamento das corporações americanas. Existe grande destaque também para o fortalecimento dos sindicatos na sua capacidade de negociação com as empresas. Biden ordenará que todas as agências do governo federal comprem veículos elétricos. Propõe-se também investimento público para a construção de 500.000 estações de recarga de veículos elétricos.

Nesse setor, a administração Biden trabalhará provavelmente em parceria com as grandes corporações (americanas e filiais de estrangeiras) que, na sua grande maioria, são hoje favoráveis a uma rápida expansão do carro elétrico, processo que foi bloqueado até agora pelos processos judiciais do governo Trump. Nessa área, como em outras, os especialistas consideram que uma parte fundamental dos entraves de Trump pode ser retirada pela nova administração. Conseqüentemente, os recursos públicos necessários seriam reduzidos e não haveria um bloqueio consistente, mesmo com um Senado Republicano.

Em transporte público, o Programa apresenta uma meta bastante ambiciosa e inovadora para o padrão americano: suprir todas as cidades americanas com 100.000 ou mais habitantes com “opções de transporte público de alta qualidade e zero emissões, por meio de investimentos federais flexíveis, com fortes proteções trabalhistas que criam empregos sindicalizados bons e atendem às necessidades dessas cidades - variando de redes de trens leves e linhas de ônibus à instalação de infraestrutura para pedestres e ciclistas”. Outra meta ambiciosa é promover a segunda revolução dos trens (a primeira foi no século 19) melhorando e eletrificando toda a rede de passageiros e de carga. No caso da rede de passageiros, enfatiza-se também sua expansão, já que ela é bastante reduzida comparada com Europa, Japão e China. Para isso, serão necessários vultosos recursos públicos que dependem da aprovação do Congresso. Existe um precedente de investimento maciço em infraestrutura e transportes durante o governo de Eisenhower (Republicano, 1953-61), que parece ser a referência do governo Biden nessa área.

No setor de energia, a Plataforma também é bastante ambiciosa, visando a atingir uma matriz elétrica de zero carbono em 2035, o que colocaria os EUA, pela primeira vez, próximos dos países do Norte da Europa. A ênfase é nas energias solar, eólica, hidrogênio verde e nas baterias residenciais, de veículos e industriais. No complexo energético, enfatiza-se que sejam cadeias produtivas americanas. O destaque é para a eletrificação generalizada dos sistemas produtivos, de transporte e de energia, baseada em tecnologias limpas. Vários dos principais estados e municípios americanos têm avançado, nos últimos anos, na direção da eletrificação, o que muito provavelmente facilitará a implementação do programa de Biden. Os produtores de energia limpa podem ser estimulados com recursos públicos que dependerão da aprovação do Congresso.

Com relação aos edifícios, o Programa propõe reformar 4 milhões de edifícios e promover o isolamento térmico de 2 milhões de casas em 4 anos. Destaca-se que essas políticas irão resultar em vasta criação de empregos. Inclui-se aqui a promoção “de cadeia de suprimentos para a fabricação de equipamentos eficientes, de descontos diretos em dinheiro e de financiamento de baixo custo para atualizar e eletrificar equipamentos e instalar janelas mais eficientes, o que reduzirá as contas de energia residencial”.

No que se refere à habitação, a Plataforma propõe impulsionar a construção de 1,5 milhão de residências e unidades habitacionais sustentáveis. Para isso, serão necessários recursos federais que dependem da aprovação do Congresso.

A seção inovação é muito relevante no Programa: promove reduções drásticas de custos no complexo de tecnologias críticas para a energia limpa, “incluindo o armazenamento de baterias, as tecnologias de emissões negativas, a próxima geração de materiais de construção, o hidrogênio renovável e nuclear avançado”; e promove também a rápida comercialização dessas inovações. Aqui também se enfatiza a produção doméstica dessas tecnologias. Para essa meta, uma parte fundamental das corporações americanas já está avançando e essas estão bem preparadas e em relativamente boa

situação financeira. Com o fim do governo Trump, desaparece um obstáculo fundamental para novos investimentos e a meta pode avançar mesmo sem o apoio do Senado.

Em agricultura e conservação, o Programa propõe criar empregos em agricultura inteligente (incluindo agricultura vertical), em resiliência a extremos climáticos e em conservação da água, do solo e da biodiversidade. Nessa seção também se propõe a criação de 250.000 empregos para o fechamento de poços de petróleo e de gás abandonados e a recuperação de minas abandonadas de carvão e de urânio. Com isso, novos empregos seriam gerados em comunidades duramente atingidas por vazamentos tóxicos. O Programa de agricultura não precisa de recursos significativos e, portanto, não depende do apoio do Senado. Já os Programas de conservação e de criação de empregos nas áreas de poços de petróleo e de gás abandonados dependem de significativos recursos públicos e, conseqüentemente, requerem o apoio do Congresso.

A seção de justiça ambiental tangencia todas as anteriores e se estabelece como um princípio orientador de todo o Programa Ambiental por duas razões: 1- a desigualdade de qualidade ambiental é gigantesca nos EUA e existem vários *hot spots* de degradação ambiental atravessando o País; e 2- os movimentos sociais de justiça ambiental têm crescido extraordinariamente nos últimos anos e eles foram muito ativos nas primárias Democratas, apoiando Bernie Sanders e, depois, mobilizando o Partido para as eleições. Também se faz referência aqui à situação de degradação ambiental de várias reservas indígenas.

5. A política externa climática de Biden

Biden terá ampla autonomia para definir e implementar a política externa climática; não precisará do apoio do Congresso para isso, como já dito. O ponto mais importante será reconstruir a Aliança Transatlântica, minada por Trump, com um dos focos centrais na mitigação da mudança climática e na transição energética. Isso encontrará ouvidos muito receptivos na União Europeia e no Reino Unido. A UE, por exemplo, aprovou, em dezembro, uma proposta dirigida a Biden para fortalecer a Aliança Transatlântica. Nesse contexto, haverá uma cúpula EUA/UE e Biden convocará uma conferência de chefes de governo dos países democráticos no primeiro semestre de 2021 (uma iniciativa historicamente inédita).

No contexto da aliança transatlântica, talvez Biden continue pressionando a Alemanha para que abandone o projeto do segundo gasoduto no Mar do Norte, que vai da Rússia à Alemanha (North Stream 2, pois o primeiro já está em operação). Os EUA querem que a Alemanha importe o seu gás natural liquefeito em substituição ao gasoduto e, para isso, precisaria construir terminais portuários.

O governo Biden tentará estabelecer uma relação de cooperação com a China com relação ao clima e a pandemias. A resposta da China deverá ser bastante favorável, exceto se houver um aprofundamento da guerra fria de alta tecnologia e do conflito no mar do Sul da China, o que não é o mais provável, mas não é descartável. Alguns analistas falam, inclusive, que seria provável a formação de um G3 do Clima: EUA, UE e China. Uma distensão climática entre EUA e China poderá inclusive ter impacto sobre a política comercial dos EUA.

Outro ponto fundamental para o novo governo será ter especialistas em mudança climática em todos os subdepartamentos regionais do Departamento de Estado. A questão climática será uma das centrais na relação com todos os países, tanto entre os diplomatas em Washington quanto nas embaixadas. Nesse aspecto, muito provavelmente, terá destaque a pressão sobre o governo Bolsonaro para mudar a política ambiental e climática e conter o desmatamento na Amazônia.

Biden deverá propor uma meta mais ambiciosa de redução de emissões dos EUA na Conferência de Glasgow, provavelmente em linha com a plataforma democrata de ser carbono neutro na matriz elétrica em 2035 e carbono neutro em geral em 2050. Certamente, essa meta impulsionará a descarbonização nos EUA durante o mandato de Biden, que pode ser, no entanto, desfeita se um presidente republicano for eleito em 2024 ou 2028. Para ter vigência definitiva, seria necessária a aprovação, no Congresso, de uma lei geral de energia que tornasse as metas obrigatórias, o que dificultaria retrocessos futuros.

Outro ponto importante da agenda de Biden para Glasgow será a regulamentação do artigo 6 do Acordo de Paris que trata dos mercados de carbono. Tudo indica que Biden tem mais simpatia pelos mercados nacionais de carbono que pelo imposto nacional ao carbono porque enfrentará menos resistência no Congresso apesar de o último ter mais eficácia para reduzir emissões. Esta é uma área de políticas climáticas que poderá ter impacto sobre a política comercial.

É provável que Biden proponha, na próxima reunião do G20 (Itália), um novo quadro regulatório internacional que obrigue as empresas a tornarem públicas as informações sobre os riscos climáticos em que estão incorrendo. É também provável que Biden reative o Fórum das Grandes Economias para a Mudança Climática e Energia, iniciado por Obama em 2009, cuja filiação é bastante similar à do G20. Também é possível que se convidem para o Fórum os países com vasta população e grande crescimento econômico e de emissões: Nigéria, Egito, Etiópia, Irã, Paquistão, Bangladesh, Vietnam e Filipinas.

Biden deve propor à UE a criação de uma taxa contracíclica aos combustíveis fósseis para se protegerem da capacidade da OPEP-Rússia de manipulação do preço do petróleo, associada a aumentos e cortes bruscos da produção que podem afetar os investimentos em energia renovável.

Existem membros da equipe de Biden que são favoráveis a seguir a UE no estabelecimento de uma *border tax adjustment*, ou seja, a equalizar o custo de importações provenientes de países com

economias mais carbono intensivas. Isso é bastante complexo de ser aprovado no Congresso, mas existe o precedente de que um imposto similar foi aprovado na Câmara de Deputados em junho de 2009, quando o partido Democrata tinha ampla maioria. Depois não foi aprovado no Senado porque Obama decidiu priorizar a nova Lei de Saúde. De fato, se houvesse um acordo entre Europa, EUA e China para o estabelecimento de *border tax adjustments*, isso teria um impacto expressivo na dinâmica global de emissões, mas é incerto o interesse da China por um imposto como este. Esse tipo de instrumento poderia ganhar apoio entre legisladores republicanos mais protecionistas e teria um impacto muito forte sobre a política comercial dos EUA e sobre o comércio no mundo em geral.

6. As Prováveis Ordens Executivas de Biden

Biden anunciou que, no dia 20 de janeiro, os EUA voltarão ao Acordo de Paris e, também, que editará uma Ordem Executiva ordenando a todas as agências do governo federal introduzirem, em seus estudos e planejamentos, o impacto da mudança climática e as medidas de mitigação. Coerente com isso, Biden quer saber dos candidatos a ocuparem postos no primeiro, segundo e terceiro escalões da administração, o quão instruídos são em mudança climática, pois ninguém será nomeado sem ter conhecimento consistente e posição ambiciosa na questão. Isso é um enfoque revolucionário em termos do caráter holístico e transversal que terá a mudança climática no governo americano. Algo equivalente somente existe nos países do Norte da Europa. Obama fez algo similar, mas de muito menor ambição em 2009.

Outra medida revolucionária que Biden está estudando é a criação de um Conselho de Mudança Climática, nos moldes do Conselho de Segurança Nacional e do Conselho Econômico.

A Environmental Protection Agency aumentará em tamanho e em autoridade, depois de quatro anos de desmantelamento sob Trump. O Ministério dos Transportes será parceiro da EPA na redação de novas regras em poluição de veículos, eficiência energética e promoção de carros elétricos e híbridos.

O Pentágono também deve ficar na linha de frente, já que a mudança climática será considerada como uma ameaça à segurança nacional e seu papel será vital em dois sentidos: 1 - preparar-se para os conflitos e as catástrofes humanitárias geradas pela mudança climática; e 2 - acelerar a pesquisa em tecnologias limpas em várias áreas relacionadas com as Forças Armadas, mas que terão aproveitamento civil.

Também é provável a imposição de regulações ligadas ao risco climático no setor financeiro. Em dois relatórios recentes, o Federal Reserve afirma que a mudança climática coloca novos riscos à estabilidade financeira. Uma regra provável de ser imposta por Biden é que as companhias de capital

aberto terão de informar sistematicamente aos acionistas sobre os riscos derivados da mudança climática.

Outras duas Ordens Executivas provavelmente serão: revogar uma Ordem Executiva de Trump que reduziu o tamanho dos monumentos nacionais (que abrigam patrimônio natural e histórico) e revogar outra que estimula um trâmite rápido para projetos de exploração e produção de petróleo e gás no mar.

7. Conclusões

Biden será o primeiro presidente dos EUA a considerar central a mudança climática em seu governo; um longo caminho foi percorrido desde Clinton e Obama. A política ambiental/climática/energética de Biden terá provavelmente forte impacto sobre o conjunto das políticas públicas americanas e consequentemente sobre o conjunto do sistema internacional. A política climática/energética de Biden será acompanhada com muito interesse na maior parte do mundo pelos governos, pela opinião pública, pelos empresários, pelos cientistas, pelas ONGs e pela mídia. A equipe de transição e de governo que Biden está formando é notável pela exigência de que os membros sejam instruídos e ambiciosos nas questões relativas à mudança climática. Não existe precedente internacional disso, além dos países do Norte da Europa. Haverá, porém, muitas resistências nos EUA à política doméstica de Biden, particularmente se Trump continuar a ter forte liderança no Partido Republicano.

O estado do mundo com relação ao enfrentamento da mudança climática é melhor hoje que em 2016: opinião pública e consumidores mais exigentes; corporações globais dos EUA, Canada, Europa, Japão, Coreia do Sul, Taiwan e Austrália que internalizam o risco climático nos seus planejamentos e decisões; fundos globais de investimento que cancelam investimentos em empresas carbono intensivas; maior internalização da descarbonização por parte da China, agora com o objetivo explícito de construir uma “civilização ecológica”; experiência do mundo com a pandemia de COVID19, que provavelmente aumentou a consciência global sobre riscos menos tangíveis por serem supostamente remotos no tempo (pandemias, mudança climática, etc...); e o forte avanço do discurso sobre a recuperação verde em grande parte do mundo (embora ainda tenha baixa correspondência com políticas efetivas).

De outro lado, no contexto sistêmico, a guerra fria entre China e EUA, que ainda não existia em 2016, ocupa hoje uma posição central no sistema internacional. Na experiência recente, os tratados climáticos e ambientais e a cooperação internacional na área tiveram oportunidade de desenvolver-se exatamente no fim da guerra fria entre EUA e União Soviética. A nova guerra fria poderia, então,

dificultar uma cooperação mais aprofundada, que é absolutamente necessária. O peso da ameaça da mudança climática para todos, no entanto, pode compensar a influência da guerra fria. Em síntese, os anos da presidência de Biden serão decisivos para o futuro do mundo.