



UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS

Instituto de Geociências

MARIA CRISTINA OLIVEIRA SOUZA

[DES]GOVERNANÇA CLIMÁTICO-AMBIENTAL NOS SETORES AFOLU
[AGRICULTURA, FLORESTAS E OUTROS USOS DA TERRA] NO BRASIL
(2019-2021) SOB O REGIME DO ACORDO DE PARIS

CAMPINAS

2023

MARIA CRISTINA OLIVEIRA SOUZA

[DES]GOVERNANÇA CLIMÁTICO-AMBIENTAL NOS SETORES AFOLU
[AGRICULTURA, FLORESTAS E OUTROS USOS DA TERRA] NO BRASIL
(2019-2021) SOB O REGIME DO ACORDO DE PARIS

TESE APRESENTADA AO INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS
DA UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS PARA
OBTENÇÃO DO TÍTULO DOUTORA EM POLÍTICA
CIENTÍFICA E TECNOLÓGICA

ORIENTADORA: PROFA. DRA. ROSANA ICASSATTI CORAZZA

ESTE EXEMPLAR CORRESPONDE À VERSÃO FINAL DA
TESE DEFENDIDA PELA ALUNA MARIA CRISTINA
OLIVEIRA SOUZA E ORIENTADA PELA PROFA.
DRA.ROSANA ICASSATTI CORAZZA

CAMPINAS

2023

Ficha catalográfica
Universidade Estadual de Campinas
Biblioteca do Instituto de Geociências
Marta dos Santos - CRB 8/5892

So89d Souza, Maria Cristina Oliveira, 1987-
[Des]governança climático-ambiental nos setores AFOLU [agricultura, florestas e outros usos da terra] no Brasil (2019-2021) sob o regime do Acordo de Paris / Maria Cristina Oliveira Souza. – Campinas, SP : [s.n.], 2023.

Orientador: Rosana Icassatti Corazza.
Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Geociências.

1. Políticas públicas - Brasil - Aspectos Ambientais. 2. Governança Ambiental. 3. Sustentabilidade e meio ambiente. 4. Relações Internacionais. I. Corazza, Rosana Icassatti, 1968-. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Geociências. III. Título.

Informações Complementares

Título em outro idioma: Climate-environmental [mis]governance in the agriculture, forestry and land use sectors in Brazil (2019-2021) under the Paris Agreement regime

Palavras-chave em inglês:

Public policies - Brazil - Environmental aspects
Environmental governance
Sustainability and environmental
International Relations

Área de concentração: Política Científica e Tecnológica

Titulação: Doutora em Política Científica e Tecnológica

Banca examinadora:

Rosana Icassatti Corazza [Orientador]

Adela Parra Romero

Bruna Angela Branchi

Carla Ladeira Pimentel Águas

Flávia Luciane Consoni de Mello

Data de defesa: 22-06-2023

Programa de Pós-Graduação: Política Científica e Tecnológica

Identificação e informações acadêmicas do(a) aluno(a)

- ORCID do autor: <https://orcid.org/0000-0003-2187-0972>

- Currículo Lattes do autor: <http://lattes.cnpq.br/2815030767133138>



**UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE GEOCIÊNCIAS**

AUTORA: Maria Cristina Oliveira Souza

**[DES]GOVERNANÇA CLIMÁTICO-AMBIENTAL NOS SETORES AFOLU
[AGRICULTURA, FLORESTAS E OUTROS USOS DA TERRA] NO BRASIL
(2019-2021) SOB O REGIME DO ACORDO DE PARIS**

**CLIMATE-ENVIRONMENTAL [MIS] GOVERNANCE IN THE AGRICULTURE,
FORESTRY AND LAND USE SETORS IN BRAZIL (2019-2021) UNDER THE
PARIS AGREEMENT REGIME**

ORIENTADORA: PROFA. DRA. ROSANA ICASSATTI CORAZZA

Aprovada em: 22/06/2023

EXAMINADORES:

Profa. Dra. Rosana Icassatti Corazza- Presidente

Profa. Dra. Carla Ladeira Pimentel Águas

Profa. Dra. Flávia Luciane Consoni de Mello

Dra. Adela Parra Romero

Dra. Bruna Angela Branchi

A Ata de Defesa assinada pelos membros da Comissão Examinadora consta no processo de vida acadêmica do aluno.

Campinas, 22 de junho de 2023

AGRADECIMENTOS

Gostaria de agradecer a Deus, ao Universo e a toda a sua imensidão de amor!

Aos meus pais, Noemi e Joel, por todo o amor, que sempre acreditaram em mim, mesmo quando eu já não acreditava mais. Que nunca mediram esforços para promover a melhor educação para mim e para a minha irmã. Por toda a paciência e compreensão que sempre têm comigo, sendo meus fãs número 1! Aos meus avós que mesmo sem entender o que eu estudo, sempre rezam por mim e tenho o privilégio de ainda poder contar com a benção deles, junto com pão de queijo e chá de erva-cidreira. Expresso também minha gratidão aos membros da minha família que nunca proferiram a frase: “Mas você só estuda?”.

Aos meus animais felinos de apoio emocional: Nina (*in memoriam*), Sally (*in memoriam*), Tobias e especialmente a Ágata, que me acompanha desde a minha graduação e já esteve ao meu lado em altas madrugadas enquanto eu escrevia meu TCC, dissertação de mestrado e esta tese de doutorado.

À minha psicóloga, Helena Branquinho, que deu amparo nas minhas crises existenciais e que com toda a sensibilidade do mundo me ajuda a abrir cada “caixinha” da minha vida, para me tornar uma pessoa melhor¹.

À professora orientadora, Rosana Icassatti Corazza, por toda a sua dedicação, palavras de incentivos e sensibilidade que me contribuíram significativamente para o meu desenvolvimento, não apenas no âmbito acadêmico, mas também em minha jornada pessoal e profissional.

A todos os membros da banca: Adela Parra Romero, Bruna Angela Branchi, Carla Ladeira Pimentel Águas, Flávia Luciane Consoni de Mello, Alcides Eduardo dos Reis Peron, Beatriz Macchione Saes, Fernanda Mello Santanna, Neri de Barros Almeida e Maria Beatriz Machado Bonacelli, por aceitarem o convite. Me sinto muito grata por contar com olhares tão dedicados e primorosos em minha tese, por pessoas que eu admiro desde o início da minha trajetória acadêmica.

Aos funcionários e funcionárias do Instituto de Geociências da Unicamp, assim como os docentes, principalmente do Departamento de Política Científica e Tecnológica que auxiliaram diretamente e indiretamente na minha trajetória.

Aos meus amigos da pós graduação e da Unicamp, meu coração fica quentinho escrevendo o nome de cada um de vocês: Damny, Dani, Edivan (sua amizade é mais rara do que os Pokémons lendários), Felipe, Fernando, Guilherme, Iraima, Isabela, Jean (se puderem, viajem com o Jean, melhor companhia, sério!), Jeny (obrigada por me receber sempre com arepas e café em sua casa e ser meu lugar seguro em Barão Geraldo), Liz, Luciana, Marina,

¹ Se você é estudante da Unicamp e está lendo esta tese, lembre-se que a Universidade possui o Serviço de Assistência Psicológica e Psiquiátrica (SAPPE) e o Centro de Saúde da Comunidade da Unicamp (CECOM) que presta atendimento de forma gratuita para a comunidade da Unicamp.

Rodrigo, Rodrigo Ito, Sarah e Yama (meu gótico mineiro preferido!). Agradeço todos vocês por cada troca e cada conversa!

À Débora Naidhig, minha amiga, que enquanto escrevo estes agradecimentos é mestranda em Política Científica e Tecnológica e que eu só tenho que agradecer toda a parceria em todos os artigos que fizemos juntas e Congressos que participamos e todas as conversas. Você vai longe!

As minhas melhores amigas/companheiras de trabalho, Karen e Suelen, sem vocês meus dias de trabalho presencial seriam completamente diferentes! Obrigada pelas risadas genuínas, pelos rolês não planejados por SP, por serem profissionais incríveis e dedicadas, sempre dispostas a ajudarem!

Ao meu trio de amigas da categoria “nem sempre perto, mas nunca longe”, Grá, Kimie e Steh, cada uma em algum ponto do planeta Terra, que sempre torcem por mim e meu sentimento é recíproco! Que acreditam em mim, mesmo com as minhas crises de “sumiço” e que celebram cada conquista minha e eu, as delas. Fico muito feliz em acompanhar a trajetória de vocês!!!

Aos meus amigos apocalípticos de Piracicaba: Carol, Diogo (ok, você não é de Piracicaba, mas faz parte da RMP.rsrsrs), Élcio, Jamile (quem diria que de minha veterana se tornaria uma das minhas bests!), Karina, Lu, Rapha (quem diria que daria para escrever a frase “do terceiro pra vida” hein!) e Taís. As nossas amizades caóticas me alegram todos os dias!

E finalmente, quero agradecer a mim! O trabalho de pesquisa é muitas vezes solitário e exige muita concentração, por isso, tenho muito que agradecer a Maria Cristina do passado que prestou vestibular em 2009 para estudar na Unicamp, depois prestou a prova para o mestrado em Política Científica e Tecnológica e terminando o ciclo acadêmico, prestou a prova para o doutorado em Política Científica e Tecnológica, todos pela Unicamp. Mesmo a síndrome da impostora “batendo da porta” várias vezes, eu não desisti e tenho muito orgulho da minha trajetória!

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES) – Código de Financiamento 001 (nº do processo 88882.329785/2019-01).

*“A importância da natureza meu avô sempre dizia
Sem a natureza coisas importantes não existiam
E, no entanto, está sofrendo as agressões que não deviam
Se todos tivessem consciência, a natureza não sofriria.*

*O que tinha no Brasil não existe mais em muitos lugares
Esta realidade com toda a certeza posso confirmar
Se não parar as devastações, muitas regiões vão acabar
Portanto onde existe precisa preservar”*

Jonas Florencio da Silva²

² Jonas nasceu em Taiobeiras- MG em 1929 e teve apenas sessenta dois dias de escolaridade formal. Este verso faz parte do seu sexto livro intitulado “A natureza é uma vida que o homem está destruindo”, lançado em 2008. Ele é meu avô, pai do meu pai.

*“Sem a curiosidade que me move, que me inquieta,
que me insere na busca, não aprendo nem ensino”*

Paulo Freire

RESUMO

Os regimes internacionais correspondem a um conjunto de abordagens destinadas a tratar questões ou problemas de alcance global cuja resolução depende de ações orquestradas entre países. O Acordo de Paris, marco do regime climático internacional, na medida em que avança para o envolvimento de outros atores para além dos Estados-nação, se tornou também um marco da governança climática global. Ele traz, entre outras inovações, uma abordagem de baixo para cima, baseada nas Contribuições Nacionalmente Determinadas pelas Partes, para alcançar o objetivo de não aquecer o planeta em mais de 2°C até o final deste século. Este arranjo torna a eficácia desta governança fortemente dependente de políticas domésticas. No Brasil, a maior parte das emissões de gases de efeito estufa provêm dos chamados setores AFOLU (Agricultura, Florestas e outros usos da terra). O país melhorou seu perfil de emissões entre 2004 e 2010, graças aos avanços na governança climático-ambiental interna, com a instituição do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal, o PPCDAm. Construída desde o início dos anos 80, a partir da articulação de uma estrutura complexa de políticas, órgãos e ações, a governança ambiental no Brasil sofreu, recentemente, severas medidas de desmantelamento. O objetivo geral da tese consiste em identificar e analisar medidas de desmantelamento da governança climática e ambiental aplicáveis aos setores AFOLU, especificamente no caso do PPCDAm, entre os anos 2019 e 2021, no contexto do regime do Acordo de Paris. A tese tem dois objetivos específicos. O primeiro objetivo específico consiste em fornecer uma revisão narrativa da literatura (*Narrative Review*) sobre o tema dos regimes internacionais com uma discussão sobre como eles se aplicam às mudanças globais de governança climática do Protocolo de Kyoto para o Acordo de Paris. Esta discussão é coberta pelos três capítulos da Parte I desta tese. O segundo objetivo específico consiste em aplicar a Abordagem de Desmantelamento de Políticas – ADP (*Policy Dismantling Framework*), originalmente desenvolvida por Bauer e Knill (2012), à análise da involução da governança climático-ambiental referente aos setores da AFOLU, especificamente para o caso do desmantelamento da governança do PPCDAm, no período entre 2019 e 2021. Neste movimento analítico, destacam-se possíveis relações entre o desmantelamento no nível doméstico da governança (no caso, relativas ao PPCDAm) e a dimensão internacional (no caso, a involução das já modestas ambições das NDC brasileiras para o Acordo de Paris). Esta discussão é coberta pelos dois capítulos da Parte II da tese. A revisão narrativa permitiu o entendimento da vitalidade da literatura sobre regimes internacionais e sua evolução em termos de escopo, complexidade e na incorporação de atores não-governamentais. A ADP permitiu identificar, classificar e analisar uma ampla gama de medidas de desmantelamento que descortinam a natureza intencional e sistemática das ações que, a partir da própria institucionalidade dos poderes Executivo e Legislativo, analisadas nesta tese para o nível Federal, contribuíram para o avanço da desinstitucionalização da governança climático-ambiental aplicável aos setores AFOLU no Brasil, no período de 2019 a 2021.

Palavras-chave:

Desmantelamento de Políticas Públicas; Governança Climática; Brasil - Políticas Ambientais; Acordo de Paris; Regimes Internacionais

ABSTRACT

International regimes correspond to a set of approaches designed to address issues or problems of global scope whose resolution depends on orchestrated actions among countries. The Paris Agreement, a milestone of the international climate regime, insofar as it moves toward the involvement of actors other than nation-states, has also become a landmark of global climate governance. It brings, among other innovations, a bottom-up approach, based on Nationally Determined Contributions by Parties, to achieve the goal of not warming the planet by more than 2°C by the end of this century. This arrangement makes the effectiveness of this governance heavily dependent on domestic policies. In Brazil, most greenhouse gas emissions come from the so-called AFOLU sectors (Agriculture, Forestry, and other land uses). The country improved its emissions profile between 2004 and 2010, thanks to advances in internal climate-environmental governance, with the institution of the Action Plan for Prevention and Control of Deforestation in the Legal Amazon, the PPCDAm. Built since the early 1980s and based on the articulation of a complex structure of policies, agencies, and actions, environmental governance in Brazil has recently suffered severe dismantling measures. The main objective of the thesis is to identify and analyze climate-environmental governance dismantling measures applicable to AFOLU sectors, specifically in the case of the PPCDAm, between the years 2019 and 2021, in the context of the Paris Agreement regime. The thesis has two specific objectives. The first specific objective is to provide a narrative review of the literature (Narrative Review) on the topic of international regimes with a discussion of how they apply to global climate governance changes from the Kyoto Protocol to the Paris Agreement. This discussion is covered in the three chapters of Part I of this thesis. The second specific objective is to apply the Policy Dismantling Framework (PDF), originally developed by Bauer and Knill (2012), to the analysis of the involution of climate-environmental governance concerning the AFOLU sectors, specifically for the case of the dismantling of the PPCDAm governance in the period between 2019 and 2021. In this analytical movement, possible relationships between the dismantling at the domestic level of governance (in this case, concerning the PPCDAm) and the international dimension (in this case, the involution of the already modest Brazilian NDC ambitions for the Paris Agreement) are highlighted. This discussion is covered in the two chapters of Part II of the thesis. The narrative review provided an understanding of the vitality of the literature on international regimes and its evolution in terms of scope, complexity, and in the incorporation of non-governmental actors. PDF has enabled the identification, classification, and analysis of a wide range of dismantling measures that unveil the intentional and systematic nature of the actions that, from the very institutionality of the Executive and Legislative powers, analyzed in this thesis at the Federal level, have contributed to the advancement of the de-institutionalization of climate-environmental governance applicable to the AFOLU sectors in Brazil in the period 2019 to 2021.

Keywords:

Public Policy Dismantling; Climate Governance; Brazil - Environmental Policies; Paris Agreement; International Regimes

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Perfil das emissões associadas à Agropecuária no Brasil: emissões totais, percentuais, remoções, emissões líquidas, evolução e composição por tipo de GEE (2021) ..	29
Figura 2. Perfil das emissões associadas à Mudança do Uso da Terra no Brasil: emissões totais, percentuais, remoções, emissões líquidas, evolução e composição por tipo de GEE (2021)	30
Figura 3. Emissões em milhares de toneladas de gases de efeito estufa (CO ₂ e) dos setores de Agricultura, Florestas e Mudanças do Uso da Terra (AFOLU) - 1990-2019.....	30
Figura 4. Dez países são os principais responsáveis por cerca de 60% das emissões anuais de gases de efeito estufa (percentuais calculados a partir das contribuições em termos de emissões de CO ₂ e) (em destaque: o ano de 2000).....	32
Figura 5. Passos no percurso de operacionalização das categorias de desmantelamento para o caso dos setores AFOLU	48
Figura 6. Triangulação das informações	50
Figura 7. Número de artigos publicados sobre “Regimes Internacionais” por ano: 1970–2020 *	61
Figura 8. Meio século de publicações e citações anuais sobre o conceito de regimes internacionais: 1970 – 2020 *.....	62
Figura 9. Distribuição dos artigos publicados por área de pesquisa (1970-2020).....	63
Figura 10. Principais temas abordados pelos artigos (1970 – 2020).....	64
Figura 11. Principais periódicos com o maior número de publicações mencionando “international regim*”, em seus títulos, resumos e palavras-chave	65
Figura 12. O complexo de regimes para mudanças climáticas	73
Figura 13. Número de publicações sobre governança climática (1992-2021).....	101
Figura 14. Número de publicações sobre governança climática que incorporam ou reconhecem “atores não governamentais” ou “atores não estatais” (nº de publicações por ano)	103
Figura 15. Autores com maior número de publicações sobre “governança climática” e “atores não governamentais” ou “atores não estatais”	104
Figura 16. Emissões Acumuladas Totais de CO ₂ (MtCO ₂ e), excluindo AFOLU (1850 - 1990).....	121
Figura 17. Emissões Acumuladas de CO ₂ excluindo AFOLU (% global) (1850-1990).....	122
Figura 18. Emissões Acumuladas de GEE (%) incluindo AFOLU (1990 - 2012).....	123
Figura 19. Emissões anuais de GEE, incluindo AFOLU* (2012).....	127
Figura 20. Intensidade de emissões totais / PIB e de emissões provenientes do consumo de combustíveis fósseis para os 10 maiores emissores (2012).....	135
Figura 21. Emissões totais de GEEs (MtCO ₂ e) excluindo AFOLU (2012).....	136
Figura 22. Emissões totais per capita de GEE, incluindo AFOLU (tCO ₂ e per capita), em 2012.	137
Figura 23. Evolução das diretrizes do IPCC sobre Agricultura e LUCF/LULUCF*.....	145
Figura 24. Emissões totais setoriais de CO ₂ e no Brasil (1990-2020) em Gt (gigatoneladas)	147

Figura 25. Emissões totais setoriais de CO ₂ e no Brasil (1970-2018) excluindo MUT em toneladas	148
Figura 26. Emissões e remoções de CO ₂ e por mudança de uso da terra em Mt (1990-2021)	149
Figura 27. Emissões de gases de efeito estufa segundo o bioma no Brasil em 2021 (valores percentuais).....	150
Figura 28. A Política Nacional sobre Mudança do Clima no Brasil e seus componentes	156
Figura 29. Estados brasileiros que abrangem a Amazônia Legal.....	157
Figura 30. Governança do PPCDAm (2012-2015)	158
Figura 31. Áreas desmatadas anualmente na Amazônia Legal entre 1996 e 2020 (em Km ² /ano) *.....	160
Figura 32. Quadro de Análise para o desmantelamento da governança do PPCDAm: uma proposta para identificação de causas e estratégias	180
Figura 33. Orçamento de 2019 para o Monitoramento de Cobertura da Terra e do Risco de Queimadas e Incêndios Florestais (INPE).....	186
Figura 34. Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2020 (PL N° 22/2019-CN) : Orçamento de 2020 para o Monitoramento de Cobertura da Terra e do Risco de Queimadas e Incêndios Florestais (INPE)	186
Figura 35. Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2020 (PL N° 22/2019-CN) : Orçamento Fiscal e da Seguridade Social do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações para 2020.....	187
Figura 36. Evolução do orçamento autorizado e liquidado pelo MMA atualizado pelo IPCA* (Em R\$ bilhões) (2000-2021).....	188
Figura 37. Orçamento liquidado do ICMBio e do Ibama (em milhões) entre os anos de 2017 e 2020	189
Figura 38. Avanço no desmatamento (2019/2020)	191
Figura 39. Números de focos de calor e de desmatamento na Amazônia em 2019 por categoria fundiária	201

LISTA DE QUADROS

Quadro 1. Os 10 artigos sobre regimes internacionais com maior número de citações na base Scopus (1970-2020).....	66
Quadro 2. Polisssemia do conceito de regimes internacionais: uma síntese das formulações de autores que aparecem no número especial da International Organization sobre o tema (1982)	69
Quadro 3 - Número de publicações sobre governança climática no período 1992-2021, segundo áreas do conhecimento	102
Quadro 4. Publicações mais influentes para o tema da governança climática sob o critério dos números de citações nas bases Scopus e Google Scholar	105
Quadro 5. Vinte e sete anos de governança climática no Brasil (1990 – 2017): marcos institucionais relevantes.....	153
Quadro 6 . Síntese das medidas complementares apresentadas pelo Brasil no âmbito da iNDC, por setor	168
Quadro 7. Manchetes de desmantelamento por omissão em 2019 no Brasil.....	184
Quadro 8. Manchetes de notícias sobre ações de desmantelamento da governança ambiental por mudança de arena no Brasil (2019-2021)	194
Quadro 9. Desmantelamento Simbólico: Compilado nº1	198
Quadro 10. Desmantelamento Simbólico: Compilado nº2	200
Quadro 11. Desmantelamento Simbólico: Compilado nº3	202
Quadro 12. Manchetes de notícias sobre ações de desmantelamento ativo no Brasil afetos à governança do PPCDAm (2019 - 2021).....	204
Quadro 13. Comparação das metas apresentadas nas NDCs do Brasil: 2016 e 2020.....	208

LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Emissões de CO ₂ , correntes e acumuladas, população e Produto Interno Bruto, por grupo de países, reunidos segundo a arquitetura inicial do Protocolo de Kyoto (1990).	119
Tabela 2. Emissões de CO ₂ , correntes e acumuladas, população e Produto Interno Bruto, por grupo de países, numa configuração “pós-Kyoto”	130

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AG	Atores Governamentais
ANE	Atores Não Estatais
ANG	Atores Não-Governamentais
BDTD	Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações
BIS	Banco de Compensações Internacionais
CAT	Climate Action Tracker
CIM	Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima
CIMA	Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
CIMGC	Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima
CMCH	Comissão de Coordenação das Atividades de Meteorologia, Climatologia e Hidrologia
CQNUMC	Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima
DFCD	Departamento de Florestas e de Combate ao Desmatamento
DPCD	Departamento de Políticas de Combate ao Desmatamento
EPI	Economia Política Internacional
EUA	Estados Unidos da América
FBMC	Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas
GAT	Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio
GEE	Gases de Efeito Estufa
IBRD	Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento
IDA	Associação Internacional de Desenvolvimento
IFC	Corporação Financeira Internacional
IGES	Institute for Global Environmental Strategies
IMCO	Comissão do Mercado Interno e da Proteção dos Consumidores
iNDC	Intended Nationally Determined Contributions
IO	International Organization
ITU	International Telecommunication Union
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MRE	Ministério das Relações Exteriores
NICs	Newly Industrialized Countries
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONG	Organização não governamental
PNMC	Política Nacional sobre Mudança do Clima
PPCDam	Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal
PPCerrado	Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento e das Queimadas no Cerrado
PRDC	Princípio de Responsabilidade Comum, porém Diferenciada
PRH	Princípio das Responsabilidades Históricas
REDD	Reducing emissions from deforestation and forest degradation
Rede Clima	Rede Brasileira de Pesquisas sobre Mudanças Climáticas Globais
SEEG	Sistema de Estimativa de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa
SISNAMA	Sistema Nacional do Meio Ambiente

SMCF	Secretaria de Mudança do Clima e Florestas
SMCQ	Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental
UNCTAD	Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento
UNFCCC	Convenção-Quadro das Nações Unidas para as Mudanças Climáticas (na sigla em inglês para United Nations Framework Convention for Climate Change)
WMO	Organização Meteorológica Mundial

SUMÁRIO

1. Introdução: enquadramento da problemática da pesquisa.....	20
1.1. Escopo: sobre escolhas teórico-conceituais, recortes e justificativas.....	21
1.2. Sobre o enunciado: objetivos e perguntas de pesquisa	33
1.2.1. Objetivo Geral	33
1.2.2. Perguntas gerais da pesquisa.....	33
1.2.3. Objetivos Específicos	34
1.3. Seção metodológica	34
1.3.1. Sobre a revisão narrativa de literatura	35
1.3.2. A Abordagem do Desmantelamento de Políticas.....	37
1.3.3. Desafios à pesquisa e métodos mobilizados.....	38
1.3.4. Enfoque sobre o desmantelamento da governança e sua operacionalização	45
1.3.5. Operacionalização da análise: passos metodológicos.....	48
1.3.6. Triangulação de informações	50
1.4. Panorama da estrutura da tese	51
2. Regimes Internacionais em transformação: clássico da literatura, complexidade e uma ordem nem sempre benigna	54
2.1. Regimes: do dragão da moda ao “clássico da literatura”	55
2.2. Regimes como dragão sistêmico impreciso ou a necessidade de um enquadramento teórico sobre “complexidade sistêmica” sobre o tema da interdependência?	67
2.3. Regimes como dragão previsível e estável e uma ordem nem sempre benigna	74
2.4. Considerações sobre lições aprendidas: uso ampliado, complexidade, incerteza e a urgência de uma “nova ordem”	82
3. Dinamismo e a emergência de múltiplos atores: desafios aos caracteres estático e estatocêntrico da abordagem de regimes.....	84
3.1. A estaticidade do conceito de Regime frente aos torques dos mercados, da tecnologia, das finanças, das transformações sociopolíticas e da mutação ambiental	85
3.2. O regime centrado no Estado e a emergência dos atores não-governamentais	93

3.3. Considerações finais ao capítulo	108
4. Do Protocolo Kyoto ao Acordo de Paris: Uma análise das mudanças no regime climático global e a partir do estudo da evolução de perfis de emissões de gases de efeito estufa	111
4.1. O regime climático de 1990 a 2009: princípios e arquitetura do Protocolo de Kyoto diante de histórico de emissões	115
4.2. Novos perfis de emissões e a emergência de um novo regime climático.....	126
4.3. Velhos e novos conflitos no regime climático pós-Kyoto	134
4.4. Síntese e considerações finais ao capítulo	139
5. Institucionalização de uma governança climático-ambiental com implicações para Agricultura, Florestas e Usos da Terra (AFOLU) - 1981-2017	143
5.1. AFOLU: o que é e qual a sua relevância para o perfil de emissões do Brasil? 144	
Emissões de Gases de Efeito Estufa no Brasil	147
5.2. Institucionalização da governança climático-ambiental no Brasil: destaque para marcos institucionais atinentes aos setores AFOLU	150
5.2.1. O SISNAMA e marcos jurídico-institucionais da governança climática ..	150
5.2.2. PPCDAm: instituição, eficácia e estrutura de governança do Plano.....	157
5.3. Sobre o alinhamento à governança global: entre Kyoto e Paris	165
5.3.1. Um alinhamento proativo sob o regime do Protocolo de Kyoto.....	165
5.3.2. O alinhamento fraco à governança global sob o regime do Acordo de Paris 166	
5.4. Considerações finais ao capítulo	173
6. O desmantelamento estratégico da governança climático-ambiental dos setores de AFOLU (2019-2021)	175
6.1. Proposta do Quadro de Análise sobre o desmantelamento da governança do PPCDAm	176
6.2. Desmantelamento da governança do PPCDAm	183
6.2.1. Desmantelamento da governança do PPCDAm por omissão	184
6.2.2. Mudando a arena da governança do PPCDAm.....	192
6.2.3. O desmantelamento simbólico da governança do PPCDAm.....	196
6.2.4. O desmantelamento ativo da governança do PPCDAm	203
6.3. Contribuições Nacionalmente (mal)Determinadas: o Brasil se reposiciona diante regime climático internacional	207
6.4. Observações finais ao capítulo	211

CONCLUSÕES	215
REFERÊNCIAS	220

1. Introdução: enquadramento da problemática da pesquisa

Esta tese representa um estudo sobre governança e o desmantelamento recente dos setores AFOLU no Brasil. Esses setores englobam as atividades agropecuárias, florestais e outras que impactam e modificam os usos do solo, que são as responsáveis pela maior quantidade de emissões de gases de efeito estufa (GEE) no país. A regulamentação dessas atividades envolve um histórico de políticas públicas envolvendo principalmente a institucionalidade atinente ao Código Florestal, ao licenciamento ambiental e a questões envolvendo Unidades de Conservação, recursos hídricos, demarcação de terras indígenas, questão fundiária e tópicos afins. Em geral, a estrutura das políticas ambientais, em termos de quadros normativos e institucionais, é considerada moderna, embora padeça de limitações como fragmentação, sobreposição de competências, falta de quadros técnicos, insuficiência de recursos financeiros e, de forma correspondente, ineficiência e ineficácia no desempenho.

Mais recentemente, os impactos das atividades dos setores AFOLU têm evidenciado implicações para o desempenho do país diante de acordos internacionais, em especial nos casos da biodiversidade e das mudanças climáticas. Nesta tese, tomando como ponto de partida a literatura sobre Regimes Internacionais, e em particular Regimes Climáticos, observam-se as mudanças nos principais instrumentos da governança climática internacional - do Protocolo de Kyoto ao Acordo de Paris. A abordagem de regimes tem sido expandida em tempos mais recentes pela presença marcante de um amplo conjunto de atores em iniciativas voltadas para o enfrentamento da problemática do clima, em diversas esferas, níveis ou escalas, com a multiplicação dos centros de tomada de decisão que afetam tanto as emissões propriamente ditas quanto às medidas para seu enfrentamento - seja em termos de mitigação, seja em termos de adaptação ou ainda o enfrentamento de perdas e danos decorrentes de seus impactos.

Desta forma, a Economia Política Ambiental oferece uma perspectiva histórica e politicamente circunstanciada para a análise da governança ambiental, tanto em nível internacional quanto doméstico. A compreensão da multiplicidade de atores, não governamentais, não estatais, representando a iniciativa privada, movimentos sociais, organizações da sociedade civil organizada, a academia, entidades profissionais e outros, demanda a capacidade de entender como se dão seus alinhamentos e conflitos diante de escolhas de políticas que se colocam com mais intensidade enquanto progridem as negociações

climáticas internacionais e o Brasil elabora, apresenta, revê, “ressubmete” e tem monitoradas, no âmbito do Acordo de Paris, suas Contribuições Nacionalmente Determinadas.

1.1. Escopo: sobre escolhas teórico-conceituais, recortes e justificativas

Nesta seção, o intuito é apresentar o escopo da pesquisa e justificar alguns recortes, de cunhos teórico-conceituais, empíricos e analíticos adotados no âmbito desta tese.

Sobre o escopo

Esta seção apresenta as justificativas para as escolhas específicas tomadas na concepção da pesquisa desta tese. Serão oferecidas breves justificativas para as escolhas que definem o escopo da tese.

Por que Regimes Internacionais?

A problemática ambiental contemporânea pode ser compreendida a partir de manifestações associadas às chamadas “Fronteiras Planetárias”, que envolvem crise climática, acidificação dos oceanos, depleção da camada de ozônio, os ciclos biogeoquímicos do nitrogênio e do fósforo, os recursos hídricos, a perda da biodiversidade, a poluição atmosférica, e a contaminação química (Rockström et al, 2009; Steffen et al, 2015). São problemas que precisam ser compreendidos em sua interdependência sistêmica e em relação com os processos antrópicos cujas dinâmicas estão em sua origem e explicam sua aceleração, em especial a partir do segundo pós-guerra (STEFFEN et al, 2015).

São problemas para os quais há grande complexidade no reconhecimento dos nexos causais, cujas origens não são pontuais e sim difusas, cujos efeitos são cumulativos, se estendem para além das fronteiras nacionais - são transfronteiriços ou globais -, frequentemente irreversíveis, desafiando o conhecimento científico para dirimir controvérsias sobre suas causas e efeitos, as formas convencionais de enfrentamento pelas políticas ambientais e colocando a necessidade de enfrentamento a partir da articulação de ações envolvendo iniciativas para além das fronteiras dos estados nacionais (CORAZZA, 1996; 2000).

O problema das mudanças climáticas tem sido tratado como um “bem público global” (Stern, 2006) e como um “recurso comum global” (Keohane, 2010; Ostrom, 2008). O

que diferencia um bem público e um recurso comum, de acordo com os cânones da Economia neoclássica, com aplicações a questões do meio ambiente, recursos naturais e na provisão de bens e serviços de interesse para a sociedade, tem a ver com as características de exclusividade e de rivalidade. Exclusividade é a característica que torna possível que se excluam consumidores do acesso a certos bens, recursos ou serviços. Rivalidade é a característica pela qual o usufruto do bem, recurso ou serviço por algum agente reduz sua disponibilidade, seja em termos quantitativos seja em termos qualitativos, para o consumo de terceiros (Mankiw, 2013). Um bem público é caracterizado por ser não-excludente e não-rival. Poderíamos, de forma alinhada a Stern (2006) dizer que os serviços de regulação climática oferecidos pelo conjunto das funções climáticas do planeta seriam não-excludentes, no sentido de que não é possível excluir ninguém do acesso a esses serviços. Seriam não-rivais se pudermos supor ou assegurar que o acesso a esses serviços por um agente não os reduz, seja em quantidade, seja em qualidade, para o usufruto de outros agentes. Se, por outro lado, como propõe Keohane (2010), os serviços de regulação climática do planeta forem considerados igualmente não-excludentes, porém rivais – no sentido de que seu uso por um número crescente de agentes limita sua disponibilidade, seja em qualidade, seja em quantidade, para o usufruto de outros agentes, então esses serviços serão chamados de comuns. Dada a escala planetária das mudanças climáticas, fala-se, respectivamente, em bem (ou serviço) público global ou recurso comum global.

Abordagens convencionais sobre bens públicos, recursos comuns e externalidades - fundamentadas a partir dos campos da Economia do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais e suas implicações para as políticas públicas de proteção ao meio ambiente - com taxação, multas, tarifas, incentivos econômicos diversos - encontram significativos desafios e impasses para propor “soluções ótimas” diante desse tipo de problema, que, no campo do Planejamento de Políticas Públicas, tem recebido a qualificação de “problema complexo” (RITTEL e WEBBER, 1973).

É muito interessante observar, com os autores, a natureza dos problemas sociais, em comparação com as classes de problemas com os quais cientistas e engenheiros usualmente lidam - chamados por eles de “problemas benignos”. Rittel e Webber (1973) acreditam que o planejamento de políticas públicas se depara com problemas muito distintos daqueles convencionalmente enfrentados pelas ciências naturais, que seriam definíveis e separáveis, cujas soluções podem ser encontradas objetivamente, sendo um problema matemático aquele tipicamente “*solved*” - solucionado. De forma muito diferente, os problemas de planejamento em políticas públicas são especialmente mal definidos e o julgamento político enfrentá-lo é

elusivo. Então, apenas seria possível ter esse problema “*re-solved*”, ou re-solucionado repetidas vezes, e nunca “resolvido” definitivamente (RITTEL e WEBBER, 1973, p. 160). Os autores apontaram, de forma original, dez características dos “problemas complexos”:

1. Não existe uma formulação definitiva de um problema complexo;
2. Os problemas complexos não têm regra de paragem (*stopping rule*), significando que não existem critérios objetivos para se afirmar se e quando o problema foi resolvido;
3. As soluções para problemas complexos não são verdadeiras ou falsas, mas apenas melhores ou piores;
4. Não há nenhum teste imediato e nenhum teste final de uma solução para um problema perverso;
5. Cada solução para um problema complexo é uma "operação única", uma vez que não há oportunidade de aprender por tentativa e erro, cada tentativa conta significativamente;
6. Os problemas complexos não têm um conjunto enumerável (ou exaustivamente descritível) de soluções potenciais, nem existe um conjunto bem descrito de operações permitidas que possam ser incorporadas no plano;
7. Cada problema complexo é essencialmente único;
8. Cada problema complexo pode ser considerado como um sintoma de outro problema;
9. A existência de uma discrepância - divergência ou contradição - que representa um problema complexo pode ser explicada de inúmeras maneiras. A escolha de uma dada explicação determina a natureza da resolução do problema; e
10. O planejador social não tem o direito de estar errado; diante de um problema cuja “re-solução” não é “encontrar a verdade” (mesmo considerando que ela seja transitória, no caso da abordagem popperiana para a descoberta científica), mas sim a busca de saídas - que também serão transitórias - que melhorem as condições do mundo em que as pessoas habitam; isso implica que os planejadores são responsáveis pelas consequências das ações que geram.

“Somos assim levados a concluir que os problemas com os quais os planejadores devem lidar são complexos e incorrigíveis, pois desafiam os esforços para delinear os seus limites e para identificar as suas causas, e assim expor a sua natureza problemática. O planejador que trabalha com sistemas abertos é apanhado pela ambiguidade complexa das suas teias causais. Além disso, as suas soluções seriam confundidas por um conjunto ainda maior de dilemas colocados pelo crescente pluralismo dos públicos contemporâneos, cujas avaliações

das suas propostas são realizadas diante de uma série de escalas diferentes e contraditórias.” (RITTEL e WEBBER, 1973, p. 167).

O Banco Mundial³ também considera o problema das mudanças climáticas um “problema complexo” num sentido em que sem medidas políticas concertadas, a trajetória das emissões globais de gases de efeito de estufa constitui uma ameaça significativa ao desenvolvimento econômico e à sustentabilidade ambiental;

- a) A transição para um caminho mais sustentável exigirá uma cooperação internacional sem precedentes sobre medidas dispendiosas para reduzir drasticamente as emissões globais de gases com efeito de estufa; e
- b) A fixação de um preço sobre o carbono em nível internacional será essencial para reduzir significativamente as emissões de gases com efeito de estufa, mas serão necessárias muitas políticas complementares.

Revisões sistemáticas sobre temas relacionados em bases como a Google Scholar, a *Scientific Electronic Library Online* (Scielo) e a Scopus indicam que a escolha mais empregada para apoio às análises sobre essa orquestração de esforços internacionais recai sobre as análises de regimes internacionais.

Apresentados, genericamente, como conjuntos de regras e normas acordados por representantes dos estados nacionais no âmbito de acordos, tratados e convenções internacionais, de modo a direcionar seus comportamentos para a solução de problemas comuns que ultrapassam os limites de suas ações domésticas, os regimes internacionais têm sido empregados a partir da década de 1970 também como ferramenta de análise por internacionalistas, cientistas políticos, economistas políticos e outros analistas.

A busca bibliográfica na base Scopus, realizado no âmbito desta tese, aponta que essa abordagem - ou conjunto de abordagens -, embora tenha sido duramente criticada por Susan Strange em 1982, tornou-se uma espécie de “clássico da literatura”, não apenas no domínio das Relações Internacionais, espalhando-se muito além das fronteiras dessa disciplina e sendo aplicada a inúmeros problemas ambientais contemporâneos, inclusive de maneira muito importante às questões das mudanças climáticas. Identificar avanços e limites dos tratamentos dados aos regimes climáticos internacionais coloca-se como ponto de partida no argumento desta tese. Enquanto “regime” é termo que remete a padrões, regularidades, a busca pela

³ <https://www.worldbank.org/en/news/feature/2014/09/30/a-wicked-problem-controlling-global-climate-change>

concertação e cooperação de esforços internacionais, a realidade se mostra mutável, dinâmica, desafiadora. Se, de um lado, existem iniciativas que buscam a cooperação e “re-soluções” para a crise climática, há inúmeras forças contraditórias a esses esforços. Há conflitos sociais e políticos, tanto nos âmbitos domésticos quanto na cena internacional. Há forças desestabilizadoras no âmbito das próprias dinâmicas climáticas, há um “aprisionamento” (*lock-in*) multidimensional (técnico, econômico, institucional) nas tecnologias fóssil-dependentes. É preciso, conforme aqui se compreende, ir além das abordagens de regimes.

Por que Governança Climática?

Governança é mais um desses termos polissêmicos na literatura sobre a problemática ambiental. Bueno Rubial (2013) chama a atenção para que a maior parte da literatura concorda que as origens do termo na América Latina se dão no contexto do chamado Consenso de Washington, no final da década de 1980 e sua difusão na década seguinte, com suas instruções para estimular e proteger o crescimento econômico. John Williamson, que foi conselheiro do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional, entre outras funções, foi o economista que cunhou o termo e as recomendações aos países que, assim como o Brasil, se encontravam fortemente endividados externamente e em profunda recessão, e grande parte deles enfrentando dramática crise inflacionária, na década de 1980. As recomendações do Consenso de Washington incluíam, primeiramente, o requisito da disciplina fiscal. Além disso, o direcionamento das despesas públicas para os cuidados de saúde, educação e infraestruturas; a redução de impostos; a privatização de empresas geridas pelo Estado com o objetivo de supostamente melhorar sua eficiência e reduzir a corrupção; e a garantia dos direitos de propriedade. "As três grandes ideias aqui são disciplina macroeconômica, uma economia de mercado e abertura ao mundo", disse o Dr. Williamson à época.

Bueno Rubial (2013) salienta que, no contexto do Consenso de Washington, o papel das “instituições do consenso”, principalmente o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e a Organização Mundial do Comércio, era zelar pela “boa governança” em especial nas economias periféricas, a fim de zelar pela observância dos requisitos apontados acima. Posto isto, é relevante observar, ainda com a autora (que põe de lado a questão da governança corporativa para os fins de sua proposta no artigo), que houve, ao se distanciar dos anos 1980, uma ampliação - ou talvez transformação - do sentido de governança. Nas décadas seguintes, se aprofundam transformações econômicas, sociais e políticas que também estão à

origem de questionamentos - ou de uma crise - sobre o papel do Estado como principal agente na tomada de decisões de interesse coletivo:

“o Estado já não tem o monopólio sobre a experiência nem sobre os recursos econômicos ou institucionais necessários para governar. No entanto, o Estado continua sendo um veículo chave para a busca do interesse coletivo na sociedade; o que estamos presenciando é a transformação do Estado para adaptar-se à sociedade dos finais do século XX e inícios do XXI” (Peters e Pierre, 2005, apud Bueno Rubial, 2013, p. 180).

É diante dessa transformação que a autora observa o processo em que várias instituições das Nações Unidas e a União Europeia confluem para um uso do conceito que recoloca os termos da “boa governança” - sugeridos pelo Banco Mundial na década de 1990 - de forma algo distinta. São princípios da boa governança: participação, *accountability*, responsabilidade, eficácia, coerência e abertura institucional. Para Bueno Rubial (2013), não há por que rechaçar esses princípios que são perfeitamente conciliáveis com o aprofundamento democrático. Mas, alerta, o risco é quando esses conceitos são empregados com o objetivo de reduzir as atribuições do Estado no zelo pelo interesse comum, com a transferência de seus papéis à sociedade civil.

Uma referência comum em grande parte da literatura sobre governança é o livro editado por Rosenau, Czempiel e Smith (1992), “Governance without Government”, livro escrito por um conjunto de expoentes da análise da cena internacional que se reuniam em diversos momentos naqueles anos marcados pela simbólica “queda do muro de Berlin”, pelas aberturas política e econômica do antigo Bloco Soviético. O livro, embora seja um marco para se pensar temas como a emergência de uma nova ordem mundial - para além da bipolaridade que marcou as décadas do segundo pós-guerra, reuniu pontos de vista bastante diversificados de especialistas para enfrentar o desafio de debater e propor interpretações sobre um conjunto de fenômenos que se aceleravam à época.

Rosenau (1992, p. 1) abre o primeiro capítulo afirmando que:

“Numa altura em que os poderes hegemônicos estão em declínio, quando os limites (e os muros que os selam) estão a desaparecer, quando as praças do mundo as cidades estão cheias de cidadãos que desafiam as autoridades, quando alianças militares estão a perder a sua

viabilidade - para mencionar apenas algumas da miríade mudanças que estão a transformar a política mundial - as perspectivas sobre a ordem política global e a governança tornaram-se uma questão transcendente.”

O autor reconhece que, após diversas reuniões do grupo de autores, muito debates não convergentes sobre essas perspectivas para a ordem política global, ainda assim é possível divisar uma apreensão comum:

“[...] é importante não ser enganado pelas diferenças matizadas. Podemos diferir um pouco em nossos conceitos e terminologias, mas estamos preocupados com os mesmos problemas. Partilhamos uma opinião sobre as questões centrais com as quais se defrontam os analistas que procuram compreender as estruturas emergentes da política mundial. Concordamos, sobretudo, que num mundo em que a autoridade está a ser continuamente deslocalizada - tanto para fora em direção a entidades supranacionais e para dentro em direção a grupos e entidades subnacionais - torna-se cada vez mais imperativo investigar como a governança pode ocorrer na ausência do governo.”
(ROSENAU, 1992, p. 2-3).

É neste preciso registro em que emerge um amplo reconhecimento de que a “autoridade” para a tomada de decisão política deixa de ser monopólio dos Estados nacionais, “migrando” para outros atores, tanto nos cenários domésticos quanto na cena internacional, que se volta, nesta tese, ao conceito de governança, que, tem sido empregado num sentido multiator, multiescalar ou multinível e levando em conta muitos centros de decisão - ou policêntrico (OKEREKE, BULKELEY e SCHROEDER, 2009; BULKELEY et al., 2018; OSTROM, TIEBOUT e WARREN, 1961; ROGER, HALE e ANDONOVA, 2017; NEWELL et al.; 2015).

É, portanto, de forma coerente com este conceito de governança que, quando se reporta à noção de “governança ambiental”, diante da pluralidade de definições apontadas pela literatura, o enunciado de Seixas et al (2020, p. 2) parece uma boa síntese:

“Governança ambiental pode ser entendida como um processo envolvendo múltiplos atores sociais e seus respectivos valores e interesses na elaboração, tomada de decisão e implementação de ações

que visam à conservação ambiental [...]. É composta tanto pela estrutura institucional formal (ex.: políticas públicas, conselhos gestores, áreas protegidas), como por arranjos institucionais informais (ex.: pactos, coalizões, movimentos sociais), envolvendo, além de organizações governamentais, a sociedade civil organizada e o setor privado, atuando em diversos níveis de organização sociopolítica - do local ao global.”

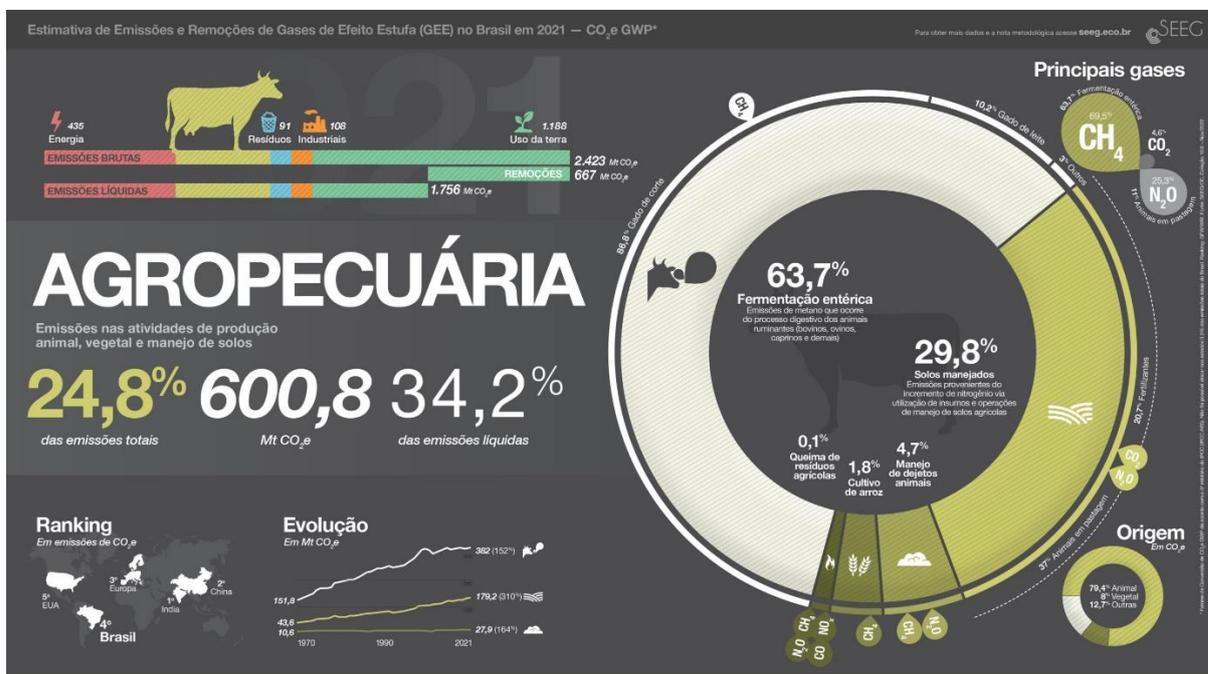
Inoue (2016) salienta que a noção de governança não exclui o conceito - nem as abordagens - de regimes internacionais. Aponta para as abordagens de governança multiator e multinível, abraçada, entre outros, por Bulkeley et al (2011) e de Earth System Governance, proposta por Biermann et al (2010) e que vem congregando um expressivo número de afiliados, para chamar a atenção para um conjunto de dimensões que considera centrais para o entendimento da governança global do clima. Essas dimensões, conforme sintetizadas pela autora, são abordadas em um conjunto de trabalhos afins, como os de Bulkeley, Newell, Okereke, Pattberg, Betsill, Bäckstrand e outros, que justamente foram identificados pelo levantamento sistemático na base Scopus e apresentados nesta tese.

Neste momento, observando a síntese oferecida por Inoue (2016) para apresentar as dimensões propostas para o entendimento da governança global do clima, voltamos a Newell (2008), que propõe, como foi possível identificar pela revisão narrativa da literatura, de forma originalmente concebida, com base em sua própria investigação sobre contribuições para uma Economia Política da governança ambiental, as seguintes dimensões: i) Centralidade das relações entre Estados - Mercados - Sociedade Civil; ii) Aninhamento institucional nos processos econômicos globais; iii) Governança como processo; iv) Perspectiva multidimensional do poder. Okereke, Bulkeley e Schroeder (2009) elaboram mais essas dimensões para o caso da governança climática, numa visão que avança com relação às análises de regime. Oportunamente, nesta tese, essas dimensões serão trabalhadas do ponto de vista de sua operacionalização como categorias analíticas para a aplicação ao caso da governança climática dos setores da Agricultura, Floresta e outros Usos da Terra (AFOLU) no Brasil. Neste sentido é que a presente tese fórmula apresenta e aplica um Enfoque de Economia Política para essa análise. Mas, para o momento, é preciso justificar a razão para a escolha deste escopo setorial e geográfico.

Por que AFOLU no Brasil?

O escopo central desta tese tem a ver com o debate sobre o Brasil no panorama da problemática das mudanças do clima. Já na dissertação de mestrado de Souza (2017), observando diagnósticos preparados por especialistas e instituições bem-posicionados no debate, os setores associados às mudanças do uso do solo, como, em particular, mas não somente, a Agricultura, a Pecuária e o setor Florestal, têm estado na origem da maior parte das emissões de gases do efeito estufa pelo menos desde o início dos anos 1990 (SEEG, 2023a).

Figura 1: Perfil das emissões associadas à Agropecuária no Brasil: emissões totais, percentuais, remoções, emissões líquidas, evolução e composição por tipo de GEE (2021)

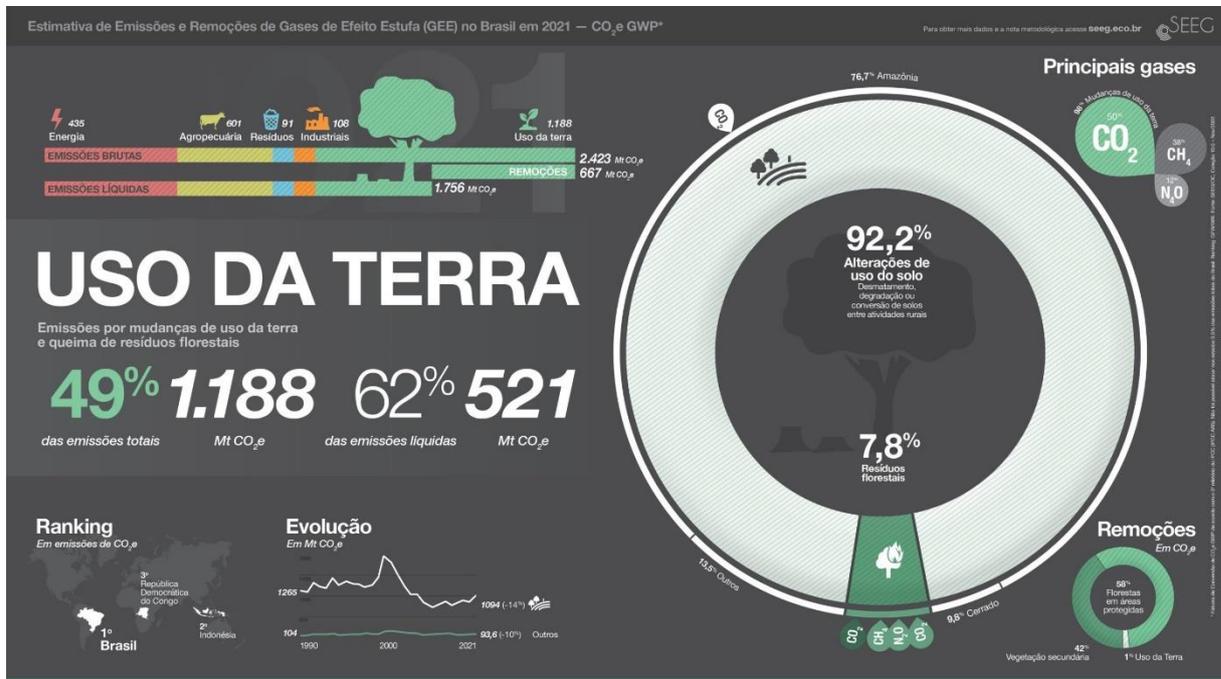


Fonte: Infográfico elaborado por SEEG (2023a)

A Figura 1 apresenta quais são as emissões relacionadas a agropecuária no Brasil. Destaca-se a fermentação entérica, ou seja, através de flatulência e arroto dos animais. Já a Figura 2 apresenta as emissões associadas a Mudança do Uso da Terra no Brasil, sendo que a maior parte das emissões ocorrem devido ao desmatamento do solo.

Este é um padrão que foge à experiência geral dos países, em especial daqueles de experiência industrial avançada, cujas emissões de gases de efeito estufa se concentram principalmente nos setores de produção e uso intensivo de energias fósseis (SEEG, 2022).

Figura 2. Perfil das emissões associadas à Mudança do Uso da Terra no Brasil: emissões totais, percentuais, remoções, emissões líquidas, evolução e composição por tipo de GEE (2021)



Fonte: Infográfico elaborado por SEEG (2023b).

Não apenas a composição atual das emissões de gases de efeito estufa no Brasil tem a prevalência dos chamados “setores AFOLU”, como o total das emissões, depois de um período de redução em seu ritmo de crescimento, voltou a aumentar ao longo dos últimos anos, como é possível constatar pela Figura 3, abaixo (SEEG, 2023c).

Figura 3. Emissões em milhares de toneladas de gases de efeito estufa (CO₂e) dos setores de Agricultura, Florestas e Mudanças do Uso da Terra (AFOLU) - 1990-2019



Fonte: SEEG (2023c)

Desta forma, cabe observar que, diante deste perfil de emissões e sua dinâmica, quaisquer ações para o enfrentamento das mudanças climáticas no Brasil precisam ter como foco privilegiado as iniciativas focadas nesses setores.

Diante da mudança do regime climático internacional, da proposta mais centralizada do Protocolo de Kyoto para a forma policêntrica e *bottom up* do Acordo de Paris, cujo objetivo de evitar, até o final do século, um aquecimento global de mais do que 2°C, as contribuições definidas nacionalmente, pelas Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (CQNUMC), ou seja as Contribuições Nacionalmente Determinadas (da sigla em inglês, NDCs) dos países, passam a ter um papel pelo menos de referência na governança do clima, global e domesticamente.

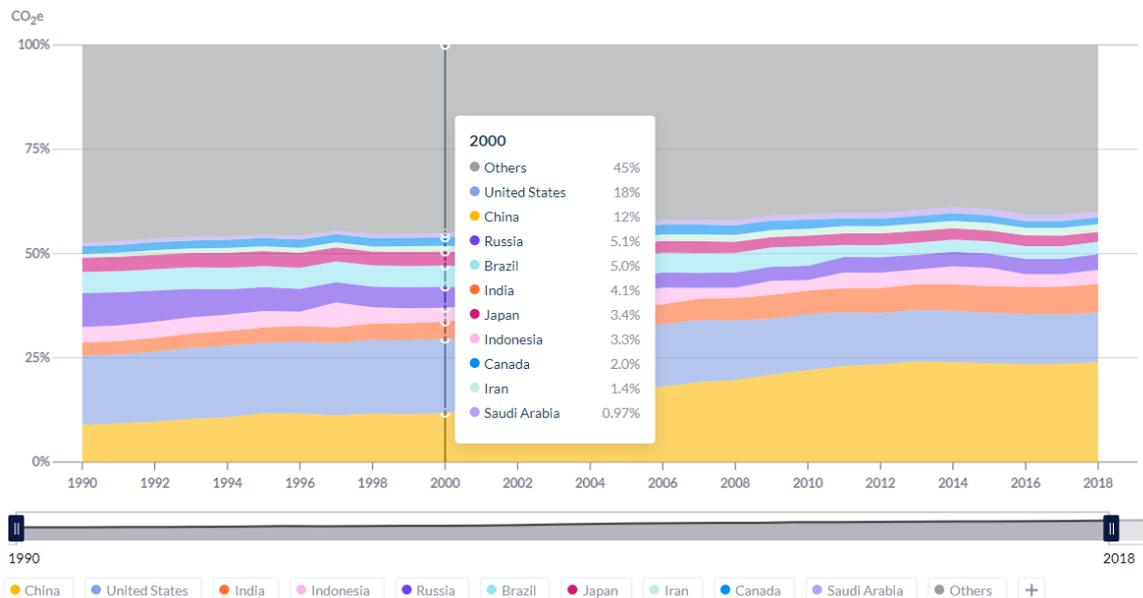
Por que NDCs?

O Acordo de Paris foi assinado em 2015, por ocasião da 21ª Conferência das Partes, por 196 países. Foi considerado um sucesso por ser considerado um acordo praticamente universal. Sua principal meta: evitar, até o final do século XXI, o aumento da temperatura global em mais de 2°C. Ao contrário do regime climático anterior - o Protocolo de Kyoto - o Acordo de Paris não especifica metas para um grupo específico de países em termos de redução de emissões, mas depende de que as contribuições determinadas domesticamente, individualmente, por todas e cada uma das partes signatárias, convirjam para um resultado em termos de emissões totais que não ultrapassem um montante máximo de emissões globais (o “orçamento global de carbono”), limiar a partir do qual, conforme consideram os cientistas do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (o IPCC), o planeta viverá transformações dramáticas do clima.

Cada país signatário do Acordo de Paris precisa apresentar suas NDCs ao Secretariado da CQNUMC e revisá-las periodicamente. Tem sido amplamente reconhecida a insuficiência das NDCs dos países que, conjuntamente, não convergem para contribuir para o alcance de no máximo 2°C de aquecimento (CLIMATE ACTION TRACKER, 2023; CLIMATE WATCH, 2022).

No panorama global das emissões de gases de efeito estufa, o Brasil ocupa atualmente, a 6ª posição (Climate Watch, 2022), sendo que, conforme a Figura 4, no ano 2000, o Brasil ocupava a 4ª posição neste ranking.

Figura 4. Dez países são os principais responsáveis por cerca de 60% das emissões anuais de gases de efeito estufa (percentuais calculados a partir das contribuições em termos de emissões de CO₂e) (em destaque: o ano de 2000)



Fonte: Climate Watch - WRI (2021)⁴

Embora as contribuições totais do Brasil, tanto em termos de milhões de toneladas de CO₂e quanto em termos acumulados sejam muito menores do que as dos principais países emissores, é preciso levar em conta que os setores AFOLU são setores que não são apenas emissores desses gases, mas também são sumidouros, ou seja, eles absorvem especialmente o gás carbônico. Esses setores estão na interface entre os sistemas antrópicos produtores de alimento, fibras, rações e biocombustíveis e os sistemas naturais, que são responsáveis pelas funções ecossistêmicas necessárias para garantir os mais variados serviços ecossistêmicos de que a própria teia da vida depende: a produção de oxigênio atmosférico, ciclagem de nutrientes, formação e retenção do solo e ciclagem da água, a polinização, dentre outros.

Os setores AFOLU representam, ainda, um conjunto de atividades econômicas envolvidas nos nexos entre várias das chamadas fronteiras planetárias, como, de maneira bastante direta, a perda da biodiversidade, os recursos hídricos, os ciclos do fósforo e do nitrogênio, além da própria fronteira climática. Desta forma, ações que podem ajudar a refrear as emissões de gases de efeito estufa dos setores AFOLU, no âmbito das NDCs brasileiras, também podem, dentre outros objetivos, ajudar a manter as florestas em pé, recuperar

⁴ https://www.climatewatchdata.org/ghg-emissions?chartType=percentage&end_year=2018&start_year=1990

pastagens, empregar técnicas agrícolas mais sustentáveis, recompor ecossistemas e combater o desmatamento.

1.2. Sobre o enunciado: objetivos e perguntas de pesquisa

1.2.1. Objetivo Geral

O objetivo geral da tese consiste em identificar e analisar medidas de desmantelamento da governança climática e ambiental aplicáveis aos setores AFOLU, especificamente no caso do PPCDAm, entre os anos 2019 e 2021, no contexto do regime do Acordo de Paris. Este objetivo se articula com: a) uma compreensão do regime internacional, seu escopo e limitações, particularmente na integração dos múltiplos atores da governança climático-ambiental; e b) uma análise das propostas brasileiras (as chamadas Contribuições Determinadas nacionalmente - NDCs) no contexto da mudança do regime internacional sobre mudança climática do Protocolo de Kyoto para o Acordo de Paris.

1.2.2. Perguntas gerais da pesquisa

Um enfoque de Economia Política para a análise de governança ambiental e/ou climática, num sentido circunstanciado histórica e criticamente, conforme sugerido por Newell (2008), constitui uma posição privilegiada para investigar questões-chave que permitem a condução de uma investigação sobre a natureza lábil, transitória, em permanente mudança, dessa governança. As cinco questões típicas de um enfoque de Economia Política sobre governança ambiental, são as seguintes, segundo Newell (2008, p. 507): 1) O que é que deve ser governado? (e o que não é governado?); 2) Quem governa e quem é governado? 3) Como governam?; 4) Em nome de quem se governa?; e 5) Com que implicações (para o tema e para os atores governados)?

Além destas questões, as perguntas que permeiam a tese são: Os regimes internacionais são capazes de influenciar as decisões domésticas? Ou são as políticas domésticas que são capazes de influenciar os regimes internacionais?

Assim, as perguntas gerais de pesquisa desta tese correspondem a estas mesmas questões-chave para o caso específico das emissões de gases de efeito estufa – de interesse para a governança climática tanto doméstica quanto internacional – oriundas dos setores da Agricultura, Florestas e Outros Usos da Terra (AFOLU), no Brasil.

1.2.3. Objetivos Específicos

Constituem objetivos específicos desta tese:

- a) Proceder a uma revisão narrativa da literatura (*Narrative Review*) sobre o tema dos regimes internacionais com uma discussão sobre como eles se aplicam às mudanças globais de governança climática do Protocolo de Kyoto para o Acordo de Paris.

Esta discussão é coberta pelos três capítulos da Parte I desta tese.

- b) Aplicar a Abordagem de Desmantelamento de Políticas – ADP (*Policy Dismantling Framework*), originalmente desenvolvida por Bauer e Knill (2012), à análise da involução da governança climático-ambiental referente aos setores da AFOLU, especificamente para o caso do desmantelamento da governança do PPCDAm, no período entre 2019 e 2021.

Esta discussão é coberta pelos dois capítulos na Parte II da tese.

O movimento analítico que articula as Partes I e II da tese tem a ver com a interdependência entre os níveis doméstico e internacional da governança em questão (governança multinível), destacando-se possíveis relações entre o desmantelamento no nível doméstico da governança (no caso, relativas ao PPCDAm) e a dimensão internacional (no caso, como será visto, a involução das já modestas ambições das NDC brasileiras para o Acordo de Paris).

1.3. Seção metodológica

Nesta seção metodológica, apresentam-se de forma detalhada os enfoques metodológicos mobilizados no âmbito desta tese a fim de alcançar seus objetivos.

De modo geral, antes de apresentar o detalhamento dos enfoques, é relevante apontar foi necessário articular uma multiplicidade de fontes de dados e informações, segundo

seu pertencimento aos desafios enfrentados em cada um dos capítulos. Essas fontes são nominadas devidamente nos capítulos, conforme utilizadas, e, de forma sintética, são apontadas aqui, como: bases bibliográficas como a Scielo, a Scopus, a Web of Science e a Google Scholar; bases de dados sobre emissões de gases de efeito estufa (GEE) e outros indicadores; bases para o acompanhamento das NDC; documentos sobre as negociações climáticas e seus mecanismos, a partir das páginas web das Nações Unidas sobre a CQNUMC; páginas atuais (e antigas, recuperadas via *waybackmachine*, do Governo Federal (principalmente das pastas do MMC e do MCTIC); documentos oficiais relativos às normativas diversas aplicadas à governança ambiental e climática no Brasil (recuperadas principalmente a partir de acessos a páginas do Legislativo Federal); relatórios de *think tanks* (como o WRI), organizações não governamentais (como o Observatório do Clima), institutos públicos de pesquisa (como o INPE); além da clipagem de notícias, necessárias para a identificação das medidas de desmantelamento, cujas fontes, curadoria, triangulação são detalhada mais abaixo, na apresentação da Abordagem de Desmantelamento de Políticas - ADP.

1.3.1. Sobre a revisão narrativa de literatura

Todo trabalho científico/acadêmico precisa não apenas apresentar o tema e a problemática sobre a qual se formulam as perguntas da pesquisa, se propõem os objetivos geral e específicos e se delimitam os recortes temporais e espaciais, entre outras decisões que dão substância ao projeto de pesquisa.⁵

Toda a terminologia a ser empregada precisa ser definida, os enfoques conceituais precisam ser identificados, as contribuições relevantes para o assunto precisam ser identificadas, estudadas, compreendidas. É no diálogo com a literatura produzida sobre o tema que se identificam lacunas para as quais se pode direcionar esforços, na intenção de oferecer nossas próprias contribuições.

É por esta razão que toda contribuição acadêmica nasce de diálogo com os pares; inicialmente, professores e colegas, durante a formação acadêmica, mas sempre com apoio “nos ombros de gigantes” – para fazer referência à expressão que se popularizou com a citação

⁵ As informações sobre revisão narrativa aqui apresentadas têm como base conteúdos referentes ao tema obtidos em DEKKERS, Rob; CAREY, Lindsey; LANGHORNE, Peter. *Making Literature Reviews Work: A Multidisciplinary Guide to Systematic Approaches*. Springer, 2022.

atribuída a Isaac Newton, no século XVII: "se eu vi mais longe..., foi por estar sobre os ombros de gigantes".

É por meio das revisões de literatura que tomamos conhecimento das contribuições científicas para todo tema de pesquisa. A partir delas podemos compreender o “estado-da-arte” do conhecimento sobre o que queremos conhecer melhor e identificar “lacunas” para as quais poderemos, eventualmente, contribuir. É o contato com essa literatura específica que podemos formular nossas próprias questões de pesquisa. Há métodos para fazer uma boa revisão de literatura; nossas instituições de pesquisa assinam valiosas bases de periódicos que oferecem mecanismos sofisticados de busca e mesmo algumas ferramentas facilitadoras da análise.

Dependendo do objetivo da revisão, é possível escolher entre distintos métodos. No caso desta tese, que necessita do amparo da compreensão sobre conceitos afeitos à governança climática, observou-se a partir das primeiras leituras, a mobilização dos conceitos de regime internacional. Os primeiros exercícios nas bases de dado e a literatura já consultada para trabalhos anteriores, evidenciavam muitos trabalhos mobilizando esses conceitos.

O método da revisão narrativa da literatura pode configurar, per se, um estudo acadêmico, trazendo como contribuição o mapeamento do conhecimento sobre o tema pesquisado, permitindo acessar a problemática, conceitos, métodos mobilizados, reconhecer os principais autores, áreas do conhecimento, instituições envolvidas na produção do conhecimento sobre o tema, indicando o “estado-da-arte” e a “agenda de pesquisa”. Para uma revisão narrativa, geralmente se empregam tanto artigos científicos como outras produções (livros, artigos publicados em anais de encontros científicos, teses e dissertações e outras produções). É possível, a partir daí, entender a evolução do conhecimento e as tendências de pesquisa na área, com uma apreciação crítica das contribuições sobre aquele tópico. A revisão narrativa também pode ser empregada como um ponto de partida, com esse “estado-da-arte”, a partir do qual se projetam questões para uma investigação aprofundada à luz dos conhecimentos, conceitos e ferramentas identificados.

É neste sentido que a revisão narrativa da literatura é mobilizada no âmbito desta tese, segundo as estratégias específicas apresentadas nos capítulos 2 e 3 que oferecem uma revisão narrativa sobre com o tema dos regimes internacionais, oferecendo um balanço de contribuições da literatura especializada, acessada por meio da base Scopus®, com uso de descritores específicos, permite o mapeamento de meio século, entre 1970 e 2020, de contribuições.

1.3.2. A Abordagem do Desmantelamento de Políticas

Um enfoque conceitual sobre o desmantelamento de políticas públicas foi proposto originalmente por Bauer e Knill (2012). Sabourin, Craviotti e Milhorce (2020, p. 2) enfatizam que esse enfoque, conhecido como “*policy dismantling*”, foi concebido no contexto do desmantelamento de políticas sociais na Europa, em especial na Inglaterra, na década de 1980, sob as investidas neoliberais associadas, inicialmente, ao governo Thatcher. Esse é, portanto, um contexto distinto da atualidade vivida no Brasil e na América Latina, o que não tem impedido que autores e grupos de pesquisa da região se proponham a adaptar e empregar o enfoque de Bauer e Knill e sua tipologia de estratégias de desmantelamento para o caso da análise do período recente na região, com objetos setorializados, em especial bastante desenvolvido para a agricultura familiar (FAO/SEAD, 2017; SABOURIN, 2020; PORRO E PORRO, 2022).

Aqui, no âmbito desta tese, o enfoque de Bauer e Knill (2012) é empregado para operacionalizar a análise do desmantelamento da governança climática/ambiental para os setores AFOLU.

Desta forma, consideram-se aqui, a partir da proposta dos autores, quatro estratégias que envolvem o desmantelamento de políticas: desmantelamento por omissão; desmantelamento por mudança de arena; desmantelamento por ação simbólica; e desmantelamento ativo. Os autores consideram que a escolha, por parte dos tomadores de decisão, entre essas estratégias, seria delimitada por duas preferências principais: i) Se os governantes querem ou não deixarem explícitas suas políticas de desmantelamento e ii) Se as medidas de desmantelamento são realizadas de forma racional com o aval de uma estrutura política operacional para tal ação. Observa-se, na literatura, que o pressuposto de racionalidade dos agentes, diante dos cálculos de custo-benefício implicados por essa escolha, se alinha aos fundamentos racionais da escola da *Public Choice*, o que pode implicar algumas limitações dessa análise. Para o momento, entretanto, considera-se a utilidade do enfoque ao permitir justamente a operacionalização da análise do desmantelamento, foco do interesse dessa tese.

Baseado fortemente no trabalho de Sabourin, Craviotti e Milhorce (2020), de quem emprestamos a organização geral da apresentação da Figura 33 no Capítulo 6, sobre o enfoque de Bauer e Knill para o desmantelamento das políticas públicas, com a identificação de causas e estratégias. Com base nos estudos sobre a governança climático-ambiental no Brasil aplicável aos setores AFOLU, contribui-se para refinar essa figura para o caso do

desmantelamento dos setores AFOLU. Para tanto, também foram utilizados aportes de Newell (2008), Okereke, Bulkeley e Schroeder (2009) e Brand et al (2021), que devem possibilitar, no aprofundamento desta tese, um debate no âmbito da Economia Política Ambiental.

1.3.3. Desafios à pesquisa e métodos mobilizados

São múltiplos os desafios que se interpõem à implementação dessa proposta de pesquisa. Objetivos, diretrizes, metas, mecanismos, instrumentos, instituições e outras propostas e iniciativas para lidar com o problema das mudanças climáticas têm se multiplicado em diversas escalas governamentais e intergovernamentais, nacionais e internacionais, mobilizando atores estatais e não estatais, públicos, privados e híbridos, em especial desde a instauração da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (CQNUMC), em 1992. Às vésperas de completar 30 anos, os resultados tanto das ações abrigadas no âmbito da CQNUMC quanto das inúmeras iniciativas voltadas ao enfrentamento do problema que se multiplicam desde então não se mostraram efetivas no combate às mudanças climáticas. A proliferação de políticas, ações, acordos e outras iniciativas para o enfrentamento do problema convive não apenas com a incapacidade de reduzir as emissões de gases de efeito estufa, mas também com a magnificação de seus efeitos os mais diversos, intensos, dramáticos e mal distribuídos, revelando mais uma face do aprofundamento das desigualdades entre e dentro dos países. Newell et al (2015) se referem a esse aparente paradoxo como "mal-estar climático" (*climate malaise*).

A governança climática - assim como a governança ambiental, de forma mais geral - tem sido considerada lábil, mutável, eivada de lacunas, conflitos, contradições e falhas (Viola, 2002; Pereira e Viola, 2022; Veiga, 2013; Seixas et al, 2020; Newell et al, 2015; Inoue, 2016). Há estudos voltados a examinar as políticas públicas, iniciativas privadas e híbridas para lidar com a ação climática. Há desenvolvimentos teórico-conceituais para lidar com variados problemas, como por exemplo, no campo dos regimes internacionais, quando se trata da orquestração das ações no âmbito dos Estados Nacionais para o enfrentamento das mudanças climáticas. A necessidade de levar em conta a atuação de uma gama mais ampla de atores, para além dos atores estatais ou governamentais, incluindo os chamados atores não governamentais ou atores não estatais (Bäckstrand et al, 2010), e também a diversidade de atores em múltiplas escalas (locais, nacionais e internacionais), também tem mobilizado a atenção de acadêmicos de diversas procedências disciplinares e interdisciplinares (Di Giulio e Vasconcellos, 2014;

Bulkeley et al., 2018; Bierman, 2001). Redes de colaboração entre investigadores sobre governança têm sido tecidas para lidar com muitos desses desafios, como é o caso da *Earth System Governance* (BIERMANN et al.,2010).

Do ponto de vista das abordagens prevalentes, alinhadas ao Institucionalismo Liberal à la Ostrom e Keohane, por exemplo, os principais desafios reconhecidos têm a ver com problemas conhecidos genericamente como falhas institucionais, como, especialmente: a) falhas nas políticas e nos quadros normativos (como por exemplo a existência de subsídios perversos); b) falhas de mercado (externalidades negativas, poder de monopólio, assimetrias informacionais, recursos comuns e bens públicos; c) falhas organizacionais (como a falta de transparência e problemas de legitimidade nos processos de tomada de decisão; e d) falhas institucionais-informacionais como a quebra de normas coletivas devida à corrosão da confiança).

Outro diagnóstico sobre os desafios da governança climática repousa sobre problemas considerados estruturais. Newell et al (2015) argumentam que as abordagens de *policies* para o problema climático tendem a compreender os problemas como individuais e isolados (*discrete problems*), negligenciando o caráter sistêmico da crise e incorrendo no que identificam como *armadilhas de governança* (*governance traps*). Os autores consideram que o cerne do mal-estar climático reside num enquadramento hegemônico do problema que assume que a responsabilidade pela ação climática pode prontamente ser atribuída a agentes discretos, sem atenção às suas capacidades, ao mesmo tempo em que considera que capacidade de agir pode ser produzida por meio de uma correta combinação entre informação e incentivos (Newell et al, 2015, p. 536).

Agência, responsabilidades e direitos constituem, na perspectiva dos autores, questões fulcrais para um enquadramento da governança climática a partir de um enfoque de Economia Política histórica e politicamente circunstanciado. Segundo os mesmos autores:

“For the most part, responsibility has been attributed to nation states, firms, and individual households. These agents are simultaneously viewed as the source of the problem and the solution. Yet the assumptions and basis for allocating responsibility remain questionable. Moreover, ascribing responsibility to actors—be they individuals, cities, or firms—with insufficient agency is not only ineffective, but may alienate them from the political process. It also masks the systemic

and structural nature of the problem, and the need for different forms of collective and community-driven action that is seen to be fair, inclusive, and effective in working across and through these scales” (NEWELL et al, 2015, p. 536-537).

O tratamento reservado à questão da imputação de “responsabilidades” sobre o problema climático que é prevalente tanto na literatura como nas negociações associa a responsabilidade a atores como estados nacionais, firmas e/ou domicílios - que podem estar associados a categorias como “famílias”, “indivíduos”, “habitantes” ou “cidadãos”, por exemplo. As formas de governança climática convencionalmente têm assumido responsabilidades desses atores tendo por base alguma métrica associada a emissões per capita, emissões acumuladas de gases de efeito estufa, geralmente associadas ao consumo de energia fóssil nas atividades de produção. A questão das formas de mensuração tem sido reconhecida como importante para a discussão de responsabilidades e há avanços no sentido de se contabilizar as emissões relacionadas ao consumo e nos conteúdos de emissões incorporadas em importações e exportações, por exemplo. Apesar desses avanços, os autores argumentam que o foco nas responsabilidades constitui uma das armadilhas da governança climática. Aqui não é demais recordar os princípios que têm regido a governança climática ao longo dos trabalhos das sucessivas Conferências das Partes da CQNUMC, como o Princípio das Responsabilidades Comuns porém Diferenciadas e o Princípio das Responsabilidades Históricas.

É preciso reconhecer que o debate sobre direitos e responsabilidades tem contribuído para a compreensão sobre o caráter profundamente desigual da economia global. As emissões históricas dos gases de efeito estufa estão concentradas nos países que mais se beneficiaram, em termo de aumentos em seus produtos internos bruto, de uma economia baseada no consumo intensivo de recursos naturais, dentre os quais, de forma muito importante, os combustíveis fósseis. O desafio maior, entretanto, consiste justamente em superar o ideal de um progresso fóssil-dependente, energo-intensivo e homogeneizante das formas de vida, de produção e de consumo, que se tem provado insustentável.

Newell et al (2015) são autores do que poderíamos chamar de Norte Global que se aproximam de visões do Sul, como a de Pablo Solón (2019), no reconhecimento de que é preciso promover espaços para o debate sobre concepções alternativas sobre prosperidade, questionando os conceitos amplamente estabelecidos sobre desenvolvimento econômico. Se a

governança climática se pautar pela busca por uma “economia de baixo carbono” como novo paradigma hegemônico, dominante, unificar das formas e dos modos de vida e de organização da vida social, estaremos diante da mais insidiosa das armadilhas da governança. Concentrar as estratégias de construção de um “futuro sustentável” na mercantilização de créditos de carbono, na precificação e comercialização de direitos a emissões e a serviços ecossistêmicos ou ambientais, provavelmente não trará como resultados a redução da emissão dos gases de efeito estufa, como estudos empíricos sobre o tema já têm demonstrado.

Mas não apenas isso. Dado um montante já pequeno e decrescente do orçamento global de carbono, Newell et al (2015) observam que a estratégia de governança possivelmente mais promissora consistiria em se concentrar nos direitos mais básicos e na promoção de necessidades que, conforme observamos, estão alinhadas àquelas para as quais o Grupo de Bariloche, sob a liderança do Professor Amilcar Herrera já chamava a atenção em 1976. Ou seja: as necessidades básicas - de alimentação, saúde, habitação, educação, às quais os autores aditam a mobilidade e a energia. O foco nos direitos de emissão tem sido uma tendência *market-led* dos novos modos de governança, na interpretação de Bäckstrand et al (2010), também visto como um dos mecanismos que operam a instauração de um capitalismo climático, na interpretação de Newell e Paterson (2010) e Carroll (2020). Mas esse foco é ele próprio uma cilada, pois ameaça distrair a ação daquilo que realmente importa, que os autores chamam de “o gozo de um razoável e um nível de vida e qualidade de vida decentes”.

Chamamos a atenção para a necessidade de se pensar um desafio que fica absolutamente de fora do foco da atenção de abordagens convencionais sobre governança climática e que é possível chamar, como fazem Carrasco e Tello (2013) de “cadeia de suporte da vida no sistema atual”. Esta seria uma cadeia constituída por diversos patamares, sendo o mais básico deles a natureza, passando a seguir para o espaço dos cuidados e das comunidades. Os patamares seguintes seriam representados pelo Estado, pela produção capitalista e, segundo os autores, já fora da cadeia de suporte à vida, o sistema financeiro. Os três primeiros - natureza, os cuidados e a comunidade - constituem a base da cadeia de suporte à vida. Sem ela, não há o que os autores chamam de “sustentabilidade da vida”. São esses elos, justamente, os que não fazem parte da “economia oficial”, para a qual suas contribuições são obscurecidas. Como observa Bengoa: “o que se esconde são as relações que a produção capitalista estabelece com o reino dos cuidados e da natureza; da exploração de exploração no primeiro e predação no segundo.” (BENGOA, 2016, p. 36).

No caso do Brasil, a maior parte das emissões de gases de efeito estufa está associada aos setores da Agricultura, Florestas e a mudanças no uso da Terra. O Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC na sigla em inglês) tem chamado esse conjunto de setores de AFOLU. A dinâmica de mudanças no uso da terra no Brasil tem seguido um padrão multissecular que envolve desmatamento, expropriação dos territórios e seus povos originários e tradicionais e apropriação privada das terras (Moraes, 2005; Moraes, 2009; Moraes, 2011). A degradação e contaminação do solo, dos recursos hídricos, das florestas, dos ecossistemas e da biodiversidade ao longo dos ciclos de ocupação econômica foram e têm sido foco de estudo dos historiadores do ambientalismo (Dean, 1972; Pádua, 2002). Ainda hoje, o avanço das frentes da agricultura monocultora, da pecuária extensiva, da mineração e do garimpo, de grandes projetos de infraestrutura tem imposto danos tantas vezes irrecuperáveis aos biomas até então mais preservados, como a Amazônia e o Pantanal, e à perda de serviços ecossistêmicos como a ciclagem de nutrientes, a provisão de água, a regulação climática e a polinização. Ao lado disso, essas frentes têm se imposto com ímpetos que reiteram e reafirmam a violência dos tempos coloniais contra povos originários e contra comunidades que ainda preservam formas de organização social diversas do modo de vida imperial (Acosta e Brand, 2019).

Brand e Wissen (2013) observam que os conflitos sociais associados à crise socioecológica, as questões de poder e dominação, a economia política dos problemas e sua base cultural são completamente ignorados no âmbito das análises convencionais sobre governança ambiental – e os autores incluem aí tanto as abordagens mais tradicionais sobre regimes internacionais quanto as mais recentes, como a noção de “complexo de regimes”. Partindo de uma perspectiva crítica de Economia Política, Brand e Wissen (2013) também identificam o desafio de se compreender o sistema político institucional não como convencionalmente colocado, ou seja, como formas de governança voltadas à solução de problemas comuns que transcendem às capacidades dos estados nacionais, mas sim como a condensação de interesses, de formas de conhecimentos, de modos de vida e de orientações valorativas e normativas (na direção do crescimento econômico, da competitividade ou da riqueza industrial intensiva em recursos fósseis) que, constituem, conforme apontam os autores, os determinantes últimos da própria crise socioecológica.

Os mesmos autores apontam para limites das abordagens de governança e de forma especial de regimes internacionais para o enfrentamento das mudanças ambientais. Os regimes internacionais já haviam sido objeto de críticas severas por parte de Susan Strange, considerada

a mãe fundadora britânica da Economia Política Internacional. Em 1982, ela chamava a atenção para cinco armadilhas – ou desafios – das abordagens de regime internacional: i) seu caráter efêmero, passageiro, transitório, pois a abordagem de regimes seria uma moda passageira; ii) sua natureza imprecisa; iii) seu viés valorativo, tomando por estabilidade relações sujeitas a lógicas distintas; iv) seu caráter estático; e v) seu reducionismo estatocêntrico.

Okereke, Bulkeley e Shroeder (2009) apontaram também quatro desafios que deveriam nortear o rumo das abordagens sobre governança climática para fazê-las avançar para além das limitações das abordagens de regime: 1) a consideração sobre a natureza do poder na governança global; 2) a observação sobre as relações entre as autoridades públicas e privadas; 3) a dinâmica entre estrutura e agência; e 4) as racionalidades e os processos reais da governança.

A maior parte desses desafios estão associados a uma perspectiva concertação de ações de enfrentamento às mudanças climáticas no panorama internacional. Abordagens convencionais, de acordo com todos esses autores, não contemplam um aspecto considerado central, que diz respeito à concepção do próprio Estado. Os principais autores aqui podem ser entendidos como afiliados a abordagens estruturalistas que sugerem que os proprietários de capital exercem um poder estrutural sobre os gestores do Estado, de modo a influenciar ou modelar o contexto no qual os estados nacionais tomam suas decisões.

Um dos trabalhos mais influentes neste sentido é o de Ken Conca (2005) para quem a emergência do estado nacional, centralizador e industrializante, está associado fortemente à capacidade de concentrar capitais, centralizar o poder político, monopolizar o exercício da violência, proteger os interesses das elites econômicas e políticas e despojar as comunidades locais de seus direitos originários à terra, o que têm constituído, de acordo com Newell (2008), a pavimentação da arriscada trajetória trilhada pela humanidade.

A visão estruturalista de Conca (2005) sobre as relações entre Estado e capital, ou sobre Estado nacional e elites locais reverbera pontos de vista que também encontramos em Herrera (1973), quando discute “projeto nacional”, e em diversos escritos de Moraes (2005, 2009, 2011). O desafio para a governança, diante desse problema, seria a construção e o fortalecimento de processos democráticos, participativos, com ampla representação dos variados setores da sociedade, inclusive, dos povos e comunidades afetados pelos processos de produção do espaço, de ocupação da terra, de mudança de seus usos. Neste caso, o desafio de um estudo sobre governança climática, como o aqui proposto, consistiria em compreender como

se têm processado, no caso dos setores AFOLU no Brasil, as relações entre Estado e atores não estatais - dentre eles, os atores associados aos processos de mudança do uso do solo, como a agricultura, a pecuária, a mineração, o garimpo e as grandes obras de infraestrutura, e também aqueles impactados por essas mudanças, como associações de agricultores familiares, de representantes de povos originários e tradicionais, de movimentos sociais e ambientais, dentre outros.

Diante desses desafios, a consecução desta tese mobiliza e combina uma variedade de estratégias metodológicas, tanto de natureza qualitativa quanto quantitativa, de caráter complementar.

As discussões críticas sobre literatura atinente aos regimes climáticos e às governanças ambiental e climática são fundamentadas em levantamentos e revisões de literatura especializada, tendo como fulcro teórico a abordagem da Economia Política e da Economia Política Internacional (EPI). Nesta direção, foram realizadas buscas iniciais em várias bases: o Sistema de Bibliotecas da Unicamp (SBU), a base de Periódicos Capes, a base de periódicos científicos brasileiros *Scientific Electronic Library Online* (SciELO), o Google Scholar e a Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD). A interação com essas bases permitiu: a) o levantamento das publicações atinentes à produção acadêmica sobre as NDC empregadas nesta tese; e b) um primeiro olhar para a literatura especializada e para conformar um primeiro conjunto de termos de busca sobre regimes climáticos e sobre governança ambiental. Os resultados dessa etapa serviram para guiar buscas iterativas subsequentes na base Scopus que, finalmente, permitiram a elaboração de equações de busca para um levantamento bibliográfico sistemático nesta última base, com vistas a breves exercícios de análise bibliométrica, com aplicação de ferramentas de análise da própria base, e a seleção de artigos relevantes para as revisões bibliográficas empregadas nos capítulos de corte teórico-conceitual. Leituras dirigidas, em especial de alguns artigos e capítulos de livro pré-selecionados pela orientadora, foram relevantes a fim de circunstanciar as leituras dentro dos escopos da Governança Ambiental, da Economia Política e da Economia Política Internacional.

No caso das Contribuições Nacionalmente Determinadas, além da revisão narrativa já mencionada, foi realizado um levantamento de documentos e a correspondente análise documental. Nesse caso, as fontes utilizadas foram documentos do Ministério das Relações Exteriores do Brasil, para o caso da análise dos documentos oficiais apresentados pelo Brasil ao Secretariado da CQNUMC; e para o acompanhamento dessas NDCs, foram utilizadas três

bases: a *Climate Action Tracker (CAT)*, a *Nationally Determined Contributions (NDC) Database*, do *Institute for Global Environmental Strategies (IGES)*, e a *Climate Watch Tool*, do *World Resource Institute*.

1.3.4. Enfoque sobre o desmantelamento da governança e sua operacionalização

Um enfoque conceitual sobre o desmantelamento de políticas públicas foi proposto originalmente por Bauer e Knill (2012). Sabourin, Craviotti e Milhorange (2020, p. 2) enfatizam que esse enfoque, conhecido como “*policy dismantling*”, foi concebido no contexto do desmantelamento de políticas sociais na Europa, em especial na Inglaterra, na década de 1980, sob as investidas neoliberais associadas, inicialmente, ao governo Thatcher. Esse é, portanto, um contexto distinto da atualidade vivida no Brasil e na América Latina, o que não tem impedido que autores e grupos de pesquisa da região se proponham a adaptar e empregar o enfoque de Bauer e Knill e sua tipologia de estratégias de desmantelamento para o caso da análise do período recente na região, com objetos setorializados, em especial bastante desenvolvido para a agricultura familiar (FAO/SEAD, 2017; SABOURIN, 2020; PORRO E PORRO, 2022).

Aqui, o enfoque de Bauer e Knill (2012) é empregado para operacionalizar a análise do desmantelamento da governança climática/ambiental para os setores AFOLU.

Desta forma, consideram-se aqui, a partir da proposta dos autores, quatro estratégias que envolvem o desmantelamento de políticas: a) desmantelamento por omissão; b) desmantelamento por mudança de arena; c) desmantelamento por ação simbólica; e d) desmantelamento ativo.

Na estratégia de desmantelamento por omissão não há ação discursivamente explícita sobre desmantelamento, mas medidas como redução orçamentária, sendo por isso considerada uma esta estratégia de baixa visibilidade. Por esta razão é tida como a estratégia mais sutil de desmantelamento, sendo particularmente viável em constelações de atores políticos que consideram altos os custos políticos de um desmantelamento ativo. Constitui ainda um tipo de estratégia adotada com a expectativa de que esse seja um passo que antecede a ações mais ativas de desmantelamento. É interessante notar que se usa o termo "por omissão" em vez de "não-decisão" a fim de salientar que, embora sua sutileza, trata-se de decisão deliberada dos atores políticos. Ou seja, ela ocorre quando as coordenações, secretarias, órgãos ambientais

param (por isso o termo omissão – o termo usado em inglês é “*by default*”) de cumprir as suas responsabilidades, “afrouxando-se” a legislação ambiental.

Por sua vez, a mudança de arena é uma decisão ativa de desmantelamento, com mudança para uma arena diferente, sendo que esta estratégia considerada de baixa visibilidade. Caracteriza-se pelo deslocamento deliberado de órgãos ou políticas para outra arena política (outro Ministério, por exemplo). Manipulam-se assim bases organizacionais ou processuais de uma política, podendo alterar direitos de participação. Também pode ocorrer com a transferência para outro nível de governo ou para outra agência. Atores beneficiários das políticas podem não perceber essas mudanças, de modo que os custos políticos dessa estratégia podem não ser diretamente atribuídos aos políticos que a promoveram.

No caso do desmantelamento por ação simbólica, observa-se um discurso claro de desmantelamento, sem efeito necessariamente correspondente. Ocorre quando existem restrições institucionais importantes que inibem a sua efetividade, mas que apesar do caráter simbólica, contempla uma alta visibilidade. Esta estratégia corresponde a situações em que os atores políticos declaram explícita e deliberadamente suas intenções de desmantelar as políticas existentes. Sua ocorrência é favorecida em constelações de atores nas quais o desmantelamento corresponde às preferências de atores bem-posicionados no processo. O discurso do desmantelamento não conduz aos respectivos resultados, permanecendo simbólico, quando existem elevadas restrições institucionais. De acordo com Bauer e Knill (2012) as declarações políticas ficam na base do discurso, não sendo efetivadas, por isso que são simbólicas. De acordo com os autores: “Por outras palavras, podem responder às exigências de desmantelamento de alguns grupos, mas não estão (ainda) convencidos de que o desmantelamento é politicamente vantajoso em geral” (BAUER e KNILL, p.12, 2012).

Finalmente, a estratégia de desmantelamento ativo possui alta visibilidade, as decisões são ativas e há uma forte preferência por desmantelar, vinda dos tomadores de decisões públicos. Essa estratégia final faz convergir a intenção (ou discurso) com ações explícitas e concretas de desmantelamento. Pode atender a interesses de grupos de atores, como em coalizões. Podem ser facilitadas quando não há fortes restrições institucionais, embora isso não seja condição necessária. Atores resistentes podem ser cooptados, atraídos para coalizões que apoiam estratégias ativas de desmantelamento. Pode se dar por meio de reformas incrementais (BAUER e KNILL, 2012). De acordo com Sabourin (2020), este tipo de estratégia é recompensadora para quem formula a política, seja pela forte demanda vindas dos seus pares,

como também por posições ideológicas que podem chegar ao extremismo. Trata-se de uma estratégia que se utiliza de instrumentos jurídicos legais e infralegais, seja por decretos, medidas provisórias, projetos de lei, notas técnicas, resoluções, portarias e de ações na instância trabalhista, como exonerações e demissões. Por esta razão, constitui um tipo de estratégia facilmente reconhecida devido à sua alta visibilidade, o que pode ser evidenciado pelo tratamento destacado que as ações desse tipo de estratégia recebem nos meios de comunicação.

A escolha, por parte dos tomadores de decisão, dentre essas estratégias, de acordo com os diversos autores consultados, seria delimitada por duas preferências principais: i) Se os governantes querem ou não explicitar suas políticas de desmantelamento e ii) Se as medidas de desmantelamento são realizadas de forma racional com o aval de uma estrutura política operacional para tal ação (BAUER e KNILL, 2012, SABOURIN, 2020; MILHORANCE et al, 2022).⁶

Com base no trabalho de Sabourin, Craviotti e Milhorange (2020), de quem emprestamos a organização geral da apresentação da Figura 5, abaixo, sobre o enfoque de Bauer e Knill para o desmantelamento das políticas públicas, com a identificação de causas e estratégias. Com base nos estudos sobre a governança climático-ambiental no Brasil aplicável aos setores AFOLU, contribui-se para refinar essa figura para o caso do desmantelamento dos setores AFOLU. Para tanto, também foram utilizados aportes de Newell (2008), Okereke, Bulkeley e Schroeder (2009) e Brand (2021), que devem possibilitar, no aprofundamento desta tese, um debate no âmbito da Economia Política Ambiental.

⁶ Observa-se, na literatura, que o pressuposto de racionalidade dos agentes, diante dos cálculos de custo-benefício implicados por essa escolha, se alinha aos fundamentos racionais da escola da *Public Choice*, o que pode implicar algumas limitações dessa análise. Para o momento, entretanto, considera-se a utilidade do enfoque ao permitir justamente a operacionalização da análise do desmantelamento, foco do interesse dessa tese.

1.3.5. Operacionalização da análise: passos metodológicos

Do ponto de vista da operacionalização da proposta sintetizada na figura acima para o caso do desmantelamento da governança climático-ambiental aplicável aos setores AFOLU no Brasil, empreendeu-se um percurso metodológico que pode ser descrito em cinco passos, expressos sinteticamente na Figura 5, abaixo, e detalhados a seguir.

Figura 5. Passos no percurso de operacionalização das categorias de desmantelamento para o caso dos setores AFOLU



Fonte: Elaboração própria.

A fim de identificar e analisar as estratégias de desmantelamento da governança climático-ambiental aplicáveis aos setores AFOLU no período de análise, temos, portanto, esse percurso metodológico que compreendeu, até o momento, os cinco passos detalhados a seguir:

Passo 1. Elaboração de uma clipagem de notícias estruturada a partir: i) da escolha de palavras-chave (AFOLU, “agricultura, florestas e outros usos da Terra”, Amazônia, mineração, garimpo, indígenas, desmatamento, queimadas, mudanças climáticas, governança climática, governança do clima, governo Bolsonaro e meio ambiente); ii) a escolha de fontes e veículos de mídia (convencionais: Folha de São Paulo, UOL, O Globo, G1, Revista Galileu, Revista Veja, Estadão, BBC; oficiais: Imprensa Nacional e Agência Brasil; e não-convencionais: O Eco, Greenpeace, Observatório do Clima, IHU/Unisinos); e iii) período de referência: entre 01 de janeiro de 2019 e 31 de dezembro de 2021.

Com relação às escolhas das fontes de notícia, é preciso esclarecer que duas fontes de compilação de notícias foram utilizadas como base para a clipagem acima descrita:

- o site governodadestruicao.org/, promovido pelo Greenpeace Brasil, Observatório do Clima e ClimaInfo que publicou através da sua própria linha do tempo, “a coleção de atrocidades ambientais promovidas pelo governo Bolsonaro desde a sua posse (Greenpeace Brasil, 2022); e

- o dossiê Cronologia de um desastre anunciado: Ações do Governo Bolsonaro para desmontar as políticas de Meio Ambiente no Brasil, realizado pela Associação Nacional dos Servidores de Meio Ambiente (ASCEMA), como forma de elencar:

“pontos fundamentais que demonstram a narrativa de destruição e o repetido desrespeito ao arcabouço legal levados a cabo pelo Governo do Presidente Jair Bolsonaro e de seu Vice-Presidente Hamilton Mourão, recentemente nomeado Presidente do Conselho da Amazônia, e pelo auxiliar direto incumbido do desmonte, o Ministro do Meio Ambiente Ricardo Salles, já condenado em primeira instância por crime contra a administração pública exatamente por desrespeito a instrumentos de gestão ambiental” (ASCEMA, p.3, 2020).

Além disso foram utilizadas reportagens e notícias buscadas por contra própria ao longo dos anos de realização desta tese de doutorado.

Passo 2. Organização de banco de dados em Excel da clipagem de notícias empregando as seguintes categorias: i) *Tags* (Os setores do AFOLU implicados na notícia), ii) a data da publicação da notícia, iii) o título da notícia e o *lead* caso fosse necessário esclarecimento sobre a notícia, iii) o *link* para a notícia, iv) a identificação do instrumento (legal ou infralegal); v) o *link* para o repositório do documento oficial de publicação do instrumento; e vi) observações próprias de utilidade para a análise. Vale ressaltar que os títulos e os *leads* das notícias foram utilizados em sua forma íntegra, ou seja, como foram divulgados para a sociedade.

Passo 3. A criação de um **código de cores** para a aplicação das quatro categorias de análise sobre as estratégias de desmantelamento e sua aplicação às ações identificadas a partir da clipagem de notícia.

Passo 4. organização das informações segundo as quatro **estratégias de desmantelamento**: i) desmantelamento por omissão; ii) desmantelamento por mudança de arena; iii) desmantelamento por ação simbólica; e iv) desmantelamento ativo.

Passo 5. Análise propriamente dita, em diálogo com as referidas categorias de desmantelamento e à luz das interpretações disponíveis na literatura especializada.

Finalmente, foram utilizadas diversas fontes para a clipagem de notícias a partir de periódicos jornalísticos diversos, acessados tanto a partir de bases assinadas pela Unicamp, como de mídias acessíveis pela internet dedicadas a veicular análises de analistas especializados

e de cientistas de diversas procedências disciplinares sobre a governança climática e sobre as Contribuições Nacionalmente Determinadas.

1.3.6. Triangulação de informações

A triangulação de dados ou informações consiste no uso de múltiplas fontes e métodos que permitem a "checagem" da veracidade, da procedência, da exatidão da informação, de modo a garantir que estejamos adotando um procedimento aceitável, correto do ponto de vista científico, permitindo ainda sua replicabilidade (Zappellini e Fuerschütte, 2015).

Nessa triangulação, consideraremos um "triângulo" da verificação da veracidade, procedência e exatidão das informações com a identificação de três "vértices". O primeiro vértice (vértice 1) corresponde às fontes jornalísticas obtidas a partir da clippagem de notícias como ponto de partida da investigação sobre o desmantelamento das políticas em questão, conforme já descrito anteriormente nessa seção metodológica. O segundo vértice (vértice 2) corresponde às fontes documentais e identifica documentos oficiais (decretos, portarias, Projetos de leis - PLs, Propostas de Emendas Constitucionais – PECs, etc) como forma de verificação da procedência e veracidade da informação. Finalmente, o terceiro vértice (vértice 3) corresponde a uma série de fontes que veiculam análises de especialistas, oferecendo elementos para apoiar e garantir a exatidão da análise. Nesse caso, foram identificadas e acessadas entrevistas, palestras, mesas redondas e artigos científicos de analistas especializados nos temas em questão, que podem estar disponíveis em diversos formatos - entrevistas a jornais e mídias especializadas, artigos acadêmicos, palestras em eventos científicos, análises veiculadas em canais especializados de áudio e vídeo.

Figura 6. Triangulação das informações



Fonte: Elaboração própria a partir de Zappellini e Fuerschütte (2015).

1.4. Panorama da estrutura da tese

Capítulo	Organização	Propósito dentro da tese
1. Enquadramento da problemática da pesquisa	1.1 Escopo: sobre escolhas teórico-conceituais, recortes e justificativas 1.2 Sobre o enunciado: objetivos e perguntas de pesquisa 1.3 Sessão metodológica 1.4 Panorama da estrutura da tese	Apresentação da proposta da tese, seus objetivos, justificativas, desafios à pesquisa e métodos mobilizados, passos metodológicos para a operacionalização da análise, e organização geral ou estrutura da tese.
PARTE I - Cuidado! Há dragões mesmo? Críticas e mudanças nas abordagens de regimes internacionais e a mudança do Regime Climático Internacional na Governança Global do Clima		
2. Regimes Internacionais em transformação: clássico da literatura, complexidade e uma ordem nem sempre benigna	2.1 Regimes: do dragão da moda ao “clássico da literatura” 2.2 Regime como dragão impreciso ou a necessidade de um enquadramento teórico sobre “complexidade sistêmica” sobre o tema da interdependência? 2.3 Regime como dragão previsível e estável e uma ordem nem sempre benigna	Recuperar, a partir de uma revisão narrativa da literatura, os conceitos de Regimes Internacionais e Regimes Climáticos e as suas limitações, procurando evidenciar como essa abordagem ganhou corpo e se transformou, permitindo o tratamento das questões climáticas, que interessam a esta tese. Questiona-se a lógica “Regime → Políticas Nacionais”, diante de evidências tanto da influência dessas últimas sobre o regime(s) climático(s) quanto da oportunidade oferecida por esse(s) regime(s) para o reposicionamento de país(es).
3. Dinamismo e a emergência de múltiplos atores: desafios aos caracteres estático e estatocêntrico da abordagem de regimes	3.1 A estaticidade do conceito de Regime frente aos torques dos mercados, da tecnologia, das finanças, das transformações sociopolíticas e da mutação ambiental 3.2 O regime centrado no Estado e a emergência dos atores não-governamentais	Ainda com o amparo da revisão narrativa da bibliografia especializada, cabe identificar, apresentar e discutir essas outras duas tendências na literatura sobre regimes internacionais, naquilo que diz respeito aos objetivos gerais desta tese. As duas tendências são examinadas em cada uma das duas seções do capítulo observando-se os desdobramentos da literatura no sentido de evidenciar o que de mais significativo essas transformações das abordagens sobre regimes internacionais trazem para o tratamento da problemática das mudanças climáticas.
4. Do Protocolo de Kyoto ao Acordo de Paris: uma análise das mudanças no regime climático global e a partir do estudo da evolução de perfis de emissões de gases de efeito estufa	4.1 o regime climático de 1990 a 2009: princípios e arquitetura do Protocolo de Kyoto diante do histórico de emissões 4.2 Novos perfis de emissões e a emergência de um novo regime climático 4.3 Velhos e novos conflitos no regime climático pós-Kyoto	Colocar as mudanças no/do regime climático (do Protocolo de Kyoto ao Acordo de Paris) numa perspectiva que leva em conta as mudanças nos perfis de emissões de países/grupos de países e de suas coalizões, apontando para a emergência de uma abordagem voluntária, <i>bottom-up</i> , <i>near-market</i> e para a <i>abordagem de governança</i> . Evidenciam-se razões para novos realinhamentos entre países e coalizões de países, remete em questão os princípios que têm regido as negociações climáticas

PARTE II - O desmantelamento estratégico da governança climático-ambiental dos setores AFOLU e o reposicionamento do Brasil na governança climática internacional		
<p>5. Institucionalização de uma governança climático-ambiental com implicações para a Agricultura, Florestas e Uso da Terra (AFOLU) – 1981-2017</p>	<p>5.1 Entendendo AFOLU: o que é e qual a sua relevância para o perfil de emissões do Brasil? 5.2 Institucionalização da governança climático-ambiental no Brasil: destaque para marcos institucionais atinentes aos setores AFOLU 5.3. Sobre o alinhamento à governança global: entre Quioto e Paris 5.4 Como ficaram as NDCs brasileiras para o Acordo de Paris?</p>	<p>A apresentação do perfil emissões do Brasil permite entender a centralidade das emissões dos setores da Agricultura, Florestas e outros usos da terra. As contribuições do país para o novo acordo climático (suas NDCs), devem levar em conta esse perfil. A apresentação de uma leitura panorâmica sobre a institucionalização da governança ambiental no Brasil, a partir do início da década de 1980 e da governança climática a partir da década seguinte. A observação desse panorama permite colocar em evidência que esse processo de institucionalização já revela algumas ambiguidades e conflitos que de certa forma permitem entrever as causas que explicam, pelo menos em parte, o desmantelamento que esse sistema de governança vai sofrer de forma acelerada entre 2019 e 2021, em especial no que tange os setores AFOLU (objeto do capítulo 6). Também são essas ambiguidades e conflitos que evidenciam que esse processo recente de desmantelamento constitui uma aceleração de processos políticos conservadores e afinados com uma visão predatória sobre crescimento econômico, que são muito anteriores ao governo atual. O percurso do capítulo permite entender as formulações e transformações das contribuições nacionais brasileiras, a partir formulação da iNDC e suas subsequentes revisões.</p>
<p>6. O desmantelamento estratégico da governança climático-ambiental dos setores AFOLU (2019-2021)</p>	<p>6.1 Proposta do Quadro Analítico 6.2 Estratégias de desmantelamento da governança climático-ambiental para o caso do PPCDAm (2019-2021) 6.3 Contribuições Nacionalmente (mal)Determinadas: o Brasil se reposiciona diante do regime climático internacional</p>	<p>Apresentar as estratégias de desmantelamento ambiental no Brasil nos setores AFOLU entre os anos 2019 e 2021 por meio do quadro de análise da Abordagem de Desmantelamento de Políticas Públicas por Bauer e Knill (2012). Na continuidade da pesquisa, um desafio analítico consiste em evidenciar como essas estratégias estão relacionadas entre si e, em especial, como essas estratégias constituem operacionalização de interesses em marcha desde momentos anteriores, identificando como suas “causas” elementos que podem ser esclarecidos a partir da abordagem de Economia Política da governança ambiental, como a presença extraordinária de representantes dos setores que estão na origem das emissões AFOLU nas bancadas legislativas, exercendo influência sobre as ações de desmantelamento.</p>
<p>Conclusões</p>		<p>Retomada da problemática, objetivos, síntese dos principais resultados e análise conclusiva.</p>

Fonte: Elaboração própria

PARTE I

Cuidado! Há dragões mesmo? Críticas e mudanças nas abordagens de regimes internacionais e a mudança do Regime Climático Internacional na Governança Global do Clima

As abordagens de regimes internacionais constituem o ponto de partida teórico-conceitual e oferecem caminhos para a discussão analítica sobre as relações entre as ações relacionadas à institucionalidade da governança doméstica dos setores AFOLU e a dimensão internacional da governança do clima nessa tese. Isso se justifica, desde logo, pelo fato dessas abordagens constituírem as principais formas de tratamento na literatura especializada sobre a governança global das mudanças climáticas essas abordagens. Susan Strange, a economista britânica da *London School of Economics* considerada uma mãe-fundadora da Economia Política Internacional, dirigiu, no início da década de 1980 – antes, portanto, da emergência das análises sobre regimes climáticos – um conjunto de críticas às abordagens de regimes internacionais. É preciso reconhecer a pertinência ao menos de parte das críticas de Strange, sobretudo quanto ao caráter estatocêntrico das abordagens sobre regimes. Como será visto, “regimes internacionais” é aspecto retomado no bojo da ampliação do tratamento teórico e analítico sobre governança global em questões que demandam a cooperação entre os Estados nacionais, mas também incluindo outros atores, como é o caso da governança climática. Ao lado disso, a revisão narrativa da literatura revela transformações da abordagem de regimes ao longo das décadas subsequentes. O que Strange (1982) considerava uma “moda passageira” se revelou uma espécie de clássico da literatura, tendo seu uso ampliado para abranger uma diversidade maior de questões, dentre as quais as mudanças climáticas. Completando agora quatro décadas, os dragões de Strange já não parecem tão perigosos; as abordagens de regimes se transformaram e o próprio regime climático internacional se transformou. Quais implicações são possíveis de se identificar a partir dessa revisão narrativa da literatura para o entendimento sobre a governança climática no Brasil?

Esta parte da tese está organizada em três capítulos, organizados como segue abaixo.

Capítulo 2 – Regimes Internacionais em transformação: clássico da literatura, complexidade e uma ordem nem sempre benigna

Capítulo 3 – Dinamismo e a emergência de múltiplos atores: desafios aos caracteres estático e estatocêntrico da abordagem de regimes

Capítulo 4 – Do Protocolo de Kyoto ao Acordo de Paris: uma análise das mudanças no regime climático global e a partir do estudo da evolução de perfis de emissões de gases de efeito estufa

2. Regimes Internacionais em transformação: clássico da literatura, complexidade e uma ordem nem sempre benigna

Quem acompanha o debate acadêmico sobre a governança global do clima em nossos dias, observa uma extensa literatura apoiada na abordagem de Regimes Internacionais. Em 02 de outubro de 2021, uma busca rápida no Google Scholar recuperou 28.600 resultados em 0,08 segundos. Regimes Internacionais constitui uma abordagem bastante empregada no domínio dos estudos em Relações Internacionais para uma ampla variedade de temas nos quais é relevante a orquestração das ações dos Estados nacionais. Além disso, seu emprego tem se ampliado para além das fronteiras desta especialidade dentro da Ciência Política, alcançando várias outras disciplinas e campos interdisciplinares.

As abordagens de regimes começaram a ganhar corpo em especial entre os scholars dedicados aos estudos internacionais nos Estados Unidos durante os anos 1970 e foram duramente criticados por Susan Strange, estudiosa britânica das relações internacionais, considerada uma mãe-fundadora da Economia Política Internacional, muito reconhecida por suas contribuições que ajudam a compreender que os rumos das negociações e relações internacionais sofrem influências que vão muito além da atuação dos Estados nacionais.

Neste capítulo, parte-se das três primeiras críticas fundamentais de Susan Strange, em 1982, sobre a abordagem de regimes internacionais, procurando evidenciar como essa abordagem ganhou corpo e se transformou, permitindo o tratamento das questões climáticas, que interessam a esta tese. O estudo aqui apresentado, nos primeiros dois capítulos da tese, deve ajudar a compreender a atualidade da abordagem dos regimes internacionais e apontar para algumas limitações que já haviam sido levantadas por Strange, que continuam, no entendimento que aqui se apresenta, a desafiar essa abordagem para a compreensão de possibilidades e dificuldades da governança global das mudanças climáticas.

O argumento é apresentado em três seções, além desta breve introdução e das considerações finais do capítulo. A primeira seção, chamada “Regimes: do dragão da moda ao ‘clássico da literatura’”, é dedicada a enunciar a primeira crítica de Strange (1982) à abordagem de regimes internacionais e a traçar o histórico de como, muito distante de ser uma “moda passageira”, essa abordagem se fortaleceu, teve seu tratamento adotado por especialistas de diversas áreas disciplinares e também por estudos interdisciplinares, e ampliou enormemente o escopo de sua atuação, chegando, finalmente, a ser aplicada ao problema da orquestração de esforços para o enfrentamento das mudanças climáticas. A segunda seção, denominada

“Regime como dragão impreciso ou a necessidade de um enquadramento teórico sobre “complexidade sistêmica” sobre o tema da interdependência?” apresenta a segunda crítica de Strange e procura, de um lado evidenciar o caráter polissêmico do conceito, o que parece corroborar a visão da autora, ao mesmo tempo em que identifica avanços da abordagem no sentido de enfrentar a necessidade de um enquadramento teórico sobre a complexidade sistêmica ao focar as interdependências entre vários regimes que afetam a governança de problemas que demandam a ação concertada de Estados nacionais, como é o caso das mudanças climáticas. Finalmente, a terceira seção, intitulada “Regime como dragão previsível e estável e uma ordem nem sempre benigna”, retoma e apresenta a terceira crítica de Strange, que observa que o regime se refere à estabilidade e à ordem, oferecendo uma reflexão tanto sobre o enquadramento dado a essa crítica pela própria autora como também tecendo considerações com respeito à própria necessidade - e urgência - em nossos dias de mudanças numa ordem internacional que se revelou desorganizadora das próprias condições - no caso específico do objeto desta tese, climáticas para a sustentabilidade da vida.

Na discussão final, retomam-se alguns dos principais argumentos do capítulo, salientando sua contribuição para os objetivos da tese.

2.1. Regimes: do dragão da moda ao “clássico da literatura”

Será que "regime internacional" seria uma "moda acadêmica passageira" a partir dos anos 70? Este é o primeiro “dragão” identificado por Strange (1982). O primeiro perigo a ser enfrentado por analistas da cena internacional. Impossível não qualificar essa percepção da autora como um arriscado exercício de “futurologia”. Em que consiste esta previsão e o que leva Strange, naquele momento, nos princípios dos anos 1980, a fazê-la?

Para compreender a visão de Strange a este respeito, é preciso ingressar ao menos um pouco em sua perspectiva analítica do cenário internacional. Strange observa uma tendência, importante naquele momento dentre os analistas, a perceber este cenário como um teatro moldado pela perda de poder dos EUA. Strange vê o conceito de regimes – e suas aplicações – como a emergência de "uma teoria totalizante", que tenta explicar a emergência de "ordem" num cenário mundial que ela própria designa como anárquico.

Voltando-se para a literatura direcionada ao assunto dos regimes, Strange distingue os estudiosos europeus dos americanos, observando que o primeiro grupo tenderia a ser menos generalista, focando particularidades dos fenômenos analisados em seu campo de trabalho,

enquanto o segundo grupo – em sua opinião mais suscetível aos modismos da investigação acadêmica – estaria mais inclinado a se conformar com teorias e a se alinhar, ao longo do tempo, a formadores de tendências.

Assim, a autora entende como “moda” a teoria de regime, que chama de “totalizante”. Vê sua origem nos EUA, com percepções que ela designa como “subjetivas” das “mentes americanas”. Uma dessas percepções seria, segundo Strange, o entendimento, por parte dos estadunidenses, de que o declínio do poder de seu país se explicaria por choques externos – referindo-se mais precisamente aos dois choques do petróleo – que atingiram o país já abalado por problemas internos, como Watergate e a renúncia de Richard Nixon. Dentre as reações à percebida perda de hegemonia, a autora identifica as reformas nacionalistas liberais do governo Reagan. Em contraste, acadêmicos internacionalistas europeus se colocavam a questão de uma reconfiguração do sistema internacional, seja por uma eventual restauração da hegemonia dos EUA, seja por meio de reformas dos mecanismos de gestão multilateral. Já a segunda percepção subjetiva à qual se refere a autora é a de que havia algum “mistério” a rondar o desempenho desigual e a crise das organizações internacionais. Já voltaremos a esse ponto.

Quanto à primeira percepção subjetiva, Strange faz notar que, de acordo com os estudiosos europeus, por trás dessas percepções estadunidenses a respeito do declínio da hegemonia de seu país, a realidade objetiva era menos dramática. Os internacionalistas europeus, defende Strange, explicavam que o que era percebido como “declínio” devia-se mais à manifestação da realidade diante a uma postura arrogante dos EUA, segundo a qual poderiam refazer do mundo à sua imagem, colocando Washington como centro de um sistema mundial, a partir do qual irradiariam canais monetários, militares, comerciais, tecnológicos e puramente políticos, “levando os valores da política, da economia e da sociedade americanas aos níveis mais baixos da hierarquia [mundial], de aliados e amigos, classes e primos culturais, até os confins da Terra” (STRANGE, 1982, p. 482).

Talvez seja conveniente indagar por que esta visão europeia sobre o suposto “declínio americano” é tão cara a Strange. Uma maneira de se responder à questão é, seguindo o próprio argumento da autora. Segundo ela, apenas mentes pouco conhecedoras da realidade do mundo que antecedeu à década de 1970 poderiam chamá-lo de “organizado” ou “estável”, apresentando regularidades e padrões que poderiam ser assimilados a uma noção de “regime”. Ela menciona, como ilustrações, as crises econômicas associadas a ciclos de *commodities* no Terceiro Mundo e as guerras civis e “revoluções” pelas quais muitos países mais pobres

passavam antes dos anos 1970. A “ordem” não era a regra, segundo observa a autora, nem para a Europa, nem para o Japão, nem para a América Latina ou para o Oriente Médio.

Dois aspectos presentes no diagnóstico que os internacionalistas estadunidenses fazem a respeito da “perda da hegemonia” pelos Estados Unidos da América (EUA) são destacados por Strange: de um lado, o embate sobre o poder nuclear com a União Soviética; de outro, a perda do poder aquisitivo do dólar ao final dos anos 1970. Sobre estes aspectos, a autora observa que, de um lado, o avanço nuclear soviético foi uma expressão da importância continuada da estrutura de “segurança” na estrutura de poder bipolar da época e que, de outro, a desvalorização do dólar acabou sendo, em sua expressão, “muito mais um sinal de abuso de poder do que da perda de poder” (Strange, 1982, p. 483). Assim, segundo a autora, tanto a interpretação dos EUA com relação à sua perda de hegemonia quanto a reação do país a essa perda foram exageradas. A continuidade do dólar como moeda das trocas internacionais, do sistema de mercado global, do papel das finanças norte-americanas e de sua preponderância militar são elementos que contribuíram até então (início da década de 1980) para a manutenção dos EUA como centro do poder hegemônico.

A autora afirma que “análise de regime” constitui apenas um novo jargão para argumentos antigos; além disso, também considera que seja uma reação intelectual à realidade objetiva. Seria apropriado observar que a realidade objetiva não se apresenta enquanto tal, mas depende sempre de alguém que a explique; e que esse é o trabalho do intelectual que sobre sua análise se debruça. O teor dessa realidade objetiva à qual se refere Strange é explicado pela autora em termos de uma abordagem estruturalista realista, que, ela própria, constitui lentes intelectuais e analíticas. Segue um trecho de sua análise⁷:

“[n]as estruturas da segurança global, do sistema de crédito global, do sistema de bem-estar global (isto é, de ajuda e outras transferências de recursos) e os sistemas de conhecimento e comunicação globais, há pouco sinal sobre uma queda de poder americano. Onde o declínio existe, é uma queda no poder e no desejo do país para interferir com mecanismos de mercado mundial ([como por exemplo o caso] dos empréstimos em eurodólares ao comércio de grãos), mais do que uma mudança significativa na distribuição de poder militar ou

⁷ Este é um trecho que traz elementos bastante ilustrativos do estruturalismo realista de Susan Strange. Observe-se a importância dada pela autora às formas de organização das atividades militares, comerciais, financeiras, por exemplo, numa perspectiva de como estas constituem verdadeiras fontes de força (militar, comercial, financeira). A posição dos países no cenário internacional, a partir dessas características “reais” se expressará na forma de uma “estrutura” ou hierarquia de forças, ou, para usar a terminologia empregada na área, uma estrutura de poder.

econômico em favor de outros Estados. Tal como é, essa mudança tem sido mais interna que internacional” (Strange, 1982, p. 483).

Esse trecho ilustra a “realidade objetiva”, tal como a interpreta Strange (1982), a qual estaria por trás da percepção subjetiva dos internacionalistas estadunidenses a respeito de sua suposta perda de hegemonia.

A segunda percepção subjetiva dos analistas estadunidenses com relação ao cenário internacional ao final dos anos 1970, ou seja, o já mencionado “mistério” que estaria a pairar sobre o desempenho desigual e sobre a crise vivida por muitas organizações internacionais, Strange faz o seguinte percurso.

Em primeiro lugar, a autora sustenta que esses analistas relutam em distinguir que há três propósitos diferentes para as organizações internacionais. O primeiro propósito dessas organizações seria o *estratégico*, observado quando elas servem como instrumentos da estratégia estrutural e da política externa do Estado (ou Estados) dominante(s); o segundo seria o *adaptativo*, visto quando proporcionam os acordos necessários a arranjos que permitam que os Estados desfrutem da autonomia nacional sem sacrificar a economia de dividendos dos mercados mundiais e das estruturas de produção; finalmente, o terceiro propósito das organizações internacionais seria *simbólico*, na medida em que permitem que todos se declarem a favor da verdade, da beleza, da bondade e da comunidade mundial, deixando os governos livres para perseguir interesses próprios nacionais e fazer exatamente o que quiserem. (Strange, 1982, pg.484).

Feito este esclarecimento, a autora segue, notando que no segundo pós-guerra, a maioria das organizações internacionais cumpria esses três propósitos, servindo de *instrumentos de estratégias estruturais* para os EUA, adaptáveis no sentido em permitiam países industrializados como os EUA, Grã-Bretanha, Japão, Alemanha e França desfrutassem de uma autonomia política e também crescimento econômico; e *simbólica*, pois ao mesmo tempo que pregavam um anseio por um “mundo melhor”, não realizavam nada concreto para satisfazer este ideal.

E o domínio que Strange observa ter havido outrora dos EUA sobre organismos internacionais, começou a se diluir ao longo do tempo, em especial a partir da década de 1970, com o aumento do número de países membros, notadamente no sistema das Nações Unidas.

Com isso, a autora observa que, no início dos anos 1980, poucas eram as organizações que serviam aos propósitos *estratégicos* dos EUA, pelo menos não mais do que a

diplomacia bilateral pode fazê-lo. Esse propósito estratégico era mais verificado em matérias militares e monetárias, domínios em que os EUA ainda dispunham – e continuam dispendo – de poder predominante.

Ao lado disso, algumas das organizações internacionais começam a assumir propósitos mais *adaptativos*, especialmente nos domínios monetário e técnico. No primeiro deles, destacam-se os casos do Banco Internacional para Reconstrução e Desenvolvimento (IBRD), da Corporação Financeira Internacional (IFC), e do Banco de Compensações Internacionais (BIS). No segundo, o do domínio técnico, a autora destaca o *International Telecommunication Union* (ITU), a Comissão do Mercado Interno e da Proteção dos Consumidores (IMCO) e a Organização Meteorológica Mundial (WMO).

Finalmente, com relação aos propósitos *simbólicos*, Strange destaca o caso das Nações Unidas – juntamente com seus órgãos subsidiários, como a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), a Associação Internacional de Desenvolvimento (IDA em inglês) – que passam a representar um papel eminentemente simbólico, com uma massiva proliferação de documentos, memorandos, declarações, códigos de conduta, que a autora chama de “vazios”, denotando o enfraquecimento da capacidade destas organizações em resolver problemas reais.

Como já dito, Strange argumentou que o conceito de regime não sobreviveria ao tempo, pois não iria contribuir aos acontecimentos do mundo real a longo prazo. Porém, Gale (1998) considera que, embora o conceito de regime tenha sido introduzido nos anos de 1970, ele continuou importante no correr das décadas no seio da literatura de Relações Internacionais, devido ao fato de que "permite aos teóricos examinarem, de forma sistemática, em áreas temáticas designadas, os processos que fomentam e impedem o surgimento de *comportamentos internacionais institucionalizados*" (GALE, 1998, p.261). Além disso, o autor argumenta que as enormes mudanças estruturais ocorridas no pós-guerra proporcionaram a criação de novas instituições internacionais para lidar com as oportunidades e problemas de um sistema global de produção e consumo. Vemos a primeira "espada" de Gale (1998) sintetizada dessa forma, em apenas um parágrafo.

Pode-se perceber na leitura de seu artigo que suas contracríticas não foram desenvolvidas com o grau homogêneo de riqueza, profundidade e vigor, sendo que algumas se reduziram, como nesse primeiro caso, a apenas um parágrafo, enquanto outras ganharam alento, e tomaram várias páginas.

Apesar de sucinto, Gale tem um ponto essencial: o conceito de regimes internacionais ainda se mostrava relevante naquele momento em que escrevia, no final dos anos 1990.

Cabe aqui vir em socorro do argumento de Gale, observando, por nossa vez, que o conceito de regimes não apenas resistiu ao tempo, seu escopo de aplicação foi extremamente ampliado, para ser usado em uma variedade de novos problemas que demandam a ação concertada dos Estados nacionais no panorama global como biodiversidade, clima, tráfico internacional de substâncias perigosas e resíduos sólidos, camada de ozônio, proteção dos mares, dentre outros temas. Uma forma de comprovar que a importância do conceito se perdurou ao longo dos anos é por meio das análises bibliográfica e bibliométrica⁸.

Não se objetivou aqui empreender uma investigação compreensiva, mas aportar resultados de um breve estudo bibliométrico que busca trazer evidências para a atualidade do conceito de regimes internacionais ainda em nossos dias. O estudo foi realizado no dia 18 de agosto de 2020, a partir da base de dados de resumos e citações de artigos SciVerse Scopus, propriedade da editora de revistas científicas internacionais, Elsevier, que possui mais de 24.600 títulos de mais de 8000 editoras internacionais.

A equação de busca utilizada foi: TITLE-ABS-KEY (("international regim*")) AND (EXCLUDE (PUBYEAR , 2021)) AND (LIMIT-TO (DOCTYPE , "ar"))⁹, ou seja, por meio desta equação foi solicitada a busca pelo termo em inglês de regime internacional e seus derivados, por meio do operador de truncagem asterisco (*) nos títulos, resumos e palavras-chave dos artigos, excluindo o ano de 2021 da pesquisa, limitando o período para os anos entre 1970¹⁰ e 2020, verificando apenas os documentos denominados artigos. É preciso destacar que o resultado dessa busca revelou um total de 160 temas (*keywords*) para um total

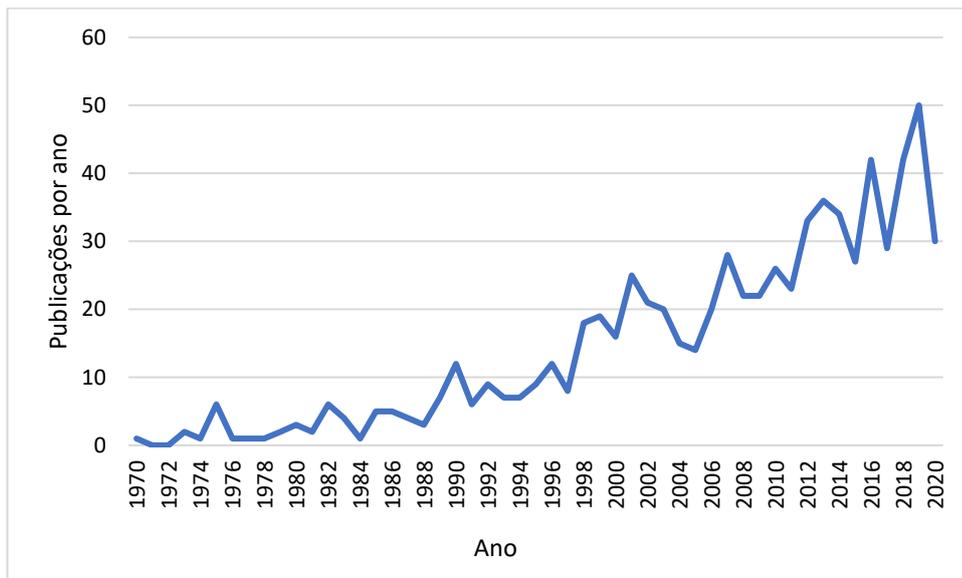
⁸ De acordo com M. Gutierrez-Salcedo et al (2018, p.1276): “A Bibliometria é uma ciência acadêmica cujo objetivo é avaliar a pesquisa desenvolvida por qualquer comunidade científica em qualquer campo. Concretamente, a bibliometria é um conjunto de métodos para estudar ou medir a pesquisa através das publicações científicas armazenadas ou indexadas em grandes bases de dados bibliográficos. Muitas comunidades científicas utilizam métodos bibliométricos para explorar o impacto do seu campo de pesquisa, o impacto de um conjunto de pesquisadores ou o impacto de um determinado artigo. Neste sentido, a bibliometria contribui para o progresso da ciência pois permite descobrir as informações de muitas maneiras diferentes: permitindo avaliar os progressos a se realizar, identificando as fontes de publicações científica mais confiáveis, estabelecendo as bases acadêmicas para a avaliação de novos desenvolvimentos, identificando os principais atores científicos, desenvolvendo índices bibliométricos para avaliar a produção acadêmica, e assim por diante.”

⁹ As Figuras 8,9,10,11 e 12 e o Quadro 1 apresentam os resultados encontrados de acordo com esta equação de busca.

¹⁰ Na base SCOPUS, este é o primeiro ano em que houve menção de regime internacional e seus derivados em um artigo científico nos títulos, resumos e palavras-chave.

de 736 artigos, publicados em um período de 50 anos, em um número total 160 periódicos acadêmicos.

Figura 7. Número de artigos publicados sobre “Regimes Internacionais” por ano: 1970– 2020 *



Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraído da base Scopus (10 de maio de 2021)

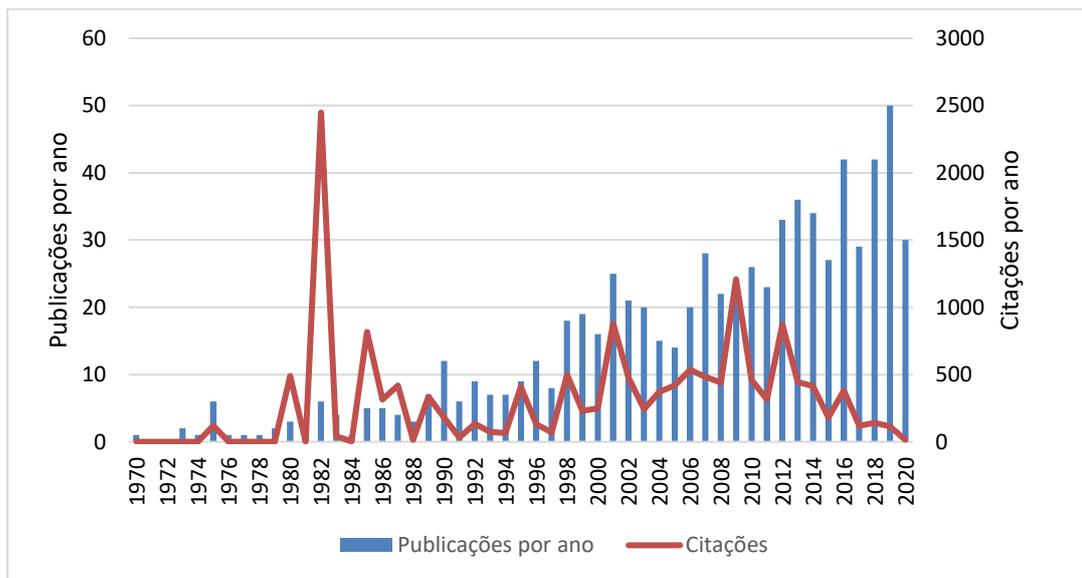
(*) Resultados da busca, na base SCOPUS, para a equação: TITLE-ABS-KEY("international regim*") nos campos: títulos, resumos e palavras-chave dos artigos.

Na Figura 7 pode-se perceber que ao longo dos anos houve um aumento muito expressivo no número de publicações empregando a expressão “regime internacional” (ou “regimes internacionais”) nos campos título, resumo e palavras-chave. Essa evidência não apenas corrobora o argumento de Gale (1998) de que regimes internacionais não eram uma “moda passageira” à época, como seu emprego em trabalhos acadêmicos cresceu a taxas crescentes desde então. Esse vertiginoso aumento das publicações acadêmicas que de alguma forma trabalham com o conceito permite concluir que “regimes internacionais”, muito longe de ser um conceito efêmero – ou “modismo passageiro”, tornou-se uma espécie de “clássico” da literatura voltada à análise da cena internacional.

Com uma análise bibliométrica um pouco mais detalhada, mas ainda bastante simples, é possível observar que o avanço do uso do conceito de regimes internacionais não apenas cresceu ao longo do tempo, mas foi sendo progressivamente utilizado para estudos e análises dedicados, com progressiva expressão dentro das publicações acadêmicas, a temáticas mais variadas, em consonância com o avanço de temas de interesse internacional.

Além disso, há um aumento também expressivo no número de citações dos trabalhos acadêmicos que empregam o conceito. A Figura 8, neste sentido, apresenta o número de publicações por ano, plotando ainda o número das citações recebidas anualmente pelos artigos que empregam o conceito de regimes internacionais.

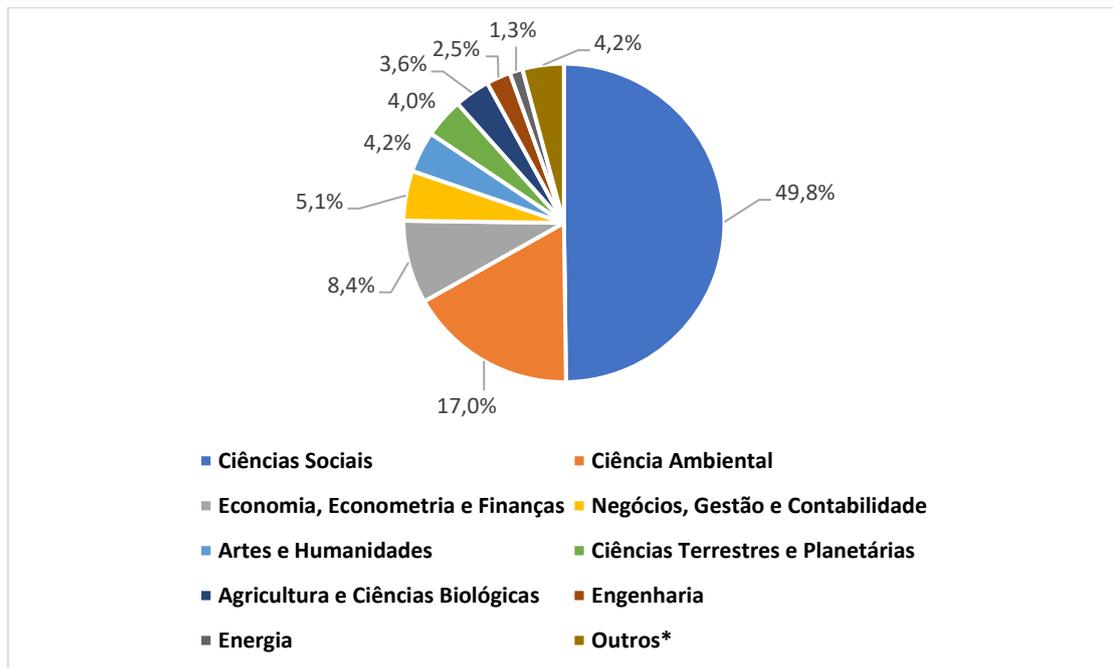
Figura 8. Meio século de publicações e citações anuais sobre o conceito de regimes internacionais: 1970 – 2020 *



Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraído da base Scopus (10 de maio de 2021)
 (*) Resultados da busca, na base SCOPUS, para a equação: TITLE-ABS-KEY("international regim*") nos campos: títulos, resumos e palavras-chave dos artigos.

O número de citações é apresentado segundo os anos a que se referem os trabalhos (artigos) citados, é preciso que se esclareça, e não ao número de citações acumuladas ao longo do tempo. Isso ajuda a entender os “picos” no número das citações que, segundo ainda é possível identificar por meio do mesmo estudo bibliométrico, estão associadas a artigos que se tornaram clássicos sobre o tema, como o artigo “*International regimes, transactions, and change: Embedded liberalism in the postwar Economic Order*” de John Gerard Ruggie (1982) que possui 1873 citações e os artigos “*Structural conflict: the Third World against global liberalism.*” de Stephen D. Krasner (1985) com 501 citações e “*The politics of international regime complexity*” de Karen J. Alter e Sophie Meunier (2009) com 435 citações de acordo com a equação utilizada.

Figura 9. Distribuição dos artigos publicados por área de pesquisa (1970-2020)¹¹



Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraído da base Scopus (10 de maio de 2021), com a equação de busca: TITLE-ABS-KEY (("international regim*")) AND (EXCLUDE (PUBYEAR , 2021)) AND (LIMIT-TO (DOCTYPE , "ar"))

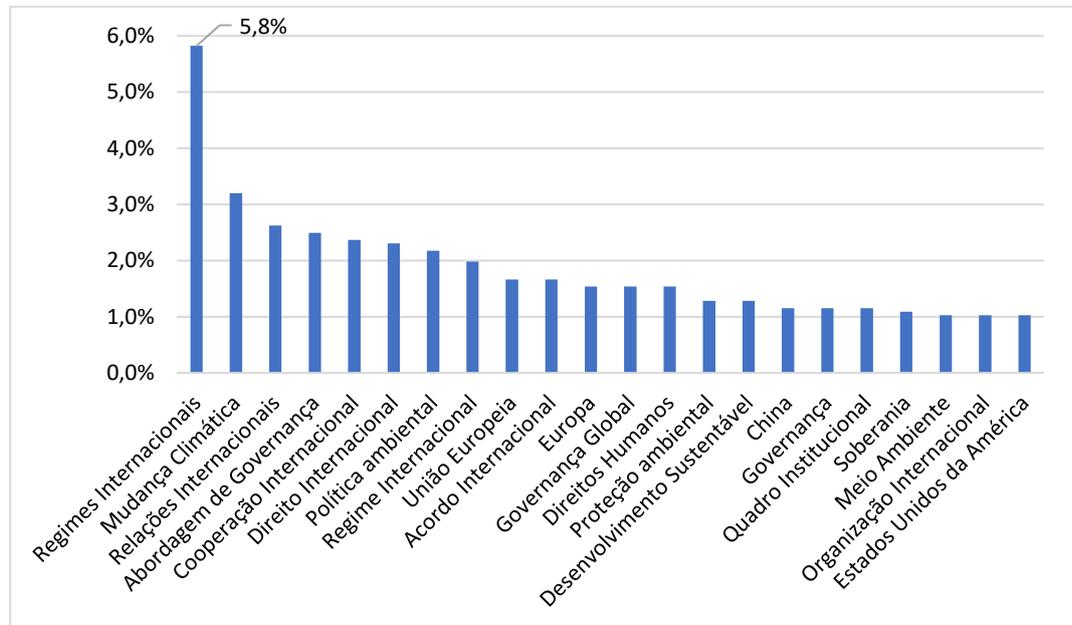
(*) Medicina; Ciências da Computação; Bioquímica, Genética e Biologia Molecular; Física e Astronomia; Ciências de Dados (Ciências de Decisão); Imunologia e Microbiologia; Farmacologia, Toxicologia e Farmacêutica; Matemática; Multidisciplinar; Engenharia Química; Enfermagem; Psicologia

Outro aspecto revelado por essa breve análise bibliométrica e que pode ser observado na Figura 9, é que o emprego do conceito de regimes internacionais tem extrapolado as publicações em periódicos mais associados à área de Ciências Sociais, sob a qual se encontram enquadrados, de ordinário, os periódicos das áreas de Relações Internacionais e Economia Política Internacional. A Figura 10 apresenta os artigos publicados – sempre tendo como termo de busca “international regim*” nos campos título, resumo e palavras-chave – segundo a grande área de pesquisa. Observa-se que a predominância de artigos publicados de fato se encontra na grande área das Ciências Sociais, com quase metade dos trabalhos publicados. Porém, é possível perceber que as publicações se distribuem por uma ampla variedade de outras áreas de pesquisa. Os destaques, de interesse ademais para essa tese, ficam com as publicações na área da Ciência Ambiental e das Ciências Econômicas. De toda forma, este é um resultado que evidencia, mais uma vez, o vigor do conceito de regimes internacionais,

¹¹ Nesta distribuição vários periódicos estão inclusos em mais de uma área de pesquisa, porém apesar da dupla contagem, para os objetivos da tese este gráfico apresenta que o tema regime internacional e seus derivados é amplamente abordado em múltiplas áreas.

que, pelo menos a julgar pelo exame dessas métricas, parece tender a romper barreiras entre disciplinas e se tornar mais amplamente aplicado e debatido pela comunidade acadêmica.

Figura 10. Principais temas abordados pelos artigos (1970 – 2020)



Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraído da base Scopus (10 de maio de 2021)

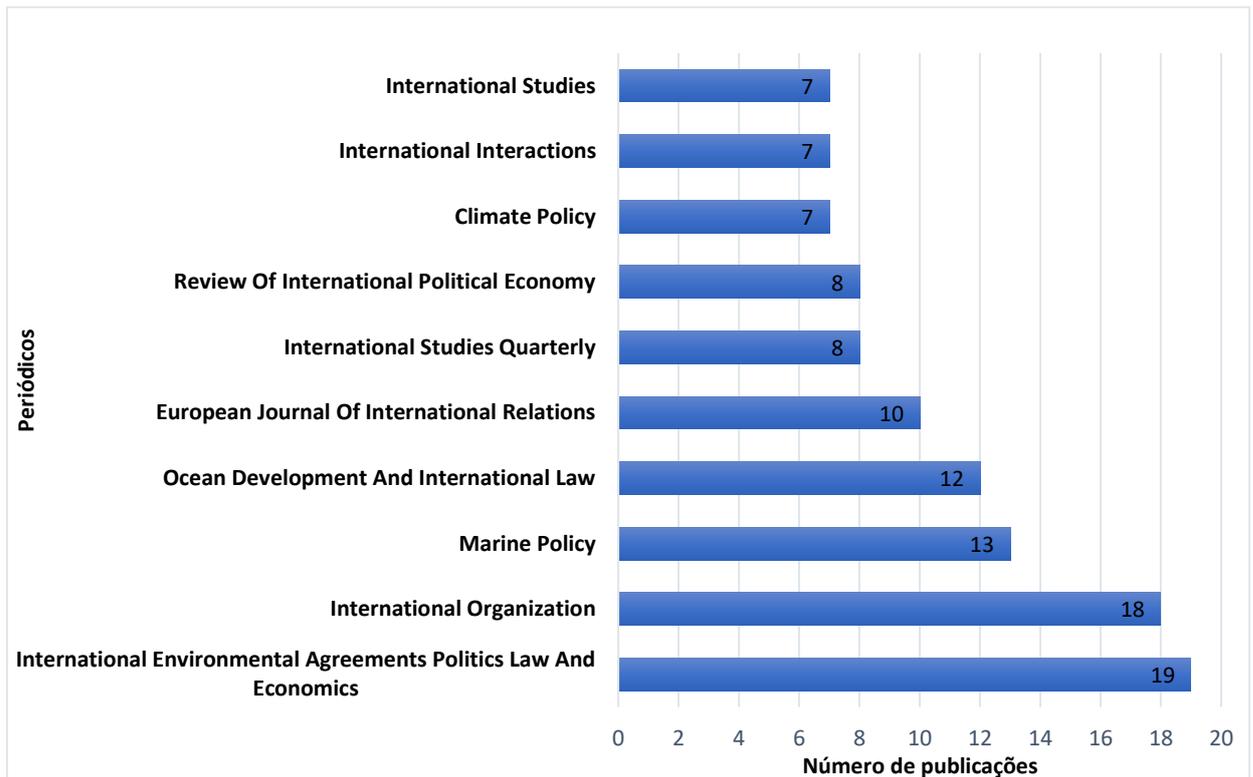
(*) O gráfico foi elaborado a partir dos dados recuperados, a partir da base Scopus, para a estratégia de de busca com a equação: TITLE-ABS-KEY (("international regim*")) AND (EXCLUDE (PUBYEAR , 2021)) AND (LIMIT-TO (DOCTYPE , "ar"))

Conforme já apontado, trata-se de um exercício simplificado com uma finalidade bastante precisa no âmbito desta tese, qual seja, colher evidências bibliográficas para ilustrar o vigor do conceito de regimes internacionais, inclusive para a análise de temas para os quais concorrem interesses diversos – nacionais, de organismos internacionais e outros – na concertação de forças internacionais.

Do ponto de vista da amplitude temática, observa-se que o conceito de regimes internacionais tem sido empregado na análise de uma ampla gama de assuntos de pesquisa. A figura 11 apresenta os principais temas tratados pelos artigos recuperados pela busca, ou seja, aqueles temas que estavam inseridos no título, nos resumos ou nas palavras-chave, encontrados com uma frequência maior que 15 vezes nestes respectivos campos. A busca apresentou 160 temas (keywords) diferentes que totalizaram 1564 menções.

Os principais temas de interesse para essa tese observados a partir dessa revisão narrativa foram: regimes internacionais (com 5,8% dos resultados), mudanças climáticas (3,2%), relações internacionais (2,6%) e abordagem de governança (2,5%). Os temas que não estão inclusos nesta figura, representam um universo de 137 temas, que correspondem a 58% das menções, revelando assim, um caráter difuso em termos de temas.

Figura 11. Principais periódicos com o maior número de publicações mencionando “international regim*”, em seus títulos, resumos e palavras-chave



Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraído da base Scopus (10 de maio de 2021), a partir da equação de busca: TITLE-ABS-KEY (("international regim*")) AND (EXCLUDE (PUBYEAR , 2021)) AND (LIMIT-TO (DOCTYPE , "ar"))

A Figura 11 revela os periódicos com maior número de publicações por meio da equação de busca já citada. De posse desses dados sobre publicações atinentes a regimes internacionais levantados a partir da base Scopus, pode-se concluir que a constatação de Gale sobre o valor analítico do conceito de regimes internacionais para a comunidade acadêmica tem se demonstrado pertinente pelo menos até os nossos dias. E não apenas para a comunidade acadêmica dos internacionalistas, conforme se observa a partir do gráfico 10, mais acima.

Já o Quadro 1, complementa a informação da figura anterior evidenciando os 10 artigos com maior número de citações através da equação de busca, seus autores, o ano de publicação, o periódico e o número de citação. Observa-se que há um destaque para o periódico

“*International Organization*”, que possui o maior número de publicações e possui 5 dos 10 artigos com maior número de citações.

Quadro 1. Os 10 artigos sobre regimes internacionais com maior número de citações na base Scopus (1970-2020)

Título do artigo	Autoria	Ano de publicação	Periódico	n° de citações
International regimes, transactions, and change: Embedded liberalism in the postwar Economic Order	Ruggie J.G.	1982	International Organization	1873
Structural conflict: the Third World against global liberalism.	Krasner S.D.	1985	Structural conflict: the Third World against global liberalism.	501
The politics of international regime complexity	Alter K.J., Meunier S.	2009	Perspectives on Politics	435
Theories of international regimes	Haggard S., Simmons B.A.	1987	International Organization	406
The demand for international regimes	Keohane R.O.	1982	International Organization	357
Why Collaborate? Issue-Linkage and International Regimes	Haas E.B.	1980	World Politics	352
The territorial integrity norm: International boundaries and the use of force	Zacher M.W.	2001	International Organization	318
Coordination versus Prisoners' Dilemma: Implications for International Cooperation and Regimes	Snidal D.	1985	American Political Science Review	296
The politics of international regime formation: Managing natural resources and the environment	Young O.R.	1989	International Organization	281
Conceptualizing climate governance beyond the international regime	Okereke C., Bulkeley H., Schroeder H.	2009	Global Environmental Politics	257

Fonte: Elaboração própria a partir de dados extraído da base Scopus (10 de maio de 2021), com uso da equação de busca equação TITLE-ABS-KEY (("international regim*")) AND (EXCLUDE (PUBYEAR , 2021)) AND (LIMIT-TO (DOCTYPE , "ar"))

Esse exercício bibliométrico bastante simples traz evidências robustas de que as abordagens de regime têm oferecido um enquadramento analítico amplamente empregado em um número crescente de objetos de investigação, dentre os quais cabe aqui destacar aqueles atinentes à problemática ambiental contemporânea, com seu caráter transfronteiriço e tantas vezes global. Se regimes internacionais podem ter sido, tempos atrás, uma “moda”, não é possível dizer que tenha sido “passageira”.

2.2. Regimes como dragão sistêmico impreciso ou a necessidade de um enquadramento teórico sobre “complexidade sistêmica” sobre o tema da interdependência?

A segunda armadilha identificada por Strange nas análises de regime refere-se à imprecisão do significado do termo. Para a autora, "regime" ainda é um conceito lanoso (vago) ou impreciso, gerando um debate desde logo sobre acepções diversas sobre o próprio conceito. Especialistas utilizam o conceito com significados não totalmente convergentes. Isto é, torna-se um conceito polissêmico.

Neste sentido, Strange (1982) diz que as formas equivocadas de utilização do conceito de regime podem levar, na pior das hipóteses, aos circunlóquios da novilíngua, conforme usada pelos poderosos de 1984, de George Orwell¹².

Strange (1982, p. 485) utiliza várias palavras para exemplificar como certos conceitos podem resultar em significados diferentes. Na União Soviética, a palavra *Pravda* (verdade) referia-se à "soberana independência dos Estados socialistas como princípio que governa suas relações como seus parceiros do Leste Europeu". Já nos Estados Unidos, os profissionais de relações públicas da empresa International Business Machines (IBM) criaram o termo "corporação multinacional" para descrever "uma empresa que faz negócios em todo o mundo a partir de uma forte base nacional". Além destes casos, os internacionalistas norte-americanos passaram a empregar o termo interdependência para caracterizar as relações entre os Estados nacionais, mas o que a realidade mostrava era uma dependência ou vulnerabilidade altamente assimétrica e desigual.

Strange afirma que palavras lanosas não enganam ou deturpam seus significados, mas podem servir para desorientar e confundir significados.

“Integração” é um exemplo de uso excessivo de palavra que é frouxamente empregada para implicar todos os tipos de outros desenvolvimentos, tais como

¹² De acordo com Castro (2008, p.114 e 115): "Em novilíngua não havia imprecisão ou gradação de sentido. Seu vocabulário foi construído para fornecer a expressão exata da palavra, excluindo todas as ambiguidades e sentidos implícitos, bem como a possibilidade de se chegar a eles por vias indiretas. Havia uma total reciprocidade entre as partes do discurso, um acesso direto e, portanto, sem a dimensão da equivocidade. A redução do vocabulário era um objetivo por si só, independente dos sentidos heréticos, pois a finalidade da novilíngua era diminuir a extensão do pensamento reduzindo o número de palavras ao mínimo." "Os vocábulos tinham seus significados atenuados por eufemismos e significavam exatamente o oposto daquilo que aparentemente diziam. Havia nos nomes dos ministérios uma deliberada subversão dos fatos: o Minipax, Ministério da Paz, fazia a guerra; o Partido minava sistematicamente a solidariedade da família, ao passo que chamava seu chefe por um nome que fazia apelo direto ao sentimento de lealdade familiar, o Grande Irmão."

convergência, bem como a vulnerabilidade das economias "integradas" a tendências e pressões comuns" (STRANGE, 1982, p.485).

A autora observa o que ocorre com a definição de Keohane e Nye (1977, apud STRANGE, 1982, p. 485), de que regimes são "redes de regras, normas e procedimentos que regularizam o comportamento e controlam seus efeitos". Ainda que Keohane, segundo a autora, faça distinção, alhures, entre "acordos específicos" e "regimes", Keohane e Nye (1977, apud KRASNER, 1982; apud STRANGE, 1982, p. 485) consideram regime "arranjos internacionalmente acordados, explícita ou implicitamente, geralmente executados com a ajuda de uma organização internacional".¹³ Ou seja, acabam por "esticar o conceito" para abarcar coisas muito heterogêneas (STRANGE, 1982, p. 485).

Na formulação de Keohane e Nye (apud STRANGE, 1982, p. 485) apresentada mais acima, os autores equiparam regime à rede de normas e procedimentos. É uma formulação que está articulada com uma questão relevante na área: "As instituições internacionais mudam o comportamento do Estado?".

Outra versão do conceito mencionada pela autora corresponde ao regime como "o processo de decisão em torno da qual convergem as expectativas dos atores"¹⁴ [de modo que Strange afirma que] "o conceito de regime pode ser tão ampliado a ponto de significar quase qualquer distribuição razoavelmente estável de poder que influencia os resultados" (STRANGE, 1982, p. 485).

Essa segunda definição vê o conceito a partir do processo que faz convergir as expectativas dos atores, segundo a autora, retoma velhas questões sobre o poder e seu exercício no sistema internacional. Dessa forma, a autora propõe que, apesar dos esforços dos realistas e de autores pluraristas – como ela própria – para uma se chegar a uma unanimidade em torno do conceito de regime, ainda não havia à época um consenso para a pergunta de Krasner sobre "O que é um regime?".

Evidência disso, conforme a autora aponta, é o que ocorre com a polissemia do termo nas diversas acepções aportadas pelos autores naquele mesmo volume da *International Organization* (IO) de 1982. O Quadro 2 abaixo organiza os diferentes conceitos de regime segundo as formulações de vários autores, conforme aparecem no referido número da IO.

¹³ A obra discutida por Strange aqui é Keohane, R.; Nye, J. (1988 [1977]) Poder e Interdependência: la política mundial en transición. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

¹⁴ KRASNER, p.186, 1983.

Quadro 2. Polissemia do conceito de regimes internacionais: uma síntese das formulações de autores que aparecem no número especial da International Organization sobre o tema (1982)¹⁵

Autores	Formulação do Conceito
Keohane and Nye (1977, apud STRANGE, p.485)	“Redes de regras, normas e procedimentos que regularizam o comportamento e controlam os seus efeitos”
Krasner (p.186)	“Conjuntos de princípios implícitos ou explícitos, normas, regras, e procedimentos de tomada de decisão em torno dos quais as expectativas dos atores convergem numa determinada área de relações internacionais. Os princípios são crenças de fato, causa e retidão. As normas são padrões de comportamento definidos em termos de direitos e obrigações. As regras são prescrições ou proscricções específicas de ação. Os procedimentos de tomada de decisão são práticas predominantes para fazer e implementar a escolha coletiva.”
Young (1980, apud RUGGIE, 1982, p.380)	“Regimes internacionais têm sido definidos como instituições sociais em torno das quais as expectativas dos atores convergem numa determinada área das relações internacionais”
Young (1980, apud YOUNG, p.277)	“Os regimes são instituições sociais que regem as ações das pessoas interessadas em atividades específicas (ou conjuntos de atividades aceitáveis)”
Haas (p.211)	“Os regimes são acordos peculiares a áreas substantivas de problemas nas relações internacionais que se caracterizam pela condição de interdependência complexa: nem a hierarquia nem a anarquia prevalecem e os Estados raramente praticam a autoajuda. Os regimes são todos acordos que refletem “a contingência política,” a situação em que os atores consideram cuidadosamente os custos de oportunidade da ruptura de uma relação antes de praticarem a autoajuda”
Haas (1980, apud KARSNER, 1982, p.186)	“Regime engloba um conjunto de procedimentos, regras e normas mutuamente coerentes”.
Puchala e Hopkins (p.270)	“Existem regimes em todas as áreas de relações internacionais, mesmo aquelas, tais como as grandes rivalidades de poder, que são tradicionalmente consideradas como exemplos claros de anarquia. Estadistas quase sempre se sentem limitados por princípios, normas, e regras que prescrevem e proscvem variedades de comportamento”.
Stein (p.300)	“A conceitualização dos regimes desenvolvida aqui está enraizado na caracterização clássica da política internacional como relações entre entidades soberanas dedicadas à sua própria autopreservação, em última análise capaz de depender apenas de si próprio, e preparado para recorrer à força”.
Aggarwal (1981, apud KARSNER, 1982, p.191)	“Num mundo de Estados soberanos, a função básica dos regimes é coordenar o comportamento do estado para alcançar os resultados desejados em determinadas áreas de problemática”.
Keohane (p.342)	“Os argumentos sobre definições [de regimes internacionais] são frequentemente enfadonhos. O que é importante não é se esta definição é “correta”, mas que os princípios e normas são parte integrante de muitos, senão de todos, os acordos que consideramos como regimes internacionais. Isto levanta a questão do porquê, nas interações (como as da política mundial) caracterizadas por conflitos decorrentes de interesses próprios, as normas e os princípios devem desempenhar qualquer papel.”
Keohane (p.354)	“Os regimes internacionais podem ser interpretados, em parte, como dispositivos para facilitar a celebração de acordos substantivos na política mundial, em particular entre Estados. Os regimes facilitam os acordos, fornecendo regras, normas, princípios, e procedimentos que ajudam os atores a ultrapassar as barreiras ao acordo identificadas por teorias econômicas de fracasso do mercado. Ou seja, os regimes facilitam aos atores a realização coletiva dos seus interesses.”

Fonte: Elaboração e tradução próprias a partir dos enunciados sobre regimes internacionais nos artigos da International Organization, Vol. 36, Nº. 2, International Regimes (Spring, 1982)

¹⁵ International Organization, Vol. 36, Nº. 2, International Regimes (Spring, 1982).

A explicação dada por Strange para que tenha havido tantos esforços para esticar a elasticidade do significado de regime tem a ver com a prática dos internacionalistas estadunidenses que, por vocação, interesse ou experiência, e diante de sua percepção sobre o caráter tênue da ordem internacional, elaboraram suas formulações teóricas sobre regimes internacionais como algo que a autora chamou de “ritual simbólico”. Uma forma de análise da cena internacional que se opunha à ruptura dessa ordem, na qual os Estados Unidos representavam papel hegemônico.

Gale (1998) observa essa crítica que Strange faz ao caráter “impreciso” do conceito de regimes internacionais com as lentes de quem já acompanhou o debate por quase duas décadas depois do escrito da autora. Para ele, essa foi uma crítica mais pertinente no final da década de 1970 e no início da década de 1980, quando teóricos “estavam empenhados em desenvolver a definitiva definição de regimes internacionais, um processo que atingiu seu ponto auge com o desenvolvimento da definição consensual de Krasner em 1983” (GALE, p.262, 1998).

A definição à qual Gale se refere aqui é a seguinte:

“Os regimes podem ser definidos como o conjunto de princípios, normas, regras implícitos ou explícitos e procedimentos de tomada de decisão em torno das quais as expectativas dos atores convergem numa determinada área de relações internacionais. Os princípios são crenças em fatos, causa, e questões morais. As normas são padrões de comportamento definidos em termos de direitos e obrigações. As regras são prescrições ou proscições específicas de ação. Os procedimentos de tomada de decisão são práticas predominantes para fazer e implementar a escolha coletiva” (KRASNER, p.186, 1983).

Apesar do suposto consenso em torno dessa definição proposta por Krasner, o conceito de regime continuou sendo empregado de diferentes maneiras, por diferentes autores em diferentes programas de pesquisa.

Keohane (1984, apud GALE, 1998) considerou como regimes internacionais o espectro que envolve acordos internacionais e organizações internacionais como o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT), enquanto os trabalhos de Young (1989, apud GALE, 1998) centravam-se em práticas e comportamentos institucionalizados “para quais nem acordos internacionais nem organizações internacionais eram condições prévias” (GALE, 1998, p.262).

Finalmente, os internacionalistas foram forçados a reconhecer que o conceito de regime só se torna significativo quando incorporado dentro de um quadro teórico maior. Desta forma, de acordo com Gale (1998), conceitos não tem um significado objetivo, dependem do quadro teórico que são implantados.

Gale (1998) ressalta que os autores Kratochwil e Ruggie (1986, apud GALE, 1998) já haviam observado que o conceito de regime é essencialmente contestado. Não há nenhum ponto arquimédico¹⁶ na definição de regimes. Isso também ocorre com inúmeros outros conceitos importantes da ciência política, como poder, estado, nação e classe. Dessa forma, uma contribuição que se pode reter de Gale (1998) a respeito do caráter impreciso do conceito de regime internacional é, justamente, que ele permanece vago até que se insira dentro de um quadro teórico particular.

Mas o que dizer a respeito da atualidade desse debate? “Regime internacional” continua sendo um conceito impreciso, ao menos para o que nos interessa nesta tese – que está focalizada sobre o caso das mudanças climáticas?

Cabe aqui tecer algumas considerações a respeito dessa pergunta, que afinal se articula ao objeto da tese. A pergunta sobre “o que é um regime” para o caso do regime climático internacional, parece estar ainda bastante em disputa, na literatura. Não é demais lembrar aqui o que foi dito por Strange (1982) a respeito de que essa própria pergunta revela essa tendência à reificação do conceito, que tem como algumas de suas consequências, entre outros aspectos, interpretar como estável uma realidade dinâmica.

Dito isso, observando contribuições recentes da literatura, em especial suas aplicações para interpretar e analisar o caso das mudanças climáticas, observa-se uma interpretação que tem angariado crescente impacto entre os analistas, quando observada a partir da repercussão de suas publicações, segundo o critério do número de citações. Trata-se do conceito de “complexo de regimes” ou “*regime complex*” (Raustiala e Victor, 2004; Keohane e Victor, 2011; Orsini, Morin e Young, 2013; Inoue, 2016; Silveira, 2019). O conceito de complexo de regimes constitui uma perspectiva neoinstitucionalista que responde a limitações do “dragão impreciso”. Deve-se reconhecer que, mais do que imprecisão, abordagens

¹⁶ “O ponto arquimédico é um termo que se refere a Arquimedes na medida em que este propunha um ponto estático e firme para movimentar toda a Terra do seu lugar. Neste sentido, Descartes utilizou-se deste exemplo em sua obra *Meditações sobre Filosofia Primeira* para exemplificar a busca por algo seguramente certo, mesmo que isso fosse o próprio fato de que não existisse nada de certo” (FRARE, p.80, 2016).

convencionais, mais restritas, de regimes têm a dificuldade de lidar com uma situação de *interdependência complexa*. Vamos a esse argumento.

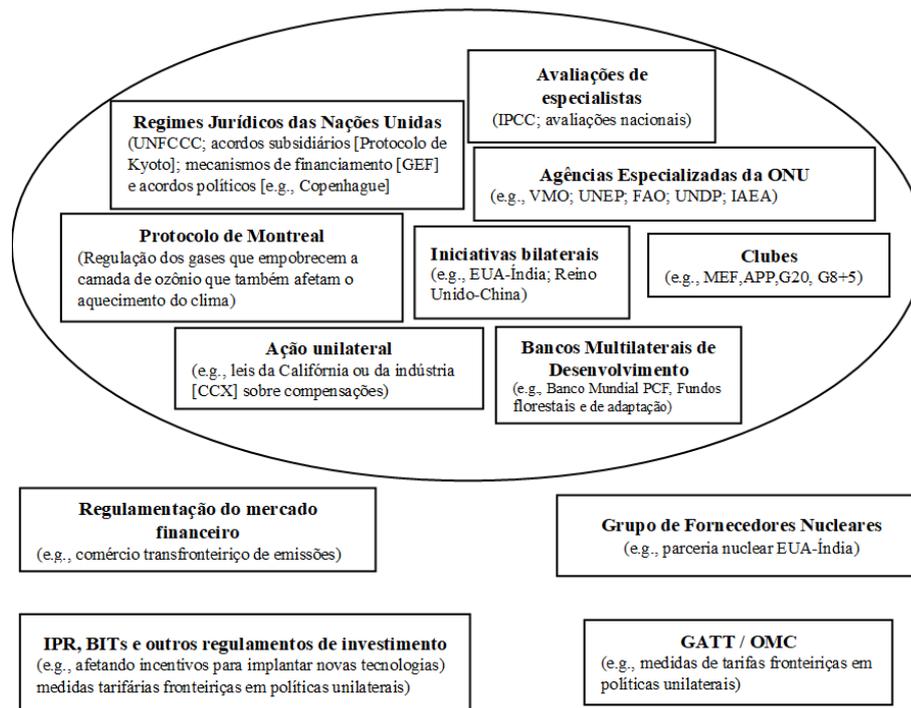
Numa dessas interpretações de amplo impacto em termos de citação para o caso do problema das transformações climáticas, Keohane e Victor (2011, p.5) explicam que a temática das mudanças climáticas “é governada por um complexo de regimes ao invés de um regime abrangente ou um conjunto totalmente disperso e fragmentado de instituições”. Keohane e Victor (2011, p. 3) caracterizam o que chamam de complexo regimes internacionais ao afirmar que os “Estados “constroem regimes internacionais com base em seus interesses” e que sob condições de interdependência complexa, “os interesses do Estado refletirão os interesses dos principais constituintes que exercem influência sobre os líderes do Estado”. Para Keohane e Victor (2011, p. 3) esta interdependência é assimétrica, pois “o poder de barganha das decisões dos Estados será realizado de acordo com as condições favoráveis, sejam elas: poder, informação, interesses e crenças, que se alteram ao longo do tempo.”

Keohane e Victor (2011) descrevem a complexidade do regime das mudanças climáticas como sendo um sistema "fracamente acoplado de instituições", no qual não há uma hierarquia clara. A Figura 12 mostra os principais elementos que constituem o complexo do regime para o tema das mudanças climáticas. Dentro da elipse estão situados os elementos representantes de fóruns onde ocorreu uma expressiva criação de regras voltadas para o gerenciamento das mudanças climáticas. Já os elementos que estão fora da elipse representam as áreas onde a regulamentação (criada pelos elementos de dentro da elipse) demandou regras adicionais de apoio.

Com isso, observamos que a “imprecisão” à qual se refere Strange talvez possa ser interpretada mais como uma característica relacionada ao caráter sistêmico do objeto em questão, qual seja, as interdependências complexas entre instâncias internacionais na orientação das ações dos Estados nacionais diante de um problema comum.

Para Inoue (2016), um avanço da literatura sobre complexo de regimes reside na proposta de um contínuo para localizar regimes: essas constelações de regimes podem assumir características ou tipos variados – podem ser integrados, complexos, aninhados ou desintegrados.

Figura 12. O complexo de regimes para mudanças climáticas



Fonte: Tradução própria a partir de Keohane e Victor (2011)

Nas palavras de Keohane e Victor (2011, p. 8):

“Quando os Estados investem recursos na construção de regimes regulamentares, os resultados podem variar ao longo de um contínuo. Num extremo estão instituições totalmente integradas que impõem regulamentação por meio de regras abrangentes e hierárquicas. Em os outro extremo encontram-se conjuntos altamente fragmentados de instituições sem núcleo identificável e com ligações fracas ou inexistentes entre os elementos do regime. No meio encontra-se uma vasta gama que inclui regimes aninhados (semi-hierárquicos) com núcleos identificáveis e sistemas de instituições não-hierárquicas, mas de acoplamento frouxo.”

E completam:

“Aquilo a que chamamos "complexos de regime" são arranjos da variedade de acoplamento frouxo localizados algures no meio deste contínuo. Os complexos de regime são marcados por ligações entre os regimes específicos e relativamente estreitos, mas pela ausência de uma arquitetura ou hierarquia global que estrutura todo o conjunto.”

Inoue (2016) salienta que essa perspectiva, embora reconheça interdependências complexas, padece de uma limitação crítica: por não considerar múltiplos atores e níveis, acaba por não permitir análises comparativas (INOUE, 2016, p. 109).

Trabalhos como o de Inoue (2016) e de outros autores, de certa forma, originam-se em correntes que se alinham ou dialogam com a Escola Britânica de Strange. Essa herança vem ganhando espaço na literatura especializada sobre regimes e, de modo mais amplo, governança, incorporando outros atores (em especial Atores Não Governamentais), novos fóruns de debate e ampliando o escopo das discussões pela inclusão de novos temas dentro da pauta climática, como é de certa forma o caso desta tese.

Enfatiza-se aqui que a discussão que nasce com a consideração de Strange sobre a “imprecisão” do conceito de regime nos permite trazer para o primeiro plano do debate a dimensão “complexa” do regime climático internacional. Ao lado das interdependências complexas no próprio sistema climático, do ponto de vista de sua operação conforme explicada pelos cientistas que têm procurado deslindar os nexos entre os sistemas antrópicos e naturais que vêm desestabilizando o clima do planeta, há interdependências complexas por certo entre as atuações dos atores estatais e das institucionalidades que vão sendo construídas para “re-solucionar” o problema. Na continuidade, progredimos nesse exame sobre avanços e limitações da abordagem de regimes.

2.3. Regimes como dragão previsível e estável e uma ordem nem sempre benigna

Regime é um conceito carregado de *valores* que, de acordo com Strange, não deveriam ser tomados como certos ou garantidos.

Para valorar o conceito, a autora inicia pela semântica, observando que a origem da palavra regime é francesa e que possui dois significados. Na linguagem cotidiana, indica dieta, que geralmente é recomendada por uma autoridade médica e que deve ser seguida para que se alcance o objetivo, a saúde do paciente, indicando a necessidade de disciplina e regularidade.

Nos princípios de regularidade, disciplina, autoridade e propósito é que se encontram os valores e o significado político para regime: “o governo de uma sociedade, uma dinastia, partido ou grupo que exerce poder efetivo sobre o resto da sociedade” (STRANGE, 1982, p. 486). Neste sentido, é preciso reconhecer o uso de regime também como forma pejorativa quando, por exemplo, fala-se “o regime de Stalin”, “o antigo regime” ou “o regime de Franco”. Ou ainda quando não é benigno nem justo, como nos casos de Idi Amin, “Papa

Doc” Duvalier ou Jean-Bedel Bokassa¹⁷. Mesmo dessa forma, todos sabem onde reside o poder, qual é o interesse do regime e as punições causadas pelo regime. A autora resume seu argumento ao dizer que autoridade e regência de um governo são o cerne da palavra regime, e não justiça, consenso ou eficiência na administração.

O que poderia ser mais diferente do padrão instável e caleidoscópico de acordos internacionais entre Estados? Título e conteúdo do livro de Hedley Bull, *A Sociedade Anárquica*, descrevem bem, segundo Strange (1982) o estado geral do sistema internacional da época. Dentro desse sistema, como Bull e outros observaram, é verdade que há mais ordem, regularidade de comportamento e observância geral de costumes e convenções do que o que muitos poderiam supor, como uma permanente violência amplamente generalizada¹⁸. Mas em geral, a sociedade descrita por Bull, como também por outros escritores, como representativa do contexto internacional à época, seria caracterizada em seus contornos mais salientes não pela disciplina ou pela autoridade. Seria descrita por algo aparentado a uma ausência de governo, pela precariedade da paz e da ordem, pela dispersão e pela concentração da autoridade, pela fraqueza da lei e pelo grande número de problemas sociais não solucionados e por conflitos não resolvidos, inúmeros deles abertos e violentos. Não haveria ali, nessa sociedade, consenso sobre o que deveria ser feito, nem pela mobilização de quais meios, nem sobre quem deveria fazê-lo.

Não havendo exército mundial para manter a ordem, nem autoridade única para tomar decisões quanto ao caráter público ou privado da produção econômica, nem um banco central mundial para regular a criação de crédito, nem um sistema fiscal mundial para decidir quem deve pagar pelos bens públicos, o uso da palavra regime tenderia, segundo Strange (1982) a distorcer o que entende como a *realidade*. Essas institucionalidades que tão bem caracterizam Estados nacionais, justamente estão conspicuamente ausentes do sistema internacional. Por isso, Strange (1982) é tão rigorosa em sua apreciação do conceito de regime como algo que remete à ordem, à regularidade e a um padrão. Para ela, seus tenentes forçam o argumento ao

¹⁷ Referindo-se ao caso do Haiti, Matijasic (2010, p.12) observa que: “O regime duvalierista compreendeu um período em que o autoritarismo e a centralização política prevaleceram. Para sustentar esse regime de governo, o aparato repressor estatal foi empregado para perseguir e eliminar qualquer tipo de oposição política. Os ditos duvalieristas foram aqueles que apoiaram a perseguição de líderes de insurgências populares e censuraram os opositores políticos, mantendo a hierarquia da estrutura social e os privilégios dos grupos que obtiveram poder político e econômico. As bases desse regime foram impostas por François Duvalier com adesão dos setores conservadores da sociedade haitiana: militares, Igreja Católica e elite mulata. O regime duvalierista também amparava os interesses dos Estados Unidos no contexto bipolar, pois afastava a possibilidade de acontecer revoltas populares e a expansão da ameaça comunista no Haiti. O presidente esteve no poder de 1957 a 1971 e permaneceu em cargo vitalício, escolhendo para sucedê-lo Jean-Claude Duvalier (1971-1986), seu filho.”

¹⁸ A obra referida pela autora aqui é: Bull, H. (2002 [1977]) *A Sociedade Anárquica: um estudo da ordem da política mundial*. Editora Universidade de Brasília.

propor que existam tais ordem e previsibilidade no sistema internacional. Fazem isso, afirma a autora, ao assumir, indevidamente, que são conhecidos os anseios de todos dentro dos sistemas. Mais que isso, iludem quando propõem que a gestão da interdependência deva ser um objetivo coletivo. Para ela, aceitar o conceito e a aplicabilidade de “regime” implicaria supor a existência de um *locus* de poder internacional, reconhecido como único ao longo do tempo, no sistema internacional. Coisa que, nessa *realidade* que a autora aponta, não há.

Há implicações sérias dessa crítica de Strange quando se considera a cena internacional como um quadro dinâmico: sua percepção é de que os acordos internacionais rotulados como *regime* ficam fragilizados quando há mudança no equilíbrio do poder de barganha e/ou na percepção de interesse nacional pelos Estados.

Para a autora, quando Krasner faz as perguntas: "Será que a década de 1970 foi realmente um período de mudanças significativas? Foi um interregno entre períodos de estabilidade? Isso é um colapso ou deterioração do sistema econômico internacional? O sistema acomodou enormes choques com facilidade surpreendente ou foram choques muito menos graves do que se supunha? A questão de fundo do autor é sobre a ordem e, especificamente, como ela é estabelecida, mantida e destruída. Não há espaço para se pensar em "justiça", "eficiência", "legitimidade" ou outro valor moral.

Para Strange (1982, p. 488):

“As perguntas que as pessoas fazem são às vezes mais reveladoras de suas percepções do que é bom ou ruim sobre uma situação e de seus motivos, interesses, medos e esperanças, do que as respostas que eles dão. No entanto, há toda uma literatura que nega que a ordem é "a preocupação mais fundamental" e que diz que os objetivos da política do Terceiro Mundo devem ser a libertação da dependência e para melhorar a identidade nacional e permitir uma escolha mais livre - um "desacoplamento" ou "descolamento" ou (ainda outra palavra agitada) por "autossuficiência coletiva”.

Enfim, a noção de “regime” externaliza uma busca pela compreensão sobre o fenômeno da organização do sistema internacional. À época em que Strange escreve, ela considera que o foco dessa preocupação dos internacionalistas estadunidenses poderia estar posicionado em uma direção equivocada. Hoje, considerando a nota feita por Strange sobre o caso do “Revivalismo Islâmico” não é possível discordar da autora, que considerava “patentemente insensato para qualquer estudioso seguir uma linha de investigação” que o negligenciasse. Suas lentes também deveriam examinar, na visão de Strange, a “recém-

descoberta autoconfiança de vários países recém-industrializados” (*Newly Industrialized Countries* - NICs).

Mais do que isso, o dragão da previsibilidade e da estabilidade – essa terceira armadilha que Strange atribui ao conceito de regime – pode ainda hoje colocar perigos ao sistema internacional. A autora relembra que a Liga das Nações estava em reformulação na década de 1930, com novos projetos que ignoravam os avanços ultraconservadores de Hitler e de Mussolini. A Liga das Nações pode ter sido um lócus de articulação de interesses internacionais que, de forma irrefletida, atuou na defesa de um *status quo*, talvez guiada pelo medo de consequências de mudanças.

Será que hoje, o Sistema das Nações Unidas, como a Liga das Nações na década de 1930, não estaria ignorando transformações político-culturais radicais especialmente em Estados nacionais fora do G7?

A estabilidade suposta pelo conceito de regime parece, até onde faz supor a análise do conceito por Strange, o desejo de continuidade de uma certa ordem internacional na qual os Estados Unidos da América se encontravam no centro. E esse era um desejo não velado por parte dos tenentes estadunidenses do conceito de regime. A autora se pergunta, afinal: “a atividade política não é tanto dirigida pelo desejo de alcançar a mudança para obter mais justiça e mais liberdade, quanto pelo desejo de obter mais riqueza ou para garantir a segurança para os ricos *pelo reforço da ordem?*” (STRANGE, 1982, p. 288; grifos próprios).

A argumentação de Strange que, de acordo com Gale (1998), centra-se no sistema internacional, é centrada na ideia de que o conceito de regime desvia a atenção de outros legítimos valores morais, tais como liberdade e justiça. Essa não é uma contracrítica do autor. A nosso ver, as questões da justiça e dos direitos humanos são centrais hoje na discussão das questões climáticas, que nos ocupam nessa tese.

O resultado de um viés de valor de alguns internacionalistas cujas visões de regime contribuem para que sejam compreendidos como defensores de uma certa ordem internacional, do sistema internacional existente, pode muito bem ser a falta de questionamentos sobre suas falhas, sobre injustiças e sobre seu caráter excludente. De um ponto de partida em que a preocupação com o regime se restringe a uma manutenção da ordem, a análise se torna cega, incapaz de analisar “*os interesses subjacentes que se beneficiam da ordem existente*” (GALE, 1998, p. 262, grifos próprios).

Gale (1998) afirma que a maioria dos teóricos empregam o conceito de regime dentro da teoria de resolução de problemas e que estes não são críticos o suficiente quanto ao tipo de ordem institucionalizada estabelecida, como autores como Puchala e Hopkins (1982 ,apud GALE, 1998), Keohane (1984, apud GALE, 1998)) e Young (1989, apud GALE, 1998), corroborando a crítica feita por Strange, assumindo que regimes são “coisas boas, que quanto mais, melhor, e que *a negociação de um acordo ou convenção internacional representa um triunfo da ordem sobre a anarquia, independentemente do conteúdo dos próprios acordos*” (GALE, 1998, p. 263, grifos próprios).

Para este argumento, Gale realiza o seguinte questionamento:

“Coloca-se, no entanto, a questão de saber se esse viés de valor conservador é uma característica inerente do conceito de regime internacional per se, em vez de um reflexo dos valores dos marcos teóricos dominantes que empregaram o conceito de regime internacional até hoje.” (GALE, 1998, p.263).

Para o autor, há vários pontos para se duvidar da conclusão de Strange de que ao implantar o conceito de regime é necessário avaliar a ordem pelo bem da ordem. Em seu ponto de vista, Gale (1998) afirma que embora a implantação do conceito de regime pressupõe que em nível internacional é possível o comportamento institucionalizado, não é exigido que este comportamento seja efetivo, positivo ou predominante.

Para os internacionalistas da estabilidade hegemônica, atuando na perspectiva teórica realista, a existência e a força de um regime internacional são obrigatoriamente fenômenos históricos. Desta maneira, há a diminuição ou aumento de regimes de acordo com um poder hegemônico e da posição “do hegemônico dentro do ciclo hegemônico” (Gale, 1998, p. 263). Assim, quando o poder hegemônico declina até o ponto em que não é mais capaz de oferecer bens públicos internacionais e diante do que não há nenhum poder hegemônico ascendente, o sistema internacional está caracterizado pela ausência de institucionalização e pela anarquia.

Gale conclui este argumento dizendo que, teoricamente, a implantação do conceito de regime é compatível de que existe, de fato, “pouco comportamento institucionalizado” (GALE,1998, p.263).

Para Gale (1998), embora Strange concorde que o sistema internacional possa oferecer estímulo ao comportamento institucionalizado, a autora não se dedicou a compreender

como este comportamento pode variar segundo critérios que poderiam incluir as áreas temáticas e ao longo do tempo, chegando a negar o interesse de que este comportamento institucionalizado deva ser objeto das pesquisas. A razão para essa negação pode ser compreendida para o tema do comércio, como um exemplo, no qual Strange salienta que o que está em jogo é o poder de barganha dos Estados mais poderosos nas relações internacionais de troca. Nesse assunto, seria falsa a impressão de que os comportamentos seriam ditados por regras e acordos entre governos – ou seja, o regime comercial. (GALE, 1998, p.263; STRANGE, 1982, p.162).

Embora não exerçam tanto poder quanto o Estado no nível nacional, Gale (1998, p.264) considera que as estruturas e as organizações internacionais merecem ser estudadas, “*podem ter efeitos por meio da maneira pela qual elas intermedeiam interesses e legitimam e deslegitimam as diferentes linhas de ação*”. Essa é uma consideração que também pode, segundo entendemos nessa tese, nos ajudar a compreender as diferentes estruturas e organizações internacionais voltadas às questões ambientais, em particular às mudanças climáticas.

Outra observação interessante de Gale (1998) é sobre a possibilidade de análise crítica sobre as dimensões normativas que existem nas análises apoiadas nos conceitos de regimes internacionais. Strange (1982) havia considerado que essas dimensões não eram objeto de análises críticas. Gale aponta que isto não quer dizer que essa análise não seja possível (GALE, 1998, p.264). Ele considera que um teórico ou internacionalista possa ignorar as ideias e interesses legitimados pela estrutura normativa (que são do interesse central de Strange, como ademais, do estruturalismo realista e de outros enfoques críticos ou progressistas). Nesse caso, esses teóricos e internacionalistas focariam suas análises prioritariamente nos *direitos e regras* articulados na forma de um dado regime. Gale aponta que esse tipo de análise permitiria que o teórico ou internacionalista em questão avaliasse a “*estrutura normativa do regime*”. A possibilidade de uma análise crítica, no entanto, deveria ir além do exame da estrutura normativa do regime internacional, procurando, além disso, “*revelar os interesses e ideias subjacentes que são servidos por esta estrutura*” (GALE, 1998, p. 264, grifos próprios).

Nesse aspecto, novamente, é interessante, para as finalidades desta tese, salientar a relevância de se procurar identificar e sopesar quais seriam interesses e ideias subjacentes que poderiam estar representados na estrutura normativa dos regimes voltados à orquestração de ações, de políticas e outras iniciativas no enfrentamento às mudanças climáticas.

Para nosso autor, previsibilidade e estabilidade não seriam vieses tão graves associados ao conceito de regimes internacionais quanto sugerido por Strange (1982). Para ele, Strange erra ao afirmar que a adoção da “ordem” do regime traga ao conjunto de valores sociais algo inerentemente conservador e antiprogressista. Gale (1998, p. 264) justifica argumentando que

“O objetivo da política mais progressista nunca foi substituir a ordem capitalista existente por alguma forma de anarquia socialista. A intenção e a prática tem sido precisamente o oposto: substituir a ordem capitalista injusta, regressiva e injusta por uma ordem socialista justa, progressista e equitativa”.

Parece mesmo mais plausível a interpretação de que, por exemplo, os líderes dos países do Terceiro Mundo não buscaram, dentro do sistema de estruturas e organizações internacionais, substituir a ordem internacional liberal por um sistema anárquico, mas sim o desenvolvimento de uma Nova Ordem Econômica Internacional. Neste sentido, parece-nos de bom juízo a interpretação de Gale (1998) segundo a qual o que se vê, no plano dessas estruturas e organizações, seja equivalente a um conjunto de compromissos que envolvem a busca por uma ordem que não deve ser vista como intrinsecamente antiprogressista ou conservadora.

Vale observar que isso não invalida a observação de Strange (1982) de que a maioria dos estudantes de regimes internacionais sob perspectiva e valores das teorias liberais e realistas tendem a assumir que o mundo necessita de regimes internacionais melhores e *mais liberais*. Como vimos destacando ao longo deste capítulo, no entanto, esta visão não deve ser considerada típica do conceito de regime, mas sim de alguns referenciais teóricos e dos valores assumidos por estudiosos e analistas.

Gale (1998) oferece dois exemplos de usos “não liberais” do conceito de regimes internacionais. Keeley (1990, apud GALE, 1998) utilizou o conceito de regimes dentro do arcabouço teórico foucaultiano, sem adotar premissas de valor liberais. Porter (1992, apud GALE, 1998), num outro registro, manteve uma distância crítica da suposição, também liberal, que todos os regimes são bons e que a ordem é sempre benigna, ao estudar regimes financeiros privados internacionais. Ou seja, o emprego de conceito de regime internacional “não nos compromete necessariamente à visão de que o sistema internacional em geral exhibe maior ordem do que a anarquia; nem nos vincula ao conjunto de valores liberais que dominaram a análise do regime internacional” (GALE, 1998, p.265).

No que se refere ao problema da mutação climática em curso, observa-se a proeminência da literatura neoinstitucionalista ou institucionalista liberal, com forte influência de trabalhos como os de Robert Keohane e de Oran Young sobre regimes internacionais. Não se pode dizer que sejam trabalhos que colocam em questão uma visão liberal da ordem mundial como unificadora das realidades, acima das diversidades domésticas.

Ora, a pauta contemporânea das negociações climáticas tem trazido para o primeiro plano do debate questões como:

- O reconhecimento da vulnerabilidade desigual entre e dentro dos países com relação aos impactos dramáticos, cada vez mais presentes, das mudanças climáticas.
- A necessidade crescente de medidas mitigadoras (para abrandar esses impactos), implicando a transformação radical dos padrões de produção, de consumo e dos modos de vida fortemente dependentes dos combustíveis fósseis.
- A necessidade iminente de medidas de adaptação diante das consequências dramáticas que já são uma realidade.
- E, finalmente, a premência de se criar e fazer valer mecanismos compensatórios para perdas e danos que se concretizam, flagelando e estigmatizando vítimas, sobretudo nas camadas mais desfavorecidas em todos os países e em especial daqueles que pouco ou nada se beneficiaram do padrão de desenvolvimento fóssil-dependente.

Essa pauta contemporânea, que emerge fortemente nas últimas décadas no âmbito das negociações internacionais sobre clima, tem como substrato um protagonismo de atores não estatais ou não governamentais, como movimentos sociais em países com populações originárias, nações indígenas, associações e organizações da sociedade civil, organizações não governamentais ambientalistas, dentre outros. Suas vozes chegam aos fóruns internacionais, às Conferências das Partes e em eventos paralelos a elas, em campanhas e eventos que articulam redes desses atores, na busca por pautas que ganham epítetos sintetizadores como “Direitos da Mãe Terra”, “Direitos dos Povos” e “Justiça Climática”.

Como não reconhecer, diante dessas pautas, um profundo questionamento da ordem liberal (ou neoliberal) que se pretende totalizante e hegemônica? Como não reconhecer, no movimento dos povos, um grito pelo reconhecimento das formas de organização que persistiram no tempo e em espaços, em territórios que hoje são clamados pelas forças de historicamente transmutam territórios de vida em espaços de acumulação?

As abordagens de regimes internacionais têm se expandido e fortalecido, mas é no âmbito de uma literatura emergente, mas muito profícua, da governança climática, que a presença de múltiplos atores, para além dos representantes dos Estados nacionais, e levando em conta múltiplas escalas de ação, que emergem contribuições para tentar compreender avanços e dificuldades de colocar em consonância comportamentos coletivos para o enfrentamento da mutação do clima e seus impactos sobre a sociedade (Bulkeley et al, 2011; Okereke, Bulkeley e Schroeder, 2009; Inoue, 2016). Mais adiante nesta tese, entra-se em diálogo mais estreito com essa literatura de modo a conceber, com o reconhecimento de que emergência de outros atores para além do Estado nacional e em múltiplas escalas de atuação, a expansão dos horizontes analíticos para além das abordagens de regimes, rumo a uma “governança do clima”.

Torna-se evidente a necessidade de se reconhecer conflitos entre projetos que se querem hegemônicos e totalizantes para o desenvolvimento de um “projeto nacional” em nosso país e os direitos de povos originários, comunidades tradicionais e de uma visão mais expandida de direitos da natureza. É central, nesse debate sobre governança ambiental - e climática - criar condições para que se pensem coletivamente - nas múltiplas escalas - locais, nacionais e internacional – um projeto nacional e uma ordem internacional que sejam respeitosos das formas de organização social que coabitam com outras espécies de forma mais harmônica, como povos originários das Américas e comunidades tradicionais que ainda existem em muitos países.

2.4. Considerações sobre lições aprendidas: uso ampliado, complexidade, incerteza e a urgência de uma “nova ordem”

Neste capítulo, procedeu-se à identificação de três dentre cinco tendências identificadas a partir de busca bibliográfica sistemática sobre regimes internacionais, uma breve bibliometria e a leitura dirigida de textos selecionados sobre o tema a partir dessa revisão. Como ponto de partida para a verificação dessas tendências, tomou-se o texto de Susan Strange (1982), de caráter seminal sobre críticas à perspectiva de regimes internacionais. As críticas de Strange são enunciadas pela autora na forma de cinco armadilhas, chamadas por ela de “dragões”, como metáfora dos dragões ou monstros marinhos que eram empregados pelos cartógrafos no período das grandes navegações para indicar regiões perigosas nos mares.

As três primeiras armadilhas enunciadas por Strange são trabalhadas neste capítulo para guiar o acompanhamento das tendências na literatura. A primeira armadilha, o “dragão do

modismo passageiro”, foi objeto de escrutínio a partir das estratégias metodológicas aqui empregadas e buscou-se, na primeira seção, revelar que, pelo contrário, é possível identificar a emergência de “um clássico da literatura”. A segunda armadilha, trabalhada na segunda seção do capítulo, consiste na imprecisão do “dragão lanoso (vago)” da polissemia, que parece resistir ao tempo, embora exista uma tendência a reconhecer o caráter complexo e interdependente das relações entre instituições e conjuntos normativos que, numa ampla gama de arranjos que podem ser interpretados como complexos de regimes, que, no caso das mudanças climáticas, tendem a ser não hierarquizados e fragmentados. Por fim, o “dragão da estabilidade e da ordem” é objeto do estudo da terceira seção do capítulo.

O reconhecimento do predomínio da influência de uma literatura predominantemente institucionalista liberal nas abordagens prevalentes sobre regimes renovam, na interpretação desta tese, alguns dos fundamentos mais centrais da crítica de Strange (1982) a esse respeito. Regimes internacionais, nessas abordagens, não oferecem arcabouço que acolha, segundo aqui se entende, os questionamentos necessários à ordem hegemônica vigente, que ainda pensa a ordem internacional em termos totalizantes, sem questionar profundamente as bases materiais e os limites biofísicos de um modelo de desenvolvimento fóssil-dependente, assentado em uma divisão internacional do trabalho e na homogeneização de padrões de vida que renovam, a cada momento histórico, desigualdades estruturais e que não abrem espaço para o reconhecimento, fortalecimento e celebração da diversidade dos modos de vida.

3. Dinamismo e a emergência de múltiplos atores: desafios aos caracteres estático e estatocêntrico da abordagem de regimes

O percurso evolutivo que se detecta ao acompanhar a evolução do uso de abordagens de regimes internacionais por meio da busca bibliográfica sistemática, pelo breve exercício bibliométrico e pela leitura de textos selecionados a partir daí, evidenciaram cinco tendências, tendo sido três delas o objeto do tratamento do capítulo anterior: o uso ampliado - em termos dos números de artigos e de citações - que evidencia que a abordagem de regimes internacionais não foram uma moda passageira; o caráter complexo de que passa a se revestir o conceito de “complexos de regimes” ou *regime complex* - que demonstra a capacidade dos scholars em lidar com a complexidade tanto dos fenômenos que demandam concertação das ações dos Estados nacionais para a articulação necessária para o enfrentamento de problemas e fenômenos igualmente complexos, contribuindo para avançar diante da necessidade de se superar a polissemia do conceito; e, finalmente, entende-se que existem disposições emergentes, na literatura, que procuram lidar com fenômenos eivados por incertezas que desafiam a presumida previsibilidade e estabilidade da “ordem internacional”. Observou-se que análises apoiadas em abordagem de regimes internacionais dão lugar a uma literatura mais ampla, sobre governança climática, que ainda aparece como campo em construção, onde são focados a multiplicidade de atores intervenientes, em escalas variadas de ação, focando a necessidade de profundas transformações nessa ordem. Todas essas dimensões, que interessam especificamente ao caso desta tese, serão trabalhadas mais adiante.

Dando continuidade a esse percurso, passa-se, neste capítulo, a examinar as outras duas tendências detectadas pela busca bibliográfica sistemática, pelo estudo bibliométrico e pelas leituras dirigidas de artigos selecionados para este fim nesta tese.

O objetivo deste capítulo consiste, pois, em identificar, apresentar e discutir essas outras duas tendências na literatura sobre regimes internacionais, naquilo que diz respeito aos objetivos gerais desta tese. As duas tendências são examinadas em cada uma das duas seções do capítulo, tendo ainda como ponto de partida as críticas - ou “armadilhas” - apontadas por Susan Strange (1982) e se observando os desdobramentos da literatura, procurando evidenciar o que de mais significativo essas transformações das abordagens sobre regimes internacionais trazem para o tratamento da problemática das mudanças climáticas.

A primeira seção é dedicada a enfrentar “a estaticidade do conceito de Regime frente aos torques dos mercados, da tecnologia, das finanças, das transformações sociopolíticas

e da mutação ambiental”, que são característicos da questão climática. Por sua vez, a segunda seção é dedicada à tendência de transformação de abordagens de regime, por muito tempo centrada na análise da atuação do Estado e que começa a se abrir diante da emergência dos atores não-governamentais. Na interpretação que aqui se coloca, o reconhecimento da emergência de outros atores para além do Estado nacional, em múltiplas escalas de atuação, expande os horizontes analíticos para além dos regimes, rumo a uma “governança do clima”.

3.1. A estaticidade do conceito de Regime frente aos torques dos mercados, da tecnologia, das finanças, das transformações sociopolíticas e da mutação ambiental

A quarta armadilha identificada por Strange (1982) em sua crítica ao tratamento de regime pela literatura internacionalista estadunidense – seu quarto dragão – se refere à percepção de que o conceito de regime tenderia a exagerar as disposições estáticas para gerir o sistema internacional como que para introduzir confiança no futuro de um sistema cuja lógica é, se não anárquica, pelo menos altamente dinâmica.

A autora afirma que os regimes produzem fotos – e não filmes – de uma realidade que se mostra altamente dinâmica. Para ilustrar seu ponto de vista, Strange fala de três áreas nas quais o enfoque de regimes é bastante utilizado: segurança, moeda e comércio.

O *regime internacional de segurança*, de acordo com a autora, não foi derivado do Capítulo VII da Carta da Organização das Nações Unidas (ONU) (que aborda a "ação relativa a ameaças à paz, ruptura da paz e atos de agressão") a qual “mostrou-se ser irrelevante e inalterada ao longo dos anos”. O que teria dirigido essa orquestração de forças seria “a busca do equilíbrio de poder entre as superpotências” (STRANGE, 1982, p. 488). As superpotências, ainda no período da Guerra Fria, EUA e União Soviética, engajaram-se na contínua acumulação de artefatos bélicos para manter o “equilíbrio”. Nesse intuito, operou-se periodicamente a reafirmação de seu poderio bélico em zonas fronteiriças estratégicas, como a Hungria, a antiga Tchecoslováquia, o Afeganistão, a Coreia do Sul, a Guatemala, o Vietnã e El Salvador.

As superpotências se mantiveram preparadas para entrar em confronto, direto ou indireto. Nas palavras de Strange:

“Ninguém foi capaz de prever com certeza quando tal escalada em armamentos, tais intervenções ou confrontos iam ser considerados necessários para preservar o equilíbrio, nem qual seria o resultado. [A perspectiva de

regime internacional de segurança tende a] "congelar rapidamente" mesmo partes de um relacionamento essencialmente fluido que tem sido singularmente malsucedido e não convincente, como testemunham os destinos dos acordos das Conversações sobre Limites para Armas Estratégicas (SALT), a Conferência Europeia de Segurança e o Tratado de Não Proliferação" (STRANGE,1982, p. 488-489)

A autora ainda pondera, com relação ao tema da segurança internacional, que a fraqueza dos arranjos para manter a ordem pode ser ilustrada pela ausência de continuidade.

O *Regime Monetário Internacional* corresponde à segunda área referida pela autora a favor de seu argumento de que um caráter dinâmico, associado a transformações da distribuição de poder entre os Estados nacionais. O controle dessa moeda é matéria de interesse para os Estados nacionais e, ao mesmo tempo, a existência de uma moeda internacional constitui também ponto comum de interesse para organizar o trânsito de mercadorias, serviços e capitais entre as fronteiras desses Estados. As negociações de Bretton Woods tiveram como objetivo criar uma estabilidade monetária depois da crise de 1929 e de uma década de 1930 que ficou associada à Grande Depressão. As negociações foram consideradas um grande sucesso e o Acordo de Bretton Woods foi amplamente reconhecido, mas Strange (1982) observa que houve pouca discussão sobre o caráter parcial de sua implementação, uma vez que capítulos originais do Acordo nunca foram completamente implementados. Entre 1944 e o início da década de 1970, a maioria dos arranjos propostos foram deixados de lado. Nos anos que se seguiram a sua assinatura por 45 Estados nacionais, em 1944, mudanças foram feitas quase que anualmente, nos termos do acordo e em sua forma de implementação e de operação. As principais mudanças apontadas pela autora incluíram: a) a interdição do acesso ao Fundo aos países da Europa Ocidental, fornecendo a estes países um sistema de pagamentos multilateral através da *European Payments Union* (União Europeia de Pagamentos, que vigeu entre 1950 e 1958, quando foi substituída pelo Acordo Monetário Europeu); b) a organização do lançamento da conversibilidade das moedas indexado ao dólar; c) a reabertura dos principais mercados internacionais de *commodities* e de capital; e d) a busca de maneiras para apoiar a libra esterlina. De acordo com Strange (1982, p. 489):

“Todas estas decisões subsequentes foram tomadas pelos governos nacionais e, especialmente, pelo governo dos EUA, em resposta às suas percepções sobre seu interesse nacional ou então em deferência a forças de mercado voláteis que eles não poderiam ou não iriam controlar.”

O *Regime Comercial Internacional* constitui a terceira área em que proliferavam acordos sobre o tema e onde a autora identifica transformações que indicam dinamismo, e não um caráter estático. No âmbito dos arranjos que regem o comércio internacional, Strange afirma que, ao contrário dos regimes de segurança, estes são mais mutáveis e um pouco menos uniformes. No caso das relações comerciais entre as economias de mercado e as economias socialistas ou centralmente planificadas, por exemplo, diferentes regras e princípios regeram o comércio. Enquanto isso, nos casos das relações comerciais entre os países europeus e suas antigas colônias, várias formas de acesso preferencial ao mercado eram praticadas. Algo parecido se passou nos anos do segundo pós-guerra entre os EUA e o Canadá e a América Latina, por meio de investimento estrangeiro direto. Após a segunda guerra mundial, sistemas preferenciais foram encorajados, como a Organização para a Cooperação Econômica Europeia (OECC que, mais tarde dá origem à Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico, OCDE), a Associação Europeia de Comércio Livre (EFTA), e o Conselho da Europa (CE) entre os países europeus.

O caráter não somente dinâmico, mas também complexo e pleno de conflitos, dos regimes comerciais ainda encontra ilustrações nas negociações e reduções tarifárias ajustadas por meio do Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (GATT – estabelecido em 1947, com a assinatura de 23 Estados Nacionais, e que foi substituído em 1995 pela Organização Mundial do Comércio – OMC). É possível dizer que essas negociações fizeram (e continuam a fazer) parte de uma estrutura de governança complexa de acordos internacionais e nacionais sujeitos a constantes alterações, reinterpretações e renegociações, ao sabor de jogos de interesses comerciais, de força na cena econômica e política internacional e de habilidades das partes negociantes.

Deste modo, pode-se observar que os regimes comerciais não são contínuos e tampouco constantes entre setores ou parceiros. A fraqueza dos arranjos construídos a cada momento para manter uma certa ordem pode ser ilustrada de várias maneiras, segundo a autora, como pela ausência de continuidade e pelo ganho de importância do uso competitivo do crédito de exportação por governos, com garantias e subsídios, com a finalidade de aumentar suas participações de mercado (*market-share*).

Observando os três exemplos oferecidos por nossa autora, que atestam o caráter dinâmico das realidades da cena internacional, caberia indagar, de modo explícito: com o que se defronta o “dragão estático” do conceito de regimes internacionais?

Justamente, com o caráter dinâmico da realidade com a qual se defrontam os acordos internacionais. Um caráter que pode ser explicado num primeiro momento, segundo nos leva a compreender a mesma autora, por duas razões fundamentais: i) a tecnologia e os ii) mercados.

“Ambos estão aptos a trazer mudanças importantes na distribuição de custos e benefícios, riscos e oportunidades para as economias nacionais e outros grupos [como empresas e suas coalizões] e, portanto, para fazer com que os governos nacionais mudem suas mentes sobre quais regras ou normas de comportamento devem ser reforçadas e observadas e quais devem ser reconsideradas e alteradas” (STRANGE, 1982, p. 490).

Muitas das consequências ocasionadas pela mudança tecnológica sobre os acordos internacionais são facilmente percebidas, embora nem todas possam ser. Acordos antigos relativos ao direito de pesca foram invalidados com o avanço de técnicas de congelamento, o sonar e o melhor *design* dos navios, que alteraram os fatores básicos que regem a oferta e a demanda. Além disso, a criação de satélites, computadores e tecnologia de vídeo favoreceram a criação de novos problemas no âmbito dos acordos internacionais sobre comunicações e informações, cujos arranjos não tinham sido inicialmente concebidos para tratarem destas tecnologias.

Ademais, o avanço da tecnologia permite, por exemplo, mudanças nos custos de substituição de uma tecnologia antiga por uma mais atual, tendo reflexos sobre processos de fusão e aquisição entre empresas, podendo assim contribuir para o processo de concentração econômica. De acordo com Strange, a concentração econômica, por sua vez:

“afeta a liberdade de acesso aos mercados mundiais e, portanto, tem consequências distributivas na sociedade mundial. O nacionalismo, o protecionismo e as atitudes defensivas dos Estados são suas respostas às mudanças técnicas e suas consequências percebidas quanto à estagnação e à instabilidade nos mercados mundiais” (STRANGE, 1982, p.490).

De acordo com Strange, não havia, à época, nenhum processo ou estrutura para resolver conflitos de interesses atinentes à inserção de uma nova tecnologia no âmbito dos sistemas internacionais. Em sua percepção:

“Uma vez que a cadeia de causa e efeito muitas vezes se origina em tecnologia e mercados, passando por decisões políticas nacionais para emergir como posturas em discussões multilaterais, segue-se que a atenção para o resultado

final – um arranjo internacional de algum tipo – é capaz de ignorar a maioria dos fatores determinantes sobre os quais o acordo pode, em resumo, repousar.” (STRANGE, 1982, p.490)

Para a autora, a essência da análise de regimes, que é a busca por fatores comuns e por regras gerais (ou mesmo axiomas) deve ser longa e exaustiva, mas provavelmente será decepcionante. Sua objeção é que muitas das análises que abordam os regimes tecem generalizações sobre sua natureza, sobre circunstâncias que favorecem sua criação, manutenção e mudança que aparentemente fazem sentido, mas unicamente quando não se examinam de perto seus pressupostos – como por exemplo, com relação a um caráter estático de tecnologias e mercados. Pressupostos que não resistem a uma análise histórica e crítica mais acurada.

Qual a atualidade dessa armadilha identificada por Strange quando se examinam, o que é de interesse particular no caso desta tese, os casos dos regimes climáticos?

Sem dúvida, é preciso colocar em análise a questão da tecnologia e a questão dos mercados nas lentes que examinam os regimes climáticos. Observam-se, atualmente, movimentos de mudanças tecnológicas que se coadunam tanto com as perspectivas de mitigação quanto de adaptação às mudanças climáticas. Mercados são criados, como é o caso do mercado de carbono e como são os casos de implementação do mecanismo de desenvolvimento limpo (MDL) e das compensações de emissões por meio de mecanismos que permitem evitar o desmatamento e manejar florestas (REDD e REDD+). Nesses casos, tanto a dimensão tecnológica quanto a mercantil se entrelaçam à dimensão financeira que, embora não tenha tido lugar no trabalho de Strange (1982), tem assumido crescente importância nas relações internacionais, nas dinâmicas tecnológicas e no caso das mudanças climáticas.

Outros dois aspectos que examinaremos mais de perto, nesta tese, com relação ao caráter dinâmico da cena internacional no que diz respeito à questão climática, são constituídos pela transformação sociopolítica e pela mutação ambiental que contribuem para a compreensão do caráter dinâmico da realidade sobre a qual se desdobram os esforços de criação de um regime internacional para o enfrentamento das mudanças climáticas.

Desta forma, parece ainda revestida de atualidade a preocupação de Strange com o dragão estático. Podemos reafirmar essa atualidade considerando o caráter dinâmico dessas cinco dimensões – tecnológica, mercantil, financeira, sociopolítica e ambiental – que, em nosso entendimento, têm colocado grandes desafios à concertação de esforços para a formulação de um regime climático para o enfrentamento do problema global da mutação do clima.

Strange também argumenta que o conceito de regimes internacionais fornece uma visão demasiadamente estática da própria estrutura internacional do pós-guerra. A autora nos oferece duas observações que podem nos servir como guia geral para a compreensão de quão estático pode ser o conceito. A primeira é a de que o conceito de regimes está centrado nos resultados (nos acordos internacionais ou nas regras) e não nos processos. A segunda observação é que a implantação do conceito de regime incentiva sua reificação e ainda a tendência a reificar os referentes – a realidade simbólica que é observada¹⁹. Assim, o analista é levado a tratar os resultados do regime como fixos e concretos, quando na verdade eles são mutáveis e emergentes.

Sobre a primeira observação, Gale (1998, p. 266) afirma que a ideia de Strange faria muito mais sentido aos anos 1970, quando os teóricos que desenvolveram o conceito de regimes “colocaram a ênfase na descrição da estrutura normativa dos acordos internacionais e prestaram menos atenção aos processos que estiveram na base desses acordos”. Esta crítica teria se tornado menos válida a partir dos anos de 1980, pois os institucionalistas, os neoliberais e os neorrealistas começaram a examinar os processos que levaram à criação dos regimes e ao estabelecimento das regras. Os neorrealistas focaram em compreender os processos de criação e declínio dos regimes, baseando-se na hipótese de estabilidade hegemônica.²⁰

“Os processos subjacentes à criação de regimes, e, portanto, de estabilidade no sistema internacional, encontram-se na distribuição dos recursos de poder dentro do sistema interestatal, e em se esse sistema é caracterizado pela

¹⁹ Vale lembrar que em Ciência Política, a reificação se refere a problemas de representação tanto na esfera das representações mentais quanto a de objetos da realidade. No caso em pauta, estaríamos sob o risco da reificação do conceito de “regimes internacionais”. Significa tratar a representação como coisa real, tangível. Perguntar “o que é regime internacional” (um constructo abstrato) permitiria então compreendê-lo como se fosse fato tangível e imutável. (Cf. Badie et al, 2011, p. 372). No verbete do Dicionário Aulete, lemos uma versão em que a “realidade” seria ela própria reificada: “Processo em que uma realidade humana ou social perde ou parece perder seu dinamismo e passa a apresentar a fixidez de um ser inorgânico, com perda de autonomia e, no caso do homem, de autoconsciência”. In: AULETE, Caldas. Aulete Digital - Dicionário contemporâneo da língua portuguesa: Dicionário Caldas Aulete versão online, 2020. Disponível em: <http://www.aulete.com.br/reificacao>. Acesso em: 13 de maio de 2020.

²⁰ A teoria da Estabilidade Hegemônica é uma teoria significativa na compreensão dos papéis desempenhados pelo poder hegemônico e as relações com o desenvolvimento econômico e a estabilidade política na estrutura internacional (YAZID, 2015, p.68). Kindleberger (1981) considera que o ponto-chave da teoria da estabilidade hegemônica, ou seja, o necessário para que a economia mundial seja estável, é que haja uma única potência dominante, para que deste modo, assegure a estabilidade política e econômica internacional. Esta potência dominante deve em alguma medida, na visão normativa Kindlebergeriana sobre o papel de uma moeda (e uma potência estatal) hegemônica, estruturar as taxas de câmbio como também coordenar suas políticas monetárias internas.

presença ou não de um poder hegemônico capaz e disposto a empreender o fornecimento de "bens públicos"²¹ (GALE, 1998, p. 266).

Gale (1998) observa que os neoliberais, focados em examinar os processos "subjacentes da formação do regime baseando-se em ideias da teoria dos jogos", consideram a natureza "ordenada" dos acordos do pós-guerra como o resultado de um processo mais ou menos equitativo de negociação (barganha) entre Estados (GALE, 1998, p.266).

Para a segunda observação de Strange, ou seja, o problema da "fixidez" de que o conceito de regimes tende a padecer. Tratar fenômenos mutáveis com conceitos fixos não é, segundo Gale (1998), exclusividade de quaisquer ramos acadêmicos. Ele argumenta que outros conceitos das Ciências Sociais sofrem um semelhante destino, associando sua função a "nomear" qualquer elemento da realidade social. Citando o caso do conceito de "classe" na Ciência Política, o autor propõe que ele emana uma imagem de uma entidade que possui espacialidade e temporalidade e que é capaz de agir dentro da cena social e política. Ainda que vários teóricos tenham empregado o conceito de "classe", sem considerar o período histórico em que ela (classe) está inserida, isto não deslegitima o próprio conceito. Talvez deslegitime o analista. Do mesmo modo, o quanto um teórico ou analista se torna "vítima" do dragão estático do conceito de regime está relacionado à habilidade com a qual – ou a forma pela qual – tais teóricos ou analistas empregam o conceito.

Parece-nos, então, que o poder explicativo do conceito de regime poderá continuar relevante, a depender da habilidade do analista.

Gale (1998) salienta que ao se requerer seriedade das instituições internacionais, é necessário observar uma certa regularidade e ordem no sistema internacional. Porém Strange afirmou que não existe ordem nos acordos monetários e no comércio internacional do pós-guerra.

O autor diz que vários teóricos progressistas observaram a presença de ordem no pós-guerra, mas para identificar esta ordem, não utilizaram o conceito de regime. Gale cita Cox

²¹ De acordo com Samuelson (1954, p.387) bem público pode ser definido quando "o consumo de um determinado bem por cada indivíduo não leva a qualquer subtração do consumo de qualquer outro indivíduo [para aquele bem]". São exemplos de bens públicos: saúde pública, saneamento, segurança/defesa nacional. Ou seja, os bens públicos são caracterizados por não serem excludentes nem rivais. Mankiw (2013, P. 204) ilustra da seguinte maneira: "Ou seja, as pessoas não podem ser impedidas de usar um bem público, e, quando uma pessoa usa um bem público, isso não reduz a disponibilidade dele, podendo ser utilizado por outras pessoas sem prejuízo de nenhuma delas. Por exemplo, uma sirene de tornado de uma pequena cidade é um bem público. Quando a sirene soa, é impossível impedir que alguém a ouça (então não é excludente). E, quando alguém recebe o benefício do sinal de perigo, isso não reduz o benefício conferido aos demais habitantes (não é rival)".

(1987) que falava de uma *Pax Americana*, contexto no qual instituições internacionais foram criadas no período do pós-guerra para supervisionar a aplicação das normas do sistema e para tornar a assistência financeira efetiva²². Assim, a regularidade e percepção de ordem não está apenas contida naqueles que usam diretamente o conceito de regime internacional.

Os participantes das reuniões de Bretton Woods também ansiavam por uma ordem. Algo que pode ser definido como uma ordem foi criado no âmbito dessas negociações que, conforme é sabido, estavam envolvidas em um jogo de altas apostas que teriam implicações para a economia política internacional como um todo.

Um ponto relevante da contracritica de Gale é que, ainda que as negociações não tenham um êxito que possa ser considerado completo, não é possível deslegitimar a *intenção* de se estabelecer um conjunto de acordos ou uma *ordem* geral que pautas as decisões dos Estados membros do acordo.

Ao contrário do que Strange afirma, Gale (1998) considera que os instrumentos legais internacionais que sustentam as instituições e acordos internacionais não são feitos e refeitos, mas sim são analisados e renegociados periodicamente. O autor acredita que, embora as partes em acordo possam se recusar (e frequentemente se recusem) a se comprometer com direitos e regras especificadas, também seria com bastante frequência que elas tendem a cumprir compromissos assumidos, ainda quando seria de seu interesse quebrar o acordo no curto prazo. A ordem e a regularidade que são observadas no sistema internacional seriam, assim, segundo nosso autor, resultado do respeito que os governos teriam perante os acordos internacionais. (GALE, 1998, p.273).

No caso dos acordos climáticos internacionais, conforme veremos no próximo capítulo, constata-se, ao longo de todo o processo de negociações, a perenização de contestações com respeito a princípios, metas, formas de implementação. Contestações por governos sucessivos de Estados nacionais que representam grande parte das emissões de gases de efeito estufa e cujo não compromisso com os acordos têm implicações diretas para a inefetividade do próprio acordo, no caso malgrado do Protocolo de Kyoto.

As contestações levaram, como veremos no próximo capítulo desta tese, à mudança do regime climático, com a emergência de novos princípios, nova arquitetura, nova abordagem,

²² Robert Cox, considerado pai da abordagem neo-gramsciana, traz para a análise do quadro internacional a visão gramsciana de hegemonia, para a qual a compreensão do conflito entre classes desempenha papel decisivo. Voltaremos, mais adiante, na próxima seção deste capítulo, a aportar alguns elementos de sua visão no contexto da discussão da centralidade do Estado.

com maior flexibilidade para todo o arranjo normativo. O Acordo de Paris, considerado um avanço político na governança do clima, tem como contrapartida de seu próprio sucesso na esfera política, uma flexibilização que obstrui, de partida, o alcance da própria meta central do Acordo, que é evitar o aquecimento do planeta em até 2°C até o final desse século.

Nas diversas flexibilizações que se observam na “mudança de regime”, do Protocolo de Kyoto ao Acordo de Paris, vemos várias dimensões dinâmicas sobre as quais foram tecidas considerações ao longo desta seção: os posicionamentos dos países são dinâmicos, assim como são dinâmicas as metas, as formas de implementação - a questão tecnológica, com as considerações sobre as vias tecnológicas para se reduzir as emissões (tecnologias renováveis, captura e uso do carbono, por exemplo) e dos mecanismos de mercado para seu estímulo (taxação do carbono, mercado de carbono, mecanismo de desenvolvimento limpo, pagamentos por serviços ecossistêmicos, fundo climático etc).

O avanço da incorporação dessas dimensões dinâmicas também demanda observar a agência de atores mais diversos do que os Estados nacionais. Há tempos emergem os movimentos sociais, as Organizações Não Governamentais (ONGs), as redes de cidades e as coalizões corporativas, por exemplo. E esses atores emergem e atuam em escalas múltiplas, por vezes hierarquicamente aninhadas (multiescalar) ou não aninhadas (transescalar). Por vezes atuam de forma mais articuladas (como nos casos de coalizões entre cidades ou entre corporações) ou menos articuladas (como é mais comum nos casos dos movimentos sociais). Esses arranjos entre atores governamentais e não governamentais em escalas e hierarquias diversas são objeto da literatura que tem se tornado prolífica na forma de um campo interdisciplinar não unificado, que é a literatura sobre governança ambiental (e climática), à qual voltaremos mais tarde.

Parece-nos, aqui, que no caso do tema das mudanças climáticas, a maior questão a ser colocada seria a da efetividade dos acordos.

3.2. O regime centrado no Estado e a emergência dos atores não-governamentais

A quinta e última crítica feita por Strange à abordagem de regimes constitui, a seu ver, seria “uma limitação autoimposta” pelo paradigma centrado no Estado.

Em sua perspectiva, falar de arranjos normativos centrados no Estado faz sentido, na medida em que os governos democráticos precisam responder a questões dos seus eleitores se quiserem sobreviver e mesmo os governos mais autoritários precisam atentar-se a questões

de descontentamento nas sociedades que governam. Esta não seria, porém, a realidade nos casos dos arranjos internacionais. De acordo com Strange:

“As questões sobre as quais os governos, por meio de organizações, negociam e fazem acordos não são necessariamente as questões que eles próprios consideram as mais importantes, menos ainda as questões que a massa de indivíduos considere crucial. A atenção aos regimes, consequentemente acordos [inter]governamentais estão muito longe de definir uma agenda acadêmica e direciona a atenção dos estudiosos principalmente para as questões que os funcionários do governo acham significativas e importantes.” (STRANGE, 1982, p.491).

Para Strange, a análise de regimes tem sido uma prática acadêmica de “*chiaroscuro*” (jogo de palavras que a autora faz com a conhecida técnica de pintura do Renascimento: joga luz sobre alguns temas e deixa outros no escuro). Deixando na sombra aspectos da economia internacional, para os quais cada Estado escolhe seguir o seu próprio caminho, com destaque para temas sobre os quais recaem seus respectivos interesses, que podem ser favorecidos por uma normatização voltada a dirigir, em seu benefício, os comportamentos dos Estados nacionais.

Ao iluminar – e muitas vezes superdimensionar – certos aspectos, os estudos sobre regime, em geral, tenderiam a negligenciar outras questões. Isso explicaria, por exemplo, porque muitas análises acabam por considerar que os regimes internacionais se desenvolvem contra as tendências de desordem ou de anarquia mundial. À época em que Strange escreve, ou seja, em 1982, a proliferação de tratados, acordos e documentos oficiais selando compromissos entre Estados nacionais pode ter levado muitos analistas, segundo entende a autora, a uma interpretação de que existiria um avanço da ordem mundial.

A autora considera que, muito pelo contrário, havia muito mais áreas de desacordo do que de consenso. Ainda havia uma série de questões – “sobretudo envolvendo a discussão de direitos e deveres, entre cidadãos e seus Estados e dos Estados entre si que não estão cobertas e permanecem de fora dos acordos internacionais” (STRANGE, 1982, p. 491-492).

Ainda levaria mais de uma década para, em 1996, a autora consolidar suas reflexões sobre a não centralidade do Estado em decisões críticas da economia e da política contemporânea. Data de 1996 sua obra “*The Retreat of the State: the diffusion of power in the world economy*”, considerada um marco na literatura sobre relações internacionais sobre o tema. Nas conclusões desse livro, a autora vai reforçar esse ponto do parágrafo anterior,

apontando para a falta de um sistema de governança internacional. Diante da dispersão do poder entre múltiplas autoridades não estatais, a autora observa que nenhuma dentre essas é democraticamente governada.

As empresas aparecem como novos *players* na diplomacia econômica - e, devemos agregar para os fins desta tese, na diplomacia climática - são hierarquias e não democracias. Bancos, grandes corporações e outras organizações podem, “como os príncipes da Renascença”, dividir para governar. (Strange, 1996, p. 197). Nenhuma instituição eleita garante sua transparência. Atualmente, os sistemas de governança corporativa são referendados por “terceiras partes”, cuja independência dificilmente pode ser demonstrada.

Strange (1996) explora precisamente o papel de algumas autoridades não-estatais, cujos poderes sobre questões centrais do realismo estruturalista - como “quem consegue o que” - invade ou usurpa o poder do Estado. O crime organizado, as consultorias internacionais em contabilidade corporativa, as grandes corporações, os grandes bancos, as finanças internacionais, as organizações não governamentais e as burocracias internacionais - da ONU ao FMI - não escapam às lentes da autora.

No panorama internacional, as tendências, os desdobramentos, o rumo enfim das decisões em esferas tão distintas quanto as finanças, os investimentos, o comércio e a poluição se mostra, a partir da “retirada” do Estado, está sob o poder de uma variedade de entidades não estatais. Mas também dentro dos países, conforme argumenta Strange (1996), será preciso reconhecer a importância cada vez mais presente das relações entre a autoridade estatal e as autoridades não-estatais.

Discutindo a “autoridade para além do Estado”, a autora propõe que consideremos:

“um continuum entre um extremo, no qual a autoridade não-estatal sustenha e reforce a autoridade do Estado e, no outro extremo, uma autoridade não-estatal que conteste e desafie, ou que ameace suplantar aquela do Estado. O lugar de cada um nesse continuum não é, e não pode ser, determinado objetivamente. Depende inteiramente das percepções do Estado se ele entende a autoridade não estatal como uma aliada, uma parceira na organização da sociedade e na gestão da economia, ou se ele a percebe como um inimigo, um rival por legitimidade e poder. Um Estado forte, altamente autoritário, é mais apto a ser mais ciumento de seu monopólio do poder do que um Estado fraco e descentralizado. [...] [Essas percepções sobre a seriedade das ameaças ou sobre as possibilidades de apoio são subjetivas e permeiam], como no caso

das relações internacionais, das percepções mútuas entre as partes.”
(STRANGE, 1996, p. 92).

Pode ser interessante mencionar alguns exemplos oferecidos pela autora para situações nos extremos do continuum. No caso de autoridades rivais ao poder do Estado, Strange (1996) aponta para os exemplos de organizações criminosas, como a máfia na Itália, os cartéis de drogas na Colômbia, a Yakusa no Japão e “milhares de novas mini-máfias que brotaram na antiga União Soviética” (Strange, 1996, p. 93). No Brasil, poderíamos seguramente pensar, de forma alinhada à autora, os casos das organizações criminosas e das milícias. No outro extremo do continuum, os dois exemplos escolhidos pela autora são por ela designados como “autoridades morais”: corporações profissionais de contabilidade e seguros. São uma espécie de poder funcional não apenas tolerados pelos governos dos Estados capitalistas, senão também necessários e bem-vindos. Conforme os negócios passam a operar progressivamente para além dos limites nacionais e suas fronteiras monetárias, as empresas de contabilidade e de seguros - e, poderíamos acrescentar, mais recentemente, as empresas de *rating* que associam aos países os graus de risco para investimentos estrangeiros - operando de forma mais independente das autoridades estatais, têm grande impacto sobre as possibilidades e horizontes de políticas das autoridades nacionais.

O entendimento do tipo de relação entre as autoridades estatal e não-estatal - se mais conflituosa ou mais cooperativa - depende, como todo poder relacional, das correlações relativas das forças entre Estado e organizações não-estatais em cada caso específico. Isso é bem exemplificado por Strange (1996) para o panorama internacional quando ela aponta para o caso das burocracias internacionais como o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial e a Comissão Europeia. A autora observa que, para alguns dos estados mais poderosos, essas burocracias são percebidas como adjuntas à autoridade do Estado. O tipo de relação seria uma “simbiose” entre as burocracias nacional e internacional. Mas, no caso de estados menores, mais pobres e fracos, essas burocracias podem ser percebidas como instrumentos de um:

“novo tipo de colonialismo coletivo devotado à preservação do sistema capitalista e das hierarquias de poder nele representadas e até mesmo com um custo considerável para seu bem-estar material, sua dignidade e mesmo a sobrevivência individual de homens, mulheres e crianças em uma sociedade neocolonial” (STRANGE, 1996, p. 93).

A questão sobre a centralidade do Estado é colocada de forma circunstanciada aos desafios das análises de políticas (*policy analysis*) por Hajer (2003, p. 182), que salienta que

“Quando [o precursor dos estudos de análise de políticas] Wildavsky cunhou a frase 'falar verdade ao poder', ele sabia a quem se dirigir. O poder estava com o Estado e o Estado era, portanto, o destinatário da análise política. No entanto, isto é agora menos óbvio. Podemos querer falar a verdade ao poder, mas com quem falamos se o poder político está disperso? Estados, empresas transnacionais (TNCs), consumidores, organizações não governamentais (ONG), o povo? Os meios de comunicação social? Com uma visão a posteriori podemos ver como a elaboração e a análise política foi sempre conduzida com uma ideia de uma política estável (*polity*) em mente.”

O autor salienta que, diante de um “vazio institucional” (*institutional void*) que surge no sentido de que não persiste a estrita correspondência entre a autoridade e o Estado nacional - ou os regimes internacionais -, observa-se a emergência de novos espaços de prática política, que demandam negociações entre os atores participantes nos processos de governança, entendidos também por Hajer (2003) em registro semelhante ao de Rosenau (1995), que remete a uma ordem social em franca mutação, com mudanças nas relações econômicas, sociais e culturais, que colocam em causa a reificação das instituições. Normas, leis, regras de conduta e as próprias instituições de poder local e multilateral voltam a ser reconhecidas, nesse registro, como produto dos tensionamentos das forças sociais, econômicas e políticas, elas próprias em transformação. “Governança sem governo” não significa que governos ou Estados nacionais estão sendo eliminados da arena da tomada de decisão, mas sim que eles se tornam uma parte de um *processo de governança*, que inclui outros atores sociais.

Uma questão crítica sobre a governança é considerada por Strange (1996) como um ponto na agenda da pesquisa da Economia Política Internacional. Ela coloca o ponto na seguinte forma:

“O que falta no sistema de governança global - se é que ele pode ser considerado um sistema afinal - e no qual o passado foi o meio de tornar o estado liberal democraticamente “*accountable*”, é uma oposição. Tornar uma autoridade aceitável, efetiva e respeitada, há de haver alguma combinação de forças para contrabalançar o uso arbitrário ou em benefício próprio do poder e para garantir que ele seja empregado pelo menos em parte para o bem comum. [...] Os contrapesos podem também ser constituídos constitucionalmente como nos EUA [e no Brasil, em tese] onde o poder do executivo é contrabalançado pelos da legislatura e do judiciário. É o que

Daniel Deudney chamou de ‘negarquia’ - o poder de negar, limitar ou constringer a autoridade arbitrária.” (STRANGE, 1996, p. 198).

A autora não explora de onde, num sistema internacional, exatamente viria um tal poder que garantisse um bem-comum e evitasse abusos de autoridade em assuntos de interesse coletivo. Trata-se de um ponto para uma agenda de pesquisas, como o que já vem se desenvolvendo, por exemplo, com relação às análises de regimes no que tange à questão climática: a questão de direitos e deveres não apenas centrados na discussão dos Estados, mas que deve tocar, também, a outros atores, sobretudo grandes corporações com históricos de emissões muito importantes, tem sido objeto de lutas sociais e de análises acadêmicas (OKEREKE,2010; SHUE ,2014; OKEREKE e COVENTRY,2016; JENKINS,2018; GOMES & CORAZZA,2019).

Outro ponto de interesse levantado ainda anteriormente por Strange (1982), com relação ao dragão estatocêntrico, diz respeito ao fato de que muitos dos acordos internacionais assinados por grande número de atores Estatais, são, quando examinados de perto, “*agreements to disagree*” (p. 492). O caso de emendas aos Capítulos do Acordo do FMI são um exemplo disso, pois:

“[legitimam] o recurso às taxas de câmbio flutuantes gerenciadas [que] são não mais do que o reconhecimento da determinação dos Estados em decidir por si mesmos quais estratégias e táticas seguir à luz das condições de mercado. Chamar isso de ‘regime’ é perverter a linguagem” (STRANGE, 1982, p. 492).

Para Strange há uma razão bastante óbvia para que em muitas questões as organizações internacionais parecem presidir um “diálogo entre surdos”. Para ela, isso se explica porque, dentro dos Estados, existe uma tendência em geral que leva a uma maior intervenção nos mercados e uma maior responsabilidade estatal pelas condições sociais e econômicas nos diversos países. Em contraste, a maioria dos acordos do pós-guerra apontam para regimes liberais, tendendo, portanto, para outro lado, ou seja, para suprimir um papel ativo do Estado na condução de políticas de estímulo às suas respectivas economias e para o apoio a causas sociais. O estabelecimento de políticas não intervencionistas, liberalizantes, parecem ser a “pedra de toque” da maioria dos acordos internacionais, que permitiriam sua liberalização das economias nacionais e sua maior abertura à economia mundial.

Em outras palavras, as políticas domésticas podem muito bem se configurar de forma conflituosa com relação às determinações dos acordos internacionais. Ora, para que seja efetivo um regime internacional, ele há que ser ratificado pelos países. No caso do regime climático, é as medidas de enfrentamento às mudanças climáticas no âmbito interno aos países – especialmente daqueles responsáveis pela maior parte das emissões – precisam ser transformadas em políticas nacionais que, devidamente implementadas, devem também ser orquestradas de tal forma que levem, conjuntamente, aos resultados propugnados pelo regime. Se ou quando as questões de interesse de grupos econômicos à origem da parte principal das emissões em cada país tiverem prerrogativa sobre as ações de enfrentamento às mudanças climáticas, claramente estará em cheque a possibilidade de que os regimes climáticos possam ser efetivos, eficazes. É interessante supor, como hipótese, a essa altura, que a “fábrica doméstica” de legislações e institucionalidades voltadas a regulamentar as atividades que estão na origem de grande parte das emissões de gases de efeito estufa deve constranger a eficácia ou a efetividade do regime climático global. Caberá, em momento adequado, nesta tese, abrir espaço para essa linha de reflexão.

A autora continua seu argumento dizendo que em um sistema econômico mundial progressivamente interconectado, as análises de regimes também tenderiam a obscurecer - ou negligenciar - a existência, dentro dos regimes, de interações mais próximas entre alguns grupos de atores, segundo a proximidade de seus interesses (econômicos, por exemplo), afastando-os de outros.

Obscurecidas não estariam apenas essas relações interestatais, mas também organizações privadas, como cartéis industriais e associações profissionais, e também organizações privadas e semiautônomas como o *Lloyds of London*, que exerce uma autoridade delegada pelo governo britânico. *O Lloyd's of London* possui em seus quadros vários nomes da alta sociedade britânica, subscritores de seguro e corretores, representando o maior mercado de seguro e resseguro do mundo, sendo três quartos de suas receitas obtidas a partir de operações transnacionais. Ao converter todos os tipos de riscos estranhos em custos (os prêmios de que dependem o seu rendimento), o *Lloyds* desempenha, observa Strange, um importante papel no bom funcionamento de uma economia mundial de mercado.

Mais uma vez, Strange se mostra, em nossa perspectiva, bastante clarividente com respeito a dimensões faltantes nas análises de regimes à época. Temos observado, conforme será apontado oportunamente nesta tese, a relevância dessa dimensão sociopolítica que consiste

na emergência de Atores Não Governamentais (ANGs) dentro das discussões sobre governança climática.

Ao não colocar luz sobre uma realidade internacional que inclui, de forma cada vez mais patente, a ação de atores não governamentais, a lente estatocêntrica das análises de regimes incorrem em erros de omissão.

A conclusão da autora é de que se precisamos de melhores ferramentas de análise (como muitos livros de Relações Internacionais concluem), não é porque seremos capazes de “cavar pepitas com elas”. As pepitas seriam as “grandes verdades” sobre a sociedade humana e o esforço humano. Melhores ferramentas serviriam, segundo ela, para lembrarmos constantemente que essas pepitas existem.

Será que essa crítica ao estatocentrismo das abordagens sobre regimes internacionais ainda se aplicam?

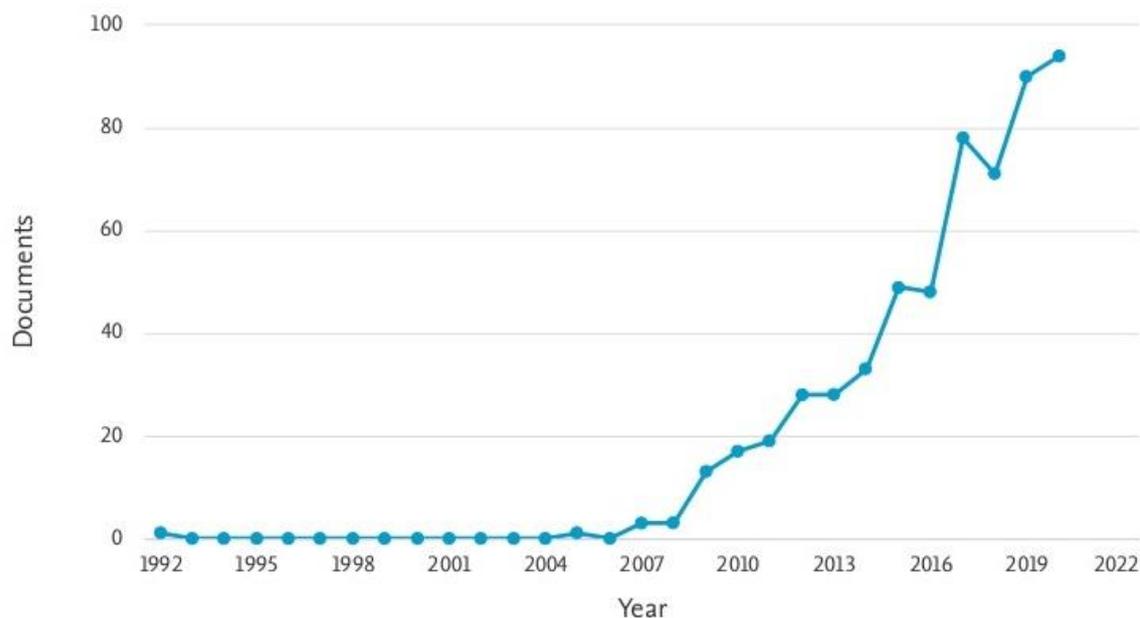
O viés estatocêntrico é um dos questionamentos que Okereke, Bulkeley e Schroeder (2009) dirigem também às análises de regimes internacionais, apontando para a necessidade de se conceituar a governança do clima para além das abordagens de regimes. Particularmente, os autores apontam os desafios que o crescente envolvimento do que chamam de Atores Não Estatais (ANE) na governança das mudanças climáticas para o empreendimento intelectual da análise de regimes, levando à necessidade da expansão do campo. Particularmente, os autores avançam lançando mão de outras correntes teóricas - para além do prevalente institucionalismo liberal - para enfrentar esses desafios.

Sobre o trabalho dos autores, destaca Inoue (2016, p. 97):

“o foco estatocêntrico, no que diz respeito ao status proeminente do estado, sua natureza, definida como unitária (caixa-preta), além da diferenciação e forte demarcação de duas arenas políticas separadas: a doméstica e a internacional [...] Nesse sentido, a análise de regimes internacionais tem se concentrado menos em variáveis domésticas e mais em fatores sistêmicos. Assim, a maioria dos estudos tem focado o papel dos estados, deixando de lado o papel de outros atores, com algumas exceções [...].”

Os questionamentos sintetizados por Okereke, Bulkeley e Schroeder (2009) serão centrais na emergência de um programa de pesquisas e na proposição de perspectivas analíticas que se desdobram como tendências na constituição de um campo interdisciplinar de pesquisas sobre governança climática, em especial na segunda década deste século XXI.

Figura 13. Número de publicações sobre governança climática (1992-2021)



Fonte: Elaboração própria a partir da base Scopus

Nota: a busca, realizada em 4 de outubro de 2021, utilizou a equação: TITLE-ABS-KEY ("climat* governance") AND (LIMIT-TO (DOCTYPE , "ar") OR LIMIT-TO (DOCTYPE , "ch") OR LIMIT-TO (DOCTYPE , "bk") OR LIMIT-TO (DOCTYPE , "cp"))

De fato, o programa de pesquisas sobre governança climática se coaduna com um conjunto de evidências que podem ser levantadas a partir dos mesmos recursos estratégicos empregados para o caso do estudo sobre regimes internacionais. Assim, uma busca rápida na base Scopus, usando a equação de busca indicada na nota da Figura 13 acima, recuperou 887 documentos entre artigos, capítulos de livros, livros e *papers* em conferências.

O número de publicações sobre governança climática também aponta, conforme evidencia o Quadro 3 abaixo, para o fato de que esse vigoroso campo emergente conta, no período, com contribuições de muitas áreas do conhecimento.

Esta literatura emergente é de relevância para entender que os esforços no sentido de superar o viés estatocêntrico se processa na literatura sobre regimes internacionais em geral e também no tratamento do tema das mudanças climáticas. É interessante observar que uma parte das contribuições – em termos de artigos acadêmicos, capítulos de livro, livros e *papers* em conferências – tem privilegiado uma perspectiva que leva em conta a atuação Atores Não Estatais (ANEs) ou, como preferem alguns autores, Atores Não Governamentais (ANGs).

Quadro 3 - Número de publicações sobre governança climática no período 1992-2021, segundo áreas do conhecimento

Áreas do conhecimento	Número de publicações
Social Sciences	665
Environmental Science	477
Earth and Planetary Sciences	123
Economics, Econometrics and Finance	103
Energy	97
Business, Management and Accounting	70
Engineering	39
Arts and Humanities	37
Agricultural and Biological Sciences	28
Medicine	10
Biochemistry, Genetics and Molecular Biology	8
Chemical Engineering	7
Mathematics	7
Computer Science	5
Multidisciplinary	5
Psychology	5
Chemistry	4
Materials Science	3
Pharmacology, Toxicology and Pharmaceutics	3
Decision Sciences	1
Physics and Astronomy	1

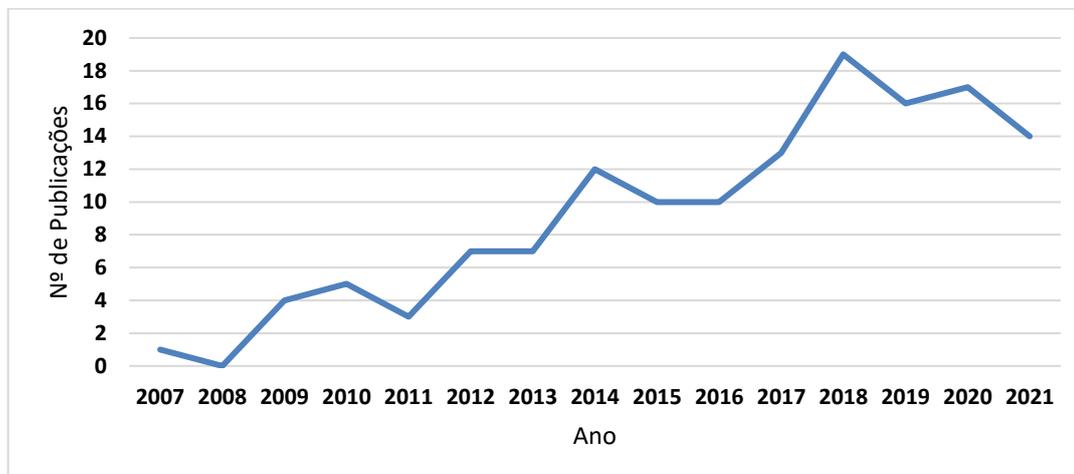
Fonte: Elaboração própria a partir de busca na base Scopus.

Nota: a busca, realizada em 4 de outubro de 2021, utilizou a equação: TITLE-ABS-KEY ("climat* governance") AND (LIMIT-TO (DOCTYPE , "ar") OR LIMIT-TO (DOCTYPE , "ch") OR LIMIT-TO (DOCTYPE , "bk") OR LIMIT-TO (DOCTYPE , "cp"))

Neste sentido, um refinamento dos resultados da busca indicada acima, filtrando-se dentre os resultados aqueles que enfocam ou consideraram a presença ou atuação de Atores Não Estatais (ANE) ou Atores Não Governamentais (ANG), permite visualizar os resultados apontados abaixo.

Para o período, foram identificados 138 documentos, que se distribuem ao longo dos anos a partir de 2007. Observa-se o crescimento, desde então, do número de publicações sobre o tema da governança climática que incorporam de alguma forma os termos “atores não governamentais” ou “atores não estatais”, conforme se verifica na Figura 14.

Figura 14. Número de publicações sobre governança climática que incorporam ou reconhecem “atores não governamentais” ou “atores não estatais” (nº de publicações por ano)



Fonte: Elaboração própria a partir da base Scopus

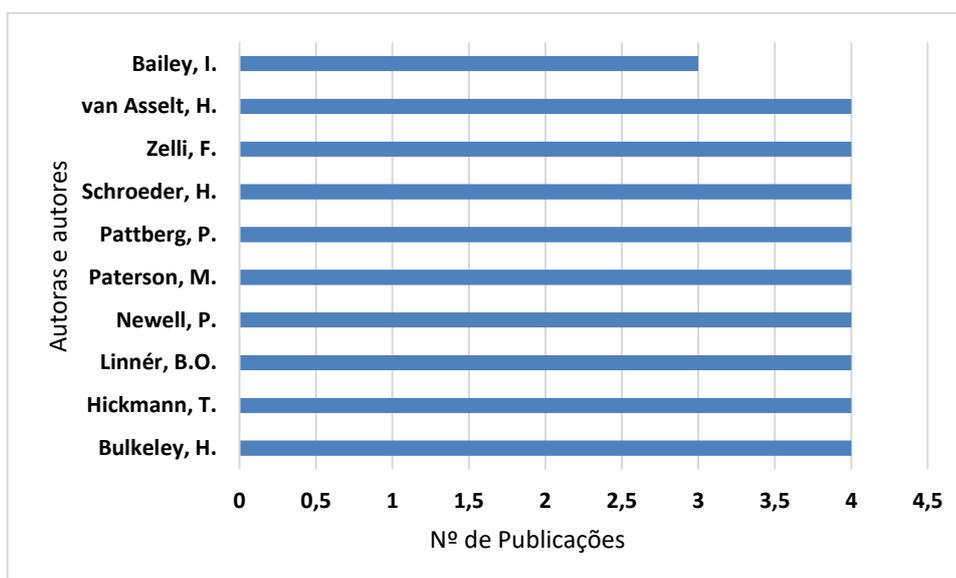
Nota: a busca foi realizada em 04 de outubro de 2021, refinando os resultados da busca anterior, o que significou a seguinte equação: (TITLE-ABS-KEY ("climat* governance")) AND ("non state actors" OR "non government* actors") AND (LIMIT-TO (DOCTYPE , "ar") OR LIMIT-TO (DOCTYPE , "ch") OR LIMIT-TO (DOCTYPE , "bk") OR LIMIT-TO (DOCTYPE , "cp"))

O primeiro artigo que dá início a esse conjunto de publicações recebeu sessenta e seis citações no período. Foi um artigo do Professor Ian Bailey, da *School of Geography, Earth and Environmental Sciences*, professor de Política Ambiental especializado em políticas climáticas e energéticas, intitulado “*Neoliberalism, climate governance and the scalar politics of EU emissions trading*”, publicado no periódico *Area*, prestigiosa publicação da *Royal Geographical Society*. Talvez não possa ser considerado exatamente um artigo seminal ou “clássico” nesta literatura, mas algumas de suas contribuições são marcantes a respeito de algumas características críticas desse campo que começa a se abrir ao reconhecimento e à análise da atuação de ANE e/ou ANG. Bailey (2007) interessou-se por examinar mecanismos econômicos – em particular o esquema de comercialização de emissões da União Europeia – procurando compreender como o que chamou de “neoliberalização da política climática internacional”, com a emergência de um quadro regulatório comum aos Estados europeus, significou intensas disputas sobre soberania sobre as licenças de emissão, num mundo competitivo e com relações internacionais reguladas de forma irregular, envolvendo atores supranacionais, atores estatais e também não estatais. Essa contribuição de Bailey é marcante, segundo se entende aqui na medida em que nela já se identificam elementos que serão bastante característicos na literatura sobre governança climática, como: além do reconhecimento da presença e relevância de ANE/ANG, a identificação de um papel cada vez mais importante de

mecanismos de mercado na governança climática, de uma neoliberalização dessa governança, de sua fragmentação, de uma regulação internacional que é irregular (*uneven*), e da crescente influência de atores privados.

Esses elementos também são considerados característicos por análises de outros autores que se tornam influentes nesse debate. Os principais autores, por número de documentos publicados, estão identificados no Figura 15, a seguir.

Figura 15. Autores com maior número de publicações sobre “governança climática” e “atores não governamentais” ou “atores não estatais”



Fonte: Elaboração própria a partir de busca na base Scopus.

Nota: a busca foi realizada em 04 de outubro de 2021, refinando os resultados da busca anterior, o que significou a seguinte equação: (TITLE-ABS-KEY ("climat* governance")) AND ("non state actors" OR "non government* actors") AND (LIMIT-TO (DOCTYPE , "ar") OR LIMIT-TO (DOCTYPE , "ch") OR LIMIT-TO (DOCTYPE , "bk") OR LIMIT-TO (DOCTYPE , "cp"))

Por sua vez, as quinze publicações mais influentes, tendo como critério o número de citações na base Scopus, no que tange ao reconhecimento de ANE/ANG para a governança climática podem ser conhecidas no Quadro 4, abaixo.

Quadro 4. Publicações mais influentes para o tema da governança climática sob o critério dos números de citações nas bases Scopus e Google Scholar

Autor(e/as)	Referência	Número de citações (Scopus)	Número de citações (Scholar)	Palavras-chave (conforme mencionadas nos artigos)
Hoffmann, M.J.	HOFFMANN, Matthew J. Climate governance at the crossroads: Experimenting with a global response after Kyoto . Oxford University Press, 2011.	482	895	Climate change; Environmental governance; Global governance; Governance experiments; Kyoto protocol; Rule-making
Bulkeley, H., Newell, P.	BULKELEY, Harriet; NEWELL, Peter. Governing climate change . Routledge, 2010.	311	679	nd
Okereke, C., Bulkeley, H., Schroeder, H.	OKEREKE, Chukwumerije; BULKELEY, Harriet; SCHROEDER, Heike. Conceptualizing climate governance beyond the international regime. Global environmental politics , v. 9, n. 1, p. 58-78, 2009.	265	515	climate change; governance approach; international cooperation
Abbott, K.W.	ABBOTT, Kenneth W. The transnational regime complex for climate change. Environment and Planning C: Government and Policy , v. 30, n. 4, p. 571-590, 2012.	241	499	Climate change; Governance; Institutional fragmentation; Multiscalar governance; Nonstate actors; Orchestration; Polycentric governance; Regime complex; Soft law; Transnational governance
Bulkeley, H., Andonova, L., Bäckstrand, K., Betsill, M., Compagnon, D., Duffy, R., Kolk, A., Hoffmann, M., Levy, D., Newell, P., Milledge, T., Paterson, M., Pattberg, P., VanDeveer, S.	BULKELEY, Harriet et al. Governing climate change transnationally: assessing the evidence from a database of sixty initiatives. Environment and planning C: Government and Policy , v. 30, n. 4, p. 591-612, 2012.	153	274	Climate change; Governance; Legitimacy; Private authority; Public; Transnational
Stevenson, H., Dryzek, J.S.	STEVENSON, Hayley; DRYZEK, John S. Democratizing global climate governance . Cambridge University Press, 2013.	148	339	nd
Hale, T., Roger, C.	HALE, Thomas; ROGER, Charles. Orchestration and transnational climate governance. The review of international organizations , v. 9, n. 1, p. 59-82, 2014.	127	263	Climate policy; Environmental politics; International organizations; Orchestration; Transnational governance

Bailey, I., Gouldson, A., Newell, P.	BAILEY, Ian; GOULDSON, Andy; NEWELL, Peter. Ecological modernisation and the governance of carbon: a critical analysis. Antipode , v. 43, n. 3, p. 682-703, 2011.	99	189	Accountability and outcome deficits; Carbon markets; Climate governance; Ecological modernisation; Legitimacy; Political drivers
Schroeder, H., Lovell, H.	SCHROEDER, Heike; LOVELL, Heather. The role of non-nation-state actors and side events in the international climate negotiations. Climate Policy , v. 12, n. 1, p. 23-37, 2012.	79	140	climate change politics; Conference of the Parties (COP); international negotiations; non-nation state actors (NNSAs); Side Events; UNFCCC
Paterson, M.	PATERSON, Matthew. Legitimation and accumulation in climate change governance. New Political Economy , v. 15, n. 3, p. 345-368, 2010.	77	134	Accumulation; Carbon markets; Climate change; Legitimacy; Private governance
Nasiritousi, N., Hjerpe, M., Linnér, B.-O.	NASIRITOUSI, Naghmeh; HJERPE, Mattias; LINNÉR, Björn-Ola. The roles of non-state actors in climate change governance: understanding agency through governance profiles. International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics , v. 16, n. 1, p. 109-126, 2016.	67	116	Agency; Climate change; Global environmental governance; non-state actors; Power sources
Bäckstrand, K., Kuyper, J.W.	BÄCKSTRAND, Karin; KUYPER, Jonathan W. The democratic legitimacy of orchestration: the UNFCCC, non-state actors, and transnational climate governance. Environmental Politics , v. 26, n. 4, p. 764-788, 2017.	66	115	Democratic legitimacy; non-state actors; orchestration; UNFCCC
Bernauer, T., Gampfer, R.	BERNAUER, Thomas; GAMPFER, Robert. Effects of civil society involvement on popular legitimacy of global environmental governance. Global Environmental Change , v. 23, n. 2, p. 439-449, 2013.	63	136	Civil society; Climate change policy; Global governance; Legitimacy; Public opinion; Survey experiment
Biermann, F., Pattberg, P., Zelli, F.	BIERMANN, Frank; PATTBERG, Philipp; ZELLI, Fariborz (Ed.). Global climate governance beyond 2012: architecture, agency and adaptation . Cambridge University Press, 2014.	60	156	nd
Bailey, I.	BAILEY, Ian. Neoliberalism, climate governance and the scalar politics of EU emissions trading. Area , v. 39, n. 4, p. 431-442, 2007.	60	117	Climate policy; Emissions trading; European Union; Neoliberalism; Regimes; Scale

Fonte: elaboração própria a partir de busca nas bases Scopus e Google Scholar (na data de 21 de outubro de 2021).

Os trabalhos levantados aqui servirão para o mapeamento de conceitos influentes sobre governança climática, que será apresentado mais adiante, nesta tese. Por ora, é conveniente notar que a leitura preliminar das referências permite identificar certa convergência com relação à ampliação do foco para agentes ou atores que ultrapassam a “caixa preta” dos Estados nacionais, trazendo para a cena da agência os ANE ou ANG. Muitos dos trabalhos passam a falar em “governança multiatores”, “governança multiescala” (pensando em escalas não redutíveis às esferas internacionais e nacionais, mas também em níveis locais e setoriais), e em uma multiplicidade de centros de decisão - “governança policêntrica”. Voltaremos a esses temas oportunamente nesta tese.

O que deve ficar claro, nesse percurso, é que o “último dragão” de Strange, ou seja, o viés estatocêntrico, persiste em análises de regime. Observam, inobstante, desdobramentos que dão origem à literatura sobre governança climática.

O Acordo de Paris, conforme será visto no próximo capítulo, ao propor que os países assumissem metas voluntárias para a redução das emissões de carbono (uma abordagem *bottom-up*) não consegue analisar e avaliar o contexto dos países, como também se metas propostas são ousadas, críveis ou que realmente representam a necessidade que os países possuem de alterar suas matrizes energéticas ou seus processos industriais. Além disso, questiona-se se as comitativas que representam os países nas Conferência das Partes (COP) realmente se atentam às necessidades dos países.

No caso do Brasil, organizações centradas no poder, como a bancada ruralista e outras entidades que organizam os interesses do agronegócio, por exemplo, exercem pressão sobre a autoridade estatal para que leis e regimes lhes sejam favoráveis, não correspondendo obrigatoriamente à necessidade do Brasil na redução das emissões de gases de efeito estufa no setor agropecuário, principalmente na área de mudança de uso do solo, como o desmatamento. Tampouco corresponde a uma visão mais ampla sobre um modelo de desenvolvimento mais sustentável, que atenda às necessidades socioeconômicas e à busca por maior equidade no país (Pompeia, 2021).

Assim, inúmeros autores no presente, como Okereke et al (2009), Bulkeley et al (2011) e Inoue (2016) e outros, assim como Strange (1982, 1996), no passado, questionam o estatocentrismo prevalente nas abordagens de regime, propõem a ampliação das lentes dos analistas interessados nos assuntos que demandam coordenação internacional.

Inoue (2016) coloca a questão da ampliação da dimensão analítica nessa passagem do marco dos regimes internacionais para a noção de governança desta forma:

“argumenta[-se] que a noção de governança é mais ampla e por isso compreende mais dimensões do fenômeno. Não existe, no entanto, uma definição consensual de governança global, tampouco de governança climática. Propõe-se aprofundar a discussão conceitual sobre governança climática, enquanto uma problemática multidimensional, que interliga economia-política, segurança, meio ambiente e energia e que engloba múltiplas escalas, níveis e atores.” (INOUE, 2016, p. 91)

E, mais adiante, a autora indica que seu propósito consiste em:

“construir um marco analítico provisório, porque sempre em construção, para estudar o processo de governança, entendido como construção de instituições e políticas para responder às mudanças do clima global.” (INOUE, 2016, p. 93).

A autora, que se alinha à perspectiva de Rosenau (1992), segundo a qual a governança é um processo mais amplo do que aqueles focalizados sob as lentes das abordagens de regime internacional, aponta, ao lado disso, que não há oposição entre os conceitos.

3.3. Considerações finais ao capítulo

Por ora, para voltar à autora britânica que pode ser considerada “mãe-fundadora” da Economia Política Internacional, chama-se a atenção para os seguintes pontos, a serem levados em conta quando se trata de avançar em marcos analíticos que busquem interpretar os desafios da articulação de esforços não apenas no âmbito internacional, mas em múltiplas escalas e entre múltiplos atores.

A identificação do risco de que os analistas acabem focando regimes existentes (o *chiaro*) e ignorem áreas críticas (o *scuro*). Ficariam obscurecidos temas relevantes como os direitos humanos – e talvez hoje pudéssemos acrescentar as temáticas ambientais, como o tráfico internacional de resíduos, inclusive os perigosos, as mudanças climáticas, a perda da biodiversidade e outros *commons*. Entretanto, como nos permite dizer a análise bibliométrica sobre regimes ambientais, se essas eram áreas que estavam no *scuro* em 1982, quando nossa autora está publicando seu *Hic Dragones*, elas foram trazidas para o *chiaro* ao longo das décadas subsequentes pela literatura de regimes internacionais. Apesar disso, a questão da

efetividade dos regimes, ou seja, da sua eficácia em orquestrar ações concertadas entre os Estados nacionais, ou seja, entre as Partes, ainda permanece como um grande questionamento e um enorme desafio.

A esse respeito, é interessante visitar a contracrítica de Gale (1998), para quem, além de importar compreender o que leva regimes a alcançar bons resultados, ou a cooperar em certas áreas, seria ainda mais relevante investigar as razões pelas quais os resultados não são alcançados, em tantos outros casos. Novamente, podemos nos sentir convocados por essa provocação de Gale, uma vez que no que tange às negociações climáticas, se considerarmos o marco da Rio 92 como proposta da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, estamos no limiar de completar três décadas de articulações, em sucessivas Conferência das Partes (COPs), ao longo das quais as emissões globais de gases de efeito estufa apenas cresceram e constatamos, a cada ano, novos recordes de aumentos de temperaturas e de sucessões de eventos climáticos extremos.

Gale (1998) propõe duas observações. A primeira é que desde o segundo pós-guerra até o final da década de 1990, houve uma multiplicação de tratados e acordos internacionais em diferentes áreas, como direitos humanos, direito ambiental, direito das mulheres, educação, a não proliferação nuclear, controle demográfico entre outras. Como tivemos oportunidade de constatar também em nosso estudo bibliométrico, são inúmeras as áreas temáticas em que se têm empregado o conceito de regimes internacionais. Também identificamos que essa é uma tendência que tem sido reforçada e acelerada.

A outra observação feita por Gale (1998, p.268), que também nos interessa no âmbito dessa tese, é que a implantação do conceito de regime internacional “não nos obriga a assumir, como faz Strange, que a agenda internacional seja meramente definida pelos gestores estatais”. Desde o período do pós-guerra houve o crescimento do número de atores da sociedade civil global que passaram a contestar a estrutura normativa em diversas áreas em que os regimes internacionais estavam inseridos. A participação destes atores não está limitada em aceitar a aceitar a agenda estabelecida pelos gestores do Estado, mas também trabalham para que questões importantes sejam debatidas e incluídas dentro da agenda internacional. Organizações de direitos humanos, como a Anistia Internacional, influenciam os gestores do Estado, mesmo contra suas vontades, a desenvolver “conteúdo normativo e os mecanismos de conformidade do regime internacional de direitos humanos, atualmente fraco e não aplicado” (GALE, 1998, p. 269).

Essa contracrítica de Gale, que poderia ser chamada de um refinamento da percepção de Strange, está bastante alinhada, mais uma vez, com a perspectiva de Cox (1987) de que a unidade de análise da cena internacional não deveria se restringir à figura do Estado, e sim ao complexo Estado-Sociedade. Parece-nos que esta é uma perspectiva que pode fazer sentido quando se observa a problemática das mudanças do clima, já que estamos diante de um fenômeno associado à expansão global do capitalismo. Uma observação que talvez seja necessária nesse ponto é que o conceito de hegemonia na visão de Cox tem a ver com relações sociais e também com relações interestatais. Segundo ele, a hegemonia dos EUA no segundo pós-guerra se fundamentou numa coalizão de forças sociais (que Gramsci chamaria de “bloco histórico”), que se voltaram à transnacionalização das grandes corporações estadunidenses e à regulação da força de trabalho.

Numa visão neogramsciana, tendo Cox (1987) como ponto de partida, uma ordem internacional poderia ser caracterizada como hegemônica quando uma determinada configuração de relações de classe pudesse projetar sua influência na cena internacional e assim apoiar um papel de liderança para seu Estado. De forma dialética, uma ordem não-hegemônica, chamada pelo autor de “imperialismos rivais”, haveria de existir quando as coalizões de classe permanecem em uma liderança no nível doméstico, não tendo força suficiente para projetar sua influência para além das fronteiras de seu Estado nacional hospedeiro.

Levando em conta o que percurso realizado até o momento, salienta-se a necessidade de que um enfoque analítico capaz de oferecer possibilidades interpretativas que evitem as armadilhas apontadas por Strange, que reconheça e integre:

- a) a presença e atuação de Atores Não Governamentais (além de Atores Governamentais) na governança do clima
- b) a dimensão da coalizão de forças sociais a (procurar) influenciar os rumos das negociações climáticas
- c) a dimensão doméstica de posicionamentos de setores que buscam influenciar as agendas tanto da governança ambiental/climática nacional quanto nas negociações e compromissos internacionais

4. Do Protocolo Kyoto ao Acordo de Paris: Uma análise das mudanças no regime climático global e a partir do estudo da evolução de perfis de emissões de gases de efeito estufa²³

O capítulo recorre à noção de regime climático, aportado pela literatura de Relações Internacionais e por abordagens interdisciplinares sobre mudanças climáticas, para a compreensão da normatização global do problema das mudanças climáticas. Empregam-se, também, dados quantitativos e informações qualitativas sobre emissões de gases de efeito estufa, afeitas aos domínios das Ciências do Clima e da Economia das Mudanças Climáticas, a fim de apresentar e discutir mudanças recentes nos perfis de emissão de países selecionados envolvidos na governança global do clima. Em consonância com essas mudanças, o regime climático também tem se transformado. Dentre essas mudanças, destaca-se a emergência da abordagem “de baixo para cima”, representada pelo Acordo de Paris, que coroou a 21ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas no final de 2015, como alternativa à abordagem “de cima para baixo” que caracterizou as negociações sob a égide do Protocolo de Kyoto. A discussão foi feita a partir da análise das mudanças dos perfis de emissões de gases de efeito estufa pelos países que integravam a arquitetura original do Protocolo de Kyoto e de outros agrupamentos que tomam forma ao longo das sucessivas rodadas de negociação, com destaque para o BASIC, grupo formado por Brasil, África do Sul, Índia e China. Demonstra-se que as reconfigurações de interesses dão origem a novas coalizões e lideranças nas negociações sobre o tema, ao mesmo tempo em que devem proporcionar o reforço de velhos conflitos e o surgimento de novas tensões. Assim, a discussão proposta neste capítulo oferece elementos para a compreensão dos rumos das negociações climáticas internacionais, que têm levado a uma reconfiguração da arquitetura do regime climático, com mudanças substantivas em termos de liderança, de coalizão de países e de atribuição de responsabilidades.

As mudanças climáticas compõem uma parte das questões que colocam a humanidade diante das chamadas fronteiras planetárias (*planetary boundaries*), termo proposto por Rockström et al (2009) para compreender a problemática ambiental contemporânea numa perspectiva sistêmica, no sentido das interações entre os sistemas naturais e antrópicos²⁴.

²³ Este capítulo corresponde a versão publicada do artigo de mesmo nome, disponível em: <https://revistas.ufpr.br/made/article/view/51298>

²⁴ Os autores definiram nove fronteiras planetárias ou limites planetários como sendo "o espaço operacional seguro para a humanidade em relação ao sistema terrestre": 1) Mudanças climáticas; 2) Taxa de perda da integridade da biosfera (que causa extinção de espécies); 3) Ciclos biogeoquímicos do fósforo e do nitrogênio; 4) Esgotamento do ozônio atmosférico, 5) Acidificação dos oceanos; 6) Utilização da água doce; 7) Mudança no uso da terra; 8)

As mudanças climáticas apresentam, como as demais fronteiras planetárias, características que tipificam a problemática ambiental contemporânea: são problemas sistêmicos e complexos, com causalidades que não podem ser admitidas como unidirecionais, apresentando ciclos de retroalimentação; suas fontes múltiplas e difusas tornam difícil a atribuição de responsabilidade (o que é fundamental à aplicação do princípio do poluidor-pagador, que orienta grande parte das políticas ambientais); suas consequências são cumulativas e se desdobram para além das fronteiras nacionais. Além disso, há um sensível interregno temporal entre a instalação das causas e as observações dos efeitos, o que coloca a dimensão intertemporal como central na apreensão dos nexos causa-efeito – os quais são estabelecidos com base em um conhecimento científico de fenômenos que estão nas fronteiras entre os sistemas antrópicos e naturais, sujeitos a incertezas nem sempre redutíveis a riscos probabilísticos. Por fim, seus desdobramentos podem incorrer em irreversibilidade de danos tanto para os sistemas socioeconômicos quanto para os sistemas terrestres (CORAZZA e BONACELLI, 2014).

Como “outras imperfeições de mercado”, conforme a elas se reporta Stern (2009), pode-se falar em “bens públicos globais”, na formulação sugerida por Kaul, Grunberg e Stern (1999) e em “*global commons*”, na referência de Feny et al (1990) e de Ostrom et al (1999).

A necessidade da ação transfronteiriça possibilita, no âmbito da literatura da Ciência Política e da Economia Política Internacional, a articulação da ação coletiva para além dos territórios dos Estados nacionais, tomando a forma de regimes internacionais. Estes são “instituições sociais que governam as ações daqueles interessados em atividades especificadas (ou em um conjunto de atividades estabelecidas)” (YOUNG, 1982, p. 277). Constituem as estruturas dos sistemas de governança internacional que, em nossos dias, são concebidos e implementados para articular os esforços para a resolução de problemas globais (YOUNG, 2011, p. 19853). São constituídos como sistema de regras ou normas, especificadas por meio de um tratado internacional estabelecido entre representantes dos Estados nacionais, com a

Carga atmosférica de aerossóis; e 9) Poluição química (como nuclear, poluentes orgânicos e metais pesados). Quatro delas foram ultrapassadas: as mudanças climáticas; a taxa da perda de integridade da biosfera; as mudanças no uso da terra e a interferência do ciclo do nitrogênio. Segundo os autores, a interdependência entre essas fronteiras faz com que elas devam ser tomadas de forma sistêmica. Romper um dos sistemas naturais significa colocar em risco os demais. (ROCKSTRÖM et al, 2009, p.472). Em 2015, Steffen et al (2015) apresentaram um aperfeiçoamento do conceito, desenvolvendo uma abordagem em dois níveis, na qual são identificadas duas fronteiras “core”, em que buscam dar conta de heterogeneidades em níveis regionais, atualizando a quantificação da maioria das fronteiras identificadas e apresentando uma quantificação em nível regional para uma das duas fronteiras que não haviam sido quantificadas no trabalho de 2009.

finalidade de regular as ações dos atores envolvidos (HAGGARD e SIMMONS, 1987; VIOLA, 2002).

A solução para o problema da distribuição de custos e benefícios, dentro dos regimes internacionais climáticos, tem passado, no processo organizado pelas Nações Unidas, pela incorporação de princípios como o Princípio de Responsabilidade Comum, porém Diferenciada (PRDC) e o Princípio das Responsabilidades Históricas (PRH). São princípios que estão em jogo dentro da reconfiguração de forças na transição para o novo regime climático pós-Kyoto (VIOLA, 2002; GUPTA, 2012; BERNAUER, 2013; OKEREKE e COVENTRY, 2016).

O processo das Nações Unidas, fundado na natureza global das mudanças climáticas e calcado na compreensão de que sua solução demanda, necessariamente, medidas que devem ser tomadas conjuntamente pelos países, tomou uma forma institucional com a Convenção-Quadro das Nações Unidas para as Mudanças Climáticas (UNFCCC, na sigla em inglês para *United Nations Framework Convention for Climate Change*), proposta em 1992, por ocasião da Segunda Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento e Meio Ambiente, conhecida como Rio 92 (VIOLA 2002; OKEREKE e COVENRY, 2016).

Organizadas no âmbito da UNFCCC com o objetivo geral de combater as mudanças climáticas, as negociações se desdobram por meio de rodadas internacionais sucessivas, nas quais os Estados nacionais, chamados de “Partes”, deveriam se comprometer com ações voltadas às finalidades de mitigação e de adaptação, além de negociar os meios tecnológicos e financeiros para seu alcance. Assim, delegados dos Estados nacionais reúnem-se periodicamente nas Conferências das Partes (COPs), que ocorrem desde 1995 – a COP de Berlim. As questões que animam os debates têm relação com responder a questões tais como: definição de metas globais, o que fazer, como fazer, quem deve fazer, quando e com o recurso a quais meios (BUENO RUBIAL, 2016).

As negociações se intensificaram em especial a partir de 2007²⁵, quando da consolidação do conhecimento científico sobre causas, efeitos e recomendações sobre o

²⁵ O Relatório AR4, que antecedeu o AR5, foi publicado em 2007 e foi um dos principais documentos que confirmaram que as ações antrópicas afetam os aumentos das emissões de GEE e as suas concentrações na atmosfera, como também influencia nas mudanças climáticas do planeta. Além disso, o Relatório afirma que se os aumentos da temperatura global ultrapassarem de 1,5°C a 2,5°C, o risco de extinção de espécies vegetais e animais aumentará aproximadamente de 20% a 30%. (IPCC, 2007, p.26, disponível em: <https://www.ipcc.ch/pdf/reports-nonUN-translations/portuguese/ar4-wg2-spm.pdf>).

problema das mudanças climáticas, momento em que o IPCC (na sigla em inglês *Intergovernmental Panel on Climate Change*,) foi laureado com o Prêmio Nobel da Paz.

Este capítulo é dedicado a apresentar e discutir aspectos críticos das negociações climáticas, apresentando tanto o debate pré-Kyoto, como as discussões pós-Kyoto, tendo em foco um rearranjo específico entre as Partes. Em particular, o foco é a perda do papel de muitos dos países que compunham originalmente o Anexo I do Protocolo de Kyoto e a emergência de um conjunto de países que se articulam, para fins de negociação na ocasião da COP 15, em Copenhague, em 2009, como BASIC: Brasil, África do Sul, Índia e China.

Neste sentido, com base em ponderações de autores bem-posicionados na análise das negociações sobre as mudanças climáticas, é oferecida – neste capítulo – uma contribuição para o entendimento dos rumos das negociações mais recentes sobre as mudanças climáticas (GUPTA, 2012; VIOLA, 2009; BUENO RUBIAL, 2016; AMORIM, SANTOS e ESTEVES, 2016; BODANSKY, 2016; BOUCHER et al, 2016; CARRARO, 2016; DIMITROV, 2016; OKEREKE e COVENTRY, 2016; VIOLA e BASSO, 2016; HEAL e KUNREUTHER, 2017; AFIONIS, 2017).

Esta contribuição consiste em colocar em perspectiva as emissões e posições dos grupos de países relevantes para as negociações climáticas em dois momentos, ou seja, no período de vigência do Protocolo de Kyoto e no período pós-Kyoto, que tem como um marco o Acordo de Paris, em 2015. A caracterização dos perfis de emissão é realizada com recurso a dados sobre as emissões dos países e agrupamentos de países em questão, coletados a partir da fonte CAIT – *a Climate Analysis Indicators Tool*, disponibilizada pelo *World Resources Institute*, que constitui a principal e mais reputada base de dados sobre o assunto.

Nesta contribuição, ganha destaque o contraponto entre o panorama de forças que vigeu no contexto que originou a arquitetura do Protocolo de Kyoto (com as emissões correntes e acumuladas associadas aos países do chamado Anexo I) e o panorama recente, no qual se observa emergir novas metas de redução das emissões por outro conjunto de países – com destaque para o BASIC, com o apelo a nova forma de atribuição de responsabilidades para o alcance dessas metas (AFIONIS, 2017).

Neste novo panorama, emerge o Acordo de Paris, que é interpretado por alguns autores como uma abordagem *bottom up* para as negociações climáticas (BUENO RUBIAL, 2016; CARRARO, 2016; OKEREKE e COVENTRY, 2016; AFIONIS, 2017). Nessa abordagem, as Partes apresentam – por si próprias – suas metas de redução de GEEs, num novo

arranjo em que, além dos países originalmente agrupados no Anexo I, também os emergentes – como é o caso do Brasil –, devem assumir novas responsabilidades, consolidadas na forma das iNDCs (*Intended Nationally Determined Contributions*), apresentadas por ocasião da Conferência das Partes – COP 21, em Paris no final de 2015.

O capítulo está organizado em quatro seções, além desta introdução. Na segunda seção é apresentado o regime climático de Kyoto, discutido à luz dos agrupamentos de países – e de suas respectivas emissões históricas – num contexto de negociações do qual emerge a configuração do chamado Anexo I. Na terceira seção, são apresentadas, cotejadas e discutidas, as emissões de GEEs referentes a novas configurações de países emergentes (BRICS e BASIC).

Cotejar esses dados, tanto do ponto de vista das métricas das emissões acumuladas, como das emissões correntes para esses blocos, oferece – segundo aqui se propõe – elementos para a composição de um panorama dos conflitos envolvidos nas negociações internacionais sobre as mudanças climáticas que se desdobram com o final do prazo de vigência do Protocolo de Kyoto. Neste ponto, são problematizados dificuldades, conflitos e consequências para a mudança do regime climático. A quarta seção aporta uma discussão sobre conflitos e tensões, antigos e novos, que se apresentam a partir da nova configuração que emerge a partir da reconfiguração do regime climático. Finalmente, a quinta seção corresponde às considerações finais, na qual se recupera sinteticamente a discussão do capítulo e se apresentam suas principais conclusões.

4.1. O regime climático de 1990 a 2009: princípios e arquitetura do Protocolo de Kyoto diante de histórico de emissões

A busca pela solução do problema das mudanças climáticas na forma de negociações internacionais é compreendida pela construção de acordos que devem ser assinados – um compromisso preliminar pelos delegados e/ou chefes de Estado por ocasião das Conferências das Partes. Se forem legalmente vinculantes, sua ratificação pelas casas legislativas, em nível nacional, significa sua transformação em Políticas Nacionais e leis correspondentes (GUPTA, 2012; BODANSKY, 2016).

Como acontece com os problemas ambientais globais contemporâneos, as mudanças climáticas decorrem de impactos em escala planetária de atividades que se espalham para além de fronteiras nacionais (ROCKSTROM et al 2009). A escala planetária ou

transfronteiriça das fontes e dos impactos, associada ao caráter intergeracional do problema, colocam-no na esfera de soluções que implicam decisões de ordem interestatal (VIOLA, 2002).

Kaul, Grunberg e Stern (1999), na organização de um trabalho pioneiro para o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), afirmaram que os problemas envolvidos nas mudanças climáticas estão associados à degradação de um bem público global: a atmosfera. Dentro da abordagem da Economia do Bem-Estar, entende-se que os mercados são eficientes em prover bens privados. O mercado, todavia, se funda num “conjunto de bens que ele próprio não pode prover: direitos de propriedade, previsibilidade, segurança, nomenclatura e assim por diante” (KAUL, GRUNBERG e STERN, 1999, pp. xix-xx). Esses bens são providos pela ação coletiva normatizada pelo Estado, por meio de mecanismos não mercantis ou por meio de alguma forma mercantil modificada.

Os bens públicos apresentam, tipicamente, duas características: a não-rivalidade e a não-exclusividade. A não-rivalidade significa que seu consumo não reduz sua disponibilidade – em quantidade e qualidade – para o consumo de terceiros. A não-exclusividade tem a ver com controle de acesso e significa que nenhum agente pode ser excluído do usufruto ou dos benefícios desse bem, seja porque isto seria extremamente custoso ou, no limite, tecnicamente impossível. Nessa linha, as mudanças climáticas seriam chamadas de *global public bads* (KAUL, GRUNBERG e STERN, 1999).

Contribuições no âmbito da Ciência Política, na Economia Política Internacional e também de estudos interdisciplinares enfatizam que, de forma singular, o caráter rival pode caracterizar o acesso a esses bens; ou seja, seu uso por um conjunto de agentes pode afetar sua disponibilidade, seja em quantidade, seja em qualidade, para outros. Nesta medida, não se falará mais em “bens públicos globais”, mas em “*global commons*”. Feny et al (1990) apontam, neste sentido, a depleção da camada de ozônio e a acumulação de GEE na atmosfera de “tragédia dos comuns globais”. Ostrom et al (1999, p. 281) identificam na biodiversidade, nas mudanças climáticas e em outros serviços ecossistêmicos, elementos pertinentes aos *global commons*. Sua proteção demandaria, de acordo com os autores, a atuação de instituições multinível: instituições atuantes nas escalas local, regional e global. No âmbito destas últimas, um papel relevante cabe aos acordos globais.

A construção desses acordos significa a elaboração de princípios, normas, regras e procedimentos para a tomada de decisões em torno das quais convergem as expectativas dos agentes negociadores. Em torno desta construção se articula o conceito de Regime Internacional, sobre o qual, longe de existir um consenso, reserva-se um debate na área da

Economia Política das Relações Internacionais. Neste debate, são confrontadas perspectivas distintas e não raro conflituosas – não apenas sobre o conceito de regime, como também a compreensão sobre os fenômenos que podem originá-los. Tais perspectivas passando tanto por tensões políticas, geopolíticas, ideológicas, quanto por fatores vinculados às tradições de pensamento sobre as quais as abordagens se constroem (HAGGARD e SIMMONS, 1987).

Não cabe, no âmbito deste capítulo, discutir as diferentes abordagens sobre regime internacional. Faz-se, todavia, necessário mencionar a existência de algumas abordagens gerais sobre o conceito. Krasner (2012; [1982]) propõe três abordagens para o significado dos regimes:

“[A primeira delas, representada, por exemplo, por Young, 1982; 2011, vê] os regimes como uma característica disseminada por todo o sistema internacional. Nenhum padrão de comportamento pode sustentar-se por qualquer período de tempo sem gerar um regime compatível. Os regimes e os comportamentos são inexoravelmente imbricados. [A segunda, representada por] Susan Strange (1982) [considera] que regime é um conceito enganoso que obscurece as relações básicas entre economia e poder. Strange [...] elabora uma crítica estrutural convencional que rejeita qualquer papel significativo para princípios, normas, regras e procedimentos para a tomada de decisões. [Finalmente, a terceira abordagem, que inclui Keohane (1982)] pode ser classificada de “estruturalista modificada”, [aceitando] os pressupostos básicos das abordagens estrutural-realistas, as quais pressupõem um sistema internacional funcionalmente simétrico de Estados maximizadores de poder agindo num ambiente anárquico” (KRASNER, 2012, p. 93-93).

Sem prejuízo para a proposta de Krasner, e considerando que a perspectiva de Strange (1982) na realidade é uma crítica ao conceito de regimes internacionais, Viola (2002) prefere identificar “duas concepções gerais sobre os regimes internacionais: uma formal (sentido estrito) e outra substantivo (sentido amplo) [...]” e se ater ao que há de comum nas distintas visões:

“de acordo com ambas as concepções, tais regimes são um sistema de regras, explicitadas num tratado internacional pactuado entre governos, que regulam as ações dos diversos atores sobre o assunto” (VIOLA, 2002, p. 27-28).²⁶

²⁶ Apreciações circunstanciadas sobre a literatura e sobre o debate a respeito de regimes internacionais podem ser encontradas em Haggard e Simmons (1987) e Krasner (2012).

O regime climático seria, assim, uma forma específica de regime internacional, voltada ao tema das mudanças climáticas, buscando sua normatização, regulamentação e controle em escala transnacional. Especificamente, seus objetivos mais gerais incluiriam o controle e a redução das emissões dos GEEs em escala global.

Bueno Rubial (2016) analisa os princípios e normas que caracterizaram o regime climático em dois períodos: entre 1990 e 2009, o Regime do Protocolo de Kyoto; e a partir de 2009, a emergência de um regime climático pós-Kyoto, que tem no Acordo de Paris um marco nas negociações climáticas recentes.²⁷

Nesta seção, são empregados dados sobre os perfis de emissões dos agrupamentos dos países segundo a arquitetura do Protocolo de Kyoto, a fim de apresentar e discutir os princípios sob a égide dos quais vigeu o regime deste Protocolo. A análise é amparada em parte em contribuições de autores que se debruçaram sobre o tema (VIOLA, 2002, 2009, 2010; VIOLA e BASSO, 2016; BUENO RUBIAL, 2016).

A configuração inicial do Protocolo de Kyoto, expressa pela reunião dos principais países responsáveis historicamente pelas emissões acumuladas de gás carbônico, responde, portanto, exatamente à ideia de uma atribuição justa de responsabilidades pela mitigação dessas emissões.

Conforme é possível observar pela Tabela 1, abaixo, esses países do Anexo I puderam, em grande parte por meio dos modos de desenvolvimento intensivos na queima de combustíveis fósseis, angariar para si nada menos que 82,45% dos fluxos mundiais de riqueza expressos pelo PIB – em comparação com os 17,55% que cabem a todos os países do resto do mundo, em 1990, ano-base com relação ao qual o Protocolo de Kyoto previa originalmente a necessidade de reduções das emissões globais.

²⁷ O Protocolo de Kyoto e o Acordo de Paris pertencem às categorias de instrumentos que foram desenvolvidos dentro do sistema das Nações Unidas em matéria de direito internacional a fim de permitir que os Estados estabeleçam entre si direitos e obrigações. Um protocolo (*protocol*) é um documento assinado ao final de uma Convenção, estabelecendo as intenções acordadas entre os delegados das Partes; um acordo (*agreement*) é o instrumento que tem sido utilizado como documento para selar as decisões tomadas ao final de Conferências, como é o caso das Conferências das Partes dentro da UNFCCC. Ambos os termos são utilizados de forma mais ou menos livre e equivalente em negociações internacionais e de maneira menos formal do que a noção de tratado (*treaty*), cuja não observância deve ter consequências previstas no próprio tratado, como sanções comerciais e multas, por exemplo. Todos são termos que se referem a documentos que coroam decisões tomadas em negociações internacionais. As definições dos termos chave empregados nas coleções de tratados das Nações Unidas são encontradas em: https://treaties.un.org/Pages/overview.aspx?path=overview/definition/page1_en.xml.

Tabela 1. Emissões de CO₂, correntes e acumuladas, população e Produto Interno Bruto, por grupo de países, reunidos segundo a arquitetura inicial do Protocolo de Kyoto (1990).

Países / Arquitetura inicial do Protocolo de Kyoto		Indicadores			
		Acumuladas (1850 - 1990) ^{(1) *}	Correntes (1990) ^{(1) *}	População ^{**}	PIB ^{***}
Países	Anexo I ⁽²⁾	80,94%	65,35%	21,93%	82,45%
	Resto do Mundo	19,06%	34,65%	78,07%	17,55%

Fontes: Elaboração própria a partir da base de dados da * CAIT, ** United Nations - Department of Economic and Social Affairs e *** World Bank

NOTAS: ⁽¹⁾ Emissões de CO₂, excluindo AFOLU.

⁽²⁾ Países do Anexo I, segundo a configuração original do Protocolo de Kyoto.

⁽³⁾ Resto do Mundo: todos os países do mundo, excluindo-se os integrantes do Anexo I do Protocolo de Kyoto.

Por sua vez, a contribuição dos países do Anexo I para as emissões acumuladas de CO₂ na atmosfera no período de 1850 a 1990 foi de 80,94%, contra 19,06% de todos os demais países. Além disso, a parcela da população mundial que se beneficiou dessa riqueza à custa das referidas emissões é de 21,93% da população mundial, sem contar com outras distorções distributivas desta “pegada carbônica” que poderiam ser ainda maiores se eventualmente se levasse em conta as desigualdades na distribuição dos benefícios do desenvolvimento dentro desses próprios países ditos desenvolvidos.

O crescimento econômico intensivo em combustíveis fósseis é o principal motor das emissões acumuladas. Os países componentes do Anexo I, como grande parte dos países da União Europeia, os Estados Unidos, o Canadá, a Federação Russa e o Japão, ainda são os responsáveis pela maior parte dessas emissões, o que sugere um dever moral desses países nas ações de mitigação dessas emissões.

Dessa forma, embora o problema das mudanças climáticas seja de natureza global, a contribuição dos grupos de países não é igual. Assim, um dos princípios que fundamenta o Protocolo de Kyoto é o da Responsabilidade Comum, porém Diferenciada.

Bueno Rubial (2016, p. 80) explica que:

“o regime climático, seus propósitos e princípios, em particular o Princípio de Responsabilidade Comum, porém Diferenciada (PRCD) constitui um modo de interpretar o caminho para cumprir o propósito no qual os países desenvolvidos deveriam ter a liderança tanto em matéria de redução de emissões como de provisão de meios para que os países em desenvolvimento pudessem gerar suas próprias ações climáticas”.

Sampaio, Wold e Nardy (2003, p. 14-15) notam que o PRCD tem sua origem já nos princípios de diversas negociações ambientais internacionais, por ocasião da Rio 92:

“Este princípio tem sua formulação associada aos esforços dos países em desenvolvimento para estabelecer critérios de compartilhamento da responsabilidade internacional pela solução de problemas ambientais globais que levem em consideração a realidade socioeconômica dos diferentes Estados. Historicamente, sua origem remonta às negociações travadas durante a Conferência da ONU sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento de 1992, as quais resultaram em sua inscrição nos quatro documentos fundamentais originados do encontro: a Declaração do Rio, a Agenda 21, a Convenção-Quadro sobre Mudanças Climáticas e a Convenção sobre Diversidade Biológica”.

Esse princípio é coerente com o que se observa em termos da contribuição dos diferentes países para as mudanças climáticas, conforme é possível comprovar por meio de diversas métricas.

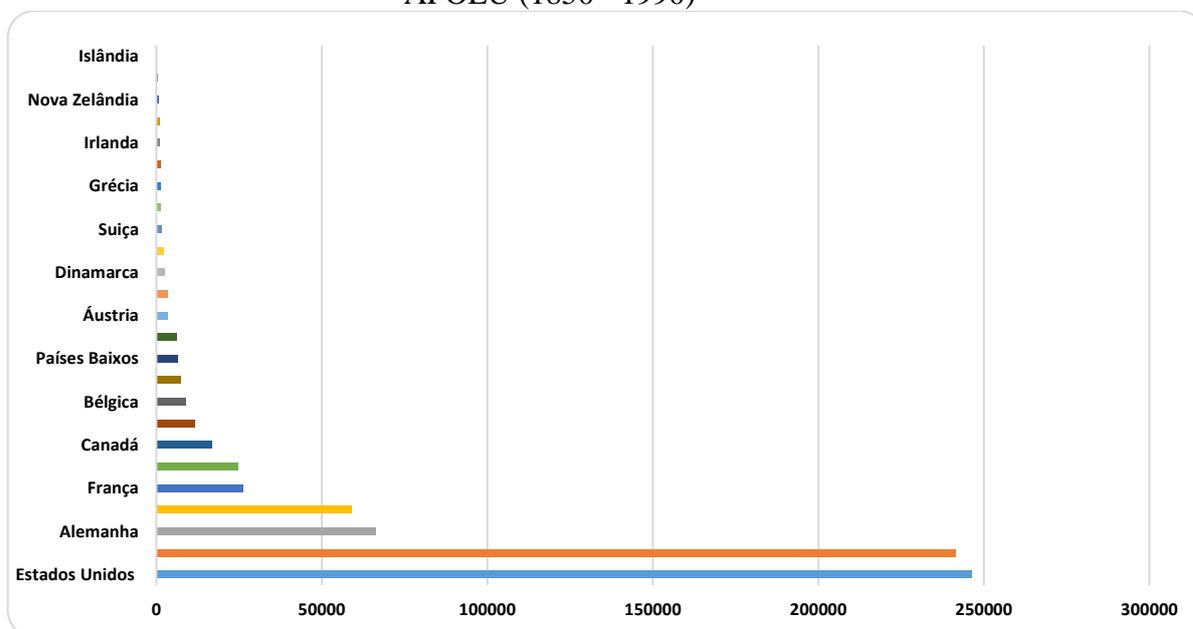
Assim, é relevante que se note – ainda na Tabela 1 – que em 1990 os patamares das emissões correntes dos países do Anexo I ainda se mostravam muito superiores aos dos países do resto do mundo. Deste modo, observa-se quão significativa foi a escolha do ano de 1990 como ano-base com relação ao qual as reduções das emissões futuras deveriam ser computadas. E, também, quão significativa era a configuração do conjunto de países que compunham o Anexo I do Protocolo de Kyoto, ou seja, sua arquitetura.

Graças a esforços realizados por diversas instituições ao redor do globo, com o desenvolvimento de métodos para inventariar emissões correntes e contabilizar emissões acumuladas, é possível conhecer as emissões específicas de CO₂ (excluindo-se AFOLU) – para um período bem mais extenso. A Figura 16 apresenta as emissões acumuladas totais dos países do Anexo 1, excluindo-se AFOLU, individualmente, com o destaque para o papel dos Estados Unidos e dos 28 países da União Europeia para o problema.

A fim de se aquilatar as emissões históricas de CO₂, é possível recorrer a dados disponíveis na base de dados do *World Resources Institute*, a já mencionada CAIT, para o período que vai de 1850 a 1990. Emissões acumuladas historicamente neste período, mensuradas para o gás carbônico, não sendo incluídas as emissões associadas à agricultura, ao setor florestal e a outros usos da terra (AFOLU), é uma métrica para a contabilização das emissões associadas às mudanças climáticas que faz um sentido particular dentro do regime

climático do Protocolo de Kyoto. Trata-se de uma abordagem para as negociações que leva em conta o problema da queima de combustíveis fósseis, em especial nos países de industrialização pioneira e avançada.

Figura 16. Emissões Acumuladas Totais de CO₂ (MtCO_{2e}), excluindo AFOLU (1850 - 1990)



Fonte: Elaboração própria a partir da base de dados da CAIT Climate Data Explorer. 2016. Washington, DC: World Resources Institute. Disponível em: <http://cait.wri.org/historical>

As emissões acumuladas são consideradas uma *proxy* da responsabilidade de cada país em relação às mudanças climáticas, uma vez que descrevem o total de emissões históricas de cada um deles. Assim, trata-se de uma métrica utilizada justamente para compreender a extensão da responsabilidade histórica de cada país pelo problema das mudanças climáticas²⁸.

São as emissões acumuladas, década após década, desde os princípios da Revolução Industrial na Inglaterra, mas que atingem um patamar sem precedentes a partir do segundo pós-guerra – que conferem às mudanças climáticas seu caráter de problema ambiental intertemporal.

No regime climático do Protocolo de Kyoto, a responsabilidade por essas emissões acumuladas historicamente cabe ao conjunto de poluidores, ou seja, os países que integram o Anexo 1. A responsabilidade pela mitigação das emissões correntes, todavia, precisaria ser “distribuída” entre os países que estão em sua origem, pelo menos de acordo com o PRCD. O

²⁸ Deve-se notar que essa medida pode variar segundo a data de início escolhida e segundo a inclusão dos diversos tipos de gases e setores. Por exemplo, uma eventual exclusão das emissões associadas ao uso da terra, da agricultura e da atividade florestal pode minorar substantivamente as emissões de países como o Brasil e a Indonésia.

Protocolo de Kyoto utilizou, primeiramente, as emissões correntes para se basear nas reduções. Depois, alguns países como Brasil e China reivindicaram o cálculo com base na emissão histórica quando as suas emissões correntes começaram a aumentar.

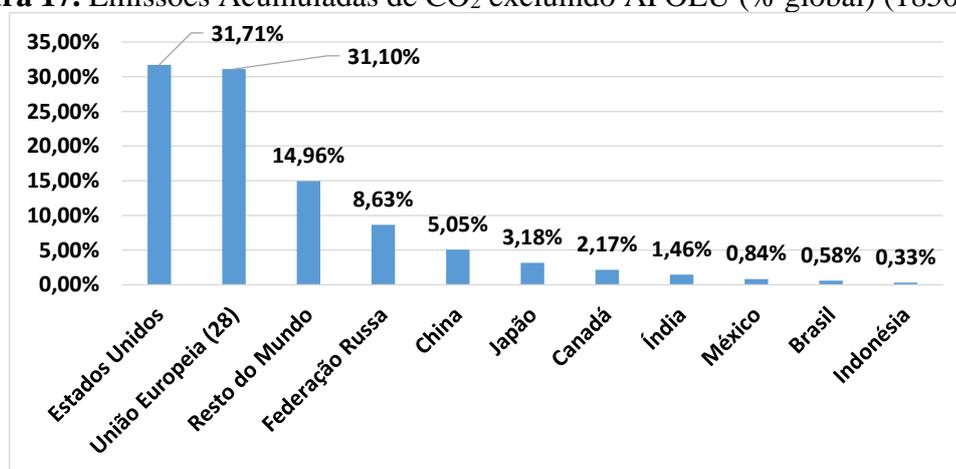
Observa-se que:

“Essa leitura foi enriquecida pelo Princípio das Responsabilidades Históricas, originalmente enunciado pelo Brasil no contexto das negociações do Protocolo de Kyoto, logo seguido pela China e pela Índia” (Bueno Rubial, 2016, p. 80).

Em outras palavras:

“Ele [o Princípio das Responsabilidades Históricas] está baseado na história de cada país, relacionando o desenvolvimento econômico com o uso de combustível fóssil no passado, seja para promover a Revolução Industrial, seja para mover motores a explosão, usados em transporte, ou para a geração de energia elétrica” (RIBEIRO, 2002, p. 78).

Figura 17. Emissões Acumuladas de CO₂ excluindo AFOLU (% global) (1850-1990)



Fonte: Elaboração própria a partir da base de dados da CAIT Climate Data Explorer. 2016. Washington, DC: World Resources Institute. Disponível em: <http://cait.wri.org/historical>

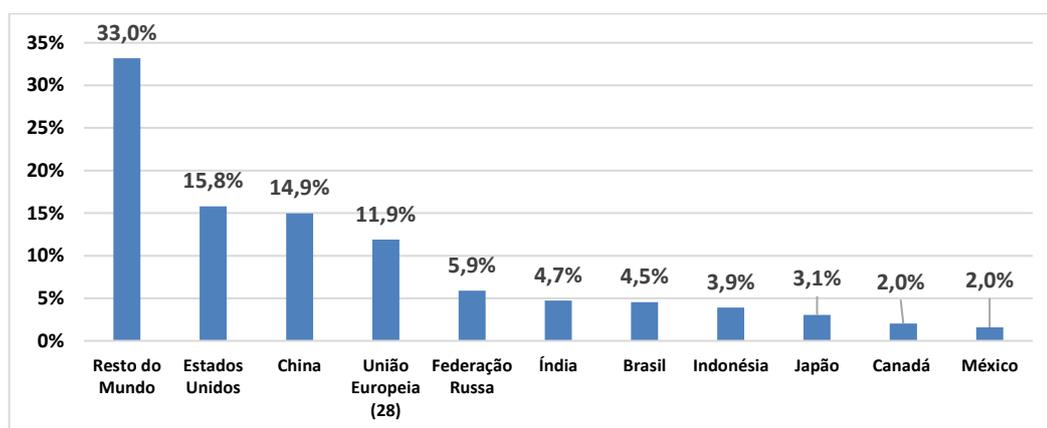
A Figura 17, acima, mostra as emissões totais acumuladas entre 1850 e 1990. Nota-se, então, que os principais emissores correspondem – neste período – aos Estados Unidos e à União Europeia, cujas contribuições chegam a 62,8% do total das emissões globais de gás carbônico (CO₂).

Como é possível perceber, o uso dessa métrica que contabiliza as emissões de CO₂ (excluindo AFOLU) reforça a ideia de que, do ponto de vista das relações internacionais, os países que contribuíram de forma mais importante para as emissões globais tenham

responsabilidade diferenciada para promover as mudanças no sentido da desejada busca pela baixa intensidade de carbono. Mais ainda, isso se aplica seja do ponto de vista do desenvolvimento de tecnologias ou das inovações que propiciem a emergência ou a exploração de trajetórias tecnológicas (ou de novos paradigmas, como advogam alguns, de baixa emissão de GEE), seja na forma do financiamento de iniciativas que proporcionem essas alternativas, ao lado – ainda – da promoção de estilos de vida coerentes com esse fim. Esses indicadores justificam e reforçam, portanto, dois princípios de responsabilidade do regime de Kyoto: o PRCD e o Princípio das Responsabilidades Históricas.

É verdade, entretanto, que essa métrica não proporciona um quadro mais completo – e mais complexo – do problema. Os GEEs não se resumem ao CO₂ e suas fontes, eles vão além da queima dos combustíveis fósseis. Observar outros indicadores e outras métricas ajuda a entender que o fenômeno das mudanças climáticas é influenciado pelas emissões de gases de efeito estufa – que vão além do gás carbônico.

Figura 18. Emissões Acumuladas de GEE (%) incluindo AFOLU (1990 - 2012)



Fonte: Elaboração própria a partir da base de dados da CAIT Climate Data Explorer. 2016. Washington, DC: World Resources Institute. Disponível em: <http://cait.wri.org>

Um exercício possível, por exemplo, é observar as emissões acumuladas incluindo o uso da terra e a atividade florestal para os principais dez países emissores para o período de 1990 a 2012 (correspondente ao último período para o qual a CAIT disponibiliza os valores), como proposto na Figura 18, acima. Observa-se que quase metade das emissões acumuladas entre 1990 e 2012 (48,56%) teve origem em apenas quatro países/regiões: os EUA, a China, a União Europeia e a Federação Russa.

Ou seja, já no período de vigência do regime climático do Protocolo de Kyoto, uma análise mais completa das contribuições dos diferentes países para o problema deixa evidente

que compromissos de redução de emissões centrados nos principais emissores históricos (ou seja, os países do Anexo 1), deixariam de fora uma quantidade demasiadamente grande das emissões. Viola (2010) ressalta que no regime de Kyoto apenas 20% das emissões globais de GEEs estariam cobertas.

Duas condições, então, colocam-se enquanto avançam as negociações no regime de Kyoto: de um lado a evidência de que outros países (fora do Anexo 1) começaram a ter contribuições muito substanciais para as emissões globais. De outro, o fato de que enfrentar o problema das mudanças climáticas requer grandes esforços – e investimentos – em mitigação e em adaptação nas economias dos países em geral, e, sob esse regime climático, em especial naquelas dos principais responsáveis pelas emissões dos GEEs (VIOLA, 2010).

Essas condições explicam, pelo menos em parte, a razão das dificuldades que emergiram no panorama das negociações internacionais no percurso de uma história de quase três décadas desde a criação do IPCC, em 1988. Algumas dessas dificuldades são encontradas em momentos críticos das negociações, como a situação particular da Rússia; a não ratificação do Protocolo de Kyoto pelos Estados Unidos; a saída do Canadá das negociações em 2011; e os conflitos envolvidos na necessidade de se estabelecer metas obrigatórias de redução de gases de efeito estufa pelos chamados países emergentes a partir do momento em que suas emissões passam a ser mais relevantes do que a de muitos dos países que pertenciam ao chamado Anexo I do Protocolo de Kyoto.²⁹

Com relação à situação da Rússia, Bueno Rubial (2016) fala que, em troca de sua ratificação do Protocolo de Kyoto, a UE teve que negociar o reconhecimento deste país como uma economia de mercado, o que era necessário para destravar seu ingresso na Organização Mundial do Comércio.

No que diz respeito às dificuldades colocadas pelos Estados Unidos, a autora aponta que este país se ressentiu da ausência de outros países relevantes, como a China e a Índia, nos compromissos quantitativos de redução de emissões sob a égide do Protocolo de Kyoto. Viola (2002) nota que, embora tenha sido assinado por Bill Clinton em 1997, não foi imediatamente apresentado para ratificação pelo Senado norte-americano, a fim de dar tempo para tratativas internacionais, numa tentativa de ganhar adesão de países emergentes, tendo sido revogada em 2001 por George W. Bush. Sua eleição no ano anterior coroou uma plataforma que atribuía um

²⁹ O Anexo I reúne os países industrializados membros da Convenção do Clima da ONU que tinham metas obrigatórias de redução das emissões de GEE, aos níveis de 1990.

papel importante dos combustíveis fósseis para o crescimento do país e que, do ponto de vista das negociações climáticas, reforçava a decisão política da não ratificação do Protocolo pelos Estados Unidos e que deixava claro que não aceitaria que toda a responsabilidade ficasse com os países desenvolvidos (BUENO RUBIAL, 2016; VIOLA, 2002).

Os mecanismos de mercado, que caracterizaram o Protocolo de Kyoto, como o mercado de carbono, não foram incentivos suficientes para a participação do país. Isso, embora tenha sido um negociador norte-americano, Tim Wirth (senador ambientalista do Colorado, então subsecretário de Estado para Assuntos Globais da Casa Branca), quem propôs – em 1996, na COP 2 de Genebra – a ideia de cotas negociáveis de emissão de carbono (VIOLA, 2002).

Os EUA alegaram que a arquitetura do Protocolo de Kyoto, com o PRCD e a designação de um conjunto restrito de países com responsabilidades obrigatórias no Anexo I, constituiria um regime ineficiente e pouco robusto em comparação com seus equivalentes no Protocolo de Montreal, que entrou em vigor em 1989. Este último, voltado ao banimento das substâncias que comprometem a camada de ozônio, embora também reconhecesse uma diferenciação entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, contemplava ações concretas para todas as partes, com um cronograma restritivo e não somente para um conjunto de Estados (BUENO RUBIAL, 2016, p. 80-81).

Em 2009, Barack Obama encaminhou o Protocolo para ser ratificado pelo Senado americano. Para os EUA há, ainda, mais um entrave: o acordo ideal, assim como Kyoto, é “legalmente vinculante”, ou seja, tem peso de lei e deve passar pelo legislativo dos países. Esta foi uma das razões, conforme afirma Ferreira (2011), pelas quais o Protocolo de Kyoto não teria sido aprovado no Senado do país.

No que tange ao posicionamento do Canadá, de acordo com Schmeller (2011), em dezembro de 2011, o Canadá se retirou do Protocolo de Kyoto, após o término da Conferência das Partes em Durban, sob a alegação de que se permanecesse no Protocolo o país estaria ameaçado a pagar multas no valor de 14 bilhões de dólares por não ter cumprido as metas de redução de GEEs. Ademais, o país depende da extração de minerais, dentre eles o petróleo, em especial de uma fonte não convencional (as areias betuminosas), cujas atividades de extração e refino emitem altas concentrações de dióxido de carbono e outras substâncias poluentes. Outra razão apontada pelo autor sobre a posição dos EUA, foi o fato de que os maiores emissores de GEEs, China e Estados Unidos, não aderiram ao Protocolo.

Essas dificuldades podem ser mais bem compreendidas quando se considera a historicidade do fenômeno que está na origem das mudanças climáticas, qual seja o avanço da sociedade industrial alimentada energética e materialmente por insumos fósseis. O fato de que a maior parte dos estoques de GEEs foi acumulada a partir de fluxos que tiveram origem nos países que se industrializaram primeiro está na origem, como já observado anteriormente, da arquitetura do Protocolo de Kyoto, que colocou esses países no referido Anexo I, congregando aqueles que deveriam ter ações obrigatórias para a mitigação das mudanças climáticas.

Entretanto, o fenômeno histórico é dinâmico e, na medida em que outros países avançam em seus processos de industrialização, modernizam sua agricultura e promovem o avanço da exploração de seus territórios – incluindo a troca de florestas por pastagens ou por agricultura –, suas emissões correntes se tornam mais importantes. Ao longo de alguns anos, suas emissões acumuladas também avançam. A mudança nos perfis de emissão de países que estavam fora do Anexo 1 na arquitetura do regime climático de Kyoto se coaduna com novas articulações entre as Partes, colocando em questão, como será visto na próxima seção, sua eficácia, sua robustez e até mesmo seus princípios.

4.2. Novos perfis de emissões e a emergência de um novo regime climático

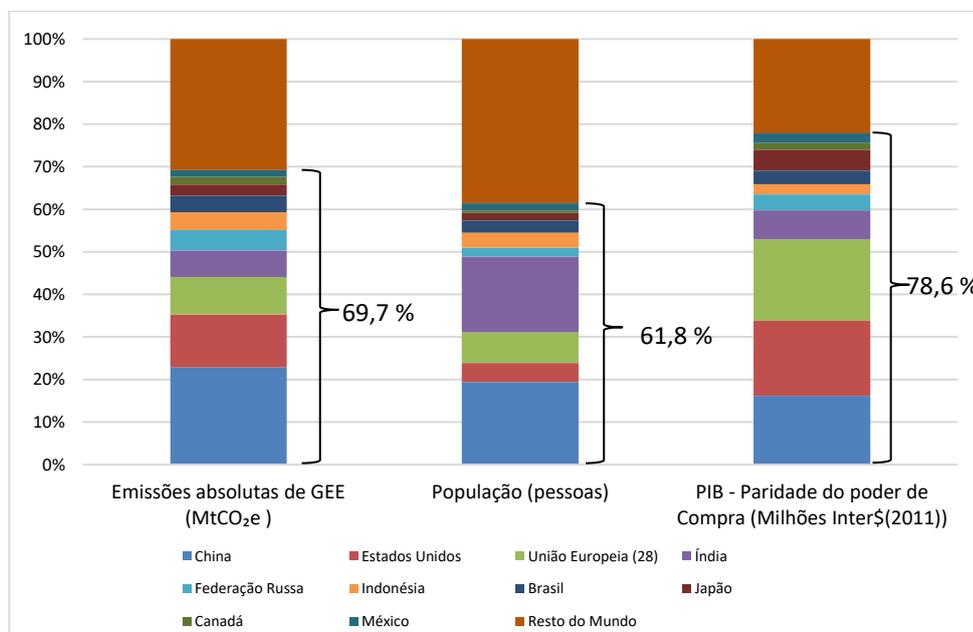
As razões para a ineficácia e para a falta de robustez do regime climático de Kyoto têm relação com o não engajamento de grandes emissores e com a não ratificação do Protocolo por essas partes, conforme mencionado na seção anterior. Neste sentido, os resultados observados neste trabalho corroboram a análise de outros autores (GUPTA, 2012; BERNAUER, 2013; AFIONIS, 2017).

Considerando que mudanças em princípios e normas significam mudanças nos próprios regimes internacionais, como propõe Krasner (2012), cabe examinar o caso das mudanças que se desdobram a partir de articulações de forças que se coadunam com as mudanças nos perfis das emissões de agrupamentos de países. Isso, para além do horizonte criado pelo Protocolo de Kyoto, o qual deveria expirar em 2012, mas que ganhou uma dilatação de prazo até 2015. É neste sentido que esta seção é articulada.

Os conflitos que surgem entre as Partes têm a ver com o ganho de importância das emissões correntes (totais ou absolutas) e acumuladas recentes de alguns países que ficaram fora do Anexo 1. Alguns aspectos das mudanças recentes nos perfis de emissão de gases de efeito estufa podem ser observados pela contribuição dos principais países para as emissões

totais, incluindo AFOLU, na Figura 19, que mostra os dez maiores emissores, apresentados como nove países e mais uma região, a União Europeia, composta por 28 países³⁰, num total, portanto, de 37 países.

Figura 19. Emissões anuais de GEE, incluindo AFOLU* (2012)



* AFOLU – Agriculture, Forestry and Other Land Use (Agricultura, Setor Florestal e Outros Usos da Terra)³¹

Fonte: Elaboração própria a partir da base de dados da CAIT – Climate Data Explorer. 2016. Washington, DC: World Resources Institute. Disponível em: <http://cait.wri.org/historical>

NOTA: os números em destaque correspondem aos valores acumulados.

Os dados referem-se às emissões anuais totais, conhecidas também como emissões absolutas. As emissões absolutas correspondem às emissões correntes de cada um desses países, ou seja, a quantidade de GEEs emitida pelo país (medida em MtCO₂e) naquele ano. É, portanto, um conceito de *fluxo*. O conceito de emissões absolutas (ou anuais totais ou ainda correntes) é relevante porque seu cômputo ajuda – através do tempo – a explicar as concentrações atmosféricas de GEEs. Essas concentrações, também reportadas em MtCO₂e, constituem o

³⁰ “União Europeia 28” corresponde à atual configuração de países que integram a UE em sua configuração econômica e política. Integram o grupo: Alemanha, Áustria, Bélgica, Bulgária, Chipre, Croácia, Dinamarca, Eslováquia, Eslovênia, Espanha, Estônia, Finlândia, França, Grécia, Hungria, Irlanda, Itália, Letônia, Lituânia, Luxemburgo, Malta, Países Baixos, Polônia, Portugal, Reino Unido, República Tcheca, Romênia e Suécia (para outras informações, cf. site oficial da União Europeia: https://europa.eu/european-union/about-eu/countries_pt).

³¹ Agricultura, Floresta e Outros Usos da Terra (AFOLU) representam o conjunto de “setores” que responde por cerca de um quarto das emissões antrópicas líquidas de GEE, sendo que as principais causas na origem dessas emissões são: i) o desmatamento; ii) as emissões agrícolas de manejo do solo e de nutrientes; e iii) a pecuária (IPCC, 2014).

estoque desses gases na atmosfera, cujo aumento ao longo do tempo é o responsável pelo fenômeno das mudanças climáticas induzidas por ações antrópicas (IPCC, 2007).

Deste modo, se os grandes emissores de GEEs ao longo da história desempenharam um papel fundamental até agora para as mudanças climáticas, novos poluidores passam a contribuir, substantivamente, para a determinação do clima do planeta no futuro.

É possível constatar, analisando o gráfico, que trinta e sete países eram, em 2012, os responsáveis por 69,7% das emissões globais de GEEs. Esses países, neste mesmo ano, respondiam por 78,6% do PIB global e abrigavam pouco mais de 61,8% da população mundial. Já em 2012, a China aparecia como o principal emissor global de gases de efeito estufa. A Índia foi, naquele ano, o quarto emissor global – atrás da União Europeia (28 países). A lista segue, na seguinte ordem: Federação Russa, Indonésia e Brasil (que ficou, portanto, como o sétimo maior emissor).

Com o ganho de importância dessas emissões, o PRH que também reforçava o PRCD sob o regime de Kyoto, perde sua força. Ribeiro destaca que:

“Países industrializados depois da Segunda Guerra Mundial [...] possuem uma responsabilidade menor que os países da Primeira Revolução Industrial, já que emitiram muito menos gases-estufa do que os demais industrializados. Não por acaso, [...] não estão entre os países do Anexo 1. A eles, porém, certamente caberá alguma restrição de emissão nos próximos anos. Isso decorre tanto do avanço da industrialização em seus territórios, que em geral alojam etapas da produção internacionalizada mais poluentes ou intensivas em consumo energético, quanto da pressão dos Estados Unidos, o principal opositor da exclusão do controle de emissões de gases-estufa por esse conjunto de países. Aliás, baseando-se nessa distinção justificam sua recusa em ratificar o Protocolo de Kyoto” (RIBEIRO, 2002, p. 78).

Para que se evite um nível dramático de mudanças climáticas, seria necessário, de acordo com o AR5, que o nível de aquecimento global não ultrapassasse 2°C. Neste sentido, é evidente que todos os países identificados responsáveis pela maior parte das emissões precisariam urgentemente reduzi-las.

As dificuldades já mencionadas – a oposição dos Estados Unidos, a retirada do Canadá e outras posições reticentes de países integrantes do Anexo I – constituem resistências a esses princípios, que regeram as negociações internacionais sobre as mudanças climáticas no período de vigência do Protocolo de Kyoto.

Analisando as mudanças em curso ao longo das negociações climáticas recentes, Viola (2002) salienta que essas dificuldades devem ser compreendidas, também, como uma disputa pela liderança no regime climático. O papel da liderança é elucidado pelo autor, que destaca sua necessidade no âmbito do regime de mudança climática no sentido de impulsionar o processo de negociações e de sustentar o regime (VIOLA, 2002, p. 30).

Ora, se a existência e a estabilidade de um regime internacional são resultados da manifestação de um Estado ou de uma coalizão de forças hegemônicas que conferem ao regime suas características de robustez e de eficácia, como propõe Krasner (2012), o engajamento de diferentes países no regime internacional envolve – necessariamente – algum grau de disputa pela liderança. No caso do regime climático do Protocolo de Kyoto, observam-se várias coalizões de interesse ao longo dos processos de negociação, ensejando clivagens e alinhamentos, inclusive a disputa pela liderança nos rumos das negociações (VIOLA, 2002).

Isso aconteceu com a União Europeia, de acordo com Bueno Rubial (2016, p. 81), enquanto vigeu o Protocolo de Kyoto. A EU exerceu um papel de liderança em sucessivas Convenções das Partes. Essa estabilidade do regime climático do Protocolo de Kyoto começou a se fragilizar, ainda de acordo com a autora, quando os Estados Unidos se mostraram interessados, sob a presidência de Obama, a participar ativamente das mudanças das regras e a uma reinterpretação dos princípios (PRCD e PRH) desse regime.

Em 2009, quando da COP 15, de Copenhague, um novo conjunto de forças começa a se aglutinar, conforme observa Viola (2010). Diante da discussão sobre ampliação das responsabilidades dos países emergentes, o BASIC tomou forma: Brasil, África do Sul, Índia e China, países que apresentaram taxas de crescimento recentes importantes (assim como a Federação Russa que, juntamente com os anteriores compõe o BRICS - sigla sugerida por Jim O'Neill, economista do banco Goldman Sachs em 2001).

Desta forma, a onda de crescimento econômico, que atingiu uma parte dos países que integravam o que foi chamado na tabela anterior de “Resto do Mundo”, levou também a uma mudança da configuração dos países em termos de suas contribuições para as emissões globais, como se evidencia na Tabela 2.

Tabela 2. Emissões de CO₂, correntes e acumuladas, população e Produto Interno Bruto, por grupo de países, numa configuração “pós-Kyoto”

Grupos de países em configurações “pós-Kyoto”		Indicadores			
		Emissões Acumuladas (1850 - 2012) ^{(1)*}	Emissões Correntes (2012) ^{(1)*}	População**	PIB***
Configurações	Anexo I ⁽²⁾	68,59%	44,82%	18,09%	63,25%
	Resto do Mundo I ⁽³⁾	31,41%	55,18%	81,91%	36,75%
	Anexo I (excluindo a Federação Russa)	61,08%	39,73%	16,07%	60,34%
	BRICS	14,70%	41,28%	42,52%	20,58%
	BASIC ⁽⁴⁾	7,19%	36,19%	40,50%	17,66%
	Resto do Mundo II ⁽⁵⁾	24,21%	18,99%	41,41%	19,08%

Fontes: Elaboração própria a partir da base de dados da * CAIT, ** United Nations - Department of Economic and Social Affairs e *** World Bank

NOTAS: ⁽¹⁾ Emissões de CO₂, excluindo AFOLU.

⁽²⁾ Países do Anexo I, segundo a configuração original do Protocolo de Kyoto.

⁽³⁾ Resto do Mundo I: todos os países do mundo, excluindo-se os do Protocolo de Kyoto.

⁽⁴⁾ BASIC – Brasil, Índia, China e África do Sul

⁽⁵⁾ Resto do Mundo II = Total de Países – [(ANEXO I – Federação Russa) + BRICS]

Observando as emissões do BRICS, nota-se que, no ano de 2012 – o mais recente para o qual as informações estão disponíveis –, esse conjunto respondeu por 41,28% das emissões correntes, embora por somente 14,7% das acumuladas.

As contribuições diferenciadas dos blocos de países para as emissões correntes e acumuladas evidenciam a crescente participação dos também chamados países emergentes para os fluxos correntes de emissões de GEE em geral, e de CO₂ em particular. Essa mudança no perfil das emissões constitui um forte argumento nas negociações internacionais para que esses países assumam metas obrigatórias de redução dessas emissões.

Essa reorganização de países em blocos também significou a aproximação, ou, como sugere Viola (2010), uma nova coalizão de forças que produziu o Acordo de Copenhague que, conforme aponta o autor:

“[...] declara que é necessário evitar o aumento de 2°C da temperatura média da Terra e deixa o anexo final em branco para que os países definissem até o fim de janeiro de 2010 quais as metas de mitigação a que se comprometeriam” (VIOLA, 2010, p. 19).

Viola (2010) salienta que, enquanto o regime de Kyoto cobria somente 20% das emissões globais de GEEs, no Acordo de Copenhague essa cobertura chegava a 80%, fundamentalmente em razão de um maior número de países apoiadores, incluindo EUA, UE,

Japão, Canadá, Austrália, Coreia do Sul, China, Índia, Brasil, África do Sul e Indonésia. Embora não tendo sido legalmente vinculante, veio a se tornar a base para o novo acordo global, estabelecido cinco anos mais tarde, em Paris.

Este foi o momento, 2009, e Copenhague, o lugar, que marcaram o início da mudança na arquitetura do que veio a ser um novo acordo climático pós-Kyoto e no regime climático. No novo regime, inclusive, é estabelecida uma nova relação de liderança:

“De 1992 a 2009 a liderança europeia plasmou sua abordagem “de cima para baixo” com compromissos de mitigação estabelecidos pelo regime [climático] para os Estados concretizados no Protocolo de Kyoto para os países desenvolvidos. O compromisso internacionalmente assumido permitiu à União Europeia distribuir o peso de sua autoproclamada liderança internacional entre seus Estados – ‘Partes’- por meio de um sistema solidário de redução de emissões, com um papel relevante para o mercado e movido por alguns atores que tiveram papel prioritário como a Alemanha e a Grã-Bretanha” (BUENO RUBIAL, 2016, p. 81).

A desestabilização do regime de Kyoto em 2009 se deu pela determinação dos EUA em desempenhar um papel em sua discussão, questionando a interpretação europeia do regime e apontando para o estabelecimento de metas determinadas voluntariamente pelas Partes – as NDCs. Essa nova abordagem para a ação climática foi consolidada no Acordo de Paris (AFIONIS, 2017).

Para chegar ao documento do novo acordo, as Partes tiveram cerca de dois anos para decidir e apresentar suas NDCs, de modo que, ao longo do ano de 2015, a maioria das partes já havia submetido suas NDCs, que foram discutidas na 21ª Conferência das Partes (COP-21) da UNFCCC, ocorrida em Paris entre 30 de novembro e 12 de dezembro de 2015.³²

O documento final que sela as negociações da COP21 foi chamado de Acordo de Paris (*Paris Agreement*), cujas determinações incluem:

- “Deter o aumento da temperatura global média do planeta abaixo de 2°C acima dos níveis pré-industriais e empenhar esforços para limitar o aumento da temperatura a

³² Até o momento (15 de agosto de 2022), 194 Partes apresentaram ao Secretariado da UNFCCC. O Acordo de Paris estabeleceu, em seu § 13º, que as partes deveriam apresentar suas contribuições (INDCs) “*well in advance of COP 22, in Marrakesh*” (UNFCCC, 2016).

1,5°C acima dos níveis pré-industriais, reconhecendo que isso reduziria significativamente os riscos e impactos da mudança climática;

- “Aumentar a habilidade para adaptação aos impactos adversos das mudanças climáticas e estimular a resiliência climática e o desenvolvimento com baixas emissões de GEEs, de uma maneira que não ameace a produção de alimentos;
- “Tornar os fluxos monetários consistentes com um caminho direcionado à redução das emissões de GEEs e ao desenvolvimento resiliente do ponto de vista climático” (NAÇÕES UNIDAS, 2015).

Bueno Rubial (2016) considera a abordagem um sucesso oriundo da aliança entre os Estados Unidos e o grupo BASIC, que se manteve desde Copenhague, em 2009, até Paris, em 2015.

O “sucesso” do novo regime, entretanto, está longe de ser um consenso entre analistas bem-posicionados. Viola e Basso (2016), por exemplo, consideram que a coalizão dos países do BRIC se mostrou conservadora:

“The four countries have been conservative climate players. Their INDCs, for instance, should be a lot more ambitious in order to put the world on track of keeping close to 1.5°C increase in global average temperature by 2100. They all should present more ambitious standings: China and India due to the current weight of their emissions in total global emissions; Russia due to its historical contribution to the increase of GHG concentration in the atmosphere; and Brazil due to its potential of further decreasing emissions and its alleged climate leadership. Their commitment to decarbonization should transcend the multilateral climate regime: further involvement with other multilateral fora, such as the International Renewable Energy Agency (IRENA) – whose creation was opposed by the four countries; yet later, China, India and Russia became members – and with decarbonization measures promoted by G20. These would be important signs of change in perspective regarding the issue” (VIOLA e BASSO, 2016, p. 18).

De uma posição privilegiada, como delegado de um governo de país desenvolvido na Conferência de Paris, Dimitrov (2016) observa cenas de negociação da diplomacia climática “*behind closed doors*”. Dessas sessões, permitidas apenas a poucos negociadores governamentais – cerca de quatro por país, sem a participação da sociedade civil –, emergiram consensos sobre questões candentes do contencioso, incluindo o objetivo global de longo-prazo, o nível de ambição política do acordo, o caráter legalmente vinculante das ações de política em

nível nacional, o financiamento e a evolução do regime ao longo do tempo. Também, evidentemente, os exatos termos empregados na redação do acordo. Chama a atenção uma das observações do autor sobre o acordo:

“The PA [Paris Agreement] is weaker on the long-term global goal, adaptation policy, compensation for loss and damage, and technology transfer. Crucially, the PA locks specificity on the international division of labor for reducing emissions. The sharing of responsibility has been a central challenge in global negotiations” (DIMITROV, 2016, p. 8).

Apesar dessas fraquezas, o autor ainda considera que o Acordo de Paris pode ser considerado um sucesso político – “*a diplomatic breakthrough*” –, porque levou ao sucesso na formação de um novo regime climático internacional. Este resultado explica-se, ainda na visão do autor, por três fatores chave. O primeiro diz respeito ao acordo bilateral entre Estados Unidos e China, que teria provocado um salto no processo das Nações Unidas, evocando a noção de “*club approach*”.³³ O segundo fator seria a evidência da excelência das habilidades diplomáticas do país anfitrião, a França, que teria demonstrado “*timing, pacing, sequencing and coordination of sessions, as well as the strategic rethoric [...] that [made French credited] for enabling success*” (DIMITROV, 2016, p. 9). E, finalmente, o terceiro fator chave teria sido uma mudança cognitiva geral entre as delegações negociadoras, que poderia ser apreciada pela boa aceitação e incorporação dos discursos do crescimento verde e das soluções *win-win*: o argumento de que as políticas climáticas podem trazer benefícios econômicos teria sido estrategicamente persuasiva, afetando as preferências de política e alterando os cálculos sobre custo-benefício, de modo a engajar as Partes em discursos favoráveis a transformar suas intenções declaradas em Paris em planos nacionais (*idem*).

A característica de *bottom up* é apontada pelo vice-presidente do *Working Group III* do IPCC como parte de um movimento em que:

“International negotiations on climate change control are moving away from a global cooperative agreement (at least from the ambition to achieve it) to

³³ A abordagem de clube, *Club Approach*, constitui uma contribuição recente baseada na Teoria dos Jogos para as negociações que envolvem muitos *players* com base na apresentação de intenções de mitigação de GEE. Num trabalho representativo, Heal e Kunreuther (2017) sugerem centrar as negociações climáticas em pequenos grupos (*clubs*). Nessas negociações, os agentes podem ter seus comportamentos explicados a partir da expectativa de serem seguidos por outros negociadores. Um dos casos discutidos pelos autores é o do “*US-China Joint Announcement on Climate Change*”, de 2014.

adopt a bottom-up framework composed of unilateral pledges of domestic measures and policies” (CARRARO, 2016, p. 175).

A abordagem das NDCs, apresentadas voluntariamente pelas Partes, está no cerne do argumento segundo o qual o novo regime climático – que nasce a partir da COP 15 – pode ser caracterizado como *bottom up*, enquanto o regime anterior, que vigeu entre 1992 e 2009, foi do tipo *top down* (BUENO RUBIAL, 2016; CARRARO, 2016; AFIONIS, 2017; HEAL e KUNREUTHER, 2017).

As contribuições nacionais (NDCs) de cada país devem envolver a mitigação das mudanças climáticas, a promoção de medidas de adaptação e, ainda, a geração de oportunidades econômicas. Os analistas concordam que ainda não há como dizer em que medida poderá haver, contudo, a conciliação entre *competição* e *cooperação* entre os países na busca por um futuro possível sob as mudanças climáticas (BODANSKY, 2016; CARRARO, 2016; DIMITROV, 2016; HEAL e KUNREUTHER, 2017).

4.3. Velhos e novos conflitos no regime climático pós-Kyoto

Sugere-se, aqui, a utilidade de três outras métricas para caracterizar as mudanças de regime climático e apontar alguns possíveis conflitos que tenderiam a se cristalizar, demandando eventualmente esforços de negociação e soluções.

Duas dessas métricas são propostas para avaliar e compreender as emissões dos diferentes países/regiões em termos de sua intensidade de emissões: uma delas com relação à intensidade de emissões do Produto Interno Bruto (PIB) (ton CO₂e/milhões de US\$ de PIB) e outra às emissões provenientes do consumo de energia fóssil. A terceira, relevante do ponto de vista histórico, tem a ver com a contribuição de cada país para o acúmulo (ou estoque) de GEEs na atmosfera. Vamos a elas.

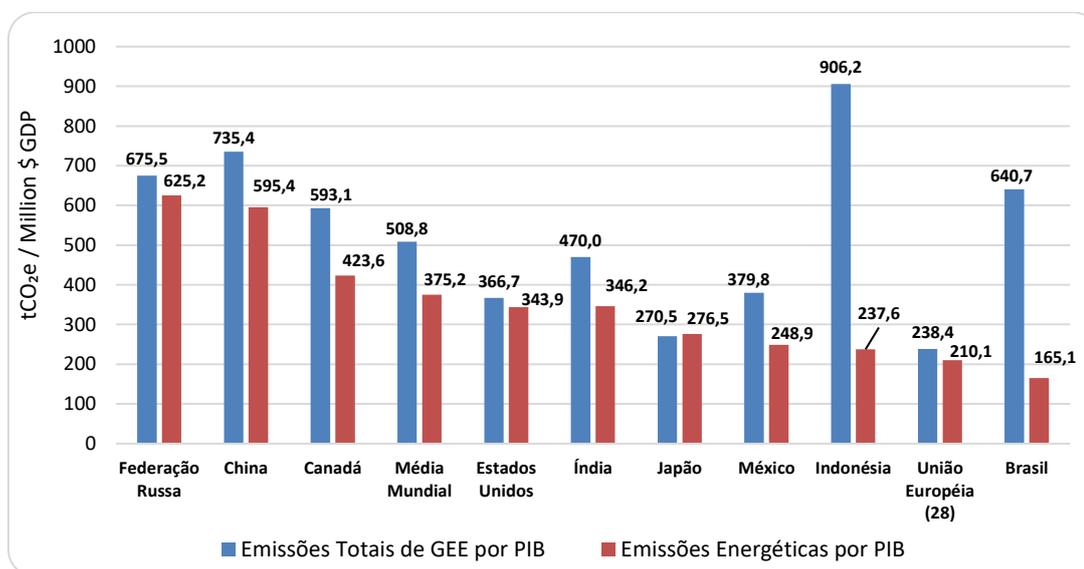
Do ponto de vista do nível de emissões de GEEs por PIB, trata-se de uma métrica comum para a intensidade de emissões. É útil, particularmente, quando são examinadas as possibilidades de descarbonização de uma economia nacional ou de um sistema energético.

A Figura 20 apresenta a intensidade de emissões totais de GEEs e as emissões energéticas de GEEs do PIB para os dez principais países emissores. As médias mundiais para as emissões totais pelo PIB e médias mundiais de emissões provenientes do consumo de

energias fósseis são, respectivamente, de 508,8 e de 375,2 toneladas de GEE (tCO₂e) por milhão de US\$ de PIB. Conforme se observa, as intensidades variam entre os países.

Observa-se, ainda, que Indonésia, Rússia, China, Brasil e Canadá são os países que estão acima da média mundial em termos de emissões totais de GEE por PIB. Entretanto, quando se trata das emissões provenientes do consumo de combustíveis fósseis, os dados mostram que Rússia, China e Canadá estão acima da média mundial, enquanto os 34 demais países estão abaixo da média mundial.

Figura 20. Intensidade de emissões totais / PIB e de emissões provenientes do consumo de combustíveis fósseis para os 10 maiores emissores (2012)



Fonte: Elaboração própria a partir da base de dados da CAIT Climate Data Explorer. 2015. Washington, DC: World Resources Institute. Disponível em: <http://cait.wri.org>

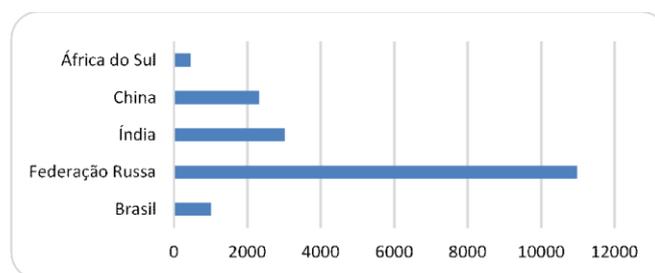
O que explica essas diferenças tem a ver com fatores gerais – no caso, a quantidade de emissões do país e o tamanho da economia medida pelo seu PIB –, mas, o mais relevante depende de fatores específicos, como o *mix* de fontes energéticas na matriz primária do país e a intensidade do uso de fontes fósseis para a geração de eletricidade e de calor, para a manufatura (indústria) e para o transporte.

Isso explica, logicamente, porque muitos países direcionam suas políticas, seus planos e iniciativas associadas, para a redução de emissões – focalizando aquelas relacionadas à oferta interna e ao consumo de energia –, enquanto outros devem esforçar-se para reduzir as emissões associadas a outros aspectos de sua economia. Nos casos da Indonésia e do Brasil, por exemplo, cujas intensidades de emissões têm estado fortemente associadas ao

desmatamento e às mudanças no uso da terra, esses devem ser, evidentemente, focos privilegiados, embora não necessariamente exclusivos, de suas políticas.

Conforme pode-se observar na Figura 21, abaixo, as emissões totais de gases de efeito estufa dos países emergentes tornaram-se relevantes a ponto de ser muito difícil nas negociações internacionais manter os chamados BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) com metas puramente voluntárias num novo regime pós-Kyoto.

Figura 21. Emissões totais de GEEs (MtCO₂e) excluindo AFOLU (2012)



FONTE: Elaboração própria a partir da base de dados da CAIT Climate Data Explorer. 2016. Washington, DC: World Resources Institute. Disponível em: <http://cait.wri.org/historical>

Esses países, que passaram por um período de crescimento acelerado – anterior à crise de 2008 –, viveram uma mudança radical no perfil de suas emissões de GEE.

Enfim, ao se considerar as mudanças trazidas pelo avanço da industrialização sobre a composição recente das contribuições dos países em desenvolvimento (ou emergentes) para as emissões correntes de GEE, concorda-se aqui que os arranjos entre os países em termos de atribuição de responsabilidades sobre as emissões acumuladas vão se tornando progressivamente defasados. Portanto, as métricas apontadas permitem reforçar a ideia de que o regime climático de Kyoto se tornou ineficaz, além de não poder ser considerado robusto.

Ainda que se considere a importância dos estoques históricos para uma distribuição justa de responsabilidades entre os países, o vertiginoso aumento dos fluxos recentes desses gases a partir do avanço da industrialização no mundo emergente recoloca a questão da obrigatoriedade para os ajustes necessários nos países em desenvolvimento. Encontra-se aí, portanto, uma forte evidência para as mudanças de regime climático para as negociações, conforme já observado anteriormente.

Entretanto, outras considerações são pertinentes quando se consideram outras métricas. Na Figura 22 observamos as emissões totais de GEE *per capita*.

Esse indicador *per capita* permite aquilatar de outra forma as contribuições por país. Observe-se que, com essa métrica, a ordem dos dez maiores emissores se altera consideravelmente. Entre os dez principais emissores absolutos, apenas dois têm emissões *per capita* abaixo da média mundial, o México e a Índia. Canadá, Estados Unidos e a Federação Russa emitem mais que o dobro da média global, que é de 6,76 tCO₂e *per capita*. Além disso, as emissões *per capita* da Índia, representam apenas um terço da média global.

Figura 22. Emissões totais per capita de GEE, incluindo AFOLU (tCO₂e per capita), em 2012.



Fonte: Elaboração própria a partir da base de dados da CAIT – Climate Data Explorer. 2016. Washington, DC: World Resources Institute. Disponível em: <http://cait.wri.org/historical>
 NOTA: “Mundo” corresponde às emissões médias mundiais.

Essas métricas – emissões correntes (absolutas totais e *per capita*) – são relevantes tanto para a compreensão dos perfis das emissões dos países/regiões (cruciais nas negociações internacionais), quanto para deslindar elementos relevantes para identificar regiões prioritárias para a implementação de políticas que visem a redução das emissões. Enfim, são métricas que apontam para países/regiões que poderiam ou deveriam ser pioneiros na descarbonização de suas economias.

Além disso, deve ficar claro que um argumento que continua pertinente é o de que as emissões históricas – ou seja, as acumuladas que respondem pela maior parte da concentração desses gases na atmosfera – são resultado dos processos de desenvolvimento industrial original, concentrados, por sua vez, nos países do Anexo I no regime de Kyoto. Essas contribuições históricas continuam a explicar as concentrações atmosféricas de GEE e, por esta razão, o PRCD ainda faz sentido. As mudanças nas emissões correntes, ou seja, nos fluxos de CO₂e que vão sendo acumulados a partir do período mais recente, embora importantes e merecedoras da mais alta atenção, não mudam essa realidade a ponto de revogar a responsabilidade daquela pequena parcela da humanidade que tanto se beneficiou até então.

Todavia, essa realidade que salta aos olhos do observador não esgota as possibilidades analíticas que se abrem ao se examinar os indicadores apresentados na Tabela 2,

do início da segunda seção deste capítulo. Observem-se, por exemplo, os dados relativos, ainda, às emissões correntes, à população e ao PIB.

Quanto às emissões correntes, embora as contribuições dos BRICS tenham sido expressivas, se recolocarmos a Federação Russa no grupo dos poluidores mais antigos, beneficiários históricos da queima dos combustíveis fósseis, temos que as emissões correntes dos países do Anexo I (44,82%) ainda superam – de forma significativa – a dos países, digamos, BASIC (36,19%). Essa queima tem favorecido uma parcela relativamente pequena da população mundial (os números correntes indicam pouco mais de 18%), contra os 40,5% da população mundial correspondente aos BASIC (novamente, sem levar em conta os problemas distributivos internos aos países). O PIB de 2012, como se pode notar, ainda ficou concentrado fortemente nos países do Anexo 1, que detiveram 63,25% do montante global, enquanto os BASIC detiveram apenas 17,66% do total.

A maior importância relativa das emissões correntes para os países do BRICS e do BASIC precisa ser avaliada levando em conta as tendências mais recentes da divisão internacional do trabalho, com o estabelecimento de plantas industriais nesses países, que recebem investimentos de multinacionais provenientes dos países centrais, com o desenvolvimento – de forma muito desigual entre esses países – de etapas de manufatura dentro das chamadas cadeias produtivas globais. Como se sabe, as estratégias locais dessas empresas envolvem a busca por fatores como a mão de obra qualificada ou, por vezes, simplesmente mais barata, a disponibilidade de recursos energéticos e fontes de matéria-prima, além do acesso a mercados locais. Também são atraídas por aspectos regulatórios e de *policy*, como incentivos fiscais, baixa regulamentação ambiental e do trabalho, oferecimento de infraestrutura e outros benefícios pelos governos locais, dentre outros (FEENSTRA, 1998).

Algo análogo poderia ser dito com relação aos determinantes locais de empreendimentos intensivos em emissões de GEE. A este respeito, tem sido produzida uma literatura dedicada ao que se convencionou chamar “vazamento de carbono” – *carbon leakage*. De acordo com Eichner e Pethig (2011, p. 767):

“Qualquer política nacional para reduzir emissões arrisca a aumentar os custos domésticos da energia e então propicia a expansão das firmas em países que não se engajam em tais políticas. Por esta razão, os esforços dos primeiros países serão compensados em alguma medida pelo crescimento das emissões nos países lenientes”.

Isso implica a necessidade de políticas domésticas em todos os países para a redução das emissões. Num contexto em que apenas alguns países adotem políticas para esse fim, aqueles que não o fizerem poderão se tornar “paraísos” para investimentos em setores intensivos nessas emissões. Em tal contexto, pelo menos parte das emissões produzidas nos territórios que recebem esses investimentos não estão associadas a bens que serão consumidos nesse próprio território, mas sim nos países importadores dessa produção.

Outra implicação deste problema está relacionada com o que Boucher et al (2016) identificam como papéis de “*stakeholders non parties*”, com atenção especial ao setor privado. Young (2011) coloca a questão dos arranjos que envolvem a governança privada e sistemas híbridos envolvendo atores públicos e privados como um dos temas críticos para a efetividade dos regimes ambientais internacionais.

4.4. Síntese e considerações finais ao capítulo

A discussão e a análise propostas por este capítulo oferecem elementos para a compreensão dos rumos das negociações climáticas internacionais que têm levado a uma reconfiguração da arquitetura do regime climático, com mudanças substantivas em termos de liderança, de coalizão de países e de atribuição de responsabilidades.

A arquitetura do Protocolo de Kyoto colocava os países de industrialização primitiva e aqueles que se industrializaram fortemente, no período anterior ao ano de 1990, no chamado Anexo I – com responsabilidades obrigatórias para o enfrentamento das mudanças climáticas, tanto do ponto de vista do aporte de soluções tecnológicas, de recursos e do pioneirismo nas políticas públicas, sobretudo as climáticas e as energéticas. O regime climático de Kyoto abraçou os princípios de boa governança ambiental e social, como o princípio do poluidor-pagador, o da precaução, o PRCD e o princípio das responsabilidades históricas. Na “ausência” norte-americana devida a não-ratificação do Protocolo nos períodos dos governos Bush, a liderança foi exercida pela União Europeia. Esta e outras ausências tendem a explicar, como foi visto, a ineficácia, a falta de robustez e a instabilidade do regime climático de Kyoto.

Na nova arquitetura, que emerge a partir da COP 15, de Copenhague, novas coalizões de interesses ganharam espaço e protagonismo. Sobretudo, representadas pela vontade de participação do governo de Barack Obama – e que parece se ofuscar sob o governo Trump – e pelo BASIC.

Observou-se, neste capítulo, que essa reconfiguração encontra justificativa em mudanças nos perfis de emissões de países e de grupos de países. Por outro lado, os novos interesses em coalizão parecem colocar em questão alguns dos princípios fundamentais da Convenção da ONU sobre Mudanças Climáticas.

Por fim, discute-se que essa reconfiguração não deve ser considerada ela própria livre de conflitos. A distinção entre fluxos e estoques continua sendo fundamental, uma vez que o limite de aquecimento de no máximo 2°C até o final do século XXI, que foi adotado como meta global – sobre a qual devem se dar os acordos internacionais para a limitação global das emissões –, implica que exista um máximo de concentração de emissões na atmosfera, um estoque máximo. Esse máximo de concentração implica, por sua vez, limites às emissões, ou seja, fluxos máximos. Sendo esses fluxos uma categoria global, deve haver uma partilha entre os países, ou seja: uma limitação dos fluxos de emissões de cada país a fim de compor os fluxos totais e, daí suas contribuições específicas para o estoque máximo.

O conflito deve ficar mais claro quando se considera a questão distributiva com relação ao clima: um acesso equitativo ao Orçamento Global de Carbono (*Global Carbon Budget*) – um *global common* – significaria limitar as emissões *per capita* a cerca de 1 a 3 toneladas por habitante ao ano no horizonte de 2050 para que o planeta aquecesse “apenas 2°C” até o final do século. Assim como PIB *per capita* é um valor médio, que nada tem a ver com distribuição, o orçamento global de carbono deve ser distribuído entre as nações. Este também é um aspecto fundamental para se compreender as dificuldades das negociações internacionais sobre mudanças climáticas que estão em curso e as que estão por vir.

Observa-se que despontam avaliações que consideram a natureza voluntária das NDCs, as quais podem ser apreciadas nos trabalhos de Bueno Rubial, 2016; Carraro, 2016; Afionis, 2017; Heal e Kunreuther, 2017; como elemento que confere um caráter *bottom up* ao novo regime. É possível, ainda, notar que a percepção de Bodansky (2016) de que não é perfeitamente possível avaliar o Acordo de Paris como legalmente vinculante, o que contribui para que se questione uma hierarquia *top down*. Ademais, é preciso advertir que um caráter *bottom up* não constitui uma característica que contribua para a efetividade do novo regime. Esta ainda é uma questão em aberto.

Para direções de futuras investigações, duas questões se colocam, a partir do estudo que aqui se apresentou. De um lado, a necessidade de investigar a adequação e a efetividade das NDCs para que as metas estabelecidas no Acordo de Paris sejam cumpridas. De outro, a necessidade de se incluir, dentro do arcabouço analítico dos regimes climáticos, a questão do

setor privado tanto no que diz respeito a se levar em conta o cômputo de suas emissões de GEE no âmbito do desenho desses regimes, quanto na inclusão de suas contribuições para efeito de uma discussão ampliada do Princípio das Responsabilidades.

PARTE II

O desmantelamento estratégico da governança climático-ambiental dos setores AFOLU e o reposicionamento do Brasil na governança climática internacional

A parte II da tese contempla, de um lado, a apresentação de um panorama sobre a institucionalização da governança climático-ambiental aplicável aos setores AFOLU e, de outro, uma análise, sob o quadro do Enfoque de Desmantelamento de Políticas, das estratégias colocadas em prática no período de 2019 a 2021 para o desmantelamento dessa governança. Em ambos os casos, são discutidas as relações ou implicações desses quadros domésticos com referência ao regime climático internacional a partir das conformações das Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs), com foco às metas que dizem respeito aos setores AFOLU.

Neste sentido, esta parte é apresentada na forma de dois capítulos.

Capítulo 5 – Institucionalização de uma governança climático-ambiental com implicações para Agricultura, Florestas e Usos da Terra (AFOLU) – 1981-2017

Capítulo 6 – O desmantelamento estratégico da governança climático-ambiental dos setores de AFOLU (2019-2021)

5. Institucionalização de uma governança climático-ambiental com implicações para Agricultura, Florestas e Usos da Terra (AFOLU) - 1981-2017

Este capítulo é dedicado à apresentação de uma interpretação sobre a institucionalização da governança ambiental no Brasil, a partir do início da década de 1980 e da governança climática a partir da década seguinte, tendo destacadas as suas implicações para os setores da Agricultura, Florestas e Usos da Terra (AFOLU), para o período de 1981 a 2017.

Como os setores AFOLU compõem a principal fonte das emissões de GEE do Brasil, uma seção do capítulo é orientada para sua apresentação, com o entendimento dessa forma agregada de compreensão dos setores e com um aporte de evidências para compreender sua contribuição para o perfil de emissões do país.

Quanto ao caráter interpretativo desta revisão, procura-se evidenciar, a respeito da institucionalização dessa governança:

- a. Seu caráter sistêmico, compreendido em dois sentidos: o sentido político-administrativo, ou seja, na direção de uma perspectiva integrada, federativa, com responsabilidades concorrentes entre os diversos entes federados e as escalas administrativas; e no sentido temático, ou seja, contemplando de maneira progressivamente sistêmica e mais integrada uma gama crescente de temas de interesse para a preservação e uso sustentável dos recursos naturais e meio ambiente.
- b. Sua natureza progressivamente democrático-participativa, no sentido da institucionalização de instrumentos participativos na discussão e na deliberação dos temas atinentes a meio ambiente e clima, inclusive em diálogo com movimentos sociais e com organizações da sociedade civil.
- c. Seu alinhamento progressivo aos princípios e às pautas das negociações internacionais de interesse para a temática ambiental e, no sentido de maior interesse nessa tese, sua aproximação com a normatização da governança global do clima, em consonância com o regime climático internacional. E
- d. Sua dimensão “baseada na Ciência” ou apoiada em evidências científicas, ou seja, o fato de que os ordenamentos político-jurídico-administrativos se tornam informados por evidências e conhecimentos produzidos pela comunidade científica nacional e internacional nos assuntos ambientais, e pela tendência a incorporar quadros técnicos com qualificação especializada nos diversos organismos e agências ambientais e afins.

Nesse processo de institucionalização, observam-se também vários problemas, bastante estudados pela literatura especializada, como por exemplo: i) problemas orçamentários; ii) deficiências na composição dos quadros de pessoal nos organismos e agências ambientais e afins, tanto em termos quantitativos e qualitativos; iii) conflitos de atribuições técnicas e competências jurisdicionais entre órgãos distintos e escalas administrativas; iv) ineficiências e ineficácia na aplicação da lei; v) casos de corrupção e prevaricação; e vi) anistias a infrações.

Para os objetivos desta tese, a observação desse panorama sobre a evolução da institucionalização das governanças ambiental e climática se justifica para colocar em evidência que esse processo de institucionalização já revela algumas ambiguidades e conflitos que, de certa forma, permitem entrever as causas que explicam, pelo menos em parte, o desmantelamento que esse sistema de governança, com implicações sobre os setores AFOLU, vai sofrer de forma acelerada entre 2019 e 2021. Também são essas ambiguidades e conflitos que evidenciam que esse processo recente de desmantelamento não constitui senão uma aceleração de processos políticos conservadores e afinados com uma visão predatória sobre crescimento econômico, que são muito anteriores ao governo deste último período, embora francamente oportunizado por sua postura negacionista, anti-científica e anti-ambientalista.

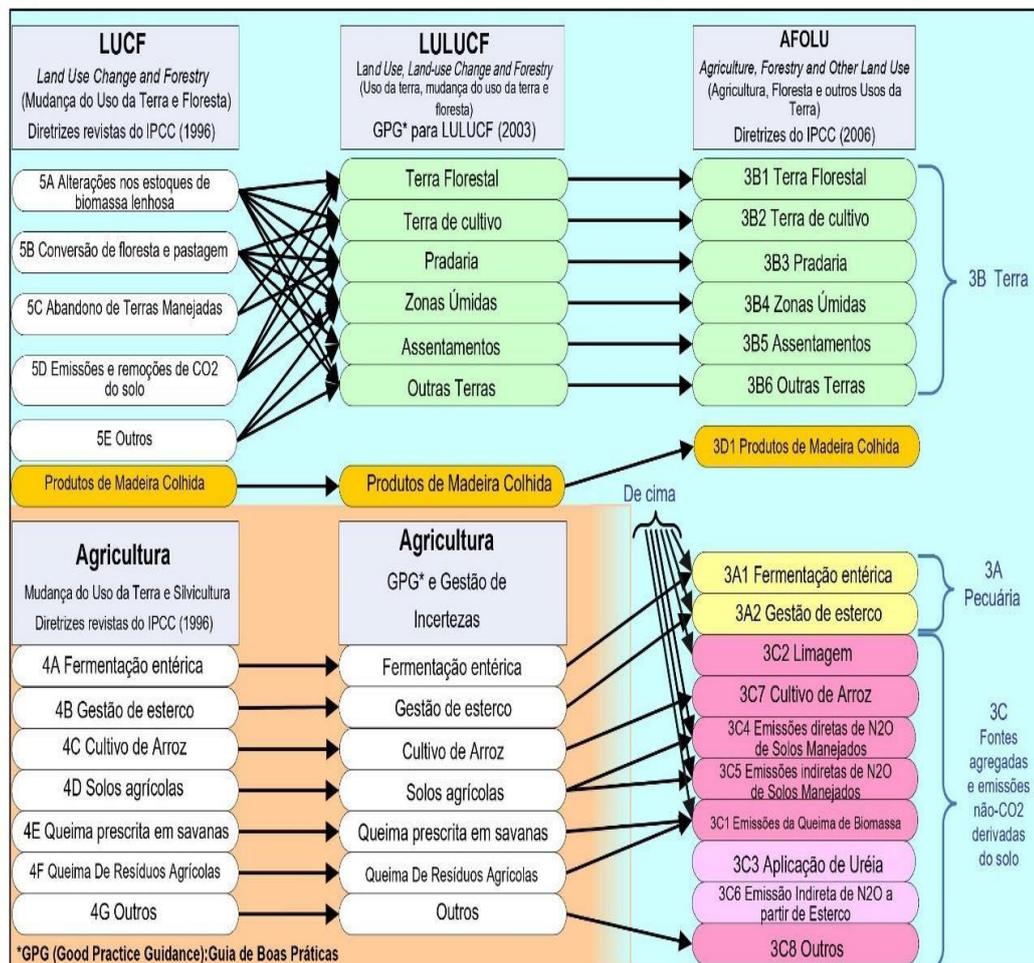
Além dessa perspectiva panorâmica sobre a institucionalização da governança climático-ambiental no Brasil, este capítulo traz o caso da institucionalização do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), cujos resultados são considerados de grande eficácia no controle do desmatamento, principal origem das emissões de GEE no país, e apresenta as metas assumidas pelo Brasil em suas Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDC), como contribuição brasileira para o Acordo de Paris, em 2015.

5.1. AFOLU: o que é e qual a sua relevância para o perfil de emissões do Brasil?

Enquanto no panorama global as principais emissões de gases de efeito estufa estão relacionadas à queima de combustíveis fósseis, é preciso observar que no caso do Brasil, a maior quantidade de emissões de gases de efeito estufa são provenientes dos chamados setores AFOLU – Agricultura, Florestas e Outros Usos da Terra.

A categoria AFOLU é produto de uma série de alterações nas metodologias empregadas pelo Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas (o IPCC) para fazer o levantamento, ou seja, o inventário, das emissões de gases de efeito estufa para todos os países, considerando as mais variadas atividades que estão na origem dessas emissões. A primeira vez que o termo foi usado, no âmbito dos trabalhos do IPCC foi em 2007, no corpo do Quarto Relatório de Avaliação do IPCC – o AR4. A categoria AFOLU vai sendo elaborada ao longo dos trabalhos do IPCC, tendo como ponto de partida os estudos sobre as contribuições das Mudanças de Uso da Terra e Floresta (LUCF) em 1996, conforme é possível notar pela Figura 23, abaixo.³⁴

Figura 23 .Evolução das diretrizes do IPCC sobre Agricultura e LUCF/LULUCF*



Fonte: UNFCCC (2020)

*LUCF: Mudança no uso da terra e florestas

* LULUCF: Mudança no uso da terra, Uso da terra e florestas

³⁴ https://unfccc.int/files/adaptation/application/pdf/3_tubiello_sbsta-ipcc_special_event_6june.pdf

Dada a necessidade de se estabelecer uma metodologia para computar as emissões provenientes dos setores associados à mudança do uso do solo (ou da terra), inicialmente, em 1996, o IPCC propôs a agregação dos setores associados à Mudança do Uso da Terra e Floresta (LUCF). Essa agregação permitia contabilizar as emissões provenientes de alterações nos estoques de biomassa lenhosa (pelas atividades florestais, silvicultura, desflorestamento e queimadas), pela conversão de florestas em pastagem, pelo abandono de terras manejadas, pelas emissões e remoções de CO₂ pelo solo, dentre outros processos. Em 2003, os trabalhos do IPCC no que tange a essa metodologia passa a incluir outras categorias, sob o acrônimo de LULUCF (expressão que, em português equivale a Uso da Terra, Mudança do Uso da Terra e Florestas), que inclui, conforme ilustra a figura 24, terra florestal, terra de cultivo, pradaria, zonas úmidas, assentamentos e outras terras. Finalmente, a metodologia avança para incluir as emissões provenientes da agropecuária, anteriormente contabilizadas separadamente. Isso se dá entre 2006 e 2007, quando essa metodologia já passa a ser empregada nas análises de emissões do AR4. É a essa metodologia que está associado o termo AFOLU, que contabiliza as emissões dos setores da “Agricultura (e pecuária), Florestas e Outros Usos da Terra”. Os setores e processos cujas emissões são contabilizadas sob esse acrônimo, conforme pode ser observado pela Figura 24, acima, incluem terra florestal, terra de cultivo, pradaria, zonas úmidas, assentamentos e outras terras, produtos de madeira colhida (uma vez que esta madeira contém um *quantum* de carbono aprisionado), além dos processos associados à agricultura e à pecuária, em especial: fermentação entérica e de esterco, limagem, cultivo de arroz, emissões de N₂O de solos manejados, emissões da queima de biomassa, aplicação de ureia, emissão indireta de N₂O proveniente de esterco, além de outros processos.

É relevante salientar que, de acordo com o AR4/IPCC (2007), a adoção da categoria AFOLU se dá por três razões principais: a) assegurar que todas as opções de mitigação baseadas na terra possam ser consideradas em conjunto; b) minimizar o risco de dupla contagem ou tratamento inconsistente dos dados sobre emissão (que pode ocorrer, por exemplo, por suposições diferentes a respeito da terra disponível nas diferentes atividades que afetam o uso da terra); e c) permitir a consideração de *feedbacks* sistêmicos entre as opções de mitigação relacionadas à superfície da terra. AFOLU, portanto, é um acrônimo que reflete uma evolução das metodologias empregadas pelo IPCC para contabilizar as emissões de GEE, com implicações sobre as negociações climáticas. É relevante notar que por ocasião do AR4, em 2007, a China ultrapassou os EUA em termos de emissões de GEE, passando a ser o primeiro maior emissor global desses gases. A forma de contabilizar as emissões havia sido, justamente

naquele ano, modificada. Os setores AFOLU constituem fontes importantes de emissões para o caso de países emergentes, como é o caso, especialmente, do Brasil, conforme é possível acompanhar na subseção a seguir.

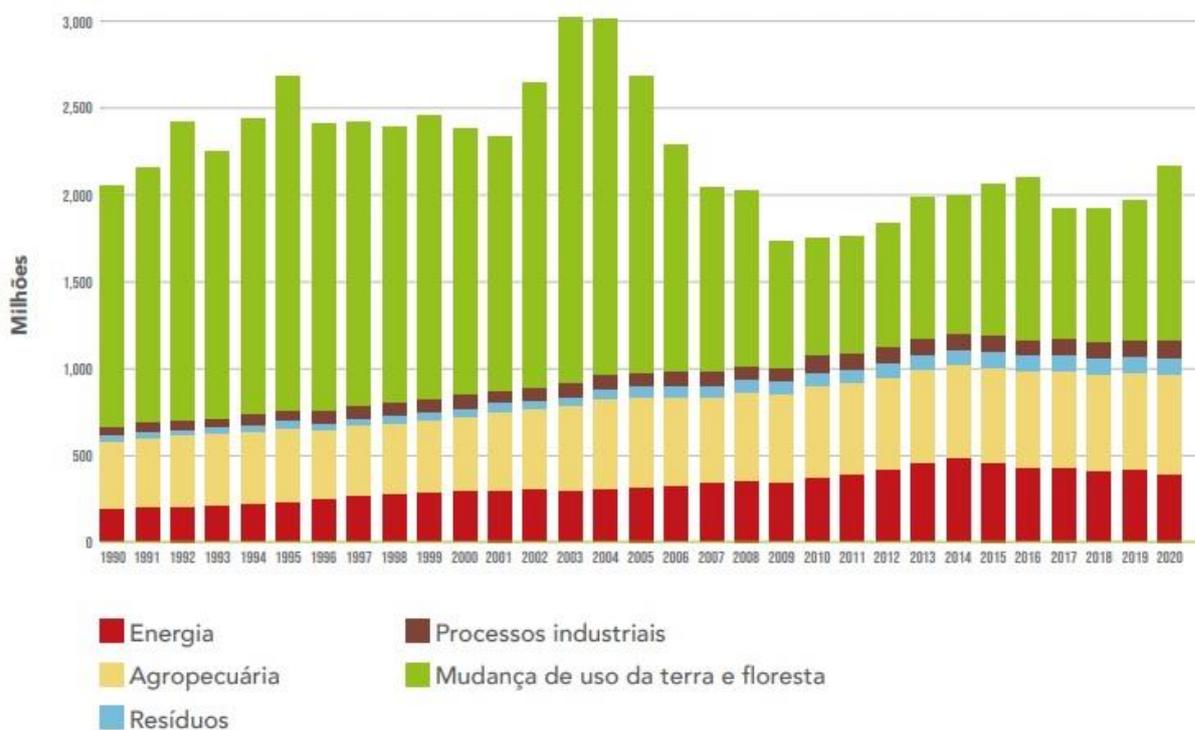
Emissões de Gases de Efeito Estufa no Brasil

Os gráficos a seguir foram retirados do Sistema de Estimativa de Emissões de Gases de Efeito Estufa (SEEG), uma iniciativa do Observatório do Clima

“que compreende a produção de estimativas anuais das emissões de gases de efeito estufa (GEE) no Brasil, documentos analíticos sobre a evolução das emissões e um portal na internet para disponibilização de forma simples e clara dos métodos e dados do sistema.” (SEEG, 2022).

A Figura 24 apresenta as emissões setorial totais de CO₂e no país desde 1990 até 2020 em gigatoneladas.

Figura 24. Emissões totais setoriais de CO₂e no Brasil (1990-2020) em Gt (gigatoneladas)

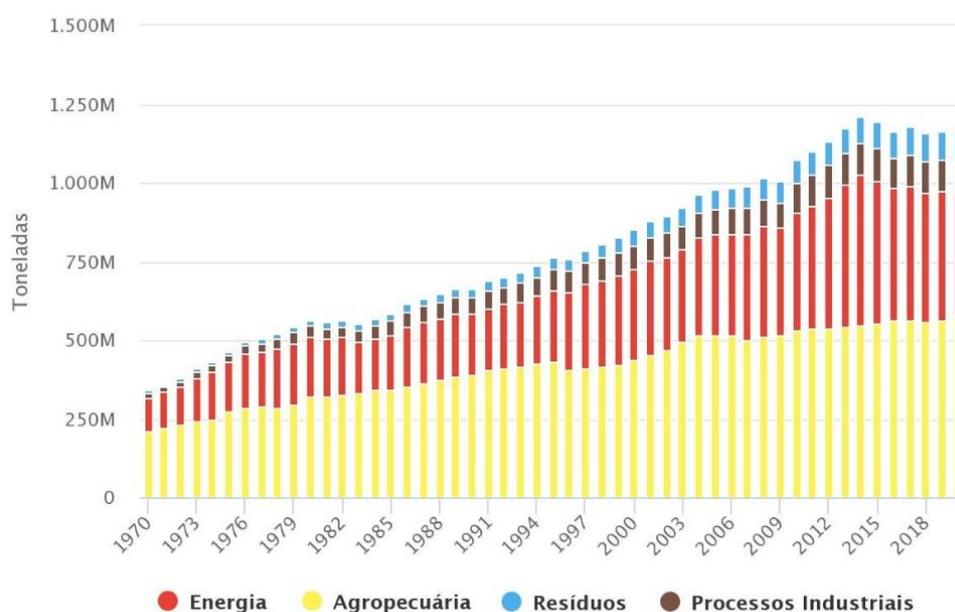


Fonte: SEEG (2022)

Nota-se, portanto, pela figura acima, que o setor de Mudança de uso da terra e floresta, representou a maior parte das emissões de CO₂e no período. De acordo com Potenza et al (2021), as emissões de 2020 o nível das emissões brutas de CO₂e em 2020 é o maior desde 2006, sendo que o principal fator que explica esta elevação é o aumento do desmatamento, principalmente nos biomas da Amazônia e do Cerrado.

Já a Figura 25 apresenta as emissões setorial totais de CO₂e no país desde 1970 até 2020 em toneladas, excluindo o setor Mudança de uso da terra e floresta (que começou ser mensurado a partir de 1990). Nota-se que mesmo excluindo o setor MUT, todos os outros setores tiveram aumento das emissões.

Figura 25. Emissões totais setoriais de CO₂e no Brasil (1970-2018) excluindo MUT em toneladas

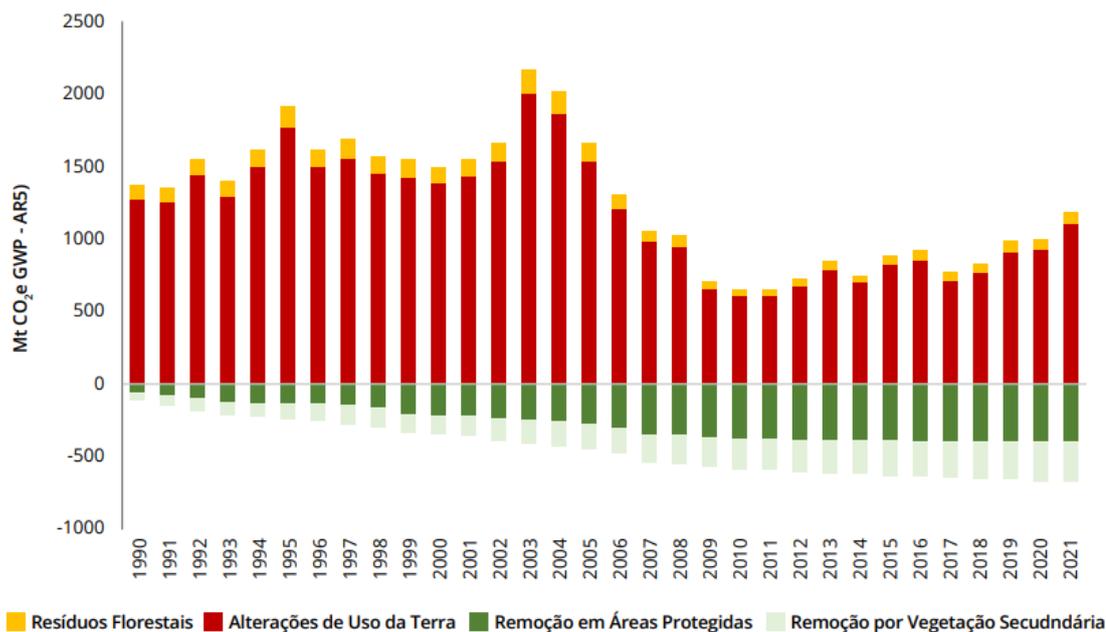


Fonte: SEEG (2022).

De acordo com Potenza et al (2023, p.31), o setor MUT foi responsável por “1,18 bilhão de toneladas de CO₂e em 2021”. Neste sentido, a Figura 26 apresenta as emissões e remoções de CO₂e por este setor entre os anos de 1990-2021. A maior parte das emissões brutas de CO₂e está em alterações de uso da terra, principalmente pelo desmatamento do bioma Amazônia. Já a menor parte de emissões de CO₂e concentra-se nas emissões por queima de resíduos florestais, representando 7,8% das emissões do setor. A maior parte das remoções de

CO₂e (58%) ocorrem em áreas de vegetação nativa, que estão inseridas em áreas de proteção ambiental, seja por unidades de conservação ou terras indígenas.

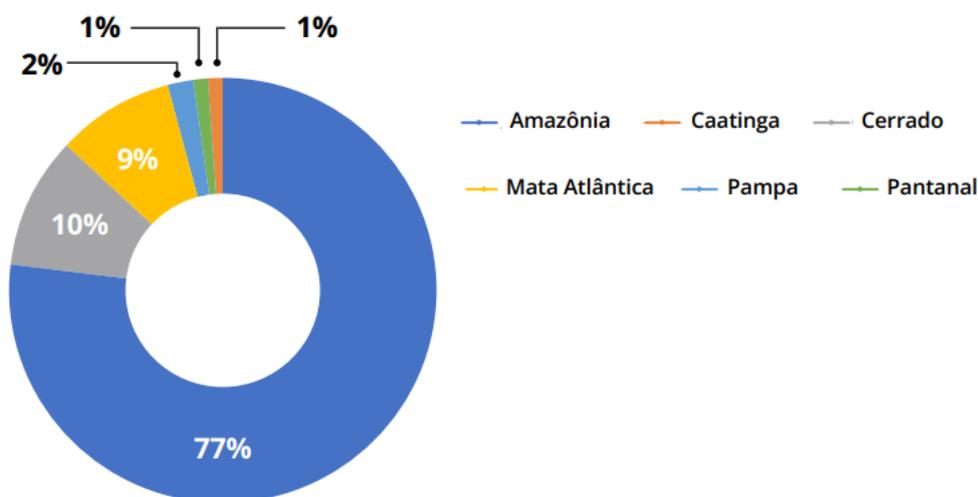
Figura 26. Emissões e remoções de CO₂e por mudança de uso da terra em Mt (1990-2021)



Fonte: POTENZA et al (2021, p. 31)

Já a figura 27 apresenta os valores percentuais das emissões de gases de efeito estufa de cada bioma brasileiro em 2021. Observa-se, de modo muito significativo, que 77% das emissões de GEE no país, naquele ano, foram oriundas da Amazônia, o que corrobora a percepção de que são necessários planos com metas muito ambiciosas, monitoramento eficaz e medidas de *enforcement*, incluindo fiscalização e punições rigorosas especialmente para esse bioma, mas também para os demais, que também apresentam taxas preocupantes de desmatamento, em especial o bioma Cerrado.

Figura 27. Emissões de gases de efeito estufa segundo o bioma no Brasil em 2021 (valores percentuais)



Fonte: POTENZA et al (2023, p. 33).

5.2. Institucionalização da governança climático-ambiental no Brasil: destaque para marcos institucionais atinentes aos setores AFOLU

O objetivo desta seção é apresentar um panorama sobre a evolução da institucionalização das governanças ambiental e climática, identificando:

- A constituição de um sistema de articulação, em nível nacional, para o tratamento dos temas de defesa do meio ambiente: o SISNAMA (subseção 5.2.1)
- A constituição de marcos jurídicos-institucionais relevantes para a governança climática durante o período de 1990 a 2017 (também na subseção 5.2.1)
- A constituição e principais estruturas institucionais do PPCDAm, estabelecido em 2004 (subseção 5.2.2).

5.2.1. O SISNAMA e marcos jurídico-institucionais da governança climática

O SISNAMA, Sistema Nacional do Meio Ambiente, foi um marco na institucionalização das governanças climáticas e ambiental do país, pois “articulou a proteção do meio ambiente sob a ideia de um único sistema nacional”. Antes do SISNAMA não havia

uma coordenação em nível nacional, sendo que os municípios e estados tinham a autonomia em lavrar suas leis e regulamentações ambientais próprias (INSTITUTO BRIDJE, 2021).

É um sistema em constante evolução, que busca aprimorar continuamente suas estratégias e instrumentos de gestão ambiental. Nesse sentido, a participação da sociedade civil e de outros setores da sociedade foi fundamental para fortalecer e qualificar a gestão ambiental no Brasil, garantindo um desenvolvimento sustentável e a proteção do meio ambiente

Foi criado pela Lei nº 6.938/1981, que estabeleceu a Política Nacional do Meio Ambiente no Brasil. O objetivo do SISNAMA é promover a “preservação, melhoria e recuperação da qualidade ambiental propícia à vida, visando assegurar, no País, condições ao desenvolvimento socioeconômico, aos interesses da segurança nacional e à proteção da dignidade da vida humana” (BRASIL, 1981). Vale ressaltar que o inciso IV do artigo 4º (Dos Objetivos Da Política Nacional Do Meio Ambiente) diz que: “A Política Nacional do Meio Ambiente visará: ao desenvolvimento de pesquisas e de tecnologias nacionais orientadas para o uso racional de recursos ambientais”, denotando que a Política de Meio Ambiente Brasileira, seria *Science-based*.

Fazem parte do SISNAMA³⁵, entidades e órgãos da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, bem como as fundações instituídas pelo Poder Público, responsáveis pela proteção e melhoria da qualidade ambiental que são eles (BRASIL, 1981):

I - órgão superior: o Conselho de Governo, com a função de assessorar o Presidente da República na formulação da política nacional e nas diretrizes governamentais para o meio ambiente e os recursos ambientais;

II - órgão consultivo e deliberativo: o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA), com a finalidade de assessorar, estudar e propor ao Conselho de Governo, diretrizes de políticas governamentais para o meio ambiente e os recursos naturais e deliberar, no âmbito de sua competência, sobre normas e padrões compatíveis com o meio ambiente ecologicamente equilibrado e essencial à sadia qualidade de vida;

III - órgão central: a Secretaria do Meio Ambiente da Presidência da República, com a finalidade de planejar, coordenar, supervisionar e controlar, como órgão federal, a política nacional e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente;

³⁵ Não foi possível a criação de um organograma do SISNAMA nos limites desta tese, visto que as fontes pesquisadas não estavam em consenso sobre a sua forma.

IV - órgãos executores: o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade - Instituto Chico Mendes, com a finalidade de executar e fazer executar a política e as diretrizes governamentais fixadas para o meio ambiente, de acordo com as respectivas competências;

V - Órgãos Seccionais: os órgãos ou entidades estaduais responsáveis pela execução de programas, projetos e pelo controle e fiscalização de atividades capazes de provocar a degradação ambiental;

VI - Órgãos Locais: os órgãos ou entidades municipais, responsáveis pelo controle e fiscalização dessas atividades, nas suas respectivas jurisdições.

Conforme Castro (2018) salienta, a Política Nacional do Meio Ambiente que contemplava o SISNAMA foi recepcionada integralmente pela Constituição Federal de 1988 (CASTRO, 2018, p.40)

Além dos órgãos e entidades mencionados, o SISNAMA também é composto por outras instituições e instâncias, como os Conselhos Estaduais e Municipais do meio ambiente, que têm como função auxiliar na gestão ambiental em suas respectivas áreas de atuação, e o Ministério do Meio Ambiente, que tem como missão formular e coordenar a política nacional do meio ambiente.

O Quadro 5 apresenta os marcos relevantes da governança climática do Brasil aplicáveis aos setores AFOLU entre os anos de 1990 e 2017. Cabe destacar que a inserção do debate ambiental na esfera política enquanto unidade, envolvendo os poderes federais, estaduais e municipais, teve início com a Constituição de 1988.

Assim, o Quadro 5 evidencia uma estrutura construída ao longo de vários governos no país, com características consideradas eficientes e sinérgicas, em especial, entre os anos de 2004 e 2010, no sentido de levar a resultados de redução de emissões particularmente nos setores AFOLU, embora com lacunas, problemas e ambiguidades.

Quadro 5. Vinte e sete anos de governança climática no Brasil (1990 – 2017): marcos institucionais relevantes

Ano / Período	Ação de institucionalização	Observações
1990-1992	<p>No Itamaraty, no âmbito da Secretaria-Geral de Política Exterior, foi criado o DEMA - Departamento do Meio Ambiente, contando com a ‘Divisão do Mar, da Antártida e do Espaço’ e a ‘Divisão do Meio Ambiente’.</p> <p>Criação da Comissão Interministerial para a Preparação da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CIMA)</p>	<p>Departamento – DEMA - criado no âmbito do Itamaraty, Ministério das Relações Exteriores, pelo art. 15, Decreto no 99.578, de 10.10.1990, no contexto das atividades preparatórias para a realização, no Rio de Janeiro, da Conferência Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – a Rio 92, o Brasil chama para si o protagonismo, com a liderança na preparação do evento, durante o qual se estabeleceu, entre outras determinações, a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima.</p> <p>Já a Comissão Interministerial para a Preparação da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CIMA) foi criada pelo Decreto nº 99.221, de 25 de abril de 1990, com atribuições de assessoramento à Presidência da República nas decisões relativas ao tratamento internacional de questões ambientais, inclusive no que se refere a alterações climáticas, proteção da camada de ozônio e conservação da diversidade biológica do planeta, em particular no âmbito dos trabalhos preparatórios para a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento</p>
2000	Criação da Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima, por decreto presidencial de 7 de julho de 1999	Embora esse decreto definisse como finalidade da Comissão articular as ações de governo decorrentes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e dos seus instrumentos subsidiários de que o Brasil seja parte, na prática ela funcionou apenas como instância de deliberação técnica sobre critérios de elegibilidade e aprovação de projetos no âmbito do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL), previsto no Protocolo de Kyoto da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima. A comissão, apesar de presidida por um Ministro de Estado, teve seus trabalhos conduzidos essencialmente por servidores de perfil técnico, e jamais funcionou efetivamente como instância de discussão e de formulação de políticas públicas nessa área.
2000	Instituído, por meio de decreto, o Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas (FBMC), com o objetivo de conscientizar e mobilizar a sociedade para a discussão e tomada de posição sobre os problemas decorrentes da mudança do clima por gases de efeito estufa.	Embora tivesse sido criado à parte de qualquer instância administrativa do governo federal, o Fórum elevou o tema ao nível do Presidente da República, definindo-o como seu presidente e responsável pela sua convocação. Seu idealizador e primeiro Secretário Executivo, o ex-Deputado Federal Fábio Feldmann, teve espírito visionário ao enxergar, já naquela época, em que o assunto era incipiente na sociedade brasileira, a necessidade de internalizar o tema entre diversos setores governamentais e não-governamentais.
2003	Como instância formal da administração pública, a primeira unidade criada com competências explícitas sobre mudança do clima foi a Coordenação-Geral de Mudanças Globais do Clima, Meteorologia, Climatologia e Hidrologia,	Essa Coordenação tampouco teve protagonismo político, tendo um papel predominantemente associado à função de secretaria-executiva da Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima e de preparação de subsídios técnicos para a formação das posições internacionais do Brasil nas negociações da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC, de sua

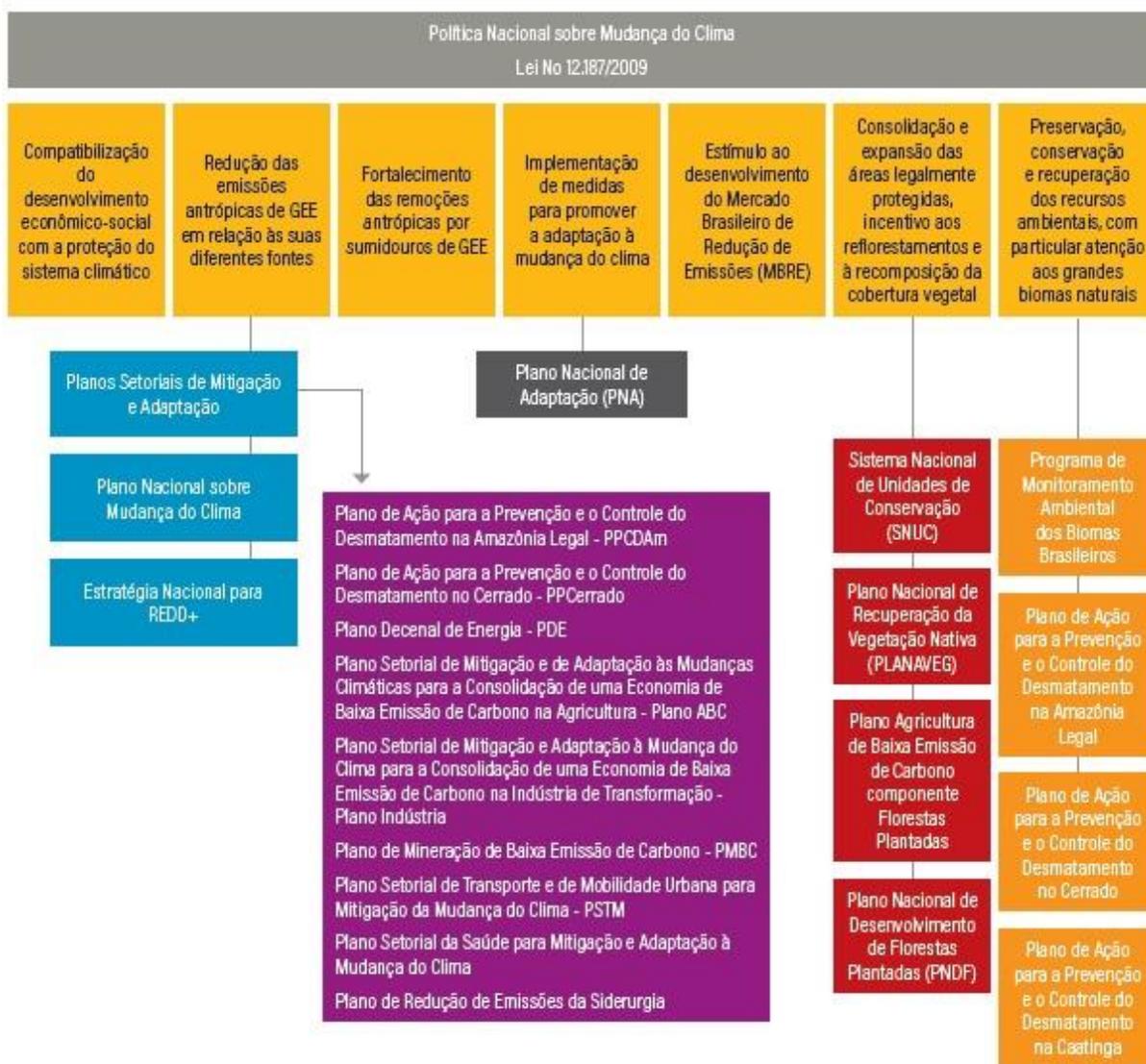
	em 2003, no âmbito do Ministério da Ciência e Tecnologia, transformada posteriormente, em 2004, em Coordenação-Geral de Mudanças Globais de Clima	sigla em inglês). O tema, contudo, adquiria uma crescente importância internacional que não se traduzia, ainda, nas instâncias políticas decisórias da administração pública.
2007	Criação, no âmbito do Ministério do Meio Ambiente (MMA), a Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental (SMCQ), com um Departamento de Mudanças Climáticas a ela subordinado	A partir daí o tema mudança do clima adquire importância política e técnica na estrutura do governo, o que abriu caminho para uma série de iniciativas que viriam a se concretizar nos anos seguintes
2007	Criação do Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM), por meio do Decreto nº 6.263, de 21 de novembro de 2007	Responsável pela proposta do Plano Nacional de Mudança do Clima. Concebido sob a coordenação da Casa Civil, conta com a participação de 16 ministérios. É um colegiado com competências relacionadas à elaboração, implementação, monitoramento, avaliação, revisão periódica, indicação de fontes de financiamento e disseminação do Plano Nacional sobre Mudança do Clima.
2008	Plano Nacional de Mudança do Clima	Objetivo central consistiu em incentivar o desenvolvimento e o aprimoramento de ações de mitigação no Brasil, colaborando com o esforço mundial de redução das emissões de gases de efeito estufa, bem como criar condições internas para as ações de adaptação do País aos impactos da mudança do clima.
2009	Criação do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima – FNMC (Lei nº 12.114, de 9 de dezembro de 2009)	Definiu regras sobre sua natureza, vinculação, finalidade, fonte e aplicação de recursos. O Fundo é vinculado ao Ministério do Meio Ambiente, com a finalidade de assegurar recursos para apoio a projetos ou estudos e financiamento de empreendimentos que visem à mitigação da mudança do clima e à adaptação à mudança do clima e aos seus efeitos. Na sua criação, estava prevista a destinação de até 6% dos recursos da participação especial na exploração de petróleo. Contudo, a Lei nº 12.734, de 30 de novembro de 2012, revogou essa disposição e direcionou recursos dessa participação especial ao Fundo Social, com programas e projetos nas áreas de combate à pobreza e de desenvolvimento, entre elas a de mitigação e adaptação às mudanças climáticas, de modo que, com essa nova Lei, continue contemplado o problema do clima, o FNMC não goza da prioridade que tinha no âmbito da Lei anterior.
2009	Instituição da Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009)	A Lei da PNMC incorporava em seu art. 12 as metas de redução de emissões de GEE anunciadas na COP-15. Estabeleceu definições; princípios; objetivos; diretrizes; instrumentos; órgãos colegiados para elaboração de normas e estudos envolvendo governo, sociedade civil, setores produtivos, academia e outros parceiros (instrumentos institucionais); bases para os planos setoriais de mitigação e adaptação às mudanças climáticas e alguns meios para a propiciar a transição para um modelo econômico menos intensivo em carbono. A política sobre mudança do clima passava a integrar oficialmente o rol de políticas públicas, com orçamento, instrumentos de gestão e monitoramento.

		Os instrumentos institucionais previstos na Lei da PNMC são anteriores mesmo à sua institucionalização; são responsáveis pela promoção do engajamento político de atores governamentais (AG) e não governamentais (ANG) relevantes para a governança do clima no Brasil, no sentido de participar da definição de regras, planos e estudos sobre mudança do clima. São eles: i) Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM); ii) Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima (CIMGC); iii) Fórum Brasileiro de Mudança do Clima (FBMC); iv) Rede Brasileira de Pesquisas sobre Mudanças Climáticas Globais (Rede Clima); e v) Comissão de Coordenação das Atividades de Meteorologia, Climatologia e Hidrologia (CMCH).
2010	Ministério das Relações Exteriores, que desde sempre tem cumprido o papel de coordenar a formação das posições brasileiras nas negociações em torno do regime internacional sobre mudança do clima, deu um novo status à questão ambiental, ao criar a Secretaria de Meio Ambiente, Energia e Ciência e Tecnologia	Essa Secretaria do MRE incluía, subordinada ao Departamento de Meio Ambiente e Temas Especiais, a Divisão de Clima, Ozônio e Segurança Química
2012	A SMCQ (MMA) passou a ter a ela subordinado o Departamento de Políticas de Combate ao Desmatamento (DPCD)	Essa nova vinculação do DPCD, anteriormente vinculado à Secretaria Executiva do MMA, significou o reconhecimento do papel que a redução do desmatamento possuía, em particular naquela época, para a redução das emissões brasileiras de GEE.
2017	Criação da Secretaria de Mudança do Clima e Florestas (SMCF) – no MMA, incluindo o Departamento de Florestas e de Combate ao Desmatamento (DFCD), novo nome do DPCD	A mudança no uso da terra (essencialmente por conta do desmatamento) constituía, então, a maior fonte de emissões de GEE no Brasil e o DPCD era o órgão do Ministério encarregado de coordenar a implementação da mais bem sucedida política brasileira de combate ao desmatamento, o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm). Entre outras atribuições, cabia ao DPCD coordenar as comissões executivas dos planos de ação para prevenção e controle do desmatamento e dos incêndios florestais nos biomas brasileiros, em particular do PPCDAm e do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento e das Queimadas no Cerrado (PPCerrado). No caso do PPCDAm, sua implementação levou à expressiva redução do desmatamento na Amazônia brasileira (queda de 83% entre 2004 e 2012), reconhecido mundialmente como umas das principais ações até hoje implementadas para proteger as florestas tropicais e combater os efeitos da mudança do clima. O sucesso do PPCDAm e das instâncias de governança que a ele se seguiram deveu-se a uma abordagem integrada de temas diferentes, capaz de fixar a pauta ambiental na agenda de ministérios, governos federal, estaduais e municipais e coordenar ações entre eles.

Fontes: Elaboração própria a partir de BRASIL – CMA/SENADO FEDERAL (2019) (3); HOCHSTETLER (2021); SILVA, SPÉCIE e VITALE (2010).

É interessante observar que esse longo processo de institucionalização que toma forma, conforme é possível acompanhar pelo quadro acima, a partir de 1990, permitiu a organização de uma estrutura de governança climática doméstica no país que pode ser visualizada na Figura 28 abaixo, que mostra a articulação da Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) com seus componentes.

Figura 28. A Política Nacional sobre Mudança do Clima no Brasil e seus componentes



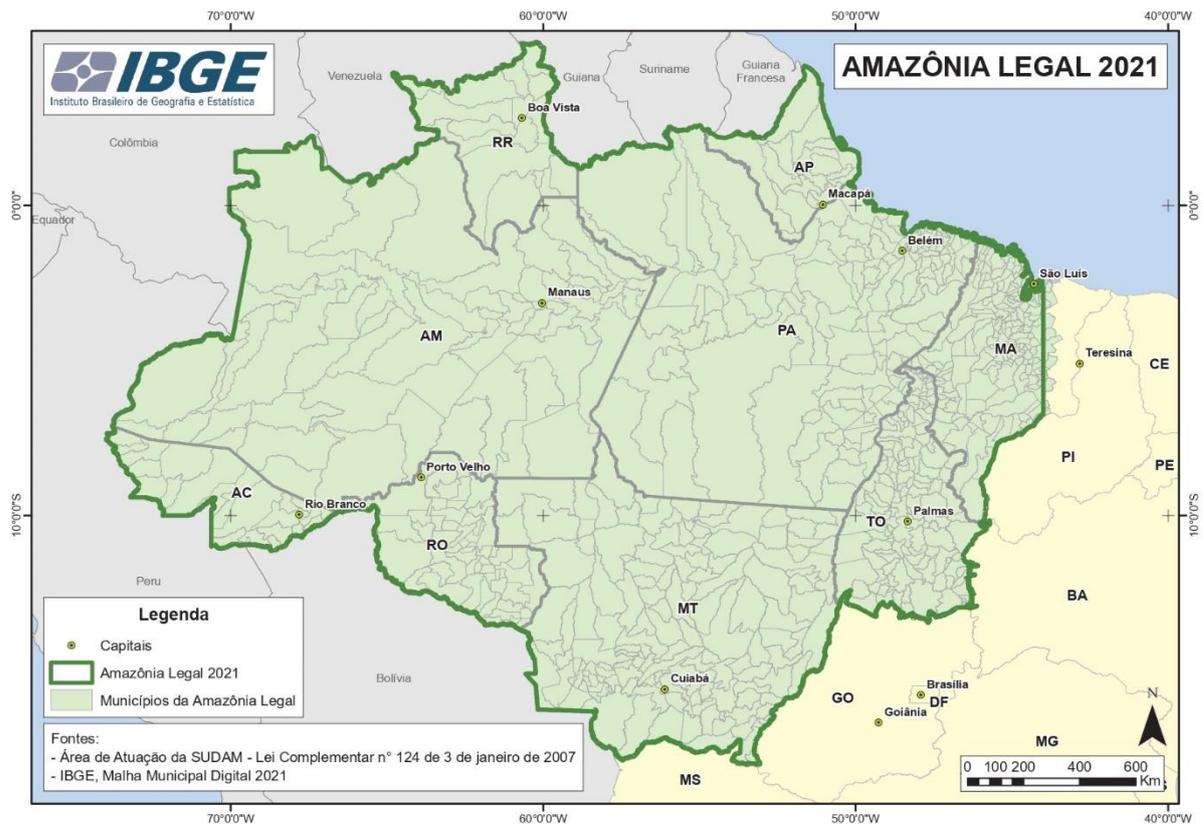
Fonte: Speranza et al (2017, p.8).

Dentro dessa estrutura de governança, gostaríamos de destacar, por sua natureza baseada em conhecimentos técnico-científicos, com monitoramento via satélite gerando evidências para o combate ao desmatamento, articulando a participação de atores governamentais e não-governamentais e com resultados considerados de grande eficácia, o PPCDAm, que é objeto da próxima subseção.

5.2.2. PPCDAm: instituição, eficácia e estrutura de governança do Plano

O Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm) foi lançado pelo governo brasileiro em 2004 com o objetivo de reduzir o desmatamento ilegal na região da Amazônia Legal. A Amazônia Legal abrange nove estados brasileiros: Acre, Amapá, Amazonas, Pará, Rondônia, Roraima, Mato Grosso, Tocantins e Maranhão (IBGE, 2021). Podemos visualizar estes estados na figura 29, abaixo.

Figura 29. Estados brasileiros que abrangem a Amazônia Legal



Fonte: IBGE (2021)

O PPCDAm é um plano de ação interministerial que envolve diversas áreas do governo federal, incluindo o Ministério do Meio Ambiente, o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento, o Ministério da Justiça, o Ministério da Defesa. O objetivo do PPCDAm é:

“promover a redução das taxas de desmatamento na Amazônia brasileira, por meio de um conjunto de ações integradas de ordenamento territorial e fundiário, monitoramento e controle, fomento a atividades produtivas sustentáveis e infraestrutura, envolvendo parcerias entre

órgãos federais, governos estaduais, prefeituras, entidades da sociedade civil e o setor privado” (CASA CIVIL, 2009, p.21)

Cabe salientar que a tática da operacionalização do PPCDAm tem uma correspondência com as características da governança que têm caracterizado a evolução da governança ambiental e climática no país: sua natureza informada pela Ciência, guiada por evidências, articulando a participação de atores governamentais e não-governamentais. Essa estrutura da governança do PPCDAm está representada na figura 30, abaixo.

Figura 30. Governança do PPCDAm (2012-2015)



Fonte: MMA (2019).

Essa estrutura é organizada por meio da articulação de três esferas: Transparência, Executiva e Consultiva.

A esfera executiva tem a ver com a operacionalização do PPCDAm, pautada por uma articulação multinível entre os Estados e as instâncias do governo federal. Há, neste sentido, no período de vigência do Plano, um diálogo sistemático entre a Comissão Executiva do Plano e suas correspondentes no nível dos Estados, ou seja, as Comissões Executivas dos Planos Estaduais de Prevenção e Controle do Desmatamento da Amazônia Legal. O papel de articulação cabe à Secretaria Executiva do Plano, estabelecida dentro da estrutura do Ministério do Meio Ambiente. Também na esfera executiva observa-se uma inovação organizacional do

PPCDAm, que corresponde aos Subgrupos organizados por Eixo Temático (SGTI de 1 a 3 na figura acima), que promovem um espaço permanente de acompanhamento e resolução de problemas para o alcance das metas de desmatamento.

Por sua vez, as esferas de transparência e consultiva tinham, ao longo do período de vigência do plano, como objetivo “fortalecer esse canal de comunicação com os atores sociais e com os Estados, que, na verdade, acabam sendo os atores-chave na implementação das ações, mesmo estas sendo parte da estratégia federal.” (MMA, 2009, p. 3).

Dentro dessa estrutura, de acordo com o Ministério do Meio Ambiente (2017), o PPCDAm foi coordenado pela Casa Civil até 2013, a partir de quando passou a ser coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente.

As ações do PPCDAm são articuladas em três eixos: (i) ordenamento fundiário e territorial, (ii) monitoramento e controle ambiental, (iii) fomento às atividades produtivas sustentáveis e (iv) instrumentos normativos e econômicos (MMA, 2017). Cada eixo foi contemplado, em princípio, por uma das fases do PPCDAm: (2004-2008; 2009-2011; 2012-2015; 2016-2020), embora cada fase pudesse atuar em mais de um eixo.

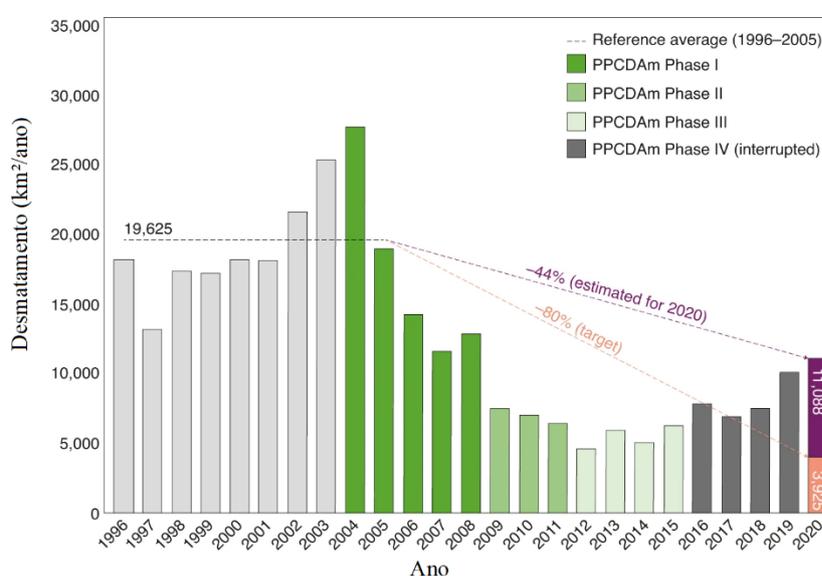
As fiscalizações do PPCDAm contam com o Sistema DETER (Detecção do Desmatamento em Tempo Real) e do PRODES (Programa de Cálculo do Desflorestamento da Amazônia), ambos do INPE, como também da fiscalização comandada pelo IBAMA. Também participam deste componente de controle e monitoramento, o DETEX (Sistema de Detecção da Exploração Seletiva de Madeira), DEGRAD (Sistema de Mapeamento da Degradação Florestal na Amazônia Brasileira) e TerraClass (MMA, 2009; MELO e ARTAXO, 2017).

Essa estrutura e operacionalização do Plano se mostraram muito eficazes no controle do desmatamento e é interessante, para os objetivos desta tese, pontuar que essa eficácia tem a ver tanto com a implementação bem-sucedida do PPCDAm quanto das circunstâncias ou do contexto sociopolítico dessa implementação.

O histograma representado na figura 31 evidencia as áreas desmatadas anualmente na Amazônia Legal entre 1996 e 2020 em Km² por ano. Nesta figura também é possível identificar as fases do PPCDAm, que correspondem ao agrupamento de alguns anos: a fase I vai de 2004 a 2008, a fase II de 2009 a 2011, a fase III de 2012 a 2015 e a fase IV corresponde à interrupção do Plano, a partir de 2016. A média do desmatamento do período de 1996 a 2005, tomado como referência para a atuação do Plano, foi de 19.625 Km² desmatados anualmente. É representada pela linha cinza tracejada. A linha tracejada rosa indicando -80% *target*, ou seja,

“meta de redução de 80%”, significa que o PPCDAm tinha como objetivo a redução do desmatamento da Amazônia Legal em 80% em relação àquela média de referência até o horizonte do ano de 2020. Esta meta está declarada no Decreto nº 9.578 de 22 de Novembro de 2018, que consolida “atos normativos editados pelo Poder Executivo sobre o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima e sobre a Política Nacional sobre a Mudança do Clima, estabelecida em 2009” (BRASIL, 2018).

Figura 31. Áreas desmatadas anualmente na Amazônia Legal entre 1996 e 2020 (em Km²/ano) *



*Taxas oficiais de desmatamento da Amazônia brasileira (PRODES). A meta de redução de 80% em relação à média de 1996-2005 é também apresentada. As cores das barras representam as fases do PPCDAm

Fonte: SILVA JUNIOR et al. (2021, p.144).

Já a linha tracejada em roxo, representa uma estimativa da redução do desmatamento da Amazônia Legal em 2020 que seria de apenas 44% ao invés dos 80% estabelecidos pela lei. Isso deve-se ao fato de que a taxa de desmatamento em 2020 foi 182% superior a meta estabelecida de 3.925km². De acordo com Silva Júnior et al (2021), a ampliação do desmatamento intensificou o aumento das queimadas, promovendo uma grande emissão de fumaça, que pode ser fator de agravamento de problemas respiratórios da população, principalmente das comunidades mais vulneráveis, como povos indígenas, comunidades

tradicionais e comunidades rurais. Silva Júnior et al (2021, p.144) deixam claro que “o Brasil falhou claramente em sua ousada intenção de reduzir as taxas de desmatamento.”

Pode-se observar através da figura 30, que em 2012 o país conseguiu reduzir em 84% (4.571km²) as suas taxas de desmatamento em relação ao ano de 2004 (ano de criação do PPCDAm e do pico da taxa de desmatamento da Amazônia Legal). Para Silva Júnior et al (2021), esta redução ocorreu em decorrência de várias iniciativas governamentais como o PPCDAM e também por causa de pressões internacionais, como a moratória da soja e da carne bovina.

De acordo com Solon e Moulin (2021), entre os anos de 1999 a 2001, a área conhecida como Arco do Desmatamento, que representa o sudeste do Maranhão, norte do Tocantins, sul do Pará, norte do Mato, sul do Amazonas, sudeste do Acre e Rondônia, teve um aumento de 57,31% da área desmatada, sendo que de 2001 a 2005 houve um aumento de 200% da soja plantada na Amazônia Legal.

Para Gibbs et al (2015), a moratória da soja no Brasil, instaurada em 2006, foi o primeiro acordo voluntário de desmatamento zero implementado nos países localizados nos trópicos, que incentivou atitudes de governanças para outras cadeias de suprimentos de *commodities*, como por exemplo a do óleo de palma e a da carne bovina. Este acordo ocorreu após a pressão de organizações não governamentais internacionais (*Greenpeace*, *Earth Innovation Institute*) e varejistas, ao constatar o aumento do desmatamento da Amazônia Legal oriundo do cultivo da soja, principalmente para ração animal.

Gibbs et al (2015) afirmam que o aumento e a fiscalização nacional do Cadastro Ambiental Rural de propriedades privadas, exigido pelo Código Florestal Brasileiro (implementado em 2012), auxiliou no fortalecimento da governança ambiental do país. Além disso, a fiscalização é realizada pelo IBAMA, através de visitas de campo, com o intuito de aplicar multas quando necessário e embargar atividades econômicas que forem realizadas em áreas desmatadas e usando dados de satélites. Os autores elencam cinco fatores para o sucesso da moratória da soja:

“ (i) um número limitado de compradores de soja que exercem controle considerável sobre a compra e o financiamento da soja; (ii) requisitos simples de conformidade; (iii) sistemas simplificados e transparentes de monitoramento e fiscalização; (iv) esforços simultâneos do governo

brasileiro para reduzir o desmatamento; e (v) participação ativa de ONGs e agências governamentais” (GIBBS et al, 2015, p.378).

Já para o caso do gado, Solon e Moulin (2021), afirmam que a inserção do gado na Amazônia Legal foi intensificada nos anos 90, como forma de substituir a pecuária nas regiões sul e sudeste do país por outras atividades agrícolas "mais rentáveis", que eram incentivadas pelo governo federal. Os autores dizem que:

“não houve resposta significativa do mercado nacional nem do internacional pelo controle do desmatamento associado à produção da carne na região, apesar de semelhante pressão exercida por organizações não-governamentais” (SOLON e MOULIN, 2021, p.16).

Sendo assim, não houve "pactos setoriais", mas sim, medidas e ações estatais de fiscalizações entre os anos de 2009 e 2019 que podem adotar o nome de “moratórias da carne”:

“as operações Boi Pirata, Disparada e Carne Fria coordenadas pelo Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) – que preparam o cenário para os Termos de Ajustamento de Conduta (TACs) celebrados entre o Ministério Público Federal (MPF) e frigoríficos em operação na Amazônia Legal” (SOLON e MOULIN, 2021, p.16).

Já na terceira fase do PPCDAm, as áreas de desmatamento da Amazônia Legal começam a se elevar, embora este aumento fosse muito menor do que os níveis antes da implementação do Plano.

De acordo com Terra de Direitos (2022, p.4):

“gradativas mudanças no cenário institucional de estruturação dos sistemas de governança de combate aos desmatamentos na Amazônia, contribuíram para o regresso de altos índices de desflorestamento.

Embora entre 2013 e 2018 as taxas tenham oscilado, registrou-se tendência de aumento gradativo e preocupante dos desmatamentos na região”.

Em 2013, seis dos nove estados que integram a Amazônia Legal registraram aumento nas taxas de desmatamento, sendo que a taxa de desmatamento de 2015 foi 19,25% maior do que a taxa de desmatamento do ano anterior. (TERRA DE DIREITOS, 2022). Além disso, no mesmo ano, a coordenação do PPCDAm passou da Casa Civil para o Ministério do Meio Ambiente, através do Decreto nº 7.957/2013. Com isso, o Plano deixa de ser coordenadora pelo Ministério chave em regulações do país, de relevância, fator que seria de suma importância para a efetividade do Plano.

No mesmo decreto foi criado o Gabinete Permanente de Gestão Integrada para a Proteção do Meio Ambiente (GGI-MA), composto pelo Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, Ministério do Meio Ambiente, Ministério da Defesa e Ministério da Justiça, com o objetivo de “de integrar e articular as ações preventivas e repressivas dos órgãos e entidades federais em relação aos crimes e infrações ambientais na Amazônia Legal, e promover a integração dessas ações com as ações dos Estados e Municípios.”(BRASIL, 2013, p.89). Normalizando, desta maneira, o uso das forças armadas em operações ambientais, através da Força Nacional de Segurança, para operações de fiscalizações, contando com o apoio também, dos serviços de inteligência. (TERRA DE DIREITOS, 2020).

Segundo Terra de Direitos (2020, p.31), de todos os problemas que contribuíram para o desmatamento da Amazônia Legal, dois eram históricos:

“a implementação de grandes obras de infraestrutura desprovidas de salvaguardas socioambientais causadoras de alterações nas dinâmicas regionais (inclusive os portos graneleiros instalados nos municípios paraenses de Santarém e Itaituba) e ii) a persistente especulação fundiária”.

Outro fator do aumento do desmatamento da terceira fase do PPCDAm foi a pressão ocasionada pelo agronegócio que pressionava (e ainda pressiona) as tomadas de decisões do Executivo e Legislativo do país. De acordo com Da Cunha (2021), desde 2014, organizações

representativas do agronegócio pressionam o Congresso a aprovar o Projeto de Lei nº227, de 227, que altera o sexto parágrafo do artigo 231 da Constituição, que diz que:

“São nulos e extintos, não produzindo efeitos jurídicos, os atos que tenham por objeto a ocupação, o domínio e a posse das terras a que se refere este artigo, ou a exploração das riquezas naturais do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes, ressalvado relevante interesse público da União, segundo o que dispuser lei complementar, não gerando a nulidade e a extinção direito a indenização ou a ações contra a União, salvo, na forma da lei, quanto às benfeitorias derivadas da ocupação de boa fé.” (POMPEIA, 2021, p.22)

O Projeto de Lei complementar nº227 garantiria uma indenização aos agropecuaristas que alegavam estarem em terras pertencentes a eles e que o processo de demarcação poderia contar com o apoio de representantes dos governos municipais e estaduais, como forma de garantir o direito dessas terras a eles.

Este é um dos exemplos em que se pôde visualizar a tensão entre as forças do agronegócio e as populações vulneráveis a suas expansões: comunidades ribeirinhas, comunidades indígenas e de povos tradicionais.

Essa breve apresentação sobre o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal, o PPCDAm, deve contribuir para a compreensão de que o sucesso de sua implementação pode estar associado às características de sua própria constituição que, como temos referido, tem uma natureza desde logo interministerial, cruzando os interesses das várias esferas do Executivo Federal, mas também criando compromissos por meio da participação de atores não-governamentais dentro de sua própria estrutura, pautando sua ação por fundamentos e evidências científicas e contando com aparato técnico e institucional para o monitoramento e fiscalização do desmatamento, com eficaz controle das atividades à origem do problema. Deve também contribuir que o contexto sociopolítico no qual o Plano é implementado foram essenciais para entender sua eficácia. E para a perda progressiva de sua eficácia.

5.3. Sobre o alinhamento à governança global: entre Kyoto e Paris

Conforme mencionado anteriormente, a institucionalização da governança climático-ambiental no Brasil no que diz respeito à constituição de regramentos aplicáveis aos setores AFOLU também teve, embora não sem conflitos, um alinhamento com a governança global do clima. Em alguns momentos, esse alinhamento assumiu a forma de um ativismo, com uma participação francamente proativa, com sugestões em termos da formulação das próprias regras (*rule-making*) – e mesmo os princípios – da governança global do clima. Noutros momentos, esse alinhamento poderia ser descrito como de natureza mais passiva, mas com a aceitação dos regramentos acordados no âmbito das negociações climáticas (*rule-taking*).

Embora essas duas formas de alinhamento não sejam necessariamente mutuamente exclusivas, como uma análise aprofundada sobre as formas de participação do Brasil na governança global do clima não constitui o cerne da contribuição desta tese, o objetivo desta subseção consiste em *ilustrar o caráter geral* do posicionamento do Brasil com relação à governança global do clima como sendo um caráter de alinhamento desde o início da institucionalização, conforme deve ficar claro pelo acompanhamento dos marcos institucionais identificados na subseção 5.2.

Neste sentido, esta seção traz ilustrações pontuais sobre o alinhamento ativo no período do regime do Protocolo de Quioto e, a seguir, o posicionamento progressivamente menos comprometido, numa postura de fraca aceitação das regras (*weak rule taking*) nas suas contribuições para o regime do Acordo de Paris.

5.3.1. Um alinhamento proativo sob o regime do Protocolo de Kyoto

Uma das contribuições brasileiras mais conhecidas ao Protocolo de Kyoto (PK) é referida como “Brazilian proposal”, ou simplesmente “proposta brasileira” na forma da recomendação, baseada tanto em evidências científicas como em um entendimento político sobre a necessidade de que as negociações climáticas zelassem por um caráter justo na distribuição das responsabilidades pelas quantidades de gases de efeito estufa produzidos por países de industrialização avançada e países em desenvolvimento e não desenvolvidos. A proposta encontra-se bem apresentada por La Rovere, Macedo e Baumert (2002).

5.3.2. O alinhamento fraco à governança global sob o regime do Acordo de Paris

No dia 17 de abril de 2015, o Ministério das Relações Exteriores publicou um documento intitulado: “Participação da Sociedade Civil no processo de preparação da contribuição nacionalmente determinada do Brasil ao novo acordo sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima”³⁶, que resume os debates realizados nas consultas públicas, sejam elas as do Consulta Clima como também os formulários eletrônicos disponibilizados no site do Itamaraty, no período entre 26 de maio e 22 de julho de 2014 (após este período houve a publicação de um relatório preliminar e depois uma segunda fase de consulta pública que ficou aberta até o dia 28 de novembro de 2014. (SOUZA e CORAZZA, 2018).

De acordo com Souza e Corazza (2018, p.3):

“Esse documento relata, sem, entretanto, disponibilizar os materiais correspondentes, que foram feitas consultas adicionais a atores da sociedade civil como a academia, o setor privado, organizações não-governamentais – novamente, sem abrir as informações sobre as identidades dos envolvidos – e de quadros técnicos de Ministérios para que a proposta apresentada pelo Brasil à COP 21 fosse robusta, num sentido de ser ambiciosa e justa, protegendo os interesses nacionais, interesses sociais e econômicos, geração de emprego e desenvolvimento tecnológico.”

Os formulários eletrônicos disponibilizados para apoio ao Processo Consulta Clima sugeriram a “questão aberta nº 2”, com o seguinte enunciado:

³⁶ Este documento encontrava-se no link www.mma.gov.br/images/arquivos/clima/convencao/indc/Relatorio_MRE.pdf, porém não se encontra mais disponível. Através do site Wayback Machine, foi possível acessar novamente o documento, que pode ser acessado através deste link: <https://bit.ly/3BS0div>

No que se refere à adaptação aos impactos da mudança do clima no Brasil, quais são as principais áreas de preocupação na sua visão ou de sua instituição?

As respostas foram consolidadas pela equipe encarregada no Itamaraty, tendo sido divulgadas as seguintes respostas:

- Agropecuária, em particular a agricultura familiar
- Amazônia
- Áreas litorâneas
- Áreas urbanas
- Biodiversidade
- Cerrado
- Desastres ambientais e eventos extremos
- Gestão e segurança hídrica
- Infraestrutura
- Oceanos
- Populações vulneráveis
- Saúde
- Segurança alimentar e nutricional
- Segurança energética (impacto da mudança do clima na hidroeletricidade)
- Semiárido

Observa-se que a maioria dessas respostas são de interesse para a temática dos setores do AFOLU, evidenciando a preocupação da sociedade civil organizada na preservação de vários dos biomas brasileiros, além de uma percepção mais ampla dos problemas da adaptação às mudanças climáticas no país, como os temas da saúde, da segurança alimentar e energética e outros.

Este documento do Ministério das Relações Exteriores (MRE) também revela, a propósito do processo de formulação das NDCs brasileiras ao novo acordo em negociação internacional sobre o tema das mudanças climáticas, que:

“[um] grupo de 17 acadêmicos brasileiros endereçou carta aberta ao Ministro de Estado das Relações Exteriores, a propósito do processo de elaboração da contribuição ao novo acordo sob a Convenção, em que negam haver "evidências físicas da influência humana no clima global". A carta, contudo, não parece refletir a posição do conjunto da academia e da sociedade civil brasileiras.”

Parece-nos bastante significativo que este documento faça essa observação de que a carta “contudo, não parece refletir a posição do conjunto da academia e da sociedade civil brasileira”. Naquele momento, em 2014, o governo brasileiro, como parte nessa institucionalidade de uma governança guiada pela Ciência – seguindo, portanto, uma linha guiada por evidências ou *science-based* – abraçava o enunciado científico consensual reconhecido e ratificado pelo IPCC de que a ação antrópica está na origem das mudanças climáticas.

Quadro 6 .Síntese das medidas complementares apresentadas pelo Brasil no âmbito da iNDC, por setor

Setor	Medidas complementares
Energia	<ol style="list-style-type: none"> 1. Aumentar a participação de bioenergia sustentável na matriz energética brasileira para aproximadamente 18% até 2030, expandindo o consumo de biocombustíveis, aumentando a oferta de etanol, inclusive por meio do aumento da parcela de biocombustíveis avançados (segunda geração), e aumentando a parcela de biodiesel na mistura do diesel. 2. Alcançar uma participação estimada de 45% de energias renováveis na composição da matriz energética em 2030, incluindo: <ul style="list-style-type: none"> • Expandir o uso de fontes renováveis, além da energia hídrica, na matriz total de energia para uma participação de 28% a 33% até 2030; • Expandir o uso doméstico de fontes de energia não fóssil, aumentando a parcela de energias renováveis (além da energia hídrica) no fornecimento de energia elétrica para ao menos 23% até 2030, inclusive pelo aumento da participação de eólica, biomassa e solar; • Alcançar 10% de ganhos de eficiência no setor elétrico até 2030.
Florestal e de mudança do uso da terra	<ol style="list-style-type: none"> 1. Fortalecer o cumprimento do Código Florestal, em âmbito federal, estadual e municipal; 2. Fortalecer políticas e medidas com vistas a alcançar, na Amazônia brasileira, o desmatamento ilegal zero até 2030 e a compensação das emissões de gases de efeito de estufa provenientes da supressão legal da vegetação até 2030; 3. Restaurar e reflorestar 12 milhões de hectares de florestas até 2030, para múltiplos usos; 4. Ampliar a escala de sistemas de manejo sustentável de florestas nativas, por meio de sistemas de georeferenciamento e rastreabilidade aplicáveis ao manejo de florestas nativas, com vistas a desestimular práticas ilegais e insustentáveis.
Agrícola	Fortalecer o Plano de Agricultura de Baixa Emissão de Carbono (Plano ABC) como a principal estratégia para o desenvolvimento sustentável na agricultura, inclusive por meio da restauração adicional de 15 milhões de hectares de pastagens degradadas até 2030 e pelo incremento de 5 milhões de hectares de sistemas de integração lavoura-pecuária-florestas (iLPF) até 2030.
Industrial	No setor industrial, promover novos padrões de tecnologias limpas e ampliar medidas de eficiência energética e de infraestrutura de baixo carbono.
Transportes	Promover medidas de eficiência, melhorias na infraestrutura de transportes e no transporte público em áreas urbanas.

Fonte: SOUZA (2017, p.113)

Já no dia 28 de setembro de 2015, o Brasil publicou a sua “Pretendida Contribuição Nacionalmente Determinada Para Consecução Do Objetivo Da Convenção-Quadro Das Nações Unidas Sobre Mudança Do Clima”. A data não foi escolhida por acaso, pois os países

signatários da UNFCCC tinham até o dia 1º de outubro para submeterem suas iNDCs, para apresentação no contexto da COP 21, que ocorreu no mesmo ano, em Paris. (O ECO, 2017)

A iNDC brasileira apresentou como principais metas:

- Redução das emissões de gases de efeito estufa de 37% abaixo dos níveis de 2005, em 2025;
- Redução das emissões de gases de efeito estufa de 43% abaixo dos níveis de 2005, em 2030.

Além disso, apresentou várias medidas complementares por setor para alcançar as metas promovidas, conforme são descritas no Quadro 6, acima.

Destacam-se as medidas complementares relacionadas ao enfrentamento das mudanças climáticas no âmbito dos setores do AFOLU:

- Fortalecer o cumprimento do Código Florestal, em âmbito federal, estadual e municipal;
- Fortalecer políticas e medidas com vistas a alcançar, na Amazônia brasileira, o desmatamento ilegal zero até 2030 e a compensação das emissões de gases de efeito de estufa provenientes da supressão legal da vegetação até 2030;
- Restaurar e reflorestar 12 milhões de hectares de florestas até 2030, para múltiplos usos;
- Ampliar a escala de sistemas de manejo sustentável de florestas nativas, por meio de sistemas de georeferenciamento e rastreabilidade aplicáveis ao manejo de florestas nativas, com vistas a desestimular práticas ilegais e insustentáveis.
- Fortalecer o Plano de Agricultura de Baixa Emissão de Carbono (Plano ABC) como a principal estratégia para o desenvolvimento sustentável na agricultura, inclusive por meio da restauração adicional de 15 milhões de hectares de pastagens degradadas até 2030 e pelo incremento de 5 milhões de hectares de sistemas de integração lavoura-pecuária-florestas (iLPF) até 2030.

Deve-se observar que o Processo Consulta Clima foi, como já mencionado, um processo participativo que mobilizou – certamente com limitações – atores não governamentais da sociedade civil organizada como uma das estratégias para a formulação das metas brasileiras a serem apresentadas ao Secretariado das CQNUMQ de forma a contribuir para o novo acordo climático, que viria a substituir o Protocolo de Kyoto. Entretanto, aponta-se identifica-se aqui, a partir do que foi apresentado ao longo deste capítulo, umas das principais incongruências entre o “processo” (o Consulta Clima, no caso) e a “proposta” (a iNDC). Explica-se: entre os

dois documentos examinados nesta seção, ou seja, o documento “Participação da Sociedade Civil no processo de preparação da contribuição nacionalmente determinada do Brasil ao novo acordo sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima” (o documento síntese sobre o Processo Consulta Clima) e o documento oficial que apresenta as iNDCs brasileiras, observa-se o seguinte. Enquanto no primeiro documento há menções aos diferentes biomas brasileiros, enfatizando que é necessária uma ação incisiva para a preservação, o documento da iNDC que o país submeteu ao Acordo de Paris, fala-se somente do bioma Amazônia, sendo que outros biomas, como por exemplo, o Cerrado, ocupa a segunda posição entre os biomas mais emissores de GEE no Brasil (POTENZA et al,2021). Além disso, não esclarece concretamente como o Brasil planeja alcançar tais metas de diminuição das emissões de GEE.

No dia 16 de setembro de 2016 o Brasil ratificou o Acordo de Paris, após o texto passar pelo Congresso Nacional e ser sancionado pelo presidente Michel Temer. Ao ser ratificado, o texto perde ser caráter intencional passando ser legalmente vinculante dentro do território nacional, por isso o documento passou a ser nomeado como Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDC).

O Acordo de Paris entrou em vigor no dia 4 de novembro de 2016, quando 55 países, que “somavam 55% das emissões globais de gases de efeito estufa, como determinava a ONU, aprovaram o documento em âmbito nacional.” (CLIMA INFO,2020).

O texto da NDC não sofreu nenhuma mudança ao se comparar com o texto da iNDC do país. Porém, desde a divulgação da iNDC, o governo recebeu duras críticas quanto às metas apresentadas.

O relatório *Civil Society Equity Review*³⁷, elaborado por organizações civis do mundo todo, uma iniciativa da *Eco Equity* e do *Stockholm Environment Institute*, que forneceu suporte analítico, avaliou, em 2015, que a iNDC brasileira representa pouco mais de dois terços da sua real responsabilidade (sua participação relativa) nas emissões de GEE mundiais. Conforme o relatório enfatiza, mesmo se as iNDCs dos países excedessem, em conjunto, às suas parcelas de responsabilidades relativas no total das emissões globais de GEE, seria necessário que o mundo fizesse um esforço muito maior para que se alcançasse um caminho de emissões consistente com um aumento médio de temperatura global de no máximo 2°C com

³⁷<https://static1.squarespace.com/static/620ef5326bbf2d7627553dbf/t/622827f61f2e1746062ebec6/16467988566/CSO.Equity.Review--2015--Fair.Shares.A.Civil.Society.Equity.Review.of.INDCs.pdf>

relação aos níveis pré-industriais. Neste relatório não houve a participação de organizações civis brasileiras.

A *Climate Action Tracker* também publicou em novembro de 2015 um documento analisando a iNDC brasileira³⁸. Para a organização, as metas apresentadas pelo país iriam resultar em um aumento de 36% das emissões de GEE acima dos níveis de 2005 até 2025, significando que as metas do país são pouco ambiciosas para o que seria sua contribuição justa para o acordo climático. Neste sentido o *Climate Action Tracker* classificou a iNDC como "insuficiente", ou seja, não é consistente como contribuição para limitar o aumento médio de temperatura global a 2°C com relação aos níveis pré-industriais, a menos que os outros países realizem metas muito maiores.

De acordo ainda com esse documento, para que o Brasil recebesse a classificação de "suficiente", seria necessário que o país reduzisse suas emissões de forma a não ultrapassar um aumento 6% (ao invés de 36%) de emissões de GEE acima dos níveis de 2005 até 2025, excluindo-se os setores do AFOLU. Para o caso dos setores AFOLU, é relevante observar que a iNDC brasileira afirma que o país reduziu as emissões de GEE em 2012 em 41% com relação aos níveis de 2005. A análise do *Climate Action Tracker* observa que a meta colocada pela iNDC brasileira de reduzir essas emissões em 37% com relação ao nível de emissões de 2005 até 2025, significa permitir que o país aumente suas emissões de GE em 4% entre 2012 e 2025.

Em agosto de 2018, o Observatório do Clima lançou o relatório “Emissões de GEE no Brasil e suas implicações para políticas públicas e a contribuição brasileira para o Acordo de Paris”³⁹, sintetizando os 4 relatórios setoriais publicados pelo SEEG até 2016.

O relatório trouxe para o conhecimento daquele que viria a ser logo mais o próximo presidente do Brasil uma análise técnica e o panorama de como o país estava longe de cumprir suas metas no Acordo de Paris.

De acordo com o relatório:

“O governo federal ainda não produziu um plano de implementação da NDC brasileira, muito menos o plano de longo prazo para o ano de

³⁸ https://climateactiontracker.org/media/documents/2018/4/CAT_2015-11-26_CountryAssessment_Brazil.pdf

³⁹ Este documento encontrava-se no link <http://seeg.eco.br/wp-content/uploads/2018/08/Relatorios-SEEG-2018-Sintese-FINAL-v1.pdf>, porém não se encontra mais disponível. Por meio do site Wayback Machine, foi possível acessar novamente o documento, que pode ser acessado por este link: <https://bit.ly/3BS0div>

2050, outra tarefa dada aos países pelo Acordo de Paris. O Código Florestal, instrumento considerado essencial para o cumprimento da NDC no setor de mudanças de uso da terra, teve o prazo do Cadastro Ambiental Rural prorrogado pela quarta vez em 2018, o que impede tanto a recuperação do passivo ambiental quanto a punição a proprietários irregulares” (AZEVEDO e ANGELO, 2018, p.9-10)

O relatório enfatiza que o próximo presidente do Brasil deveria apresentar propostas concretas para a implementação de ações para que houvesse resultados significativos para o Brasil e a sua NDC, que já era vista como pouco ambiciosa.

As dez recomendações propostas para o próximo presidente da República foram:

1. Definição de uma nova governança climática brasileira, em âmbito federal, orientada pela ciência, refletido os compromissos do país no Acordo de Paris;
2. Suspensão de propostas e de negociações com setores do Parlamento que pudessem levar a retrocessos ou flexibilizações na legislação ambiental;
3. Revisão da NDC brasileira para torná-la compatível com as metas do Acordo de Paris, para que a temperatura global até o final do século não tenha um aumento de mais de 1,5°C;
4. Rediscussão do papel do petróleo para a economia brasileira nos próximos 20 anos e dos subsídios para essa fonte de energia (lei do Repetro), com a produção de estratégias de longo prazo para a não dependência dos combustíveis fósseis no país;
5. Ampliação do Programa de Agricultura de Baixa Emissão de Carbono (Programa ABC);
6. Aceleração do processo de implementação de mecanismo(s) de precificação de carbono no Brasil, a partir de diálogos com a sociedade civil;
7. Integração dos princípios e diretrizes da Política Nacional sobre Mudança do Clima em todas as políticas federais;
8. Aprimoramento da gestão e planejamento da Política Nacional sobre Mudança do Clima com efetiva participação da sociedade;

9. Estabelecimento de uma lei de responsabilidade climática, que oferecesse total transparência às projeções de emissões associadas a cada grande política e grandes planos de desenvolvimento, e que estabelecesse pactos internos para cumprir as metas assumidas pelo Brasil
10. Fortalecimento da agenda de adaptação às mudanças climáticas no Brasil, com direcionamento de recursos para fortalecimento dos institutos de pesquisa em mudança do clima, possibilitando o *downscaling* dos modelos globais em escala municipal. (AZEVEDO e ANGELO, 2018, p.49-51).

Conforme já mencionado, o relatório enfatizava que o próximo presidente do Brasil, que vencesse o pleito de 2018, deveria apresentar propostas concretas para a implementação de ações para que houvesse resultados significativos para o Brasil e a suas pouco ambiciosas NDC.

As análises da iNDC (que se tornou a NDC) do país revelam pontos em comuns: a falta da ambição das metas brasileiras e a falta de clareza em como as metas seriam implantadas. No próximo capítulo será possível observar como a segunda atualização da NDC do país sofreu severas críticas, tornando-se ainda menos ambiciosas e ainda permitindo, por meio da chamada “pedalada climática (ou ambiental), que o país aumentasse ainda mais suas emissões de GEE.

5.4. Considerações finais ao capítulo

Este capítulo reúne evidências para o entendimento do processo de institucionalização da governança ambiental no Brasil apontando, como grandes traços desse processo, embora não livre de conflitos, um progressivo caráter sistêmico, de natureza democrático-participativa, apoiado em evidências científicas, amparado no recurso a contribuições técnico-científicas provenientes de instituições científicas públicas e com um acompanhamento de organizações da sociedade civil, de forma e alinhada à governança ambiental global.

Destacam-se, a partir da década de 1990, marcos da construção de uma governança climática que também passam a tomar em conta, progressivamente, suas implicações para os setores da Agricultura, Florestas e Usos da Terra (AFOLU). Cuidou-se de apresentar, de forma concisa, a evolução da metodologia sistematizada no âmbito dos trabalhos do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (o IPCC) para organizar a contabilidade sobre as emissões dos GEE provenientes de processos associados às formas do uso da terra, incluindo progressivamente as atividades da agricultura e da pecuária, de forma a se evitar duplas

contagens, a permitir um método que pudesse ser reproduzido e aplicado pelas Partes em seus próprios esforços de produzir as estatísticas necessárias para o acompanhamento das mudanças dos níveis de emissão de GEE e, desta forma, compor os inventários de emissões que são necessários para o acompanhamento dos níveis de emissões em diversas escalas. Essa metodologia, que propõe o acrônimo AFOLU, como visto neste capítulo, foi consolidada por ocasião do AR4/IPCC (2007), passando a ser empregada a partir de então para essa contabilidade.

Como os setores AFOLU compõem a principal fonte das emissões de GEE do Brasil, uma seção do capítulo é orientada para sua apresentação, com o entendimento dessa forma agregada de compreensão dos setores e com um aporte de evidências para compreender sua contribuição para o perfil de emissões do país.

Além da perspectiva panorâmica sobre a institucionalização da governança climático-ambiental no Brasil, o capítulo traz o caso da institucionalização do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), cujos resultados são considerados de grande eficácia no controle do desmatamento, principal origem das emissões de GEE no país, e apresenta as metas assumidas pelo Brasil em suas Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDC), como contribuição brasileira para o Acordo de Paris, em 2015. Focalizar os casos do PPCDAm e das NDC brasileiras são estratégias para caracterizar dois momentos que podem ser considerados ilustrações privilegiadas sobre algumas dessas características da governança climático-ambiental do país. No caso do período que vai de 2004 a 2012, o PPCDAm constituiu uma ferramenta considerada de elevada eficácia no combate ao desmatamento, de forma sinérgica à governança global do clima. No caso das NDC brasileiras, conforme observado neste capítulo, já se evidenciava, entre 2014 e 2015, um enfraquecimento das ambições do Brasil em termos de suas contribuições pretendidas para o novo regime climático.

Tendo em conta os objetivos desta tese, a observação desse panorama sobre a evolução da institucionalização das governanças ambiental e climática e a apresentação das iniciativas do PPCDAm e das NDC brasileiras se justificam pelo fato de colocarem em evidência que esse processo de institucionalização e essas iniciativas já revelam algumas ambiguidades e conflitos que, de certa forma, permitem entrever causas que explicam, pelo menos em parte, o desmantelamento que esse sistema de governança vai sofrer de forma acelerada entre 2019 e 2021, cuja análise é objeto do próximo capítulo.

6. O desmantelamento estratégico da governança climático-ambiental dos setores de AFOLU (2019-2021)

De acordo com o relatório do *Forest Declaration Assessment* (2022), vinculado a *New York Declaration on Forests* (NYDF), uma coalizão internacional de organizações da sociedade civil, declarou que quatro dos cinco principais países com maior desmatamento absoluto, aumentaram suas taxas de desmatamento em 2021, sendo estes países: Bolívia, Paraguai, República Democrática do Congo e o Brasil. O relatório prossegue, dizendo que o país aumentou 5,6% suas emissões de gases de efeito estufa e que globalmente, seria necessária uma redução anual de desmatamento em 10%, visando a meta de 2030 do Acordo de Paris. O avanço do desmatamento constitui uma das consequências, conforme compreende-se nesta tese, de uma desarticulação proposital do SISNAMA de um modo mais geral, e em particular daquele que foi o instrumento mais bem-sucedido de controle do desmatamento da Amazônia, o PPCDDAm.

Tem sido uma compreensão bastante consensual que as ações (e omissões) do governo brasileiro desde 2019 trouxeram retrocessos à governança ambiental em geral (SILVA, 2022; SABOURIN, CRAVIOTTI e MILHORANCE, 2020; FERRAZ DA FONSECA, PEREIRA LINDOSO e BURSZTYN, 2022; MILHORANCE, 2022). O discurso governamental evidenciou, quanto às intencionalidades, antes mesmo de seu início, que preservação do meio ambiente e uso sustentável de recursos naturais não seriam prioridade (MILHORANCE, 2022). Esse discurso, ao contrário, promoveu a desinformação sobre questões climáticas e apontou para uma compreensão de *trade-offs* irreconciliáveis entre defesa da soberania e ações de preservação ambiental e de proteção a territórios e povos tradicionais (SILVA, 2022; FERRANTE et al 2022).

Este capítulo tem por objetivo reunir e interpretar, à luz de um Quadro de Análise, concebido a partir do estudo da abordagem sobre o desmantelamento de políticas (*Policy Dismantling Framework*), as ações governamentais tomadas no período de 2019 a 2021, no nível Federal, nas esferas dos poderes Executivo e Legislativo, voltadas ao desmantelamento da governança climático-ambiental aplicável aos setores AFOLU, visando casos que envolvam direta e indiretamente a quarta fase do PPCDAm. Adicionalmente, o capítulo também tem por objetivo analisar as atualizações das NDC, em 2020, como uma evidência do desalinhamento que o desmantelamento estudado provoca entre os níveis nacional e internacional da governança climático-ambiental.

Conforme será visto, esse desmantelamento se processa no âmbito do discurso de representantes do Governo Federal, no domínio operacional (na forma de cortes orçamentários e exonerações de quadros técnicos e de gestores, por exemplo) e na esfera jurídico-institucional, por meio da proposta de Projetos-Lei, da promulgação de Leis e de Decretos Presidenciais, Medidas Provisórias, da emissão de Portarias Ministeriais e Instruções Normativas e da interferência em organismos da governança ambiental, como o CONSEMA, o INPE, o IBAMA, o ICMBio e a FUNAI, que reforçaram-se constituíram, ao longo do período entre 2019 e 2021 marcos do desmantelamento da governança ambiental no Brasil.

O capítulo está organizado em três seções, além desta introdução e das conclusões ao capítulo. A seção 6.1 é dedicada a apresentar a proposta de um Quadro de Análise para o desmantelamento da governança do PPCDAm, a partir de contribuições do *Policy Dismantling Framework*; a seção 6.2 avança na identificação e análise das medidas de desmantelamento praticadas envolvendo o Plano; finalmente, a seção 6.3 aborda o caso específico das NDC brasileiras que, conforme apresentado no capítulo anterior, já evidenciava, por ocasião de sua apresentação ao Acordo de Paris, um comprometimento fraco com as metas do novo regime; as metas de 2020, conforme será visto, ilustram também o retrocesso associado às medidas de desmantelamento do último governo.

As principais conclusões deste capítulo apontam que o desmantelamento da governança climático-ambiental aplicáveis aos setores AFOLU no período de 2019 a 2021 apoiaram-se em grande parte em propostas que já estavam presentes anteriormente, sobretudo defendidas por representantes dos setores da agropecuária e do extrativismo, mas que se revestiram de um caráter consciente, intencional e sistemática. Pelo menos desde 2019, os processos de desmantelamento assumiram, também, um caráter explícito. Conforme se pretende demonstrar, tratou-se de um desmantelamento de instituições, programas e ações envolvidas em políticas voltadas à governança dos setores AFOLU, mobilizado a partir de dentro das estruturas do Estado. Em outras palavras, tratou-se de um desmantelamento institucional guiado institucionalmente.

6.1. Proposta do Quadro de Análise sobre o desmantelamento da governança do PPCDAm

Conforme visto no capítulo anterior, o Sistema Nacional de Meio Ambiente, cuja estrutura conta com organismos, políticas e programas propostos no Brasil a partir do início da

década de 1980, teve como princípios a fundamentação científica e a dimensão participativa. Em especial, a partir da Rio 92 a institucionalidade da proteção ambiental no país passou progressivamente a configurar um sistema de governança ambiental alinhado às Convenções-Quadro das Nações Unidas para as temáticas ambientais, com a proposta de políticas e programas em diversos temas, como, em especial, recursos hídricos, florestais, biodiversidade e clima, contando, em seu processo de concepção, trâmites e implementação de *policies*, com a institucionalização de Conselhos, conferências nacionais do meio ambiente e com o uso de audiências públicas em diversas instâncias para apoio à tomada de decisão nessas temáticas. Essa governança ambiental no Brasil, embora avaliada como boa do ponto de vista da estrutura e processos, também padece de problemas como a fragmentação do sistema, a sobreposição de responsabilidades, a falta de recursos humanos e orçamentários, a dificuldade de *enforcement* e, por consequência, dificuldades em termos de eficácia/desempenho (CAVALCANTI, 2004; CAMARA, 2013; MOURA, 2016; SEIXAS et al, 2020).

Desta forma, a governança climático-ambiental no Brasil foi sendo construída progressivamente de forma alinhada ao desenvolvimento do regime climático internacional, visto que a diplomacia climática do país teve posicionamento ativo na construção dos regramentos climáticos internacionais, sobretudo, conforme visto no capítulo anterior, no caso do regime do Protocolo de Kyoto.

Esta governança doméstica foi sendo construída também, conforme analisada por autores como Viola (2004) e Viola e Franchini (2013), com progressiva participação de segmentos da sociedade civil, como ONGs, *Think Tanks*, Universidades e Institutos Públicos de Pesquisa e movimentos sociais, porém, no período analisado passou por um processo de desmantelamento, iniciado em governos anteriores, mas que surge como forma de reforçar o discurso neoliberal do presidente e dos seus ministros no período de estudo.

De acordo com Silva (2022, p.2), que desenvolveu uma pesquisa sobre desmantelamento de políticas públicas do Brasil realizada com base em dados coletados junto a funcionários públicos entre o período de 2019 a 2021 diz que:

“a mecânica do desmantelamento político no Brasil não envolve apenas a redução e eliminação de políticas passadas, mas também a manipulação de capacidades políticas, resultando em exonerações,

mudanças de suas posições originais ou a saída de seus cargos públicos com medo de perseguição”.⁴⁰

Os estudos recentes sobre o desmantelamento de políticas têm examinado casos nos mais variados setores das políticas públicas (JORDAN, BAUER e GREEN-PEDERSEN, 2013; RIBEIRO e AMORIM, 2017; KNILL et al, 2020; SABOURIN, CRAVIOTTI e MILHORANCE, 2020; DIESEL et al, 2021; NIEDERLE et al, 2022; FERRAZ DA FONSECA, PEREIRA LINDOSO e BURSZTYN, 2022; MILHORANCE, 2022). O *Policy Dismantling* tem constituído o enfoque conceitual desses estudos e é possível afirmar, a partir desses estudos, que esta abordagem tem sido eficaz para apoiar as análises, uma vez que permite identificar e examinar as formas ou estratégias distintas e complementares que instrumentalizam o desmantelamento.

Conforme visto na seção metodológica desta tese, Bauer e Knill (2012) propuseram, de forma seminal, quatro estratégias mobilizadas no desmantelamento de políticas: a) desmantelamento por omissão; b) desmantelamento por mudança de arena; c) desmantelamento por ação simbólica; e d) desmantelamento ativo. Conforme visto também naquela seção, Sabourin, Craviotti e Milhorance (2020) ofereceram um modelo conceitual visualmente organizado para guiar sua própria análise do desmantelamento.

É interessante observar que Bauer e Knill (2012) forneceram elementos para analisar de forma profunda as ações que impedem ou favorecem o desmantelamento de políticas. Para os autores há dois conjuntos de questões que são interrelacionadas sobre o desmantelamento de políticas: i) sob quais condições os políticos se envolvem no desmantelamento de políticas, dado que o desmantelamento pode, em algumas circunstâncias, produzir mudanças potencialmente dolorosas para (pelo menos alguns) grupos sociais?; ii) se os políticos tentam se envolver no desmantelamento de políticas, podemos explicar que tipo de estratégia de desmantelamento eles escolhem dadas as preferências de outros atores, restrições e oportunidades institucionais e fatores situacionais específicos? BAUER e KNILL (2012, p.31)

A primeira questão apresenta as preferências dos principais atores, que são, na maioria dos casos, os políticos governantes, enquanto para a segunda questão há a necessidade de estudo sobre as políticas de desmantelamentos disponíveis, para então estudar a relação entre as preferências dos políticos e quais são os impactos e resultados pretendidos. Como essas

⁴⁰ As exonerações do governo Bolsonaro serão analisadas no item 3 do capítulo: Estratégias de desmantelamento

variáveis são interrelacionadas, os autores esclarecem que em uma mesma “área de contenção de políticas sociais intensamente pesquisada, tenha surgido uma grande variedade de interpretações às vezes contraditórias com respeito à conexão entre estrutura e agência”. A abordagem de *policy dismantling* constitui uma estratégia interessante para a compreensão do processo das políticas, uma área afeita ao campo da Análise de Políticas Públicas. Nesse sentido, é preciso compreender que o desmantelamento deve ser compreendido também como um processo, cujas origens podem estar e frequentemente estão enraizadas em momentos pregressos.

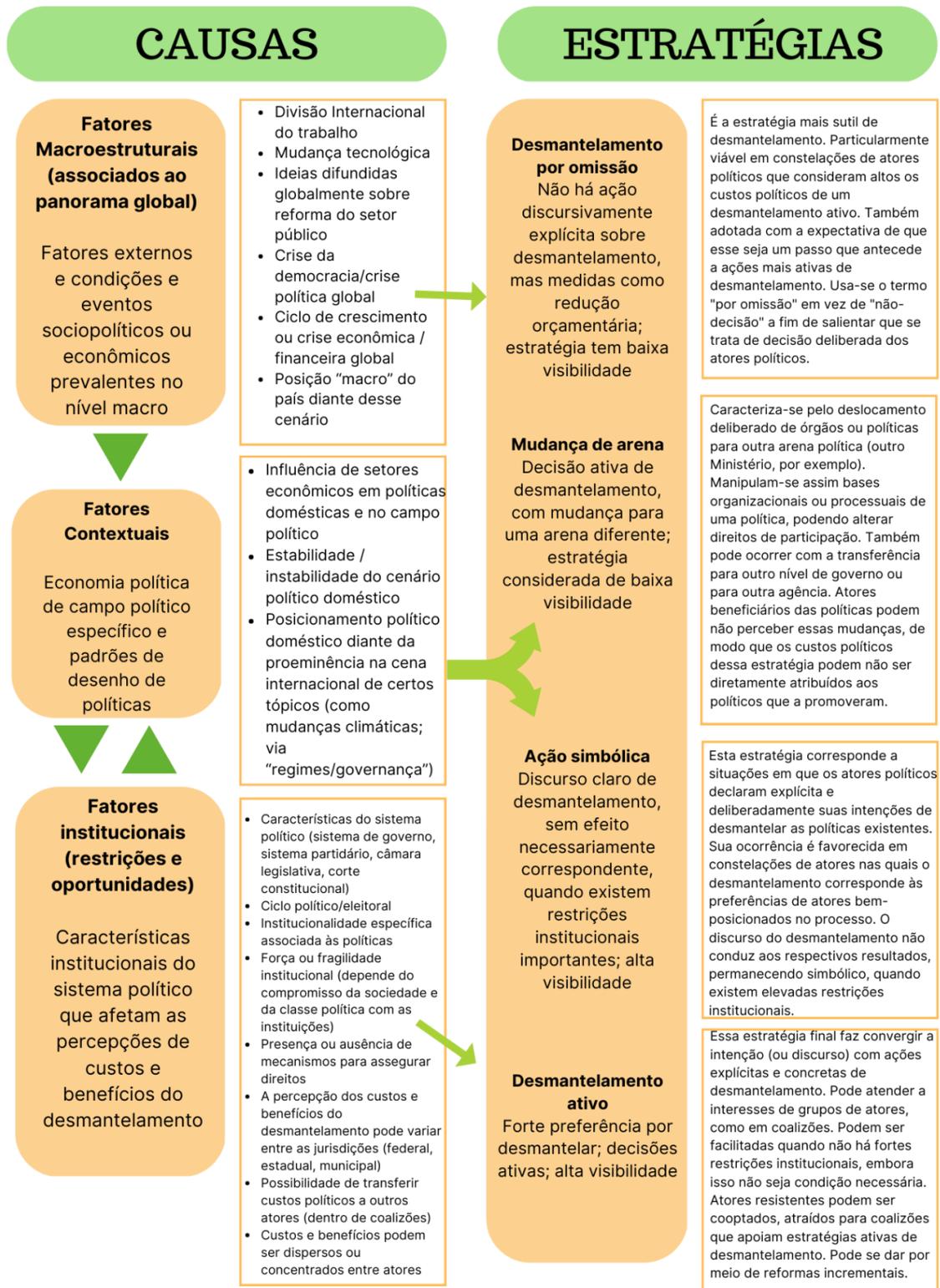
Neste sentido, para o caso brasileiro, Milhorange (2022) ressalta:

“Embora algumas etapas de desmonte tenham se originado parcialmente de decisões inicialmente obscuras e reduções de gastos públicos durante a gestão da presidente do Partido dos Trabalhadores, Dilma Rousseff, agora se tornou uma estratégia governamental fundamental” (MILHORANCE, p. 753, 2022).

Esses processos que se desdobram ao longo do tempo e que se materializam em ações concretas de desmantelamento estão associados à atuação de atores que podem ser governamentais, não governamentais ou de ambas as naturezas, não raro na forma de coalizões, que buscam a modificação de políticas segundo suas visões de mundo, suas convicções e interesses. Para Bauer et al. (2012), os políticos governantes são as peças-chave nas ações do desmantelamento de políticas, pois são os agentes que moldam oportunidades e os constrangimentos, de acordo com as suas ações. Outros atores, não governamentais, podem exercer papéis intervenientes no processo de desmantelamento. Para o entendimento da atuação de atores governamentais e não governamentais, é de utilidade levar em conta as contribuições da área de governança ambiental, numa perspectiva de Economia Política crítica, como são os casos de Newell (2008), Bulkeley et al (2018) e Brand (2021).

Assim, nos alinhamos às contribuições de Bauer e Knill (2012) de Sabourin, Craviotti e Milhorange (2020), para compor nosso próprio quadro de análise empregado neste capítulo nomeado de Proposta do Quadro de Análise para o Desmantelamento da governança do PPCDAm, conforme apresentado na Figura 32.

Figura 32. Quadro de Análise para o desmantelamento da governança do PPCDAm: uma proposta para identificação de causas e estratégias



Fonte: Adaptado pela autora a partir de figura elaborada por Sabourin, Craviotti e Milhorange (2020) a partir de Bauer e Knill (2012), levando em conta aportes de Newell (2008), Okereke, Bulkeley e Shroeder (2009) e Brand (2021).

Desta forma, o quadro de análise oferecido pelo Enfoque do Desmantelamento de Políticas Públicas, de Bauer e Knill (2012), com os demais aportes mencionados acima, nos permite analisar o caso do desmantelamento da governança climático-ambiental no Brasil durante o período de 2019 a 2021.

É preciso chamar a atenção para o fato de que nesta seção estão sendo aplicados os conceitos e estratégias da análise de desmantelamento descritos em detalhe na seção metodológica do primeiro capítulo desta tese (seção 1.3). Ali, são referenciadas as contribuições da bibliografia específica sobre essa abordagem, com a descrição de cada uma das quatro estratégias de desmantelamento propostas por Bauer e Knill (2012), assim como os passos metodológicos para a operacionalização da análise e com a forma de triangulação das informações.

Aqui, embora seja um tanto redundante com esse conteúdo já detalhado no primeiro capítulo, retomamos rapidamente a descrição das quatro estratégias de desmantelamento, posto que a organização da apresentação que se segue sobre as ações perpetradas no Brasil para os temas em foco demandará um diálogo com essas categorias.

Retomamos, então, as quatro estratégias de desmantelamento de políticas segundo Baur e Knill (2012): a) desmantelamento por omissão; b) desmantelamento por mudança de arena; c) desmantelamento por ação simbólica; e d) desmantelamento ativo.

A estratégia de desmantelamento por omissão não envolve ação discursivamente explícita sobre desmantelamento, mas medidas como redução orçamentária, sendo por isso considerada uma esta estratégia de baixa visibilidade. Por esta razão é tida como a estratégia mais sutil de desmantelamento, sendo particularmente viável em constelações de atores políticos que consideram altos os custos políticos de um desmantelamento ativo. Constitui ainda um tipo de estratégia adotada com a expectativa de que esse seja um passo que antecede a ações mais ativas de desmantelamento. É interessante notar que se usa o termo "por omissão" em vez de "não-decisão" a fim de salientar que, embora sua sutileza, trata-se de decisão deliberada dos atores políticos. Ou seja, ela ocorre quando as coordenações, secretarias, órgãos ambientais param (por isso o termo omissão – o termo usado em inglês é “*by default*”) de cumprir as suas responsabilidades, “afrouxando-se” a legislação ambiental.

Por sua vez, a mudança de arena é uma decisão ativa de desmantelamento, com mudança para uma arena diferente, sendo que esta estratégia considerada de baixa visibilidade. Caracteriza-se pelo deslocamento deliberado de órgãos ou políticas para outra arena política

(outro Ministério, por exemplo). Manipulam-se assim bases organizacionais ou processuais de uma política, podendo alterar direitos de participação. Também pode ocorrer com a transferência para outro nível de governo ou para outra agência. Atores beneficiários das políticas podem não perceber essas mudanças, de modo que os custos políticos dessa estratégia podem não ser diretamente atribuídos aos políticos que a promoveram.

No caso do desmantelamento por ação simbólica, observa-se um discurso claro de desmantelamento, sem efeito necessariamente correspondente. Ocorre quando existem restrições institucionais importantes que inibem a sua efetividade, mas que apesar do caráter simbólica, contempla uma alta visibilidade. Esta estratégia corresponde a situações em que os atores políticos declaram explícita e deliberadamente suas intenções de desmantelar as políticas existentes. Sua ocorrência é favorecida em constelações de atores nas quais o desmantelamento corresponde às preferências de atores bem-posicionados no processo. O discurso do desmantelamento não conduz aos respectivos resultados, permanecendo simbólico, quando existem elevadas restrições institucionais. De acordo com Bauer e Knill (2012) as declarações políticas ficam na base do discurso, não sendo efetivadas, por isso que são simbólicas. De acordo com os autores: “Por outras palavras, podem responder às exigências de desmantelamento de alguns grupos, mas não estão (ainda) convencidos de que o desmantelamento é politicamente vantajoso em geral” (BAUER e KNILL, p.12, 2012).

Finalmente, a estratégia de desmantelamento ativo possui alta visibilidade, as decisões são ativas e há uma forte preferência por desmantelar, vinda dos tomadores de decisões públicos. Essa estratégia final faz convergir a intenção (ou discurso) com ações explícitas e concretas de desmantelamento. Pode atender a interesses de grupos de atores, como em coalizões. Podem ser facilitadas quando não há fortes restrições institucionais, embora isso não seja condição necessária. Atores resistentes podem ser cooptados, atraídos para coalizões que apoiam estratégias ativas de desmantelamento. Pode se dar por meio de reformas incrementais (BAUER e KNILL, 2012). De acordo com Sabourin (2020), trata-se de estratégia recompensadora para quem formula a política, seja pela forte demanda vindas dos seus pares, como também por posições ideológicas que podem chegar ao extremismo. Trata-se de uma estratégia que se utiliza de instrumentos jurídicos legais e infralegais, seja por decretos, medidas provisórias, projetos de lei, notas técnicas, resoluções, portarias e de ações na instância trabalhista, como exonerações e demissões. Por esta razão, constitui um tipo de estratégia facilmente reconhecida devido à sua alta visibilidade, o que pode ser evidenciado pelo tratamento destacado que as ações desse tipo de estratégia recebem nos meios de comunicação.

Na próxima seção, trata-se de investigar o processo de desmantelamento da governança do PPCDAm no período de 2019 a 2020.

6.2. Desmantelamento da governança do PPCDAm

O objetivo desta seção consiste em identificar e analisar as ações de desmantelamento da governança do PPCDAm, instrumento considerado de elevada eficácia na implementação da governança climático-ambiental no Brasil, entre os anos de 2019 e 2021. Essa análise será guiada pelo Quadro de Análise apresentado na seção precedente, com a aplicação das quatro estratégias aportadas pela Abordagem de Desmantelamento de Políticas Públicas proposta por Bauer e Knill (2012).

Conforme será possível notar, como outros autores que aplicam o enfoque de *Policy Dismantling*, as categorias das quatro estratégias de desmantelamento se mostram, na prática, muito menos estanques do que os tipos ideais propostos por Bauer e Knill. Ainda assim, elas nos permitem a operacionalização do quadro analítico e é neste sentido que se apresentam as estratégias nos itens abaixo.

Antes, porém, de dar prosseguimento à análise, é preciso notar que a quarta fase do PPCDAm, conforme já apresentada no capítulo 5 desta tese, diz respeito tanto ao governo do ex-presidente Michel Temer quanto ao do ex-presidente Jair M. Bolsonaro, de forma que se reconhece, nessa fase, uma paralisia do Plano pelo menos desde 2016.

Uma questão particular se coloca nesta seção: “O PPCDAm foi extinto ou foi simplesmente “ignorado pelo governo”? Considera-se aqui que a resposta reside na segunda opção, pois o programa não foi tomado como prioridade pelo governo. Como salientam Fonseca et al (2023, p.137): “Formalmente, o plano ainda existe, mas, na prática, toda a sua estrutura de governança foi desmantelada”.

Ao longo desta seção, veremos as adoções de medidas de desmantelamentos do governo do até então presidente Bolsonaro para o meio ambiente, principalmente aquelas medidas ligadas diretas e indiretamente ao PPCDAm. De acordo com Fonseca et al (2023) não é tão fácil, pois há a necessidade de desmantelar as estruturas institucionais. Para efetuar os desmantelamentos, o governo federal adotou medidas que envolveram medidas que extinguiram estruturas ministeriais. Além disso, ao perceber a dificuldade do desmantelamento por via legislativa, o governo passou a adotar medidas por via do Poder executivo federal,

através de mudança de arenas de órgãos de fiscalização ambiental, criação de novas portarias e instruções normativas e suas alterações.

Esta seção está organizada em quatro subseções, cada uma das quais voltada a uma das estratégias de desmantelamento, conforme sugeridas por Bauer e Knill (2012).

6.2.1. Desmantelamento da governança do PPCDAm por omissão

A omissão é uma forma considerada “sutil” por Bauer e Knill (2012) e outros autores que trabalham com a abordagem do desmantelamento de políticas, conforme já mencionado anteriormente. As razões para essa “sutileza” podem estar tanto na eventual falta de transparência com relação aos dados orçamentários – montantes previstos e efetivamente executados -, como na própria complexidade do tema para o público em geral. Especialistas e analistas, entretanto, costumam estar atentos com relação ao tema.

Mesmo o jornalismo da mídia em geral esteve atento às estratégias de desmantelamento por omissão para o caso da governança do PPCDAm. A título de exemplo, recuperou-se as seguintes notícias (quadro 7), que tratam de ações de redução orçamentária realizadas na gestão de Jair Bolsonaro.

Quadro 7. Manchetes de desmantelamento por omissão em 2019 no Brasil

Manchete	Data	Fonte
Ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles corta 24% do orçamento anual do Ibama⁴¹	07/05/2019	O Estado de S. Paulo
Governo trava 38% do orçamento de monitoramento de florestas do Inpe⁴²	16/09/2019	Folha de S. Paulo

Fontes: Elaboração própria a partir de O Estado de S.Paulo (2019); Folha de S.Paulo (2019)

Houve uma dificuldade em encontrar os documentos oficiais, segundo vértice da triangulação de informações para a primeira notícia. Primeiramente constatou-se que a notícia do Estadão foi disseminada em outros *sites* de notícias como Uol, Terra, Poder360 e até mesmo de Instituições que realizam elas próprias análises de políticas, como são os casos do Observatório da Democracia⁴³ e o OECD *Watch*. Neste último caso, seu documento intitulado

⁴¹ <https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,ministro-ricardo-salles-manda-cortar-24-do-orcamento-do-ibama,70002806082>

⁴² <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2019/09/governo-trava-38-do-orcamento-de-monitoramento-de-florestas-do-inpe.shtml>

⁴³ <https://observatoriodademocracia.org.br/2019/10/09/relatorio-sobre-mundo-do-trabalho-setembro-19/>

“Desmatamento e mudanças climáticas no Brasil – lacunas de governança⁴⁴”, lançado em 2022, organizou os dados da reportagem que foram publicados pela página *web* do jornal Estado de Minas.

Neste sentido, a única “pista” para verificar a veracidade da informação, foi por meio do site do O Eco, que divulga matérias de jornalismo científico. Na reportagem de Sabrina Rodrigues⁴⁵, divulga-se que: “O detalhamento do corte no Ministério do Meio Ambiente foi divulgado pela equipe do PSOL na Câmara dos Deputados. O levantamento foi feito a partir do Sistema Integrado de Orçamento e Planejamento (SIOP) do Ministério da Economia. Os dados são restritos.” Esta situação ilustra uma das dificuldades em se trabalhar com a triangulação de informações: A busca pelos documentos oficiais muitas vezes não é acessível, o que é agravado por termos vivido um período de dificuldade de acesso a informações via Lei de Acesso. Além disso é necessário verificar as fontes que os jornalistas tiveram acesso para a extração dos dados.

Para a segunda notícia, veiculada pela Folha de São Paulo, conforme consta no quadro 7, foi possível acessar os documentos da Lei Orçamentária de 2019 e de 2020 e os Projetos de Lei Orçamentária, conforme nas figuras 34 e 35, abaixo, mostrando os orçamentos destinados o Monitoramento de Cobertura da Terra e do Risco de Queimadas e Incêndios Florestais, realizados pelo sistema Deter, do INPE, conforme visto no capítulo anterior.

A análise dos dados sobre os orçamentos para monitoramento de cobertura da terra e risco de queimadas e incêndios florestais, conforme constantes das Figuras 33 e 34, possibilita calcular uma redução orçamentária equivalente a 38% entre os anos de 2019 e 2020.

É relevante observar que o desmantelamento por omissão, quando se trata de cortes orçamentários, podem apresentar outras “sutilezas”, para empregar a expressão de Bauer e Knill (2012). As rubricas orçamentárias podem apresentar-se estáveis ao longo dos anos, conforme observados os valores em suas respectivas Unidades Orçamentárias. No caso do INPE, a Unidade Orçamentária corresponde ao MCTI (ou MCTIC, pois então denominado Ministério de Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicações), sob cuja estrutura está integrado.

44 <https://www.oecdwatch.org/wp-content/uploads/sites/8/2022/03/Bridging-Brazilian-governance-gaps-Deforestation-and-climate-change-PT.pdf>

45 <<https://old.oeco.org.br/noticias/governo-corta-r-187-milhoes-do-mma-saiba-como-o-corte-foi-dividido/>>

Figura 33. Orçamento de 2019 para o Monitoramento de Cobertura da Terra e do Risco de Queimadas e Incêndios Florestais (INPE)

Programa: 2050 Mudança do Clima		Valor do Programa Constante da LOA:	436.527.558
objetivo: 1069 Desenvolver tecnologias para o monitoramento por sensoriamento remoto do desmatamento, uso da terra e ocorrência de queimadas e incêndios florestais e disseminar as informações geradas		Órgão: 24000 Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações	
Ação Título	Unidade Orçamentária	Valor	

27

Programas Temáticos		R\$ 1,00	
LDO-2019, Anexo I, Inciso XIV		Recursos de todas as Fontes	
Programa: 2050 Mudança do Clima		Valor do Programa Constante da LOA:	436.527.558
Ação Título	Unidade Orçamentária	Valor	
20V9 Monitoramento da Cobertura da Terra e do Risco de Queimadas e Incêndios Florestais (INPE)	24101 -Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações - Administração Direta	3.220.000 3.220.000	

Fonte: CÂMARA DOS DEPUTADOS (2018)

Figura 34. Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2020 (PL N° 22/2019-CN) : Orçamento de 2020 para o Monitoramento de Cobertura da Terra e do Risco de Queimadas e Incêndios Florestais (INPE)

Congresso Nacional - Comissão Mista de Planos, Orçamentos Públicos e Fiscalização
Alterações Introduzidas pela Relatoria Setorial por Órgão/Ação (PAO)
 Proposta Orçamentária da União para 2020
 Setor 11 - Ciência e Tecnologia e Comunicações

<i>Orçamento Fiscal e da Seguridade Social (Valores em R\$1,00)</i>				
Projeto (P) / Atividade (A) / Operação Especial (O)	Proposta (A)	Acréscimos (B)	Cancelamentos (C)	Rel. Setorial (D) = (A)+(B)-(C)
20V9 - Monitoramento da Cobertura da Terra e do Risco de Queimadas e Incêndios Florestais (INPE) A	2.009.056	0	-77.892	1.931.164

Fonte: BRASIL (2019)

Neste sentido, ao se observar os dados apresentados na Figura 35, mais abaixo, nota-se que os orçamentos do MCTI para os anos de 2019 e 2020 foram praticamente os mesmos. Entretanto, para o ano de 2020, o governo federal contingenciou R\$1,27 milhões da forma de “crédito suplementar ou especial”, ou seja, sujeita à aprovação do poder Legislativo e não está disponível prontamente ao Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicação. Dessa forma, a restrição orçamentária pode não aparecer de forma muito nítida.

Além disso, a possibilidade de “liberação” dos montantes fica sob a decisão do Legislativo, cuja composição naqueles anos se caracterizou pela presença de representantes de setores conservadores, alinhados ao discurso anticientífico, negacionista e anti-ambientalista do Executivo Federal, tanto na Presidência da República, quanto nos quadros indicados para o Ministério do Meio Ambiente, IBAMA e ICMBio.

Figura 35. Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2020 (PL N° 22/2019-CN) : Orçamento Fiscal e da Seguridade Social do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações para 2020

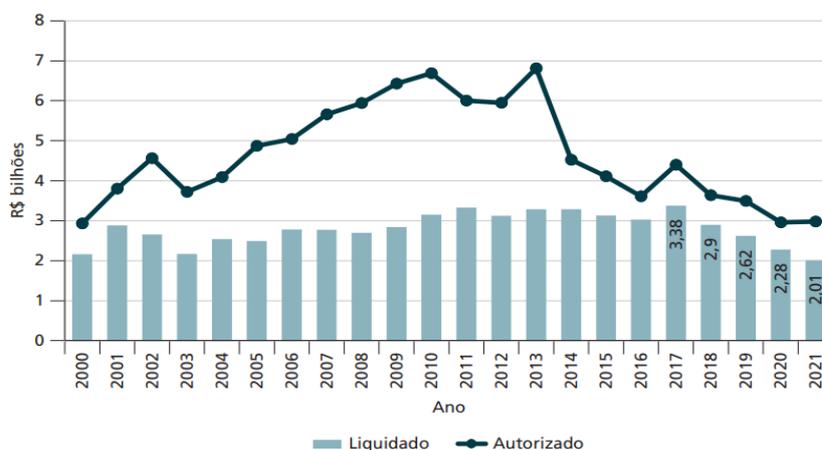
(Em R\$ milhões)				
Unidade Orçamentária cuja execução da programação <u>NÃO ESTÁ</u> condicionada à aprovação de crédito suplementar ou especial	Valor (A)	Unidade Orçamentária cuja execução da programação <u>ESTÁ</u> condicionada à aprovação de crédito suplementar ou especial	Valor (B)	Total Geral (A+B)
24101 – Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações – Administração Direta	2.336,1	93185 - Recursos sob Supervisão do Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações - Administração Direta	993,6	3.329,7
24201 – Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – CNPQ	1.266,0	93186 - Recursos sob Supervisão do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico	62,0	1.327,9
24204 – Comissão Nacional de Energia Nuclear – CNEN	903,8	93187 - Recursos sob Supervisão da Comissão Nacional de Energia Nuclear	163,5	1.067,3
24205 – Agência Espacial Brasileira - AEB	130,9	93188 - Recursos sob Supervisão da Agência Espacial Brasileira	35,0	165,9
Unidade Orçamentária cuja execução da programação <u>NÃO ESTÁ</u> condicionada à aprovação de crédito suplementar ou especial	Valor (A)	Unidade Orçamentária cuja execução da programação <u>ESTÁ</u> condicionada à aprovação de crédito suplementar ou especial	Valor (B)	Total Geral (A+B)
24209 – Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada – S.A. – CEITEC	75,2	93189 - Recursos sob Supervisão do Centro Nacional de Tecnologia Eletrônica Avançada - S.A. - CEITEC	9,3	84,5
24211 – Agência Nacional de Telecomunicações – ANATEL	607,9	93190 - Recursos sob Supervisão da Agência Nacional de Telecomunicações - ANATEL	7,6	615,5
24215 – Telecomunicações Brasileiras S.A. – TELEBRÁS	741,4	93435 - Recursos sob Supervisão da Telecomunicações Brasileiras S.A. - TELEBRAS	2,6	743,9
24901 – Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico – FNDCT	4.881,9	93436 - Recursos sob Supervisão do Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico.	0,0	4.882,0
24906 – Fundo de Universalização dos Serviços de Telecomunicações – FUST	756,6			756,6
24907 – Fundo para o Desenvolvimento Tecnológico das Telecomunicações – FUNTTEL	16,1			16,1
Total	11.715,8	Total	1.273,5	12.989,4

Fonte: BRASIL (2019)

É relevante observar que a redução orçamentária afetou a pasta do MCTI, impactando o INPE, mas também a pasta ambiental do governo federal como um todo. Na Figura 36, abaixo, é possível observar a evolução do orçamento autorizado e liquidado (executado) pelo Ministério do Meio Ambiente. Assim como os cortes que afetaram o INPE, a redução do orçamento da pasta ambiental impactou negativamente os recursos destinados à

fiscalização ambiental, sendo um dos agravantes para o aumento do desmatamento da Amazônia Legal.

Figura 36. Evolução do orçamento autorizado e liquidado⁴⁶ pelo MMA atualizado pelo IPCA* (Em R\$ bilhões) (2000-2021)



Fonte: FONSECA et al (2023); WERNECK, 2021

* IPCA: Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo

Numa perspectiva de mais longo prazo, como a oferecida pela Figura 36, é possível constatar que os valores executados pela pasta do MMA são consistentemente inferiores aos orçamentos autorizados. Inclusive as diferenças entre esses valores são curiosamente maiores justamente no período em que o PPCDAm foi considerado de grande eficácia – entre 2004 e 2012. Seguramente, um estudo mais aprofundado e detalhado dos processos de política ambiental que explicariam essa dinâmica seria desejável, mas que foge ao escopo desta tese.

Porém, visto que os valores liquidados (executados) sempre foram sistematicamente inferiores aos valores orçamentários previstos, o gráfico da Figura 36 mostra que cortes orçamentários se tornaram uma prática costumaz na gestão do Ministério do Meio Ambiente e do SISNAMA em geral. Ou seja: a política ambiental no Brasil padece desse problema, independentemente do governo do momento. É, portanto, um problema do Estado brasileiro.

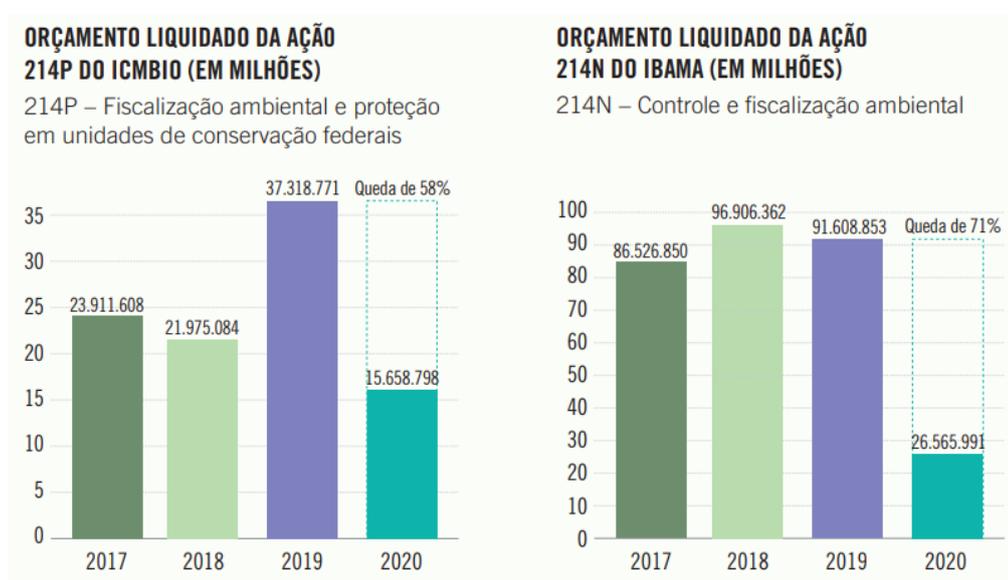
Outras evidências também que se colhem a partir desses dados orçamentários são as seguintes: i) a partir de 2012, os valores aprovados para o MMA são reduzidos de forma

⁴⁶ De acordo com Silva (2018) e Martarello (2022), o orçamento autorizado trata da autorização descrita na Lei Orçamentária Anual e o orçamento liquidado é o valor realmente gasto pelos programas, ou seja "o valor das atividades que foram contratadas e realizadas no ano de referência, tornando-se aptas a serem pagas pelo setor responsável" (SILVA, 2018, p.9).

substancial: da ordem de 7 bilhões de reais em 2012 chegam a 3 milhões de reais em 2021, atualizados pelo IPCA, sendo este o menor valor da série, excetuando-se o ano de 2000; ii) as diferenças entre os valores aprovados e executados se reduzem acentuadamente a partir de 2014, evidenciando desde logo uma intenção de redução orçamentária para a pasta do MMA já no momento da elaboração da proposta orçamentária; iii) os valores executados (ou liquidados) no período de análise – entre 2019 e 2021 – estão entre os menores da série desde o período de maior eficácia do PPCDAm, sendo o valor executado em 2021 o menor, em termos reais, desde o início da série, no ano de 2000.

Dois órgãos que integram a governança do PPCDAm, conforme visto no capítulo 5 desta tese, e que atuam na operacionalização das ações de fiscalização, são o ICMBio (que atua também na proteção das unidades de conservação) e o IBAMA (que tem ações de controle ambiental). Conforme se observa pela Figura 37, abaixo, esses dois órgãos sofreram substanciais cortes em seus orçamentos entre os anos de 2019 e 2020.

Figura 37. Orçamento liquidado do ICMBio e do Ibama (em milhões) entre os anos de 2017 e 2020



Fonte: Elaborado pelo INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL (2020), a partir de dados do Portal do Orçamento.

A resposta a estes cortes de orçamento foi imediata. Especialistas e analistas não tardaram a se manifestar com relação às medidas. Alessandra Cardoso, assessora política do Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc), por exemplo, observava que: ⁴⁷

“É muito evidente. Tem uma leitura, por trás disso [dos dados], de que a proteção ambiental e de florestas prejudica essa visão de mundo do governo, de que a retomada de investimentos tem que se dar em cima de áreas protegidas, em cima dos direitos conquistados dos povos indígenas, quilombolas”.

E prosseguia:

“Nós estamos no pior dos mundos. Nós não temos dinheiro, porque a arrecadação está em queda, por conta da economia que não se recupera. O governo e as políticas públicas estão engessados na EC 95" [...] "Por outro lado, temos um governo que tem uma decisão politicamente deliberada de desconstruir a política pública. Ele não quer saber de proteção ambiental, de terra indígena, de licenciamento. Eles julgam que isso é um excesso de Estado. Então, esse desmonte é muito funcional também”⁴⁸

Carlos Nobre, Doutor em Meteorologia pelo *Massachusetts Institute of Technology*, cientista ambiental há mais de 40 anos e integrante do IPCC argumenta que:

“Fiscalização é a arma contra o desmatamento. Isso demanda uma atuação firme e extensa do Ibama e da Polícia Federal. Os contraventores da floresta fazem parte de quadrilhas de crime organizado. É comum pensarmos só no fazendeiro que desmata, mas tem o madeireiro e o garimpeiro ilegais também que abastecem um mercado bilionário. Sabemos que períodos de recessão econômica acabam estimulando cortes em gastos de órgãos ambientais e na fiscalização, mas isso é um golpe direto na floresta também. Mas acima disso tudo, mesmo que a fiscalização estivesse em plena capacidade, você precisa de uma retórica governamental alinhada. Com um discurso

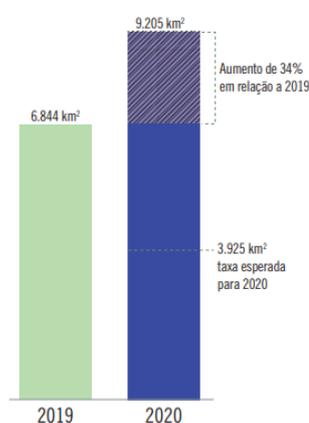
⁴⁷ <https://www.brasildefato.com.br/2019/05/03/bolsonaro-corta-95-do-orcamento-das-acoes-destinadas-a-combater-mudancas-climaticas/>

⁴⁸ <https://www.brasildefato.com.br/2019/05/03/bolsonaro-corta-95-do-orcamento-das-acoes-destinadas-a-combater-mudancas-climaticas/>

expansionista predatório de governo, que passa a mensagem de que o crime ambiental ficará impune, fica difícil proteger a floresta. Quando de 2005 a 2012 a polícia sistematicamente desbaratou várias quadrilhas de roubo de madeira, o risco começou a ficar muito grande, então os criminosos migraram para outras atividades. Não à toa, as taxas de desmatamento caíram drasticamente naquele período, mesmo diante do aumento dos preços internacionais das commodities. Mas é importante lembrar que esses fatores não são exclusivos do atual governo. A pressão dos ruralistas vem de antes, ganhou força no governo Temer com a reforma do Código Florestal e a pressão pelo projeto de lei que perdoa dívidas de ruralistas. Mas claramente, a pressão está bem mais forte agora, com projetos ainda mais absurdos⁴⁹.”

Não surpreende, portanto, como é possível observar pela Figura 38, o avanço do desmatamento entre os anos de 2019 e 2020.

Figura 38. Avanço no desmatamento (2019/2020)



Fonte: Elaborado pelo INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL (2020), a partir de dados do DETER (INPE).

Paulo Artaxo, doutor em física atmosférica pela Universidade de São Paulo e integrante do IPCC e estudioso da floresta amazônica há mais de 35 anos, alertava, em julho de 2019, que o desmatamento da Amazônia, sob o desmantelamento das políticas de proteção que

⁴⁹ <http://www.abc.org.br/2019/08/15/vozes-pela-amazonia-biodiversidade-vale-mais-que-gado-e-soja-diz-nobre/>

se observava sob o governo federal de então, ameaça levar o bioma a um ponto irreversível de perda de biodiversidade, de suas funções e serviços ecossistêmicos e sua contribuição para o controle do clima. Embora o quadro seja analisado com tons dramáticos pelo analista, ele ainda observava que:

“Controlar desmatamento é muito simples. Temos todas as ferramentas para isso. Temos um sistema de monitoramento de queimadas excelente que não existe em nenhum outro lugar do mundo - o sistema do INPE funciona, é extremamente eficiente e foi aprimorado e validado com experimentos de campo ao longo dos últimos 20 anos. Com o cruzamento agora com o MapBiomas, com o cruzamento com o cadastro ambiental rural e dados de propriedade de terra, o Brasil não sabe só onde, mas quem está desmatando.⁵⁰”

E complementava, então:

“O Brasil, se quiser zerar o desmatamento, pode fazer isso rapidamente. Não falta nenhuma tecnologia para isso, basta vontade política. (Entre 2004 e 2012) nós conseguimos reduzir o desmatamento de 24 mil km² por ano para 4 mil km². Esses 4 mil km² em 2012/2013 estão hoje em 8 mil km² e, em 2019, pode ser um número próximo de 10 mil km² de floresta desmatada⁵¹.”

6.2.2. Mudando a arena da governança do PPCDAm

A mudança de arena constitui também uma estratégia considerada de baixa visibilidade por Bauer e Knill (2012) e pela literatura sobre desmantelamento de política. Novamente, ao público em geral, medidas como transferência das atribuições de controle ambiental entre ministérios ou secretarias não costumam atrair muita atenção. Outras ações que estão compreendidas nessa estratégia de desmantelamento dizem respeito a mudança dentro das arenas de política, como por exemplo, a mudança na composição dos quadros de órgãos de controle ou fiscalização ambiental, ou ainda nos fóruns participativos ou de aconselhamento às políticas ambientais.

⁵⁰ <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-48805675>

⁵¹ <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-48805675>

Apesar dessa compreensão sobre uma pretensa baixa visibilidade, é preciso reconhecer que, durante o período de análise sobre o qual nos debruçamos nessa tese, muitas dessas ações de desmantelamento não escaparam não somente às lentes dos analistas e especialistas, como também ao foco do jornalismo em geral.

Foram organizadas, no quadro 8, a seguir, um conjunto de notícias veiculadas no período atinentes a ações de desmantelamento por mudança de arena.

Quadro 8. Manchetes de notícias sobre ações de desmantelamento da governança ambiental por mudança de arena no Brasil (2019-2021)

Manchete	Notícia	Data	Fonte	Documentação Oficial
Sob Bolsonaro e Ricardo Salles, diretoria do ICMBio será toda de policiais militares⁵²	"O corpo diretivo do ICMBio, formado por quatro diretorias, fica composta da seguinte forma: o coronel Fernando Lorencini fica com a Diretoria de Planejamento, Administração e Logística (Diplan); o tenente-coronel Marcos Simanovic, com a Diretoria de Criação e Manejo de Unidades de Conservação (Diman); o major Marcos Aurélio vai para a Diretoria de Pesquisa, Avaliação e Monitoramento da Biodiversidade (Dibio); e o também major Marcos José Pereira, para a Diretoria de Ações Socioambientais e Consolidação Territorial em Unidades de Conservação (Disat)."	24/09/2019	Rede Brasil Atual	<ul style="list-style-type: none"> • Portarias de 30 de abril de 2019⁵³ Órgão: Presidência da República/Casa Civil • Portarias de 9 de maio de 2019⁵⁴ Órgão: Presidência da República/Casa Civil • Portarias de 20 de maio de 2019⁵⁵ Órgão: Presidência da República/Casa Civil
Conselho da Amazônia Legal não inclui governadores e sociedade civil.⁵⁶	"O Conselho da Amazônia Legal não inclui governadores e sociedade civil. Embora nove estados integrem a Amazônia Legal, nenhum governador, ou representante da sociedade civil, integra o conselho, cuja composição é 100% formada por representantes do governo federal. O presidente Jair Bolsonaro assinou um decreto (Decreto nº10239/2020) nesta terça-feira (11/2) que transfere o Conselho Nacional da Amazônia Legal do Ministério do Meio Ambiente (MMA) para a vice-presidência. "	11/02/2020	Correio Braziliense	DECRETO Nº 10.239, DE 11 DE FEVEREIRO DE 2020 ⁵⁷ Órgão: Atos do Poder Executivo
Zambelli acelera projeto de Bolsonaro que militariza fiscalização ambiental.⁵⁸	" O projeto de lei nº 6289/2019, assinado pelo deputado bolsonarista Coronel Tadeu (PSL-SP), aprofunda a militarização do sistema de fiscalização de crimes ambientais no país, mas agora por policiais militares, e não pelas Forças Armadas."	14/04/2021	Uol Notícias	Projeto de Lei nº 6.289, de 2019 ⁵⁹ (Coronel Tadeu) Câmara dos Deputados

Fonte: Elaboração própria a partir de REDE BRASIL ATUAL (2019); SOARES e DIANNI (2020), VALENTE (2021).

⁵² <https://www.redebrasilatual.com.br/ambiente/sob-bolsonaro-e-ricardo-salles-icmbio-sera-controlado-exclusivamente-por-militares/>

⁵³ <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portarias-de-30-de-abril-de-2019-86041137>

⁵⁴ <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portarias-de-9-de-maio-de-2019-89161860>

⁵⁵ <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portarias-de-20-de-maio-de-2019-113250479>

⁵⁶ https://www.correio braziliense.com.br/app/noticia/politica/2020/02/11/interna_politica,827359/conselho-da-amazonia-legal-nao-inclui-governadores-e-sociedade-civil.shtml

⁵⁷ <https://www.in.gov.br/web/dou/-/decreto-n-10.239-de-11-de-fevereiro-de-2020-242820142>

⁵⁸ <https://noticias.uol.com.br/colunas/rubens-valente/2021/04/14/policia-militarizacao-amazonia-desmatamento.htm>

⁵⁹ https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node01q13jzklawkc66nn1a8hpmlyu2102938.node0?codteor=1846164&filename=Avulso+-PL+6289/2019

Assim, o quadro 8 traz um elenco de notícias em estratégias de desmantelamento por mudança de arena se tornam nítidas. Neste caso, as estratégias trazem um traço comum, sobre o qual é preciso atentar: a militarização da governança ambiental brasileira, com o recrutamento de quadros militares para atuação em órgãos da governança do PPCDAm. Sobre este aspecto, Fonseca et al (2023, p.140) observam agudamente que a "militarização" do corpo técnico "responsável pela execução da política ambiental" substituem recursos humanos altamente capacitados e treinados por policiais militares ou militares de reserva que não tinham contato, até a nomeação, com a política ambiental, sendo assim considerado um caso de ingerência.

Em entrevista⁶⁰ concedida a agência de dados independente “Fiquem Sabendo”, Suely Araújo, especialista em Políticas Públicas do Observatório do Clima, presidindo o IBAMA entre os anos de 2016 e 2018, afirmou que:

“No global, me parece que há um problema na opção, porque foram afastados em vários desses cargos pessoas com bastante experiência nos próprios órgãos ambientais em fiscalização no âmbito federal. É bastante diferente fazer fiscalização ambiental em um estado como São Paulo ou Paraná, em um órgão da Polícia Militar, mesmo que seja de um batalhão florestal ou ambiental, e trabalhar com fiscalização na Amazônia, que tem uma complexidade maluca, um ambiente completamente hostil contra os fiscais” [...] “Eles têm um treinamento do ponto de vista hierárquico bastante rígido. Não é o mesmo tipo de treinamento que analistas ambientais com uma formação essencialmente técnica têm. O que tem que ser garantido é que decisões políticas não guiem questões técnicas.”

O cientista Ricardo Galvão, doutor e especialista em física de plasmas e fusão nuclear, cientista de renome nacional e internacional, já então exonerado do INPE, também deu sua declaração no corpo desta mesma entrevista:

⁶⁰ <https://fiquemsabendo.com.br/meio-ambiente/militares-gestao--socioambiental/>

“O governo está enxergando a questão de monitoramento da Amazônia sob a ótica militar de vigilância, e não de preservação. Além disso, despreza a contribuição de técnicos e cientistas de altíssimo nível, especializados em questões ambientais, para escutar apenas os colegas de órgãos militares, ou a eles subordinados” (SEIBT e RAMOS, 2020)

O cientista Carlos Nobre, na mesma entrevista, observou:

“O governo brasileiro passou a seguir o modelo da Venezuela, e isso não tem a ver com ideologia e sim com a militarização para manter o poder. Os militares são treinados para obedecer ao chefe. Não me lembro de um único militar no Ministério do Meio Ambiente na época da ditadura. Era bem diferente desse modelo de democracia se tornando autocracia, como também ocorre na Turquia e nas Filipinas”.

Para o desmantelamento de mudança de arena, assim como para outras estratégias, foi relevante identificar, no processo de triangulação de informações, os documentos oficiais comprobatórios das informações disponibilizadas nos sites de notícias. Para o terceiro vértice da triangulação, correspondente à análise das ações por especialistas, foram utilizadas entrevistas.⁶¹

6.2.3. O desmantelamento simbólico da governança do PPCDAm

Conforme tratamento pela literatura sobre *Policy Dismantling Framework*, em especial a partir das contribuições de Bauer e Knill (2012) e seus seguidores, a estratégia de desmantelamento por ação simbólica se concretiza por um discurso claro que já aponta para a intenção de desmantelamento. Quanto a seus efeitos, entretanto, a dimensão simbólica não tem

⁶¹ Conforme a metodologia mobilizada para a triangulação das informações no escopo desta tese, salienta-se que o emprego entrevistas como fonte de informações demanda a necessidade de aferição das qualificações e competências do entrevistado.

necessariamente um efeito correspondente. Isso pode ocorrer devido à resistência das próprias instituições ao desmantelamento.

Trata-se, por outro lado, de um tipo de estratégia de alta visibilidade por conta da clareza discursiva, do uso de diversos canais de mídia para sua enunciação por parte dos atores políticos que a implementam.

Já em documentos da transição do governo, relacionados a política ambiental, a equipe futura do presidente disse que:

“A política do clima é o maior cabide de empregos dissimulado na política governamental – está em todos os órgãos e, ao mesmo tempo, não é determinada por nenhum – ISSO É FATOR DE RISCO À SOBERANIA DO PAÍS”

“Vale a pena reestruturar a Política Nacional de Mudança do Clima – desautorizando organismos incontroláveis (como observatórios) e trazendo para mais próximo do controle ministerial os demais órgãos do Sistema (Comissão Interministerial e Fórum) – medida provisória” (DE MIRANDA et al, 2018, p.3)

Ou seja, a equipe de transição já transmitiu o tom que seria dado ao meio ambiente pelo ambiente, não sendo visto como prioridade e não se preocupando com medidas de preservação.

Para ilustrar como esse tipo de estratégia tomou corpo ao longo do período de análise (de 2019 a 2021), são apresentados três conjuntos de falas, a maioria das quais enunciadas pelo até então presidente Jair M. Bolsonaro: os compilados de números 1, 2 e 3, apresentados, respectivamente, nos quadros 9,10 e 11, na sequência desse texto. Cabe elucidar que, neste caso, a triangulação de informações foi utilizada de uma forma um pouco diferente, já que não se pôde contar com os elementos do vértice 2 da triangulação, ou seja, Documentação Oficial, pois os registros das falas foram feitos por meio de reportagens, sejam por vídeos ou de forma escrita. Assim, para garantir a verificação da autenticidade das falas, procedeu-se a uma triagem de falas que tiveram ampla repercussão, inclusive internacional, e que foram publicadas em diferentes *sites* jornalísticos e que por vezes tiveram também o registro em vídeo.

O quadro 9 organiza, portanto, no compilado de número 1, um conjunto de falas que o então presidente Jair M. Bolsonaro proferiu em reunião com correspondentes internacionais em Brasília. Estas falas têm um caráter em comum: a deslegitimação da ciência, dos resultados científicos, dos sistemas de monitoramento do desmatamento do PPCDAm, liderados pelo INPE e a inserção da dúvida sobre estes resultados a respeito do desmatamento.

Quadro 9. Desmantelamento Simbólico: Compilado nº1

Manchete	Data	Fonte	Evento
Bolsonaro questiona dados do próprio governo sobre desmatamento na Amazônia ⁵⁹	19/07/2019	O Globo	Reunião com correspondentes internacionais em Brasília
Frase	“Com toda a devastação que vocês nos acusam de estar fazendo e de ter feito no passado, a Amazônia já teria se extinguido” (ex-presidente, Jair M. Bolsonaro)		
Frase	“Isso acontece com muitas revelações, como a de agora (...), e inclusive já mandei ver quem está à frente do Inpe [Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais] para que venha explicar em Brasília esses dados que foram enviados à imprensa” (ex-presidente, Jair M. Bolsonaro)		
Frase	“nosso sentimento é que isso não coincide com a verdade, e parece até que [o presidente do Inpe] está a serviço de alguma ONG”. (ex-presidente, Jair M. Bolsonaro)		

Fonte: Elaboração própria a partir de AFP (2019)

Ricardo Galvão, que até então era diretor do INPE, replicou às falas de Bolsonaro em entrevista à TV Globo no dia 18 de julho de 2020b (MELO, 2019)⁶²:

“Ao fazer acusações sobre os dados do Inpe, na verdade ele faz em duas partes. Na primeira, ele me acusa de estar a serviço de uma ONG internacional. Ele já disse que os dados do INPE não estavam corretos segundo a avaliação dele, como se ele tivesse qualidade ou qualificação de fazer análise de dados.”

⁶² <https://g1.globo.com/sp/vale-do-paraiba-regiao/noticia/2019/07/20/diretor-do-inpe-nega-acusacoes-de-bolsonaro-reafirma-dados-sobre-desmatamento-e-diz-que-nao-deixara-cargo.ghtml>. Na reportagem há o vídeo da entrevista com o Dr. Ricardo Galvão.

Com relação aos dados sobre desmatamento produzidos pelo INPE, Galvão elucidou:

“Esses dados sobre desmatamento da Amazônia, feitos pelo INPE, começaram já em meados da década de 70 e a partir de 1988 nós temos a maior série histórica de dados de desmatamento de florestas tropicais respeitada mundialmente.”

Já a respeito à acusação, feita pelo então presidente, de que serviria a interesses de Organizações Não Governamentais, Galvão se pronunciou desta maneira:

“Tenho 71 anos, 48 anos de serviço público e ainda em ativa, não pedi minha aposentadoria. Nunca tive nenhum relacionamento com nenhuma ONG, nunca fui pago por fora, nunca recebi nada mais do que além do meu salário com o servidor público.”

Portanto, os esclarecimentos do Dr. Galvão, diante das acusações são falaciosas, salientam o caráter fundamentado em evidências científicas e assistidos pela tecnologia de monitoramento por satélite que, ao longo de décadas, tem norteado a governança ambiental e a atuação do INPE, em especial no que tange ao monitoramento do desmatamento da Amazônia Legal.

O segundo compilado de falas do ex-presidente Bolsonaro, enunciadas em live realizada por ele próprio, transmitidas em seu próprio canal e difundidas pelas redes sociais⁶³. Nesse segundo compilado de falas, transcritas no quadro 10, observa-se, como traço comum, a acusação dos povos tradicionais, povos indígenas e comunidades ribeirinhas, justamente os grupos de maior vulnerabilidade aos impactos do desmatamento, como agentes responsáveis pelo processo de desmatamento e pelas queimadas.

⁶³ Os materiais referidos, até o momento da escrita desta tese, encontram-se disponíveis online.

Quadro 10. Desmantelamento Simbólico: Compilado nº2

Manchete	Data	Fonte	Evento
Bolsonaro atribui queimadas na Amazônia a indígenas, caboclos e ribeirinhos ^{64,65}	17/07/2020	Globo Rural	Live realizada pelas redes sociais
Frase	“90% dos focos de calor já são em áreas desmatadas, não é novo incêndio não”. [...]: “5% em terras indígenas, é o índio que faz isso aí”. (ex-presidente, Jair M. Bolsonaro)		
Frase	“O indígena, que é o nativo, o caboclo, o ribeirinho, ele faz constantemente isso [falando sobre as queimadas]” (ex-presidente, Jair M. Bolsonaro)		

Fonte: Elaboração própria a partir de GRILI (2020)

A dimensão simbólica, como afirmar Bauer e Knill (2012) e Sabourin et al De acordo com Alencar et al (2020), há outros grupos cuja responsabilidade por queimadas e desmatamento é maior do que as que ocorreram em terras indígenas, áreas de proteção ambiental (APAs) e unidades de conservação.

Conforme é possível constatar pela observação da Figura 39, a maior parte das queimadas em 2019 ocorreu em propriedades privadas (31%) e em terras públicas, das quais fazem partes as terras não-designadas (florestas públicas não destinadas) e as áreas sem informação, totalizando (30%).

Para os autores, as queimadas em propriedades privadas ocorreram majoritariamente por causa do desmatamento e da limpeza de pastagem, enquanto no caso das áreas sem informação, que são públicas, os focos de calor se deram em decorrência do “desmatamento para a posse ilegal da área por grileiros para especulação imobiliária.” (ALENCAR et al, 2020, p.7).

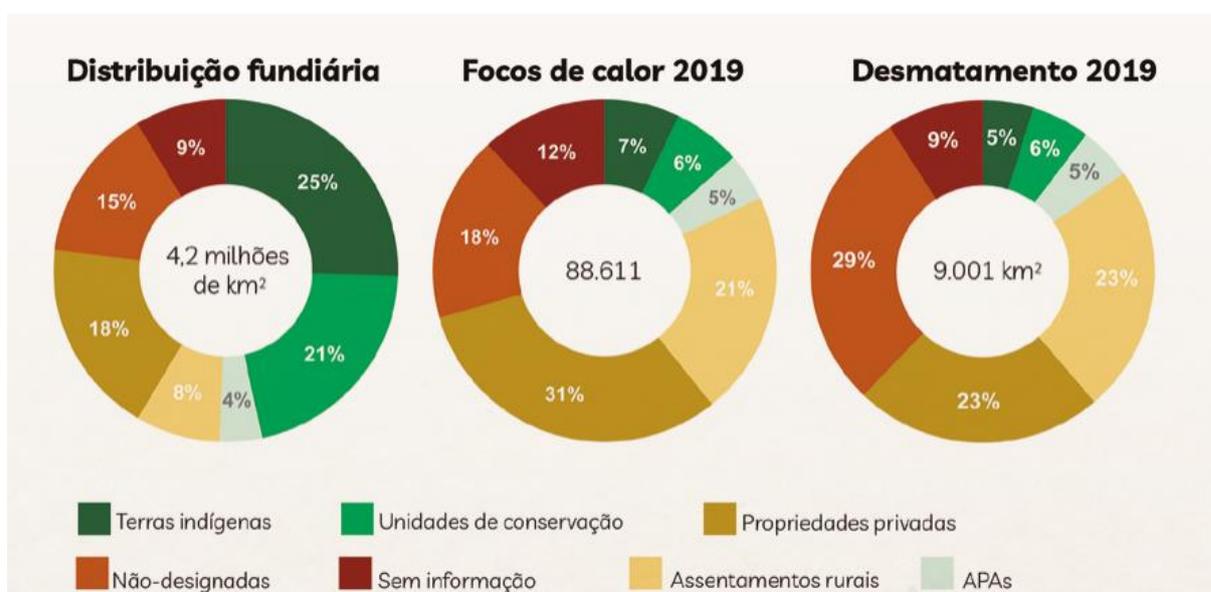
Neste cenário, as queimadas em terras indígenas representaram 7%, nas Unidades de conservação, 6% e finalmente, nas áreas de proteção ambiental, apenas 5%. Notam-se, com esse conjunto de falas, enunciados que procuram deslegitimar a ciência, por meio de falácias que são facilmente desconstruídas à luz de dados provenientes de estudos técnicos e científicos

⁶⁴ <https://globo rural.globo.com/Noticias/Politica/noticia/2020/07/bolsonaro-atribui-queimadas-na-amazonia-indigenas-caboclos-e-ribeirinhos.html>

⁶⁵ O vídeo pode ser conferido em: <https://youtu.be/mKfmNq3Fax0>

já amplamente divulgados tanto no país quanto no exterior, tanto nos *fora* científicos como naqueles afeitos às negociações climáticas internacionais.

Figura 39. Números de focos de calor e de desmatamento na Amazônia em 2019 por categoria fundiária



Fonte: Alencar et al (2020), com dados a partir do INPE de 2019

Dando sequência à nossa análise sobre o desmantelamento simbólico da governança aplicável ao PPCDAM, o compilado nº 3 organiza falas proferidas pelo então Ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, em Reunião Ministerial. Esse material foi divulgado amplamente pela mídia em geral e em diversos eventos à época e continua tendo grande repercussão. Aqui, o material foi obtido a partir da divulgação feita pelo ministro Celso de Mello, do Supremo Tribunal Federal. As falas estão descritas na Figura 46, abaixo.

O compilado nº 3 do desmantelamento simbólico são frases proferidas pelo até então Ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles em Reunião Ministerial divulgado pelo ministro Celso de Mello, do Supremo Tribunal Federal. As falas estão transcritas no quadro 11.

É dentro deste conjunto de falas que se localiza, por exemplo, a mal afamada e desgostosa expressão "passando a boiada", que pode ser entendida por enquanto como desmantelamento simbólico, mas que também já sinaliza mais do que a intencionalidade, apontando para medidas que em breve, como será visto, assumirão a forma de desmantelamento ativo. Isso vai se dar, conforme veremos, pela implementação, no âmbito do MMA, de medidas

infralegais, como portarias. Como já foi mencionado anteriormente, as estratégias de desmantelamento não devem ser, portanto, entendidas como categorias estanques, podendo estar fortemente relacionadas entre si.

Quadro 11. Desmantelamento Simbólico: Compilado nº3

Manchete	Data	Fonte	Evento
Salles vê “oportunidade” com coronavírus para “passar de boiada” desregulação da proteção ao meio ambiente ^{66,67}	22/05/2020	El País	Reunião Ministerial do dia 22 de abril de 2020
Frase	<p>“A oportunidade que nós temos, que a imprensa está nos dando um pouco de alívio nos outros temas, é passar as reformas infralegais de desregulamentação, simplificação, todas as reformas que o mundo inteiro nessas viagens que se referiu o Onyx certamente cobrou dele, cobrou do Paulo, cobrou da Teresa, cobrou do Tarcísio, cobrou de todo mundo.”</p> <p>[...]</p> <p>“Então pra isso precisa ter um esforço nosso aqui enquanto estamos nesse momento de tranquilidade no aspecto de cobertura de imprensa, porque só fala de COVID e ir passando a boiada e mudando todo o regramento e simplificando normas. De IPHAN, de ministério da Agricultura, de ministério de Meio Ambiente, de ministério disso, de ministério daquilo. Agora é hora de unir esforços pra dar de baciada a simplificação, é de regulatório que nós precisamos, em todos os aspectos.”</p> <p>(Ricardo Salles, ex-ministro do Meio Ambiente)</p>		

Fonte: Elaboração própria a partir de ALESSI (2020)

Analistas bem-posicionados debateram sobejamente essas falas. Selecionamos, para representar as análises de forma bem fundamentada, a interpretação que Observatório do Clima (2021) oferece sobre a "boiada":

“[a boiada] passou em temas que vão desde a flexibilização do controle da exportação de madeira até a tentativa de liberação de petróleo em áreas sensíveis, passando pelo garrote orçamentário, pelo loteamento de órgãos ambientais com policiais militares sem conhecimento técnico e pela proposta de extinção do Instituto Chico Mendes, entre vários outros. Na Agricultura, a falha em aprovar o chamado “PL da

⁶⁶ <https://brasil.elpais.com/brasil/2020-05-22/salles-ve-oportunidade-com-coronavirus-para-passar-de-boiada-desregulacao-da-protecao-ao-meio-ambiente.html>

⁶⁷ O vídeo pode ser conferido em: <https://youtu.be/TjndWfgiRQQ>

Grilagem” (2.633) levou o ministério à criação, por portaria, do programa “Titula Brasil”, que delega aos municípios a titulação de terras públicas ocupadas de forma irregular”. (OBSERVATÓRIO DO CLIMA, 2021, p.4)

Ou seja, o fato desse PL, ou seja, o projeto de lei, não ter sido sancionado para ganhar o status de lei, observa-se, no movimento da promulgação de uma portaria, ou seja, uma medida infralegal, a transmutação da visão do governo – muito conhecida em sua dimensão simbólica, conforme visto anteriormente, tomando uma forma de desmantelamento ativo, ilustrando novamente como as categorias estratégicas de Bauer e Knill (2012) não podem ser tomadas como entanques. Além disso, este é um exemplo que ilustra como o então titular da pasta do MMA conseguiu alterar a institucionalidade previamente existente, em benefício de grupos de interesses representados pelo governo naquele período, por meio de uma portaria que, ainda como um instrumento infralegal, significou uma “institucionalização” do desmantelamento institucional, fazendo as vezes de um arremedo de reforma institucional.

6.2.4. O desmantelamento ativo da governança do PPCDAm

De acordo com a literatura sobre *Policy Dismantling Framework*, a estratégia de desmantelamento ativo possui alta visibilidade, uma vez que as decisões são ativas, denotando uma forte preferência por desmantelar vinda dos tomadores de decisões públicos. Essa estratégia final faz convergir a intenção (ou discurso) com ações explícitas e concretas de desmantelamento. Estratégias desse tipo tendem a atender os interesses de grupos de atores, como em coalizões, que têm influência sobre ou que são representados pelos atores públicos, em especial no âmbito dos poderes Executivo e Legislativo. São, ainda, estratégias que tendem a ser facilitadas quando não há fortes restrições institucionais, embora isso não seja condição necessária. Atores resistentes podem ser cooptados, atraídos para coalizões que apoiam estratégias ativas de desmantelamento. Estratégias ativas de desmantelamento podem ainda ter lugar por meio de reformas incrementais (BAUER e KNILL, 2012).

Dada a sua ampla visibilidade, as ações alinhadas às estratégias de desmantelamento ativo costumam ser observada francamente na esfera da grande mídia. Para ilustrar o caso brasileiro, foram recuperadas as seguintes notícias amplamente veiculadas à época, conforme o quadro 12, abaixo.

Quadro 12. Manchetes de notícias sobre ações de desmantelamento ativo no Brasil afetos à governança do PPCDAm (2019 - 2021)

Manchete	Data	Fonte	Documentação Oficial
Presidente do Inpe é exonerado após embate sobre dados de desmatamento ⁶⁸	02/08/2019	Exame	Portarias de 6 de Agosto de 2019 Órgão: Presidência da República/Casa Civil ⁶⁹
Câmara aprova lei que acaba com o licenciamento ambiental no Brasil ⁷⁰	13/05/2021	GreenPeace	PL 3.729/2004 ⁷¹
Zambelli acelera projeto de Bolsonaro que militariza fiscalização ambiental. ⁷²	14/04/2021	Uol Notícias	Projeto de Lei nº 6.289, de 2019 ⁷³ (Coronel Tadeu) Câmara dos Deputados

Fonte: Elaboração própria a partir de EXAME (2019); GreenPeace (2021); UOL (2021)

Hochstetler (2021) destaca o ceticismo climático que pôde ser observado de forma muito clara desde o início do governo Bolsonaro, que interpretava desde logo o direito ambiental e o direito dos povos indígenas e quilombolas a seus territórios como entraves para sua agenda, pretensamente associada ao “desenvolvimento econômico”.

Um dos primeiros movimentos de desmantelamento ativo consistiu na exoneração do diretor do INPE, o Dr. Ricardo Galvão. Na interpretação de Klanovicz (2019), essa exoneração representou "uma queda de braço assimétrica entre a violência estatal e o discurso científico em que Galvão foi exonerado da direção do instituto, comprovando as suspeitas internacionais de que o Brasil começara a perseguir cientistas" (KLANOVICZ, 2019, p.2).

Para Mizutani (2021), essa exoneração ocorreu como forma de retaliação do governo aos dados disponibilizados pelo INPE, que evidenciava o aumento gigantesco das queimadas na Amazônia, que haviam crescido espantosos 88% em junho de 2019 em comparação ao mesmo período ano anterior.

⁶⁸ <https://exame.com/brasil/presidente-do-inpe-e-exonerado-apos-polemica-sobre-dados-de-desmatamento/>

⁶⁹ <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portarias-de-6-de-agosto-de-2019-209288438>

⁷⁰ https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2020/02/11/interna_politica,827359/conselho-da-amazonia-legal-nao-inclui-governadores-e-sociedade-civil.shtml

⁷¹ <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=257161>

⁷² <https://noticias.uol.com.br/colunas/rubens-valente/2021/04/14/policia-militarizacao-amazonia-desmatamento.htm>

⁷³

https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=node01q13jzklaewkc66nn1a8hpmu2102938.node0?codteor=1846164&filename=Avulso+-PL+6289/2019

Já para no caso da PL 3729/2004, que visa à criação de uma Lei Geral para o Licenciamento Ambiental, Suely Araújo, especialista em Políticas Públicas do Observatório do Clima, que presidiu o IBAMA entre os anos de 2016 e 2018, deu as seguintes declarações ao jornal Brasil de Fato:

“Os órgãos ambientais deixarem de ter controle sobre a parte do saneamento básico é um absurdo. É inaceitável uma estação de esgoto ser isenta de licença e de outorgas de afluentes para o lançamento [dos rejeitos]. Não é porque são empreendimentos importantes que podem simplesmente deixar de ser controlados”. [...] “O projeto cita o melhoramento de infraestruturas pré-existentes, o que pode se referir a um bueiro em uma rodovia ou um alteamento de uma hidrelétrica que pode inundar outras áreas. As redações são bem perigosas”.

Na mesma reportagem foram colhidas declarações de representantes de organizações não-governamentais como o Greenpeace, que associa a medida ativa de desmantelamento à dimensão discursiva, ou à estratégia simbólica:

“Vergonha. A boiada está mesmo passando. A Câmara dos Deputados aprovou o fim do licenciamento ambiental no Brasil, que abre a porteira para mais desastres”

A diretora de política públicas da Fundação SOS Mata Atlântica, Malu Ribeiro, ponderava a respeito do desalinhamento entre o que se passava no nível nacional com a governança global do clima:

“Estamos rumo à COP 26 e o que o Brasil vai levar é uma lei geral de licenciamento ambiental que começa dispensando a necessidade da licença atividades que considera, por pressão do setor econômico, de baixo impacto. Atividades que agravam condições de escassez hídrica, abastecimento público, qualidade do ar, entre tantas outras”

Finalmente, observa-se que o Projeto de Lei nº 6.289, de 2019 objetivou claramente a militarização do SISNAMA, contribuindo para que a fiscalização das ações ambientais da ordem federal fosse operacionalizada pelos militares. Em entrevista ao colunista Rubens Valente, do site de notícias UOL, Márcio Astrini, secretário-executivo do Observatório do Clima, analisava que:

“em vez de fortalecer os órgãos ambientais, repondo o déficit de fiscais e assegurando recursos financeiros, como ocorreu no passado e levou à redução do desmatamento, o governo Bolsonaro prefere aparelhar postos de comando e empoderar a base de seu governo, criando uma espécie de milícia ambiental” (VALENTE, 2021).

As análises das estratégias de desmantelamento aplicáveis à governança do PPCDAm aqui apresentadas dizem respeito a apenas algumas das ações envidadas no âmbito do ex-presidente Bolsonaro, para o restrito período de 2019 a 2021. A literatura consultada traz análises de outros aspectos do desmantelamento de políticas, tanto na área ambiental como em outras instâncias da vida pública. (SILVA, 2022; SABOURIN, CRAVIOTTI e MILHORANCE, 2020; FERRAZ DA FONSECA, PEREIRA LINDOSO e BURSZTYN, 2022; MILHORANCE, 2022).

O fato de exonerar um cientista reconhecido nacionalmente e internacionalmente, mostra como o governo não estava disposto a ouvir os preceitos científicos e muito menos a sociedade civil. Os projetos de leis aqui descritos são até o momento de finalização desta tese, projetos de leis, porém são de importância numa apreciação que vai no sentido de evidenciar como a dimensão simbólica, que trazem claramente por meio do discurso as intenções do governo federal, constituem uma forma de legitimação de propostas que tramitam no Legislativo e que podem, efetivamente, transitar da fala à ação. Ou seja, podem conduzir a um desmantelamento das instituições pela via da ação do próprio Estado.

No contexto dessas distintas, porém interconectadas, estratégias de desmantelamento, é possível observar o avanço do desalinhamento da governança ambiental-climática do país com relação à governança global do clima. Esse desalinhamento pode ser ilustrado pela análise do caso específico da revisão das metas brasileiras rerepresentadas, em 2020, ao Acordo de Paris, na forma das CND, que são objetos da próxima seção.

6.3. Contribuições Nacionalmente (mal)Determinadas: o Brasil se reposiciona diante regime climático internacional

No dia 9 de dezembro de 2020, o governo brasileiro apresentou a atualização de suas metas (cf. Quadro 13). As metas de redução de GEE se mantiveram as mesmas (37% até 2025 e 43% até 2030), porém o valor do ano-base das emissões de 2005 foi alterado, pois esta nova NDC utilizou o terceiro inventário brasileiro de emissões de GEE e não o segundo, como a sua primeira versão, passando de 2,1 bilhões de toneladas de GEE para um valor de 2,8 bilhões de toneladas de GEE. Esta manobra contábil ficou conhecido como “pedalada climática” ou “pedalada ambiental”⁷⁴

De acordo com relatório publicado pelo Observatório do Clima⁷⁵ (2020, p. 3):

“O Terceiro Inventário Nacional, ao aprimorar a metodologia de estimativas de emissões de uso da terra no país, acabou elevando significativamente as emissões líquidas no ano base de 2005: de 2,1 bilhões de toneladas de gás carbônico equivalente (GtCO₂e) para 2,8 GtCO₂e, medidas em *global warming potential* (GWP) e de acordo com os fatores de emissão o Quinto Relatório de Avaliação (AR5) do IPCC. Aplicando-se os mesmos 43% de redução propostos na meta indicativa de 2015 a essa linha de base elevada, conclui-se que as emissões em 2030 seriam de 1,6 GtCO₂e. Ou seja: o compromisso do Brasil significa chegar a 2030 emitindo cerca de 400 milhões de toneladas de CO₂ equivalente a mais do que o indicado em 2015. Para dar ideia do que isso significa, este é o limite total de emissões líquidas proposto pelo Observatório do Clima como meta factível para o Brasil em 2030 e é quase que todo o uso de energia emitida no país em 2019”.

74 <https://brasil.elpais.com/brasil/2021-04-21/brasil-vai-a-cupula-do-clima-com-processo-de-pedalada-ambiental-e-carta-de-governadores-a-biden.html>

75 <https://www.oc.eco.br/wp-content/uploads/2020/12/ANA%CC%81LISE-NDC-1012FINAL.pdf>

Quadro 13. Comparação das metas apresentadas nas NDCs do Brasil: 2016 e 2020

	NDC de 2016	NDC 2020
Formulação da meta nacional	<p>O Brasil pretende comprometer-se a reduzir as emissões de gases com efeito de estufa em 37% abaixo dos níveis de 2005 em 2025.</p> <p>Contribuição indicativa subsequente: reduzir as emissões de gases com efeito de estufa em 43% abaixo dos níveis de 2005 em 2030.</p> <p>Isto é equivalente a 1,3 GtCO₂e em 2025 e 1,2 GtCO₂e em 2030, com base nos níveis de emissão estimados de 2,1 GtCO₂e em 2005.</p>	<p>O Brasil confirma o compromisso originalmente apresentado na sua pretendida Contribuição Pretendida Determinada Nacionalmente (iNDC), de reduzir as suas emissões de gases de efeito estufa em 2025 em 37%, em comparação com 2005. Além disso, o Brasil compromete-se a reduzir as suas emissões em 2030 em 43%, em comparação com 2005.</p>
Nível de emissão absoluta (excluindo LULUCF)	991 MtCO ₂ e em 2025; 890 MtCO ₂ e em 2030	1.453 MtCO ₂ e em 2025; 1.307 MtCO ₂ e em 2030
Emissões Comparativas de 1990 com 2010	<p>76% acima dos níveis de 1990 até 2025 excluindo LULUCF</p> <p>5% acima dos níveis de 2010 até 2025 excluindo LULUCF</p> <p>58% acima dos níveis de 1990 até 2030 excluindo LULUCF</p> <p>6% acima dos níveis de 2010 até 2030 excluindo LULUCF</p>	<p>158% acima dos níveis de 1990 até 2025 excluindo LULUCF</p> <p>54% acima dos níveis de 2010 até 2025 excluindo LULUCF</p> <p>132% acima dos níveis de 1990 até 2030 excluindo LULUCF</p> <p>39% acima dos níveis de 2010 até 2030 excluindo LULUCF</p>
Avaliação do Climate Action Tracker	Insuficiente	Altamente insuficiente
Meta de zerar as emissões líquidas	Nenhuma	<p>"A Contribuição Pretendida Determinada Nacionalmente do Brasil é compatível com um objetivo indicativo a longo prazo de alcançar a neutralidade climática em 2060.</p> <p>A determinação final de qualquer estratégia de longo prazo para o país, em particular o ano em que a neutralidade climática possa ser alcançada, dependerá, no entanto, do bom funcionamento dos mecanismos de regulação do clima previstos no Acordo de Paris".</p>
Alinhamento da NDC para a meta a longo prazo	Não	Não

	NDC de 2016	NDC 2020
Cobertura setorial	Economia em geral, incluindo a LULUCF	Economia em geral, incluindo a LULUCF
Meta separada do LULUCF	1) Desflorestamento ilegal zero na Amazônia brasileira até 2030; 2) Restauração e reflorestação de 12 milhões de hectares de floresta até 2030; 3) Melhorar a gestão sustentável da floresta nativa.	Não
Abrangência dos gases	CO ₂ , CH ₄ , N ₂ O, SF ₆ , PFCs e HFCs	CO ₂ , CH ₄ , N ₂ O, SF ₆ , PFCs e HFCs
Tipo de meta	Redução absoluta das emissões abaixo do ano base	Redução absoluta das emissões abaixo do ano base
Clareza do plano de implementação	A NDC fornece uma lista de medidas que o Brasil pretende adotar, incluindo metas para os biocombustíveis e energias renováveis, uma meta para acabar com o desmatamento ilegal na Amazônia brasileira, metas de restauração de terras, e um reforço das medidas nos setores da indústria, transportes e agricultura.	Sem detalhes
Explicação da razão pela qual a meta é uma contribuição justa ao objetivo global	Sim, com base na sua responsabilidade pelo aumento da temperatura global. Contudo, não há mais nenhuma explicação de como a responsabilidade do Brasil é calculada, nem que nível de mitigação seria considerado suficiente. O Brasil também considera que a sua NDC é “pelo menos equivalente” em tipo, âmbito e escala aos dos países em desenvolvimento com maior responsabilidade pelas alterações climáticas.	A explicação é muito semelhante a primeira submissão da NDC
Seguiram orientações sobre informação para facilitar a clareza, transparência e compreensão das NDCs na Decisão 4/CMA.1	Sem resposta	Sim

Fonte: Elaboração própria a partir de CLIMATE ACTION TRACKER (2020)

Desta forma, as metas de redução de GEE apresentadas pelo Brasil por ocasião da COP 21, como contribuição do país ao Acordo de Paris, que já eram consideradas insuficientes, foram reduzidas ainda mais, em 2020. A redução da ambição das novas NDC brasileiras foram analisadas por especialistas e entidades como o *Climate Action Tracker* (CAT), uma *think tank* que fornece informações atualizadas sobre as metas apresentadas pelos países signatários do Acordo de Paris. O CAT atualizou sua avaliação da NDC brasileira atualizada em 2020 como “altamente insuficiente”, indicando que “as políticas e compromissos climáticos do país não são consistentes com o limite de temperatura de 1,5°C do Acordo de Paris”.

Em sua análise, o Observatório do Clima (2020) avaliou que Brasil teria cometido uma violação do "princípio de não-retrocesso do Acordo de Paris". O relatório ainda avalia que alterações nas metas são comuns em razão da atualização dos inventários nacionais. Entretanto, no caso no país, a meta deveria ser reajustada para uma redução de 57% nas emissões de GEE. Este afrouxamento das metas é o que se entende por “pedalada climática”: “um truque contábil para esconder uma situação fiscal insustentável, em conflito direto com o espírito do Acordo de Paris, que prevê o aumento sucessivo da ambição”. (OBSERVATÓRIO DO CLIMA, 2020, p.4).

Essa percepção é corroborada pela análise já mencionada do *Climate Action Tracker* (2022) que avalia que, sob a nova meta, o país pode emitir 27% mais GEE até 2030. Além disso, o mesmo CAT observa que o novo documento brasileiro retirou todas as referências que, na versão anterior, faziam menção ao melhoramento do manejo de florestas nativas, à restauração de florestas e à eliminação do desmatamento ilegal. Ademais, o *Climate Action Tracker* conclui que a atualização da NDC brasileira significou claramente que o país estava enfraquecendo suas metas de redução de GEE.

Por outro lado, a atualização da NDC brasileira incluiu um objetivo de neutralidade climática (neutralizar as emissões de GEE, zerando as emissões líquidas, referida na literatura a partir de então simplesmente como *net zero*) até 2060. O documento da NDC afirma que esse prazo pode ser reduzido se houver a implementação de regras do mecanismo de mercado no Acordo de Paris, o que outros países têm considerado inaceitável. O país pede também US\$ 10 bilhões por ano a partir de 2021 para o enfrentamento dos desafios climáticos do país, porém, conforme o CAT analisa, o governo brasileiro não deixa claro se as suas metas de médio prazo estarão condicionadas ao recebimento deste valor anualmente.

A primeira linha do quadro mostra as metas declaradas pelo país em 2016 e a sua atualização em 2020, mostrando em seguida o que o país planeja em termos de emissões

absolutas de GEE para os anos de 2025 e 2030 - Uso da Terra, Mudança do Uso da Terra e Florestas (LULUCF) - para cada uma de suas NDCs.

Vale observar que para o ano de 2016, o *Climate Action Tracker* considerava a meta brasileira insuficiente e depois, esta meta piorou, passando para altamente insuficiente. Para o caso da meta de zeras as emissões líquidas, o CAT entendeu que foram alterações positivas, realizadas pelo governo brasileiro, mas ressalta que será muito difícil o país concretizá-las devido ao aumento de desmatamento nos últimos anos.

No ano de 2021 o governo brasileiro anunciou a segunda atualização da sua NDC, na ocasião da COP 26, em Glasgow, dessa vez, as emissões do ano-base foram feitas através do quarto inventário brasileiro de emissões de GEE que também foi vista como uma “pedalada climática”.

Em sua avaliação específicas para as metas de redução das emissões dos setores AFOLU, o CAT observa que vez que esses constituem justamente os setores de maior importância global, em razão de seus serviços ambientais, como são os casos da manutenção da biodiversidade e da captura de carbono. Observa, ainda, que,⁷⁶

“o desflorestamento tem aumentado rapidamente no Brasil nos anos recentes. O aumento do desflorestamento ilegal está vinculado ao dismantelamento sistemático do arcabouço legal e institucional de proteção às florestas, levando o Brasil na direção oposta a seus compromissos [de conter o] desflorestamento”. E ainda aponta para a necessidade de que “o governo brasileiro urgentemente [...] fortaleça sua ação neste setor, ao invés de enfraquecê-la”.

6.4. Observações finais ao capítulo

Os objetivos deste capítulo consistem em mostrar como as estratégias de dismantelamento se desenvolveram na governança climática do Brasil, para os setores AFOLU, de forma direta ou indireta para o PPCDAm, analisando a sua quarta fase (2016-2016), mas

⁷⁶ No original: “Deforestation rates have increased rapidly in Brazil in recent years. The rise in illegal deforestation is linked with a systematic dismantling of Brazil’s institutional and legal frameworks for forest protection and takes Brazil in the opposite direction of its deforestation commitments. Given the key role of the Land Use and Forestry sector in Brazil’s NDC and the huge global importance of its forests for environmental services, biodiversity, and carbon sequestration, the Brazilian government urgently needs to strengthen mitigation action in this sector, instead of weakening it.” Cf. <https://climateactiontracker.org/countries/brazil/>

também analisando as estratégias de desmantelamento entre os anos de 2019 e 2020. Além disso, busca-se elucidar como os objetivos do Brasil no Acordo de Paris, estão intrinsecamente ligadas a uma postura doméstica de enfraquecer ou não as políticas ambientais do país.

Para apoiar a análise, foram empregados o arcabouço analítico e as categorias de desmantelamento do *Policy Dismantling Framework*, de Bauer e Nill (2012): a) desmantelamento por omissão; b) desmantelamento por mudança de arena; c) desmantelamento por ação simbólica; e d) desmantelamento ativo. Também foram utilizados os conceitos de Sabourin, Craviotti e Milhorange (2020), para compor o próprio quadro de análise de estratégias de desmantelamento, assim como aportes de Newell (2008), Bulkeley et al (2018) e Brand (2021), para uma contribuição inserida na Economia Política crítica, visando a área de governança ambiental.

Como fontes para a análise, foram empregados clipagem de notícias, documentos oficiais, relatórios produzidos por *think tanks* e organizações profissionais e ambientalistas, entrevistas a jornais e mídias especializadas, artigos científicos de analistas especializados nos temas em questão. A curadoria das informações contou com sistematização em uma base de dados própria, elabora em Excel e disponibilizada em um *drive* da pesquisa, com codificação por assunto ou tema e classificação por estratégia de desmantelamento por meio de um sistema de cores.⁷⁷

Os principais resultados apontam para o desmantelamento foram: i) Em desmantelamento por omissão houve a redução de verba para a pasta ambiental; ii) em desmantelamento por mudança de arena houve a redução da participação da sociedade civil e a militarização de órgãos ambientais; iii) no desmantelamento simbólico houveram falsas acusações sobre o aumento do desmatamento da Amazônia Legal, sem provas e sem a aporte científico e iv) no desmantelamento ativo houve a exoneração de cientistas de renome internacional em cargos de direção de órgãos ambientais e um festival de "canetas" com medidas legis e infralegais.

Foram apresentadas ações de desmantelamento ambiental no Brasil entre os anos 2019 e 2021, incidentes sobre os setores AFOLU (Agricultura, Floresta e Outros usos da Terra). Empregou-se, para a classificação dessas ações, a tipologia sobre estratégias de desmantelamento conforme apresentadas pela Abordagem de Desmantelamento de Políticas proposta por Bauer e Knill (2012).

⁷⁷ A base de dados pode ser conferida em: <https://tinyurl.com/e8kesk66>

Como visto, o governo brasileiro vem promovendo uma série de medidas para enfraquecer a governança ambiental no país. Mesmo antes de Jair Messias Bolsonaro tomar posse como Presidente do país, já havia medidas em apreciação no Legislativo e, às vésperas do processo eleitoral de 2018, o candidato eleito deu declarações sobre a tônica de seu governo para temas relacionados ao meio ambiente. Algumas das medidas que seriam implementadas já apareciam em seu discurso, uma vez que a sua campanha enfatizava sua opinião sobre a utilização da Amazônia para favorecer um crescimento econômico em um registro “convencional”, favorecendo especialmente a mineração – sendo que o garimpo aparecia fortemente em suas falas -, as infraestruturas e a agropecuária.

Esse enfraquecimento pode ser melhor compreendido como um desmantelamento, ou seja, como medidas intencionalmente tomadas pelo Executivo – e logo mais pelo Legislativo – como forma de destruir as estruturas de governança aplicáveis à proteção do meio ambiente que haviam sido, como visto no capítulo anterior, construída ao longo de décadas de institucionalização, levando progressivamente em conta a participação de atores governamentais e não governamentais (governança multiator), em diversos níveis jurisdicionais incluindo a articulação com a governança global do clima e da diversidade biológica, especialmente (governança multinível) e informada pela Ciência (*science-based*).

Esse desmantelamento tem ocorrido por meio da redução ou restrição da participação da sociedade civil e da limitação da representação científica. Observa-se que os cientistas que o governo acolheu são precisamente aqueles cujo discurso está alinhado ao discurso do governo, divulgando a pesquisa científica que a comunidade científica rejeita fortemente por serem propostas superficiais ou falsas.

Nessas observações pontuais ao final deste capítulo cabe apontar, de um lado, para algumas vantagens e limites desta abordagem para compreender as recentes mudanças nas políticas climáticas-ambientais relativas aos setores de AFOLU no Brasil.

Com relação às vantagens da aplicação da abordagem sobre desmantelamento de políticas, a realização desta pesquisa aponta para dois aspectos.

Em primeiro lugar, a pesquisa realizada permite evidenciar que é possível, pelo emprego desse *Framework*, operacionalizar um quadro analítico que pôde, com certa versatilidade, ser aplicado ao caso específico da análise do desmantelamento do PPCDAm, com orientações para a identificação e análise das diversas estratégias apontadas pela literatura.

Em segundo lugar, a aplicação desse *Framework* no âmbito desta pesquisa pode contribuir para ilustrar como várias das estratégias apontadas pela tipologia de Bauer e Knill (2012) se relacionam, de forma muito menos estanque do que se pode supor, num primeiro momento, a partir dos tipos ideais propostos pelos autores.

Com relação aos limites do uso do *Policy Dismantling Framework*, essa aplicação para o caso do PPCDAm nos parece evidenciar duas principais dificuldades.

Em primeiro lugar, como também foi notado por outros autores que empregam a mesma abordagem, foi possível perceber, no âmbito desta pesquisa, que os pressupostos de racionalidade adotados por Bauer e Knill (2012) podem não corresponder à realidade das ações de desmantelamento observadas para o caso em análise. O pressuposto de racionalidade implicado nesse *Framework* implica que existe uma avaliação substantiva sobre as possibilidades de cada uma das estratégias de desmantelamento, tomando em conta suas possíveis repercussões sociais e políticas. Essa racionalidade não parece ter sido manifestada nas “opções” entre as formas de desmantelamento. Mais ainda, não foi possível observar se realmente estavam sendo sopesados prós e contras de cada uma das estratégias pelos agentes políticos envolvidos.

Em segundo lugar, e de forma alinhada ao que já notaram outros autores (Sabourin, 2020; Sabourin, Craviotti e Milhorange, 2020; Lima e Da Costa, 2021; Milhorange et al., 2022; Nierdele et al., 2022; Capelari, Milhorange e Araújo, 2023), uma das dificuldades da metodologia de Bauer e Knill diz respeito à sua limitada capacidade de lidar com as causas do desmantelamento. Embora tenha sido concebido um Quadro de Análise para o estudo do PPCDAm, é preciso reconhecer que uma limitação dessa tese diz respeito aos requisitos em termos de tempo e da restrição metodológica para acesso aos elementos causais. Considera-se, aqui, que outras metodologias precisam ser mobilizadas, possivelmente com a realização de entrevistas com gestores, especialistas e outros atores governamentais e não governamentais envolvidos na governança do Plano, a fim de se acessar, de forma bem fundamentada, os determinantes causais do desmantelamento.

CONCLUSÕES

O objetivo geral da tese foi é analisar as medidas de desmantelamento da governança climática e ambiental aplicáveis aos setores da AFOLU entre os anos 2019 e 2021 no contexto do regime do Acordo de Paris, promovendo uma compreensão do que seria um regime internacional seu escopo e limitações, particularmente na integração dos múltiplos atores da governança climática ambiental e uma uma análise das propostas brasileiras (as chamadas Contribuições Determinadas nacionalmente - NDCs) no contexto da mudança do regime internacional sobre mudança climática do Protocolo de Kyoto para o Acordo de Paris e sua atualização diante das medidas de desmantelamento tomadas pelo governo - em particular, o Executivo e o Legislativo em nível federal.

A metodologia empregada na tese foi através de um enfoque conceitual sobre desmantelamento de políticas públicas, proposto inicialmente por Bauer e Knill. Sabourin, Craviotti e Milhorange (2020, p. 2) enfatizam que esse enfoque, conhecido como “*policy dismantling*”, foi concebido no contexto de 1980, em políticas de desmantelamento de políticas sociais na Europa, especialmente na Inglaterra, em um governo neoliberal. Porém, grupos de pesquisas e autores da América e Latina e Brasil adapta, as análises para as nossas realidades, portanto, esta foi uma das razões do emprego do conceito de desmantelamento de políticas públicas ao decorrer da tese.

A tese combinou uma variedade de estratégias metodológicas de ordem qualitativa e quantitativa, conforme descrita na parte metodológica, no início da tese: i) As discussões críticas sobre literatura atinente aos regimes climáticos e às governanças ambiental e climática foram fundamentadas em levantamentos e revisões de literatura especializada, tendo como fulcro teórico a abordagem da Economia Política e da Economia Política Internacional (EPI). Nesta direção, foram realizadas buscas iniciais em várias bases: o Sistema de Bibliotecas da Unicamp (SBU), a base de Periódicos Capes, a base de periódicos científicos brasileiros *Scientific Electronic Library Online* (SciELO), o Google Scholar e a Biblioteca Digital Brasileira de Teses e Dissertações (BDTD). A interação com essas bases permitiu: a) o levantamento das publicações atinentes à produção acadêmica sobre as NDC empregadas nesta tese; e b) um primeiro olhar para a literatura especializada e para conformar um primeiro conjunto de termos de busca sobre regimes climáticos e sobre governança ambiental; ii) No caso das Contribuições Nacionalmente Determinadas, além da revisão bibliográfica já mencionada, foi realizado um levantamento de documentos e a correspondente análise documental.

A estrutura da tese foi composta de seis além da Introdução e da Conclusão: O capítulo 1, cujo título foi Enquadramento da problemática da pesquisa, apresentou a proposta da tese, seus objetivos, justificativas, desafios à pesquisa e métodos mobilizados, passos metodológicos para a operacionalização da análise, e organização geral ou estrutura da tese. O capítulo 2 tese como título Regimes Internacionais em transformação: clássico da literatura, complexidade e uma ordem nem sempre benigna, apresentando as três primeiras armadilhas enunciadas por Strange: i) regime internacional sendo uma “moda passageira; ii) a imprecisão do conceito de regime internacional e iii) regime internacional sendo previsível e estável. Concluiu-se que Regimes internacionais, nessas abordagens, não oferecem arcabouço que acolha, aos questionamentos necessários à ordem hegemônica vigente, que ainda pensa a ordem internacional em termos totalizantes, sem questionar profundamente as bases materiais e os limites biofísicos de um modelo de desenvolvimento fóssil-dependente, assentado em uma divisão internacional do trabalho e na homogeneização de padrões de vida que renovam, a cada momento histórico, desigualdades estruturais e que não abrem espaço para o reconhecimento, fortalecimento e celebração da diversidade dos modos de vida.

Já o Capítulo 3, cujo título é Dinamismo e a emergência de múltiplos atores: desafios aos caracteres estático e estatocêntrico da abordagem de regimes, apresenta os outros duas armadilhas dos regimes internacionais enunciadas por Strange: i) a estaticidade do conceito de regimes internacionais e ii) o caráter centrado no Estado do regime internacional. Concluiu-se que para escapar dessas “armadilhas” elencadas por Susan Strange é necessário que se reconheça e integre:

- a) a presença e atuação de Atores Não Governamentais (além de Atores Governamentais) na governança do clima
- b) a dimensão da coalizão de forças sociais a (procurar) influenciar os rumos das negociações climáticas
- c) a dimensão doméstica de posicionamentos de setores que buscam influenciar as agendas tanto da governança ambiental/climática nacional quanto nas negociações e compromissos internacionais

O capítulo 4, cujo título é Do Protocolo Kyoto ao Acordo de Paris: Uma análise das mudanças no regime climático global e a partir do estudo da evolução de perfis de emissões de gases de efeito estufa, é a versão já publicado do artigo de mesmo nome na Revista Desenvolvimento e Meio Ambiente da Universidade Federal do Paraná em 2017. Concluiu-se

que os rumos das negociações climáticas têm levado a uma reconfiguração do regime climático, tanto em termo de responsabilidades quanto de lideranças a coalizões. Além disso, evidencia a necessidade de se investigar a efetividade das NDCs para as metas do Acordo de Paris, bem como se estas metas são suficientes para que a temperatura do planeta não se eleve mais do que 1,5°C acima dos níveis pré-industriais até o final do século. Ainda nesta discussão, é necessário verificar não apenas a responsabilidades dos países nas emissões de GEE, mas também do setor privado, ampliando desta forma, a discussão sobre o Princípio das Responsabilidades.

O capítulo 5, intitulado Institucionalização de uma governança climático-ambiental com implicações para Agricultura, Florestas e Usos da Terra (AFOLU) - 1981-2017, apresentou uma interpretação sobre a institucionalização da governança ambiental no Brasil, a partir do início da década de 1980 e da governança climática a partir da década seguinte, tendo destacadas as suas implicações para os setores da Agricultura, Florestas e Usos da Terra (AFOLU), para o período de 1981 a 2017, tomando como caso de análise o PPCDAm. Além disso mostrou que o alinhamento da governança ambiental do Brasil perante o Acordo de Paris. Concluiu-se que o PPCDAm é um Projeto que transborda entre um governo e outro e com isso, o governo federal age de acordo com as suas diretrizes. Também foi visto que embora no período em que a governança doméstica dos setores AFOLU no Brasil foi participativa, multiatores e Science-based, a elaboração das suas iNDC não apresentou todas as questões levantadas pela sociedade civil, como por exemplo uma abordagem mais abrangente sobre os biomas e uma postura mais rígida sobre a questão do desmatamento, principal fonte das emissões de GEE nos setores AFOLU no país.

Finalmente, o capítulo 6, intitulado O desmantelamento estratégico da governança climático-ambiental dos setores de AFOLU (2019-2021), apresentou dados da quarta fase do PPCDAm (2016 – 2019/2020), as medidas de desmantelamentos praticadas pelo governo entre os anos de 2019 envolvendo direta e indiretamente o PPCDAm, categorizando-as nas quatro estratégias de desmantelamento propostas por Bauer e Knill (2012). Conclui-se que as estratégias de desmantelamento não são estanques e do ponto de vista analítico, como estas estratégias podem estar relacionadas com as suas causas, a partir da abordagem da Economia Política sobre a governança climática. Também foram identificadas que o “afrouxamento” das metas de redução das emissões de GEE do Brasil para o Acordo de Paris foi realizada por causa do que os especialistas chamaram de “pedalada climática”.

Pode-se dizer, que esta tese apresenta elementos que contribuem para a literatura sobre a análise do desmantelamento em várias frentes. Em primeiro lugar, há a inovação sobre

o foco da análise ser o AFOLU, visto que estes setores no Brasil são os principais setores emissores dos gases de efeito estufa, mas também porque eles foram os setores que entraram um tanto tardiamente na institucionalização da governança climática do Brasil (conforme discutido no capítulo 5). Em segundo lugar, a análise promovida nesta tese é complementar a essa literatura (de desmantelamento de políticas públicas), pois traz elementos de diálogo com a discussão sobre a instituição do regime climático global, identificando um período de “alinhamento forte” da governança climática do Brasil (equivalente ao período do Protocolo de Quioto), um período de alinhamento fraco (quando das negociações, a partir da COP 15, em Copenhague, se observa uma tendência para um regime mais horizontal, sem um princípio que coloque em evidência as responsabilidades históricas dos países industrializados, e a emergência da nova estrutura de governança do Acordo de Paris, no qual as contribuições para o compromisso global são apresentadas pelos países, na forma de suas NDC). Deste modo, o compromisso brasileiro (suas NDC) já era avaliado como insuficiente pelos analistas.

Em terceiro lugar, a análise do desmantelamento da governança climático-ambiental, uma vez que é focada no caso dos setores AFOLU privilegia o caso do PPCDAm, que foi, entre 2004 e 2012, um plano de implementação da política climática do Brasil coerente com a institucionalidade longamente gestada, caracterizada por ser progressivamente apoiada em evidências científicas, instrumentalizadas por ferramentas técnicas intensivas em conhecimento, pela ampla participação social, pelo papel relevante da articulação entre os vários níveis governamentais e de forma alinhada à governança global do clima; todas essas características vão sendo progressivamente desconstruídas no período de análise.

Além disso, os valores orçamentários executados do Ministério do Meio Ambiente e do SISNAMA sempre foram inferiores aos valores orçamentários previstos nas gestões das últimas duas décadas, resultando, conforme já escrito nesta tese, em um problema do Estado brasileiro.

Ademais, esse trabalho contribui para que se compreendam que as forças que tomam vigor institucional no período de 2019 a 2021 no sentido do desmantelamento, já estavam presentes nos períodos anteriores, tendo ganhado, no período de análise, uma espécie de “legitimação” pelo discurso governamental do primeiro escalão. Dessa forma, em quinto lugar, a análise agrega à literatura sobre o desmantelamento, ao articular dois níveis de análise: a desarticulação do PPCDAm, em nível nacional da governança climática, com, no nível internacional, o enfraquecimento da NDC brasileira em 2020, que aparece como consistente

com as estratégias de desmantelamento (i. de omissão; ii. de mudança de arena; iii. simbólica e iv. ativa) mobilizadas em nível nacional.

Do ponto de vista das limitações gerais deste trabalho, é preciso reconhecer:

- a) Uma primeira limitação evidente no seu alcance diz respeito ao fato de não articular o desmantelamento *stricto sensu*, verificado na dimensão do PPCDAm, com outros temas de desmantelamento que são correlatos, sobretudo no caso da Amazônia, ao qual o Plano se coloca, como por exemplo, à questão indígena, que sofreu ações dramáticas de desmantelamento;
- b) Uma segunda limitação está associada à necessidade de se procurar evidências mais claras, fundamentadas e com a necessária análise crítica correspondente, das causas do desmantelamento, conforme modelo de análise concebido para esse fim, porém não desenvolvido no âmbito desta tese;
- c) Uma terceira limitação, finalmente, corresponde ao não enfrentamento do problema teórico, como ademais não o fazem as demais contribuições identificadas na literatura sobre *Policy Dismantling*, que se situa nos pressupostos que a abordagem do desmantelamento de políticas de Bauer e Knill desposa, ou seja: seus fundamentos sobre uma racionalidade substantiva dos agentes do desmantelamento.

Acreditamos que o tratamento dessas limitações pode constituir fronteiras para a pesquisa sobre o desmantelamento de políticas, tanto do ponto de vista teórico, quanto da prática da análise do desmantelamento no caso da governança climático-ambiental aplicável aos setores AFOLU no Brasil.

REFERÊNCIAS

ACOSTA, Alberto; BRAND, Ulrich. **Pós-extrativismo e decrescimento: saídas do labirinto capitalista**. Editora Elefante, 2019.

AFIONIS, S. **The European Union in International Climate Change Negotiations**. Taylor & Francis, 2017.

AFP. Bolsonaro questiona dados do próprio governo sobre desmatamento na Amazônia. O Globo, Rio de Janeiro, 19 jul. 2019. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/brasil/bolsonaro-questiona-dados-do-proprio-governo-sobre-desmatamento-na-amazonia-23818978>>

ALENCAR, Ane et al. Amazônia em chamas o fogo e o desmatamento em 2019 e o que vem em 2020. **Nota técnica**, n. 3, 2020. Disponível em: <<https://ipam.org.br/wp-content/uploads/2020/04/NT3-Fogo-em-2019.pdf>>

ALESSI, Gil. Salles vê oportunidade com coronavírus para 'passar a boiada' na desregulamentação da proteção ao meio ambiente. El País, São Paulo, 22 mai. 2020. Disponível em: <<https://brasil.elpais.com/brasil/2020-05-22/salles-ve-oportunidade-com-coronavirus-para-passar-de-boiada-desregulacao-da-protexao-ao-meio-ambiente.html>>

ALTER, Karen J.; MEUNIER, Sophie. The politics of international regime complexity. **Perspectives on politics**, v. 7, n. 1, p. 13-24, 2009.

AMORIM, A.; SANTOS, M.; ESTEVES, P. Resultados da COP 21 e a participação do BASIC. **BPC Policy Brief**. 2016. Disponível em: <http://bricspolicycenter.org/homolog/uploads/trabalhos/7117/doc/27956004.pdf>. Acesso em: mar. 2017.

ASSOCIAÇÃO NACIONAL DOS SERVIDORES DE MEIO AMBIENTE (ASCEMA) (Brasília). **CRONOLOGIA DE UM DESASTRE ANUNCIADO**:: ações do governo bolsonaro para desmontar as políticas de meio ambiente no brasil. Ações do Governo Bolsonaro para desmontar as políticas de Meio Ambiente no Brasil. 2020. Disponível em: http://www.ascemanacional.org.br/wp-content/uploads/2020/09/Dossie_Meio-Ambiente_Governo-Bolsonaro_revisado_02-set-2020-1.pdf. Acesso em: 15 mar. 2021

AULETE, Caldas. Aulete Digital - Dicionário contemporâneo da língua portuguesa: Dicionário Caldas Aulete versão online, 2020. Disponível em: <http://www.aulete.com.br/reificacao>. Acesso em: 13 de maio de 2020.

BADIE, Bertrand; BERG-SCHLOSSER, Dirk; MORLINO, Leonardo (Ed.). **International Encyclopedia of Political Science**. Sage, 2011.

BAILEY, Ian. "Neoliberalism, Climate Governance and the Scalar Politics of Eu Emissions Trading." **Area**, vol. 39, no. 4, 2007, p. 431-42. JSTOR, Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/40346065>>. Acesso em: 25 Abr. 2022.

BARBOSA, Vanessa. Vozes pela Amazônia: Biodiversidade vale mais que gado e soja, diz Nobre. ABC, Rio de Janeiro, 15 ago. 2019. Disponível em: <<http://www.abc.org.br/2019/08/15/vozes-pela-amazonia-biodiversidade-vale-mais-que-gado-e-soja-diz-nobre/>>

BAUER, Michael W.; KNILL, Christoph. Understanding policy dismantling: An analytical framework. **Dismantling public policy: Preferences, strategies, and effects**, p. 30-56, 2012.

BENGOA, María Cristina Carrasco. Sostenibilidad de la vida y ceguera patriarcal. Una reflexión necesaria. *Atlánticas*. **Revista Internacional de Estudios Feministas**, v. 1, n. 1, p. 34-57, 2016.

BERNAUER, T. Climate change politics. *Annual Review of Political Science*, 16, 421-448, 2013. doi: 10.1146/annurev-polisci-062011-154926

BIERMANN, Frank et al. Earth system governance: a research framework. **International environmental agreements: politics, law and economics**, v. 10, n. 4, p. 277-298, 2010.

BODANSKY, D. The legal character of the Paris Agreement. **Review of European, Comparative & International Environmental Law**, (25) 2, 142-150, 2016.

BOUCHER, O et al. Opinion: In the wake of Paris Agreement, scientists must embrace new directions for climate change research. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, (113) 27, 7287-7290, 2016. Disponível em:<doi: 10.1073/pnas.1607739113>

BRAND, Ulrich et al. Contours of historical-materialist policy analysis. **Critical Policy Studies**, p. 1-18, 2021.

BRAND, Ulrich; WISSEN, Markus. Crisis and continuity of capitalist society-nature relationships: The imperial mode of living and the limits to environmental governance. **Review of International Political Economy**, v. 20, n. 4, p. 687-711, 2013.

BRANT, Danielle. Bolsonaro critica diretor do Inpe por dados sobre desmatamento que "prejudicam" nome do Brasil. *Folha de São Paulo*, São Paulo, 19 jul. 2019. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2019/07/bolsonaro-critica-diretor-do-inpe-por-dados-sobre-desmatamento-que-prejudicam-nome-do-brasil.shtml>>

BRANT, Danielle; WATANABE, Phillippe. Governo trava 38% do orçamento de monitoramento de florestas do Inpe. **Folha de S.Paulo**. São Paulo, 6 de setembro de 2019. Disponível em:<<https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2019/09/governo-trava-38-do-orcamento-de-monitoramento-de-florestas-do-inpe.shtml>>

BRASIL. Decreto nº 9.578, de 22 de novembro de 2018. **Decreto Nº 9.578, de 22 de Novembro de 2018**. Brasília, Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9578.htm. Acesso em: 03 mar. 2023.

BRASIL. Lei Federal Nº. 6.938, de 31 de agosto de 1981 (alterada pela Lei nº 7804 de 18 de julho de 1989.) Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 02 de setembro de 1981.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente – MMA. Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm) - 3ª Fase (2012-2015) pelo Uso Sustentável e Conservação da Floresta. 2013. Disponível em: <http://combateadesmatamento.mma.gov.br/images/conteudo/PPCDAM_3aFase.pdf>

- BRASIL. Senado Federal. Projeto de Lei Orçamentária Anual para 2020 (PL nº22/2019*/DC) , de 8 de dezembro de 2019. Relatório da Área Temática XI Ciência & Tecnologia e Comunicações Disponível em: <<https://legis.senado.leg.br/sdleg-getter/documento?dm=8052583&ts=1576632070442&disposition=inline>>
- BRONDIZIO, Eduardo S. et al. Making place-based sustainability initiatives visible in the Brazilian Amazon. **Current Opinion in Environmental Sustainability**, v. 49, p. 66-78, 2021.
- BUENO RUBIAL, M. D. P. El Acuerdo de París: ¿una nueva idea sobre la arquitectura climática internacional?. *Relaciones Internacionales*, 33, 75-95. 2016. Disponível em: <http://www.relacionesinternacionales.info/ojs/index.php?journal=Relaciones_Internacionales&page=article&op=view&path%5B%5D=747>. Acesso em: fev. 2017.
- BUENO RUBIAL, M. D. P. La incorporación de la gobernanza a la agenda latinoamericana. 2013.
- BULKELEY, Harriet et al (Eds.). (2018). **Governing Climate Change: Polycentricity in Action?** Cambridge: Cambridge University Press.
- BULKELEY, Harriet et al. (Ed.). **Cities and low carbon transitions**. London: Routledge, 2011.
- BULL, Hedley. **A Sociedade anárquica: um estudo da ordem na política mundial**. São Paulo: Editora Universidade de Brasília, 2002.
- CAIT. Climate Data Explorer – Historical Emissions. 2017. Disponível em:<<http://cait.wri.org>>.
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. Orçamento da União para o exercício de 2019. Brasília, 2018. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2019/red_final/Volume_IV.pdf>
- CÂMARA DOS DEPUTADOS. Orçamento da União para o exercício de 2020. Brasília, 2019. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/internet/comissao/index/mista/orca/orcamento/OR2020/red_final/Volume_II.pdf>
- CÂMARA, João Batista Drummond. Governança ambiental no Brasil: ecos do passado. **Revista de sociologia e política**, v. 21, p. 125-146, 2013.
- CAPELARI, Mauro; MILHORANCE, Carolina; DE ARAÚJO, Suelly. Desmantelamento da política ambiental brasileira. **Sustainability in Debate**, v. 14, n. 1, p. 20-25, 2023.
- CARRARO, C. A Bottom-Up, Non-Cooperative Approach to Climate Change Control: Assessment and Comparison of Nationally Determined Contributions (NDCs). **Journal of Sustainable Development**, (9) 5, 175-186, 2016.
- CARRASCO, Cristina; TELLO, Enric. Apuntes para una vida sostenible. Tejiendo alianzas para una vida sostenible. **Consumo crítico, feminismo y soberanía alimentaria**, p. 11-44, 2013.

CASA CIVIL. PLANO DE AÇÃO PARA A PREVENÇÃO E O CONTROLE DODESMATAMENTO NA AMAZÔNIA LEGAL Fase II. 2009

CASTRO, Juliana de Miranda e. A atualidade da novilíngua. **Psyche (Sao Paulo)**, São Paulo, v. 12, n. 22, p. 113-124, jun. 2008. Disponível em <<http://www.redalyc.org/pdf/307/30711292009.pdf>>. Acesso em 25 nov. 2018.

CASTRO, Mary Dias Lobas de. Participação da sociedade civil e da administração pública no processo de avaliação de impacto ambiental do município de São Paulo - Brasil. 2018. Tese (Doutorado em Saúde Pública) - Faculdade de Saúde Pública, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2018. doi:10.11606/T.6.2018.tde-15082018-153050. Acesso em: 2023-05-04.

CAVALCANTI, Clóvis. Economia e ecologia: problemas da governança ambiental no Brasil. **REVIBEC-REVISTA IBEROAMERICANA DE ECONOMÍA ECOLÓGICA**, p. 1-10, 2004.

CLIMATE ACTION TRACKER. Brazil. 2020. Disponível em:<<https://climateactiontracker.org/climate-target-update-tracker/brazil/>>. Acesso em: 24 abr 2021.

CLIMATE ACTION TRACKER. CAT net zero target evaluations. 2023. Disponível em:<<https://climateactiontracker.org/global/cat-net-zero-target-evaluations/>>. Acesso em: 24 abr 2023.

CLIMATE WATCH. World Resources Institute. 2019. Disponível em:<https://www.climatewatchdata.org/ghg-emissions?chartType=percentage&end_year=2018&start_year=1990>. Acesso em: 12 nov 2022.

CNN Brasil. STF divulga ÍNTEGRA do vídeo da reunião ministerial de 22 de abril. YouTube, 22 de maio de 2020. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=TjndWfgiRQQ>>.

COLE, John C. Genesis of the CDM: the original policymaking goals of the 1997 Brazilian proposal and their evolution in the Kyoto protocol negotiations into the CDM. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, v. 12, p. 41-61, 2012.

CONCA, Ken. Growth and fragmentation in expert networks: The elusive quest for integrated water resources management. In Dauvergne, P. (Ed), **Handbook of global environmental politics**, pp. 432-470. Cheltenham, UK: Edward Elgar, 2005

CORAZZA, R. I.; BONACELLI, M. B. M. Ciência, Tecnologia e Inovação para a Sustentabilidade: reflexões em [retro][per]spectiva. In: Monteiro, M.; Dias, R. de B.; Campos, C. de (Orgs.) *Novos Horizontes em Política Científica e Tecnológica*, São Paulo: Ed. UFABC, 2014.

CORAZZA, Rosana Icassatti. Transformações teórico-metodológicas em análises econômicas recentes de problemas ambientais: evidências de um novo marco na economia do meio ambiente?. *Ensaio FEE*, v. 21, n. 2, p. 240-270, 2000.

CORAZZA, Rosana Icassatti. Inovação Tecnológica e Demandas Ambientais: Notas sobre o caso da indústria brasileira de papel e celulose. 1996. 163 f. Dissertação (Mestrado) -

Curso de Política Científica e Tecnológica, Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 1996.

COX, R. **Production, Power and World Order**, New York: Columbia University Press. 1987

DA CUNHA, Manuela Carneiro. PAZ ENTRE AGRONEGÓCIO E DIREITOS INDÍGENAS?. PIAUÍ FOLHA DE SÃO PAULO, 2021. Disponível em: <<https://piaui.folha.uol.com.br/materia/paz-entre-agronegocio-e-direitos-indigenas/>>

DEKKERS, Rob; CAREY, Lindsey; LANGHORNE, Peter. **Making Literature Reviews Work**: a multidisciplinary guide to systematic approaches. Springer, 2022.

DE MIRANDA, Evaristo Eduardo et al. Proposta Equipe de Transição: SISNAMA-MMA. 2018. Disponível em: <<https://www.oc.eco.br/wp-content/uploads/2019/03/REESTRUTURACAO-SISNAMA-MMA-IBAMA-.pdf>>

DEAN, Warren. Economic development and environmental deterioration. **Studies in Comparative International Development**, v. 7, n. 3, p. 278-287, 1972.

DI GIULIO, Gabriela Marques; VASCONCELLOS, Maria da Penha. Contribuições das Ciências Humanas para o debate sobre mudanças ambientais: um olhar sobre São Paulo. **estudos avançados**, v. 28, p. 41-63, 2014.

DIESEL, Vivien et al. Política de Assistência Técnica e Extensão Rural no Brasil: um caso de desmantelamento?. **Estudos Sociedade e Agricultura**, v. 29, n. 3, p. 597-634, 2021.

DIMITROV, R. S. The Paris Agreement on climate change: behind closed doors. **Global Environmental Politics**, 2016.

EICHNER, T.; PETHIG, R. Carbon leakage, the green paradox, and perfect future markets. **International Economic Review**, 52(3), 767-805. 2011. Disponível em: <doi: 10.1111/j.1468-2354.2011.00649.x>

ESTADÃO. Ministro Ricardo Salles manda cortar 24% do orçamento do Ibama. Estadão, 2019. Disponível em: <<https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,ministro-ricardo-salles-manda-cortar-24-do-orcamento-do-ibama,70002806082>>.

FAO/SEAD. Governança de terras: da teoria à realidade. Food and Agriculture Organization of the United Nations/Secretaria Especial de Agricultura Familiar e do Desenvolvimento Agrário, Brasília. 2017

FEDERAL, Senado. Avaliação da Política Nacional sobre Mudança do Clima. **Comissão de Meio Ambiente. Brasília**, 2019.

FEENSTRA, R. C. Integration of trade and disintegration of production in the global economy. *The Journal of Economic Perspectives*, 12(4), 31-50. 1998. doi: 10.1257/jep.12.4.3

FEENY, David et al. The tragedy of the commons: twenty-two years later. **Human Ecology**, v. 18, n. 1, p. 1-19, 1990. doi: <https://doi.org/10.1007/BF00889070>. Acesso em ago. 2017.

FERRANTE, Lucas et al. Brazil's biomes threatened: President Bolsonaro lied to the world. **Nat. Ecol. Evol. Comm**, v. 22, 2020.

FERRAZ DA FONSECA, Igor; PEREIRA LINDOSO, Diego; BURSZTYN, Marcel. Deforestation (lack of) control in the Brazilian Amazon: from strengthening to dismantling governmental authority (1999-2020). **Sustainability in Debate/Sustentabilidade em Debate**, v. 13, n. 2, 2022.

FERREIRA, L. *Em decisão histórica, EUA e China comprometem-se a cortar gases estufa em pacto global*. 2011. Disponível em: <<http://noticias.uol.com.br/ciencia/ultimas-noticias/redacao/2011/12/11/em-decisao-historica-eua-e-china-comprometem-se-a-cortar-gases-estufa-em-pacto-global.htm>>. Acesso em: abr. 2016.

FONSECA, Igor Ferraz da et al. A Desconstrução organizada da política florestal no Brasil: estratégias de desmantelamento e de resistência. 2023. Disponível em:<https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/11945/1/220426_LV_Desmontes_Cap_05.pdf>

Forest Declaration Assessment Partners. Forest Declaration Assessment: Are we on track for 2030? Climate Focus (coordinator and editor). 2022. Disponível em:<<https://forestdeclaration.org/resources/forest-declaration-assessment-2022/>>

FRARE, Jian Carlos. A fundamentação do princípio "u" no pensamento moral de Jürgen Habermas. **Filosofazer (impressa)**, v. 47, n. 2, 2016.

GALE, Fred. Cave'cave! Hic dragones': a neo-Gramscian deconstruction and reconstruction of international regime theory. **Review of international political economy**, v. 5, n. 2, p. 252-283, 1998.

GIBBS, Holly K. et al. Brazil's soy moratorium. **Science**, v. 347, n. 6220, p. 377-378, 2015. Disponível em:<<https://doi.org/10.1126/science.aaa0181>>

GREENPEACE BRASIL, OBSERVATÓRIO DO CLIMA E CLIMAINFO. UM GOVERNO CONTRA O MEIO AMBIENTE.2019. Disponível em: <<https://governodadestruicao.org>>. Acesso em: 08 jun 2020

GREENPEACE. A Farra do Boi na Amazônia. 2009 Disponível em:<<http://greenpeace.org.br/gado/farradoboiaamazonia.pdf>>. Acesso em 5 mai 2023

GREENPEACE. Um Governo contra o meio ambiente.2022. Disponível em: <<https://www.greenpeace.org/brasil/resista/um-governo-contr-o-meio-ambiente/>>. Acesso em: 05 mai 2022

GRILI, Mariana. Bolsonaro atribui queimadas na Amazônia a indígenas, caboclos e ribeirinhos. *Globo Rural*, São Paulo, 17 jul. 2020. Disponível em:<<https://globorural.globo.com/Noticias/Politica/noticia/2020/07/bolsonaro-atribui-queimadas-na-amazonia-indigenas-caboclos-e-ribeirinhos.html>>

GUPTA, Joyeeta. Negotiating challenges and climate change. **Climate Policy**, v. 12, n.5, p. 630-644, 2012. Disponível em:<http://cstpr.colorado.edu/about_us/meet_us/max_boykoff/readings/gupta_2012.pdf>. Acesso em: set. 2017

GUTIÉRREZ-SALCEDO, María et al. Some bibliometric procedures for analyzing and evaluating research fields. **Applied intelligence**, v. 48, n. 5, p. 1275-1287, 2018.

HAGGARD, S.; SIMMONS, B. A. Theories of international regimes. **International Organization**, v. 41, n. 3, p. 491-517, 1987.

HAJER, Maarten. Policy without polity? Policy analysis and the institutional void. **Policy sciences**, v. 36, n. 2, p. 175-195, 2003. Disponível em: <<http://maartenhajer.nl/upload/HAJER%20Policy%20without%20Polity.pdf>>. Acesso em: 15 ago 2018.

HEAL, G.; KUNREUTHER, H. An alternative framework for negotiating climate policies. **Climatic Change**, 1-11, 2017.

HOCHSTETLER, Kathryn. Climate institutions in Brazil: three decades of building and dismantling climate capacity. **Environmental Politics**, v. 30, n. sup1, p. 49-70, 2021.

IBGE. AMAZÔNIA LEGAL. 2021. Disponível em: <https://geofpt.ibge.gov.br/organizacao_do_territorio/estrutura_territorial/amazonia_legal/2021/Mapa_da_Amazonia_Legal_2021.pdf>

INOUE, Cristina Yumie Aoki. Governança global do clima: proposta de um marco analítico em construção. **Carta Internacional**, v. 11, n. 1, p. 91-117, 2016.

INSTITUTO BRIDJE. **SISNAMA: conheça o sistema de órgãos públicos para a defesa do meio ambiente!** 2021. Disponível em: <https://www.politize.com.br/sisnama-o-que-e/>. Acesso em: 4 mar. 2023.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL (ISA). ACESSO A INFORMAÇÕES SOBRE O PLANO DE AÇÃO PARA A PREVENÇÃO E CONTROLE DO DESMATAMENTO NA AMAZÔNIA LEGAL – PPCDAm. 2020. Disponível em: <<https://artigo19.org/wp-content/blogs.dir/24/files/2020/12/Acesso-a-informacoes-sobre-o-plano-de-acao-para-a-prevencao-e-controle-do-desmatamento-na-Amazonia-Legal-PPCDAm-1.pdf>>

IPCC – Intergovernmental Panel in Climate Change. *Climate Change 2014: Mitigation of Climate Change. Contribution of Working Group III to the Fifth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change.* Edenhofer, O.; Pichs-Madruga, R.; Sokona, Y.; Farahani, E.; Kadner, S.; Seyboth, K.; Adler, A.; Baum, I.; Brunner, S.; Eickemeier, P.; Kriemann, B.; Savolainen, J.; Schlömer, S.; Stechow, C. von.; Zwickel, T.; Minx, J. C. (Eds.). Cambridge/New York, Cambridge University Press/IPCC, 2014. Disponível em: <http://www.ipcc.ch/pdf/assessment-report/ar5/wg3/ipcc_wg3_ar5_full.pdf>. Acesso em: ago. 2016.

IPCC – Intergovernmental Panel in Climate Change. *Mudança do Clima 2007: Impactos, Adaptação e Vulnerabilidade.* Contribuição do Grupo de Trabalho II ao Quarto Relatório de Avaliação do Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima. 2007. Disponível em: <<https://www.ipcc.ch/pdf/reports-nonUN-translations/portuguese/ar4-wg2-spm.pdf>> Acesso em: jun. 2016.

JORDAN, Andrew; BAUER, Michael W.; GREEN-PEDERSEN, Christoffer. Policy dismantling. **Journal of European Public Policy**, v. 20, n. 5, p. 795-805, 2013.

KARIN, Bäckstrand et al. (Ed.). **Environmental politics and deliberative democracy: Examining the promise of new modes of governance**. Edward Elgar Publishing, 2010

KAUL, I.; GRUNBERG, I.; STERN, M. (ed). *Global Public Goods: International Cooperation in the 21st Century*. New York: Oxford University Press, 1999. Oxford Scholarship Online, 2003. doi: 10.1093/0195130529.001.0001

KEELEY, J. 'Toward a Foucauldian analysis of international regimes', **International Organization** 44: 83–105, 1990.

KEOHANE, R. **After Hegemony: Co-operation and Discord in the World Political Economy**, Princeton, NJ: Princeton University Press, 1984.

KEOHANE, R.; NYE, J. Poder e Interdependência: la política mundial en transición. Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1988 [1977].

KEOHANE, Robert O. Beyond the Tragedy of the Commons: A Discussion of Governing the Commons: The Evolution of Institutions for Collective Action. **Perspectives on Politics**, v. 8, n. 2, p. 577-580, 2010. Disponível em: <<https://www.cambridge.org/core/journals/perspectives-on-politics/article/abs/beyond-the-tragedy-of-the-commons-a-discussion-of-governing-the-commons-the-evolution-of-institutions-for-collective-action/CA40F5C1B88D4CDF2087E54017F026D3>>. Acesso em: 25 abril 2021

KEOHANE, Robert O.; VICTOR, David G. The regime complex for climate change. **Perspectives on politics**, v. 9, n. 1, p. 7-23, 2011.

KINDLEBERGER, Charles P. Dominance and leadership in the international economy: Exploitation, public goods, and free rides. **International studies quarterly**, v. 25, n. 2, p. 242-254, 1981.

KLANOVICZ, Jo. Amazônia em chamás e uma nova cidadania ecológica global. *Estudios Rurales*, v. 9, n. 18, p. 10, 2019.

KNILL, Christoph et al. Policy dismantling, accumulation and performance. In: *A modern guide to public policy*. Edward Elgar Publishing, 2020.

KRASNER, Stephen D. Causas estruturais e consequências dos regimes internacionais. **Revista de Sociologia e Política**, v. 20, n. 42, p. 93, 2012.

KRASNER, Stephen D. Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables. **International organization**, p. 185-205, 1982.

KRASNER, Stephen D. Structural conflict: The third world against global liberalism. 1985.

KRASNER, Stephen. (ed.) **International Regimes**, Ithaca, NY: Cornell University Press. 1983.

KRATOCHWIL, Friedrich; RUGGIE, John Gerard. International Organization: A State of the Art on an Art of the State. **International organization**, v. 40, n. 4, p. 753-775, 1986.

LA ROVERE, Emilio L.; DE MACEDO, L. Valente; BAUMERT, Kevin A. The Brazilian proposal on relative responsibility for global warming. **Building on the Kyoto Protocol: Options for Protecting the Climate**. Washington, DC: WRI, 2002.

MANKIWI, N. Gregory. Introdução à economia. Cengage Learning, 2013.

MATIJASCIC, Vanessa Braga. Haiti: uma historia de instabilidade política. São Paulo: **Anais do XX Encontro Regional de Historia: Historia e Liberdade**, 2010. Disponível em:
<http://www.anpuhsp.org.br/sp/downloads/CD%20XX%20Encontro/PDF/Autores%20e%20Artigos/Vanessa%20Braga%20Matijascic.pdf>. Acesso em: 25 nov.2018

MELLO, Natália Girão Rodrigues de; ARTAXO, Paulo. Evolução do plano de ação para prevenção e controle do desmatamento na Amazônia legal. **Revista do Instituto de Estudos Brasileiros**, p. 108-129, 2017.

MELO, Pedro. Diretor do Inpe nega acusações de Bolsonaro, reafirma dados sobre desmatamento e diz que não deixará cargo. G1, São Paulo, 20 jul. 2019. Disponível em:
 <<https://g1.globo.com/sp/vale-do-paraiba-regiao/noticia/2019/07/20/diretor-do-inpe-nega-acusacoes-de-bolsonaro-reafirma-dados-sobre-desmatamento-e-diz-que-nao-deixara-cargo.ghtml>>

MILHORANCE, C., SABOURIN, E., CHECHI, L., MENDES, P. The politics of climate change adaptation in Brazil: framings and policy outcomes for the rural sector. **Environmental Politics**, v. 31, n. 2, p. 183-204, 2022.

MILHORANCE, Carolina. Policy dismantling and democratic regression in Brazil under bolsonaro: coalition politics, ideas, and underlying discourses. **Review of Policy Research**, v. 39, n. 6, p. 752-770, 2022.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. PPCDAm. 2017. Disponível em:
 <<http://redd.mma.gov.br/pt/acompanhamento-e-a-analise-de-impacto-das-politicas-publicas/ppcdam>>

MIZUTANI, Luciana. O céu que cai sobre a Terra: flechas para adiar o fim do mundo. **Revista Fim do Mundo**, n. 6, p. 266-269, 2021. Disponível em:<[doi:10.36311/2675-3871.2021.v2n6.p266-269](https://doi.org/10.36311/2675-3871.2021.v2n6.p266-269)>.

MMA - Ministério do Meio Ambiente. Programa Piloto para a Proteção das Florestas Tropicais do Brasil - PPG7. Encontro Nacional sobre REDD: da Análise da Situação Atual ao Desenho do Sistema Brasileiro de REDD+. Brasília: Ministério do Meio Ambiente, 2009. Disponível em: <<http://redd.mma.gov.br/images/central-de-midia/pdf/artigos/enredd-ppcdam.pdf>>

MORAES, Antônio Carlos Robert. **Geografia histórica do Brasil: capitalismo, território e periferia**. Annablume, 2011.

MORAES, Antonio Carlos Robert. **Geografia: pequena história crítica**. Annablume, 2009.

MORAES, Antonio Carlos Robert. **Território e história no Brasil**. Annablume, 2005.

MOTA, Camilla Veras. Desmonte sob Bolsonaro pode levar desmatamento da Amazônia a ponto irreversível, diz físico que estuda floresta há 35 anos.BBC News Brasil, São Paulo, 1 jul. 2019. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-48805675>>

MOURA, Adriana Maria Magalhães de Organizadora. Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas. 2016.

NAÇÕES UNIDAS. **Adoção do Acordo de Paris**. 2015. Disponível em: <<https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2016/04/Acordo-de-Paris.pdf>>. Acesso em: 22 nov. 2017.

NEPSTAD, Daniel et al. Slowing Amazon deforestation through public policy and interventions in beef and soy supply chains. **Science**, v. 344, n. 6188, p. 1118-1123, 2014. Disponível em: <<https://www.science.org/doi/10.1126/science.1248525>>

NEWELL, Peter et al. Governance traps in climate change politics: Re-framing the debate in terms of responsibilities and rights. **Wiley interdisciplinary reviews: climate change**, v. 6, n. 6, p. 535-540, 2015.

NEWELL, Peter. The political economy of global environmental governance. **Review of International Studies**, v. 34, n. 3, p. 507-529, 2008.

NIEDERLE, Paulo et al. Ruptures in the agroecological transitions: institutional change and policy dismantling in Brazil. **The Journal of Peasant Studies**, p. 1-23, 2022.

OBSERVATÓRIO DO CLIMA. Passando a boiada – o segundo ano de desmonte ambiental sob Jair Bolsonaro. 2021. Disponível em: <<https://www.oc.eco.br/wp-content/uploads/2021/03/Passando-a-boiada-1.pdf>>

OBSERVATÓRIO, DO CLIMA. NDC e “pedalada “de carbono: como o Brasil reduziu a ambição de suas metas no Acordo de Paris. **Observatório do Clima**, 2020. Disponível em: <<https://www.oc.eco.br/wp-content/uploads/2020/12/ANA%CC%81LISE-NDC-1012FINAL.pdf>>

OECD WATCH. Desmatamento e mudanças climáticas no Brasil – lacunas de governança. 2022. Disponível em: <<https://www.oecdwatch.org/wp-content/uploads/sites/8/2022/03/Bridging-Brazilian-governance-gaps-Deforestation-and-climate-change-PT.pdf>>

OKEREKE, C.; COVENTRY, P.; Climate justice and the international regime: before, during, and after Paris. **WIREs Clim Change**, 7: 834-851. 2016.

OKEREKE, Chukwumerije; BULKELEY, Harriet; SCHROEDER, Heike. Conceptualizing climate governance beyond the international regime. **Global environmental politics**, v. 9, n. 1, p. 58-78, 2009.

ORSINI, Amandine; MORIN, Jean-Frédéric; YOUNG, Oran. Regime complexes: A buzz, a boom, or a boost for global governance. **Global governance**, v. 19, p. 27, 2013.

OS PINGOS NOS Is. Íntegra da live do presidente Jair Bolsonaro de 16/07/2020. YouTube, 16 de julho de 2022. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=mKfmNq3Fax0>>.

OSTROM, Elinor et al. Revisiting the commons: local lessons, global challenges. *science*, v. 284, n. 5412, p. 278-282, 1999.

OSTRÖM, Elinor. "tragedy of the commons." *The New Palgrave Dictionary of Economics*. Second Edition. Eds. Steven N. Durlauf and Lawrence E. Blume. Palgrave Macmillan,

2008. Disponível em: <http://www.dictionaryofeconomics.com/article?id=pde2008_T000193> doi:10.1057/9780230226203.1729. Acesso em: 22 abril 2021.

OSTROM, Vincent; TIEBOUT, Charles M.; WARREN, Robert. The organization of government in metropolitan areas: a theoretical inquiry. **American political science review**, v. 55, n. 4, p. 831-842, 1961.

PÁDUA, José Augusto. **Um sopro de destruição: pensamento político e crítica ambiental no Brasil escravista, 1786-1888**. Zahar, 2002.

PEREIRA, Joana Castro; VIOLA, Eduardo. Brazilian climate policy (1992–2019): an exercise in strategic diplomatic failure. **Contemporary Politics**, v. 28, n. 1, p. 55-78, 2022.

PINA, RUTE. Bolsonaro corta 95% do orçamento das ações destinadas a combater mudanças climáticas. Brasil de Fato. 03 mai 2019. Disponível em:<<https://www.brasildefato.com.br/2019/05/03/bolsonaro-corta-95-do-orcamento-das-acoes-destinadas-a-combater-mudancas-climaticas/>>

POMPEIA, Caio. **Formação política do agronegócio**. Editora Elefante, 2021.

PORRO, Roberto; PORRO, Noemi Sakiara Miyasaka. State-led social and environmental policy failure in a Brazilian forest frontier: Sustainable Development Project in Anapu, Pará. **Land Use Policy**, v. 114, p. 105935, 2022.

PORTER, T. 'Inter-state and private regimes in global governance', **Ph.D. dissertation, Department of Political Science**, Carleton University, Ottawa, Canada. 1992.

POTENZA, Renata Fragoso et al. Análise das Emissões Brasileiras de Gases de Efeito Estufa e suas Implicações para as Metas climáticas do Brasil 1970-2021. **Sistema de Estimativas de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa (SEEG)**, 2023.

PUCHALA, D.; HOPKINS, R. 'International regimes: lessons from inductive analysis', **International Organization** 36: 266–96, 1982.

RAUSTIALA, Kal; VICTOR, David G. The regime complex for plant genetic resources. **International organization**, v. 58, n. 2, p. 277-309, 2004.

REDE BRASIL ATUAL. Sob Bolsonaro e Ricardo Salles, ICMBio será controlado exclusivamente por militares. 2019. Disponível em: <<https://www.redebrasilatual.com.br/ambiente/sob-bolsonaro-e-ricardo-salles-icmbio-sera-controlado-exclusivamente-por-militares/>>

RIBEIRO, Fabio A. Nogueira; AMORIM, Fabrício Ferreira. Carta denúncia: O desmantelamento da política pública indigenista e o risco de genocídio de povos isolados e de recente contato no Brasil. **Aracê-Direitos Humanos em Revista**, v. 4, n. 5, p. 194-201, 2017.

RIBEIRO, W. C. Mudanças climáticas, realismo e multilateralismo. **Terra Livre**, São Paulo, (1) 18, 75-84, 2002. Disponível em: <http://www.agb.org.br/publicacoes/index.php/terralivre/article/view/144/135>

RITTEL, Horst WJ; WEBBER, Melvin M. Dilemmas in a general theory of planning. **Policy sciences**, v. 4, n. 2, p. 155-169, 1973.

ROCKSTRÖM, Johan et al. A safe operating space for humanity. *Nature*, [s.l.], v. 461, n. 7263, p.472-475, 24 set. 2009. Disponível em:<doi: 10.1038/461472a>. Acesso em: out. 2016

RODRIGUES, Sabrina. Governo corta R\$ 187 milhões do MMA: saiba como o corte foi dividido. *O ECO*, 2019. Disponível em: <<https://old.oeco.org.br/noticias/governo-corta-r-187-milhoes-do-mma-saiba-como-o-corte-foi-dividido/>>

ROGER, Charles; HALE, Thomas; ANDONOVA, Liliana. The comparative politics of transnational climate governance. ***International Interactions***, v. 43, n. 1, p. 1-25, 2017.

ROSENAU, James N. "Governance in the Twenty-First Century." ***Global Governance***, vol. 1, no. 1, 1995, pp. 13–43. JSTOR. Disponível em:<<http://www.jstor.org/stable/27800099>> Acesso em: 27 Abr 2018.

ROSENAU, James N.; CZEMPIEL, Ernst-Otto; SMITH, Steve (Ed.). ***Governance without government: order and change in world politics***. Cambridge University Press, 1992.

RUGGIE, John Gerard. International regimes, transactions, and change: embedded liberalism in the postwar economic order. ***International organization***, v. 36, n. 2, p. 379-415, 1982.

RUGGIE, John Gerard. International responses to technology: concepts and trends. ***International organization***, v. 29, n. 3, p. 557-583, 1975.

SABOURIN, Eric. Desmantelamento de políticas públicas no Mercosul in Seminário Internacional “Estado, políticas públicas em mundos rurais: perspectivas e desafios”. **Rio de Janeiro: UFRRJ–CPDA**, v. 16. 2020

SABOURIN, Eric; CRAVIOTTI, Clara; MILHORANCE, Carolina. The dismantling of family farming policies in Brazil and Argentina. ***International Review of Public Policy***, v. 2, n. 2: 1, p. 45-67, 2020.

SAMPAIO, J. A. L.; Wold, C.; Nardy, A. *Princípios de Direito Ambiental*. Belo Horizonte: del Rey, 304 p, 2003.

SCHMELLER, J. *Especialistas avaliam saída do Canadá do Protocolo de Kyoto*. 2011. Disponível em: <<http://www.dw.com/pt-br/especialistas-avaliam-saída-do-canadá-do-protocolo-de-kyoto/a-15599653>>. Acesso em: abr. 2016.

SEEG – Sistema de Estimativa de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa, Observatório do Clima. Emissões Totais. 2023c. Disponível em: <https://plataforma.seeg.eco.br/total_emission>. Acesso em: 24 abr 2023.

SEEG – Sistema de Estimativa de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa, Observatório do Clima. Infográficos. Agropecuária. Emissões totais do setor de Agropecuária no Brasil em 2021. 2023a. Disponível em: <<https://seeg.eco.br/2023/03/21/gee-brasil-2021/>>. Acesso em: 24 abr 2023.

SEEG – Sistema de Estimativa de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa, Observatório do Clima. Infográficos. Uso da Terra. Emissões totais do setor de Uso da Terra no Brasil em 2021. 2023b. Disponível em: <<https://seeg.eco.br/2023/03/21/uso-da-terra/>>. Acesso em: 24 abr 2023.

SEIBT, Taís; RAMOS, Maria Vitória. Militares assumem 87% da gestão socioambiental na Presidência da República. Fiquem Sabendo. 2020. Disponível em:
<<https://fiquemsabendo.com.br/meio-ambiente/militares-gestao--socioambiental/>>

SEIXAS, Cristiana Simao et al. Environmental Governance in Brazil: towards the Sustainable Development Goals (SDGs)?/GOVERNANCA AMBIENTAL NO BRASIL: RUMO AOS OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTAVEL (ODS)?/Gobernanza Ambiental en Brasil:? Hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)?. **Cadernos de Gestao Publica e Cidadania**, v. 25, n. 81, p. NA-NA, 2020. Disponível em:<<http://dx.doi.org/10.12660/cgpc.v25n81.81404>>. Acesso em: 03 nov 2022

SEIXAS, Cristiana Simao et al. Environmental Governance in Brazil: towards the Sustainable Development Goals (SDGs)?/GOVERNANCA AMBIENTAL NO BRASIL: RUMO AOS OBJETIVOS DO DESENVOLVIMENTO SUSTENTAVEL (ODS)?/Gobernanza Ambiental en Brasil:? Hacia los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS)?. **Cadernos de Gestao Publica e Cidadania**, v. 25, n. 81, p. NA-NA, 2020.

SILVA JUNIOR, Celso HL et al. The Brazilian Amazon deforestation rate in 2020 is the greatest of the decade. **Nature Ecology & Evolution**, v. 5, n. 2, p. 144-145, 2021.

SILVA JUNIOR, Celso HL et al. The Brazilian Amazon deforestation rate in 2020 is the greatest of the decade. **Nature Ecology & Evolution**, v. 5, n. 2, p. 144-145, 2021. Disponível em:<<https://doi.org/10.1038/s41559-020-01368-x>>

SILVA, Elaini Cristina Gonzaga da; SPÉCIE, Priscila; VITALE, Denise. Um novo arranjo institucional para a política externa brasileira. 2010.

SILVA, Hesley Machado. Information and misinformation about climate change: lessons from Brazil. **Ethics in Science and Environmental Politics**, v. 22, p. 51-56, 2022

SILVA, Sandro Pereira. **A política de economia solidária no ciclo orçamentário nacional (2004-2018): inserção, expansão e crise de paradigma**. Texto para Discussão, 2018.

SILVEIRA, Mariana Balau. De Copenhagen a Paris: a evolução do BASIC no complexo de Regime de Mudanças Climáticas: From Copenhagen to Paris: the Evolution of BASIC Countries at the Regime Complex of Climate Change. **Brazilian Journal of International Relations**, v. 8, n. 2, p. 384-405, 2019.

SISTEMA DE ESTIMATIVAS DE EMISSÕES E REMOÇÕES DE GASES DE EFEITO ESTUFA (SEEG). **Emissões Totais**. 2022. Disponível em:
https://plataforma.seeg.eco.br/total_emission. Acesso em: 30 mar. 2022

SOARES, Ingrid; DIANNI, Cláudia. Conselho da Amazônia Legal não inclui governadores e sociedade civil. 2020. Disponível em:
<https://www.correiobrasiliense.com.br/app/noticia/politica/2020/02/11/interna_politica,827359/conselho-da-amazonia-legal-nao-inclui-governadores-e-sociedade-civil.shtml>

SOLON, Ari Marcelo; MOULIN, Carolina Stange Azevedo. As Cadeias de Valor da Soja e do Gado na Amazônia Legal como Ordens Jurídicas Globais Emergentes. **Latin American Human Rights Studies**, v. 1, 2021. Disponível em:<<https://revistas.ufg.br/lahrs/article/view/69417/36796>>

SOLÓN, Pablo. **Alternativas sistêmicas: Bem Viver, decrescimento, comuns, ecofeminismo, direitos da Mãe Terra e desglobalização**. Editora Elefante, 2019.

SOUZA, M. C. O. Mudanças Climáticas e Energia: um estudo sobre contribuições brasileiras diante de um novo regime climático. Dissertação (**Mestrado em Política Científica e Tecnológica**). Campinas: UNICAMP, 2017.

SOUZA, Maria Cristina Oliveira; CORAZZA, Rosana Icassatti. Do Protocolo Kyoto ao Acordo de Paris: uma análise das mudanças no regime climático global a partir do estudo da evolução de perfis de emissões de gases de efeito estufa. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, v. 42, 2017.

SPERANZA, Juliana et al. Monitoramento da implementação da política climática brasileira: implicações para a Contribuição Nacionalmente Determinada. **São Paulo: WRI Brasil**, 2017.

STEFFEN, Will et al. Planetary boundaries: Guiding human development on a changing planet. **Science**, v. 347, n. 6223, p. 1259855, 2015.

STERN, N. *The Economics of Climate Change: The Stern Review*. 1st. ed. United Kingdom: Cambridge University Press, 712 p, 2006.

STRANGE, Susan. Cave! hic dragones: a critique of regime analysis. *International organization*, v. 36, n. 2, p. 479-496, 1982. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/2706530>>

STRANGE, Susan. **The retreat of the state: The diffusion of power in the world economy**. Cambridge university press, 1996.

SUDRÉ, Lu. Organizações ambientais repudiam aprovação de PL do "não-licenciamento" ambiental. *Brasil de Fato*, 13 mai. 2021. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2021/05/13/organizacoes-ambientais-repudiam-aprovacao-de-pl-do-nao-licenciamento-ambiental>>

TERRA DE DIREITOS. Desmatamento em unidades de conservação da Amazônia Legal. 2022. Disponível em: <<https://terradedireitos.org.br/uploads/arquivos/Desmatamento-em-unidades-de-conservacao-da-Amazonia-Legal.pdf>>

UNFCCC. 2020. National GHG Inventories: Transitioning from the Revised 1996 to 2006 IPCC Guidelines for National GHG Inventories. Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=tfvLVz7IxSA>>. Acesso em: 6 nov 2021

UNITED NATIONS - FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE (UNFCCC). *The Paris Agreement*. 2016. <http://unfccc.int/paris_agreement/items/9485.php>. Acesso em: mar. 2016

VALENTE, Rubens. Zambelli acelera projeto de Bolsonaro que militariza fiscalização ambiental. . *UOL Notícias*, 14 abr. 2021. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/colunas/rubens-valente/2021/04/14/policia-militarizacao-amazonia-desmatamento.htm>.

VEIGA, José Eli da. *A desgovernança mundial da sustentabilidade*. Editora 34, 2013.

VIOLA, E. A dinâmica das potências climáticas e o Acordo de Copenhague. **Boletim da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica**. Edição Especial, 23-24,16-22, 2010. Disponível em: <http://www.ecoeco.org.br/conteudo/publicacoes/boletim_ecoeco/Boletim_Ecoeco_n023_24.pdf>

VIOLA, E. Brasil na arena internacional de mitigação da mudança climática. Rio de Janeiro: **Cindes**, 2009. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/bric/textos/100409_BRICViola1.pdf>. Acesso em: dez. 201

VIOLA, E.; BASSO, L. Wandering decarbonization: the BRIC countries as conservative climate powers. **Revista Brasileira de Política Internacional**, 59(1), e001, 2016. Disponível em:<doi: 10.1590/0034-7329201600101>

VIOLA, Eduardo. Brazil in the context of global governance politics and climate change, 1989-2003. *Ambiente & sociedade*, v. 7, p. 27-46, 2004.

VIOLA, Eduardo. O regime internacional de mudança climática e o Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 17, p. 25-46, 2002.

WERNECK, F. et al. Passando a boiada: o segundo ano do desmonte ambiental sob o governo Bolsonaro. Observatório do Clima, 22 jan. 2021. Disponível em: <<https://www.oc.eco.br/passando-boiada-o-segundo-ano-de-desmonte-ambiental--sob-jair-bolsonaro/>>

YAZID, Noor Mat. The theory of hegemonic stability, hegemonic power and international political economic stability. *Global Journal of Political Science and Administration*, v. 3, n. 6, p. 67-79, 2015.

YOUNG, O. R. Effectiveness of international environmental regimes: Existing knowledge, cutting-edge themes, and research strategies. **Proceedings of the National Academy of Sciences**, (108)50, 19853-19860, 2011.

YOUNG, O. R. Regime dynamics: the rise and fall of international regimes. **International Organization**, (36)2, 277-297, 1982.

YOUNG, Oran R. **International cooperation: Building regimes for natural resources and the environment**. Cornell University Press, 1989.

ZAPPELLINI, Marcello Beckert; FEUERSCHÜTTE, Simone Ghisi. O uso da triangulação na pesquisa científica brasileira em administração. **Administração: ensino e pesquisa**, v. 16, n. 2, p. 241-273, 2015.