

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL  
FACULDADE DE CIÊNCIAS ECONÔMICAS  
DEPARTAMENTO DE ECONOMIA E RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

**FRANCISCO SILVA FABRIS**

**POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E POSICIONAMENTO DO BRASIL NO  
REGIME DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS:  
ARRANJO INSTITUCIONAL NOS GOVERNOS LULA II E BOLSONARO**

**Porto Alegre**

**2023**

**FRANCISCO SILVA FABRIS**

**POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E POSICIONAMENTO DO BRASIL NO  
REGIME DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS:  
ARRANJO INSTITUCIONAL NOS GOVERNOS LULA II E BOLSONARO**

Trabalho de Conclusão de Curso da Graduação de Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Prof. Dr. Marco Aurélio Chaves Cepik.

**Porto Alegre  
2023**

### CIP - Catalogação na Publicação

Fabris, Francisco

Política Externa Brasileira e Posicionamento do Brasil no Regime de Mudanças Climáticas: arranjo institucional nos Governos Lula II e Bolsonaro / Francisco Fabris. -- 2023.

93 f.

Orientador: Marco Aurélio Chaves Cepik.

Trabalho de conclusão de curso (Graduação) -- Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Faculdade de Ciências Econômicas, Curso de Relações Internacionais, Porto Alegre, BR-RS, 2023.

1. Política Externa Brasileira. 2. Mudanças climáticas. 3. Arranjo institucional. 4. Governo Lula II. 5. Governo Bolsonaro. I. Chaves Cepik, Marco Aurélio, orient. II. Título.

**FRANCISCO SILVA FABRIS**

**POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E POSICIONAMENTO DO BRASIL NO  
REGIME DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS:**

**ARRANJO INSTITUCIONAL NOS GOVERNOS LULA II E BOLSONARO**

Trabalho de Conclusão de Curso da Graduação de Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Econômicas da UFRGS, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Relações Internacionais.

Aprovada em: Porto Alegre, 28 de março de 2023.

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof. Dr. Marco Aurélio Chaves Cepik – Orientador

UFRGS

---

Prof. Dr. Carlos Schmidt Arturi

UFRGS

---

Prof<sup>ª</sup>. Dr.<sup>a</sup>. Tatiana Vargas Maia

UFRGS

## AGRADECIMENTOS

Meu agradecimento à instituição, colegas, professores e servidores da UFRGS. A formação acadêmica e pessoal em uma universidade pública me ajudou a traçar caminhos distintos e construtivos. É uma etapa da minha vida que sempre levarei com muito carinho.

Agradeço ao Professor Marco Cepik, pelas trocas, atenção e presença durante boa parte da minha graduação e da elaboração deste trabalho. Tenho certeza de que minha formação acadêmica crítica foi impulsionada pelo trabalho conjunto com o Professor.

Agradeço aos meus pais, Margarita e Paulo, porque é deles que derivo a sensibilidade e as capacidades para ser feliz. E à toda minha família, em especial aos que já nos deixaram.

Ao meu irmão, Carlito, que é quem eu melhor conheço e entendo — e quem melhor me conhece e entende. A distância sempre vai ser apenas física e momentânea.

Aos meus amigos, de colégio, graduação e fora desses espaços (ou em até mais de um deles): a conexão sempre transcende algumas realidades e é muito bom crescer e ser feliz ao lado de vocês.

À Amanda, porque nos conectamos e deixamos tudo mais leve assim. Como eu já disse, que bom que a gente se encostou e se deu a mão. E vamos caminhando assim.

## RESUMO

Este trabalho analisa os arranjos institucionais utilizados para implementar a política externa brasileira referente às mudanças climáticas nos governos Lula II (2007-2010) e Bolsonaro (2019-2022). A pesquisa tratou de responder a seguinte pergunta: por que os arranjos institucionais importam para o nível de sucesso de diferentes governos brasileiros na implementação de sua agenda internacional em um tema crítico como as mudanças climáticas? A resposta hipotética para essa pergunta supunha que quanto mais institucionalizado for o processo de implementação da política, maior o sucesso que cada governo obterá na consecução de seus objetivos internacionais. Ao comparar os governos Lula II e Bolsonaro, por meio da análise de documentos e discursos, bem como investigando aspectos organizacionais, verificou-se que no governo Lula II as preferências programáticas do governo brasileiro eram intensas a respeito das mudanças climáticas, apesar do peso do desenvolvimentismo no governo. O governo Lula II também caracterizou-se por uma maior horizontalização dos processos de decisão e implementação de política externa, tendo procurado robustecer o arranjo institucional, e amparou a participação do Brasil no regime de mudanças climáticas. Em contraste, no governo Bolsonaro, o caráter fortemente ideológico e a intensidade de preferências negacionistas das mudanças climáticas foram acompanhados por uma acentuada desorganização das instituições e capacidades de implementação de políticas ambientais e de política externa. Em conclusão, o governo Lula II conseguiu um maior protagonismo internacional no regime de mudanças climáticas porque contou com arranjo e implementação mais institucionalizados.

**Palavras-chave:** Política Externa. Mudanças climáticas. Brasil. Arranjo institucional.

## ABSTRACT

This work analyzes the institutional arrangements used to implement the Brazilian foreign policy regarding climate change in the Lula II (2007-2010) and Bolsonaro (2019-2022) governments. The research addressed the following question: why do institutional arrangements matter for the level of success of different Brazilian governments in implementing their international agenda on a critical issue such as climate change? The hypothetical answer to this question assumed that the more institutionalized the policy implementation process, the greater the success each government would have in achieving its international objectives. When comparing the Lula II and Bolsonaro governments, by analyzing documents and speeches, as well as investigating organizational aspects, it was found that in the Lula II government, the programmatic preferences of the Brazilian government were intense on climate change, despite the weight of developmentalism in the government. The Lula II government was also characterized by a greater horizontalization of foreign policy decision-making and implementation processes, seeking to strengthen the institutional arrangement, and supported Brazil's participation in the climate change regime. In contrast, under the Bolsonaro government, the strongly ideological character and intensity of climate change denialist preferences were accompanied by a sharp disorganization of institutions and capacities to implement environmental policies and even foreign policy. This disorganization undermined Bolsonaro's ability to execute his international climate change agenda. In conclusion, the Lula II government achieved greater international prominence in the climate change regime because it relied on a more institutionalized arrangement and implementation.

**Keywords:** Foreign Policy. Climate Change. Brazil. Institutional Arrangement.

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b>	<b>8</b>
<b>2 POLÍTICA EXTERNA: AGENDA</b>	<b>16</b>
2.1 GOVERNO LULA II (2007-2010)	16
2.2 GOVERNO BOLSONARO (2019-2022)	21
<b>3 POLÍTICA EXTERNA: ARRANJO INSTITUCIONAL</b>	<b>26</b>
3.1 GOVERNO LULA II (2007-2010)	26
3.2 GOVERNO BOLSONARO (2019-2022)	39
<b>4 O BRASIL NO REGIME DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS</b>	<b>54</b>
4.1 GOVERNO LULA II (2007-2010)	54
4.2 GOVERNO BOLSONARO (2019-2022)	61
<b>5 CONCLUSÃO</b>	<b>68</b>
<b>REFERÊNCIAS</b>	<b>70</b>

## 1 INTRODUÇÃO

Há uma crescente literatura sendo produzida no Brasil que busca relacionar as análises de política externa brasileira e o posicionamento do Brasil no regime de mudanças climáticas, atribuindo um olhar mais atento ao papel do arranjo institucional interno enquanto conector dessas duas temáticas (FARIA, 2021; LOPES, 2020). Este trabalho analisa condicionantes internos e externos do posicionamento brasileiro no regime de mudanças climáticas durante os governos Lula II (2007-2010) e Bolsonaro (2019-2022). O objetivo principal é avaliar a importância dos arranjos institucionais na explicação da política externa brasileira sobre mudanças climáticas.

O processo interno de formulação da política externa (com a identificação de fatores nacionais e internacionais que o influenciam) serão fundamentais para a compreensão de seus resultados. Ou seja, a partir dessa perspectiva, considera-se que há um processo de constrangimentos e negociações internas (entre instituições domésticas) e externas (via regime internacional) que são inter-relacionadas — em determinado arranjo institucional —, atuando sobre a agenda de política externa (PE) de cada governante e condicionando o posicionamento internacional do país (PUTNAM, 1988; FARIA, 2012a). Neste trabalho, tal processo será observado no posicionamento do Brasil no regime internacional de mudanças climáticas, a partir da consideração da existência de uma importante distância entre a agenda de política externa brasileira (os objetivos gerais e específicos da PEB) e sua implementação no regime de mudanças climáticas (o posicionamento do país). A premissa central do trabalho é de que o arranjo institucional condiciona o posicionamento do Brasil no regime internacional de mudanças climáticas, segundo sua agenda de política externa, nos períodos observados.

Assim, pretende-se analisar, seguindo e complementando<sup>1</sup> o modelo de análise de política pública de Gomide e Pires (2014, p. 19-21), a importância do arranjo institucional para a explicação da relação entre a agenda e a implementação da política externa brasileira no regime internacional de mudanças climáticas. Considera-se como arranjo institucional o “conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica”. Ainda, são os “arranjos institucionais [que] dotam o Estado das habilidades necessárias para implementar seus objetivos”.

A interação de diferentes atores e interesses no arranjo institucional, quando

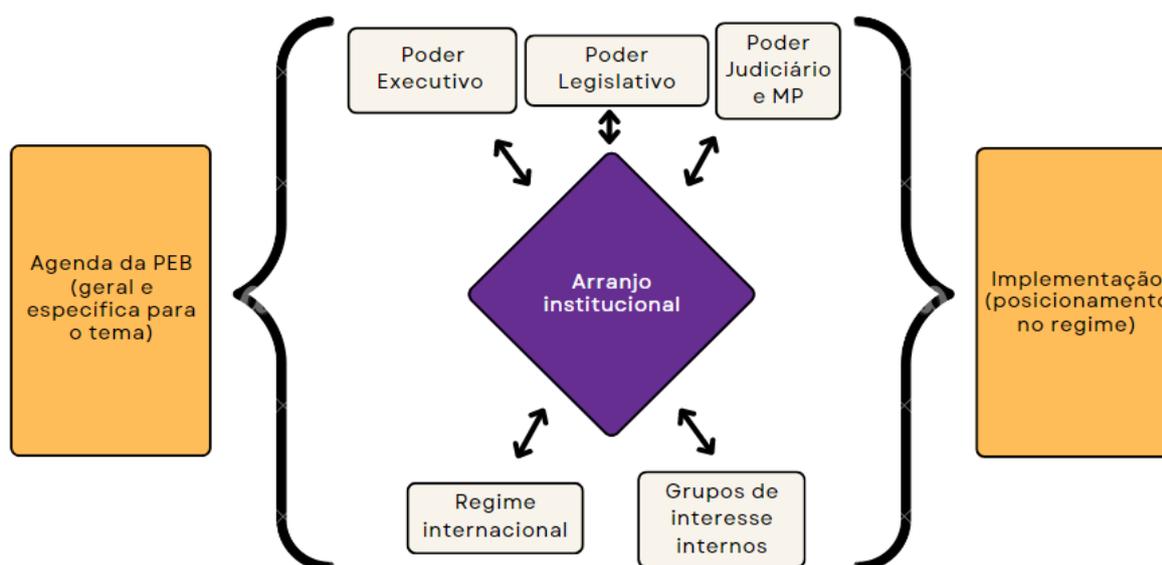
---

<sup>1</sup> Essa complementação visa ampliar uma análise de “segunda imagem”, que focaliza em causas domésticas para a explicação de um fenômeno, ao inserir uma discussão de variáveis externas ao Estado no modelo.

contextualizada à presente discussão, refere-se à interação entre o poder Executivo, o Judiciário e o Ministério Público (MP), o Legislativo, grupos de interesse internos e o regime internacional de mudanças climáticas, tendo tal interação — e suas especificidades — papel condicionante sobre o posicionamento do Brasil no regime. Há autores que discutem a forte correlação entre a capacidade de gerar consenso entre diferentes sistemas — executivo, representativo, participativo e de controles burocráticos — e a implementação de políticas eficazes (LIJPHART, 2012; GOMIDE & PIRES, 2014).

Essa interação, prevista legalmente e ampliada desde a Constituição de 1988, diz respeito às fases de formulação e decisão da política pública, isto é, ao processo intermediário entre a definição da agenda (dos objetivos gerais e específicos da PEB) e sua implementação (o posicionamento do país no regime). Desse modo, se o arranjo institucional dota o Estado de capacidade de execução de seus objetivos, essa estrutura relacional, pressupõe-se, poderia afetar a capacidade do governo brasileiro de ter um posicionamento no regime internacional de mudanças climáticas coerente e em linha com seus objetivos de política externa. Esquemáticamente, o trabalho seguirá a seguinte relação:

**Figura 1 - Modelo analítico de política pública**



Elaborado pelo autor com base no modelo de Gomes e Pires (2014, p. 21).

Para melhor compreendermos a presente discussão, é fundamental aprofundar-nos em alguns conceitos. São eles: a agenda de PEB, a noção de horizontalização da PEB, o conceito de regime internacional de mudanças climáticas e a implementação da PEB.

Quanto à agenda de política externa, ela será entendida como a agenda geral definida pelos novos governos em seus planos, discursos e ações do país encabeçados pelo Presidente e

Ministro das Relações Exteriores. Os objetivos gerais da política externa serão compreendidos como suporte para a compreensão dos objetivos específicos para a temática ambiental, relativos às diretrizes do governo e do ministério na agenda ambiental internacional do Brasil, ou seja, a visão e a agenda da atuação do país no regime de mudanças climáticas. Ou seja, a agenda será dada e entendida como o contexto no qual os arranjos nos dois governos se tornam inteligíveis.

É importante fazer algumas observações quanto às características organizacionais dessa agenda. Por mais que a Constituição de 1988 tenha conferido elevada autonomia e responsabilidade do Executivo na política externa (FARIA, 2013), com centralidade do MRE no processo de definição, formulação e implementação da agenda, houve uma crescente ampliação de competências de PE nos demais ministérios, poderes e sociedade civil, alterando a formulação e implementação dessa agenda (SILVA; SPÉCIE; VITALE, 2010). Esse processo é comumente referido na literatura como a “horizontalização” da política externa.

O processo de horizontalização da PEB remonta à expansão das agendas internacionais por conta da globalização e da ampliação da interdependência dos Estados. Teve-se como resultado desse processo a internacionalização de novos temas tradicionalmente tidos como políticas públicas internas, como a saúde, o meio ambiente e a educação (TALBOTT, 1997; VALENTE & LOPES, 2022). A internacionalização de agendas não tradicionais<sup>2</sup> e “extra-Itamaraty” diluiu ainda mais as fronteiras entre o internacional e o interno e ampliou a quantidade de atores e interesses internos envolvidos na elaboração da política externa e no posicionamento do Brasil em diferentes regimes.

Da mesma forma, os *inputs* externos para essas agendas também passam a ser direcionados aos múltiplos atores e burocracias envolvidos nas agendas internamente, e não somente ao Ministério de Relações Exteriores (MRE), fazendo com que a resposta a esses constrangimentos tenha que passar, necessariamente, pelos demais atores subscritos na agenda, transversalizando a discussão em torno da política externa. Ou seja, nas últimas décadas, vem sendo observado um processo de dispersão da produção e de acompanhamento da política externa nas demais burocracias do Executivo, poderes do Estado e grupos de interesse (FARIA, 2018, p. 7; MILANI & PINHEIRO, 2013; SILVA & KLEIN, 2016; SILVA; SPÉCIE; VITALE, 2010).

O processo de horizontalização da PEB possui, ainda, um elemento histórico interno e está relacionado também à consideração da política externa enquanto uma política pública —

---

<sup>2</sup> Por agendas tradicionais entende-se as de economia, política e segurança internacional..

mesmo que com suas especificidades. O Itamaraty foi historicamente uma instituição com alto nível de insulamento e com considerável autonomia para a elaboração e execução da política externa, centrando-se na defesa de uma política de Estado e na noção de “*high politics*”. O Itamaraty era tido, portanto, como uma instituição com elevada especificidade, complexidade, confidencialidade e institucionalização — uma política insulada e protegida pela razão de Estado (NEVES, 2006; CHEIBUB, 1985; FARIA, 2012a; MILANI & PINHEIRO, 2013).

O processo de redemocratização e a elaboração da Constituição de 1988, ao mesmo tempo que concedeu autonomia e responsabilidade ao Executivo na formação da agenda de PEB, conferiu também maior permeabilidade ao Itamaraty e ampliou o processo de elaboração da política externa por três principais motivos: 1. pela concretização e normatização da divisão em três poderes, ampliando o mecanismo de “freios e contrapesos” entre as burocracias do Estado; 2. pela ampliação da participação civil e de grupos de interesse em temas políticos e a maior interlocução entre Estado e sociedade, ampliando os controles democráticos sobre a administração pública e tornando a PE mais responsiva às demandas sociais e com maior repercussão interna, conferindo-lhe maior qualidade política; e 3. pela ampliação de competências de política exterior distribuídas pelo Executivo Federal e reforçadas por decretos e leis subsequentes (ARANTES *et al.*, 2010; FARIA, 2008; FRANÇA & BADIN, 2015; LOPES, 2020; MILANI *et al.*, 2014; PEREIRA, 2019; SILVA & KLEIN, 2016; SILVA; SPÉCIE; VITALE, 2010).

Na atuação do Brasil no regime internacional de mudanças climáticas, a maior horizontalidade e permeabilidade do Itamaraty e do posicionamento internacional do Brasil foi exemplificado pela criação, em 2000, do Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas, composto pelo Legislativo, diversos ministérios e sociedade civil, buscando ampliar o diálogo entre o Estado e a sociedade (BRASIL, 2000). Durante a 26ª Conferência das Partes (COP-26) de 2021, por exemplo, esse diálogo foi praticamente rompido, alterando as características do posicionamento brasileiro.

Como será mais bem elaborado neste trabalho, a análise empírica demonstra cada vez mais que os Estados possuem formas organizacionais distintas. Essa característica limita a validade da tradicional premissa do Estado racional e unitário em seu relacionamento externo (NEVES, 2006). A análise da política externa para o regime internacional de mudanças climáticas, levando em consideração o arranjo institucional, ajudam a compreender a existência da permeabilidade e participação de diferentes instâncias no ciclo da política externa que possuem influência sobre o posicionamento internacional do país (PAGE & BOUTON, 2006).

Por regime internacional de mudanças climáticas, compreendido como uma variável do

arranjo institucional interno do país, entende-se um conjunto de normas, princípios, regras e procedimentos que direcionam as expectativas e o comportamento dos atores (KEOHANE & NYE, 2001; KRASNER, 1983) sobre a temática de mudanças climáticas. Esse conjunto de normas possui estruturas prescritivas (constrangimentos e incentivos) visando a efetivação de princípios. No entanto, o regime de mudanças climáticas possui mais natureza preventiva e propositiva do que punitiva e de responsabilização das partes. Há uma elevada flexibilidade — normativa, de conteúdo e na aplicação — no regime, havendo uma tendência à utilização de *soft laws* que geram efeito cumulativo e de “*spillover*” do que *hard laws* com naturezas vinculativas (MERCIER, 2018, p. 107 e 118).

A Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas será entendida como o mecanismo de origem do regime e de formulação de acordos e negociações sobre a temática, principalmente através do encontro anual entre lideranças dos países nas Conferências das Partes (COP). Os outros dois principais mecanismos do regime, derivados da Convenção-Quadro, são o Protocolo de Quioto e o Acordo de Paris, celebrados na COP-3 (1997) e na COP-21 (2015), respectivamente. É importante fazer uma distinção entre esses dois mecanismos. Isso porque o Protocolo de Quioto foi vinculante unicamente a países desenvolvidos (Anexo 1)<sup>3</sup>, sendo determinadas metas quantitativas individuais a serem atingidas por esses países entre 2005 e 2012, limitando a autonomia nacional (*hard law*)<sup>4</sup>. Esses constrangimentos legais não foram vinculados ao Brasil — por não pertencer ao Anexo 1 — à época do governo Lula II. Já o Acordo de Paris, vigente durante o governo Bolsonaro, é considerado, por conta da natureza voluntária e nacional dos compromissos de redução de emissões (as chamadas NDCs), uma *soft law* (MARCOVITCH, 2016; TERADA; LONGUINI; REI, 2018, p. 424). Ou seja, ambos os governos passaram por situações distintas em relação à estrutura legal do regime.

Por fim, cabe pontuar uma característica paradoxal do regime de mudanças climáticas: a multidimensionalidade e a necessidade de resultados (resoluções, acordos, tratados, etc.) através do consenso. A natureza da construção da governança no regime é multidimensional visto que o meio ambiente é um bem comum global e indivisível. Ele é, portanto, um bem

---

<sup>3</sup> A divisão Anexo 1, oriunda do Protocolo de Quioto, é uma distinção de 41 países industrializados e economias em transição que seriam mais responsáveis pelas emissões de GEE globalmente. Esses países teriam mais responsabilidades e compromissos em relação aos países não pertencentes desse grupo, os chamados “Não-Anexo 1”, considerados países menos desenvolvidos (UNFCCC, 2023).

<sup>4</sup> A diferenciação de *hard law* e *soft law* é nebulosa, especialmente em relação a seus resultados práticos (ALEEM, 2022). Essa distinção foi utilizada no trabalho para distinguir os protocolos e acordos com mecanismos obrigatórios ou voluntários de redução de emissões.

superior à soma das partes (os “meio ambientes nacionais”), uma vez que os efeitos de alterações climáticas localizadas podem ser externalizados e irradiados, não necessariamente respeitando divisões territoriais. Ou seja, o nível geral pode afetar o nível local e vice-versa. Mas é devido à própria existência de diversos níveis e, portanto, de diversas dimensões políticas, econômicas e sociais, somadas à estrutura normativa de decisões consensuais da Convenção-Quadro, que as discussões ganham caráter multidimensional. Essa natureza do regime de mudanças climáticas gera, portanto, incentivos à atuação conjunta e constrangimentos à atuação contrária dos agentes (MERCIER, 2018, p. 104-106).

Os países signatários da Convenção e dos acordos acordaram objetivos, normas, princípios, compromissos e regras visando a mitigação climática, comprometendo-se externa e internamente com a agenda. No presente trabalho, se buscará compreender a relação entre essas estruturas normativas e o arranjo institucional brasileiro.

Já a implementação da política externa será entendida como o posicionamento do Brasil no regime de mudanças climáticas. Esse posicionamento será compreendido a partir de três indicadores, seguindo a conceitualização de Viola e Franchini (2019, p. 4). O primeiro é o de poder do país no regime, relativo à sua capacidade — dado seu nível de emissão absoluta, *per capita* e histórica e o tamanho e complexidade de sua economia — de afetar os resultados da cooperação climática. O segundo é o de liderança, relativo à intensidade de agência do país nas negociações climáticas, ou seja, à capacidade do país de influenciar o resultado de negociações. Essa liderança pode ser tanto positiva e reformista, ao estimular a cooperação e a mitigação climática, quanto negativa ou conservadora, ao impor obstáculos à mitigação e à cooperação. A imagem internacional do país será também entendida como um componente importante da liderança no regime. O último dos indicadores do posicionamento brasileiro é o compromisso do país com questões ambientais, tanto internamente, com políticas ativas e instituições fortalecidas para a mitigação climática, quanto externamente, relativo à ambição do país em seus compromissos internacionais, a exemplo das Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDC) no âmbito do Acordo de Paris.

De forma sintetizada, a agenda da PEB, após passar por um processo de formulação e decisão, é implementada. O conceito de horizontalização da PEB e sua análise enquanto uma política pública, quando contextualizados à presente discussão, ajudam a compreender que o ciclo da política externa brasileira, desde sua agenda até seu posicionamento, está permeado por interesses e constrangimentos internos e externos (VALENTE & LOPES, 2022, p. 14).

Em suma, o ciclo da política externa brasileira será pensando no presente trabalho da seguinte forma: a agenda da PEB, geral e específica, considerada a variável independente, passa

por um processo de formulação no arranjo institucional, espaço de interlocução entre diferentes atores internos e externos (burocracias do Executivo, Legislativo, Judiciário e MP, grupos de interesse internos e regime internacional), considerado variável mediadora. Ao fim, esse processo desencadeia em um posicionamento do Brasil no regime internacional de mudanças climáticas — considerado variável dependente. O método utilizado para a compreensão dessa relação será observacional e qualitativo, com técnicas de pesquisa complementares. As variáveis selecionadas são de natureza categorial.

Com o objetivo de explorar o papel do arranjo institucional para a explicação da relação entre a agenda e a implementação da política externa brasileira no regime internacional de mudanças climáticas, se buscará observar dois períodos distintos: o segundo governo Lula (2007-2010) e o governo Bolsonaro (2019-2022). Ou seja, a natureza da análise será comparativa. A confirmação ou não da hipótese — a qualificação da relação entre as variáveis — do trabalho se baseará na análise de padrões, semelhanças e diferenças obtidas em dois períodos distintos. O trabalho não terá como base, portanto, um modelo ideal e mensurável de arranjo institucional previamente estabelecido, apenas um modelo composto por diferentes fases e atores.

A escolha pela comparação entre os governos Lula II e Bolsonaro se deu por dois motivos principais. O primeiro diz respeito ao diferente peso às questões ambientais nos dois governos. No governo Lula, o meio ambiente nacional foi entendido como um bem comum global, sendo a política externa um meio de barganha internacional via resultados positivos do manejo desse bem. Além disso, o governo priorizou a construção de governança multilateral. Para o governo Bolsonaro, o meio ambiente nacional foi constantemente entendido como um bem brasileiro, e a política externa, como um meio para a reafirmação da soberania nacional sobre esse bem, desconsiderando a relevância de regimes multilaterais para o assunto. Os dois governos possuíram visões diametralmente opostas em demais posições acerca do meio ambiente, inclusive no ordenamento interno sobre o assunto, a exemplo do "Revogação" de 2019<sup>5</sup>. O segundo motivo diz respeito ao contexto internacional dos dois governos. Ambos os mandatos se deram em um período de ampliação das discussões ambientais internacionais. Isso explica a escolha pelo segundo governo Lula ao invés do primeiro.

Ou seja, a análise da política externa e suas relações serão exploradas de forma comparada em uma situação de pouca semelhança nas circunstâncias internas dos governos, mas de maior semelhança na intensidade das preferências. Os resultados nos dois governos,

---

<sup>5</sup> Para mais informações acerca da medida, ver: TANALOA (2020) e BRASIL (2019).

sejam eles convergentes ou divergentes, podem, presume-se, ser melhor avaliados por meio de situações relativamente opostas nos arranjos institucionais, buscando compreender se de fato esse arranjo seria uma circunstância suficiente para a explicação da relação proposta. Os resultados indicam que a maior horizontalização e institucionalização do arranjo institucional ampliam as capacidades do governo de executar sua agenda e diminuem as pressões contrárias a essa agenda.

O trabalho se dividirá em três capítulos. O primeiro deles servirá para compreender quais são as agendas de política externa, gerais e específicas sobre o tema, de cada governante. O segundo, para analisar os principais atores e interesses do arranjo institucional de cada período, relacionando-os e analisando a dinâmica do arranjo. No terceiro, se analisará o posicionamento do Brasil no regime internacional de mudanças climáticas em cada período observado.

## **2 POLÍTICA EXTERNA: AGENDA**

O objetivo central deste capítulo é contextualizar as visões políticas da PEB do governo Lula II e Bolsonaro. Essas visões, presume-se, tiveram consequências específicas para o arranjo institucional da PEB no regime internacional de mudanças climáticas. A análise da agenda de política externa será compreendida a partir de uma visão geral à uma mais específica. Como já discutido, há uma centralidade do Executivo e do MRE no processo de definição da agenda, sendo ela analisada neste capítulo a partir desses dois vetores. Este capítulo se dedicará não apenas aos eventos e temas de cada política externa, mas também aos principais atores de cada governo.

### **2.1 GOVERNO LULA II (2007-2010)**

A política externa brasileira no início do século XXI foi marcada pela consideração de assimetrias nos arranjos institucionais internacionais, provocando o princípio de uma mudança em sua orientação (CERVO, 2003; SILVA, 2008). Essa mudança, iniciada por Fernando Henrique, foi aprofundada e recharacterizada no governo Lula. É importante notar que a política externa do segundo governo Lula (2007-2010), seguiu o mesmo direcionamento de seu mandato anterior. Ou seja, a PEB seguiria orientada por uma ofensiva diplomática na busca por uma inserção internacional diversificada e multidimensional, pelo engajamento em fóruns multilaterais no chamado “multilateralismo pela reciprocidade” e por um forte ativismo diplomático (CERVO & BUENO, 2002; SILVA, 2015; VIGEVANI & CEPALUNI, 2007).

A multidimensionalidade da PEB no governo Lula diz respeito a um conjunto de iniciativas, bilaterais, multilaterais e regionais, em temas diversos, de potencial interesse ao Brasil, com parcerias também diversificadas. A diversificação de parcerias significa, considerando a linha de atuação da década anterior, o movimento de buscar parceiros para além dos centros tradicionais de poder, entendidos como o bloco ocidental e o G7. O caráter distintivo dessa postura seria a articulação política e econômica do Brasil com países em desenvolvimento, de maneira mais intensa do que outrora havia sido feito sob a Política Externa Independente. De forma geral, essa postura visa a ampliação e o aprofundamento de relações, ou seja, ganhos de escopo e intensidade nas relações do Brasil com o mundo (SILVA, 2015). Mais do que ganhos em termos quantitativos, a multidimensionalidade ganha característica qualitativa, por não se tratar de um posicionamento definido dentro da dicotomia Norte-Sul, mas, como o próprio nome sugere, de uma postura que busca abranger e acomodar diferentes Estados, planos e interesses aparentemente contraditórios dentro da lógica de eixos políticos fragmentados. Sendo assim, a postura diferenciou-se justamente por conta da existência e da natureza dessa dicotomia.

Essas parcerias ocorreram tanto por meio de blocos institucionalizados, como a Mercosul, quanto por grupos de coalizão, como o BASIC, o G77 e o G4. Essa prática garantia elevada flexibilidade nas parcerias, sendo que para “cada interesse específico [houve] uma articulação específica” (SILVA, 2015, p. 146). Ou seja, a formação de alianças na política ambiental internacional, por exemplo, não necessariamente seguiu os agrupamentos em plano estratégico. O grupo BASIC, por exemplo, foi uma associação de países em desenvolvimento com o objetivo de ampliar o poder de barganha com países desenvolvidos nas discussões climáticas. O G4, por outro lado, foi um agrupamento que contava com países centrais, como a Alemanha e o Japão.

No entanto, a racionalidade desse comportamento era orientada por alguns princípios básicos. O primeiro deles é o de ordenamento multilateral enquanto uma realidade na qual a interação em agrupamentos pode tanto gerar benefícios nos próprios arranjos multilaterais, como, por exemplo, o fortalecimento do G-20, quanto ser um meio para o aprofundamento das relações bilaterais prioritárias (parcerias estratégicas) para o país (NASCIMENTO, 2020, p. 182; SILVA, 2015, p. 144;). O IBAS, BASIC e BRICS são um recorte desse tipo de iniciativa.

O segundo é o da própria lógica de identificação do ordenamento multilateral, no chamado “multilateralismo da reciprocidade”. Segundo Cervo e Bueno:

Esse conceito envolve dois pressupostos: a existência de regras para compor o ordenamento internacional, sem as quais irá prevalecer a disparidade de poder em benefício das grandes potências; e a elaboração conjunta dessas regras, de modo a garantir reciprocidade de efeitos para que não realizem interesses de uns em detrimento de outros (CERVO & BUENO, 2002, p. 531).

Ou seja, as instituições liberais e a governança global eram entendidas como formas de garantia de estabilidade internacional — e interna — para países como o Brasil, assegurando a participação em decisões políticas globais, irradiadas domesticamente, e servindo de constrangimento às grandes potências (HURREL, 2015). Essa presunção possuiu caráter anti-hegemônico, uma vez que contesta a noção do “comando dos comuns” dos Estados Unidos, na qual o ordenamento e a estabilidade da globalização e das instituições liberais estariam sob responsabilidade dos EUA. Essa garantia da ordem e estabilidade seria uma condição para a legitimidade enquanto potência em um sistema unipolar (POSEN, 2003). Portanto, negar o entendimento de polaridade do sistema significou também negar as características nas quais se davam o seu próprio ordenamento, defendendo a elaboração conjunta das regras e a identificação de uma distribuição de poder diferenciada no sistema internacional.

O governo Lula também ficou marcado por um forte ativismo diplomático, fruto das

próprias características das agendas já citadas, mas principalmente de uma intensa participação em foros multilaterais e de visitas bilaterais tanto do presidente e de seu Assessor Especial, Marco Aurélio Garcia<sup>6</sup>, quanto do Chanceler, Celso Amorim (ALMEIDA, 2004). A principal característica dessa orientação é o que se comumente chama de “diplomacia presidencial”: uma condução de política externa mais pessoal e engajada por parte do presidente — e de seu assessor. Essa postura parte de uma consideração da essencialidade do contexto externo para o alcance de objetivos nacionais internos, sendo a inserção internacional o passo anterior e condicional à ampliação da agência do país em temas chaves e de relevância estratégica. Ou seja, os temas internacionais passam a se tornar parte indispensável da atuação política — e a serem demandados enquanto tal (FIGUEIRA, 2011). Entre 2007 e 2010, por exemplo, foram feitas 81 viagens internacionais a mais de 50 países, tornando Lula o presidente brasileiro que mais viajou diplomaticamente na história (BIBLIOTECA, 2023).

Recapitulando o que foi discutido até o momento, a PEB do segundo governo Lula foi de fortalecimento da defesa do multilateralismo de forma crítica, da atuação ativa nos debates de questões globais e da formação de coalizões variadas — com especial atenção para Rússia, China e Índia — visando, entre outras coisas, a superação de assimetrias nos arranjos internacionais. Ainda, a pauta do desenvolvimento sustentável entrou também como um princípio orientador da atuação internacional do país (MRE, 2009, p. 264-265). Essa orientação baseava-se em uma visão contextual e estrutural mais ampla do sistema internacional.

De forma geral, essa visão pode ser sintetizada em três principais pontos. O primeiro diz respeito à emergência de novos atores com capacidades consideráveis (as chamadas potências médias) com aspirações de liderança regional e projeção extra-hemisférica, como no caso do Brasil. O segundo, de um cenário pós-Guerra Fria de unilateralismo estadunidense e a consideração da necessidade de estratégias de compensação e restrição desse poder — baseadas nas capacidades políticas, diplomáticas e econômicas para tanto —, seja por meio do regionalismo, do fortalecimento de fóruns multilaterais, do direito internacional ou da oferta de bens públicos globais, visando uma ordem internacional mais equitativa, estável e pacífica e uma garantia da busca relativamente autônoma pela superação das vulnerabilidades externas e internas. Esse pensamento tem como princípio teórico e diplomático subjacente a negação da estabilidade hegemônica. Por fim, a conjunção dessas características condicionou o processo de “clivagem Norte-Sul” no século XXI e realçou a consideração da interdependência

---

<sup>6</sup> O ativismo de Marco Aurélio Garcia ampliou a distância entre diplomacia e política externa no governo Lula, uma vez que à Assessoria Especial cabia menos competências internacionais — basicamente de assessoria — em relação ao que efetivamente foi feito no período (BRASIL, 2006; MARREIRO, 2017).

assimétrica das duas partes nos principais temas globais — dentre eles as mudanças climáticas —, dando as bases para uma estratégia de inserção internacional diferenciada do Brasil, ora explorando essa dicotomia, ora costurando diferenças e investindo em parcerias nas quais os eixos Norte e Sul de atuação não eram tão fragmentados (HURREL, 2015; RUSSEL & TOKATLIAN, 2013; SENNES, 2003; SILVA, 2015).

Pensando na PEB do segundo governo Lula de forma mais específica, isto é, no âmbito do regime internacional de mudanças climáticas, quatro são as características principais dessa agenda. A primeira diz respeito à centralidade que a discussão das mudanças climáticas adquiriu na agenda internacional na primeira década do século XXI (VIOLA, 2009). Em 2007, o relatório divulgado pelo Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas (IPCC) sedimentou o ainda contemporâneo consenso científico (COOK *et al.*, 2016) da origem antropogênica das mudanças climáticas, definindo-as como um problema global de riscos inequívocos (IPCC, 2007, p. 72), conferindo à instituição o Prêmio Nobel da Paz no mesmo ano.

No mesmo sentido e levando à segunda característica, nacionalmente, a considerável diminuição nos índices de desmatamento na Amazônia, principalmente no segundo governo Lula, fez com que o Brasil superasse, relativamente, sua maior lacuna ambiental e ampliasse sua agenda no regime, passando a incluir o “sub-regime” de florestas dentro da pauta internacional do país (CARVALHO, 2012; FRANCHINI & VIOLA, 2019). Ou seja, o tópico que historicamente era tido como vulnerabilidade e fonte de demandas internacionais (NICOLLE & LEROY, 2017), cercado pelo limite da transgressão à soberania nacional, foi, em 2006, oficialmente inserido na agenda do Brasil no regime, quando o país se mostrou favorável à discussão de questões relacionadas a mecanismos de redução de emissões por desmatamento em países em desenvolvimento (UNFCCC, 2006, p. 60).

O Brasil, que vinha formando desde 1992 uma agenda ambiental internacional que buscava apresentar o país como um expoente na questão ambiental, tanto pela qualidade e quantidade de seus recursos naturais quanto por sua posição de país emergente (BARROS-PLATIAU, 2006; VIOLA, 2002), robusteceu essa identidade e orientação durante o governo Lula. Em seu discurso de posse, Lula identifica a preservação do meio ambiente como um dos cinco principais grandes problemas mundiais (MRE, 2007). Do mesmo modo, Celso Amorim, desde seu primeiro mandato, defendeu a cooperação internacional para o meio ambiente (FUNAG, 2021).

A terceira característica é a identificação de si mesmo enquanto uma potência emergente, aspirante e multidimensional. A construção dessa identidade foi acompanhada pela

pretensão de se tornar um ator de transição e de “desatamento” de nós diplomáticos nas negociações do clima (SERRA, 2010), transitando entre delegações dos países Anexo 1 (desenvolvidos) e Não-Anexo 1 (em desenvolvimento)<sup>7</sup>. Do mesmo modo, houve um alinhamento com os esforços mais gerais da PEB de concertação multilateral, sendo mais propositivo, progressista e demandante em negociações no âmbito da Convenção-Quadro (FRANCHINI & VIOLA, 2019).

A última característica é a de clivagem Norte-Sul. Essa divisão, institucionalizada no regime pelo Protocolo de Quioto sob forma de “países Anexo 1” e “Não-Anexo 1”, sublinha a reciprocidade do concerto multilateral. É dessa divisão que deriva o histórico pleito do Brasil no regime, o princípio das “responsabilidades comuns porém diferenciadas” (CBDR), reforçado e continuamente reinterpretado como “Brazilian Proposal”, sendo uma demanda para um maior equilíbrio entre as responsabilidades de países desenvolvidos e em desenvolvimento no regime (UNFCCC, 1997; VIOLA, 2009). Nesse sentido, o país constantemente defendeu, junto a países emergentes, o seu direito ao desenvolvimento (BARROS-PLATIAU, 2010, p. 83). Ou seja, mesmo identificando a si mesmo como um ator de transição, o Brasil buscou explorar a dicotomia inerente ao regime, indicando sua capacidade multidimensional. Apesar disso, no segundo governo Lula, esse princípio foi relativamente marginalizado, dado seu caráter limitante. Essas quatro características, quando somadas às características ambientais brasileiras, vão ser pontos-chaves na visão da política externa em relação ao meio ambiente no governo Lula II.

O período entre o governo Lula e o governo Bolsonaro é tradicionalmente dividido em duas etapas. A primeira é o seguimento dos governos petistas sob a presidência de Dilma Rousseff. De forma geral, a política externa de Dilma seguiu as mesmas orientações dos oito anos anteriores, variando apenas em intensidade (SILVA, 2021). O período de crise internacional e a menor afinidade da presidente com a temática ambiental, sendo entendida como uma temática inferior à do desenvolvimento, atenuaram a presença brasileira no regime nos primeiros quatro anos. No entanto, a assertividade dos compromissos brasileiros no Acordo de Paris (2015) indicaram a constante e positiva presença do país no regime. A crise política interna, por outro lado, limitou a agenda internacional do governo Dilma, sendo a presidente afastada do cargo via *impeachment* em agosto de 2016.

A posse do vice-presidente, Michel Temer, gerou uma reorientação na política externa.

---

<sup>7</sup> Os países Não-Anexo 1 tradicionalmente se agrupavam a partir do G77+ China, que foi progressivamente perdendo relevância no regime, dada sua maior abrangência. Para um histórico da atuação do grupo, ver: (KASA; GULLBERG; HEGGELUND, 2008).

Houve um afastamento das iniciativas regionais e uma defesa da “desideologização” da política externa (FUNAG, 2021; SILVA, 2022). O polêmico *impeachment* causou danos à imagem internacional do país. Mesmo assim, na temática ambiental, as diretrizes gerais seguiram pouco alteradas, isto é, permaneceu a noção de que resultados positivos no manejo ambiental seriam uma forma de barganha para a obtenção de recursos internacionais. Do mesmo modo, permaneceu a visão de que o Brasil, nas palavras do então Chanceler José Serra, continuaria desempenhando “papel proativo e pioneiro nas negociações sobre mudança do clima e desenvolvimento sustentável” (GOV, 2021).

## **2.2 GOVERNO BOLSONARO (2019-2022)**

A PEB do governo Bolsonaro foi marcada por dois principais pontos. O primeiro, interno, diz respeito à maior politização e ao “desinsulamento” das pautas do Itamaraty. Como consequência direta desse processo, houve uma mudança mais brusca nas orientações e diretrizes da política externa (GOV, 2021; HIRST & MACIEL, 2022; LIMA & ALBUQUERQUE, 2019). O segundo ponto, internacional, diz respeito a uma ampliação em escala global do conservadorismo, guiado pelo governo Trump (2017-2021), dos Estados Unidos, que foi procedida por uma crise do multilateralismo (SILVA, 2022). Esses dois pontos possuem em comum a descrença e a deslegitimação das instituições e formas tradicionais de representação política tanto internas, como o pragmatismo e o liberalismo tradicional do Itamaraty, quanto externas, como, por exemplo, as principais instituições multilaterais internacionais, especialmente a ONU.

A agenda da PEB de Bolsonaro se baseou na aproximação com países desenvolvidos, afastando-se de países em desenvolvimento. Do mesmo modo, houve a aproximação com países de mesma orientação política — a exemplo da Aliança pela Liberdade Religiosa e a aproximação ao Grupo Visegrado. Nesse sentido, houve um alinhamento estrito aos Estados Unidos somado a um afastamento de regimes internacionais (SILVA, 2022). Essa nova orientação da PEB foi enquadrada no chamado americanismo ideológico (MEDEIROS; VILAS-BOAS; ANDRADE, 2019) e foi marcada por um embate entre pressões internas que defendiam a manutenção de diretrizes e orientações tradicionais e um núcleo duro ideológico próximo ao presidente Bolsonaro defensor de uma guinada política mais radical.

Para a compreensão da definição de “americanismo ideológico” é importante entender o termo separadamente. A tradição americanista da PEB diz respeito ao alinhamento estratégico com os Estados Unidos, principal potência do sistema internacional, visando a maximização de retornos. Esses retornos seriam ampliados via engajamento e vinculação diplomática, econômica e política, tanto bilateral quanto multilateralmente, ampliando o grau

de aceitação do poder hegemônico, apesar da manutenção de limitações (KUIK, 2016). Esse comportamento não é inédito na história da PEB, sendo observado, por exemplo, nos governos Dutra (1946-1951), Castelo Branco (1964-1967) e Collor (1990-1992) (MEDEIROS; VILLAS-BOAS; ANDRADE, 2019; SARAIVA & SILVA, 2019). No entanto, o caráter inédito dessa postura é seu componente ideológico, que altera o sentido ao buscar um alinhamento com a potência hegemônica de forma voluntarista e unilateral (VIDIGAL, 2021). Segundo Saraiva e Silva (2019, p. 64-65) seria uma PEB “focada em doutrinas e princípios, priorizando a compatibilidade de alternativas aos princípios defendidos em detrimento das consequências práticas desses princípios”. Ou seja, não opta-se por sua versão “pragmática”, isto é, pela adequação de objetivos de acordo com as limitações de alternativas.

Mais do que isso, a “ideologização” da PEB significa, entre outras coisas, preterir questões da geopolítica tradicional, tal como a polaridade, a hegemonia (global e regional) e a segurança, em prol de uma visão ordenadora do mundo baseada em princípios religiosos e morais, guiados pelos EUA. Não que a visão realista tradicional das Relações Internacionais não esteja imbuída em princípios morais, mas, na visão “ideologizada”, o entendimento da estrutura, isto é, do arranjo das unidades do sistema, não depende fundamentalmente da distribuição de capacidades, mas, como sublinhado, se torna dependente de componentes ideacionais. Nas palavras do Chanceler Ernesto Araújo, o então presidente dos EUA, Donald Trump, seria a representação internacional da “luta titânica entre a fé e a sua ausência”, e o Brasil, a partir de sua política externa, deveria situar-se no “plano cultural-espiritual” Ocidental junto aos EUA (ARAUJO, 2018). Ou seja, mesmo identificando a “terceira imagem” como causa superior de conflitos, as características desse sistema não se baseiam nos princípios tradicionais do realismo.

Resta saber quais seriam esses componentes ideacionais orientadores da visão de mundo da gestão em questão. Bolsonaro, em seus primeiros meses de mandato, indicou quem seria a principal figura ideológica de seu governo: “um dos meus grandes inspiradores [é][...] o professor Olavo de Carvalho [...] e em grande parte devemos a ele a revolução que estamos vivendo” (BOLSONARO, 2019). No mesmo sentido, o Chanceler Ernesto Araújo, em seu discurso de posse, afirmou que Olavo provavelmente seria o segundo (após Bolsonaro) “grande responsável pela imensa transformação que o Brasil está vivendo” (FUNAG, 2021). O ministro também comentou que as obras e ideias do autor são “inspiradoras e contribuem para a formulação de políticas e de tomadas de decisão” (BERGAMO, 2020). Nos primeiros meses de governo, Olavo de Carvalho também foi condecorado com a Grã-Cruz da Ordem do Rio Branco (CAMARA, 2020). Internacionalmente, houve uma aproximação do governo com

Steve Bannon, estrategista-chefe da Casa Branca durante o governo Trump e uma das figuras mais influentes da “direita alternativa”.

Essas ideias orientadoras giram em torno do ceticismo em relação a arranjos internacionais liberais, entendidos como produtos de um movimento mais abrangente, o do “globalismo” e do “marxismo cultural”. Esse movimento estaria corroendo as fronteiras nacionais e princípios fundamentais, como a soberania dos Estados. Essa orientação indica o forte viés nacionalista do governo. No entanto, essa orientação foi constantemente contrabalanceada por um lado mais “pragmático” do governo, principalmente através das figuras da Ministra da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Tereza Cristina, e do vice-presidente, Hamilton Mourão. Isso tornou a PEB mais oscilante e pouco definida, em uma frequente fricção entre a busca pelo ordenamento ideacional do Presidente e de seu entorno e as consequências práticas dessa busca a demais grupos de dentro e fora do governo (SARAIVA & SILVA, 2019; VIDIGAL, 2021), isto é, entre meios e fins.

Há autores que sugerem que a centralização da política externa no Poder Executivo tornaria-a suscetível a um maior ativismo por parte do Presidente, visando a manutenção e o engajamento de sua base de apoio (LIMA & ALBUQUERQUE, 2019; VIDIGAL, 2021). Essa proposição tem correspondência no governo Bolsonaro na proposta de transferência da embaixada de Tel Aviv para Jerusalém e nos constantes ataques à China por parte do presidente, uma vez que tais propostas não seguiram racionalidade econômica ou estratégica.

Em suma, a PEB de Bolsonaro foi marcada por mudanças mais bruscas em suas orientações e diretrizes (HIRST & MACIEL, 2022), gerando quebra de legitimidade perante parte significativa da elite diplomática e burocrática (BRAZILCONFERENCE, 2020). Do mesmo modo, passou por um processo de desconstrução baseada em princípios morais bem definidos — e globais. Também foi marcada pelo *band-wagon* em relação aos EUA. No entanto, esse efeito carona foi interrompido com a eleição de Biden à presidência do país em novembro de 2020. Logo no início de 2021, Araújo foi afastado do cargo, em sinal de isolamento do Brasil, decorrente de uma orientação internacional dependente de uma gestão externa. Carlos França assume como Chanceler com discurso muito mais ameno e em linha com as tradições do Itamaraty, que se manteria até o fim do governo: o reforço multilateral, a atenção ao entorno regional, o desenvolvimento sustentável e a diplomacia como construção de pontes (FUNAG, 2021).

A PEB do governo Bolsonaro, em termos específicos, isto é, no âmbito do regime internacional de mudanças climáticas, segue o mesmo direcionamento de sua orientação geral, de descrença nos arranjos multilaterais internacionais e desconstrução institucional. Como

sinalizado pelo Chanceler Araújo: “no sistema multilateral político, especialmente na ONU, vamos reorientar a atuação do Brasil em favor daquilo que é importante para os brasileiros — não do que é importante para as ONGs. Defenderemos a soberania.” (GOV, 2021). As discussões climáticas estariam no centro das preocupações da gestão. Araújo pontuou que o principal fenômeno global, o “globalismo”, operaria através de três instrumentos, sendo que o mais urgente deles seria “a ideologia da mudança do clima, ou ‘climatismo’” (FUNAG, 2019). Essa ideologia se utilizaria da urgência climática para a imposição de restrições às liberdades individuais e coletivas — e nacionais.

Ou seja, há a aparente identificação de uma dicotomia entre os foros multilaterais — especialmente os climáticos — e a soberania do país, assim como entre organizações da sociedade civil e o interesse nacional. Sendo o fortalecimento do “nacional” uma prioridade do governo, fica claro que a ação correspondente a isso seria a desconstrução da participação do Brasil em fóruns multilaterais (e a desconstrução desses próprios fóruns). Essa dicotomia foi exemplificada na intenção de Bolsonaro de retirar o país do Acordo de Paris, o principal compromisso internacional de mudanças climáticas das últimas décadas, e da ONU, caso ambos afetassem a soberania brasileira (AMORIM, 2018; GAIER, 2018). Também foi cancelada a COP-25 no Brasil — e enviados agentes da Abin para monitorar organizações da sociedade civil no evento em Madri — (FRAZÃO, 2020). O encerramento do Fundo Amazônia, em 2019, foi feito sob o mesmo pretexto da soberania nacional. O ex-presidente também afirmou que pretendia acabar com “ativismo ambiental xiita” e alarmista (SETO, 2018) no país, além de afirmar que não repassaria recursos para ONGs e tampouco seriam feitas novas demarcações de terras indígenas (EXAME, 2017).

A visão predominante da gestão tendeu à deslegitimação do consenso científico a respeito da origem antropogênica das mudanças climáticas (negacionismo), incorrendo em erros propositais (*fake news*) ou instigando falsas controvérsias acerca do tema (RAJAO *et al.*, 2022; TEIXEIRA, 2019). Houve também diretrizes discursivas para o Itamaraty, inéditas desde o período da redemocratização, limitando o uso da palavra “global”, entendido como um termo conflitante com a soberania. Como exemplo dessa proposição, o governo defendeu que os recursos da região amazônica não seriam globais, mas nacionais (CHADE, 2019). Ou seja, a agenda do governo para as mudanças climáticas era também uma agenda de desconstrução.

Como apontado anteriormente, a troca ministerial com a posse de Carlos França em 2021 deu um novo direcionamento à PEB de Bolsonaro. O Chanceler apontou a emergência climática como uma das três principais urgências do seu mandato, ao lado da econômica e sanitária. Segundo o ministro, o objetivo seria “manter o Brasil na vanguarda do

desenvolvimento sustentável e limpo”, sendo ator relevante em arranjos multilaterais. França também descarta a dicotomia anterior entre multilateralismo e soberania: “o consenso multilateral bem trabalhado também é expressão da soberania nacional” (GOV, 2021). O acumulado negativo da imagem brasileira no regime nos anos anteriores à gestão de Carlos França, como será melhor discutido no terceiro capítulo, favoreceram a atenuação da agenda de desconstrução inicial, sendo a troca ministerial um elemento indicativo desse processo.

Em novembro de 2022, com o resultado das eleições presidenciais e a impossibilidade de um segundo mandato de Bolsonaro já definidos, a presença da gestão na COP-27 foi ofuscada pelo comparecimento do então eleito Lula. Ao governo Bolsonaro restava pouca legitimidade, além da jurídica, para as tratativas do clima, e as atenções já se voltavam às possibilidades dos quatro anos seguintes.

Como observado, os contextos a partir dos quais os arranjos institucionais se tornaram inteligíveis são bastante diferentes entre si. No governo Lula II, houve um esforço de concertação multilateral, amparado na reciprocidade, e uma maior atuação do Brasil. A temática de mudanças climáticas ganhou maior relevância na agenda internacional do governo, mesmo com o histórico pleito de direito ao desenvolvimento econômico — o país buscou otimizar essas duas dimensões no regime. No governo Bolsonaro, a agenda foi marcada por preferências mais elevadas devido a uma carga ideológica pesada, na qual predominou o desinteresse e a negação da importância e da realidade de mudanças climáticas, interna e globalmente. As duas visões, distintas em ambição e conteúdo, tiveram consequências específicas em como se organizou institucionalmente a PEB no regime de mudanças climáticas.

### **3 POLÍTICA EXTERNA: ARRANJO INSTITUCIONAL**

Como discutido anteriormente, o arranjo institucional é um “conjunto de regras, mecanismos e processos que definem a forma particular como se coordenam atores e interesses na implementação de uma política pública específica” (GOMIDE & PIRES, 2014, p. 19). O que pretende-se neste capítulo é justamente aplicar essa conceituação à política externa para mudanças climáticas. Se observará principalmente decretos, leis e casos que ajudem a compreender como esteve institucionalizada e organizada a participação de diversos atores na formulação da política externa para mudanças climáticas nos dois períodos. Os atores analisados serão os poderes Executivo, Legislativo e Judiciário, o Ministério Público, grupos de interesse internos e o regime internacional de mudanças climáticas. É importante qualificar que ambos os governos, por se passarem em um período pós-Constituição de 1988, terão uma política centralizada no Executivo, especialmente na Presidência da República. No entanto, a própria Constituição não garante tal exclusividade e há uma crescente — mesmo que não linear — pluralização de atores, exigindo tanto a cooperação (vertical) quanto a coordenação (horizontal) com os atores supracitados (FARIA, 2012a; SILVA; ESPÉCIE; VITALE, 2010).

A proposta central, compreendendo que os arranjos institucionais dotam o Estado de capacidade de execução de seus objetivos, havendo a correspondência entre a formação de consensos entre diferentes atores do arranjo e a implementação eficaz da política pública (GOMIDE & PIRES, 2014, p. 21; LIJPHART, 2012), é a de avaliar a situação e a importância dos arranjos institucionais neste capítulo para, posteriormente, qualificar sua relação para a explicação da implementação da política externa brasileira sobre mudanças climáticas, ou seja, o posicionamento do país no regime.

#### **3.1 GOVERNO LULA II (2007-2010)**

O governo Lula seguiu um período de dispersão de competências de política externa para demais órgãos e organizações do Estado brasileiro, em um processo comumente referido como “horizontalização da política externa” (FARIA, 2012a). Esse processo de “desinsulamento” do Itamaraty seguiu um processo mais amplo de “desinsulamento” burocrático e de institucionalização geral no período.

Com relação ao Poder Executivo, com o intuito de melhor compreender o processo de horizontalização da política externa, se utilizará a classificação progressiva de França e Badin (2015, p. 9) para os diferentes níveis de competências internacionais tanto dos órgãos da Presidência da República quanto dos ministérios. No governo Lula, cerca de 56% dos órgãos

do Poder Executivo possuíam algum nível de competência de relações internacionais. Ainda, os 23 ministérios contavam com uma secretaria, diretoria ou assessoria de relações internacionais (FARIA, 2012a). Mesmo assim, essas competências variavam em intensidade. No primeiro nível, estariam os órgãos encarregados do processamento e assessoramento internacional aos demais órgãos do ministério, geralmente representados pelas secretarias ou assessorias de RI. No segundo, estariam os órgãos com competências para firmar acordos de cooperação técnica internacional. Por fim, estariam os órgãos com competência internacional superior, isto é, com prerrogativa para representar o Brasil internacionalmente, negociando e definindo a posição brasileira em organizações internacionais (FRANÇA & BADIN, 2015, p. 9-13)<sup>8</sup>. Ainda, França e Badin (2015, p. 14) apontam que as competências internacionais estavam mais concentradas nos ministérios do que nos órgãos da presidência, indicando a busca por uma maior tecnicidade nas negociações internacionais.

Passado o panorama geral das competências internacionais do Executivo Federal no governo Lula II, cabe compreendê-las de maneira mais específica, em relação à política externa de mudanças climáticas. Na discussão de horizontalização da política externa para as questões ambientais, é importante destacar a atuação de outros dois ministérios — além do MRE — para a construção do posicionamento do Brasil: o Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) e o Ministério do Meio Ambiente (MMA). Essa importância é derivada de desdobramentos políticos históricos que geraram um decreto, que formou a Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima (CIMGC).

Criada em 1999, a Comissão tinha objetivo de articular as ações e políticas internas e externas do Brasil no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima. Essa articulação era feita entre oito ministérios — e conectada com a sociedade civil —, sendo que os Ministros de Estado da Ciência e Tecnologia e do Meio Ambiente seriam presidente e vice-presidente da Comissão, respectivamente (BRASIL, 1999). Um dos pontos centrais da Comissão foi sua designação enquanto Autoridade Nacional Designada para o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL). Ou seja, a participação no principal mecanismo do Protocolo de Quioto para o Brasil estaria encabeçada pelo MCT (MCTI, 2022). Desde a criação da Comissão, portanto, ambos os ministérios passaram a ter maior relevância e presença nas negociações internacionais no âmbito da UNFCCC (CARVALHO, 2012).

---

<sup>8</sup> A natureza dessas competências internacionais — sendo elas resultantes de legislações infraconstitucionais (SILVA; SPÉCIE; VITALE, 2010) —, indica que o processo de horizontalização pode adquirir caráter contingente, uma vez que é recorrente que a estrutura regimental dos ministérios sofra alterações com mudanças de governo.

A formulação da posição do país se descentralizou, minando a “exclusividade” do Itamaraty, uma vez que tal formulação passou a se dar principalmente no âmbito da Comissão, via construção de consensos interministeriais (SENADO, 2009, p. 41). A Comissão é o principal exemplo, para a política externa de mudanças climáticas, em que a internacionalização de agendas domésticas produz a dispersão de competências, gerando mecanismos de coordenação interministerial internamente. Contudo, por mais que tenha se institucionalizado a interlocução interministerial, alguns posicionamentos-chave do Brasil, como o dos compromissos voluntários de 2009, foram discutidos fora da Comissão, de forma conjunta — Presidência, MRE, MMA e MCT —, mas informal (LESSELS, 2013, p. 72).

Esse processo foi acompanhado pela ampliação das competências internacionais de ambos os ministérios. Quanto ao MCT, quantitativamente, havia mais de 15 incisos dispendo sobre competências internacionais em mais de 70% de seus órgãos (BRASIL, 2006a). Em relação aos níveis de atuação dessas competências, elas eram majoritariamente do segundo e terceiro nível, ou seja, havia uma maior capacidade do ministério de atuar internacionalmente. Além disso, houve a especialização e descentralização em secretarias e departamentos específicos sobre a temática, visando o aprimoramento técnico do ministério. O Departamento de Políticas e Programas Temáticos e a Secretaria de Políticas e Programas de Pesquisa e Desenvolvimento passaram a possuir em seu regimento a formulação, implementação e gerenciamento de políticas relativas às mudanças climáticas globais e a interação e coordenação com agências e foros internacionais (BRASIL, 2006a). Tanto o Departamento quanto a Secretaria — assim como a Assessoria de Assuntos Internacionais — possuíam, segundo a classificação de França e Bodin (2015, p. 27), o segundo nível de competência internacional, podendo firmar acordos de cooperação técnica internacional.

Quanto ao MMA, havia cerca de 30 incisos dispendo sobre competências internacionais no ministério (BRASIL, 2007a). Mais de 80% de seus órgãos estavam vinculados a temas internacionais, majoritariamente em questão de cooperação técnica internacional. Em 2007, houve a criação da Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental — com 15 incisos sobre competências internacionais — e do Departamento de Mudanças Climáticas, com terceiro nível de competência internacional, isto é, com prerrogativa legal para negociar e definir a posição brasileira internacionalmente. Do mesmo modo, foram ampliadas as competências da Secretaria de Biodiversidade e Florestas, que, além de monitorarem e avaliarem os impactos das mudanças climáticas, passaram, junto com o Departamento de Conservação da Biodiversidade, a possuir também mesma prerrogativa legal de representação internacional do Brasil (BRASIL, 2007a; FRANÇA & BODIN, 2015).

Depreende-se desta discussão que os Ministérios do Meio Ambiente e da Ciência e Tecnologia passaram por um processo de ampliação de suas competências internacionais no governo Lula II. Ademais, esse processo foi acompanhado por uma qualificação — via especialização e descentralização em secretarias e departamentos específicos — dos ministérios em relação às discussões climáticas globais. Esse processo foi mais acentuado no MMA, com a criação da Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental sob o comando de Thelma Krug — anteriormente pertencente ao MCT. Como resultado desse processo, foi recorrente haver negociadores de ao menos um dos três ministérios (MMA, MCT e MRE) nos grupos de trabalho da Convenção (RUSSAR, 2009).

Esse ganho de preponderância em matéria de política externa dos dois ministérios foi acompanhado tanto pela necessidade de coordenação interministerial — inclusive dispostas nos incisos de internacionalização das secretarias e departamentos do MMA — quanto pela reestruturação interna no próprio MRE de modo semelhante. O Itamaraty passou por um processo, que remonta à redemocratização no país, de descentralização e especialização em funções temáticas internas, processo também acompanhado pela maior profissionalização no ingresso à carreira diplomática, visando qualificar a inserção da instituição nos novos temas em um contexto de competição interministerial (FARIA; LOPES; CASARÕES, 2013; SILVA; SPÉCIE; VITALE, 2010, p. 20).

Como exemplo desse processo para as questões ambientais, houve a manutenção, nos dois mandatos, do Departamento de Meio Ambiente e Temas Especiais (DTE), com a Divisão de Política Ambiental e Desenvolvimento Sustentável (DPAD), a Divisão do Mar, Antártida e do Espaço (DMAE) e a Divisão do Meio Ambiente (DEMA) (MRE, 2009). Foi justamente o diretor do DTE, Luiz Alberto Figueiredo, que chefiou a comitiva brasileira em negociações do governo Lula II na Convenção-Quadro, seguindo a competência prevista do departamento (BRASIL, 2006b). Além disso, houve em 2007 a denominação de um “Embaixador Extraordinário para Mudança do Clima” do Itamaraty, Sérgio Barbosa, indicando a atenção e relevância que o tema passou a receber no período. O Ministro Celso Amorim esteve presente em três das quatro COPs no período. Em 2007 e 2008, os chefes da delegação do Brasil eram ambos do Itamaraty. Em 2009, a futura Presidente Dilma foi a responsável<sup>9</sup>; em 2010, a Ministra do Meio Ambiente, Izabella Teixeira, chefiou a delegação.

---

<sup>9</sup> A então Ministra-Chefe da Casa Civil e futura Presidente chefiou as delegações, em uma atuação fora de suas competências legais, por haver uma racionalidade política: apresentá-la ao mundo e contrapor a candidatura ambientalista de Marina Silva à presidência (VIOLA & FRANCHINI, 2019).

No entanto, mesmo o Itamaraty possuindo como competência histórica a participação e o apoio em negociações em fóruns multilaterais internacionais, a inclusão legal desses dois principais atores (MMA e MCT) e a maior relevância política doméstica dada aos acordos climáticos celebrados internacionalmente dispersou a centralidade do MRE, gerando inclusive embates interministeriais e a necessidade de construção de consenso na elaboração do posicionamento do país.

Como grande exemplo desse processo, o MMA passou a enviar desde 2003, na COP-9, em Milão, representantes de alto nível do ministério, encabeçados pela histórica liderança ambientalista e então nova ministra, Marina Silva, defensora da transversalidade das questões ambientais (SAFATLE & PARDINI, 2007). O fortalecimento interno do MMA, principalmente a partir de 2007, garantiu ao ministério um ganho de espaço político previamente preenchido pelo MCT (MENDES, 2014, p. 185). Como consequência, houve o movimento de ampliar a agenda brasileira no “sub-regime” de florestas e de adotar compromissos voluntários de redução de emissões, agendas essas que não contavam com apoio expresso do Itamaraty, visto como conservador em relação ao tema (CARVALHO, 2012, p. 157; FRANCHINI & VIOLA, 2019; SENADO, 2009, p. 94). Tal embate interministerial demonstra como o MRE passa de uma situação de conciliação intrainstitucional a uma na qual é necessária a construção de consenso interinstitucional, inclusive contra as posições tradicionais da própria instituição. Em 2007, na COP-13, em Bali, houve a primeira menção em texto final sobre Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação florestal (REDD), principal mecanismo da governança de florestas, que seria consolidado nas Conferências subsequentes e internalizado no país (UNFCCC, 2007), demonstrando a consolidação da posição do MMA.

Para além da coordenação interministerial no Executivo Federal, por meio da Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima, houve a criação do Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas e do Comitê Interministerial de Mudança Global do Clima. Esses dois ordenamentos também verticalizaram a participação de demais atores.

O Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas foi criado em 2000 com o objetivo de “conscientizar e mobilizar a sociedade para a discussão e tomada de posição sobre os problemas decorrentes da mudança do clima” (BRASIL, 2000). O Fórum era presidido pelo Presidente da República e composto por 12 ministérios e Casa Civil, por representantes da sociedade civil e teria como convidados os Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado, assim como os governadores de Estados e prefeitos de capitais. Além disso, o Fórum possuía câmaras temáticas com diferentes “setores econômicos, sociais e técnico-científicos do país” para a

implementação das medidas relativas à Convenção-Quadro, contando com o apoio de 11 órgãos e entidades da Administração Pública Federal. O Fórum foi integrado à Comissão Interministerial, sendo que cabia também ao MCT o apoio administrativo e financeiro ao Fórum. Ainda, foi prevista a criação de Fóruns Estaduais de Mudanças Climáticas: audiências públicas com o objetivo de conscientizar e mobilizar a sociedade sobre a temática de mudanças climáticas.

O Comitê Interministerial de Mudança Global do Clima (CIMGC) foi criado em 2007, durante reunião do Fórum, com a função de elaborar a Política e o Plano Nacional sobre Mudança do Clima (BRASIL, 2007b), fundamental para o posicionamento do Brasil no regime em 2009 e 2010, como será visto no próximo capítulo. Uma vez que a agenda interna passa a ser internacionalizada e a agenda internacional passa a ser internalizada, os interesses para a elaboração dessa política se mesclam, conferindo maior qualidade estratégica ao plano. Esse processo é exemplificado pela participação de 15 ministérios, inclusive o MRE, assim como da Casa Civil (coordenadora) e do Núcleo de Assuntos Estratégicos no Comitê. Coube ao MMA a coordenação do Grupo Executivo sobre Mudança do Clima, o qual contava também com a participação do Fórum supracitado. Para a elaboração do Plano, estava prevista a realização de consultas públicas “para manifestação dos movimentos sociais, das instituições científicas e de todos os demais agentes interessados no tema” (BRASIL, 2007b).

Da criação do Fórum e do Comitê depreendem-se três importantes considerações acerca do arranjo institucional em questão. A primeira diz respeito ao processo já discutido de horizontalização da política externa no Executivo Federal. A inclusão do MCT como principal coordenador do Fórum e do MMA como coordenador do Grupo Executivo do CIMGC conferiram aos ministérios maior legitimidade e competência para as discussões das mudanças climáticas. A elaboração e o envio periódico da Comunicação Nacional do país à UNFCCC, por exemplo, sendo um trabalho interministerial coordenado pelo MCT, demonstra os elementos práticos desse arranjo (MCTI, 2023). Além disso, a definição da Casa Civil como coordenadora do Comitê demonstra a relevância estratégica e política que o tópico passou a receber no governo Lula II (CARVALHO, 2012, p.156). Ou seja, a descentralização do Itamaraty — diluindo as fronteiras entre o internacional e o interno — foi intensificada pela ampliação de atores envolvidos.

A segunda diz respeito à horizontalização e verticalização das discussões ao Legislativo. Como visto, o Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas contava como convidados de seus encontros os Presidentes da Câmara dos Deputados e do Senado. De forma geral, seguindo o seu fundamento constitucional, cabe ao Legislativo pouca atuação em

temática de política externa. Como já comentado, a Constituição Federal centraliza as funções da política externa no Executivo Federal, cabendo competência marginal ao Legislativo. Segundo os Artigos 9, I e 84, VIII da Constituição Federal (BRASIL, 1988), a competência do Congresso Nacional fica limitada a referendos de tratados, convenções e atos internacionais celebrados pelo Presidente.

Segundo Souza (2010, p. 71), o ativismo do Legislativo em política externa não se dá através de suas competências legais, isto é, pela inserção de emendas ou rejeição de atos internacionais — ambos processos pouco comuns em tratados internacionais, visando-se a estabilidade das decisões externas do país (ALEXANDRE, 2006). Ele se dá, majoritariamente, no tempo de tramitação. Ou seja, quanto maior o período entre a assinatura e a ratificação, maior seria a discordância do Poder em relação à natureza do tratado. Independentemente do modo de atuação do Legislativo na política externa, ela é, legalmente, centralizada no processo final da política pública, e não em sua etapa de formulação. Ainda, o histórico insulamento da PEB, somados a essa característica legal, geram um cenário de mecanismos institucionais limitados e de assimetria de informações por parte do Legislativo (ALEXANDRE, 2006, p. 129).

Apesar do caráter reativo dessa participação, oferecendo pouca ou nenhuma resistência ou negociando posições (IPEA, 2010, p. 97), o ganho de relevância política dos temas internacionais desde a redemocratização geraram também uma aspiração por maior intervenção por parte do Legislativo (FARIA, 2012b). Esse crescente interesse foi exemplificado em inúmeras propostas de mudanças institucionais visando a ampliação da atuação do Poder na formulação da política externa, buscando principalmente a consulta ou a necessidade de autorização prévia de tratados internacionais (ALEXANDRE, 2006, p. 124-126). Houve também a criação de comissões visando a fiscalização dos atos do Poder Executivo, seguindo o Art. 49, X da Constituição Federal. A Comissão de Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável (CMADS) atuou com poder conclusivo em diversas ocasiões, a exemplo da PL 19/2007 sobre o estabelecimento de metas para redução de emissões de GEE (CCMC, 2008). Com relação à legislação interna, em 2005 houve a oficialização tanto da Frente Parlamentar Agropecuária (FPA) quanto da Frente Parlamentar Ambientalista. Ambos os agrupamentos são chaves para compreender as deliberações legislativas relacionadas à política ambiental no governo Lula II e Bolsonaro (ARAÚJO, 2021).

É nesse sentido que houve a especialização do Legislativo frente à ampliação da relevância das discussões climáticas nacional e internacionalmente. Em 2007 criou-se a Subcomissão Permanente de Acompanhamento do Regime Internacional sobre Mudanças

Climáticas no âmbito da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional e a Comissão Mista Especial sobre Mudanças Climáticas, apresentando oito projetos de lei sobre o tema. Essa comissão passou por um processo de institucionalização, tornando-se em 2008 a Comissão Mista Permanente sobre Mudanças Climáticas, composta por 11 deputados e 11 senadores e com o objetivo de “acompanhar, monitorar e fiscalizar” as políticas de mudanças climáticas, identificando-as como uma temática que exige “soluções coordenadas e de longo prazo” (CMMC, 2008, p. 11).

A principal atuação da Comissão foi a de promover audiências públicas nacionais e regionais visando a ampliação das discussões das mudanças climáticas no país. Entre abril de 2009 e outubro do mesmo ano, mais de 40 personalidades, principalmente membros de autarquias, organismos e institutos federais, assim como acadêmicos e representantes de ONGs, foram convidados para a discussão de 15 tópicos relativos às mudanças climáticas. O que se destaca é a intenção da Comissão de promover esses debates visando ampliar sua participação no posicionamento do país em foros multilaterais de mudanças climáticas — na ocasião, na COP-15, em Copenhague — e a ampliação do mecanismo de supervisão legislativa (SENADO, 2009, p. 7). Ou seja, uma vez que as negociações internacionais geravam efeitos distributivos maiores à economia, à sociedade e à política brasileira, ampliaram-se também as iniciativas de participação do Legislativo nessas negociações.

A terceira consideração relativa à criação do Fórum e do Comitê diz respeito à ampliação das discussões à sociedade civil. A criação do Fórum é um marco legal de incentivo à participação e democratização das discussões de mudanças climáticas. A permeabilidade a esse tipo de participação não se deu, portanto, apenas de forma interministerial ou com demais poderes, ou seja, via cooperação horizontal, mas também com a sociedade civil e grupos de interesse, via coordenação vertical. Em ambos os casos, a descentralização, por natureza, amplia a influência de diferentes grupos de interesse na agenda. O princípio da elaboração da Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), chave para o posicionamento do Brasil em 2009 e 2010, teve ampla participação do Secretário Executivo do Fórum, Luiz Pinguelli. Em 2007 o Secretário encontrou-se com o Presidente, os ministros do Meio Ambiente e da Ciência e Tecnologia, com o Diretor do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (Pnuma) e com demais participantes do Fórum, incluindo acadêmicos, empresas estatais e ONGs, com o objetivo de receber, compilar e enviar as contribuições para a elaboração da PNMC (COPPE, 2007).

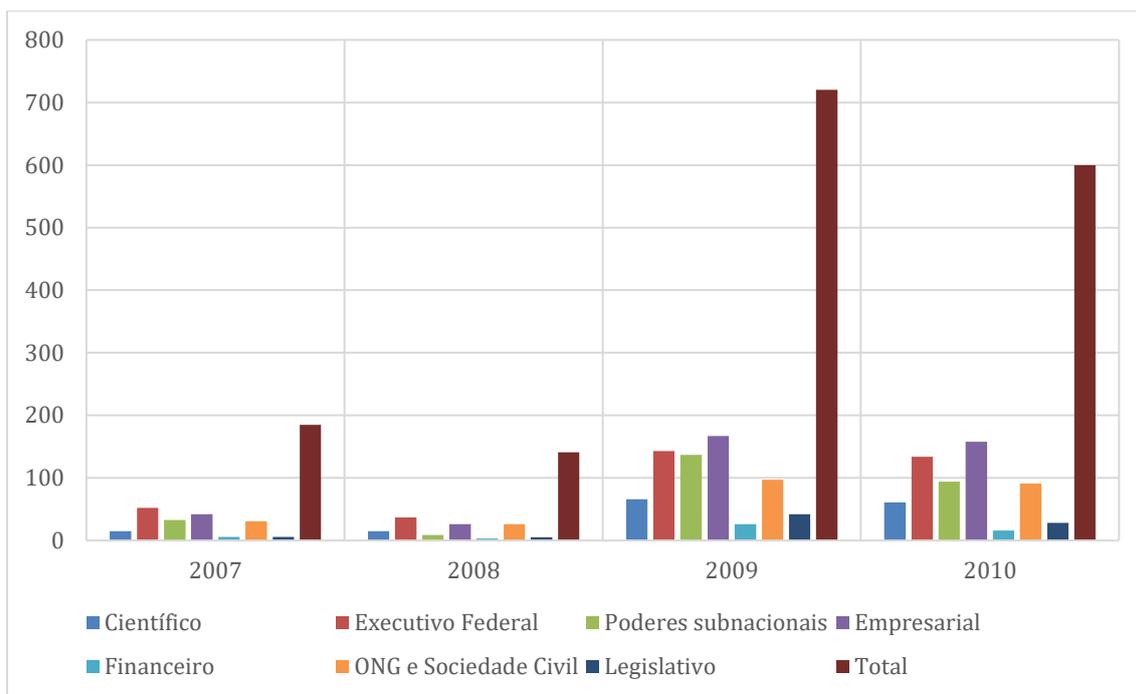
Posteriormente, a criação do supracitado Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima, com o objetivo de elaborar a PNMC, contou com participação do Fórum e com a

realização de consultas públicas visando a maior participação da sociedade civil. O Fórum atuava principalmente no que se convencionou chamar de “Diálogos Setoriais”: encontros periódicos com diversos setores da sociedade — industrial, elétrico, financeiro, agrário, madeireiro, florestal, civil e ONGs — visando a elaboração de um relatório sintetizado com as proposições desses atores (FBMC, 2007; BRASIL, 2008). Em novembro de 2009, a Secretaria Executiva do Fórum se encontrou com o Presidente Lula para apresentar as “contribuições à construção da posição brasileira” na COP 15, elaboradas por meio dos Diálogos Setoriais (COEP, 2009).

A partir desses dispositivos legais, os agentes privados — comunidade científica, ONGs e setores empresariais — passaram a dispor de prerrogativas legais para a construção do posicionamento do país. A Segunda Comunicação Nacional do país em 2010, formalizando o compromisso de redução de emissões do Brasil, por exemplo, contou com a participação de 1.200 especialistas e mais de 600 instituições, tanto do setor público quanto privado (CRUZ, 2021, p. 40).

Dessa ampliação da participação depreende-se outra discussão. Há uma vasta literatura sendo produzida sobre a capacidade de grupos de interesse internos afetarem as negociações no regime de mudanças climáticas (BETSILL & CORREL, 2001; BÖHMELT; KOUBI; BERNAUER, 2013). Houve, desde a primeira COP, em 1995, até a COP 16, em 2010, um aumento significativo da participação da sociedade civil nas delegações dos Estados (BÖHMELT, 2013a, p. 699). No Brasil, essa mudança foi observada de forma mais acentuada do que na maior parte dos países. Apesar da acentuada ampliação da delegação nacional em 2009 e 2010, houve uma diminuição proporcional da participação de agentes do Executivo Federal, sendo observada, por sua vez, uma maior participação de grupos de interesse internos (empresarial, científico, sociedade civil e ONGs) e do Poder Estadual (SCHROEDER; BOYKOFF; SPIERS, 2012).

**Figura 2: Composição da delegação nacional nas COP por setor (2007-2010)**



Fonte: elaborado pelo autor com base na lista de participantes da UNFCCC (2023)<sup>10</sup>.

A tabela demonstra a expressiva ampliação da delegação nacional em 2009 e 2010, especialmente por conta das expectativas sobre as duas Conferências e pela presença do Presidente Lula nos eventos — em linha com a diplomacia presidencial do período. Os grupos de interesse internos nas COPs (empresarial, científico, sociedade civil e ONGs e financeiro) compuseram cerca de 51% da delegação total no período analisado. O setor empresarial chegou a compor cerca de 25% da delegação total em 2010, mesma proporção ocupada pela comunidade científica, ONGs e sociedade civil no período. É importante destacar também a ampliação da participação do Legislativo na delegação. Em 2009, 42 senadores e deputados estiveram presentes na COP-15, número sete vezes superior ao observado em 2007 e duas vezes maior em termos proporcionais. Em suma, houve uma participação relativamente equilibrada de diversos setores e diferentes níveis políticos do país nas delegações oficiais do país. A inclusão de atores em delegações oficiais garante o acesso a áreas exclusivas e também permite o próprio acesso à Conferência, uma vez que o número de organizações observadoras pode ser limitado (AMARAL, 2019). Além disso,

Como será observado adiante, esses números se distinguem consideravelmente dos observados no governo Bolsonaro. Além disso, há autores que discutem a correlação entre o tamanho de delegação e a capacidade de negociação do Estado, especialmente em fóruns em

<sup>10</sup> É importante pontuar que há um grupo de participantes no qual não foi possível verificar sua “origem” setorial. Nas delegações do governo Lula, foram em média 20 “indefinidos” por COP, ou cerca de 7% da delegação total, que não constam no gráfico.

que há uma dinâmica multinegocial simultânea, como as COP. O maior tamanho da delegação gera a possibilidade de ampliar a representação e visibilidade do país (MARTINEZ *et al.*, 2019; SCHROEDER; BOYKOFF; SPIERS, 2012).

Segundo Böhmelt (2013a), a capacidade de impacto da sociedade civil participante das delegações no posicionamento do país é setorizada. Os grupos empresariais seriam os principais capazes de exercer influência causal — e reformista — nesse posicionamento. O impacto do setor empresarial durante o governo Lula II é reconhecido, principalmente, por meio de três coalizões: a Aliança de Empresas Brasileiras pelo Clima, a Coalizão de Empresas pelo Clima e a Carta Aberta ao Brasil sobre Mudanças Climáticas, todas advogando por compromissos internacionais e políticas internas sólidas e efetivas no combate às mudanças climáticas (VIOLA & FRANCHINI, 2013, p. 53). A Carta Aberta, por exemplo, foi assinada por 27 grandes empresas e defendia a consolidação do mecanismo REDD e soluções de mercado à contenção do desmatamento, além de advogar por uma “posição de liderança nas negociações” por parte do Estado brasileiro (ETHOS, 2009). A Moratória da Soja e da Carne também foram ferramentas de ajuste voluntário do mercado do agronegócio visando a valorização dos produtos brasileiros. Ou seja, o setor empresarial brasileiro estava engajado nas discussões multilaterais de mudanças climáticas e em seus efeitos.

As causas e efeitos da participação ampliada de grupos de interesse internos no posicionamento do Brasil nas COPs podem ser interpretadas à luz de duas principais proposições. A primeira diz respeito à democratização e institucionalização das discussões de mudanças climáticas no país. A ampliação das vias de comunicação entre sociedade e governo, sugere-se, catalisou a participação do primeiro. Essa proposição vai em linha com a correlação positiva identificada entre sociedades democráticas e a participação de grupos de interesse internos em negociações internacionais do clima (BÖHMELT, 2013b). Quanto aos efeitos dessa participação, Bättig e Bernauer (2009, p. 303) identificam a correlação positiva entre a democratização da participação desses grupos e um maior compromisso do país no regime. Ou seja, a horizontalização das discussões favoreceram a agenda central do governo de maior engajamento em fóruns climáticos internacionais.

A segunda proposição apoia-se no trabalho de Bernauer, Koubi e Böhmelt (2013). Segundo os autores, a inclusão de grupos de interesse internos nas delegações nacionais está relacionada à busca do Estado por legitimidade tanto doméstica quanto internacionalmente. Nesse sentido, a ampliação da delegação está inserida na lógica tanto de ganho de robustez e legitimidade do posicionamento do país ante demais Estados quanto de busca por legitimação doméstica, em um contexto de elevada relevância interna das questões ambientais,

transversalizando as discussões a respeito das externalidades e efeitos distributivos gerados via compromissos adotados internacionalmente. A ampliação das delegações brasileiras em 2009 e 2010, em um momento em que os “custos políticos de negar uma agenda ambiental” estavam ampliados, indicam um movimento de busca de legitimidade para um governo em possível processo de transição e desgastado por sua tendência desenvolvimentista (VIOLA & FRANCHINI, 2013, p. 73).

É fundamental trazer uma última perspectiva em relação à participação de grupos de interesse no posicionamento do país. Essa participação, disposta legalmente no Fórum e no Comitê, é ampliada, pressupõe-se, com o aumento da participação do Legislativo nos debates da política externa de mudanças climáticas. Isso se dá tanto por conta da formação de comissões, como a Comissão Mista Permanente sobre Mudanças Climáticas, promovendo debates públicos e ampliando a participação civil no processo de construção do posicionamento internacional do país, quanto via formação de Frentes Parlamentares temáticas, a exemplo da Frente Parlamentar da Agropecuária e da Frente Parlamentar Ambientalista, permitindo a ação coordenada, institucionalizada e dentro dos centros de poder, de grupos de interesse ou de pressão capazes de influenciar as políticas interna e externa do país (ARAÚJO, 2021; SIEBENEICHLER, 2021).

Por fim, cabe qualificar a atuação do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Ministério Público Federal (MPF), assim como do regime internacional de mudanças climáticas no período observado. Ao STF e ao MPF não compete interferências em matéria de formação e formulação de uma política pública. Cabe ao STF a garantia da Constituição, seja em termos de constitucionalidade das leis ou na defesa das garantias constitucionais (IPEA, 2010). Ao MPF cabe a “defesa dos direitos sociais e individuais indisponíveis, a defesa da ordem jurídica e a defesa do regime democrático” (MPF, 2023). Ou seja, ambas instituições servem como controles democráticos à administração pública. Sendo o meio ambiente equilibrado um direito constitucional, diversas foram os processos de Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) ou Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) no STF sobre o tema no período (STF, 2023). No entanto, nenhum deles integrou, diretamente, o ciclo da política externa brasileira no regime internacional de mudanças climáticas durante o governo Lula II. Tampouco existiriam ações ou recomendações mais diretas por parte do MPF.

Quanto à influência do regime internacional de mudanças climáticas, ela é mais estrutural e pouco dimensionável. O regime é um conjunto de normas, princípios, regras e procedimentos que direcionam as expectativas e o comportamento dos atores. O artigo 6º da Convenção, por exemplo, sublinha o papel da participação civil no combate às mudanças

climáticas; já o artigo 5º estipula o compromisso no fortalecimento das capacidades técnicas e institucionais do país (UN, 1992, p. 15-17). Esse conjunto de normas estabelecidas pela Convenção — promulgada pelo Brasil em 1998, devendo ser “cumprida tão inteiramente como nela se contém” (BRASIL, 1998) — estruturou e delimitou a atuação do país no tema. Nos dois anos após a promulgação da Convenção, por exemplo, criou-se a Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima e o Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas. Ou seja, as normas, uma vez internalizadas, possibilitam — somadas à intenção política — a alteração do arranjo institucional interno (as formas de relações entre os atores), afetando o posicionamento do país, como já discutido.

É importante sinalizar que a própria Convenção, no primeiro princípio do Artigo 3, e, posteriormente, o Protocolo de Quioto, estabeleceram uma norma de tratamento diferenciado que limitou as responsabilidades de países como o Brasil. Essa limitação decorre da divisão em países “Anexo 1” e “Não-Anexo 1” — a grosso modo, Norte e Sul Global, respectivamente —, via princípio das “responsabilidades comuns porém diferenciadas”. Essa clivagem condiciona as expectativas e comportamentos dos agentes: há uma menor probabilidade de cooperação e um maior registro de interações conflitivas entre diferentes eixos.

Além disso, essa divisão atribuiu a países não pertencentes ao “Anexo 1” apenas compromissos voluntários de reduções de emissões. Ou seja, não houve, até 2015, ano do Acordo de Paris, instrumentos legais internacionais para a redução das emissões de GEE no Brasil, diminuindo a exigência de reordenamento interno. No entanto, sendo o regime uma estrutura que prevê a socialização dos agentes, gerando incentivos materiais, normativos e ideacionais (CASTRO & KAMMERER, 2021, p. 36), é importante pontuar que esse grau de exigência foi variado, havendo uma crescente demanda por maior compromisso de países em desenvolvimento a partir de 2007.

Em 2007, durante a COP 13, lançou-se o Plano de Ação de Bali. Esse plano é reconhecido como um marco para a cooperação internacional no regime. Por meio dele, estipulou-se o já referido mecanismo REDD e, mais importante ainda, as Ações de Mitigação Nacionalmente Adequadas (NAMA) para países em desenvolvimento. Sendo um plano aprovado em consenso, inaugurou-se no regime uma situação de maiores expectativas e incentivos normativos e ideacionais para a ampliação dos compromissos climáticos dos países em desenvolvimento (Não-Anexo 1) (FRANCHINI, 2016, p. 46; HENRIQUE, 2010, p. 70; UNFCCC, 2007).

Essa catalisação por parte do regime aconteceu concomitantemente ao processo interno de especialização e internacionalização do governo e demais ministérios, mais horizontalizados

com a sociedade, e do Legislativo sobre questões de mudanças climáticas, como já discutido. Sugere-se, portanto, que a conjunção do ganho interno de relevância política do assunto com condições favoráveis no regime, criando incentivos inéditos aos países em desenvolvimento — processo este inter-relacionado —, geraram um movimento de ampliação das capacidades institucionais no país e a maior atuação tanto interministerial como dos demais poderes e da sociedade civil. O maior exemplo desse processo são os compromissos voluntários adotados pelo Brasil em 2009, primeiro país não membro da OCDE a gerar um instrumento legal de redução de emissões (GODWARD, 2019). Esses compromissos se deram em um contexto de incentivo normativo do regime e foi concretizado devido às pressões do MMA e à transversalização dos debates (LESSELS, 2013, p. 72).

É importante pontuar que houve uma ativa atuação dos governos subnacionais na agenda. Em 2009, por exemplo, os governos dos estados amazônicos, por meio do Fórum Amazônia, sustentaram a inclusão do REDD + no MDL por parte do Brasil (GODWARD, 2019). No entanto, por se tratar de um diferente nível de atuação política, esse vetor não foi adicionado ao arranjo.

Os anos que se seguiram ao governo Lula II foram de estagnação da agenda ambiental devido à indefinição, em nível global, de um acordo abrangente a todos os Estados, logrado apenas em 2015, no Acordo de Paris. À essa estagnação somou-se a crise política e econômica interna iniciada em 2014 e o menor interesse pelo tema tanto da presidente Dilma quanto de seu sucessor, Michel Temer. Apesar disso, houve uma manutenção dos dispositivos legais criados no início do século, como os supracitados Fórum, Comitê e Comissões. Destaca-se, em relação ao Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas, uma falta de participação civil que se seguiu ao *impeachment* da presidente Dilma (GRUPO..., 2016).

### **3.2 GOVERNO BOLSONARO (2019-2022)**

A mudança brusca de agenda da PEB no governo Bolsonaro refletiu no arranjo institucional para o tema em questão. Houve, como comentado no **Capítulo 1**, um processo de “desinsulamento” do Itamaraty, mas, ao contrário do observado no governo Lula II, esse processo foi acompanhado por uma desinstitucionalização e centralização no Executivo. Houve uma desconstrução generalizada dos colegiados e dos ministérios no período. Essa desconstrução contornou e foi conflitiva com os demais Poderes e sociedade civil, tendo o Executivo atuado a partir de um “infralegalismo autoritário” para a execução da agenda (VIEIRA; GLEZER; BARBOSA, 2022). Os chamados “Revogaços” de 2019 e 2020 eliminaram todos os colegiados da administração pública federal (BRASIL, 2019a; BRASIL,

2020a), afetando de forma generalizada a transversalização da governança do clima no país, especialmente em relação à participação da sociedade civil (TALANOVA, 2020, p. 21-24). Houve uma atenuação dessa posição a partir de 2021, com o afastamento do Ministro do MRE e do MMA, Ernesto Araújo e Ricardo Salles. Os dois ex-ministros simbolizavam a doutrina e ideologia dominante do governo Bolsonaro, que será mais bem elaborada adiante. Assim como observado em relação à agenda, essa mudança ministerial foi acompanhada por uma reformulação institucional, principalmente do MRE e do MMA. No entanto, permaneceu nos últimos dois anos do governo a desconstrução e desinstitucionalização dos mecanismos de governança climática no país. Para melhor compreender este processo, se observará, do mesmo modo, cada vetor do arranjo institucional.

Quanto à horizontalização do Poder Executivo na agenda, permaneceu forte a atuação do MMA, sendo atenuada consideravelmente a atuação do MCTI e, em menor medida, do MRE nos primeiros anos do governo. Cabe analisar as competências internacionais e a estrutura regimental dos ministérios no período. Ainda não há literatura disponível acerca da internacionalização dos ministérios de Bolsonaro, em especial do MMA e do MCTI, tais quais os trabalhos de França e Badin (2015) e Faria (2012) utilizados no capítulo anterior.

A estrutura regimental do Ministério do Meio Ambiente, decretada em 2019, foi atualizada em 2020, com algumas importantes alterações, que serão discutidas mais adiante. Em ambos os anos havia mais de 20 incisos dispondo sobre competências internacionais dos órgãos de assistência direta e imediata do ministério. Foi incluída na área de competência do ministério: “estratégias e instrumentos internacionais de promoção das políticas ambientais” (BRASIL, 2019b). Ampliava-se, portanto, a natureza internacional do MMA, indo em linha com o ganho de relevância do ministério nas negociações internacionais sobre clima. Cerca de 80% de seus órgãos estavam vinculados a temas internacionais, seguindo a proporção do governo Lula II. No entanto, apesar da manutenção e até mesmo ampliação das competências internacionais do ministério, houve uma mudança na especialização do MMA na temática.

Em 2019, a Secretaria de Mudanças Climáticas e Florestas e, conseqüentemente, o Departamento de Florestas e de Combate ao Desmatamento foram extintos. A mudança estrutural foi seguida de um apagamento da temática de mudanças climáticas nas competências do MMA. Há apenas uma menção, na estrutura regimental de 2019, relacionada às mudanças climáticas, comparada a 12 em 2017 e a sete em 2007. Tampouco houve menção sobre o desmatamento no país, comparada a mais de 10 em 2017 e mais de cinco em 2007, ou então sobre a atuação do ministério na Convenção-Quadro e demais fóruns multilaterais do meio ambiente. Além disso, diversos órgãos do MMA foram transferidos para outros ministérios

(ASCEMA, 2020). Essa mudança foi mais do que uma mudança de terminologia e realocação de departamentos e secretarias. Ela foi, antes, um indicativo, assumido pelo Ministro Ricardo Salles e demais componentes do governo, da falta de incentivos — técnicos, políticos e econômicos — ao tema e uma evidência do elemento discursivo e da posição de relevância que as questões possuíam na agenda do governo.

A nova estrutura de 2020 não alterou o nível de internacionalização do ministério, mas reverteu em grande parte as competências das secretarias e departamentos que haviam sido extintas. Isto é, houve a inclusão da questão das mudanças climáticas, do desmatamento e da participação em fóruns multilaterais, assim como o ressurgimento da Secretaria de Clima, atuando como ponto focal do Ministério na UNFCCC (BRASIL, 2020b). A pressão da sociedade civil, de ex-ministros e de servidores do meio ambiente (ASCEMA) parece ter sido um importante motivo para essa reversão. Como será visto adiante, essa maior permeabilidade do ministério a partir de 2020 foi acompanhada por uma atenuação da implementação da política externa para mudanças climáticas do país.

Quanto ao Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, as competências internacionais permaneceram também estáveis, passando a ser apenas concentradas em alguns órgãos, a exemplo da elevação de competência internacional da Assessoria Especial de Assuntos Internacionais. A Coordenação-Geral de Ciência do Clima e Sustentabilidade, renomeada, permaneceu responsável pela elaboração das Comunicações Nacionais e como ponto focal do MDL no país. No entanto, o ministério perdeu relevância relativa no processo de negociação nas COPs: a atuação marginal do MMA, no início do século, foi revertida à uma de preponderância.

Quanto ao Itamaraty, houve a manutenção de departamentos específicos para lidar com a temática, mas eles perderam força relativa nos primeiros anos do governo. O Departamento de Meio Ambiente e o Departamento de Nações Unidas estavam submetidos à Secretaria de Assuntos de Soberania Nacional e Cidadania. Apenas em 2022, com a reforma estrutural de Carlos França, a temática passou à Secretaria de Assuntos Multilaterais Políticos (SAMP), contando com o Departamento de Desenvolvimento Sustentável (DDES) e sua Divisão do Clima (DCLIMA). Essa mudança indica a postura de ajustamento interno do governo a partir da mudança ministerial, com atenuação do radicalismo de Ernesto Araújo. Foi o Diretor de Meio Ambiente, Leonardo Cleaver de Athayde, que chefiou as negociações em 2019, e o secretário de Assuntos de Soberania Nacional e Cidadania e de Assuntos Multilaterais Políticos, Paulino Franco de Carvalho Neto, em 2021 e 2022, respectivamente. Em nenhuma

das três COPs<sup>11</sup> que ocorreram durante o governo Bolsonaro o Ministro das Relações Exteriores esteve presente. Para efeito de comparação, Celso Amorim não participou apenas da COP-14 (2008) em Poznan. Uma explicação para esse distanciamento foi o “aparelhamento” da instituição por parte da presidência, diminuindo a importância interna dada às discussões sobre mudanças climáticas em foros multilaterais.

Houve uma fragilização do Itamaraty durante a gestão de Araújo, diminuindo suas históricas e elevadas capacidades de formulação de políticas. Esse enfraquecimento visava justamente “desinsular” a instituição para garantir a consecução das diretrizes da PEB do governo, contrárias à doutrina tradicional do Itamaraty (PINHEIRO & SANTOS, 2022). No entanto, Pinheiro e Santos (2022) pontuam que é justamente a capacidade institucional e política do MRE que permitia a realização da política externa brasileira de determinado governo. Ou seja, emerge uma contradição: o governo Bolsonaro erodiu a própria base em que se sustentava sua capacidade de execução da agenda — gerando também maiores antagonismos na instituição —, tornando o resultado contraditório em relação ao inicialmente almejado. Esse resultado segue a lógica do arranjo institucional para o período como um todo e auxilia para a compreensão dos resultados propostos no trabalho. A troca ministerial em 2021, por pressões internas e externas (BENITES, 2021), gerou justamente a reestruturação organizacional e doutrinária do MRE por Carlos França. Como será visto, essa reestruturação alterou consideravelmente o posicionamento do Brasil no regime de mudanças climáticas, afetando o resultado final de consecução dos objetivos de política externa do governo Bolsonaro.

O afastamento do MRE também foi acompanhado por um movimento, que remonta ao início da segunda década, de ganho de preponderância do MMA nas delegações brasileiras. Nas três COPs durante o governo, por exemplo, foram os ministros do Meio Ambiente que chefiaram a delegação brasileira. Coube aos membros do Itamaraty, dada sua competência legal, o papel de negociadores-chefes da delegação.

Além disso, houve outro movimento de centralização da governança do clima do país no Ministério do Meio Ambiente. Apesar dos três principais colegiados citados no período do governo Lula II (o Comitê e a Comissão Interministeriais sobre Mudanças Climáticas e o Fórum sobre Mudança do Clima) não terem sido extintos no “Revogação” de 2019 — por conta da ADI 6121 do STF<sup>12</sup> —, houve uma reformulação institucional importante. O Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM) passou a ser centralizado no MMA —

---

<sup>11</sup> Não houve COP em 2020 devido às restrições da pandemia de Covid-19.

<sup>12</sup> Mesmo com a ação do STF, 6 dos 15 colegiados de governança do meio ambiental foram revogados (BEZERRA *et al.*, 2022).

ministério que conferiu baixa prioridade às questões climáticas — e ganhou preponderância decisória sobre a Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima (TALANOIA, 2020). A Comissão foi, por fim, revogada em 2020. Ainda, o Fórum e demais instâncias colegiadas foram também excluídos da estrutura de governança do CIM, limitando a articulação da sociedade civil com o tema. O Comitê, em maior nível hierárquico, passou a ser o colegiado responsável por definir “as diretrizes para a ação do Governo brasileiro nas políticas relacionadas à mudança do clima [...] na UNFCCC” e a servir como instância máxima de coordenação da PNMC (BRASIL, 2021).

No entanto, a própria Comissão, revogada, possuía papel mais ativo, efetivo, relevante e transparente que o Comitê na governança do clima no país (TALANOIA, 2020, p. 30). Ou seja, a extinção de boa parte dos colegiados e suas subsequentes reformulações e regulamentações geraram efeitos contraditórios na governança do clima, centralizando o processo de formulação de política no Poder Executivo (principalmente na Presidência e Ministério do Meio Ambiente), diminuindo o diálogo interministerial, a participação da sociedade civil, a transparência e a efetividade e relevância desses órgãos para a construção do posicionamento do país. Ou seja, os mecanismos legais de horizontalização foram desarticulados.

Do breve panorama da estrutura regimental e horizontalização dos ministérios depreende-se algo importante. De 2007 a 2022, houve um ganho de competência do regime internacional de mudanças climáticas, com qualificação, consolidação e ampliação de mecanismos visando a atenuação e contenção dos processos desencadeadores das mudanças climáticas, a exemplo do Acordo de Paris e sua abrangência e do mecanismo REDD. Internamente, durante o governo Bolsonaro, contudo, essa ampliação de relevância não se manifestou em novos departamentos técnicos para qualificar a posição dos ministérios. Houve, inclusive, um esvaziamento e desconstrução do MMA e do MCI, por meio da desestruturação e enfraquecimento das instituições responsáveis pela agenda de mudanças climáticas internamente, especialmente o MMA e suas autarquias (ASCEMA, 2020). O próprio ministro Ricardo Salles, político ruralista e condenado em primeira instância à improbidade administrativa por fraude ambiental, realizou uma política de desregulamentação, centralização e desgovernança<sup>13</sup> — contra a natureza e as competências do ministério (OBSERVATÓRIO..., 2021) — a exemplo da suspensão do Fundo Clima e do corte de 93% da verba para pesquisas sobre mudanças climáticas (PRAZERES, 2021). Houve também, por exemplo, a demissão do

---

<sup>13</sup> Para mais detalhes acerca dessa política, ver: ASCEMA (2020), Observatório do Clima (2021) e MPF (2020).

presidente do INPE, órgão autônomo do MCTI, por parte de Bolsonaro, devido a desavenças na divulgação dos dados de desmatamento em 2019.

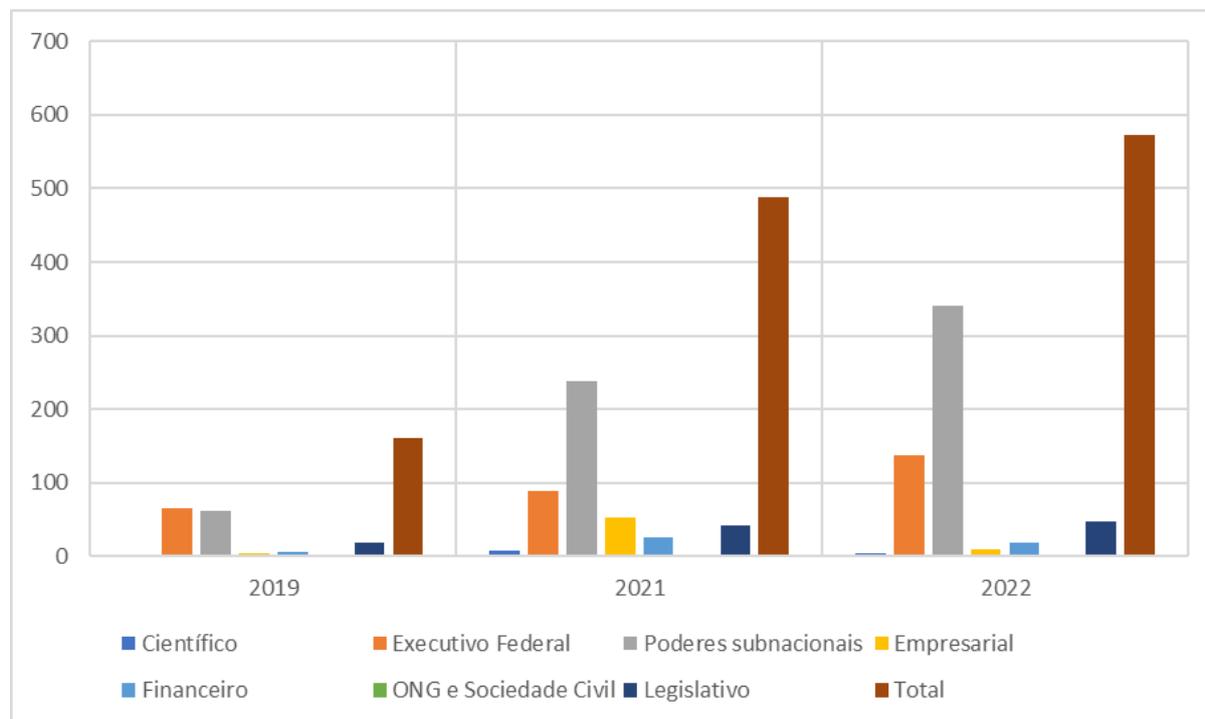
À agenda de desconstrução da atuação dos ministérios soma-se uma de centralização decisória no Executivo em relação à sociedade civil. O processo de centralização decisória no Executivo diz respeito à limitação das vias de comunicação do Governo com a sociedade civil. O principal mecanismo de permeabilidade entre governo e sociedade, como analisado anteriormente, era o Fórum Brasileiro de Mudança do Clima (FBMC). Houve a intenção, por parte de Bolsonaro, de extinguir o Fórum (AMARAL, 2019). Apesar de não ter sido o caso, o colegiado perdeu pertinência legal e prática com as reformulações de 2019 e 2020, tornando-se pouco ativo e relevante à construção do posicionamento do país (TANALOA, 2020). Houve também uma redução de 77% na quantidade de integrantes do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), com limitações à participação das autarquias federais do MMA, diminuição das cadeiras da sociedade civil e aumento de rotatividade, diminuindo sua eficiência (TAJRA, 2019). Com essa alteração, o Executivo Federal ampliou sua participação proporcional no Conselho.

Além desses casos, é possível citar a censura à comunicação do IBAMA e ICMBio com a imprensa e sociedade civil. Houve a exoneração dos chefes de Assessoria de Comunicação das duas autarquias e a centralização da divulgação de dados no próprio setor de Comunicação do MMA, comandado por Pallenberg Pinto, capitão da reserva (BRAGANÇA, 2019). O MMA também suspendeu por 90 dias, em 2019, todos os contratos e parcerias com ONGs. No mesmo sentido, o governo planejou restringir a atuação de ONGs na Amazônia apenas às que atendessem aos “interesses nacionais”. Essas ações geraram uma série de mobilizações da sociedade civil contrárias às medidas do governo (PACTO..., 2020; ASCEMA, 2020).

Em suma, em relação à sociedade civil e horizontalização ministerial, o novo arranjo do governo Bolsonaro se traduziu em uma atuação centralizada no Executivo — e em especial no MMA — no regime. Na primeira COP do governo, em 2019, havia duas estandes separadas do país: uma da sociedade civil e outra do governo federal. Em um ato que simboliza essa divisão, quatro agentes da Abin foram enviados para monitorar a participação da sociedade civil e ONGs na COP-25 (FRAZÃO, 2020). Já na COP-26 (2021), em Glasgow, a divisão se manteve, fazendo com que o coordenador do FBMC, alegando que as vias de comunicação entre a sociedade civil e o governo já não existiam, pedisse demissão do cargo em plena Conferência (CORREIO..., 2021). O cargo permaneceu vago por quatro meses. Na COP-27, de 2022, essa divisão se manteve, sendo incluída ainda uma terceira estande dos governadores amazônicos.

A delegação do país, por orientação do MRE, deixou de contar com ONGs, comunidade científica, sociedade civil e representantes empresariais (ANDRADE, 2019).

**Figura 3: Composição da delegação nacional nas COP por setor (2019-2022)**



Fonte: elaborado pelo autor com base na lista de participantes da UNFCCC (2023)<sup>14</sup>.

Dessa forma, a composição passou a ser, em 2019, predominada pelo Executivo e equilibrada pelos poderes subnacionais. Como visto, houve um baixíssimo contingente empenhado em 2019. Essa atuação limitada vai contra as preferências altas da política externa para mudanças climáticas do governo Bolsonaro, que visava reformular a agenda climática global. Em 2021 e 2022, no entanto, observou-se uma ampliação considerável do Poder Executivo nas delegações do país, indicando o impacto que a alteração ministerial causou na atenção dada ao tema. Inclusive, em 2021, a delegação do Brasil foi a maior da COP, mesmo sem contar com a sociedade civil (AMARAL, 2019).

Também destaca-se, principalmente ao se comparar com as delegações do governo Lula II, a ausência de pluralidade nessas delegações. Por mais que os grupos empresariais estivessem enquadrados na diretriz de limitação das delegações de 2019, houve em 2021 uma exceção, com cerca de 50 representantes do setor. As ONGs, comunidade científica e sociedade civil, por outro lado, não somaram, juntas, 10 representantes em nenhuma das COPs. Houve uma clara limitação da atuação desses grupos. Contudo, a estrutura e “normatividade” do regime

<sup>14</sup> Assim como no governo Lula II, houve um grupo de participantes no qual não foi possível verificar sua “origem” setorial. Nas delegações do governo Bolsonaro, foram em média 10 “indefinidos” por COP, ou cerca de 3% da delegação total, que não constam no gráfico.

permitiram que a sociedade civil se organizasse de forma autônoma — via estande Brazil Climate Action Hub — e pudesse apresentar suas proposições à agenda nacional e global, apesar de não oficiais. Do mesmo modo, os governos subnacionais também passaram a atuar fortemente na agenda, por meio principalmente da estande própria do Consórcio Interestadual Amazônia Legal. No entanto, esse padrão de “desgovernança” gerou abalos na imagem internacional do país.

Os esforços do governo Bolsonaro indicam uma situação contrária à otimização da governança do clima nacionalmente. Isso porque houve, como mencionado, um processo de centralização institucional no MMA e na Presidência — e fragilização do MRE — por meio de novas regulamentações. Esse processo, contudo, foi seguido por uma política de desconstrução do MMA e falta de atuação e presença no regime por parte dos próprios agentes com competências centralizadas. É razoável propor, portanto, que optou-se pelo unilateralismo e pela falta de permeabilidade da sociedade civil, governos subnacionais e comunidade científica na formulação da política sobre mudanças climáticas. Ou seja, houve uma desconstrução generalizada das capacidades institucionais e políticas anteriores.

No entanto, é importante analisar a influência, não disposta no arranjo, de grupos de interesse no governo. O primeiro deles é o setor minerador. Tanto o Ministro das Minas e Energia, Bento Albuquerque, quanto Bolsonaro, defenderam a liberação da mineração em Terras Indígenas (TI) e Unidades de Conservação (UC) (ASCEMA, 2020). A defesa do garimpo e a falta de rigidez legal (UOL, 2022) teve resultados práticos: houve, no governo Bolsonaro, um aumento de 20% do garimpo, sendo que em Terras Indígenas esse aumento foi de 50%, comparado ao de 7% e 5%, respectivamente, no governo Lula II (MAPBIOMAS, 2021). Esse impulsionamento gerou também crises humanitárias, como a da Terra Indígena Yanomami, e intervenções diretas no IBAMA, com a demissão do coordenador-geral de Fiscalização, Renê Luiz de Oliveira, e do coordenador de Operações, Hugo Loss, após ação contra o garimpo ilegal em TIs no Pará (OBSERVATÓRIO, 2021).

Há uma relação íntima entre o garimpo na Amazônia (onde concentra-se cerca de 90% do garimpo no país) e o aumento do desmatamento (CHAVES *et al.*, 2021; SIQUEIRA-GAY & SANCHEZ, 2022; SONTER *et al.*, 2017). À essa relação soma-se a correlação entre a criação e manutenção de Terras Indígenas e UCs e a diminuição do desmatamento, sendo essas medidas reconhecidas internacionalmente como fundamentais para o cumprimento dos objetivos climáticos globais e também nacionais, dada a centralidade do desmatamento na Amazônia nas emissões de Gases de Efeito Estufa (GEE) do Brasil e na perda de biodiversidade (NOBRE *et al.*, 2016; SEEG, 2023; SZE *et al.*, 2022). Ou seja, os compromissos adotados pelo

Brasil no regime, via NDCs, vão em contraste com os interesses de boa parte do setor minerador, setor esse que possuía representação máxima dentro do Ministério de Minas e Energia. A permeabilidade dessa agenda no governo afetou negativamente o posicionamento do Brasil no regime, uma vez que as consequências de uma política de incentivo e de baixa rigidez legal vão em sentido contrário a um maior compromisso climático do país, especialmente no que tange ao desmatamento e às emissões.

Outros dois grupos com grande poder de influência no governo foram o setor do agronegócio e o madeireiro. O ministro do MMA, Ricardo Salles, por exemplo, foi ex-diretor jurídico da Sociedade Rural Brasileira (SRB). Cogitou-se extinguir o próprio MMA e juntá-lo ao da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), num sinal de subordinação das questões ambientais às agropecuárias. Diversas foram as críticas do Ministro e do Presidente ao excesso de atuação das autarquias do MMA (ASCEMA, 2020). No entanto, há uma tendência de atuação propositiva do setor agrário, a exemplo do anual posicionamento da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil, constantemente defendendo a transição à economia de baixa emissão de carbono, mecanismos de financiamento externo e o mercado de carbono (CNA, 2022). Além disso, a própria Ministra da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, Tereza Cristina, articulou a atenuação das posições radicais do governo em diversos momentos. Essas iniciativas, somadas à proposição de Böhmelt (2013a), na qual grupos empresariais tendem a influenciar positivamente o posicionamento do país, sugerem que esse tipo de permeabilidade limitou em certa medida a agenda de desconstrução de Bolsonaro.

Já os setores pecuário e madeireiro, por andarem juntos no processo de grilagem e de desmatamento, principalmente na Amazônia (LIMA; BRAGANÇA; ASSUNÇÃO, 2021), foram beneficiados com a diminuição da aplicação de multas ambientais, do orçamento do MMA e desconstrução do ministério. O afastamento do então Ministro Salles e do presidente do IBAMA, em 2021, se deu devido ao favorecimento ilegal a madeiras, em claro descompasso com seus cargos e funções (STF, 2021). Tendo as políticas internas efeitos externos, principalmente no regime, aumentava-se, com essas ações, a distância entre o que se advogava, via posicionamento do país no regime nos dois últimos anos do governo, e as políticas internas de flexibilização ambiental e desestruturação institucional, ampliando o “mito climático” do país (VIOLA & FRANCHINI, 2019), como será melhor explorado no capítulo seguinte.

É importante notar que ao mesmo tempo em que há uma limitação da participação civil (ONGs, comunidade científica, etc.) — e de sua institucionalização — na agenda, há uma permeabilidade informal desses outros setores, expandindo sua capacidade de influência. No

entanto, o tipo de influência foi diverso, variando desde o alinhamento com a agenda e negação das mudanças climáticas à consideração da importância da temática e busca por um posicionamento mais moderado do país, como no caso da CNA e do MAPA. Ou seja, houve uma efetiva desconstrução da governança ambiental nacional, em especial em relação à atuação da sociedade civil. No entanto, o próprio caráter de preferências intensas do governo fez com que limites e demandas à implementação da agenda fossem postos não apenas pela sociedade civil em geral, mas também pela própria base política do governo (SARAIVA & SILVA, 2019).

Resta analisar a participação das outras três variáveis do arranjo: os Poderes Legislativo e Judiciário (mais MP) e o regime internacional de mudanças climáticas. Quanto ao Poder Legislativo, a Comissão Mista Permanente sobre Mudanças Climáticas (CMMC) exerceu atividades apenas no ano de 2019, realizando nove audiências públicas, principalmente com membros de ONGs e da comunidade científica, visando a ampliação do processo de “vigilância parlamentar” sobre o assunto e a qualificação dos seis parlamentares que participariam da COP-25 em Madri (CMMC, 2019). Devido à pandemia, as atividades da Comissão foram suspensas, sendo sua atuação em parte preenchida pela Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN). Em 2021, por exemplo, essa Comissão realizou uma audiência pública para discussão de projetos e propostas do Brasil para a COP-26, em Glasgow (CREDN, 2021). Do mesmo modo, a Comissão de Relações Exteriores do Senado também realizou uma série de audiências públicas relativas à temática.

No entanto, além da diminuição das atividades da CMMC e transferência de competência à CRE, a Comissão especializada teve em 2019 uma composição concentrada em representantes do agronegócio e regrediu nas discussões temáticas. A escolha do presidente da Comissão, Zequinha Marinho, um negacionista climático, teve interferência direta do governo (SHALDERS, 2019). Todos os presidentes das comissões, assim como boa parte de seus membros, tanto no Senado quanto na Câmara, durante o governo, eram membros da Frente Parlamentar da Agropecuária (FPA).

Apesar desse alinhamento político nas Comissões, o governo Bolsonaro foi marcado por uma menor taxa de dominância no Legislativo (GALF, 2022). Diversas iniciativas do Executivo buscando flexibilizar as leis de proteção ambiental nacional foram barradas, tanto por pressões da Frente Parlamentar Ambientalista quanto da sociedade civil. Outras iniciativas mais drásticas também receberam resistência da própria FPA, com receios em relação às consequências econômicas dessas medidas, em especial a quebra da imagem internacional dos produtos brasileiros (ARAÚJO, 2021).

Somado a isso, houve a falta de intenção na formação de consensos por parte do governo. Com isso, o processo de desconstrução institucional feita no período contornou consideravelmente o Legislativo — que respondeu com maior resistência ao Executivo. Esse afastamento e desvio em relação ao Legislativo se deu por meio principalmente de decretos e ações administrativas e orçamentárias — o chamado “infralegalismo autoritário” —, indicando a histórica autonomia do Executivo na formulação da agenda (GROHMANN, 2001; VIEIRA; GLEZER; BARBOSA, 2022). No entanto, a capacidade de consecução dessa agenda foi limitada justamente por seu caráter unilateral, recebendo limitações por parte tanto do Poder Legislativo, quanto da sociedade civil e até mesmo da base de apoio do governo.

Quanto ao Poder Judiciário e Ministério Público, houve uma crescente judicialização da temática de mudanças climáticas. Dentro da estrutura dos três poderes, o Judiciário se apresentou como o principal agente interveniente nas políticas do governo. Tanto o Judiciário quanto o MP atuaram segundo seus três principais tipos de controle: a preservação da ordem constitucional; o controle sobre políticas elaboradas e implementadas; e o controle sobre a conduta dos agentes públicos (ARANTES *et al.*, 2010, p. 137).

No primeiro ano de governo, o STF, por meio da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) 6121, suspendeu o “Revogaço” de extinção dos colegiados, permitindo a manutenção de colegiados importantes para as discussões climáticas, tais como o CIMGC, o CIM e o FBMC, já citados anteriormente. No mesmo sentido, a ADPF 651 de 2022 do STF também reverteu decretos que diminuíram a participação civil em colegiados (STF, 2022). Em 2020, pouco depois da nomeação de um ruralista, Juliano Baiocchi Villa-Verde de Carvalho, à chefia da Quarta Câmara do MPF, que trata de temas ambientais (OBSERVATÓRIO, 2021), o MPF entrou com uma ação de improbidade administrativa com pedido de afastamento do cargo à Ricardo Salles, por “desestruturação dolosa das estruturas de proteção ao meio ambiente”, havendo desestruturação normativa, dos órgãos de transparência e participação, orçamentária e fiscalizatória (MPF, 2020).

Em maio de 2021, a Petição (PET) 8975 do Ministro Alexandre de Moraes, chamada de operação Akunduba, levou ao afastamento de nove agentes de setores-chave do MMA e do IBAMA, incluindo o presidente da autarquia, e quebra de sigilo bancário do Ministro Ricardo Salles. A repercussão e consequências da ação levaram ao afastamento de Salles do cargo (MENEGASSI, 2021). Como será visto, o afastamento de Salles foi um indicativo da ampliação dos compromissos externos do país sobre mudanças climáticas, gerando uma quebra na agenda de política externa inicial de desconstrução da temática internacionalmente.

Por fim, a decisão do STF na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental

(ADPF) 708 de 2022 — que teve início em 2020 — , primeira ação climática da história da instituição, proibiu o contingenciamento de recursos e determinou a não omissão da União na execução do Fundo Clima, garantindo *status* supralegal aos acordos internacionais ambientais — como a Convenção-Quadro e o Acordo de Paris — sendo seu cumprimento obrigatório, à despeito das mudanças políticas no Executivo (STF, 2022). Ou seja, ficou determinado que a atuação do Brasil no regime e o cumprimento de seus mecanismos legais é obrigatório. Essa decisão é o epítome da limitação da agenda de política externa de Bolsonaro no regime de mudanças climáticas.

Como observado, os órgãos judiciais atuaram segundo seus três tipos de controles. No último caso, o STF atuou visando a preservação da ordem constitucional, segundo o art. 225 da Constituição (BRASIL, 1988). Dessa maneira, gerou limites claros à atuação do Executivo na questão ambiental e, por consequência direta, no regime de mudanças climáticas. A agenda de desconstrução de Bolsonaro, por mais que tenha ganhado maior ímpeto nos primeiros dois anos de governo, foi sucessivamente sendo barrada também pelo Poder Judiciário.

Quanto ao regime internacional de mudanças climáticas, sendo a multidimensionalidade e a participação da sociedade civil características fundamentais da construção de governança no regime, sua negação pode gerar constrangimentos normativos e dos próprios agentes, mesmo que o regime seja mais de natureza preventiva e propositiva, e menos punitiva e de responsabilização (MERCIER, 2018, p. 104). Ou seja, uma vez que as normativas de multidimensionalidade e de maior participação civil foram quebradas pelo governo Bolsonaro, menor seriam suas capacidades de atuação no próprio regime. Essa situação vai em linha com um aumento na percepção negativa internacional sobre questões ambientais e de sustentabilidade no país, especialmente devido à questão do desmatamento e mineração ilegais (RADAR+55, 2023), afetando negativamente a legitimidade do país. No governo Bolsonaro, as pressões internacionais também auxiliaram a gerar incentivos contrários e contrapesos à agenda inicialmente proposta (HOCHSTETLER, 2021), inclusive dando suporte a atores domésticos, via articulação internacional ou via reiteração dos compromissos internacionais do país, a exemplo da carta da ONU endereçada à Presidência denunciando o não cumprimento da Declaração das Nações Unidas sobre os Direitos dos Povos Indígenas (CHADE, 2022).

De forma mais direta, o principal mecanismo do regime vigente no governo Bolsonaro era o Acordo de Paris, internalizado em 2017. Por mais que seja baseado em compromissos nacionais e voluntários de redução de emissões (NDCs), o acordo, por ser global em escopo, possui também um efeito contagiante (MERCIER, 2018, p. 118). O comprometimento ao

acordo é peça fundamental na capacidade de governança do país no regime. No entanto, a própria natureza flexível do acordo (*soft law*) permitiu ao país adotar metas pouco ambiciosas em 2020 e 2022 — em relação à 2015 — sem sofrer constrangimentos legais, mas perceptivos e narrativos. Como visto, apesar da intenção de retirar-se do Acordo de Paris, o governo permaneceu e inclusive atualizou suas metas segundo disposto pelo regime. Ou seja, os custos de diminuição de compromissos e de desgovernança no regime foram maiores do que os de adaptação. À esses custos sublinham-se o papel dos constrangimentos supracitados feitos por diversos setores políticos e sociais visando contrabalancear a atuação do governo.

Em suma, a desconstrução do arranjo institucional no governo Bolsonaro gerou dois movimentos. O primeiro diz respeito à limitação da própria capacidade do governo de implementar sua agenda de política externa para mudanças climáticas, uma vez que os atores competentes para tanto foram fragilizados (PINHEIRO & SANTOS, 2022). O segundo relaciona-se à capacidade de políticas existentes moldarem a política e o desenvolvimento das políticas do governo. Como comentado, essa desestruturação foi acompanhada por pressões contrárias em todos os vetores do arranjo institucional, ampliando os custos dessa transformação política e levando a duas importantes mudanças ministeriais e à reestruturação parcial dos ministérios e do posicionamento do governo. Na literatura de mudança institucional, esse processo se aproxima a um *feedback* negativo, de caráter equilibrador, no qual pressões ou mudanças políticas de um lado levam a contrapressões ou mudanças em sentido contrário (BAUMGARTNER & JONES, 2002; BÉLAND; CAMPBELL; WEAVER, 2022). Em suma, criaram-se fortes incentivos contrários à implementação da agenda de política externa para mudanças climáticas do governo, sendo seu resultado contraditório em relação aos objetivos do governo, como será visto no próximo capítulo.

Da discussão acerca dos arranjos institucionais nos dois períodos, levando em consideração as semelhanças e diferenças apresentadas, algumas considerações podem ser feitas. A primeira é a consideração de um nível elevado de transversalização no Executivo para a elaboração da política externa em questão. Como analisado, o MMA passou a ter maior peso na agenda internacional a partir do governo Lula, gerando embates interministeriais e ampliando a agenda do país. Durante o governo Bolsonaro, houve um enfraquecimento do MRE e o papel do MMA na agenda internacional já estava consolidado. Entretanto, dadas as preferências e valores que informaram à gestão Bolsonaro, houve um esforço deliberado para desconstruir o componente ambiental na agenda internacional e as próprias instituições de governança do meio ambiente no país. A própria transversalização não seguiu a lógica de atuação interessada dos ministérios segundo sua natureza e competência, indo em sentido

contrário à ampliação dos compromissos do país. Como discutido, o desmonte institucional também restringiu a própria base em que se sustentava a capacidade de execução da agenda do governo e gerou pressões internas a essa agenda.

Outra consideração relevante diz respeito ao papel da sociedade civil nos dois governos. Segundo Böhmelt (2013b) e Bättig e Bernauer (2009, p. 303), a intensidade do compromisso do Estado no regime internacional de mudanças climáticas está ligada à democratização da governança da agenda ambiental. Durante o governo Lula II, observou-se uma maior presença de organizações da sociedade civil nas delegações brasileiras nas COPs e também em colegiados que discutiram as questões climáticas com repercussão internacional (fóruns, relatórios e audiências públicas). Também nesse caso, o contraste com o governo Bolsonaro foi bastante evidente. Parte desses mecanismos perdeu significância prática e legal, como ocorreu, por exemplo, com o Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas. Além disso, entre 2019 e 2022, a participação brasileira nas COPs teve delegações oficiais exclusivamente compostas por representantes dos três poderes nos três níveis de governo, excluindo ONGs, comunidade científica e representantes da iniciativa privada. No entanto, a própria existência prévia de horizontalização fez com que a sociedade civil exercesse pressões sobre a postura do governo Bolsonaro.

A terceira consideração que deve ser feita sobre esse capítulo diz respeito ao papel do Legislativo no arranjo institucional da agenda ambiental internacional durante os dois governos. No período 2007-2010, observou-se um maior engajamento na temática por parte do Legislativo, acompanhado por uma maior diversidade na composição das comissões e pela maior intensidade dos trabalhos, em especial na realização de audiências públicas. Além disso, as políticas visando um maior compromisso nacional e internacional do Brasil, como a PNMC, foram aprovadas pelo Legislativo. Em contraste, no período 2019-2022, esse engajamento foi moldado pelo Executivo, havendo uma menor diversidade na composição das comissões e uma regressão tanto na intensidade e periodicidade das atividades quanto no perfil dos debates, a exemplo da negação do caráter antropogênico das mudanças climáticas por parte do presidente da CMMC. Ainda, a desconstrução institucional feita no governo Bolsonaro, pelo mecanismo de “infralegalismo autoritário”, centralizou o processo de formulação e execução da agenda no Executivo. Como visto, o Presidente contornou e teve que lidar com controles por parte do Legislativo — levando a uma menor dominância nessa instância. A esses controles somam-se os do Judiciário e do MP, fundamentais para a mudança ministerial ocorrida. Isso limitou em boa parte a agenda mais agressiva de desconstrução do governo Bolsonaro. No entanto, apesar do uso da autonomia e independência dos Poderes, esse movimento radical de desconstrução

por parte do Executivo foi capaz de minar consideravelmente a governança interna do clima no país.

## **4 O BRASIL NO REGIME DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS**

O posicionamento do Brasil no regime internacional de mudanças climáticas será compreendido a partir de três indicadores, seguindo a conceitualização de Viola e Franchini (2019, p. 4). O primeiro é o de poder do país no regime, relativo à sua capacidade — dado seu nível de emissão absoluta, *per capita* e histórico e capacidades econômicas gerais — de afetar os resultados da cooperação climática. Esse primeiro indicador condiciona os outros dois indicadores. O segundo é o de liderança, relativo à intensidade de agência do país nas negociações climáticas, ou seja, à capacidade do país de influenciar o resultado de negociações. Essa liderança pode ser tanto positiva e reformista, ao estimular a cooperação e a mitigação climática, quanto negativa ou conservadora, ao impor obstáculos à mitigação e à cooperação. A imagem internacional do país será também entendida como um componente importante da liderança no regime. O último dos indicadores do posicionamento brasileiro é o compromisso do país com questões ambientais, tanto internamente, relativo às políticas e instituições para a mitigação climática, quanto externamente, relativo à ambição do país em seus compromissos internacionais.

Dessa forma, se buscará, a partir da análise do posicionamento do país nos dois períodos, fazer relações desse posicionamento com o arranjo institucional do período e com a atuação dos diferentes atores subscritos nesse arranjo.

### **4.1 GOVERNO LULA II (2007-2010)**

O perfil ambiental do Brasil — abrigo da maior floresta tropical, da maior biodiversidade absoluta e maior bacia hidrográfica do planeta — aliado a seu perfil econômico de país em desenvolvimento, gerou uma tendência de alinhamentos no regime de mudanças climáticas, a exemplo dos grupos G77+ China e do Like-Minded Megadiverse Countries (LMMC). Durante o governo Lula II, houve a continuidade mas também um redirecionamento dessas iniciativas, acompanhados pela intensificação do compromisso nacional e internacional do país na temática e qualificação institucional para lidar com quatro eixos de atuação do país no período. Eram eles: uma enorme biodiversidade ameaçada pelo desmatamento, um perfil econômico de país emergente, a maior participação e busca por espaços em fóruns multilaterais e o deslocamento do debate de mudanças climáticas para o centro da agenda global. Essas características conferiram ao Brasil um perfil singular de atuação no período (BARROS-PLATIAU, 2010, p. 74; VIOLA; FRANCHINI; RIBEIRO, 2012).

A crise econômica de 2008 catalisou esse processo, propiciando a maior atuação de países emergentes nos debates multilaterais. No regime de mudanças climáticas, essa atuação

se traduziu principalmente na concertação do Brasil com o BASIC (África do Sul, Índia e China), em 2009. No entanto, o Brasil teve um movimento pendular nesses quatro eixos de atuação, ora afirmando suas vulnerabilidades enquanto país emergente e atuando em prol do poder de barganha desse grupo de países, através do G77+ China e BASIC, ora estimulando o engajamento na temática para além dos dois Anexos e apresentando níveis singulares de redução de desmatamento e emissões.

De forma geral, o Brasil foi um país capaz de exercer influência significativa, influência essa que teve características majoritariamente reformistas e ambiciosas. Os três indicadores propostos — poder, liderança e compromisso — ajudam a compreender melhor essa afirmação.

Quanto ao poder do país no regime no período 2007-2010, o Brasil pode ser considerado um país de poder médio. Isso se deve a duas principais características. A primeira diz respeito às emissões de GEE do país, totais, *per capita* e acumuladas. Quanto às emissões totais, o Brasil era responsável por cerca de 4,7% das globais de GEE, sendo o quinto maior (se incluída a UE) emissor do mundo (CLIMATEWATCH, 2022). Em termos *per capita*, essa proporção era menor, sendo o 105º maior do mundo em 2010, mas ainda acima da média mundial. Além disso, o Brasil era o oitavo país com maior quantidade de emissões de GEE acumuladas historicamente<sup>15</sup>. Dessa forma, tanto histórica quanto contemporaneamente, o país possuía significativo peso global em termos de emissões.

A segunda característica diz respeito às capacidades internas para a transição à uma economia de baixo carbono. O Brasil, de 2007 a 2010, pulou da décima para sétima maior economia do mundo, mas possuía um PIB *per capita* relativamente inferior, estando na 74ª posição em 2010, com capacidades intermediárias de inovação e de capital humano (SCHWAB, 2010; WORLD BANK, 2022).

As potências climáticas médias seriam, portanto, aqueles países que compõem parte significativa do PIB e das emissões globais e demonstram intencionalidade e proatividade de atuação no regime (VIOLA; FRANCHINI; RIBEIRO, 2012). São países com economias grandes e intensivas em carbono e com capacidades intermediárias para uma transição de baixo carbono. Eram eles o Brasil, a Coreia do Sul, o Japão, a Índia e a Rússia. Combinados, esse países compunham cerca de 20% do PIB e emissões globais. Essa participação, no entanto, não é tão expressiva quanto a das grandes potências climáticas — EUA, UE e China. Os três correspondiam, à época do governo Lula II, a cerca de 50% do PIB e das emissões globais de

---

<sup>15</sup> Essa consideração é importante na medida em que o regime baseia-se no princípio das responsabilidades diferenciadas historicamente.

GEE. Sua participação e compromisso no regime de mudanças climáticas eram, portanto, fundamentais para qualquer resultado efetivo em plano global (VIOLA & FRANCHINI, 2019).

A identificação do Brasil como uma potência média possui implicações para a análise do posicionamento do país. Por mais que não fosse uma grande potência, com qualidade prática semelhante à de *veto power* no regime, uma eventual aliança do Brasil com demais potências médias poderia ter impactos significativos na governança do clima, dado seu peso em termos de emissões e capacidades (VIOLA; FRANCHINI; RIBEIRO, 2012). Por esse motivo a coalizão BASIC, por exemplo, passou a ter ainda mais relevância que o histórico alinhamento com o G77+ China (LESSELS, 2013). Essa conceitualização coloca o país em uma posição relativamente expressiva dentro do regime, fazendo com que os outros dois componentes do posicionamento — liderança e compromisso — passem a ganhar maior abrangência política.

Isso nos leva à liderança do Brasil, durante o governo Lula II, no regime de mudanças climáticas. Como visto, essa liderança pode ser conservadora ou reformista. O Plano de Ação de Bali da COP-13 em 2007 foi um marco para o início de um posicionamento reformista do Brasil por dois motivos. Primeiro, com a qualificação do Ministério do Meio Ambiente, a redução do desmatamento na Amazônia e a maior interlocução interministerial, o Brasil passou a ser permissivo à construção da agenda no sub-regime de florestas (REDD e Fundo Amazônia, por exemplo), visando angariar recursos para o combate do desmatamento e deixando de ser um dos principais *veto-players* no assunto (CARVALHO, 2012). O segundo motivo é a inclusão do mecanismo de Ações de Mitigação Nacionalmente Adequadas (NAMA) para países em desenvolvimento. Como visto, essa inclusão gerou incentivos à ampliação dos compromissos climáticos voluntários dos países “Não-Anexo 1”, sendo o Brasil o principal expoente desse tipo de compromisso e o primeiro país não membro da OCDE a gerar um instrumento legal de redução de emissões (GODWARD, 2019). Tanto em 2007 quanto em 2009, os maiores compromissos dos países em desenvolvimento, em especial o Brasil, incentivaram o engajamento dos EUA no regime<sup>16</sup>. Sendo uma grande potência climática e principal *veto player* em negociações, esse “destravamento” também ampliou a relevância do Brasil como um ator reformista, gerando ganhos generalizados ao regime.

O caráter reformista da atuação brasileira atingiu seu ápice na Conferência de Copenhague, a COP-15, de 2009. O Brasil, com a maior delegação da conferência, encabeçada pelo Presidente Lula, apresentou sua Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC),

---

<sup>16</sup> Os Estados Unidos defendiam que as metas de redução de emissões deveriam ser feitas também pelos países em desenvolvimento, e não apenas pelos países desenvolvidos (Anexo 1). Esse foi um importante motivo, ao menos discursivo, para a não ratificação do Protocolo de Quioto por parte dos EUA.

estabelecendo um ambicioso compromisso voluntário de redução de emissões do país até 2020. O presidente Lula ainda assinou uma declaração conjunta com o presidente francês, Nicolas Sarkozy, pouco antes da COP-15, instigando um maior compromisso climático por parte dos países. O Brasil, com agenda ampliada em sua principal vulnerabilidade e dispondo de compromissos voluntários — ambas pressões advindas do MMA —, passava a se apresentar como o líder dos países em desenvolvimento no regime, advogando por um maior compromisso desses países e, conseqüentemente, superando, em partes, a tradicional divisão Norte-Sul do Protocolo de Quioto e o princípio das responsabilidades comuns porém diferenciadas (VIOLA & FRANCHINI, 2019, p. 9; BARROS-PLATIAU, 2010). A eventual superação dessa dicotomia no regime é importante para a governança do clima pois, como visto, essa clivagem tende a gerar uma menor probabilidade de cooperação e um maior registro de interações conflitivas entre diferentes eixos (CASTRO & KAMMERER, 2021, p. 16).

É importante pontuar também que a aliança reformista com a França e a criação de consenso entre duas partes divididas não foi tão expressiva quanto a esperada. O Brasil optou por uma aliança com países em desenvolvimento no processo de negociação do Acordo de Copenhague, via BASIC. No entanto, essa concertação também afirmou a centralidade do país no regime e ampliou o nível de agência e o poder de barganha de países do BASIC. Além disso, foi a partir do Acordo de Copenhague que o regime começou a transicionar de um sistema de compromissos multilaterais, vinculativos e “*bottom up*” a um sistema de compromissos voluntários, nacionais e seguindo a lógica de uma *soft law* (não vinculativo), visando, justamente, ampliar a abrangência de Estados compromissados (MCCRARY, 2017)<sup>17</sup>.

No entanto, Viola e Franchini (2013) sugerem que a reafirmação da dicotomia de países desenvolvidos e em desenvolvimento por parte do Brasil em 2009 tenha impedido a possibilidade do país de se consolidar como uma potência climática internacional. Isso porque o agrupamento BASIC manteve a divisão do regime em dois eixos e um conseqüente maior registro de interações conflitivas entre esses eixos em 2009 (CASTRO & KAMMERER, 2021, p. 36) A racionalidade por trás desse comportamento parece ter sido a manutenção do eixo histórico de atuação do Brasil no regime — enquanto país “Não-Anexo 1” — e a própria agenda geral de PEB do período. Como visto no Capítulo 1, o ordenamento multilateral era visto como um meio para o aprofundamento das relações bilaterais e multilaterais prioritárias para o país. A manutenção do alinhamento com o BASIC — regredindo a posição reformista do país —

---

<sup>17</sup> Essa mudança por ser entendida como um *trade-off* de grau de compromisso por credibilidade e eficácia, segundo os parametros estabelecidos por Torrent, 2006.

segue a lógica de aprofundamento dos laços políticos, econômicos e estratégicos com os BRICS, em plano multilateral, e com as parcerias estratégicas com a China, Índia e África do Sul, no plano bilateral. Segue, portanto, a lógica de identificação de um sistema crescentemente multipolar (ALBUQUERQUE, 2019).

Essa liderança do Brasil no regime foi aliada à ampliação do compromisso interno e externo do país com a questão climática. O resultado mais significativo dos compromissos internos foi a redução histórica de 70% do desmatamento na Amazônia Legal, gerando uma diminuição de 44% das emissões totais do país de 2003 a 2009 (SEEG, 2023; TERRABRASILIS, 2022). A vertiginosa redução das emissões foi a mais expressiva no regime historicamente. Esses fatos também contribuíram para que o Brasil passasse a exercer uma liderança reformista, estimulando a cooperação multilateral em prol de resultados mais concretos de mitigação climática pelos demais Estados do regime.

O compromisso do país pode ser dividido no nível interno e externo, por mais que inter-relacionados. Como apontado, internamente, a vertiginosa redução do desmatamento na Amazônia gerou uma considerável redução das emissões de GEE do Brasil no período. Segundo Viola e Franchini (2013), isso possibilitou uma ampliação mais rápida do compromisso devido ao baixo custo social, político e econômico da mitigação de CO<sub>2</sub>, dependente de políticas de contenção do desmatamento — e não necessariamente de uma ampla reestruturação econômica. Com isso, a temática do desmatamento na Amazônia, central para a imagem do Brasil no regime, passou a ser gradualmente incorporada como uma potencialidade do país para o ganho de governança no regime, a exemplo da internalização do mecanismo REDD+ via Fundo Amazônia. Historicamente, esse desmatamento no bioma era tido como uma vulnerabilidade, na qual prevalecia a intransigência do setor militar e inclusive do Itamaraty sobre o assunto (VIOLA & FRANCHINI, 2018).

Essa redução do desmatamento é resultado principalmente das políticas de fortalecimento e criação de órgãos ambientais de fiscalização e preservação internamente, tais como o IBAMA e o ICMBio, no âmbito do MMA, e da criação de planos específicos para a temática, em especial o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm). Como visto, houve uma maior institucionalização e qualificação da atuação governamental em relação à questão ambiental. No entanto, houve uma constante disputa entre o crescimento econômico — Ministérios da Integração Nacional, da Agricultura e Pecuária e de Minas e Energia — e a política ambiental — Ministério do Meio Ambiente —, sintetizada na renúncia de Marina Silva em 2008 (NOVY, 2009). Apesar dessas contradições, as políticas internas foram marcadas por um maior alinhamento com os compromissos

externos. Viola e Franchini (2019) caracterizam o período histórico como o em que a contradição (ou “mito climático”) atingiu ponto mais baixo<sup>18</sup>.

O maior compromisso interno do país com a temática de mudanças climáticas foi sintetizado na elaboração da Política Nacional Sobre Mudança do Clima. A política multissetorial foi inédita nos esforços internos de mitigação climática e transição à uma economia de baixo carbono, especialmente na agricultura, no setor energético e no florestal (CMA, 2019). Estipulou-se com o Plano uma redução de 36,1% a 38,9% das emissões projetadas até 2020 (BRASIL, 2009).

Esses objetivos são seguidos pelos compromissos externos do Brasil no regime de mudanças climáticas. Em 2010, o país publica sua Segunda Comunicação Nacional à UNFCCC. Nesse documento, formaliza a meta redução voluntária de emissões prevista na PNMC, mas mantém presente o discurso em defesa da flexibilidade aos países em desenvolvimento. No entanto, o próprio compromisso voluntário de reduzir consideravelmente suas emissões, indo em linha e inclusive superando as diretrizes das Ações Nacionalmente Determinadas (NAMAs) do Plano de Ação de Bali, coloca o Brasil no plano progressista do regime. O Brasil passava a ser a potência climática média com uma das metas mais ambiciosas, com uma das matrizes energéticas mais limpas do mundo, com planos modernos de transição a uma economia de baixo carbono e com considerável redução de emissões, consolidando-se como um “exportador de modelo” na temática (BARROS-PLATIAU, 2010).

Segundo o Climate Change Performance Index, ferramenta de monitoramento dos países na questão climática que leva em conta as emissões de GEE, a política climática, o uso de energia e o percentual de energias renováveis do país, o Brasil passou da oitava posição mundial, em 2007, para a primeira, em 2010 (CCPI, 2023). Essa mudança se deu principalmente por conta da intensificação do compromisso interno e internacional do país e da redução das emissões no período.

Esse posicionamento do país foi acompanhado pela presença de funcionários de alto nível de diversos ministérios nas delegações oficiais do Brasil. Em 2009 e 2010, por exemplo, estiveram presentes quatro Ministros de Estado ao lado do Presidente Lula nas COPs. Segundo o presidente, as metas adotadas internamente por meio da PNMC e formalizadas no regime colocaram o Brasil na “vanguarda do debate ambiental” internacional (BRASIL, 2010).

---

<sup>18</sup> Há um descompasso “natural” entre o que efetivamente se faz internamente e o que se compromete externamente no regime de mudanças climáticas. O comprometimento externo tende a ser maior por ser comumente negociado previamente entre Estados, ou seja, em etapa anterior à aplicação da política pública. A execução desses compromissos internamente depende, por outro lado, das complexidades inerentes à execução de uma política pública intersetorial e de abrangência nacional.

Em suma, o posicionamento do Brasil, dada sua característica de potência climática média, foi de atuação enquanto uma liderança reformista com compromissos ambiciosos, passando a ser referência em seus compromissos internos e externos e em sua atuação no regime. Como visto, esse posicionamento relaciona-se com a agenda geral de política externa, de multidimensionalidade, ativismo diplomático, reciprocidade e centralidade do país na concertação multilateral. Ainda, relaciona-se à maior expressividade que a temática de mudanças climáticas passou a ganhar internamente. Essa expressividade foi acompanhada por uma participação ativa da sociedade civil, do Legislativo e de setores empresariais, visando a ampliação da legitimidade do Brasil nas questões. A maior institucionalização e horizontalização das discussões internamente foi acompanhada por uma atuação mais ambiciosa e propositiva do país, se tornando um “exportador de modelo” na temática, mesmo com embates internos entre desenvolvimentismo e preservacionismo.

O período entre o governo Lula II e o governo Bolsonaro foi marcado por dois principais pontos. O primeiro é o relativo retrocesso que o Brasil apresentou no regime. Como já comentado, esse retrocesso advém da crise política e econômica interna e da menor centralidade que a temática recebeu durante os governos de Dilma e de Temer (VIOLA & FRANCHINI, 2016). O segundo ponto é a inclusão do Acordo de Paris como principal mecanismo do regime. O Acordo, firmado no final de 2015 e internalizado no Brasil em 2017, baseou-se em compromissos voluntários de redução de emissões e foi assinado por 196 países.

Em 2016 o Brasil submeteu sua Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC) à UNFCCC. O país se comprometia a reduzir em 37% e 43% as emissões de GEE até 2025 e 2030, respectivamente, e a eliminar o desmatamento ilegal até 2030 (BRASIL, 2022). Esse compromisso estava alinhado e inclusive superava em ambição os compromissos de demais países emergentes, sendo o único país em desenvolvimento a adotar metas absolutas de emissões para toda a economia — e não metas projetadas no cenário *business as usual*, como no caso da PNMC (ALBUQUERQUE, 2019). No entanto, essas metas também representaram apenas um pequeno aumento em relação às metas da Política Nacional Sobre Mudança do Clima, de 2009, sendo uma NDC criticada quanto à sua ambição, se considerado o histórico de emissões do Brasil (YEO, 2015). De forma geral, pode-se considerar que o compromisso internacional e a liderança do país no regime, entre 2011 e 2018, foi parcialmente reformista e propositiva, a exemplo da proposta de Círculos Concêntricos de 2014, na qual os países deveriam assumir progressivamente mais compromissos e metas no regime (ALBUQUERQUE, 2019, p. 15).

O compromisso interno, no entanto, não seguiu a mesma intensidade do posicionamento externo. A descoberta do pré-sal minou a tendência de crescimento de fontes renováveis de energia do país — a exemplo da perda de destaque do biodiesel —, e as taxas de desmatamento pararam de regredir em 2012 e passaram a crescer novamente em 2016, possivelmente por conta da reformulação do Código Florestal em 2012 (VIOLA & FRANCHINI, 2018). De forma geral, o Brasil se distanciou, entre 2011 e 2018, de uma trajetória na qual havia uma correspondência na intensidade dos compromissos climáticos externos e internos que remontava, ao menos, desde 2007.

#### **4.2 GOVERNO BOLSONARO (2019-2022)**

O Governo Bolsonaro, especialmente em seus primeiros dois anos, sustentou a posição da cooperação climática em fóruns multilaterais enquanto uma ameaça à soberania nacional (AMORIM, 2018; FUNAG, 2019; GAIER, 2018). Com isso, o período foi marcado como um ponto de inflexão no histórico de atuação brasileira no regime e na própria autoimagem de liderança do país (FRANCHINI e VIOLA, 2019). É importante pontuar que a atenuação da agenda da PEB observada após o afastamento de Ernesto Araújo e Ricardo Salles foi traduzida também em uma atenuação — mais progressista — do posicionamento do país no regime. No entanto, de forma geral, prevaleceu a quebra na reputação — e na liderança — internacional do país sobre o tema. Isso se deu, nos últimos dois anos, devido ao baixo compromisso nacional em relação às mudanças climáticas, tornando vago qualquer tipo de compromisso internacional assumido no período. A distância entre o compromisso assumido externamente e o que se faz efetivamente no plano interno, ou seja, a correspondência prática desses compromissos externos, é denominada, por Viola e Franchini (2019) como o “mito climático” do Brasil, que atingiu seu ápice durante o governo Bolsonaro. Para uma análise mais completa do período observado, se observará os três indicadores propostos no trabalho: o poder climático, a liderança e o compromisso.

Quanto ao poder do país no regime no período 2019-2022, o Brasil pode também ser considerado um país de poder médio. Isso porque o país permaneceu entre os 10 maiores emissores absolutos do mundo, na sétima posição, sendo responsável por cerca de 3 a 4% das emissões globais de GEE (CLIMATEWATCH, 2022). Com relação às emissões de GEE *per capita*, as emissões do Brasil eram cerca de 60% superiores à média mundial (SEEG, 2023).

Quanto às capacidades internas de transição a uma economia de baixo carbono, a crise econômica que acometeu o país desde 2014 gerou uma limitação na expansão do produto do país. Em 2019, o Brasil possuía a 12ª maior economia do mundo, estando na 62ª posição em

relação ao PIB *per capita*. O país também seguiu possuindo capacidades intermediárias de inovação e de capital humano, apesar de ter regredido em alguns indicadores (SCHWAB & ZAHIDI, 2020). Ao grupo de potências médias climáticas citadas para o governo Lula II (Brasil, Coréia do Sul, Japão, Índia e Rússia) pode-se adicionar também o Irã e o México. Juntos, esses países também correspondiam a cerca de 20% do PIB e emissões globais.

Apesar de pertencer a esse grupo, com capacidade ampliada de atuação e de poder de barganha, e de haver preferências elevadas do governo Bolsonaro, a atuação do Brasil foi limitada e individualizada no regime. Com relação à liderança, a desistência em sediar a COP-25 em 2019 por restrições orçamentárias e por alegar que o Brasil seria “pressionado” a assumir compromissos em demasido já demonstram o recuo da atuação do país. Na mesma COP, que aconteceu em Madri, a delegação negociadora brasileira criticou a nomenclatura utilizada (“emergência climática”) e tentou retirar dois parágrafos do documento final sobre incentivos à produção científica sobre a relação de oceanos e solos às mudanças climáticas, cedendo, ao fim, à pressão de demais países (MCGRATH, 2019).

Ou seja, o país passou a exercer força contrária à que tradicionalmente exercera. A liderança proativa do período 2007-2010, que teve continuidade com a proposta dos Círculos Concêntricos de 2014 e com a NDC de 2015, foi deixada de lado, predominando uma liderança conservadora do Brasil, com participações visando impor obstáculos à mitigação e à cooperação climática. Além disso, Bolsonaro ameaçou seguir boa parte dos passos que o então Presidente dos EUA, Donald Trump, havia seguido, como a retirada do país do Acordo de Paris e a negação da importância de fóruns multilaterais. Trump foi a expressão máxima da histórica hegemonia conservadora exercida pelos EUA no regime de mudanças climáticas (BARROS-PLATIAU, 2010; VIOLA; FRANCHINI; RIBEIRO; 2012). Ou seja, a orientação nos primeiros anos do governo Bolsonaro foi a de negação da relevância do regime e das discussões promovidas pela Convenção.

Considerando que a percepção e a imagem de um país são variáveis relevantes para o processo de negociação e socialização entre Estados (JERVIS, 1976; FUNAG, 2021, p. 75), o aumento da percepção internacional negativa sobre o Brasil em relação ao meio ambiente<sup>19</sup> (RADAR, 2022), por conta da desestruturação e desconstrução institucional e das políticas internas, pode ser também um elemento de quebra da liderança do país no regime. Tendo em

---

<sup>19</sup> Um exemplo do aumento na percepção negativa a respeito do país no regime foi o recebimento, em duas COPs consecutivas (COP-25 e COP-26), do “Prêmio Fóssil do Dia” pela ONG multinacional Climate Action Network: “antiprêmio” que é “dado aos países que são os melhores em ser os piores e fazem o máximo para fazer o mínimo” (CAN, 2022).

mente também que a maior participação da sociedade civil nas delegações nacionais pode gerar mais legitimidade por parte do Estado (SCHROEDER; BOYKOFF; SPIERS, 2012), a exclusão da sociedade civil nas delegações e nos estandes oficiais das COPs a partir de 2019 pode também ter minado a imagem do país no regime. Ou seja, por mais que houvesse a intenção de se tornar uma liderança conservadora no regime, havia pouca legitimidade por parte do Brasil para tanto.

No entanto, é importante pontuar que a troca ministerial, com Joaquim Leite no MMA e Carlos França no MRE, atenuou a orientação de liderança observada nos dois anos anteriores. O Brasil, por exemplo, foi proativo nas negociações sobre regulamentação do Mercado Global de Carbono durante a COP-26 (SUSTAINABLE..., 2021). Além disso, em 2022, formalizou a aliança BIC (Brasil, Indonésia e República Democrática do Congo), dos países detentores das três maiores florestas tropicais do mundo. Com essa aliança, o Brasil se propôs a disseminar suas políticas internas relativas ao mercado de carbono, ao desmatamento e à agricultura (MMA, 2022), se posicionando como uma liderança mais progressista no regime de florestas. Ou seja, houve um reajuste de rota, retornando às linhas históricas de atuação proativa e temática do Brasil. Uma possível explicação para esse ajuste é a reestruturação organizacional ocorrida no Itamaraty com a posse de Carlos França .

De forma geral, a postura radical de 2019 foi atenuada a uma postura conservadora a partir da troca ministerial. Esse tipo de liderança conservadora é reflexo também dos compromissos, internos e externos, que o país adotou no período. Quanto aos compromissos externos, eles podem ser divididos em duas principais perspectivas. A primeira diz respeito às Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDC). O governo Bolsonaro herdou a primeira Contribuição, feita em 2016, de redução de 37% até 2025 e de 43% até 2030 das emissões de GEE (1,2 Gt CO<sub>2</sub>e) e de eliminar o desmatamento ilegal até 2030. Seguindo o compromisso de atualizações das NDC, o governo enviou três alterações entre 2020 e 2022. Ou seja, mesmo negando a relevância do regime e das discussões promovidas pela Convenção, o país seguiu os protocolos da UNFCCC relativo às NDC. Isso indica os possíveis custos elevados de uma negação do regime por parte do Brasil.

A primeira atualização adicionou o objetivo de neutralidade climática em 2060 condicionada ao apoio financeiro, mas excluiu a meta de zerar o desmatamento ilegal até 2030 e manteve a mesma porcentagem de redução absoluta de emissões, de 37% para 2025 e de 43% para 2030, em relação à 2005. No entanto, houve um aprimoramento do índice de emissão do ano referência (2005). Esse ajuste fez com que, nominalmente, as reduções de 2005 fossem mais elevadas do que as anteriormente registradas. Ou seja, mesmo mantendo as mesmas metas

percentuais, a atualização permitiria ao Brasil emitir 488 milhões de toneladas de CO<sub>2</sub>eq a mais até 2030 — cerca de 20% das emissões totais de 2019 (UNTERSTELL & MARTINS, 2022). A segunda atualização, de 2021, fez apenas um adendo, reduzindo o objetivo de neutralidade climática para 2050.

A terceira atualização, de 2022, foi em linha com o Pacto Climático de Glasgow, de aumento da ambição das NDC dos países (UNFCCC, 2022). Por mais que o Brasil tenha ampliado para 50% a meta de redução de emissões para 2030 (BRASIL, 2022), essa ampliação baseou-se ainda no ajuste do ano de referência de 2005, fazendo com que, em termos absolutos de emissões, as metas fossem ainda menos ambiciosas que as de 2016: de uma meta de emissão de 1,2 Gt CO<sub>2</sub>e em 2016 para uma de 1,28 em 2022. Essa modificação, possibilitando um aumento no volume final absoluto de emissões, foi caracterizada como uma “pedalada de carbono” (OBSERVATÓRIO..., 2020; UNTERSTELL & MARTINS, 2022, p. 10). Ou seja, o Brasil regrediu em suas metas de volume absoluto de emissões até 2030, indo contra as disposições do regime e, inclusive, contra o próprio posicionamento histórico do país, a exemplo das NAMAs, de 2009, e dos Círculos Concêntricos, de 2014.

No entanto, o país manteve atualizada sua NDC, ampliando, nominalmente, seus compromissos em 2022 e dispendo sobre neutralidade de carbono. Ou seja, por mais que tenha havido uma postura conservadora entre 2020 e 2022, ela não ia no sentido da agenda principal do governo, de negação de arranjos multilaterais, das mudanças climáticas e de afirmação da soberania. A mudança da estrutura regimental do MMA em 2020 já indica a maior permeabilidade do ministério em relação às discussões de mudanças climáticas.

A segunda perspectiva dos compromissos externos adotados pelo país diz respeito à atuação do Brasil nas COPs que ocorreram no período. Como comentado, a COP-25 de 2019 e o ano de 2020, foram marcados por um conservadorismo do Brasil em relação à redação do documento final, sendo pressionado a adotar determinadas resoluções, e em relação ao desmatamento. Já na COP-26, em Glasgow, o país — com Joaquim Leite no MMA e Carlos França no MRE — engajou mais proativamente nas discussões. Foi reintroduzido o compromisso de zerar desmatamento ilegal até 2028 e foi assinada a Declaração dos Líderes de Glasgow sobre Florestas e Uso da Terra, reconhecendo o papel da preservação das florestas para a contenção das emissões de GEE — algo caro à gestão Bolsonaro. Também foi assinado o Compromisso Global de Metano, visando reduzir em 30% as emissões do gás até 2030. É importante lembrar que a emissão do gás metano via fermentação entérica na pecuária corresponde a cerca de 15% das emissões totais do Brasil (SEEG, 2023; GENIN, 2021). Por fim, o Mercado Global de Carbono, visando a negociação de créditos de carbono, foi aprovado

em Glasgow, com atuação significativa do Brasil. Ou seja, as mudanças ministeriais, ocorridas devido a pressões internas e transformações na conjuntura internacional, atenuaram o posicionamento externo do Brasil. A postura proposta na agenda central da PEB de Bolsonaro implicava em custos que o governo não esteve disposto — ou não pôde, dadas as limitações legais impostas — a arcar durante seus quatro anos (ARAÚJO, 2021).

No entanto, por mais que tenha havido uma reorientação durante os últimos dois anos de governo, sendo traduzida em uma liderança proativa e maior compromisso internacional do país, esses compromissos não foram espelhados internamente. O maior exemplo disso foi a divulgação do compromisso de zerar desmatamento ilegal até 2028, seguido pela assinatura da Declaração dos Líderes de Glasgow sobre Florestas e Uso da Terra, sem que houvesse uma correspondência de fortalecimento institucional interno para que essas metas fossem concebíveis praticamente.

O aumento do desmatamento na Amazônia, iniciado em 2016, foi acentuado durante os quatro anos de governo Bolsonaro. O desmatamento em 2021 foi 42% superior ao registrado em 2018 — acompanhado por um aumento de 87% em UCs e de 42% em TIs —, fazendo com que as emissões advindas dessa atividade aumentassem na mesma proporção e as emissões totais do país subissem 21% (SEEG, 2023; TERRABRASILIS, 2023). Houve uma série de medidas legais-institucionais contrárias aos esforços de contenção do desmatamento, a exemplo da “extinção branca” do PPCDAm em 2019 (PRAZERES, 2019) e o contingenciamento de gastos do MMA e de suas autarquias.

Houve também uma ampliação da participação do petróleo e derivados na matriz energética do país (EPE, 2023), processo que teve origem no início da década passada. Acompanhado a isso, o governo divulgou em 2019 e 2020 planos prevendo e visando uma ampliação considerável da exploração e produção de petróleo e gás natural no país para os anos seguintes (MME, 2019; MME, 2020). O corte de 93% da verba para pesquisas sobre mudanças climáticas (PRAZERES, 2021) e o contingenciamento financeiro do MMA também demonstram o baixo compromisso nacional com a agenda e o enfraquecimento das instituições domésticas.

Segundo Climate Change Performance Index, o Brasil passou da 22ª posição, em 2019, para a 38ª em 2022 (CCPI, 2023). Essa mudança se deu principalmente devido à precarização da política climática interna e externa: o país caiu para a 60ª de 63 posições no *ranking* de política climática. É importante pontuar que os contrapesos exercidos pelo STF, pelo Legislativo e por grupos de interesse internos — empresarial, sociedade civil, comunidade

científica, etc. — fez com que a agenda de desconstrução da governança ambiental interna não fosse ainda mais profunda, como vislumbrado pelo governo (ARAÚJO, 2021).

Em suma, as políticas internas adotadas pelo governo, em especial a omissão orçamentária, política e institucional em relação à intensificação do desmatamento na Amazônia, principal atividade emissora de GEE no país, tornaram insuficientes as capacidades internas para atingir os compromissos adotados internacionalmente. Com isso, a imagem internacional do Brasil e a capacidade de liderança do país também foram abaladas, mesmo após uma reconstrução do posicionamento a partir de 2021, comprometendo a legitimidade de atuação do país no regime.

Considerando as características únicas ambientais, somadas a seu perfil econômico e de emissões, o Brasil esteve no centro do debate internacional sobre mudanças climáticas nos dois períodos. Com isso, seus compromissos internos e externos tiveram reflexos significativos no tipo de liderança do país, seja ela conservadora ou reformista. Ainda, tendo o compromisso característica dual, é importante notar que o compromissos externos do país possuem uma intersecção muito forte com as políticas públicas internas relativas a essa temática, como a transição energética, o desmatamento, etc. Como visto, esses dois compromissos estiveram relativamente equilibrados no Governo Lula II, fazendo com que o país exercesse uma maior liderança, ajudando a reestruturar normativas do regime e estivesse no centro da concertação multilateral, tornando-se um ator central e exportador de modelo, com ampliada legitimidade.

Nos primeiros dois anos do Governo Bolsonaro, o compromisso externo e interno também estavam alinhados, mesmo que em sentido contrário. No entanto, a postura conservadora foi acompanhada por uma baixa capacidade de liderança e legitimidade, impossibilitando qualquer tipo de mudança estrutural no regime (normativa ou ideológica). Como visto, essa incapacidade foi acompanhada pela ampliação dos custos de negação da agenda, interna e externamente. Houve uma mudança de posicionamento do Brasil nos últimos dois anos de Bolsonaro, principalmente decorrente das mudanças ministeriais e a reestruturação organizacional do MMA e MRE, gerando compromissos internacionais relativamente propositivos e em linha com a atuação histórica do país.

Mesmo assim, a proatividade internacional não possuiu correspondência interna, gerando uma contradição, ou um “mito climático” por parte do país (VIOLA & FRANCHINI, 2019). Ou seja, os dois últimos anos da gestão foram marcados por maiores compromissos externos, mas baixos compromissos internos e baixa liderança. Essa agenda de desconstrução, no entanto, não foi tão intensa quanto a concebida por Bolsonaro. Os contrapesos estabelecidos pela opinião pública, demais poderes e pelo abalo na imagem internacional do Brasil, que, por

sua vez, também intensificou os contrapesos internos (HOCHSTETLER, 2021), parece ser uma explicação plausível para essa reorientação.

## 5 CONCLUSÃO

O governo Lula II (2007-2010) e o governo Bolsonaro (2019-2022) possuíam visões opostas em relação à governança do clima, tanto internamente, no que tange ao arranjo institucional observado, quanto externamente, relativo à atuação do país no regime internacional de mudanças climáticas. Essas duas visões, distintas em termos de ambições e conteúdo, tiveram consequências para a organização institucional da política externa para as mudanças climáticas. Essa organização, por sua vez, afetou o posicionamento do Brasil no regime e a própria capacidade do país de executar seus objetivos de política externa. Com a análise de dois períodos distintos foi possível analisar o nível de institucionalização do arranjo e explorar de forma comparada a relação entre as três variáveis propostas, a saber a agenda da política externa, o arranjo institucional e o posicionamento no regime de mudanças climáticas.

Levando isso em consideração, quatro foram os principais resultados dessa análise. O primeiro diz respeito ao conteúdo da PEB. A elevada autonomia do Executivo permitiu que o arranjo variasse de acordo com a agenda em questão. No governo Lula II, houve um fortalecimento do arranjo institucional, ampliando a atuação de ministérios, da sociedade civil e do Legislativo. Esse fortalecimento foi em linha com a agenda central da PEB de concertação multilateral e de atuação ativa nos debates de questões globais, processo no qual o Brasil pretendia ter centralidade. O manejo racionalizado dos recursos ambientais via fortalecimento institucional interno seria um dos meios para obter essa centralidade.

No governo Bolsonaro, houve a desinstitucionalização do arranjo institucional vigente, minando a governança do clima no país. O principal efeito dessa desconstrução foi a menor democratização na execução da política externa para mudanças climáticas. A participação dos demais agentes na agenda passou a se dar ou de maneira informal ou a partir de funções constitucionais independentes, a exemplo do maior ativismo do STF, contrabalanceando o unilateralismo do Executivo. Essa desconstrução foi em linha com a agenda do governo Bolsonaro de desengajamento multilateral e de negação da importância e da realidade das mudanças climáticas, nacional e globalmente.

Essa consideração nos leva a uma segunda conclusão, que diz respeito à organização dessa agenda. O fenômeno de horizontalização da política externa para mudanças climáticas foi observado nos dois períodos, havendo a descentralização da formulação da agenda da PEB para além do MRE. No entanto, por mais que ela tenha sido observada nos dois casos, principalmente devido à atuação expressiva do MMA na agenda, ela diferenciou-se em abrangência, sendo mais variada e proativa no governo Lula II e mais centralizada e reativa no governo Bolsonaro. No governo Lula, houve a elevação do papel do MMA, tanto pela

qualificação do ministério quanto pela ampliação de suas competências internacionais. Também foram diversos os colegiados criados e mantidos durante o governo que “permeabilizaram” a agenda. Além disso, o Legislativo passou a engajar-se mais na temática de mudanças climáticas, criando Comissões e promovendo debates públicos. Essa maior horizontalização ampliou os compromissos internacionais no período e gerou o alcance dos objetivos de política externa do governo, sendo o Brasil reconhecido ao final do governo como um dos principais atores no regime de mudanças climáticas.

No governo Bolsonaro, a desconstrução institucional centralizou a agenda no MMA, processo somado à desconsideração da importância das mudanças climáticas no ministério e por um afastamento do MRE na temática. Houve também uma extinção generalizada de colegiados e o engajamento do Legislativo foi diminuído em qualidade e atividade. Essa centralização e desconstrução foram acompanhadas por uma restrição no compromisso internacional no período. Há de se notar, contudo, que a própria natureza de horizontalização da política pública, por pressões da sociedade civil e de grupos econômicos e pelos contrapesos do STF e do Legislativo, excluídos da agenda, permitiu que a desconstrução proposta não tomasse caminhos tão radicais quanto os propostos inicialmente na agenda. Ou seja, a negação de um arranjo institucional — via centralização e exclusão de atores — tendeu também a gerar movimentos para contrabalançar eventuais autoritarismos do Executivo e a limitar a própria agenda do governo.

Quanto à terceira consideração, ela diz respeito à maneira como o conteúdo da PEB e a forma de organizá-la afetaram o posicionamento do Brasil. No governo Lula, houve uma maior democratização da agenda, traduzida em uma maior institucionalização do arranjo e maior transversalização das discussões. Apesar de haver um pequeno descompasso entre os compromissos internos e externos no período, ele foi minimizado, prevalecendo uma liderança reformista e propositiva do país no regime, fortalecida por essa horizontalização.

No governo Bolsonaro, a participação da sociedade civil e de grupos de interesse foi praticamente inexistente para a elaboração da política do país. O desmonte do arranjo institucional foi acompanhado por baixos compromissos internos e externos e por uma liderança conservadora e baixa legitimidade do país no regime. Essa diferença vai em linha com a correlação proposta de democratização e participação civil e maior compromisso do país no regime de mudanças climáticas (BÄTTIG & BERNAUER, 2009). Por mais que essa característica vá em linha com a agenda central do governo Bolsonaro, houve uma reorientação nos últimos dois anos do governo. Os limites gerados pelos demais poderes e pela sociedade civil levaram à atenuação da implementação radical da política externa para mudanças

climáticas.

O Brasil esteve no centro do debate internacional sobre mudanças climáticas nos dois períodos. Com isso, seus compromissos internos e externos e o ordenamento do arranjo institucional interno tiveram reflexos significativos no tipo de liderança e imagem do país, afetando o posicionamento do Brasil como um todo. Isto é, as ações internas também importam para o posicionamento externo do país, identificando-se a relevância do ordenamento interno de forma mais ampla, para além de suas implicações diretas.

A quarta consideração diz respeito à horizontalização enquanto variável interveniente da execução da política externa. Como discutido, a maior qualificação e institucionalização dos ministérios, assim como a maior institucionalização e transversalização do arranjo no governo Lula II permitiu que sua agenda de protagonismo internacional e reformismo de fóruns multilaterais fosse concretizada, mesmo com contradições internas e mudanças ministeriais. O governo Bolsonaro, por outro lado, apesar de uma intensidade alta de preferências ideológicas, teve resultados contraditórios. Houve uma desconstrução do arranjo institucional de governança climática no país. Mas, apesar do primeiro ano do governo ter acompanhado externamente essa desconstrução, houve uma atenuação do posicionamento a partir, principalmente, de 2021, via mudança ministerial, fazendo com que o Brasil se tornasse mais propositivo internacionalmente e menos agressivo internamente, indo contra os objetivos da agenda inicial de política externa. A distinção entre consecução ou não dos objetivos de política externa pode ser entendida, portanto, de acordo com o grau de institucionalização de cada período: a maior horizontalização e fortalecimento do arranjo institucional proposto tende a contribuir para a consecução dos objetivos de política externa para mudanças climáticas. O contrário, naturalmente, também se mostrou verdadeiro. Ou seja, a mobilização das capacidades burocráticas e institucionais internas permitem que os objetivos de política externa sejam implementados de forma mais otimizada e que surjam menores entraves à execução dessa política.

## REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, F. L. **Coalition Making and Norm Shaping in Brazil's Foreign Policy in the Climate Change Regime**. Global Society, 1–19, 2019.

ALEEM, Yussuf. **Soft Law: The Optimal Legal Framework for Global Financial Regulation**. Emory Corporate Governance Review, 2022. Disponível em: <[https://scholarlycommons.law.emory.edu/ecgar/vol9/iss1/1?utm\\_source=scholarlycommons.law.emory.edu%2Fecgar%2Fvol9%2Fiss1%2F1&utm\\_medium=PDF&utm\\_campaign=PDFCoverPages](https://scholarlycommons.law.emory.edu/ecgar/vol9/iss1/1?utm_source=scholarlycommons.law.emory.edu%2Fecgar%2Fvol9%2Fiss1%2F1&utm_medium=PDF&utm_campaign=PDFCoverPages)>. Acesso em: 5 de março de 2023.

ALEXANDRE, Cristina Vieira. **O congresso brasileiro e a política externa (1985-2005)**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Rio de Janeiro: PUC, Instituto de Relações Internacionais, 2006.

AMARAL, Ana Carolina. **Bolsonaro desiste de extinguir Fórum Brasileiro de Mudança do Clima**. Folha de São Paulo, 2019. Disponível em: <<https://ambiencia.blogfolha.uol.com.br/2019/05/10/bolsonaro-desiste-de-extinguir-forum-brasileiro-de-mudanca-do-clima/>>. Acesso em: 29 de dez. de 2022.

AMARAL, Ana Carolina. **Delegação Oficial do Brasil é a maior da COP26 mas não inclui ONGs**. Folha de São Paulo, 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2021/11/delegacao-oficial-do-brasil-e-a-maior-da-cop26-mas-nao-inclui-ongs.shtml>>. Acesso em: 29 de dez. de 2022.

AMORIM, Daniela. **Bolsonaro afirma que, caso eleito, o Brasil deixará a Organização das Nações Unidas**. Estadão, 2018. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/politica/eleicoes/bolsonaro-afirma-que-caso-eleito-o-brasil-deixara-a-organizacao-das-nacoes-unidas/>>. Acesso em: 18 de dez. de 2022.

ANDRADE, Hanrikson de. **Itamaraty exclui ONGs ambientais de delegação da COP-25**. UOL, 2019. Disponível em: <<https://entreatropoderes.blogosfera.uol.com.br/2019/08/26/itamaraty-exclui-ongs-ambientais-de-delegacao-da-cop-25/>>. Acesso em: 07 de mar. de 2023.

ARANTES, R. *et al.* Controles democráticos sobre a administração pública no Brasil: Legislativo, tribunais de contas, Judiciário e Ministério Público. In: LOUREIRO; ABRUCIO;

PACHECO (orgs.). **Burocracia e política no Brasil: desafios para a ordem democrática no século XXI**. Editora FGV, 2010.

ARAÚJO, Ernesto. **Trump e o Ocidente**. Segundas Filosóficas, 2018. Disponível em: <<https://segundasfilosoficas.org/trump-e-o-ocidente/>>. Acesso em: 11 de jan. de 2023.

ARAÚJO, S. M. V. G. DE. **Environmental Policy in the Bolsonaro Government: The Response of Environmentalists in the Legislative Arena**. Brazilian Political Science Review, v. 14, n. Bras. political sci. rev., 2020 14(2), p. e0005, 2020.

ASCEMA. **Cronologia de um desastre anunciado: ações do governo Bolsonaro para desmontar as políticas de meio ambiente no Brasil**. Ascema Nacional, 2020.

BARROS-PLATIAU, Ana Flávia. A Política Externa Ambiental: do desenvolvimento ao desenvolvimento sustentável. In: ALTEMANI, H. & LESSA, A. (orgs.). **Relações internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo: Editora Saraiva, 2006.

BARROS-PLATIAU, Ana Flávia. **When emergent countries reform global governance of climate change: Brazil under Lula**. Revista Brasileira de Política Internacional 53, 2010.

BÄTTIG, Michèle & BERNAUER, Thomas. **National institutions and global public goods: Are democracies more cooperative in climate change policy?** International Organization 63, 281–308, 2009.

BAUMGARTNER, Frank & JONES, Bryan. Positive and Negative Feedback in Politics. In: BAUMGARTNER & JONES (eds.). **Policy Dynamics**. Chicago: University of Chicago Press, 3–28, 2002.

BÉLAND, Daniel.; CAMPBELL, Andrea; WEAVER, R. Kent. **Policy Feedback: How Policies Shape Politics**. Cambridge University Press: Cambridge Elements, 2022.

BENITES, A. **Com posse de Biden, Brasil sofrerá pressão conjunta de EUA e Europa por Amazônia**. El País, 2021. Disponível em: <<https://brasil.elpais.com/brasil/2021-01-19/com-posse-de-biden-brasil-sofrera-pessoaconjunta-de-eua-e-europa-por-amazonia.html>>. Acesso em: 25 de jan. de 2023.

BERGAMO, Mônica. **Olavo de Carvalho Inspira Políticas, Diz Itamaraty**. Folha de São Paulo, 2020. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/colunas/monicabergamo/2020/09/olavo-de-carvalho-inspiraticas-diz-itamaraty.shtml>>. Acesso em: 19 de dez. de 2022.

BETSILL, Michele M.; CORELL, Elisabeth. **NGO Influence in International Environmental Negotiations: A Framework for Analysis**. *Global Environmental Politics*, v. 1, n. 4, p. 65–85, 2001.

BEZERRA *et al.* **Desinstitucionalização e resiliência dos conselhos no governo Bolsonaro**. SciELO Preprints; 2022.

BIBLIOTECA. **Viagens internacionais: 2º mandato**. Biblioteca da Presidência da República, 2023. Disponível em: <<http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/>>. Acesso em: 28 de nov. de 2022.

BÖHMELT, Tobias. **A closer look at the information provision rationale: Civil society participation in states' delegations at the UNFCCC**. *The Review of International Organizations*, v. 8, n. 1, p. 55–80, 2013b.

BÖHMELT, Tobias. **Civil society lobbying and countries' climate change policies: a matching approach**. *Climate Policy*, 13:6, 698-717, 2013a.

BÖHMELT, Tobias; KOUBI, Vally; BERNAUER, Thomas. **Civil society participation in global governance: Insights from climate politics**. *European Journal of Political Research*, v. 53, n. 1, p. 18–36, 2014.

BOLSONARO, Eduardo. **Fala de JB abrindo o jantar na embaixada do Brasil nos EUA (17/MAR/2019)**. YouTube, 2019. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=Q0GtNa-VHqM>>. Acesso em: 13 de jan. de 2023.

BRAGANÇA, Daniele. **Informações sobre Ibama e ICMBio só com o Ministério do Meio Ambiente**. (O)ECO, 2019. Disponível em: <<https://oeco.org.br/noticias/informacoes-sobre-ibama-e-icmbio-so-com-o-ministerio-do-meio-ambiente/>>. Acesso em 25 de fev. de 2023.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Casa Civil: Subchefia para Assuntos Jurídicos, 1988. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 24 de fev. 2023.

BRASIL. **Decreto nº 2652 de 01 de julho de 1998.** Promulga a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, assinada em Nova York, em 9 de maio de 1992. Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/d2652.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2652.htm)>. Acesso em 21 de set. de 2022.

BRASIL. **Decreto de 7 de julho de 1999.** Cria a Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima, com a finalidade de articular as ações de governo nessa área. Secretaria-Geral: Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/DNN/Anterior\\_a\\_2000/Dnn07-07-99-2.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/DNN/Anterior_a_2000/Dnn07-07-99-2.htm)>. Acesso em 05 de ago. de 2022.

BRASIL. **Decreto de 28 de agosto de 2000.** Dispõe sobre o Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas e dá outras providências. Casa Civil: Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2009. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/dnn/2000/Dnn28-8.2000.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/dnn/2000/Dnn28-8.2000.htm)>. Acesso em 21 de set. de 2022.

BRASIL. **Decreto Nº 5.849, de 18 de julho de 2006.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão da Secretaria-Geral da Presidência da República, e dá outras providências. Casa Civil: Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2006. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5849.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5849.htm)>. Acesso em 21 de set. de 2022.

BRASIL. **Decreto nº 5886 de 06 de setembro de 2006.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério da Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. Casa Civil: Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2006a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/decreto/D5886impressao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/D5886impressao.htm)>. Acesso em 21 de set. de 2022.

BRASIL. **Decreto nº 5979 de 06 de dezembro de 2006.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério das Relações Exteriores, e dá outras providências. Casa Civil: Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2006b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2004-2006/2006/decreto/d5979.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/decreto/d5979.htm)>. Acesso em 21 de set. de 2022.

BRASIL. **Decreto nº 6101 de 26 de abril de 2007.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Meio Ambiente, e dá outras providências. Casa Civil: Subchefia para Assuntos Jurídicos,

2007a. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/D6101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/D6101.htm)>. Acesso em 21 de set. de 2022.

BRASIL. **Decreto nº 6263 de 21 de novembro de 2007**. Institui o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima - CIM, orienta a elaboração do Plano Nacional sobre Mudança do Clima, e dá outras providências.. Secretaria-Geral: Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2007b. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6263.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6263.htm)>. Acesso em 21 de set. de 2022.

BRASIL. Governo Federal. **Plano Nacional sobre Mudanças do Clima (PNMC)**. Brasília, 2008.

BRASIL. **Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009**. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências. Casa Civil: Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2009. Disponível em: <[www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/l12187.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12187.htm)>. Acesso em 05 de ago. de 2022.

BRASIL. Presidência da República. **Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na reunião do Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas**. Palácio do Planalto, 2010.

BRASIL. **Decreto nº 9672 de 02 de janeiro de 2019**. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério do Meio Ambiente, remaneja cargos em comissão e funções de confiança e substitui cargos em comissão do Grupo-Direção e Assessoramento Superiores - DAS por Funções Comissionadas do Poder Executivo - FCPE.. Secretaria-Geral: Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2019b. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/D9672.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/D9672.htm)>. Acesso em 21 de set. de 2022.

BRASIL. **Decreto nº 9759 de 11 de abril de 2019**. Extingue e estabelece diretrizes, regras e limitações para colegiados da administração pública federal. Secretaria-Geral: Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2019a. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2019/decreto/d9759.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9759.htm)>. Acesso em 21 de set. de 2022.

BRASIL. **Decreto nº 10223 de 5 de fevereiro de 2020**. Declara a revogação, para os fins do disposto no art. 16 da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, de decretos normativos. Secretaria-Geral: Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2020a. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10223.htm#art2](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10223.htm#art2)>.

Acesso em 21 de set. de 2022.

**BRASIL. Decreto nº 10455 de 11 de agosto de 2020.** Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério do Meio Ambiente e remaneja e transforma cargos em comissão e funções de confiança.

Secretaria-Geral: Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2020b. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/Decreto/D10455impessao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/Decreto/D10455impessao.htm)>.

Acesso em 21 de set. de 2022.

**BRASIL. Decreto nº 10845 de 25 de outubro de 2021.** Dispõe sobre o Comitê

Interministerial sobre a Mudança do Clima e o Crescimento Verde. Secretaria-Geral:

Subchefia para Assuntos Jurídicos, 2021. Disponível em:

<[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-)

[2022/2021/decreto/D10845.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2010.845%2C%20DE%2025,que%20lhe%20confere%20o%20art.>](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/decreto/D10845.htm#:~:text=DECRETO%20N%C2%BA%2010.845%2C%20DE%2025,que%20lhe%20confere%20o%20art.>). Acesso em 21 de set. de 2022.

**BRASIL. Paris Agreement: Nationally Determined Contribution (NDC).** Brasília, 2022.

**BRAZIL CONFERENCE. Brazil Conference 2020: Política Externa do Brasil Presente e Futuro.** YouTube, 2019. Disponível em:

<[https://www.youtube.com/watch?v=sVZzzYVjK\\_E](https://www.youtube.com/watch?v=sVZzzYVjK_E)>. Acesso em: 13 de jan. de 2023.

**CÂMARA. Projeto anula decreto que concedeu Ordem de Rio Branco a Olavo de Carvalho.** Câmara dos Deputados, 2020. Disponível em:

<<https://www.camara.leg.br/noticias/669762-projeto-anula-decreto-que-concedeu-ordem-de-rio-branco-a-olavo-de-carvalho>>. Acesso em: 20 de jan. de 2023.

CARVALHO, Fernanda Viana de. **A Posição Brasileira nas Negociações Internacionais sobre Florestas e Clima.** Brasília, DF, 2010. Tese (doutorado em Relações Internacionais). Universidade de Brasília, UnB.

CASTRO, Paula & KAMMERER, Marlene. **The institutionalization of a cleavage: How differential treatment affects state behavior in the climate negotiations.** *International Studies Quarterly*, v. 65, i. 3, 2021.

CERVO, A. L.. **Política exterior e relações internacionais do Brasil: enfoque paradigmático**. Revista Brasileira de Política Internacional, v. 46, n. Rev. bras. polít. int., 2003 46(2), p. 5–25, jul. 2003

CERVO, Amado & BUENO, Clodoaldo. **História da Política Exterior do Brasil**. Brasília: EdUnB, 2002.

CHADE, Jamil. **Carta da ONU sobe o tom e denuncia crimes de Bolsonaro contra indígenas**. UOL, 2022. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2022/03/23/onu-denuncia-ataques-de-bolsonaro-aos-indigenas-e-cita-violacao-de-tratados.htm>>. Acesso em: 16 de dez. de 2022.

CHADE, Jamil. **Novo Dicionário do Itamaraty**. UOL, 2019. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/reportagens-especiais/novo-dicionario-do-itamaraty/>>. Acesso em: 18 de dez. de 2022.

CHAVES, E. P. *et al.* **Desmatamento induzido pela mineração: análise espacial no município de Oriximiná (PA)**. Revista Brasileira de Sensoriamento Remoto, v.2, n.1, p.02-13, 2021.

CHEIBUB, Z. **Diplomacia e construção institucional: o Itamaraty em uma perspectiva histórica**. Dados, v. 28, n. 1, 1985.

CLIMATE ACTION NETWORK (CAN). **Fossil of the Day**. Climate Action Network Internacional, 2022. Disponível em: <[https://climatenetwork.org/resource\\_type/fossil-of-the-day/](https://climatenetwork.org/resource_type/fossil-of-the-day/)>. Acesso em: 10 de mar. de 2023.

CLIMATEWATCH. **Data Explorer**. 2022. Disponível em: <[https://www.climatewatchdata.org/data-explorer/historical-emissions?historical-emissions-data-sources=climate-watch&historical-emissions-end\\_year=2010&historical-emissions-gases=all-ghg&historical-emissions-regions=All%20Selected&historical-emissions-sectors=total-including-lucf%2Ctotal-including-lucf&historical-emissions-start\\_year=2007&page=1&sort\\_col=2007&sort\\_dir=DESC](https://www.climatewatchdata.org/data-explorer/historical-emissions?historical-emissions-data-sources=climate-watch&historical-emissions-end_year=2010&historical-emissions-gases=all-ghg&historical-emissions-regions=All%20Selected&historical-emissions-sectors=total-including-lucf%2Ctotal-including-lucf&historical-emissions-start_year=2007&page=1&sort_col=2007&sort_dir=DESC)>. Acesso em: 12 de jan. de 2023.

CMA. **Comissão do Meio Ambiente: Avaliação da Política Nacional sobre Mudança do Clima**. Brasília: Senado Federal. 2019.

CNA. **CNA entrega ao Governo posicionamento do agro para a COP-27**. Confederação Nacional da Agricultura e Pecuária, 2022. Disponível em:

<<https://cnabrasil.org.br/noticias/cna-entrega-ao-governo-posicionamento-do-agro-para-a-cop-27>>. Acesso em: 08 de jan. de 2023.

COEP. **Reunião com o Presidente da República no âmbito do Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas**. Rede Nacional de Mobilização Social, 2009. Disponível em:

<<https://coepbrasil.org.br/memorias-coletivas/reuniao-com-o-presidente-da-republica-no-ambito-do-forum-brasileiro-de-mudancas-climaticas/>>. Acesso em: 28 de jan. de 2023.

COMISSÃO DE RELAÇÕES EXTERIORES E DEFESA NACIONAL (CREDN).

**Relatório de Atividades**. Congresso Nacional, Brasília, 2021.

COMISSÃO MISTA PERMANENTE SOBRE MUDANÇAS CLIMÁTICAS (CMMC).

**Relatório de Atividades**. Congresso Nacional, Brasília, 2019

COMISSÃO MISTA PERMANENTE SOBRE MUDANÇAS CLIMÁTICAS (CMMC).

**Relatório Final**. Congresso Nacional, Brasília, 2008.

COOK, J. *et al.* **Consensus on consensus: a synthesis of consensus estimates on human-caused global warming**. Environmental Research Letters, 11(4), 2016.

COPPE. **Proposta do Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas para o Plano de Ação Nacional de Enfrentamento das Mudanças Climáticas**. UFRJ, 2007.

CORREIO BRAZILIENSE. **Coordenador do Fórum Brasileiro de Mudança do Clima pede demissão durante COP-26**. Correio Braziliense, 2021. Disponível em:

<<https://www.correiobraziliense.com.br/brasil/2021/11/4960086-coordenador-do-forum-brasileiro-de-mudanca-do-clima-pede-demissao-durante-cop-26.html>>. Acesso em: 11 de mar. de 2023.

CRUZ, Giovana Maria da. **O posicionamento brasileiro sob o regime internacional de mudança climática**. Orientador: Kirst, Rafael. Trabalho de Conclusão de Curso — Relações Internacionais, Relações Internacionais, Universidade de Santa Cruz do Sul. 2021.

EPE. **Matriz Energética e Elétrica**. Empresa de Pesquisa Energética, 2023. Disponível em: <<https://www.epe.gov.br/pt/abcdenergia/matriz-energetica-e-eletrica>>. Acesso em: 05 de jan. de 2023.

ETHOS. **Carta Aberta ao Brasil sobre Mudanças Climáticas**. Instituto Ethos. Disponível em: <<https://www.ethos.org.br/cedoc/carta-aberta-ao-brasil-sobre-mudancas-climaticas/#:~:text=Acreditamos%20que%20o%20Brasil%2C%20mais,a%20redu%C3%A7%C3%A3o%20das%20emiss%C3%B5es%20globais.>>. Acesso em: 15 de fev. de 2023.

EVANS, P. & RAUCH, J. **Bureaucracy and Growth: a cross-national analysis of the effects of "weberian" state structures on economic growth**. *American Sociological Review*, v. 64, 1999.

EXAME. **Bolsonaro diz que irá acabar com reservas e financiamento de ONGs**. Exame, 2017. Disponível em: <<https://exame.com/brasil/bolsonaro-diz-que-ira-acabar-com-reservas-e-financiamento-de-ongs/>>. Acesso em: 18 de dez. de 2022.

FARIA, C. **Desencapsulamento, Politização e Necessidade de (Re)Legitimação da Política Externa Brasileira: razões e percalços para o seu monitoramento e a sua avaliação**. *Revista Tempo do Mundo*, v. 4, n. 1, 2018.

FARIA, C. **O Ensino e a Pesquisa sobre Política Externa no campo das Relações Internacionais Do Brasil**. *Austral: Brazilian Journal of Strategy & International Relations*, v. 1, n. 2, pp. 99-133, 2012b.

FARIA, C. **O Itamaraty e a Política Externa Brasileira: do insulamento à busca de coordenação dos atores governamentais e de cooperação com os agentes societários**. *Contexto Internacional*, v. 34, n. 1, 2012a.

FARIA, C. **Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil**. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 51, n. 2, 2008

FARIA, C.; LOPES, D.; CASARÕES, G. **Itamaraty on the Move: Institutional and Political Change in Brazilian Foreign Service under Lula da Silva's Presidency (2003–2010)**. *Bulletin of Latin American Research*, v. 32, n. 4, 2013.

FIGUEIRA, Ariane. **Introdução à Análise de Política Externa**. Editora Saraiva, v. 1, 2011.

FÓRUM BRASILEIRO DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS (FBMC). **Diálogos Setoriais: Contribuições à Construção do Plano Nacional sobre Mudança do Clima**. UFRJ, 2007.

FRANÇA, C.; BADIN, M. **A inserção internacional do Poder Executivo nacional brasileiro**. Análises e Propostas, Friedrich Ebert Stiftung, 2010.

FRANCHINI, Matías Alejandro. **Trajectoria e condicionantes do compromisso climático nas potências latino-americanas: Argentina, Brasil, Colômbia, México e Venezuela**. 2007-2015. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) — Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

FRAZÃO, Felipe. **Governo escalou Abin em evento climático da ONU**. Estadão, 2020. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/politica/governo-escalou-abin-em-evento-climatico-da-onu/>>. Acesso em: 18 de dez. de 2022.

FRAZÃO, Felipe. **Helena admite que Abin monitorou ‘maus brasileiros’ na Conferência do Clima da ONU**. Estadão, 2020. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/politica/helena-admite-que-abin-monitorou-maus-brasileiros-na-conferencia-do-clima-da-onu/>>. Acesso em 22 de jan. de 2023.

FUNAG. **Cadernos de Política Exterior**. Instituto de Pesquisa e Relações Internacionais, nº 10, 2021. Disponível em: <<https://funag.gov.br/biblioteca-nova/produto/1-1166>>. Acesso em: 12 de mar. de 2023.

FUNAG. **Celso Luiz Nunes Amorim - Discurso de Posse**. 2006. Disponível em: <<https://www.gov.br/funag/pt-br/chdd/historia-diplomatica/ministros-de-estado-das-relacoes-exteriores/celso-luiz-nunes-amorim-discurso-de-posse>>. Acesso em: 18 de dez. de 2022.

FUNAG. **José Serra Chirico - Discurso de Posse**. 2016. Disponível em: <<https://www.gov.br/funag/pt-br/chdd/historia-diplomatica/ministros-de-estado-das-relacoes-exteriores/jose-serra-chirico-discurso-de-posse>>. Acesso em: 18 de dez. de 2022.

FUNAG. **Ernesto Araújo - Discurso de Posse**. 2019. Disponível em: <<https://www.gov.br/funag/pt-br/chdd/historia-diplomatica/ministros-de-estado-das-relacoes-exteriores/ernesto-araujo-discurso-de-posse>>. Acesso em: 18 de dez. de 2022.

FUNAG. **Carlos Alberto Franco França - Discurso de Posse**. 2021. Disponível em: <<https://www.gov.br/funag/pt-br/chdd/historia-diplomatica/ministros-de-estado-das-relacoes-exteriores/carlos-alberto-franco-franca-discurso-de-posse>>. Acesso em: 18 de dez. de 2022.

GAIER, Rodrigo. **Bolsonaro diz que pode retirar Brasil do Acordo de Paris se for eleito.**

UOL, 2018. Disponível em:

<<https://noticias.uol.com.br/politica/eleicoes/2018/noticias/reuters/2018/09/03/bolsonaro-diz-que-pode-retirar-brasil-do-acordo-de-paris-se-for-eleito.htm>>. Acesso em: 18 de dez. de 2022.

GALF, Renata. **Bolsonaro tem recorde de vetos derrubados e menor taxa de projetos aprovados.** Folha de São Paulo, 2022. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2022/12/bolsonaro-tem-recorde-de-vetos-derrubados-e-menor-taxa-de-projetos-aprovados.shtml>>. Acesso em: 19 de dez. de 2022.

GENIN, Carolina. **COP26: proteção de florestas vira prioridade global.** Brasil precisará transformar promessas em ações concretas. WRI Brasil. Disponível em:

<<https://www.wribrasil.org.br/imprensa/cop26-protecao-de-florestas-vira-prioridade-global-brasil-precisara-transformar-promessas#:~:text=A%20Declara%C3%A7%C3%A3o%20dos%20L%C3%ADderes%20de,de%20gases%20de%20efeito%20estufa.>>>. Acesso em: 25 de fev. de 2023.

GODWARD, Marina. **O princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas e a trajetória de posicionamento brasileiro no regime internacional de mudanças climáticas.** Trabalho de Conclusão de Curso - Relações Internacionais, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2019.

GOMIDE, A. & PIRES, R. Capacidades Estatais e Democracia: a abordagem dos arranjos institucionais para análise de políticas públicas. In: GOMIDE & PIRES (eds.). **Capacidades Estatais e Democracia: Arranjos Institucionais de Políticas Públicas.** Brasília: Ipea, 2014.

GROHMANN, L. G. M. **A separação de poderes em países presidencialistas: América Latina em perspectiva comparada.** Revista de Sociologia e Política, n. 17, p. 75-106, 2001.

GRUPO CARTA DE BELÉM. **Declaração do Grupo Carta de Belém sobre a falta de transparência na escolha do novo secretário executivo do Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas.** Disponível em: <<https://www.cartadebelem.org.br/declaracao-do-grupo-carta-de-belem-sobre-a-falta-de-transparencia-na-escolha-do-novo-secretario-executivo-do-forum-brasileiro-de-mudancas-climaticas/>>. Acesso em: 11 de jan. de 2023.

- HENRIQUE, Renata Tavares. **O regime de mudanças climáticas e os desafios de sua implementação: análise do caso brasileiro**. Dissertação (mestrado) – Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais, Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais, 2010.
- HIRST, Monica & MACIEL, Tadeu. **A Política Externa do Brasil nos Tempos do Governo Bolsonaro**. SCIELO PrePrints, 2022.
- HOCHSTETLER, Kathryn. **Climate institutions in Brazil: three decades of building and dismantling climate capacity**, Environmental Politics, 49-70, 2021.
- HOWLETT, M.; RAMESH, M; PERL, A. **Política Pública: seus ciclos e subsistemas: uma abordagem integral**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2013.
- HURRELL, Andrew. **Rising powers and the emerging global order. The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations**, Oxford Politics Trove, 2015.
- IPCC. **Climate Change 2007: Synthesis Report**. Suíça: IPCC, 2007. Disponível em: <<https://www.ipcc.ch/report/ar4/syr/>>. Acesso em: 19 jul. 2022.
- IPEA. **Estado, Instituições e Democracia: república**. Projeto Perspectivas do Desenvolvimento Brasileiro, Brasília, v. 1, 2010.
- JERVIS, R. **Perception and Misperception in International Politics**. Princeton: Princeton University Press, 1976.
- KASA, S.; GULLBERG, A.; HEGGELUND, G. **The Group of 77 in the international climate negotiations: recent developments and future directions**. Int Environ Agreements 8, 113–127, 2008.
- KEOHANE, Robert & NYE, Joseph. **Power and Interdependence: World Politics in Transition**. Longman Classics in Political Science, 3a. ed., 2001.
- KRASNER, Stephen D. **International Regimes**. Cornell International University, 1983.
- LESSELS, Asher. **Cambiando el clima : el efecto de Lula sobre la posición de Brasil en las negociaciones de la UNFCCC**. Buenos Aires. FLACSO. Sede Académica Argentina, Universidad de San Andrés, 2013.

LIJPHART, A. **Patterns of Democracy: Government Forms and Performance in Thirty-Six Democracies**. Yale: Yale University Press, 2a ed., 2012.

LIMA, Francisco; BRAGANÇA, Arthur; ASSUNÇÃO, Juliano. **A Economia da Pecuária na Amazônia: grilagem ou expansão da fronteira agropecuária?** Climate Policy Initiative, PUC-RJ, 2021.

LIMA, Maria Regina Soares de & ALBUQUERQUE, Marianna R. **O Estilo Bolsonaro de Governar e a Política Externa**. Boletim OPSA, 2019. Disponível em: <[http://opsa.com.br/wpcontent/uploads/2017/01/Boletim\\_OPSA\\_2019\\_n1-jan-mar.pdf](http://opsa.com.br/wpcontent/uploads/2017/01/Boletim_OPSA_2019_n1-jan-mar.pdf)>. Acesso em: 12 de jan. de 2023.

LOPES, D. **De-westernization, democratization, disconnection: the emergence of Brazil's postdiplomatic foreign policy**. Global Affairs, 2020.

MAPBIOMAS. **Downloads**. 2021. Disponível em: <<https://brasil.mapbiomas.org/download>>. Acesso em 22 de dez. de 2022.

MARCOVITCH, Jacques. **O Consenso de Paris**. Editoras Saraiva/Edusp, São Paulo, 2016. Disponível em : <[https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4438335/mod\\_resource/content/1/Marcovitch%20O%20CONSENSO%20DE%20PARIS%20Rev%20de%20politica%20externa\\_%20Maio\\_Junho\\_2016.pdf](https://edisciplinas.usp.br/pluginfile.php/4438335/mod_resource/content/1/Marcovitch%20O%20CONSENSO%20DE%20PARIS%20Rev%20de%20politica%20externa_%20Maio_Junho_2016.pdf)>. Acesso em: 8 de março de 2023.

MARREIRO, F. **Morre Marco Aurélio Garcia, pilar da política externa de Lula e do PT**. El País, 2017. Disponível em: <[https://brasil.elpais.com/brasil/2017/07/20/politica/1500577794\\_700967.html](https://brasil.elpais.com/brasil/2017/07/20/politica/1500577794_700967.html)>. Acesso em: 15 de dezembro de 2022.

MARTINEZ, Gerardo S. et al. **Delegation size and equity in climate negotiations: An exploration of key issues**. Carbon Management, v. 10, n. 4, p. 431–435, 2019.

MCCRARY, P. D. (2017). **From a Commitment in Doha to an Emissions Pledge in Paris**. Climate Change Literacy and Education Social Justice, Energy, Economics, and the Paris Agreement.

MCGRATH, Matt. **Cop-25: Brasil tenta bloquear acordo, mas discussões terminam em compromisso por metas mais rigorosas.** BBC Brasil, 2019. Disponível em:

<<https://www.bbc.com/portuguese/internacional-50800984>>. Acesso em: 05 de jan. de 2023.

MEDEIROS, Klei; VILAS-BOAS, Vinicius; ANDRADE, Enrico. **Política Externa Conservadora: uma nova matriz no Brasil?** Le Monde Diplomatique, 2019. Disponível em: <<https://diplomatique.org.br/79475-2/>>. Acesso em: 11 de jan. de 2023.

MENDES, Thiago de Araújo. **Desenvolvimento Sustentável, Política e Gestão da Mudança Global do Clima: sinergias e contradições brasileiras.** Tese de Doutorado. Centro de Desenvolvimento Sustentável. Universidade de Brasília, Brasília, 2014.

MENEGASSI, D. **PF diz que Salles montou esquema criminoso para favorecer madeireiras.** (O)ECO, 2021. Disponível em: <<https://oeco.org.br/reportagens/pf-diz-que-salles-montou-esquema-criminoso-para-favorecer-madeireiras/>>. Acesso em: 22 de jan. de 2023.

MERCIER, Bernadete. O Direito Ambiental Internacional e o Direito Fundamental Social à Moradia: a contribuição da *soft law* no ordenamento brasileiro. In: GRANZIERA, M. & REI, F. (orgs.), **Anais do V Congresso Internacional de Direito Ambiental Internacional.** Santos (SP): Editora Universitária Leopoldianum, 2018.

MILANI, C. & PINHEIRO, L. **Política Externa Brasileira: Os Desafios de sua Caracterização como Política Pública.** Contexto Internacional, v. 35, n.1, 2013.

Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI). **Autoridade Nacional Designada para o MDL.** GOV, 2021. Disponível em: <[https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/cgcl/paginas/copy\\_of\\_autoridade-nacional-designada-para-o-mdl](https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/cgcl/paginas/copy_of_autoridade-nacional-designada-para-o-mdl)>. Acesso em: 29 de jan. de 2023.

Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI). **Comunicações Nacionais do Brasil.** GOV, 2023. Disponível em: <[https://antigo.mctic.gov.br/mctic/opencms/ciencia/SEPED/clima/Comunicacao\\_Nacional/Comunicacao\\_Nacional.html](https://antigo.mctic.gov.br/mctic/opencms/ciencia/SEPED/clima/Comunicacao_Nacional/Comunicacao_Nacional.html)>. Acesso em: 29 de jan. de 2023.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES (MRE). **1808-2008: Dois Séculos de História da Organização do Itamaraty.** Brasília, DF: FUNAG, v. 2, 2009.

MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA (MME). **Plano decenal de expansão de energia 2029. Empresa de Pesquisa Energética**. 2019. Disponível em: <<https://www.epe.gov.br/sites-pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/Documents/PDE%202029.pdf>>. Acesso em: 09 de março de 2023.

MINISTÉRIO DE MINAS E ENERGIA (MME). **Plano integrado de ação do programa de revitalização das atividades de exploração e produção de petróleo e gás natural em áreas terrestres**. 2020. Disponível em: <<http://antigo.mme.gov.br/documents/20182/75bccbe-04cf1f90-d8ca-56314a691ce9>>. Acesso em: 09 de março de 2023.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE (MMA). **Brasil, Indonésia e República Democrática do Congo anunciam aliança dos países detentores das maiores florestas tropicais do mundo**. Gov, 2022. Disponível em: <<https://www.gov.br/mma/pt-br/brasil-indonesia-e-republica-democratica-do-congo-anunciam-alianca-dos-paises-detentores-das-maiores-florestas-tropicais-do-mundo>>. Acesso em: 10 de mar. de 2023.

MITCHELL, R. *et al.* **What We Know (and Could Know) About International Environmental Agreements**. *Global Environmental Politics* 20:1 (February), 103-121, 2020.

MPF. **Sobre o MPF**. Ministério Público Federal, 2023. Disponível em: <<https://www.mpf.mp.br/o-mpf/sobre-o-mpf/sobre-o-mpf-1#>>. Acesso em: 15 de fev. de 2023.

NASCIMENTO, Victor. **A Política Externa do Governo Lula para a Agenda Ambiental: uma análise à luz de teorias de processo decisório**. *Revista Conjuntura Global*, v. 9, n. 2, 2020.

NEVES, C. O Congresso Nacional e a política externa brasileira. In: ALTEMANI, H. & LESSA, A. (orgs.). **Relações internacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo: Editora Saraiva, 2006. p. 365-388.

NICOLLE, S & LEROY, M. **Advocacy coalitions and protected areas creation process: Case study in the Amazon**. *Journal of Environmental Management*, Volume 198, Part 1, 2017.

NOBRE *et al.* **Land-use and climate change risks in the Amazon and the need of a novel sustainable development paradigm.** Proceedings of the National Academy of Sciences, v. 113, no. 39, 2016.

NOVY, Andreas. **O retorno do Estado desenvolvimentista no Brasil.** Das Argument, nº 276, 2009. Disponível em:  
<<https://revistas.planejamento.rs.gov.br/index.php/indicadores/article/viewFile/2248/2604>>. Acesso em: 19 de jan. de 2023.

OBSERVATÓRIO DO CLIMA. **NDC e “pedalada” de carbono: como o Brasil reduziu a ambição de suas metas no Acordo de Paris.** 2020. Disponível em:  
<<https://www.oc.eco.br/nova-meta-do-brasil-no-clima-reduz-pedalada-mas-nao-a-vergonha/>>. Acesso em: 09 de março de 2023.

OBSERVATÓRIO DO CLIMA. **Nova meta do Brasil no clima reduz pedalada, mas não a vergonha.** 2021. Disponível em: <<https://www.oc.eco.br/nova-meta-do-brasil-no-clima-reduz-pedalada-mas-nao-a-vergonha/>>. Acesso em: 01 de mar. de 2023.

OBSERVATÓRIO DO CLIMA. **“Passando a Boiada”: segundo ano de desmonte ambiental sob Jair Bolsonaro.** 2021.

PACTO PELA DEMOCRACIA. **Garantir a liberdade das ONGs é defender o interesse nacional.** 2020. Disponível em: <<https://www.pactopelademocracia.org.br/blog/garantir-a-liberdade-das-ongs-e-defender-o-interesse-nacional>>. Acesso em 20 de fev. de 2023.

PAGE, B. & BUTTON, M. **The Foreign Policy Disconnect: What Americans Want from Our Leaders but Don’t Get.** American Politics and Political Economy Series, 2006.

PEREIRA, E. **Política externa brasileira, governança do clima e cooperação: a importância estratégica e operacional do INPE.** Tese (Doutorado Interinstitucional em Relações Internacionais e Desenvolvimento Regional). Universidade de Brasília, Universidade Federal do Pará, Brasília, 2019.

PINHEIRO, L., & SANTOS, L. **Diplomatic capacity and foreign policy changes under Bolsonaro: Elements of a paradox.** Latin American Policy, 13, 447– 463, 2022.

PRAZERES, Leandro. **Brasil cortou 93% da verba para pesquisa em mudanças climáticas**. BBC Brasil, 2021. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-59096013>>. Acesso em 25 de fev. de 2023.

PRAZERES, Leandro. **Partidos movem ação no STF para que governo cumpra plano contra desmatamento**. BBC Brasil, 2020. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/meio-ambiente/partidos-movem-acao-no-stf-para-que-governo-cumpra-plano-contradesmatamento-24742428>>. Acesso em 25 de fev. de 2023.

PUTNAM, Robert. D. **Diplomacy and Domestic Politics: The logic of two-level games**. International Organization, Vol. 42, No. 3, 1988.

RADAR+55. **Uma análise da reputação externa da economia brasileira**. Máquina CW, 2023. Disponível em: <<https://maquinacw.com/radar55/>>. Acesso em 11 de jan. de 2023.

RAJAO *et al.* **The risk of fake controversies for Brazilian environmental policies**. Biological Conservation, Elsevier. 2022.

RUSSAR, Juliana. **Quem negociará pelo Brasil em Copenhague?** MST Brasil, 2009. Disponível em: <<https://mst.org.br/2009/12/07/quem-negociara-pelo-brasil-em-copenhague/>>. Acesso em 12 de fev. de 2023.

RUSSEL, Robert & TOKATLIAN, Juan Gabriel. **América Latina y su gran estrategia: entre la aquiescencia y la autonomía**. Revista CIDOB d'Afers Internacionals n.104, 2013, p. 157-180

SATAFLE, Amália & PARDINI, Flavia. **Transversalidade em pessoa**. FGV, n. 4, 2007.

SCHROEDER, Heike; BOYKOFF, Maxwell T.; SPIERS, Laura. **Equity and state representations in climate negotiations**. Nature Climate Change, v. 2, n. 12, p. 834–836, 2012.

SCHWAB, Klaus & ZAHIDI, Saadia. **The Global Competitiveness Report (2020)**. The World Economic Forum, 2020. Disponível em: <[https://www3.weforum.org/docs/WEF\\_TheGlobalCompetitivenessReport2020.pdf?\\_gl=1\\*196q2ls\\*\\_up\\*MQ..&gclid=Cj0KCQiAgaGgBhC8ARIsAAAYLfH7T\\_qoP3HUldVckCgHu38gTFjTugCVHqb4DbDWNWcZcFtbVRz2xZMaAjfFEALw\\_wcB](https://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2020.pdf?_gl=1*196q2ls*_up*MQ..&gclid=Cj0KCQiAgaGgBhC8ARIsAAAYLfH7T_qoP3HUldVckCgHu38gTFjTugCVHqb4DbDWNWcZcFtbVRz2xZMaAjfFEALw_wcB)>. Acesso em: 19 de fev. de 2023.

SCHWAB, Klaus. **The Global Competitiveness Report (2010-2011)**. The World Economic Forum, 2010. Disponível em:

<[https://www3.weforum.org/docs/WEF\\_GlobalCompetitivenessReport\\_2010-11.pdf](https://www3.weforum.org/docs/WEF_GlobalCompetitivenessReport_2010-11.pdf)>.

Acesso em: 19 de fev. de 2023.

SECCHI, Leonardo. **Políticas públicas: conceitos, esquemas de análise, casos práticos**. 2a edição. São Paulo: Cengage Learning, 2014.

SEEG. **Emissões Totais**. Sistema de Estimativas de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa, Brasil, 2023. Disponível em: <[https://plataforma.seeg.eco.br/total\\_emission](https://plataforma.seeg.eco.br/total_emission)>.

Acesso em: 15 de jan. de 2023.

SENNES, Ricardo. **As mudanças na política externa brasileira nos anos 1980: uma potência média recém industrializada**. Porto Alegre: Ed. UFRGS, 2003.

SERRA, Sergio Barbosa. **De Copenhague a Cancún: dúvidas e expectativas**. Ipea: boletim regional, urbano e ambiental, 2010.

SETO, Guilherme. **Bolsonaro diz que pretende acabar com 'ativismo ambiental xiita' se for presidente**. Folha, 2018. Disponível em:

<<https://www1.folha.uol.com.br/poder/2018/10/bolsonaro-diz-que-pretende-acabar-com-ativismo-ambiental-xiita-se-for-presidente.shtml>>. Acesso em: 18 de dez. de 2022.

SHALDERS, André. **Mudanças climáticas não são causadas pela ação humana, diz presidente de Comissão de Mudanças Climáticas do Congresso**. BBC Brasil, 2019.

Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-49683893>>. Acesso em 29 de dez. de 2022.

SIEBENEICHLER, Amanda. **O Latifúndio como Formador de Política Externa e o Desmonte de Políticas Ambientais**. Revista Neiba, Cadernos Argentina-Brasil, Rio de Janeiro, Vol. 10, 2021.

SILVA, André Luiz Reis da. **De Dilma a Bolsonaro: as transformações matriciais na política externa brasileira**. Sino-Ibero Amer. Interac. 2022.

SILVA, André Luiz Reis da. **Do Otimismo Liberal à Globalização Assimétrica: a Política Externa do Governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002)**. Tese (doutorado em Ciência Política). Porto Alegre: Universidade Federal do Rio Grande do Sul, UFRGS, 2008.

SILVA, André Luiz Reis da. **Geometria Variável e Parcerias Estratégicas: A Diplomacia Multidimensional do Governo Lula (2003-2010)**. Contexto Internacional, Rio de Janeiro, vol. 37, no 1, 2015, p. 143-184.

SILVA, André Luiz Reis da. **Retraction or consolidation? The follow-up phase in Dilma Rousseff's foreign policy (2011-2016)**. Rev. Bras. Polít. Int., 64(1): e012, 2021.

SILVA, D. & KLEIN, M. **A Política Externa Brasileira como Política Pública: a proposta de um Conselho Nacional e a experiência do Comitê Brasileiro de Direitos Humanos e Política Externa**. Mural Internacional, v. 7, n. 2, p. 203–218, 2016.

SILVA, E; SPÉCIE, P; VITALE, D. **Atual Arranjo Institucional da Política Externa Brasileira**. Brasília: Ipea, 2010.

SIQUEIRA-GAY, J. & SÁNCHEZ, L.E. **The outbreak of illegal gold mining in the Brazilian Amazon boosts deforestation**. Reg Environ Change 21, 28, 2021.

SONTER, L.J.; HERRERA, D.; BARRETT, D.J. et al. **Mining drives extensive deforestation in the Brazilian Amazon**. Nat Commun 8, 1013, 2017.

SOUZA, João Ricardo. **A Participação do Poder Legislativo na Política Externa Brasileira — áreas de economia e Mercosul — nos governos Fernando Henrique Cardoso e no Primeiro Governo de Luiz Inácio Lula da Silva**. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), 2010.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **A Constituição e o Supremo**. Supremo Tribunal Federal, 2023. Disponível em: <<https://portal.stf.jus.br/constituicao-supremo/artigo.asp?abrirBase=CF&abrirArtigo=225>>. Acesso em: 15 de fev. de 2023.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Petição 8.975**. Supremo Tribunal Federal, 2021. Disponível em: <<https://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/pet8975decisao.pdf>>. Acesso em: 16 de jan. de 2023.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **STF derruba decretos presidenciais e restabelece participação da sociedade civil em órgãos ambientais**. Supremo Tribunal Federal, 2022. Disponível em:

<<https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=486085&ori=1>>. Acesso em: 15 de mar. de 2023.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). **Arguição de Descumprimento de Preceito**

**Fundamental 708**. 2022. Disponível em:

<<https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5951856>>. Acesso em: 15 de set. de 2022.

SUSTAINABLE CARBON. **Mercado global de carbono: entenda o principal avanço da**

**COP 26**. 2021. Disponível em: <<https://www.sustainablecarbon.com/blog/mercado-global-de-carbono-entenda-o-principal-avanco-da-cop-26/>>. Acesso em: 03 de mar. de 2023.

SZE, J.S. *et al.* **Reduced deforestation and degradation in Indigenous Lands pan-tropically**. *Nat Sustain* 5, 123–130, 2022.

TAJRA, Alex. **Bolsonaro esvazia conselho ambiental e diminui participação da**

**sociedade**. UOL, 2019. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/meio-ambiente/ultimas-noticias/redacao/2019/05/29/bolsonaro-esvazia-conselho-ambiental-e-diminui-participacao-da-sociedade.htm>>. Acesso em: 18 de dez. de 2022.

TALANOA, 2020. **A Política Nacional de Mudança do Clima em 2020: estado de metas, mercados e governança assumidos na Lei 12.187/2009**. Rio de Janeiro, Brasil.

Observatório do Clima, 2020. Disponível em: <<https://www.oc.eco.br/wp-content/uploads/2020/12/Politica-Nacional-de-Mudanc%CC%A7a-de-Clima.pdf>>. Acesso em: 15 de março de 2023.

TALBOTT, S. **Globalization and Diplomacy: A Practitioner's Perspective**. *Foreign Policy*, n. 108, 1997, pp. 68-83.

TEIXEIRA, Lucas. **Discurso sobre "climatismo" de Araújo se apoia em erros e dados**

**imprecisos**. UOL, 2019. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/confere/ultimas-noticias/2019/10/16/ministro-ernesto-araujo-clima-aquecimento-itamaraty-relacoes-exterores.htm>>. Acesso em: 18 de dez. de 2022.

TERADA, J. P. ; LONGUINI, M. F. ; REI, F. C. F. . O regime internacional de mudanças climáticas e os desafios da governança brasileira. In: GRANZIERA, M. & REI, F. (orgs.), **Anais do V Congresso Internacional de Direito Ambiental Internacional**. Santos (SP): Editora Universitária Leopoldianum, 2018.

TORRENT, Ramon. Una aproximación a la anatomía del Mercosur real. In: BERLINSKI *et al.* (cords.). **15 Años de Mercosur: Comercio, Macroeconomía e Inversiones extranjeras**, Red Mercosur de Investigaciones Económicas, 2006.

UNITED NATIONS (UN). **United Nations Framework Convention on Climate Change**. FCCC/INFORMAL/84, 1992. Disponível em:  
<https://unfccc.int/resource/docs/convkp/conveng.pdf>. Acesso em: 12 set. 2022..

UNITED NATIONS CLIMATE CHANGE (UNFCCC). **Documents**. Disponível em:  
<<https://unfccc.int/documents>>. Acesso em: 8 de março de 2023.

UNITED NATIONS CLIMATE CHANGE (UNFCCC). **Parties and Observers**. 2023. Disponível em: <<https://unfccc.int/parties-observers>>. Acesso em: 8 de março de 2023.

UNITED NATIONS CLIMATE CHANGE (UNFCCC). **Report of the Conference of the Parties on its thirteenth session, held in Bali from 3 to 15 December 2007**. Disponível em:  
<<https://unfccc.int/resource/docs/2007/cop13/eng/06a01.pdf>>. Acesso em: 12 de março de 2023.

UNTERSTELL & MARTINS. **NDC do Brasil: Avaliação da atualização submetida à UNFCCC em 2022**. Nota Técnica. Rio de Janeiro, Brasil. TALANOA, 2022. Disponível em:  
<[www.institutotalanoa.org/documentos](http://www.institutotalanoa.org/documentos)>. Acesso em: 12 de fev. de 2023.

UOL. **Multas a mineradores caíram 70% durante governo Bolsonaro, aponta deputado**. UOL, 2022. Disponível em: <<https://noticias.uol.com.br/meio-ambiente/ultimas-noticias/redacao/2022/07/26/multas-a-mineradores-cairam-70-durante-governo-bolsonaro-aponta-deputado.htm>>. Acesso em: 05 de mar. de 2023.

VALENTE, M. & LOPES, D. **Por uma política externa baseada em evidência: política externa como política pública integral e a avaliação como abordagem de pesquisa**. Carta Internacional, v. 17, n. 2, p. e1254, 2022.

VIEIRA, O. V.; GLEZER, R.; BARBOSA, A. L. P. **Supremocracia e Infralegalismo Autoritário: O comportamento do Supremo Tribunal Federal durante o governo Bolsonaro**. Novos estudos CEBRAP, v. 41, n. Novos estud. CEBRAP, 2022 41(3), p. 591–605, set. 2022.

VIGEVANI, T. & CEPALUNI, G. **A política externa de Lula da Silva: a Estratégia da Autonomia pela diversificação.** Revista Brasileira de Política Internacional, 2007, vol.29, n.2.

VIOLA, E. & FRANCHINI, M. **Brasil na Governança Global do Clima, 2005-2012: A Luta entre Conservadores e Reformistas.** Contexto Internacional, vol. 35, no 1, 2013.

VIOLA, E. & FRANCHINI, M. **Myths and images in global climate governance, conceptualization and the case of Brazil (1989 - 2019).** Rev. Bras. Polít. Int., 62(2): e005, 2019.

VIOLA, Eduardo & FRANCHINI, Matías. **Brazil and Climate Change: Beyond the Amazon.** Nova Iorque: Taylor and Francis, 2018.

VIOLA, Eduardo; FRANCHINI, Matias; LEMOS RIBEIRO, Thais. **Sistema Internacional de Hegemonia Conservadora: Governança Global e Democracia na Era da Crise Climática.** Annablume, São Paulo, 2013.

WORLD BANK. **GDP per capita.** 2022. Disponível em: <<https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD>>. Acesso em: 19 de fev. de 2023.

YEO, Sophie. **Analysis: Brazil's climate pledge represents slight increase on current emissions.** Carbon Brief, 2015. Disponível em: <<https://www.carbonbrief.org/analysis-brazils-climate-pledge-represents-slight-increase-on-current-emissions/>>. Acesso em: 29 de dez. de 2022.