UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

JEFFERSON DOS SANTOS ESTEVO

Riscos e Mudanças Climáticas: Os casos de Brasil e China (2011-2019)

CAMPINAS
2021

JEFFERSON DOS SANTOS ESTEVO

Riscos e Mudanças Climáticas: Os casos de Brasil e China (2011-2019)

Tese apresentada ao Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas como parte dos requisitos exigidos para a obtenção do título de Doutor em Ciências Sociais.

Orientadora: Profa. Dra. Leila da Costa Ferreira

ESTE TRABALHO CORRESPONDE À VERSÃO
FINAL DA TESE DEFENDIDA
PELO ALUNO: JEFFERSON DOS SANTOS ESTEVO,
E ORIENTADA PELA
PROFA. LEILA DA COSTA FERREIRA.

CAMPINAS

2021

Ficha catalográfica
Universidade Estadual de Campinas
Biblioteca do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas
Cecília Maria Jorge Nicolau - CRB 8/3387

Es85r

Estevo, Jefferson dos Santos, 1984-
Riscos e mudanças climáticas : os casos de Brasil e China (2011-2019) / Jefferson dos Santos Estevo. – Campinas, SP : [s.n.], 2021.

Orientador: Leila da Costa Ferreira.
Tese (doutorado) – Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

1. Mudanças climáticas - Brasil. 2. Mudanças climáticas - China. 3. Percepção do risco. 4. Cooperação internacional. I. Ferreira, Leila da Costa, 1958-. II. Universidade Estadual de Campinas. Instituto de Filosofia e Ciências Humanas. III. Título.

Informações para Biblioteca Digital

Título em outro idioma: Risks and climate change : the cases of Brazil and China (2011-2019)
Palavras-chave em inglês:
Climate Changes - Brazil
Climate Changes - China
Risk perception
International cooperation
Área de concentração: Ciências Sociais
Titulação: Doutor em Ciências Sociais
Banca examinadora:
Leila da Costa Ferreira [Orientador]
Valeriano Mendes Ferreira Costa
Fabiana Barbi Seleguim
Fernanda Mello Santanna
Helena Margarido Moreira
Data de defesa: 26-04-2021
Programa de Pós-Graduação: Ciências Sociais

Identificação e informações acadêmicas do(a) aluno(a)
- ORCID do autor: https://orcid.org/0000-0002-1249-3493
- Currículo Lattes do autor: http://lattes.cnpq.br/2837006394861357

UNIVERSIDADE ESTADUAL DE CAMPINAS
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS

A Comissão Julgadora dos trabalhos de Defesa de Tese de Doutorado, composta pelos Professores Doutores a seguir descritos, em sessão pública realizada em 26/04/2021, considerou o candidato Jefferson dos Santos Estevo aprovado.

Profa. Dra. Leila da Costa Ferreira

Prof. Dr. Valeriano Mendes Ferreira Costa

Dra. Fabiana Barbi Seleguim

Dra. Fernanda Mello Santanna

Dra. Helena Margarido Moreira

A Ata de Defesa com as respectivas assinaturas dos membros encontra-se no SIGA/Sistema de Fluxo de Dissertações/Teses e na Coordenadoria do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais do Instituto de Filosofia e Ciências Humanas.

Agradecimentos

O processo de realizar uma tese é bastante desgastante, exige muito do pesquisador. A ajuda de diferentes pessoas se faz necessária, na parte acadêmica e ainda mais na vida cotidiana, com gestos de compreensão e carinho. Em primeiro lugar agradeço aos meus pais, Braz Estevo e Sueli dos Santos, por todo empenho na minha educação e no entendimento da minha vida acadêmica. A minha orientadora Leila da Costa Ferreira, por estes anos de parceria, ensinamentos, paciência e muita dedicação, obrigado Professora. Na minha formação consegui ter uma bolsa de pesquisa.

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento – 001. E também agradeço aos profissionais da Unicamp, sobretudo Beatriz Suyama por toda ajuda durante o curso. E nesta reta final eu agradeço aos membros da Banca: Fabiana Barbi, Fernanda Sant'Anna, Valeriano Costa e em especial Helena Moreira, pelos anos de amizade e contribuições.

Nesta longa caminhada da tese muitos amigos estiveram presentes, alguns novos surgiram e sem eles seria tudo ainda mais difícil. Eu quero agradecer todos os colegas do NEPAM e do IFCH, os quais cursei as matérias. Os colegas do grupo de pesquisa da Professora Leila, que sempre contribuíram para a tese nos debates. Eu agradeço os meus amigos mais próximos, em especial para Acácio Alvarenga, por sempre me dar um lar quando eu precisava. Também minha amiga Ana Renata Lucena, ombro amigo e na correção da Tese. Ao meu amigo Eduardo Heraldo, por sempre estar perto, ajudar em diversos ensinamentos e conservarmos mais de 20 anos de amizade. E claro aos meus outros amigos, os do colégio Albert Einstein, os amigos da faculdade Anhembi Morumbi e do mestrado da Unesp, que de alguma forma contribuíram para este trabalho. E agradeço todos os meus familiares, Dos Santos e Estevo, tenho certeza do orgulho de cada um com meu doutorado, o primeiro das duas famílias.

E esta tese teve seu início com a migração dos meus avós, Aldon e Josefa, do interior de Alagoas para São Paulo, na busca por melhores condições de vida! O meu eterno agradecimento.

Epígrafe

Após descobrirem reservas de energia subterrâneas, os seres humanos começam a alterar a composição da atmosfera. Isso, por sua vez, modifica o clima e a química dos oceanos. Algumas plantas e animais se adaptam e se deslocam para outro lugar, subindo montanhas e migrando na direção dos polos. Contudo, uma imensa quantidade de espécies — a princípio centenas, depois milhares e, por fim, talvez milhões — se vê ilhada. Os níveis de extinção disparam, e a trama da vida se transforma.
(Elizabeth Kolbert)

There is fire in the sky
You are in the Amazon
The greatest miracle
Is burning to the ground
(Gojira)

Systemic spoil of Nature will take away the foundation of human survival and development, and will leave us human beings like a river without a source and a tree without its roots. We should protect Nature and preserve the environment like we protect our eyes, and endeavor to foster a new relationship where man and Nature can both prosper and live in harmony.
(Xi Jiping)

RESUMO:

O objetivo dessa tese é analisar as políticas exteriores do Brasil e da China no âmbito das mudanças climáticas. A mudança climática é resultado das ações da humanidade no planeta, o Antropoceno, originando diversos riscos ambientais, não conhecidos em sua magnitude. A mitigação dos riscos climáticos perpassa pela cooperação entre os Estados, com adoção de políticas nacionais visando à redução das emissões dos gases do efeito estufa. Cada país deve avaliar e indicar políticas externas e domésticas no intuito de cooperar e reduzir os riscos das mudanças climáticas. No caso do Brasil e da China, ambos demonstraram transições positivas nas negociações climáticas internacionais, com adoção de metas voluntárias em 2009. Esse estudo analisa o período posterior, entre 2011 e 2019, com os diferentes presidentes. No caso brasileiro, Dilma Rousseff, Michel Temer e Jair Bolsonaro. E nos governos de Hu Jintao e Xi Jinping na China. A tese busca o entendimento dos fatores nacionais e internacionais, na transição das políticas externas dos dois países. As mudanças presidenciais indicaram modificações nas políticas climáticas, em diferentes magnitudes. Na análise do Brasil, ascendendo no governo Bolsonaro uma ruptura negativa, com o país rompendo sua tradição colaborativa e científica de sua política externa climática. Na China ocorre a ascendência positiva, com o país atuando mais positivamente no plano internacional e doméstico. O país tem modificado seu principal setor de emissões, o energético. O Brasil tem reduzido seu empenho na redução do desmatamento, imprescindível para mitigar suas emissões. Embora não exista uma comparação entre os países, em decorrência das muitas diferenças, a tese ao final analisa os dois países, com o mesmo método, uma comparação centralizada na análise sobre políticas externas climáticas e as transições presidenciais.

Palavras chave: Mudanças Climáticas - Brasil; Mudanças Climáticas -China; Percepção do Risco; e Cooperação Internacional.

ABSTRACT

The aim of this dissertation is to analyze the foreign policies of Brazil and China in the context of climate change. Climate change is the result of the actions of humanity on the planet, the Anthropocene, creating several environmental risks, not yet known in their magnitude. The mitigation of climatic risks involves cooperation between States, through adoption of national policies aimed at reduction of greenhouse gas emissions. Each country must evaluate and indicate foreign and domestic policies in order to cooperate and reduce the risks of climate change. In the case of Brazil and China, both demonstrated positive transitions in international climate negotiations, with the adoption of voluntary targets in 2009. This study analyzes the later period, between 2011 and 2019, with the different presidents. In the Brazilian case, Dilma Rousseff, Michel Temer and Jair Bolsonaro. Moreover, in the governments of Hu Jintao and Xi Jinping in China. The dissertation seeks to understand the national and international factors, in the transition of the foreign policies of the two countries. The presidential changes indicated changes in climate policies, in different magnitudes. In the analysis of Brazil, a negative rupture occurred in the Bolsonaro government, with the country breaking its collaborative and scientific tradition of its foreign climate policy. In China, there is a positive ascendancy, with the country acting more positively at the international and domestic level. The country has modified its main emissions sector, the energy sector. Brazil has reduced its efforts to reduce deforestation, which is essential to mitigate its emissions. Although there is no comparison between the countries, due to the many differences due to the many differences, the thesis at the end analyzes the two countries, using the same method, a comparison centered on the analysis of climate foreign policies and presidential transitions.

Keywords: Climate Change- Brazil; Climate Change - China; Risks Perception; International Cooperation.

Lista de Gráficos

Gráfico 1: Emissões de $MtCO_2$ por País (1980 -2000) 39
Gráfico 2: Taxa de Desmatamento Amazônia Legal em Km² (2002-2010)..... 52
Gráfico 3: Emissões Nacionais por Setor 2005-2010. 53
Gráfico 4: Produção Total de Energia por Fontes 2012. 87
Gráfico 5: Produção Total de Energia por Fontes 2015. 88
Gráfico 6: Produção Total de Energia por Fontes 2018. 92
Gráfico 7 : Emissões Históricas 1751-2018 em bilhões de toneladas de CO_2 por País 97
Gráfico 8: Emissões Per Capita Principais Países (2009/ 2015/2018) 100
Gráfico 9: Produção Total de Energia por Fontes 2019. 101
Gráfico 10: Emissões (CO_2e) Principais Países (2006/2009/2015/2018) 103
Gráfico 11: Taxa de Desmatamento (Km²) 2011 -2015. 134
Gráfico 12: Emissões Nacionais por setor (2011 -2019)..... 141
Gráfico 13: Taxa de Desmatamento Amazônia Legal (2016- 2019)..... 142
Gráfico 14: Produção de Eletricidade por Fonte (2019). 145
Gráfico 15: Produção Total de Energia por Fontes 2019. 146
Gráfico 16: Relação entre Orçamento do MMA e Desmatamento (2014-2019)..... 148

Lista de Figuras e Quadros

Figura 1: A Organização Atual do PCC 65
Figura 2:Organização Atual do Estado da China..... 66
Figura 3: Anéis da Formação de Grupos de Política Externa da China..... 71
Figura 4: Mapa do Projeto OBOR 82
Figura 5 Temperatura Máxima Anual no Brasil - RCP8.5 (1976 -2099) 164
Figura 6 Mudança Máxima de Temperatura Diária na China (RCP 8.5) (1981-2100)167

Quadro 1: Cenários Mudanças Climáticas 1,5° C e 2°C 21
Quadro 2: Os Conceitos e Definições da Política Externa de Hu Jintao e Xi Jinping .79
Quadro 3: Graduações de Mudanças de Política Externa..... 170
Quadro 4: Fatores de Mudanças de Política Externa..... 170
Quadro 5: Brasil: Mudança Política Externa, Climática e Riscos (2011-2019) 185
Quadro 6: China: Mudança Política Externa, Climática e Riscos (2011-2019) 195

Lista de Abreviaturas

AP	Acordo de Paris
AUC	Área de Unidade de Conservação
BASIC	Brasil, África do Sul, Índia e China
BRICS	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CS	Conselho de Segurança
CE	Conselho de Estado
CQNUMC	Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima
CNP	Congresso Nacional do Povo
COP	Conferências das Partes
CPCN	Comitê Permanente do Congresso Nacional do Povo
FDL	Fundo de Desenvolvimento Limpo
FP	Frente Parlamentar
FMA	*Foreign Ministry Archive*
GEE	Gases do Efeito Estufa
G-77	Grupo de 77 Países e China
IBAMA	O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente
IBSA	Índia, Brasil e África do Sul
IC	Implementação Conjunta
INDC	*Intended Nationally Determined Contributions*
INPE	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
IPCC	*Intergovernmental Panel on Climate Change*
MCT	Ministério da Ciência e Tecnologia
MDL	Mecanismo de Desenvolvimento Limpo
MEE	*Ministry of Ecology and Environment*
MP	Medida Provisória
MRE	Ministério das Relações Exteriores
MMA	Ministério do Meio Ambiente
NAMA	*Nationally Appropriate Mitigation Actions*
NCCCG	*National Climate Change Coordination* Group
NDRC	*National Development and Reform Commission*
OBOR	*One Belt One Road*
OCDE	Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico

OMM	Organização Mundial Meteorológica
ONGs	Organizações Não Governamentais
ONU	Organizações das Nações Unidas
PCC	Partido Comunista Chinês
PEB	Política Externa Brasileira
PEC	Política Externa Chinesa
PGL	Pequenos Grupos Líderes
PNMC	Política Nacional sobre Mudanças do Clima
PNUMA	Programa das Nações Unidas para Meio Ambiente
PQ	Protocolo de Quioto
PQC	Planos Quinquenais Chineses
PIB	Produto Interno Bruto
RCPD	Responsabilidades Comuns, Porém Diferenciadas
REED	*Reducing Emissions from Deforestation and forest Degradation*
SEMA	Secretaria Especial do Meio Ambiente
TRI	Teoria das Relações Internacionais
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
ZEE	Zonas Econômicas Especiais

Sumário

Introdução **14**

1 -O Histórico das Mudanças Climáticas: Os Riscos e a Cooperação Internacional **19**

1.1 - A Mudança Climática e o Reconhecimento do Risco *19*

1.2 O Histórico Conhecimento Científico do Efeito Estufa e das Mudanças Climáticas *22*

1.3 - As Conferencias Ambientais Internacionais *25*

1.4 A Cooperação Internacional e a Política Externa Climática *40*

2. A China no âmbito das Mudanças Climáticas (2009-2019) **61**

2.1 O Sistema Político na China *61*

2.2 A Política Externa Chinesa *68*

2.3 A Transição Energética e Combate a Poluição *84*

3- O Brasil no âmbito das Mudanças Climáticas (2009-2019) **106**

3.1 O sistema Político do Brasil *106*

3.2 A Política Externa Brasileira e suas Diretrizes *120*

3.3 Políticas Nacionais no Âmbito Ambiental: Rousseff, Temer e Bolsonaro *132*

4- A Política Externa do Brasil e China no âmbito das Mudanças Climáticas e O Risco (2011-2019) **160**

4.1 O Risco das Mudanças Climáticas para Brasil e China *160*

4. 2 A Política Externa de Brasil e China para Mudanças Climáticas (2011-2019) *168*

5. **Considerações Finais: Brasil e China no âmbito das Mudanças Climáticas e os Riscos (2011-2019)** **196**

Referências Bibliográficas **204**

Riscos e Mudanças Climáticas: Os casos de Brasil e China (2011- 2019)

Introdução

O Brasil e a China são países centrais nas negociações internacionais no âmbito das mudanças climáticas. Os dois apresentam altos índices de emissões de Gases do Efeito Estufa (GEE), a China possui os maiores níveis globais, desde 2007. As políticas exteriores de ambos, ao longo dos anos, apresentam diretrizes análogas: a defesa das responsabilidades históricas, principais esforços dos países desenvolvidos; os financiamentos e investimentos nos países em desenvolvimento, para ações de mitigação e adaptação; a soberania em decisões domésticas, não ingerência externa; e o desenvolvimento, na concepção de que os países ainda necessitam cuidar de problemas sociais e ambientais.

Por efeito destas similaridades, atuam nos mesmos blocos de negociações internacionais, o G-77+China (G-77) e o BASIC (Brasil, África do Sul, Índia e China). No entanto, como esta tese visa analisar, existem mais diferenças do que semelhanças. A principal está no setor responsável pelas emissões de GEE. No caso brasileiro, na área de mudança e uso da terra, ou desmatamento. O setor de energia é primordial nas emissões chinesas, decorrente do uso de carvão e petróleo na matriz energética. Desta forma, as políticas de mitigação são dispares, na China ações de substituição para energias renováveis e no Brasil o controle do desmatamento. A política exterior está associada com estas ações domésticas. A aceitação de acordos internacionais de mitigação influi nas políticas nacionais. Em síntese, elaborar e aplicar políticas nacionais de reduções de emissões e adaptação, que estejam de acordo com o discurso e propostas internacionais.

O estudo sobre a política externa do Brasil pretende continuar a pesquisa de mestrado, a qual analisou o período do presidente Luís Inácio Lula da Silva (2003-2009). O marco temporal nesta tese inicia-se na presidência de Dilma Rousseff (2011), percorrendo o governo de Michel Temer (2016-2018) e o primeiro ano de Jair Bolsonaro (2019 - Atual). A escolha do período se justifica nas mudanças de política externa climática dos três presidentes. E na conjuntura das negociações internacionais, no intervalo na adoção de um novo acordo global e sua implementação, o Acordo de Paris (2015). A adição do estudo sobre a China se explica por este ser o maior emissor de GEE global e possuir política externa similar a do Brasil. E ainda, na

construção de conhecimento científico sobre este país, ainda com estudos limitados no Brasil. O período engloba dois presidentes chineses, Hu Jintao (2003-2013) e Xi Jinping (2013-Atual).

A tese insere-se no Programa de Pós Graduação em Ciências Sociais, na Linha de Pesquisa em Estudos das Relações Brasil-China. Um grupo de professores e pesquisadores, os quais estudam diferentes aspectos e áreas do conhecimento, em relação aos dois países, máxime sobre a China. A tese se conecta ao projeto de Pesquisa coordenado pela Professora Leila da Costa Ferreira: O desafio das mudanças ambientais globais no Antropoceno: Ênfase nas questões das dimensões humanas das mudanças climáticas (Brasil, China e Moçambique). No qual diferentes colegas trabalham com estudos sobre mudanças climáticas, em múltiplas áreas do conhecimento e com os três países como referência. Este trabalho visa contribuir com a área de relações internacionais e análise de política externa.

O conhecimento a respeito das mudanças climáticas perpassa na compreensão dos seus riscos. E de que maneira eles afetam – afetarão – o planeta e todos os países. Para tanto, esta tese apresenta análises da Sociologia Ambiental, no que tange os Riscos Climáticos. As políticas e a cooperação internacional na área de mudança climática necessitam do conhecimento científico dos riscos, seu reconhecimento. Em seguida, assimilar que estes são problemas que precisam de mitigação, através de políticas nacionais e globais (GIDDENS, 2010; BECK, 2011; FERREIRA, 2017). As relações internacionais estabelecem a urgência dos riscos, neste caso o aquecimento global, na busca por cooperação entre os Estados. E estes igualmente, percebem e avaliam a emergência dos riscos climáticos, com admissão de políticas nacionais (LE PREST, 2000).

Deste modo, esta tese visa integrar Sociologia Ambiental e Relações Internacionais. Na primeira, no entendimento sobre os riscos das mudanças climáticas e seu reconhecimento. E na segunda, nas áreas de cooperação internacional e política externa. A pretensão está na colaboração em duas áreas das ciências humanas, com o objetivo da análise das políticas exteriores climáticas de Brasil e China. Para nosso entendimento, o reconhecimento dos riscos do aquecimento global e mudanças climáticas, advindos de anos de estudos, colabora com a cooperação internacional para sua mitigação. E da mesma forma, influencia a tomada de decisão em política climática de cada país, externa e doméstica. Em resumo, o conhecimento científico sobre os riscos auxilia para que os países cooperem na sua mitigação, onde cada um o compreenderá de sua maneira, adotando ou não políticas de reduções de emissões e de adaptação.

A percepção sobre os riscos e sua urgência pode alterar com os diferentes governos. As políticas exteriores climáticas igualmente cambiam, com as distintas percepções nacionais e internacionais de cada governo. Assim, o marco temporal visa abranger os governos recentes

dos dois países, na análise sobre as mudanças de política externa entre os diferentes presidentes. O componente teórico desta análise, nas Relações Internacionais, encontra sustentação no trabalho de Herman [1](1990), no qual o autor desenvolve diferentes graus de mudanças em política externa: *ajustes, programas, problemas e orientação internacion*al. O ajuste apresenta o menor grau de mudanças, já a orientação internacional a mais profunda. E conforme o autor, estas decorrem de diferentes fatores: *líder nacional; burocracia/agentes diplomáticos; fatores e atores domésticos; e sistema internacional.* Em nossa pesquisa soma-se outro fator, os *riscos climáticos,* elemento do marco teórico da Sociologia Ambiental. Entende-se então, a associação entre as duas áreas teóricas da pesquisa; a mudança de uma política exterior climática, assim como sua profundidade, são influenciados por estes fatores listados.

A **Pergunta Central da Tese** é: Quais os fatores, internos e internacionais, que exercem influência na tomada de decisão em política externa climática chinesa e brasileira?

A **Hipótese:** Como visto, alguns fatores podem interferir nas decisões de política externa climática. Para nossa análise, além dos descritos por Herman (1990), entendemos ainda o risco como fator para as decisões internacionais e nacionais, as quais constroem a política externa climática. O risco pode não ser o fator fundamental, porém pressiona na urgência de ações domésticas e acordos internacionais. Os riscos estão relacionados com políticas nacionais, nas políticas de redução de emissões de GEE. A política interna influência a tomada de decisões internacionais, cada país analisa sua contribuição, dirigida para as negociações externas. A adoção de metas internacionais necessita de implementações domésticas nos países, conexão entre o internacional e o doméstico. As mudanças de governos tendem a modificar a interpretação sobre os riscos e sobre a cooperação climática.

O Brasil e a China modificaram suas políticas exteriores nos últimos vinte anos, em virtude das transformações nacionais e do sistema internacional. Adota-se aqui a ideia de que políticas exteriores não são estáticas, alteram-se. E isto em detrimento de diversos fatores e atores, preponderantes para os diversos graus de mudanças. Assim, este estudo visa analisar as mudanças no período selecionado, entre 2011 e 2019. Neste período no Brasil constam três presidentes, um em exercício da função. E na China dois presidentes, o último ainda no cargo.

O Capítulo I apresenta os conceitos científicos do aquecimento global e das mudanças climáticas, a trajetória histórica. E conjuntamente aponta as descobertas dos riscos climáticos, demonstrando os primeiros estudos e conhecimentos. Através do reconhecimento de que existem mudanças no clima e seus riscos, constrói-se uma cooperação internacional, para que estes

[1] A análise de Herman (1990) será apresentada e desenvolvida no Capítulo 1

sejam reduzidos. Este capítulo descreve o histórico das primeiras cooperações ambientais globais, em paralelo com os avanços científicos. O referencial teórico alinha-se com estas ideias, no progresso da percepção dos riscos e da cooperação global. E esta, conforme será explicitado nas diferentes correntes das Teorias das Relações Internacionais, pode ser construída entre os Estados. Por final, descreve-se a análise de Herman (1990) e as recentes negociações das mudanças climáticas. O primeiro capítulo está centrado na *construção* da cooperação internacional, do conhecimento dos riscos climáticos e das políticas externas dos países.

A nossa tese não visa a comparação entre Brasil e China. Embora, inevitavelmente ao final do trabalho, com base em nossa análise, elaboramos conceitos decorrentes de uma comparação. Assim, não aplicamos uma comparação entre os dois países, em virtude das muitas diferenças, mas nossa tese opera uma comparação em seu objetivo final, no que tange as mudanças em políticas externas dos diferentes presidentes no âmbito das mudanças climáticas. Sendo assim, as análises dos países foram realizadas em capítulos separados. O segundo apresenta a China**,** as principais características da política chinesa, em seu início. Em seguida, analisamos a política externa do país, sua formulação, principais atores, funcionamento e o histórico. A política externa específica dos dois últimos presidentes, são explicitadas, Hu Jintao e Xi Jinping. Posteriormente entramos na área de meio ambiente e mudanças climáticas, centralizadas nos dois presidentes. A última parte do capítulo descreve as políticas exteriores climáticas nos dois períodos, além das políticas nacionais.

O terceiro capítulo estuda em seu início a política brasileira, analisando suas principais práticas. Esta parte auxilia para o entendimento das políticas de cada um dos presidentes, Rousseff, Temer e Bolsonaro. Na segunda parte apresenta-se o recente histórico da política brasileira, para um melhor entendimento da política ambiental. Dedica-se o exame das linhas-gerais da política externa brasileira, para em seguida destacar cada presidente. As políticas ambientais e climáticas, nos três períodos, são descritas e analisadas. Na parte final, apresentam-se as políticas externas climáticas dos três presidentes e seus aspectos.

A análise sobre os principais riscos das mudanças climáticas estão expostos no capítulo quatro. Na primeira parte os globais, em seguida detalhando o Brasil e a China. Em seguida, destacamos as políticas exteriores de cada presidente brasileiro, Rousseff, Temer e Bolsonaro. Logo após, as políticas externas climáticas, descrevendo quais foram as mudanças entre cada período de governo, apontando os principais fatores e em especial para o entendimento dos riscos climáticos. Esta parte da tese visa o entendimento da variação entre os três presidentes no âmbito climático, conforme descrito por Herman (1990). Em seguida, as análises são realizadas para os dois governos chineses, igualmente na política externa e política climática. Da

mesma forma, para a percepção de quais fatores e como ocorreram as mudanças nos períodos presidenciais.

O último capítulo expressa considerações finais, a conclusão das principais análises apresentadas no capítulo quatro. Descrevendo ainda as trajetórias futuras possíveis para cada país, em detrimento dos últimos posicionamentos nacionais e internacionais. E mais uma vez, sem comparação entre os países, apenas análises individuais. Os capítulos dois e três esclarecem as diferenças entre os modelos e características de governo, o que já prejudicaria uma comparação. E além, as diferenças econômicas, populacionais, culturais, entre outras. Esse último capítulo pontua ainda futuros estudos, em decorrência da constante construção da cooperação internacional e das políticas exteriores dos dois países.

1 -O Histórico das Mudanças Climáticas: Os Riscos e a Cooperação Internacional

O primeiro capítulo da tese visa a análise histórica do aquecimento global e das mudanças climáticas, indicando os principais conceitos e o longo caminho dos estudos. Em decorrência dos estudos, nasce nas relações internacionais a necessidade de cooperação entre os Estados, os principais acordos internacionais estão inseridos neste capítulo, com ênfase em Brasil e China. Este capítulo inicial estuda ainda os conceitos teóricos da tese, com a interlocução entre Relações Internacionais e Sociologia Ambiental. Deste modo, apresentamos as principais correntes teóricas sobre cooperação internacional, o conceito de Riscos e análise de política externa.

1.1 - A Mudança Climática e o Reconhecimento do Risco

O Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima (IPCC – *Intergovernmental Panel on Climate Change*) lançou um relatório especial no final de 2018, requisitado após as negociações do clima em Paris. O centro da pesquisa é o estudo sobre as diferenças entre um aumento da temperatura global entre 1,5°C e 2°C, tendo os níveis pré-industriais como base. O relatório é claro em afirmar a urgência na manutenção em no máximo 1,5°C. Um cenário com 2°C terá consequências mais devastadoras para o planeta, com menores possibilidades de mitigação das adversidades, algumas irreversíveis. Para tanto, deve-se reduzir as emissões de GEE e aplicar políticas de adaptação. Este último relatório é parte de um longo caminho de estudos sobre o aquecimento global, a mudança do clima e seus riscos (IPCC, 2018).

Os cenários previstos pelo IPCC indicam diferentes futuros, pautados em ações no presente, com adoção de comportamentos na atualidade. A intervenção humana no planeta trouxe - traz - impactos, já vivenciados no presente e com futuro imprevisível. O início de uma nova era geológica, o Antropoceno, teve início com a Revolução Industrial no século XVIII, com maior intervenção da humanidade no meio ambiente (FERREIRA, 2017; FRANCHINI, *et al*,2017). Tais mudanças no planeta foram - são - agravadas ao longo dos anos, com o surgimento de novos problemas ambientais, que necessitam de estudos e compreensão. Os problemas ambientais modernos e seus riscos são efeitos das ações humanas no planeta. A mudança do clima, com aumento do aquecimento global, através das emissões de GEE, é um exemplo (GIDDENS, 2010; BECK, 2011; FERREIRA, 2017).

Os avanços técnicos-industriais da sociedade provocam riscos e ameaças, ainda desconhecidos em sua magnitude. O entendimento dos novos riscos necessita de pesquisas, ou seja,

devem ser conhecidos. A partir do seu conhecimento, os riscos podem ser interpretados, demandando ações ou falta destas pela sociedade, dependendo da sua compreensão, passando para riscos reconhecidos. O risco precisa ser "fabricado", por diferentes atores: a academia, os políticos ou mesmo a imprensa. A sociedade ao identificar o risco deve o prevenir, reduzir ou remediar; os quais foram por ela mesma produzidos (BECK,2011; GIDDENS, 2010; FERREIRA, 2017). Um ponto central é que muitos dos riscos são "imprevisíveis, invisíveis e incalculáveis" (FERREIRA, 2017, p.19). A mudança do clima se enquadra neste entendimento, já que o aumento GEE, que são imperceptíveis, acarreta efeitos de inúmeras proporções.

Os riscos são resultados da modernização da sociedade, como o aumento da emissão de gases do efeito estufa. Na análise de Bosco e Di Giulio (2015, p.151) **"**Na tentativa de prevenir, mitigar ou remediar os riscos e destruições produzidos por sua própria modernização, a sociedade passa a ter de lidar com efeitos não previstos que ela mesma produziu". Para esta sociedade, o quão rápido forem suas ações, menores serão os impactos dos riscos. Ou seja, a implementação de políticas de mitigação no presente, reduzirão os riscos futuros. Esta sociedade contemporânea tornou-se uma *sociedade de risco*, a qual deverá cuidar e prevenir dos riscos por ela mesmo produzidos (BECK, 2011).

O relatório de 2018 afirma, com alta confiança, que a temperatura global já aumentou 1°C desde a os níveis pré-industriais, na margem entre 0,8°C e 1,2°C. Caso continue neste ritmo, o 1,5°C será atingido entre 2030 e 2052. Os riscos deste aquecimento global já são sentidos em diversas regiões do planeta, também com alta confiança, mas devem se agravar caso medidas não sejam tomadas. Alguns ecossistemas já sofreram alterações, algumas irreversíveis. Para o IPCC (2018 p. 9, nossa tradução):

> Esses riscos dependem da magnitude e ritmo do aquecimento, localização geográfica, níveis de desenvolvimento e vulnerabilidade e de escolhas e da implementação de opções de adaptação e mitigação (alta confiança). (...) Os riscos futuros relacionados ao clima dependem do pico e duração do aquecimento (...). Alguns impactos podem ser de longa duração ou irreversíveis, como a perda de ecossistemas (IPCC, 2018).

As alterações dependem do presente, para limitar o aumento do aquecimento, cada cenário trará consequências distintas, mais agravantes. Os efeitos da mudança do clima serão em parte vivenciados no presente, seus efeitos serão sentidos mais ao futuro, nos "descendentes" da atual geração (BECK, 2011).

Quadro 1: Cenários Mudanças Climáticas 1,5° C e 2°C.

Cenário	**1,5 °C**	**2°C**	**2°C Impactos**
Calor Extremo: População global exposta a ondas de calor uma vez a cada cinco anos	14%	37%	2,6x pior
Degelo no Ártico: Quantidades de verões em que não haverá gelo no Ártico	Pelo menos 1 a cada 100 anos	Pelo menos 1 a cada 10 anos	10x pior
Aumento do nível do Mar: Quanto o mar subirá até 2100	0,40 metros	0,46 metros	0,06 metros a mais
Extinção de Vertebrados: Animais vertebrados que perderão pelo menos metade da sua distribuição geográfica	4%	8%	2x pior
Extinção de Plantas: Quantidade de plantas que perderão pelo menos metade da sua distribuição geográfica	8%	16%	2x pior
Ecossistemas: Porcentagem da área do planeta com ecossistemas que se transformarão em outro bioma	7%	13%	1,8x pior
Recifes e Corais: Declínio dos Recifes de Corais	70-90%	99%	Até 29% pior
Pesca: Declínio nos cardumes de pesca	1,5 milhão de tonelada	3,0 milhões de tonelada	2x pior

Fonte: (Elaborado pelo Autor, baseado em IPCC, 2018).

O mais recente relatório da Organização Mundial Meteorológica (OMM) de 2020 confirma o aumento da temperatura global. Os últimos anos, 2015-2019, foram os mais quentes já registrados, estes dentro da década mais quente desde o início das medições, tendo os níveis pré-industriais como início. O ano de 2018 foi recorde em níveis de emissões de GEE, tendência que seguirá nas medições para o 2019. As altas temperaturas têm sido mais constantes em diversas partes do planeta, ocasionando mortes decorrentes das ondas de calor. Estas temperaturas também auxiliam na disseminação de doenças, como a dengue. O aumento da temperatura e as mudanças climáticas já afetam a agricultura em diversos países, ocasionando dificuldades para produção de alimentos, agravando a fome no mundo; que após uma década de declínio voltou a crescer em 2018. O acréscimo em eventos climáticos extremos, como ciclones, furacões, enchentes e secas; elevaram o número de pessoas solicitantes de ajuda e também de deslocamentos populacionais, sobretudo em regiões menos favorecidas economicamente. Os ecossistemas globais atravessam mudanças com as altas temperaturas, como registros de redução das águas congeladas na Antártida e no Ártico. O ano de 2019 apresentou a maior elevação dos níveis do mar, em resultado principalmente pelo degelo na Groelândia e Antártida. A absorção de GEE pelos oceanos tem elevado substancialmente sua acidificação, ocasionando diversos problemas para o ecossistema marinho (WMO, 2020). Os estudos sobre as alterações no planeta iniciaram com a descoberta do efeito estufa e as consequências para o aquecimento global, muitos anos atrás.

1.2 O Histórico Conhecimento Científico do Efeito Estufa e das Mudanças Climáticas

O efeito estufa é um fenômeno natural do planeta. Este há milhares de anos foi um dos responsáveis pelo aquecimento da Terra em um nível necessário para vida. O efeito estufa decorre da presença de determinados gases na atmosfera, que retêm o calor em torno do globo, regulando a temperatura e permitindo que a vida se desenvolva da maneira como a conhecemos. Esses fatores são de ordem natural e são causados pelo acúmulo de vapor d'água (H_2O), dióxido de carbono (CO_2), metano (CH_4), óxido nitroso (N_2O), hexafluoreto de enxofre (SF_6) e ozônio (O_3) na atmosfera. O efeito está aumento devido a fontes antrópicas, produzidas pela queima de combustíveis fósseis (petróleo, gás natural e carvão), pela produção de cimento e outros produtos e, ainda, pela mudança no uso do solo ocorrida pela substituição de florestas por pastagens e agricultura. Outros gases provenientes em sua maior parte por fontes antrópicas, como os perfluorcarbonos (PFCs) e hidrofluorcarbonos (HFCs), também têm contribuído para aumentar o efeito estufa (GOLDEMBERG, 2000; GIDDENS, 2010).

O estudo inicial sobre o efeito estufa da Terra ocorreu na década de 1820, pelo físico e matemático Joseph Fourier. Em seu estudo, o francês entendeu que o planeta deveria ser mais frio, devido às radiações solares. Fourier concluiu que a atmosfera terrestre servira de "manta" para retenção de parte do calor absorvido. Os seus estudos contribuíram para o entendimento do efeito estufa (STERN,2009). A descoberta sobre a influência dos gases, sobretudo o CO_2 e vapor d'água, vieram depois de trinta anos com as pesquisas do físico John Tyndall. Ele concluiu que a atmosfera contribuía para a manutenção da temperatura, com a retenção do calor pelos gases do efeito estufa. No final do século XIX, o químico sueco Svante Arrhenius, percebeu como o acúmulo de CO_2 elevaria a temperatura global em até 5°C, devido ao crescimento da queima de combustíveis fósseis (STERN, 2009; HOWE, 2014).

Os estudos de Fourier, Tyndall e Arrhenius são complementares. Um outro estudioso, Charles David Keeling, ficou conhecido pela Curva de Keeling. O cientista estadunidense iniciou pesquisas sobre a concentração de CO_2 em 1958 no Mauna Loa, Havaí. O registro inicial era de uma concentração de 315 partes por milhão (ppm). Keeling percebeu a oscilação nos números anuais, devido às estações do ano, existia a influência das plantas na absorção do CO_2. Ao longo dos anos, o cientista identificou que elevação da concentração já ultrapassava dos 315 (ppm). O aumento dos GEE através da interferência humana ampliou a concentração de CO_2 ano após ano. Em 2013 o índice passou dos 400 (ppm), as medições continuam até os dias atuais (HOWE, 2014).

O trabalho de Keeling comprova o aumento da concentração de GEE e que os mesmos não eram por completo capturados pelos oceanos. O tema sobre aquecimento global ganhou espaço, tornando-se pesquisa em diversas universidades. Segundo Beck (2011), as comprovações científicas sobre um determinado problema são necessárias para que a sociedade e os governantes as identifiquem como riscos. "A ciência 'estipula' os riscos, e a população percebe os 'riscos' (p.74). A OMM convocou a primeira Conferência Internacional sobre o Clima, em 1979 na Itália. Os cientistas afirmaram com certeza, os combustíveis fósseis e mudanças no uso da terra, eram responsáveis pelo aumento da concentração de CO_2. E ainda, o aumento era anual, constante. O acréscimo poderia elevar a temperatura na atmosfera, o que causaria mudanças na temperatura em algumas regiões (ROWLANDS, 1992; PATERSON, 1996).

Outra conferência ocorreu em 1985, na Áustria. O aquecimento global foi entendido como tema de suma relevância e deu-se início a sua politização. Na reunião, o aquecimento global advindo do aumento das emissões antrópicas foi confirmado. E medidas de mitigação da mudança do clima foram discutidas. O grupo de cientistas indicou a importância de planos para redução de emissões, no intuito de evitar problemas futuros. Os Estados deveriam iniciar políticas sobre a mudança do clima, também estabelecerem acordos internacionais para limitar o aumento da temperatura global. Após esta conferência outras ocorreram ao final da década de 80 e início de 90 (ROWLANDS, 1992; PATERSON,1996; HOWE, 2014). Os Estados e suas sociedades já não poderiam ignorar os avanços da ciência na área, com as indicações da ocorrência da mudança do clima e seus riscos. O conhecimento acarreta na percepção dos riscos, os novos riscos antes desconhecidos. Segundo Giddens (1990, p. 111):

> À primeira vista, os perigos ecológicos que enfrentamos atualmente podem parecer semelhantes às vicissitudes da natureza encontradas na era pré-moderna. O contraste, contudo, é muito nítido. Ameaças ecológicas são o resultado de conhecimento socialmente organizado, mediado pelo impacto do industrialismo sobre o meio ambiente material (GIDDENS, 1990).

O assunto recebeu atenção por parte da mídia internacional e também por líderes de diversos países. A preocupação levou a OMM e o PNUMA (Programa das Nações Unidas para Meio Ambiente) criarem uma organização para estudos, o IPCC. O Painel é formado por cientistas de diversas campos de estudos e países, com intuito de produzir relatórios periódicos. O Painel é dividido em três áreas: mudança do clima (Ciência); análise das suas consequências para a humanidade e os sistemas naturais (Impactos); exame de medidas de mitigação e adaptação (Respostas) (PATERSON, 1996; HOWE, 2014). As publicações do IPCC têm conseguido chamar atenção com seus relatórios, sobretudo nas avaliações sobre impactos futuros (GIDDENS, 2010). Segundo Ricupero (2007, p.150) sobre o IPCC:

> O que se visava era, de um lado, organizar e desenvolver a pesquisa científica a fim de eliminar dúvidas e lacunas no conhecimento. Do outro, trazer para bordo os governos que, de tal maneira, teriam o sentimento de ser "donos" das conclusões, sem pretextos para rejeitar os resultados ou manter a inação (RICUPERO, 2007).

O Painel reúne, analisa e divulga os estudos sobre a mudança do clima, não produz novas pesquisas (RICUPERO, 2007). O IPCC apresenta diferentes cenários futuros, seis grupos ao total, que dependem das condições da economia, aumento da população, novas tecnologias e níveis de emissões. Assim, consoante aos diversos fatores, o Painel avalia o futuro climático (GIDDENS, 2010). O relatório apresenta um "Resumo para Formuladores de Política", no qual são expostos os resultados dos três grupos de trabalho, de forma clara para entendimento amplo. O Resumo passa por diversas análises, votações dentro do IPCC e dos governos envolvidos. O Relatório Final, com todos os trabalhos de todos os grupos, deve estar de acordo com o Resumo, que será amplamente divulgado (TILIO NETO, 2009; PATERSON, 1996).

O primeiro relatório do IPCC foi publicado no ano de 1990 e apontou o aumento das emissões de GEE. Ele confirmou com bases científicas a elevação histórica da temperatura global, indicando a participação das emissões de GEE pela a humanidade, como um dos causadores. Segundo o IPCC, ocorreu um aumento na temperatura entre 0.3°C e 0.6°C nos últimos 100 anos, sendo 1990 e 1991, os mais quentes registrados. O Painel observou que a mudança climática era uma forte ameaça para a humanidade, exibiu diferentes cenários futuros e sugeriu a criação de negociações internacionais, o mais rápido possível para mitigação da mudança do clima (IPCC,1992).

O relatório foi apresentado na segunda Conferência Internacional sobre o Clima. Os cientistas indicaram a urgência para medidas de redução das emissões de GEE, para limitar os riscos. A conferência hospedou um encontro entre ministros de diversos países, demonstrando a relevância e politização do assunto. Ao final, as recomendações foram para criação de metas para estabilizar as emissões, sem sugestão de datas ou limites. Os países deveriam iniciar pro-cessos domésticos e de cooperação para mitigar a mudança do clima. Como no relatório do IPCC, a conferência também assinalou a necessidade para negociações globais (BODANSKY,1993; PATTERSON, 1996).

No mesmo ano, em dezembro de 1990, a Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU) adotou a resolução 45/212, a qual estabeleceu a *Intergovernmental Negotiating Committee for a Framework Convention on Climate Change (INC).* A resolução iniciou as negociações do clima no âmbito da ONU. As reuniões do INC foram cinco, entre os anos de 1991 e 1992, as discussões eram divididas em: compromissos de reduções de emissões; financiamen-

tos para países em desenvolvimento; transferência de tecnologias e responsabilidades históricas. Estas foram preparatórias para as negociações de um acordo do clima, que seria pauta na Rio-92. Um ponto de destaque foi a posição dos países em desenvolvimento, os quais vincularam a mudança do clima aos países desenvolvidos. Em geral, exceto os EUA, a ideia de responsabilidades diferenciadas era bem vista, e a divisão entre os blocos de países foi aprovada (BODANSKY, 1993).

O tema da mudança do clima avançou de estudos preliminares para centro dos debates nas relações internacionais em 1992. Os estudos iniciais ascenderam até a criação do IPCC, indicando sua urgência, relevância e seus riscos. O conhecimento sobre o tema o fez "nascer cientificamente" ou ainda, ocorreu o processo social de "(re)conhecimento" (BECK, 2009, p.94). Assim, o histórico do conhecimento científico tornou o aquecimento global um problema com reconhecimento e confirmação.

1.3 - As Conferências Ambientais Internacionais

As preocupações referentes às questões ambientais surgiram na década de 1960, mais sistematicamente nos países industrializados. Essas preocupações fizeram-se perceber apenas em alguns setores das respectivas sociedades, atraídos pelo frequente crescimento da poluição sonora, do ar e da água; advindos da industrialização. O livro de Rachel Carson (*Silent Spring*), o qual questionava o uso de pesticidas e alertava para a poluição nos EUA, obteve repercussão neste e em outros países (FERREIRA ,1992; DUARTE, 2003). A preocupação ambiental também recebeu espaço na área acadêmica, para repensar a interação entre humanidade e meio ambiente. Segundo Ferreira (2004, p.78): "A temática ambiental necessitava de novos entendimentos, negligenciados até aquele momento. Tornou-se evidente que a questão ambiental não era nem uma dramatização de militantes ou cientistas radicais".

O denominado Clube de Roma foi formado por economistas, biólogos, acadêmicos, industriais e membros de instituições públicas; com o objetivo desenvolver relatórios demonstrativos da importância do debate ambiental. O relatório de 1972, Limites do Crescimento, foi reconhecido como obra importante no entendimento do crescimento ilimitado (FERREIRA, 1992). Ele qualificou a problemática do crescimento populacional, na medida em que o relacionou com a elevação dos índices de consumo, o aumento da produção industrial, bem como da utilização de fertilizantes e agrotóxicos; aspectos que ocasionaram uma maior concentração de poluentes na atmosfera e o aumento significativo do consumo de energia, notadamente de origem nuclear. Em suma, a continuidade da exploração dos recursos naturais em ritmo acelerado

levaria ao esgotamento dos mesmos. O crescimento econômico, no modelo vigente, não era sustentável. As previsões para o futuro do planeta eram apocalípticas (DUARTE, 2003).

No ano de 1968 iniciaram os diálogos para organização de uma reunião entre os países, para discussão dos problemas ambientais, a poluição principalmente. No mesmo ano, ficou acordado a sua organização para o 1972, dentro da Assembleia da ONU. A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano ou Conferencia de Estocolmo foi a primeira reunião global, com participação de 113 Estados. Os países do leste europeu e da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) não participaram do evento (LE PRESTE, 2000; RIBEIRO, 2001). Esta marcante participação dos Estados pode ser entendida como uma ampla assunção internacional de que o desenvolvimento industrial gerava desequilíbrios do meio ambiente e a sociedade.

Naquele período, o cenário internacional era marcado pela disputa entre os Estados Unidos, a União Soviética e seus respectivos aliados instituindo uma divisão global entre Leste e Oeste; a partir de um conflito político-ideológico e econômico. Não obstante, ao longo da Conferência de Estocolmo e nas décadas que se seguiram, a questão ambiental delineou-se por um conflito entre Norte e Sul. Os países desenvolvidos, situados ao Norte, enfatizavam medidas de controle da poluição, iniciada desde o século anterior. Do outro lado, países preocupados em garantir suas políticas desenvolvimentistas, situados mais fortemente no Sul, não desejavam a interferência dos países mais industrializados em suas políticas domésticas de crescimento econômico à base, como fora e ainda era nos países do bloco Norte: intenso uso de recursos naturais e emissão de poluentes (CAPOBIANCO, 1992; LE PREST, 2000).

O caso de Brasil e China, países analisados nesta tese, o momento era de preocupação com o desenvolvimento, sem cuidado ambiental. A China vivenciava o final do período de Mao Zedong, que teve início na fundação da República Popular da China em 1949. Mao Zedong introduziu os Planos Quinquenais da China (PQC) para o desenvolvimento dos setores agrícolas e industriais, com objetivos e prioridades para cada cinco anos. O 2° PQC foi lançado em 1958 e ficou conhecido como “O Grande Santo para Frente”, com propósito de transformar a China em um país desenvolvido em tempo recorde, com a coletivização agrícola e industrialização; sobretudo na produção de aço. Ao final, em 1962, o país se encontrava em forte depressão econômica, com milhões de mortos pela fome e também em detrimento dos esforços dos trabalhos no período (CHANG-SHENG, 2004; ZAGO, 2017).

No que tange a questão ambiental, o período foi uma catástrofe. O intuito de alavancar a economia chinesa não deu nenhuma importância para a proteção ambiental nos quatro primeiros PQC. A exploração dos recursos naturais sem a preocupação e conservação, converteu

a era de Mao Zedong um momento sombrio para o meio ambiente (ZAGO, 2017). Na análise de Shouqiut e Voigtsit (1993), o período entre 1949 e 1972 é a primeira fase da política internacional chinesa no âmbito ambiental. Um momento marcado pelo isolacionismo do país, o qual mantinha boas relações com a União Soviética, não havia interesse nas questões internacionais, muito menos as ambientais. O tema só recebe relevância na década de 1970, com a participação da delegação chinesa em Estocolmo, dando início da segunda fase 1972-1979.

A participação chinesa em Estocolmo foi a primeira do país em uma conferência da ONU. Os representantes chineses criticaram os países desenvolvidos, o capitalismo e o imperialismo; os causadores dos problemas ambientais no mundo. O país também se mostrou contrário aos ganhos dos países desenvolvidos sobre os países mais pobres, com intervenções militares, o colonialismo e o lucro a qualquer custo (FARAMELLI, 1972). A presença chinesa foi um importante incentivo para o despertar ambiental no plano doméstico. No ano de 1974 ocorreu a aprovação de um documento, o qual aconselhava o país a tratar a questão ambiental com proteção. Um ano antes aconteceu a primeira conferência nacional sobre meio ambiente, o princípio da agenda ambiental na China (BJORKUN, 2005; FERREIRA, BARBI, 2012).

O Brasil também estava no grupo de países em desenvolvimento, os quais queriam indústrias para se desenvolver e resolver suas dificuldades sociais. A preocupação nacional estava no desenvolvimento, não em assuntos ambientais. Segundo Capobianco (1992), o posicionamento do Brasil era o do crescimento econômico, sem qualquer preocupação ambiental. As tentativas de regulamentações dos países desenvolvidos eram vistas como uma tentativa de entrave ao desenvolvimento do Brasil. O país estava preocupado com o crescimento da economia, um dos principais objetivos da ditadura militar.

A preocupação ambiental não era um assunto relevante para o Brasil na década de 70. Nos discursos de representantes do país, a contestação para as críticas sofridas era o da soberania. Para o governo brasileiro, as questões ambientais eram claramente um entrave para o desenvolvimento econômico. As responsabilidades eram dos países desenvolvidos, que deveriam arcar com a redução dos danos ambientais (FERREIRA, 1992; DUARTE, 2003; BARROS, 2017). Na análise de Bezerra (2013 p.160), a década de setenta é importante no entendimento da política externa ambiental brasileira. “A primazia do desenvolvimento fica clara desde o início da década. Esta primazia até hoje não foi contestada. Também fica claro o lugar ocupado pela Amazônia, vista sob a luz dos conceitos de soberania”.

O Relatório da delegação brasileira para a conferência elucida o posicionamento do Brasil:

> Serão estas as linhas de atuação da Delegação do Brasil: 1) Defender basicamente a tese de que cabe aos países desenvolvidos, como principais responsáveis pela poluição de significado internacional, o ônus maior de corrigir a deterioração do meio ambiente no plano mundial; 2) Considerar que o desenvolvimento econômico é o instrumento adequado para resolver nos países subdesenvolvidos os problemas da poluição e da alteração ambiental, vinculados em grande parte às condições de pobreza existentes; 3) Contrapor-se as proposições que resultem em compromissos que possam prejudicar o processo de desenvolvimento dos países de baixa renda per capita; 4) Evitar iniciativas isoladas e fracionárias que possam prejudicar a política estabelecida; 5) Desenvolver ação junto à opinião pública para estabelecer as implicações e repercussões de cada iniciativa apresentada, neutralizando possíveis pressões consideradas prejudiciais aos interesses do Brasil (BRASIL, 1972, p.4).

Os resultados obtidos por meio da Conferência de Estocolmo foram sintetizados na Declaração das Nações Unidas sobre Meio Ambiente, contendo 109 recomendações e planos de ação relativos ao meio ambiente. Ao final ocorreu criação do PNUMA, houve a ativa participação de Organizações Não Governamentais (ONGs), sociedade civil e o início de discussões globais sobre os diferentes problemas ambientais. O tema do meio ambiente foi, pela primeira vez, tratado de forma global, com Estados e a outros atores entendendo a urgência de um compromisso multilateral sobre o tema (LAGO, 2006). O Brasil e a China compartilhavam de uma política externa comum, centrada na defesa da soberania, do abrigo ao desenvolvimento e nas obrigações dos países desenvolvidos. A Conferência marca a retomada da China em ações de política externa e início da preocupação ambiental no país, após um período de Zedong, que causou enormes problemas ambientais e sociais para o país. Para o Brasil, vivenciando a ditadura militar, o avanço sobre a floresta amazônica e demais áreas se dizia necessário para o desenvolvimento nacional.

O discurso do ministro José Cavalcanti, chefe da delegação, expressa a ideia defendida pelo país (BRASIL,1972, p.12): "Os países que acumularam considerável riqueza e meios à custa de tantas de *deseconomias* deveriam, portanto, assumir a principal responsabilidade pelas medidas corretivas necessárias e pela substituição do que foi danificado". Neste trecho podemos observar a defesa das responsabilidades históricas.

Em outra parte do discurso o ministro trata da soberania (BRASIL,1972, p.14)

> Cabe-nos reconhecer e respeitar inteiramente o exercício de permanente soberania sobre os recursos naturais, bem como o direito que assiste a cada país de explorar os seus próprios recursos, de acordo com a sua própria escala de prioridades e necessidades, e de forma a evitar que se produzam efeitos apreciavelmente prejudiciais para outros países (BRASIL, 1972).

A soberania é um dos debates sobre as questões ambientais, porém alguns problemas ambientais são globais, demandam ações de diversos Estados, não respeitam as fronteiras estabelecidas. Um exemplo é a destruição da camada de ozônio, responsável pela filtragem da radiação solar, prejudicada pela exagerada emissão de gases poluentes na atmosfera. A emissão

de substâncias[2] criadas pela humanidade reagem com o ozônio, causando sua destruição. Com a redução da barreira de proteção da camada de ozônio, os raios ultravioletas do sol causam danos na superfície terrestre. A resposta para a destruição da camada demandou uma ação global (RIBEIRO, 2001; LAGO, 2006). Como citado, determinadas adversidades ambientais são globais, identificadas em diversas localidades. Os seus riscos afetam o ponto de partida até territórios mais distantes, o *"efeito boomerangue"* dos riscos, onde o criador dos riscos também sofrerá com suas consequências (BECK, 2011).

A Convenção de Viena ocorreu em 1985 e mais de vinte países a ratificaram. Nela não existiam obrigatoriedades, apenas a cooperação em pesquisas, verificação da destruição da camada e seus impactos. Apesar de estudos ainda recentes e incertezas, os países aceitaram cooperar sobre um problema ambiental não vivido, as causas da destruição ainda eram incertas. Por ter caráter de cooperação internacional, essa tentativa de união de diversos Estados para a solução de um problema comum, a Convenção sobre o Ozônio, tornou-se um importante passo para a conservação ambiental (ROWLANDS, 1992). A divulgação de novos estudos, em 1985, o principal sobre a "cratera" na camada de ozônio na Antártida, contribuíram para a relevância e urgência que o tema demandava (RIBEIRO, 2001).

O Protocolo de Montreal traçou medidas de proteção contra a emissão de substâncias destruidoras da camada de ozônio. Na verdade, foram traçados diferentes critérios para a identificação das metas entre países desenvolvidos e países em desenvolvimento, criando uma cooperação dos Estados em termos tecnológicos e financeiros. "O que interessava era diminuir a presença de substâncias destruidoras do ozônio na atmosfera, não importando onde elas tivessem sido geradas" (RIBEIRO, 2001, p.100). O protocolo de Montreal foi considerado eficaz, após alguns anos foi verificada a redução da destruição da camada. Outro ponto relevante foi conteúdo do acordo, com as diferenças entre os países e também a cooperação global em uma problemática ainda em estudos, preventiva (RIBEIRO, 2001; LAGO, 2006)

Em 1980, um documento elaborado sob o patrocínio e a supervisão do PNUMA, pela primeira vez consolidou o conceito de desenvolvimento sustentável. No entanto, somente após a publicação, em 1987, do relatório intitulado *Our Commom Future* ou Relatório Brundtland[3], o conceito adquiriu projeção. A proposição do desenvolvimento sustentável colocou em pauta uma nova racionalidade ao processo de desenvolvimento, a ser baseado em novos e diferentes

[2] Os Clorofluorcarbono (CFC), Hidroclorofluorcarbono (HCFC), os Bromofluorcarbonos (BFC) e os Halons Halogenados (HBFC) (RIBEIRO, 2001).
[3] Relatório Brundtland, em homenagem à sua presidente Gro Harlem Brundtland (Noruega).

modos de exploração dos recursos naturais (RIBEIRO, 2001). O relatório além de sintetizar e analisar diversos problemas ambientais, propôs estratégias para que os Estados pudessem se desenvolver sem prejudicar o meio ambiente. Elaborou a ideia de que as economias dos países que se encontravam em dificuldade, durante a década de 1980, trabalhassem de modo a atender, de uma só vez, problemas de ordem diversa que afetavam o meio ambiente, tais como: a desigualdade social, a pobreza e o desemprego (CAPOBIANCO, 1992).

1.3.1 O Início da Preocupação Ambiental China / Brasil e a Rio-92

Durante a década de 80 o mundo conviveu com desastres ambientais[4], como do Bhopal na Índia e de Chernobyl na Rússia. Na China, a Era Maoísta deixou um legado de dilemas ambientais e sociais, e não foi capaz de produzir o desenvolvimento econômico planejado. A Era das Reformas e Abertura, do presidente Deng Xiaoping, é caracterizada pela transformação da China, com crescimento econômico, redução da pobreza, abertura da economia, modernização, retomada de relações diplomáticas e diminuição do analfabetismo. O desgaste ambiental continuou devido ao avanço da economia e transformações na vida rural. O governo deu início as Quatro Modernizações, com o incentivo a Ciência e Tecnologia, junto com a Agricultura, a Industria e a Defesa Nacional. As reformas tinham o desenvolvimento como norte, para redução da pobreza, com incentivo ao Produto Interno Bruto (PIB) nas províncias, e sem responsabilidades com a proteção ambiental. A análise de ZAGO (2017, p. 105) resume o momento:

> Como a questão ambiental não fazia parte do Projeto de Reforma, ela só passou a ser vista quando mostrou resultados financeiros negativos e atraso no plano. A China, que então intensificou o seu já histórico rol de desastres, passou a ser pressionada tanto pela comunidade interna como externa por políticas públicas. Porém, o governo, que estava preocupado principalmente com os reflexos da economia, no decorrer do período de Deng Xiaoping iniciou, em passos lentos, a internalização da responsabilidade ambiental (ZAGO, 2017).

A abertura comercial para mercados estrangeiros foi um ponto significativo para adoção de políticas ambientais. A Lei de Proteção Ambiental foi estabelecida de forma provisória em 1979, entrando definitivamente em vigor 10 anos depois. A Lei determinava uma coordenação de proteção ao meio ambiente, exigências ambientais para novos projetos, e deu início para preocupação e legislação sobre poluição atmosférica (FERREIRA, BARBI, 2012). Na década

[4] Bhopal,1984, Índia: ocorreu o vazamento de aproximadamente quarenta toneladas de gases letais, principalmente de metil tiocianato, o número estimado de mortes foi entre 3,5 e 7,5 mil pessoas, em decorrência da exposição direta aos gases. Usina de Chernobyl, 1986, Ucrânia: duas explosões em um de seus reatores foram responsáveis pela emissão de aproximadamente 200 toneladas de material fissível e com, radioatividade equivalente a algo entre 100 e 500 bombas iguais às lançadas sobre Hiroshima em 1945.

de 80, até outras 90 leis importantes surgiram: Lei sobre Florestas (1984); Lei de Proteção e Controle da Poluição das Águas (1984); Lei de Prevenção e Controle da Poluição Atmosférica (1987); e Lei sobre Proteção dos Solo (1989). Todas estas com revisões ao longo dos anos, com adequação aos problemas ambientais. Em suma, a questão da proteção ambiental veio tardia para China (FERREIRA, BARBI, 2012; ZAGO, 2017). Este período, a partir de 1979, é analisado por Cai Shouqiut e Mark Voigtsit (1993) como uma terceira fase da proteção ambiental para China. Segundo os autores, a preocupação doméstica influenciou a participação chinesa nas conferencias e acordos internacionais.

No Brasil crescia a imagem de um país pouco preocupado com o "pulmão do mundo", imagens das queimadas na região amazônica foram divulgadas mundialmente, indicando o descontrole da preservação no país. O Brasil era visto como o pior vilão ambiental. A soberania brasileira, em zelar pela floresta Amazônia, foi posta em xeque por líderes dos EUA, França e Rússia. O discurso brasileiro não foi modificado em uma década, defendendo sua soberania e maiores responsabilidades para países desenvolvidos (DUARTE, 2003; BARROS, 2017).

O governo Sarney (1985-1990) manteve a defesa da soberania, mas conectado a outro problema: combate às drogas. Para o presidente, o país deveria cuidar de suas fronteiras, reforçar sua soberania para reduzir o tráfico internacional de drogas, que também causava desmatamentos e queimadas na Amazônia. O consumo de drogas era em maior parcela nos países desenvolvidos, o que os tornava parte do problema (BARROS, 2017). Para o governo brasileiro, existia uma tentativa internacional de conter o crescimento do país e a ingerência no território brasileiro, máxime na Amazônia. As críticas em relação às florestas europeias estavam no discurso, para defesa da degradação no país. O Brasil estava disposto para cooperação, porém sem nenhuma imposição e interferência internacional (DUARTE, 2004).

Assim como na China, a questão ambiental também recebeu atenção pouco depois da Conferência de Estocolmo, com a criação da SEMA (Secretaria Especial de Meio Ambiente) em 1973. O órgão foi o primeiro de caráter federal a tratar da conservação e preservação do meio ambiente, estabelecendo normas básicas para todo território brasileiro. A SEMA vem como resposta às pressões internacionais, enfatizadas em Estocolmo. No ano de 1981 foi criada a Política Nacional do Meio Ambiente, que instituiu o Conselho Nacional do Meio Ambiente - CONAMA, órgão responsável pelas diretrizes da gestão ambiental no país (FERREIRA ,1992).

O cuidado com o meio ambiente chegou tardiamente no Brasil e na China, muito em detrimento de pressões internacionais. O desejo ao desenvolvimento desprezou e postergou a combinação entre desenvolvimento e proteção, com as primeiras medidas apenas na metade da década de 70; com o avanço da degradação e o crescimento dos riscos econômicos. Naquele

momento, pós Estocolmo, deu-se o entendimento que medidas eram necessárias, para atrair o mercado internacional e pelas respostas da natureza, que já apontava os riscos do desgaste ambiental.

Após vinte anos de Estocolmo foi organizada a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento ou Rio-92, no Brasil. A escolha do país sede ocorreu por interesse do país, por intermédio do presidente Sarney, ainda em 1989. O Brasil era mundialmente conhecido pela degradação da sua parcela da floresta Amazônica, constantemente criticado e sofrendo pressões internacionais pelo avanço do desmatamento (CAPOBIANCO, 1992; RIBEIRO, 2001). As críticas ao país elevaram com o assassinato de Chico Mendes, em 1988, um líder na preservação ambiental. A tentativa de mudar a imagem do Brasil no âmbito internacional, bastante desgastada, deu-se através da possibilidade de sediar a Rio-92 (DUARTE, 2003; RICUPERO, 2017). Segundo Duarte (2003, p. 39; 40):

> Ao atuar como sede da negociação, o Brasil esperava capacitar-se também como articulador, negociador e ator internacional habilitado para organizar eventos complexos, além de tornar-se um mediador universalmente aceito em questões internacionais polemicas e naquelas em que o país tivesse interesses declarados (DUARTE, 2004).

A Rio-92 realizou quatro reuniões preparatórias: em Nairóbi em 1990, Genebra, primeiro em março e depois e agosto de 1991, e Nova York 1992. Elas serviram como data inicial para a discussão de assuntos importantes como a biodiversidade, florestas e mudança climática. Os encontros já demonstravam os primeiros grandes embates entre os países do Sul e do Norte, que viriam a se intensificar dentro da conferência. A ideia era iniciar as negociações para uma "Declaração do Rio", ao final do encontro internacional, e um documento intitulado Agenda 21. As questões mais divergentes foram encaminhadas para negociações dentro da Rio-92, antes da chegada dos principais líderes mundiais (LE PRESTE, 2000; RIBEIRO, 2001).

O presidente brasileiro eleito era Fernando Collor de Mello, o qual entendeu a relevância do tema e dos olhares para o Brasil. O discurso marcado pela defesa de soberania deu espaço para uma atuação mais pragmática, percebendo a relevância do assunto no período (BARROS, 2017). Os fundamentos da política eram os mesmos da década de 70: a soberania, o desenvolvimento e as responsabilidades dos países desenvolvidos. O posicionamento do governo foi de respostas às críticas internacionais, com a melhoria da imagem do país, cedendo espaço para cooperação internacional (BEZERRA ,2013). Em seu discurso proferido ao congresso nacional, o presidente ressaltou a questão ambiental e sua urgência, defendeu também a soberania do Brasil, sobretudo sobre as observações internacionais

> Em recente viagem ao exterior, como presidente eleito, ressaltei que a questão ambiental não pode ser tratada entre governos com tom recriminatório, como se os países se dividissem entre inocentes e culpados nessa grave matéria. Indiquei que somente o

> volume dos gastos militares das nações do Norte já seria suficiente para realizar a mais ampla limpeza da Terra. Mas observei que, fora do simplismo de acusações unilaterais, o Brasil estará sempre disposto ao diálogo e à cooperação internacional sobre o drama ecológico (COLLOR, 1990, p.17).

A Resolução 44/228 da Assembleia Geral da ONU decidiu a realização da Rio-92. Os avanços na preocupação ambiental foram de suma importância, sobretudo o Relatório Brundtland, na tentativa de "conciliação do binômio conservação ambiental e desenvolvimento, pautado na conferência a partir do conceito de desenvolvimento sustentável" (RIBEIRO, 2001 p.108). O objetivo principal da Rio-92 estava conectado ao relatório Brundland, desenvolvimento com proteção ambiental, através de 23 objetivos. As principais negociações foram nas áreas de mudança climática, conservação da biodiversidade, financiamento internacional e florestas; além dos documentos finais (LE PREST, 2000; RIBEIRO, 2001).

O governo chinês foi representado na Rio-92 pelo premier Li Peng, que em seu discurso enfatizou a relevância dos problemas ambientais globais, porém para ele, o desenvolvimento econômico demandava maiores preocupações. O premier defendeu os esforços na proteção ambiental aos países desenvolvidos, já que os países em desenvolvimento deveriam se esforçar na redução da pobreza e demais problemas sociais (SHOUQIUT, VOIGTSIT, 1993). O Washington Post (1992, n.p, nossa tradução) descreve um trecho "Os países desenvolvidos têm uma obrigação maior de encontrar soluções e transferir tecnologia. A proteção do meio ambiente deve respeitar a soberania e a independência de cada país". Em um outro trecho: "Para muitos países em desenvolvimento, sua principal tarefa é desenvolver a economia e eliminar a pobreza". As duas passagens demonstram a posição chinesa na conferência, com ênfase na soberania, transferência de recursos e maiores responsabilidades dos países desenvolvidos.

No total a Rio 92 reuniu 178 países, com alguns importantes chefes de Estado, George Bush dos EUA, Mitterrand da França e Fidel Castro de Cuba. O destaque foi a participação das ONGs, que atuaram ativamente em diversas pautas das negociações. Algumas estavam mais preocupadas com questões de proteção ambiental, outras com a redução das desigualdades sociais. Em geral, apoiavam as reivindicações dos países do Sul, menos favorecidos economicamente. Durante a conferência diversos temas foram negociados e ao final cinco importantes resultados foram obtidos: O Plano de Ação Agenda 21; a Declaração sobre Florestas; a Convenção sobre Mudanças Climáticas; a Declaração do Rio; e a Convenção sobre Diversidade Biológica (LE PREST, 2000; RIBEIRO,2001).

A Agenda 21 consiste em um extenso documento com plano de ação em diferentes áreas, não impositivo. O documento está dividido em quatro seções: a primeira trata das questões sociais e econômicas, desenvolvimento sustentável; a segunda a gestão e conservação dos

recursos naturais; o estímulo a participação da sociedade civil, sobretudo grupos mais marginalizados das sociedades, em projetos de desenvolvimento sustentável; e a quarta seção trata dos financiamentos e transferências de tecnologias, para implementação das sugestões da Agenda. (RIBEIRO,2001; LAGO 2006). "A agenda 21 é um guia para tomada de decisões, um conjunto de informações e dados, um quadro de ação para o século XXI" (LE PREST, 2000, p .222).

A Declaração do Rio contém 27 artigos que visam auxiliar os Estados em seus comportamentos, um documento de consenso entre os dois blocos de países. Apesar do consenso, o texto sofreu para ser aprovado, devido às diferenças de interesses entre os países. Ele aborda temas como soberania, erradicação da pobreza, responsabilidades diferenciadas, redução de padrões insustentáveis, fortalecimento da participação das mulheres, entre outros (LE PREST, 2000; LAGO, 2006).

O objetivo da Convenção sobre diversidade Biológica é de preservação e utilização sustentável da biodiversidade. E também a distribuição igualitária dos proveitos advindos da utilização dos recursos genéticos. As divisões nas negociações eram muitas, os interesses eram diversos, muito além do embate norte e sul (LE PREST, 2000). A biotecnologia é uma área de vasto conhecimento, muito promissora, também muito perigosa, por trabalhar com questões muito desconhecidas e por falta de pesquisas. Esta convenção foi o início das negociações sobre um tema recente, de interesse de diversos setores, sendo difícil o consenso. Para Lago (2005), a dificuldade do entendimento entre as partes estava centrada na origem dos recursos. Segundo a autora (p.75) "dois terços dos recursos genéticos mundiais encontram-se em países em desenvolvimento, mas a grande maioria dos recursos tecnológicos e financeiros para explorá-los pertence aos países desenvolvidos".

O documento final sobre Florestas recebeu críticas por não abarcar medidas obrigatórias para gestão das florestas (LE PREST, 2000; LAGO, 2005). A Declaração de Princípios sobre Florestas é um documento para o desenvolvimento sustentável, um consenso para que as florestas fossem protegidas, em um período onde o Brasil era destaque pelo desmatamento da Amazônia. A divisão entre os dois blocos era clara, no qual os países desenvolvidos julgavam importante um acordo global para preservação das florestas. No outro lado, países em desenvolvimento, sobretudo Brasil e Malásia, negavam qualquer possibilidade a ingerência em suas florestas, entendendo como tentativa de redução de soberania. E ainda, como ocorrem nas negociações do clima, existe a questão da redução do efeito estufa, através das florestas como sumidouros de GEE (CARVALHO, 2010).

Ao final da Rio-92 também foi estabelecida a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC), um acordo jurídico internacional, passível de ratificação pelas Partes, para alcançar a estabilização das concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera. A convenção reconheceu que a maior parcela das emissões dos GEE é procedente dos países desenvolvidos. Com o ano de 1990 como base, ficou clara a disparidade de emissões entre esses dois blocos (GOLDEMBERG, 2000). A Convenção dividiu os países em dois grupos: em primeiro lugar estavam listados os países desenvolvidos, que ficaram denominados como Países do Anexo I. Já os demais países, como não estavam nesta lista, ficaram conhecidos como Não-Anexo I. Os países do Anexo I comprometeram-se a adotar medidas internas para retornar suas emissões aos níveis do ano de 1990, no máximo até o ano 2000. Já os países fora do Anexo I não teriam metas de diminuição dos gases do aquecimento global, apenas deveriam elaborar inventários de emissões de GEE (GOLDEMBERG, 2000; VIOLA, 2002).

1.3.2 - As Negociações sobre a Mudança do Clima (CQNUMC e Quioto)

A CQNUMC é um marco para as negociações climáticas, que em poucos anos deu início às negociações para políticas internacionais de mitigação e adaptação. A Convenção é o princípio da cooperação entre os Estados, que respeita as divisões entre os industrializados e em desenvolvimento (BOWEN, STERN ,2014). A Conferência determinou aos países não listados do Anexo I a adoção de medidas de mitigação, não valores específicos de redução, sem obrigatoriedades. Todos os países que ratificaram a CQNUMC devem implementar políticas de mitigação de GEE e adaptação, também participar das reuniões anuais, as Conferências das Partes (COP); com intuito de negociar acordos internacionais (DIMITROV, 2010).

O documento final da CQNUMC designa em seu terceiro artigo os princípios da Convenção, onde a primeira orientação é sobre a divisão de responsabilidades.

> As Partes devem proteger o sistema climático em benefício das gerações presentes e futuras da humanidade com base na equidade e em conformidade com suas responsabilidades comuns, mas diferenciadas e respectivas capacidades. Em decorrência, as Partes países desenvolvidos devem tomar a iniciativa no combate à mudança do clima e a seus efeitos negativos (BRASIL,1998, n.p).

O princípio das "responsabilidades comuns, porém diferenciadas" (RCPD) assume o conceito de que alguns países precisam exercer um papel mais relevante na mitigação, naquele momento os países do Anexo I[5]. Este princípio está embasado nas negociações do Protocolo de

[5] Países membros da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE) e os países industrializados ex-comunistas.

Montreal, o qual existe a divisão nas responsabilidades. Elas são globais, já que as reduções necessitam da cooperação global. A diferença está no histórico de emissões e nas capacidades de adoção de políticas de mitigação, onde os países do Anexo I possuem um encargo maior. O RCDP é o centro dos debates entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, no que tange as diferenças entre os dois blocos (PATERSON, 1996).

O princípio RCDP sustenta a posição do grupo de países G-77, formado por países em desenvolvimento. O grupo foi criado anos antes, em 1967 durante a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento. Os membros fundadores eram 77, atualmente o grupo conta com 134 países. Os interesses comuns, em suma o desejo de crescimento econômico sem responsabilidades ambientais, aproximaram todos os países. A diversidade é grande, com diferentes níveis de desenvolvimento e do PIB. O bloco participa ativamente das negociações na ONU em diferentes tópicos (HALLDING *et al,* 2011; HOCHSTETLER, 2012).

No plano das negociações climáticas o G-77 é o maior grupo negociador, já que participam mais de 100 países, com muitas diferenças entre os membros. Ele engloba países como a China e Índia, grandes economias e grandes emissores de GEE. No grupo também há países exportadores de petróleo: Arábia Saudita, Qatar, Nigéria e Emirados Árabes. No mesmo grupo estão os países mais afetados pelas mudanças climáticas: Moçambique, Filipinas, Tailândia e Fiji. Sendo assim, as divergências entre as políticas desses países ocorrem, já que os interesses são diversos. A linha geral que os une está no princípio RCDP, adotado desde o início das negociações climáticas. (HALLDING, *et al*, 2011; HURREL, SENGUPTA, 2012).

No que tange Brasil e China, ambos foram defensores da inclusão do princípio RCPD e apoiam esta análise nas negociações internacionais (ESTEVO, 2019). A China ratificou a CQNUMC em 1993 e além do das responsabilidades históricas, apoiava os investimentos financeiros e tecnológicos nos países em desenvolvimento; a flexibilização no monitoramento das emissões; e o cuidado com políticas de adaptação. As mudanças climáticas ao final da década de 1980 eram tratadas como uma questão de análise cientifica pelo governo chinês, com a necessidade de mais estudos na área, ficando ao cargo da *China Meteorological Administration e* demais agências científicas. E ela foi a agência do governo responsável por representar o país no IPCC e também fez parte das negociações na Rio-92. Naquele momento, os cientistas eram os principais atores no âmbito climático. A institucionalização do tema teve início em 1987, com a organização dos estudos com a criação da *Chinese National Climate Committee*. No ano de 1990, o governo criou o *National Climate Change Coordination Group (NCCCG),* com a participação de atores relevantes do governo (HEGGELUND, 2007; STENDAL, 2014;

BARBI, 2016). Neste primeiro momento, a questão climática esteve pautada no conhecimento científico e em resposta às demandas internacionais, com a participação da Rio-92 e no IPCC.

O Brasil foi sede da Rio-92, tendo o Ministério das Relações Exteriores (MRE) papel-chave na ideia e nas negociações durante a conferência. Os anos da ditadura militar eram lembrados pela degradação ambiental, sobretudo pela destruição da Amazônia brasileira. A tentativa de mudar a imagem internacional perpassava pela questão ambiental (VIOLA, 2002; DUARTE, 2003; LAGO, 2006). O presidente Fernando Collor de Mello percebeu a relevância do tema, a tentativa de mudar a posição do Brasil no âmbito ambiental, que fora até então defensiva, deu-se através da Rio-92. O que se encaixava na proposta de atualização da política externa brasileira em meio às mudanças das relações internacionais no pós Guerra Fria (HIRST, PINHEIRO, 1995). O Brasil ratificou a CQNUMC em 1994, durante a gestão do presidente Itamar Franco (1992-1994). Neste governo foi retomada a ideia da importância de um ministério exclusivo para questões ambientais. As mudanças climáticas estavam sob assistência do Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), devido ao caráter científico do tema. Os ministérios do MRE e MCT trabalharam em conjunto durante a Rio-92. Apesar da relevância do assunto naquele momento, no plano doméstico apenas estudos centralizados no MCT foram realizados, sem políticas nacionais (RODRIGUES, 2013; KIESSLING, 2018).

Em 1995 ocorreu a primeira COP em Berlim, Alemanha. Os países industrializados concordaram que deveriam ter maiores responsabilidades, o princípio RCPD foi aplicado plenamente. As Partes decidiram sobre o estabelecimento de metas de mitigação e um protocolo deveria ser criado até 1997, durante a COP-3. Este consenso entre os países ficou conhecido como o Mandato de Berlim (HACKL; PRUCKNER, 2001). Nesta COP destacou-se a participação do governo dos EUA, pelo então presidente Bill Clinton e seu vice Al Gore. O governo estadunidense defendeu a redução de metas obrigatórias para os países industrializados e uma taxa futura de redução para os países em desenvolvimento. O Brasil não estava de acordo com essas metas futuras, pois não considerava justo, os países em desenvolvimento terem metas para cumprir (VIOLA, 2002).

Assim como o Brasil, a China também esteve atenta e negativa à qualquer meta de redução de emissões futuras, mesmo que voluntárias. Ambos os países estavam alinhados com os compromissos do G-77. Durante a COP 1, os EUA apresentaram a ideia da utilização de um mecanismo de Implementação Conjunta (IC), o qual permitiria que países desenvolvidos investissem não só na redução, mas também na prevenção de emissão de gases poluentes em outros países, com a finalidade de maior efetividade nas reduções. A China foi contrária a este meca-

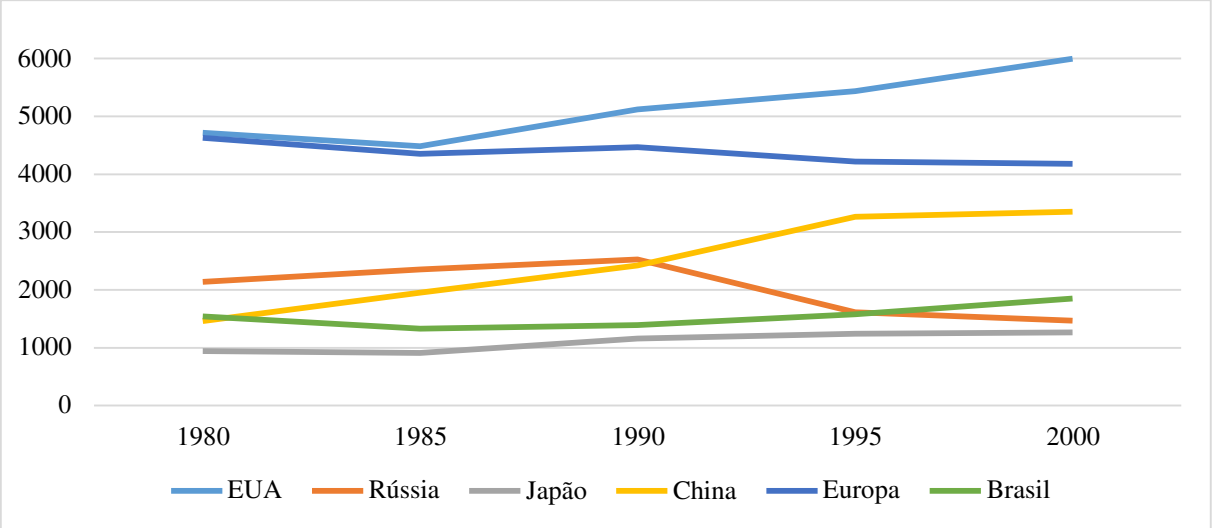
nismo, pois prejudicaria os esforços em adotar políticas domésticas de mitigação, também violaria a soberania, dificultando o monitoramento e verificação de redução de emissão (BJORKUM, 2005).

De forma muita mais abrangente em relação às negociações acordadas na Conferência do Rio 92, o Protocolo de Quioto (PQ) estabeleceu metas obrigatórias para os países do Anexo I, baseadas nos preceitos do Mandado de Berlim, em que os países de fora do Anexo não teriam metas para cumprir (HACKL, PRUCKNER, 2001; VIOLA, 2002). A definição da redução foi baseada, em sua maioria, no ano base de 1990. Os países do Anexo I[6] deveriam reduzir suas emissões de GEE em 5,2%, com metas específicas para cada país. Em alguns casos, como o da Finlândia e da Austrália, poder-se-iam aumentar as emissões; já a Rússia e a Ucrânia deveriam apenas estabilizar (HACKL, PRUCKNER, 2001). O período de redução acordado entre as Partes ficou estabelecido entre 2008 e 2012, após esta data chegaria ao fim o primeiro período do Protocolo.

Os Estados Unidos, durante a gestão de Bill Clinton, assumiram uma posição de líder nas negociações do clima, indicando metas obrigatórias aos países desenvolvidos, a ideia de mecanismos de flexibilização e metas futuras para os países em desenvolvimento. Este último ponto, as reduções para países em desenvolvimento, principalmente China e Índia, foi central para a não ratificação do PQ pelo país. Apesar da assinatura pelo presidente Clinton, ele não o enviou ao senado, que era contrário a qualquer medida de redução de emissão obrigatória ao país. A *Byrd–Hagel Resolution* foi uma resolução do senado estadunidense, a qual o país não poderia ratificar um protocolo, a menos que os países em desenvolvimento também possuíssem metas de redução (MOREIRA, ESTEVO, 2018). Naquele momento, os EUA eram os principais emissores de GEE, com a elevação da participação da China desde a década de 1990, mas com níveis ainda muito abaixo. O Brasil da mesma forma apresentava uma pequena elevação das emissões.

[6] As listas e limites acordados estão descritos no Anexo B do Protocolo de Quioto: https://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf.

Gráfico 1: Emissões de $MtCO_2$ por País (1980 -2000).



Fonte: (Elaborado pelo Autor, baseado em OUR WORLD DATA, 2020).

O Brasil esteve alinhado ao posicionamento do G-77, defendendo os interesses dos países em desenvolvimento. O destaque para a participação brasileira esteve na ideia de criação de um fundo, uma alternativa do IC que fora apresentada como Fundo de Desenvolvimento Limpo (FDL) e se baseava no princípio do "poluidor-pagador"[7]. Essa ideia, apresentada pelo MCT em maio de 1997, foi rejeitada pelos países industrializados. Tal rejeição deve-se ao fato de que a base desse Fundo consistia em multas aplicadas aos países ricos, que não atingissem suas metas de redução. Além das punições, o FDL propunha ainda a consideração das taxas históricas de emissões para revisão das metas estabelecidas (VIOLA, 2002; MAY, PEREIRA, 2003).

Em outubro do mesmo ano, os EUA perceberam similaridades em seu projeto de IC e o FDL apresentado pelo Brasil. Algumas modificações deveriam ser adotadas para que as partes aceitassem uma nova proposta. As negociações definiram que as punições estabelecidas pelo FDL, aos países do Anexo1, tornaram-se uma ajuda aos mesmos em suas reduções de GEE. O princípio de "fundo" foi substituído por um mecanismo de "investimento". O resultado das alterações ficou registrado como Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) (MAY, PEREIRA, 2003).

A China manteve o mesmo posicionamento, das responsabilidades históricas, sem qualquer compromisso, também se baseando em suas emissões per capita, ainda baixas em comparação com os países da OCDE. O país era ainda contrário aos mecanismos de Quioto, mesmo

7 Conceito da economia neoclássica, que nesse âmbito refere-se à obrigação do poluidor de pagar pelo dano causado à sociedade global; no caso, a emissão de CO2. Sua emissão, em qualquer parte do globo, afetará diversas áreas através do aquecimento do planeta (CHANG, 2002).

o MDL. Para os negociadores chineses, essas implementações conjuntas permitiriam que os países industrializados encontrassem uma forma de não cumprirem suas metas de redução ou que, ao perceberem o baixo custo dos investimentos nos países mais pobres, deixassem de investir em sua própria infraestrutura, mantendo seus modos de vida, considerados "inaceitáveis" em termos ambientais (BJØRKUM, 2005; LIU, 2011). O MDL ainda estava em discussão, sendo parte das negociações para implementação do PQ, que aguardava as ratificações necessárias para entrar em vigor. Em síntese, os projetos de MDL podem ser realizados de forma unilateral pelos países fora do Anexo-1, ou podem contar com a participação de países pertencentes deste grupo. A cada tonelada de CO_2 retirada, ou não emitida, cria-se um Certificado de Emissões Reduzidas - CER que poderia ser negociado no mercado mundial de emissões (DUTSCHKE; MICHAELOWA, 2002).

1.4 A Cooperação Internacional e a Política Externa Climática

O IPCC publicou seu segundo relatório em 1995, dois anos antes de Quioto, o que colaborou para a urgência nas negociações de um protocolo global. Este segundo relatório esteve conectado aos resultados da CQNUMC, no que tange a importância da estabilização dos GEE na atmosfera. Em relação ao primeiro relatório, o Painel indicou que ocorreram avanços no conhecimento científico, sobretudo nos estudos dos gases e seus efeitos. O relatório ressalta que as atividades humanas, queima de combustíveis fósseis, mudança do uso da terra e agricultura; estão elevando a concentração de GEE na atmosfera. O aumento dos gases tende a mudar o clima global, causando efeitos ainda desconhecidos. O texto indicou a probabilidade de agravamento em eventos extremos, como tempestades, inundações e secas; que já eram percebidos. O relatório apontou aumento no nível das marés, ocorrência de menos geadas, aumento da precipitação, continuo crescimento da temperatura; sendo o período entre 1990 e 1995 o mais quente registrado (IPCC ,1995). Em um trecho é explicitado a relevância e a complexidade dos efeitos da mudança climática, devido aos efeitos futuros, o longo percurso entre emissões e seus impactos. A dificuldade também está nas diferenças entre os países, mas de acordo com o IPCC (1995, p.4) deve-se considerar a cooperação entre os Estados:

> Outra complicação é que a proteção eficaz do sistema climático requer cooperação internacional no contexto de grandes variações nos níveis de renda, flexibilidade e expectativas do futuro; isso levanta questões de eficiência e equidade intra-nacional, internacional e intergeracional. A equidade é um elemento importante para legitimar decisões e promover a cooperação (IPCC, 1995).

A palavra risco tem origem nos navegadores do século XVI, ela estava associada com o desconhecimento, o que eles encontrariam em seus caminhos. Esta assim, tem relação com a incerteza, a dificuldade de saber o futuro. O risco refere-se a perigos que são efetivamente avaliados em relação às possibilidades futuras. O risco está presente na vida cotidiana, sempre buscamos entender as melhores alternativas para lidar com o futuro, evitar o pior cenário. O risco pode ser fabricado, através do conhecimento adquirido, diferente do risco natural. Na definição de Giddens (1999, p.4, nossa tradução)

> O Risco Fabricado é criado pelo próprio progresso do desenvolvimento humano, especialmente pelo avanço da ciência e da tecnologia. Risco Fabricado refere-se a novos riscos ambientais para os quais a história nos fornece muito pouca experiência anterior. Muitas vezes não sabemos realmente quais são os riscos, muito menos como calculá-los com precisão em termos de probabilidade (GIDDENS, 1999).

A evolução da ciência, no caso do aquecimento global, as evidências de que o aumento da temperatura está ocorrendo, auxilia na percepção do risco. Este conhecimento, dos perigos das mudanças climáticas, desperta a ideia do risco, o de um futuro incerto, mas que este não será agradável, devido às suas consequências para todo o planeta. Para tanto, deve-se entender quais as gravidades do risco, ter percepções de quando e onde o risco se propagará. O IPCC analisa os riscos em seus relatórios, por seu conhecimento há a certeza das mudanças climáticas e seus impactos, também modelos sobre o futuro, em cenários com maiores e menores esforços. Assim, um risco natural como a proteção da Terra pelos GEE, torna-se um risco fabricado com aumento das emissões desses gases, elevando o aquecimento global e causando mudanças climáticas.

A cooperação entre os Estados é necessária para conter o avanço dos riscos climáticos, com a participação dos países na redução de emissão. A concentração de GEE acarreta consequências ao planeta inteiro, não reconhece fronteiras. As responsabilidades são globais, porém apresentam diferenças por conta do histórico das emissões. As mudanças climáticas são um novo risco, recente ainda, resultante do processo de desenvolvimento, tecnológico e científico. Os novos riscos pós-industriais não são totalmente conhecidos, seu alcance é global, não há forma de retroceder, alguns são irreversíveis. O enfrentamento dos riscos necessita de ações dos Estados, ator principal nas negociações, capaz de adotar medidas de mitigação e detêm a competência de assinar acordos internacionais (BURKELY, NEWEL, 2010; FERREIRA, 2017).

A cooperação entre os Estados ocorre, mesmo o sistema internacional sendo anárquico. A anarquia refere-se à ausência de um poder superior, acima dos Estados (KEOHANE, 1984). Os problemas de bem comuns, mudança climática por exemplo, dependem da atuação conjunta

dos Estados. O interesse conjunto na redução dos riscos climáticos, pauta a cooperação entre os Estados, já que as causas serão globais (BARRET, 1999; NYE, WELCH, 2014). Mesmo o sistema anárquico não obstruí possibilidade de cooperação entre os Estados. As instituições internacionais, como as Nações Unidas, podem influenciar nas decisões dos atores, auxiliando na cooperação, evitando renúncias. As instituições facilitam os acordos e convergências entre os Estados, que procuram interesses comuns e não apenas o interesse individual (KEOHANE, 1984; STEIN, 1990; LE PRESTE, 2000).

Na análise de Victor (2016) a cooperação na área de mudanças climáticas depende dos interesses de cada Estado. Para este autor, a primeira análise está no risco, como o país enfrentará e planeja lidar com a mudança do clima. No caso dos países desenvolvidos, a adaptação pode ser facilitada devido ao poder econômico. Um segundo ponto de análise está no período, onde as consequências calamitosas das mudanças do clima são futuras, embora já existam eventos no presente. Os países em desenvolvimento podem investir em medidas de redução de emissão e conter o aquecimento, ou priorizar o desenvolvimento, para no futuro possuírem melhores condições de adaptação. Segundo o autor há outro elemento analisado por todos os países, os cenários que todos desejam evitar, o apocalíptico das mudanças climáticas. Caso não exista cooperação internacional, o pior cenário afetará todos os países, com maiores consequências para os países com menores recursos, pois haverá menor investimento em mitigação e adaptação.

A cooperação internacional é analisada pelas principais correntes das Teoria das Relações Internacionais (TRI). As diferentes correntes entendem a cooperação de formas distintas. A definição usual do que é cooperação foi descrita por Robert Keohane (1984, p.51-52, nossa tradução), em seu livro *After Hegemony*. Segundo o autor a cooperação internacional pode ser entendida como:

> A cooperação ocorre quando os atores ajustam seu comportamento às preferências reais ou previstas de outros, por meio de um processo de coordenação de políticas. Para resumir mais formalmente, a cooperação intergovernamental ocorre quando as políticas realmente seguidas por um governo são vistas por seus parceiros como facilitadoras da realização de seus próprios objetivos, como resultado de um processo de coordenação de políticas (KEOHANE, 1984).

Segundo Milner (1992), a cooperação pode ocorrer de três formas: a tácita, a negociada e a imposta. A terceira ocorre através de um ator hegemônico, que constrangerá os demais a participar de processos de cooperação, tendo em vista os seus ganhos. Esta análise está conectada ao pensamento realista da TRI. Para esta corrente, os Estados são racionais e buscam sempre os seus interesses, mesmo que ocorram conflitos com outros. O principal interesse é a sobrevivência, e também a conservação da sua autonomia como ator nas relações internacionais

(STEIN, 1990; GRIECO, 1990). Os temas de segurança são centrais no realismo. Os Estados vivem em uma situação de insegurança no sistema anárquico, onde há sempre a possibilidade de ameaça, o que pode gerar conflitos. Para os realistas a cooperação é rara, ocorrendo por interesse do Estado Hegemônico (KEOHANE, 1984; STEIN,1990).

A cooperação tácita ocorre quando não há um acordo explícito entre os atores, apenas surge pela convergência de interesses, sem informações entre as partes. A negociada ocorre através de um processo explícito de ajuste de comportamento e barganha entre os atores. A cooperação pode ocorrer entre os Estados, sem a participação de um país hegemônico. Os Estados podem coordenar suas ações e interesses, para que ocorram ganhos mútuos. Estas duas formas de cooperação descritas por Milner (1992), estão relacionadas à análise liberal da TRI. A ocorrência da anarquia no sistema internacional não impossibilita a cooperação entre os Estados. As instituições internacionais podem, segundo os liberais, influenciar nas decisões dos atores, o que é desacreditado pelos realistas. As instituições facilitam os acordos e convergências entre os Estados, que procuram interesses comuns e não apenas o interesse individual. Assim, a cooperação não é apenas pautada pela vontade do *hegemon* ou pelos interesses dos países, há uma possibilidade de cooperação através dos interesses comuns, com a utilização de instituições internacionais (KEOHANE, 1984; STEIN, 1990; LE PRESTE, 2000).

As ideias realistas e liberais, denominados racionalistas[8], convergem no entendimento dos Estados como racionais, os quais buscam seus ganhos. A perspectiva racionalista explica a atuação dos Estados e dos tomadores de decisões, através dos interesses materiais. Para estas correntes, todos os Estados buscam: poder, segurança e bem-estar econômico. E esta abordagem é verdadeira, os Estados buscam se estabelecer no sistema internacional, também evitar perda de seus territórios e boas condições econômicas. Porém, existem características nacionais, sua história, suas ideias e identidades. Estas influenciam no que deve ser a política externa, o que será a representação internacional (WENDT, 1999, MENDES, 2018). A abordagem realista realça a busca do poder no sistema internacional, onde a estrutura molda o agente, ou seja, a política exterior é formada em consequência de fatores exteriores. Os realistas entendem o Estado como homogêneo, onde existe um interesse nacional, sendo a política mais relevante a de defesa. Para os liberais o âmbito doméstico influencia também na formulação da política externa, assim como demais atores das relações internacionais e a interdependência entre os Estados. Estes autores entendem que existe uma disputa doméstica dentro dos Estados, na qual cada grupo buscará influenciar a política exterior. A divergência entre estas duas correntes está

[8] Existem diversos autores e diferentes ideias dentro dos racionalistas. Aqui, faz se necessário apenas a divisão entre as principais ideias, em contraponto ao construtivismo.

na análise de que para os liberais existe a interação entre doméstico e internacional (NOGUEIRA, MESSARI,2005). Mas ambas aceitam os interesses como adquiridos, sobretudo por causas externas. Em suma, para estas análises racionalistas, a política externa á pautada pelo interesse nacional, moldado pelos princípios básicos: poder, segurança e bem-estar econômico. Assim, os Estados são calculistas e escolhem as melhores ações para alcançar seus objetivos.

Em contraponto aos racionalistas, o construtivismo adere outros vetores para construção da política externa. Segundo explicação de Mendes (2018, p.463):

> Ainda que seja possível identificar um universal interesse nacional mínimo na política externa dos Estados, a realidade é que todos os Estados tem a sua política externa que, por definição, e uma política que exprime interesses nacionais particulares face aos outros Estados. Mesmo este interesse nacional mínimo não pode ser desligado das percepções e construções identitárias particulares e históricas de cada Estado. Em abstrato, existem alguns interesses nacionais relativamente estáveis, na pratica, todos os interesses dos Estados são construídos socialmente e resultado de um processo histórico e contingencial, em que o ambiente cultural, institucional e ideacional dos decisores políticos são decisivos, como o nosso caso demonstra. Ao contrário do naturalismo ontológico de grande parte dos racionalistas, a abordagem construtivista enfatiza a importância dos fatores ideacionais na construção dos interesses, práticas e instituições da política internacional e não assume o mundo como uma materialização estática e social. Para o construtivismo, o mundo não é estático e natural, mas sim emergente e histórico (MENDES, 2018).

A vertente construtivista, a qual existem diferentes perspectivas, enaltece a construção social dos interesses, através da interseção doméstica e internacional. Assim, os fatores domésticos devem abarcar questões sociais e históricas na sua formulação, o que também vale para as relações internacionais. Tanto as interações domésticas quanto internacionais atravessam mudanças, constantes construções, não sendo estáticas (WENDT, 1999). Como resume Mendes (2018, p.464) "Este processo é um jogo dinâmico em que os fatores ideacionais se interligam com fatores materiais numa determinada conjuntura cultural e política".

As análises de Milner (1992, 1997) trazem outro contraponto aos racionalistas, pois avalia a importância dos fatores domésticos na política externa e na análise da cooperação internacional. Para os racionalistas, o sistema internacional influência nas decisões sobre cooperação dos países, com pequena participação de fatores nacionais, na ótica liberal. Em contrapartida, Milner (1992, 1997) aceita a parcela relevante do âmbito sistémico, mas avalia em sua análise, que o plano doméstico é preponderante. Para a autora, o Estado tem diferentes atores, que influenciam na tomada de decisões, não é fechado em apenas uma ideia, um interesse nacional. A cooperação então depende dos fatores externos e internos, os dois níveis são importantes.

As normas estabelecidas em um acordo global ajustam o comportamento dos Estados, indicando o que devem fazer, para que sigam as regras estabelecidas e mantenham uma boa

imagem no sistema internacional. Estas normas são negociadas, compreendem os diversos entendimentos em um consenso, para que um bem comum seja alcançado; estas refletem a evolução das ideias e princípios legítimos, para um comportamento adequado, em uma área específica das relações estatais (MEDEIROS, 2018). Estas normas devem se adequar ao plano doméstico dos países, levando em consideração suas identidades, interesses, história e características. A participação de um Estado em um acordo ou cooperação internacional, passa pela aceitação em seu plano doméstico, o qual é constituído de diversas e divergentes características nacionais, não há apenas um interesse nacional.

A ocorrência dos regimes internacionais, onde os interesses dos Estados em participar ou não, é definida socialmente, na interação e na prática. A saída de um regime ou a não participação, pode causar perdas para a imagem de um Estado, o qual deverá arcar com tais consequências (ONUF, 1998). Um Estado avalia participar de um regime, depois participa da construção de suas normas, e em seguida deve entender se estas são viáveis para seu plano doméstico, internaliza-las. Assim é construída a política externa para este regime, junto com a construção das normas e de sua política doméstica. Caso o país avance nas implementações acordadas, suas políticas domésticas sofreram alterações ou serão iniciadas. Na ocorrência de não aceitar as normas, o país deverá arcar com as consequências de sua saída, o que construirá uma nova política externa e interna sobre o tema. Assim, as relações estão em constante interação, sendo construídas por diferentes interesses.

A variável doméstica é importante nas decisões durante as negociações no plano internacional. Em negociações internacionais, deve haver uma interação e um ponto de encontro entre os dois níveis (PUTNAM, 1988; MILNER, 1997). As políticas e atores internos interferem na tomada de decisão no âmbito exterior, no interesse em participar ou não em uma cooperação. As condições e negociações exteriores, igualmente exercem importância no plano doméstico, onde de fato as medidas deverão ser tomadas. O entendimento da cooperação entre os Estados deve estar conectado com os interesses internos (MILNER, 1992). As negociações internacionais sobre mudanças climáticas estão nos dois níveis, o doméstico e internacional. Na análise Keohane e Oppenheimer (2016) existe a combinação entre estratégias nas negociações internacionais e políticas domésticas. A formulação da política externa climática precisa considerar políticas e características internas.

A análise da política externa precisa entender a variedade de atores e seus diversos interesses, suas complexidades e a interação com o internacional. O Estado não pode ser entendido como uma caixa fechada. O interno é substancial para o entendimento do que é a política externa, uma política pública construída nas relações entre diversos setores, ideias, culturas,

história (SALOMON, PINHEIRO, 2013; MILANI, PINHEIRO ,2013). A relação entre o doméstico e o internacional é difusa, mas é certa que existe a interação, em diversos temas das relações internacionais. No tema das mudanças climáticas, os acordos internacionais requerem aplicação em políticas domésticas de mitigação. As metas acordadas no plano internacional devem levar em consideração as capacidades nacionais, uma conexão entre o doméstico e o internacional. Assim, o risco climático é global, a percepção do risco é avaliada por cada Estado, que adotará ações conforme seus interesses e demandas, domésticas e também internacionais. O PQ foi acordado no âmbito da ONU, com metas de reduções de emissões para o grupo de países Anexo I. Estes países aceitaram, no nível nacional, as reduções acordadas no Protocolo. Sendo assim, as negociações e as metas são parte das relações exteriores, as quais serão aceitas e aplicadas no nível doméstico. Os diferentes atores nacionais, com diferentes interesses, precisam aceitar as condições.

O nosso entendimento é de que os Estados não são fechados em apenas uma ideia de interesse nacional, mas formado por diversos interesses, com diversos grupos com poder de barganha. As mudanças climáticas englobam diferentes setores, as emissões são provenientes de diversas atividades, onde medidas de mitigação devem ser tomadas. Os riscos provenientes da mudança do clima necessitam da cooperação entre os países, já que a redução unitária não é suficiente. Em suma, a mudança do clima e seus riscos alertaram para sua urgência, os países concordam ou não na participação em acordos internacionais, aplicando suas políticas de mitigação no plano doméstico. As ações nacionais, como a redução do desmatamento, auxiliam na imagem internacional de um país, colaborando com suas relações internacionais.

A análise construtivista, ao entender o sistema internacional e os Estados como mutáveis, é hábil para a concepção de que os países podem cooperar neste tema e modificarem seu interesse em política externa climática. Estas mudanças podem ocorrer tanto pelas ideias quanto por fatores materiais (PFEFFERLE, 2014). Um Estado pode ter apenas interesses financeiros na cooperação, como adquirir créditos de carbono. Outro pode ter internalizado uma política ambiental, fruto do histórico ou cultura nacional. Em nossa análise, não é possível entender uma política externa sem as duas variáveis de interesse, considerando apenas a busca por poder.

O PQ é um acordo internacional, que deveria ser ratificado pelos países, o que demandou sua aprovação no plano doméstico, pois medidas de mitigação deveriam ser realizadas. O caso dos EUA é ilustrativo, já que o país adotou o protocolo nas negociações exteriores, mas não o ratificou no âmbito doméstico. A administração do presidente George W. Bush não concordava com o Protocolo, pois este não colocou metas para países em desenvolvimento, como China e Índia. O presidente alegava que as reduções de emissões iriam prejudicar a economia

estadunidense. E ainda existia o impedimento devido a resolução *Byrd–Hagel Resolution*. (MOREIRA, ESTEVO, 2018).

Em 2001 o IPCC lançou seu terceiro relatório, apontando a década de 1990 como a mais quente desde o início das medições e tendo no ano de 1998 as maiores temperaturas registradas. O Painel indicou novas evidências de que as atividades humanas estavam causando o aumento da concentração de GEE, elevando as temperaturas globais. Os dados indicaram mudanças no nível dos oceanos, diferenças nas coberturas de neves e gelo; também alterações temperaturas, alterações climáticas em diferentes regiões. O texto ressalta o acúmulo de GEE nos últimos anos, desde 1990 foram os maiores registrados desses gases na atmosfera. O relatório também fez comentários sobre os impactos sociais e econômicos das mudanças climáticas (IPCC, 2001).

O PQ teve o período de assinatura e ratificação marcado entre o período de março de 1998 até fevereiro de 2005. Como pré-requisito para a sua validação havia a necessidade de ser ratificado por 55% dos países Partes da Convenção do clima, o que correspondia a 55% das emissões totais de GEE, em relação ao ano de 1990. No período próximo ao final do prazo, somente 126 países tinham efetuado sua ratificação, nos cálculos das porcentagens necessárias a soma destes era de 44,3%. A adesão da Rússia fez com que o Protocolo entrasse em vigor em 16 de fevereiro de 2005, já que o país obtinha aproximadamente 17,4% das emissões mundiais, superando a porcentagem necessária.

O Brasil ratificou o PQ em agosto de 2002. Na análise de Viola (2002, p.38), a participação do Brasil nas negociações do Protocolo foi pautada em quatro eixos:

> 1) afirmar o direito ao desenvolvimento como um componente fundamental da ordem mundial, dando continuidade à política externa brasileira; 2) promover uma visão do desenvolvimento associada com a sustentabilidade ambiental, em correspondência com o grande crescimento da consciência ambiental no país e sua tradução em políticas públicas nacionais e estaduais; 3) promover uma posição de liderança do Brasil no mundo, e correspondência com o crescimento do prestígio internacional do país durante o governo Cardoso; e 4) evitar que o uso das florestas seja objeto de regulação internacional para não correr riscos de que outros países possam questionar o uso econômico da Amazônia (VIOLA, 2002).

A China ratificou o PQ em agosto, também no ano de 2002. Assim como o Brasil, a China se opôs veemente contra qualquer obrigatoriedade nas reduções de GEE para os países em desenvolvimento, indicando as responsabilidades aos países desenvolvidos. O discurso alinhado ao bloco do Grupo G77 não ocorrendo ruptura na política externa climática. Naquele momento, as emissões chinesas estavam em elevação, devido ao crescimento econômico e a utilização de combustíveis fósseis. Porém, os negociadores chineses defendiam que suas emissões eram baixas, quando analisadas no modelo *per capita*, em comparação com os EUA. As

emissões chinesas eram necessárias para o desenvolvimento do país e redução das desigualdades sociais, já as emissões dos países desenvolvidos eram apenas "luxo" (HEGGLUND, 2007).

O IPCC publicou o seu quarto relatório em 2007, na análise de Tilio Neto (2009) foi o mais abrangente, contendo mais dados científicos sobre as causas da mudança do clima e modelos mais complexos, precisos e confiáveis. Os esforços globais, como o PQ, não surtiram efeito, pois o aumento das emissões persistia. No que tange as preocupações ambientais, o texto aponta a fragilidade dos sistemas polares, o aumento de eventos extremos, vulnerabilidade maior dos mais pobres. Assim como nos anteriores, o quarto relatório apontou que até 2006 as temperaturas estavam aumentado, batendo recordes anuais. O aumento das emissões de GEE entre 1970 e 2004 foi de 70%, com elevação de 80% nas emissões de gás carbônico. Os dados sobre degelo, aumento do nível do mar, acréscimo nas ondas de calor, aumento em tempestades e ciclones, entre demais mudanças, estavam mais detalhados e confiáveis (IPCC, 2007; TILIO NETO, 2009). No mesmo ano, o IPCC recebeu o Prêmio Nobel, por sua contribuição nos estudos climáticos, junto com o ex-presidente estadunidense Al Gore, pelos esforços na propagação das informações sobre o aquecimento global e seus riscos.

Os relatórios do IPCC contribuem para reduzir as incertezas sobre as mudanças climáticas. Os estudos apontam cenários, dependentes das ações no presente, com medidas de mitigação de GEE. Os riscos climáticos estão associados com o futuro, um problema para as próximas gerações. Porém, as medidas devem ser tomadas no presente, para limitar os riscos. As mudanças climáticas ainda são vistas como uma ameaça futura, postergando ações dos governos e da sociedade. A adoção de medidas no presente, que podem acarretar desconfortos no cotidiano, não são prioridades, pois o problema climático parece distante. Os perigos não são palpáveis e nem visíveis na atualidade, não em sua maneira extrema, o que adia ações de mitigação (GIDDENS, 2010; BARBI, 2016).

1.4.1 Um Novo Acordo Global e Transições em Política Externa

A entrada em vigor do PQ deu início para as negociações para seu prolongamento ou substituição, após 2012. Durante as negociações nas COPs, iniciaram-se as *Meeting of the Parties-MOP*, pautada apenas no novo período. No ano de 2007 ocorreu em Bali a COP-13, onde foi criado o chamado: "Mapa do Caminho de Bali". O plano era tratar com urgência o período pós-2012, para extensão ou criação de um novo acordo. O objetivo era encerrar as negociações em Copenhague, durante a COP-15. Assim, dois grupos de trabalho foram criados: Ações de Cooperação de Longo Prazo no Âmbito da Convenção e o Compromissos Adicionais para as

Partes do Anexo I no Âmbito do Protocolo de Quioto. O primeiro especificamente para possibilidade de novo acordo e o segundo sobre o período deste novo acordo. Durante a COP-13, os países em desenvolvimento indicaram, pela primeira vez, que aceitariam que suas ações de mitigação poderiam ser mensuráveis, notificáveis e verificáveis (HELD, NAG, ROGER, 2013).

A COP-15 em Copenhague 2009 foi um marco nas negociações, pois diversos países em vias de desenvolvimento, ou seja, sem metas obrigatórias, indicaram metas voluntárias de redução de emissões. A adoção de tais metas assinalou uma mudança na política externa desses países, os quais sempre foram contrários em adotar compromissos. Apesar do avanço em aceitar metas voluntárias, não foi um compromisso juridicamente vinculante, mas foi um progresso na constante negação de qualquer meta (HELD, NAG, ROGER, 2013; ZHANG, 2015).

Naquele momento, sobretudo após a crise financeira de 2008, países como Brasil, China, Índia, Rússia, África do Sul, México e Turquia ascenderam no cenário econômico e político internacional (STUENKEL, TAYLOR, 2015). A China tinha sua influência econômica, chegando a segunda economia global. O Brasil, a Índia e a Rússia também apresentavam com bons índices econômicos, buscavam participação em diferentes temas das relações internacionais. Este grupo de países ficou reconhecido, devido estudo de 2001 de Jim O'Neill pesquisador do grupo financeiro Goldman Sachs, como BRIC (Brasil, Rússia, Índia e China). A China e Índia seriam líderes globais na distribuição de bens e serviços, enquanto os fornecedores de matéria prima seriam Brasil e Rússia. Em 2011, durante o terceiro encontro dos BRIC, a China convidou a África do Sul para integrar o grupo. A entrada do país africano modificou a sigla para BRICS (STUENKEL, TAYLOR, 2015).

Os países dos BRICS sem a Rússia[9] formam o grupo BASIC nas negociações climáticas. Os interesses comuns serviram para o entendimento entre os países do BASIC e um posicionamento em grupo poderia fortalecer nas negociações internacionais. A convergência do grupo está na maior responsabilidade dos países desenvolvidos, devido ao histórico de emissões. O BASIC adota o princípio das "responsabilidades comuns, porém diferenciadas", entendendo a necessidade do desenvolvimento de seus países, ainda com dificuldades econômicas, priorizando a redução das desigualdades internas. A equivalência em política externa climática, mesmo que por não completa, reverberou na criação do grupo (HADLLING, *et al*, 2013; STUENKEL, TAYLOR, 2015).

[9] A Rússia, devido a divisão dos países da União Soviética, não tem metas de reduções pelo Protocolo de Quioto, o qual faz parte, o que a diferencia de Brasil, China, Índia e África do Sul e não faz parte do Grupo G77+ China (HALLDING, *et al* ,2011).

O grupo BASIC obteve destaque nas negociações da COP-15 em Copenhague, em 2009. O grupo esteve alinhado com as decisões do Grupo G77, mas em Copenhague, devido ao protagonismo no cenário internacional, tomaram a liderança nas negociações. O crescimento das suas emissões, sobretudo na China e Índia, demandava desses países uma participação mais ativa nas reduções de emissões de GEE. Porém, negavam medidas obrigatórias, as relegando aos países desenvolvidos devido às responsabilidades históricas (ABRANCHES, 2010 HANDLLING, *et al,* 2011; ZHU, 2015).

O Acorde de Copenhague ficou aquém das expectativas. O mérito esteve nas metas voluntárias dos países em desenvolvimento, até aquele momento contrários a qualquer medida. O acordo foi possível através de uma articulação do governo de Barack Obama, dos Estados Unidos. Após a criação de um *"draft"* elaborado por diversos países, Obama convocou os líderes do BASIC para uma reunião em portas fechadas. Esta reunião indicou a importância do grupo, atores-chave das negociações climáticas (ABRANCHES, 2010; HOCKSTELLER, 2012; ZHU, 2015). Segundo Abranches (2010), os países do BASIC já estavam em reunião prévia. O presidente Obama aguardava uma reunião com os chineses, ao entrar na sala, encontrou os BASIC e neste momento teve início a negociação de um acordo. O ponto principal de desacordo era o de verificação de redução, o qual os chineses eram contrários, devido ao receio de perda de soberania. Ao final de três horas, os países chegaram a um acordo final.

O entendimento de que ações eram necessárias, para redução dos riscos das mudanças climáticas, fez com que os países do BASIC adotassem medidas voluntárias de reduções de emissões, denominadas *Nationally Appropriate Mitigation Actions* (NAMA,). Os países demonstraram quais eram suas medidas, suas políticas nacionais para mitigação e indicaram os valores que poderiam reduzir de suas emissões até 2020. A adoção por parte desses países de metas voluntárias foi uma mudança em suas políticas exteriores, sempre contrárias a qualquer meta e medida de reduções de emissões (ABRANCHES, 2010; HOCHSTELER; MILKOREIT, 2015). A crescente participação nas relações internacionais, o aumento das emissões e a preocupação com as mudanças climáticas, elevaram estes países a reverem seus posicionamentos.

As emissões de GEE são em sua maioria advindas dos países desenvolvidos, com suas participações históricas. Mas os riscos são e serão sentidos nos países mais pobres do mundo. A pobreza é um dos agravantes dos riscos climáticos, os países com menos recursos possuem menor poder de adaptação e também de mitigação. Os países em desenvolvimento, uma grande parcela, também se localizam em regiões mais propensas às mudanças climáticas, China e Índia como exemplo (IPCC, 2007; GIDDENS, 2010). Na análise de Beck (2011, p.49) "Existe uma sistêmica 'força de atração' entre pobreza extrema e riscos extremos". Os países devem agir o

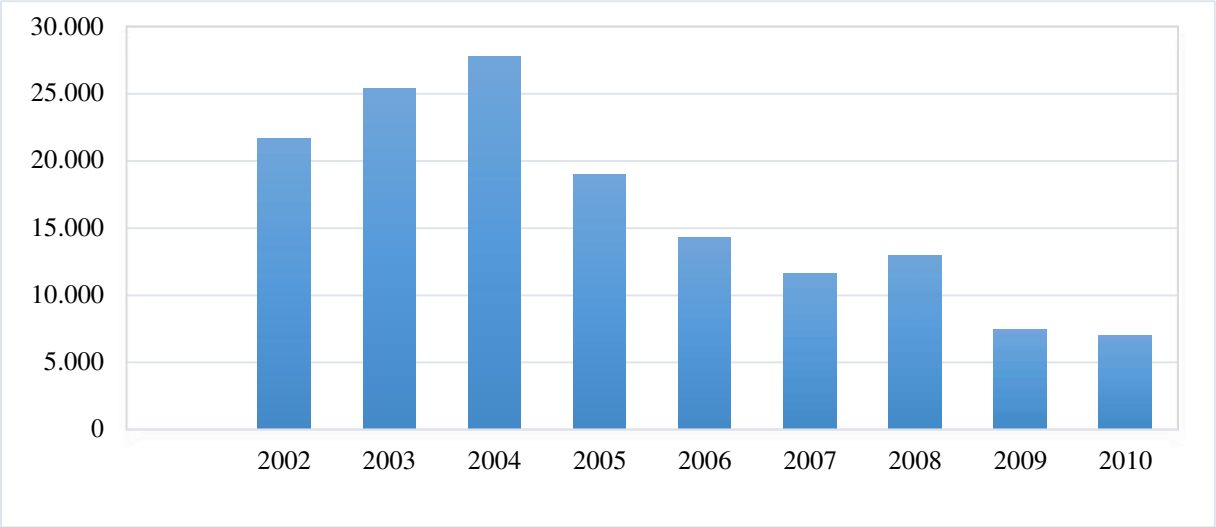
quanto antes, os relatórios do IPCC já indicavam a urgência do tema. A percepção internacional sobre as mudanças climáticas, sobretudo com o Nobel do IPCC e Al Gore, elevou o interesse com o tema climático. As negociações internacionais estavam em um momento crucial, por um novo acordo, para redução dos riscos climáticos, mesmo que entendidos como futuros. Ainda na análise de Beck (2011, p.39):

> Riscos não se esgotam, contudo, em efeitos e danos já ocorridos. Neles, exprime-se sobretudo um componente futuro. Este baseia-se em parte na extensão futura dos danos atualmente previsíveis e em parte numa perda geral de confiança ou num suposto "amplificador de risco". Riscos têm, portanto, fundamentalmente que ver com antecipação, com destruições que ainda não ocorreram mas que são iminentes, e que, justamente nesses sentido, já são reais hoje (BECK, 2011).

A temática das mudanças climáticas ganhou destaque no Brasil com a criação do Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima - CIMC, em 2007. O Comitê teve a função de elaboração da Política Nacional sobre Mudança do Clima e do Plano Nacional sobre Mudança do Clima, com a coordenação da Casa Civil. O Brasil estabeleceu em dezembro de 2009 sua Política Nacional sobre Mudanças do Clima (PNMC), por meio da Lei Nacional n° 12.187/2009 A PNMC trouxe as metas voluntárias do Brasil apresentadas antes da COP-15 (MCT, 2010).

O desmatamento era o principal responsável pelas emissões brasileiras, depois estavam os setores de energia e agropecuária, conforme o gráfico 3. Uma ação efetiva na redução das emissões brasileiras deveria passar na redução do desmatamento, em diferentes regiões do país, mas sobretudo em sua parte da floresta amazônica. Em 2003 o Ministério do Meio Ambiente (MMA), naquele ano com a ministra Marina Silva, criou um grupo de trabalho com finalidade de estudar ações para redução do desmatamento na Amazônia. No ano seguinte foi entregue o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal ao presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Como suas principais atribuições estavam a criação do Detecção do Desmatamento em Tempo Real - DETER, redução da impunidade para crimes de desmatamento e a criação de mais Unidades de Conservação. E ainda a Lei da Gestão sobre Florestas Públicas (Lei Nº 11284/2006), que visava valorizar a produção sustentável, contribuindo para redução do desmatamento (CARVALHO, 2010; BOUCHER *et al*, 2013).

Gráfico 2: Taxa de Desmatamento Amazônia Legal em Km² (2002-2010).



Fonte: (Elaborado pelo Autor, baseado em INPE, 2020)

No ano de 2005 houve queda dos níveis de desmatamento, passando de 27.772 Km² em 2004, até alcançar 7.464 Km² em 2009, conforme demonstra o gráfico acima. As políticas contra o desmatamento durante a gestão de Marina Silva no MMA elevaram o ministério para centralidade das negociações climáticas nacionais. A ex-ministra precisou negociar a nova posição brasileira nas negociações internacionais com outros ministérios, com grande dificuldade, pois MCT e MRE eram contrários a quaisquer metas de mitigação. A redução do desmatamento auxiliou a redução das emissões nacionais, colocando o Brasil em destaque na COP-15 (KASA,2013; HOCHSTELLER, 2017).

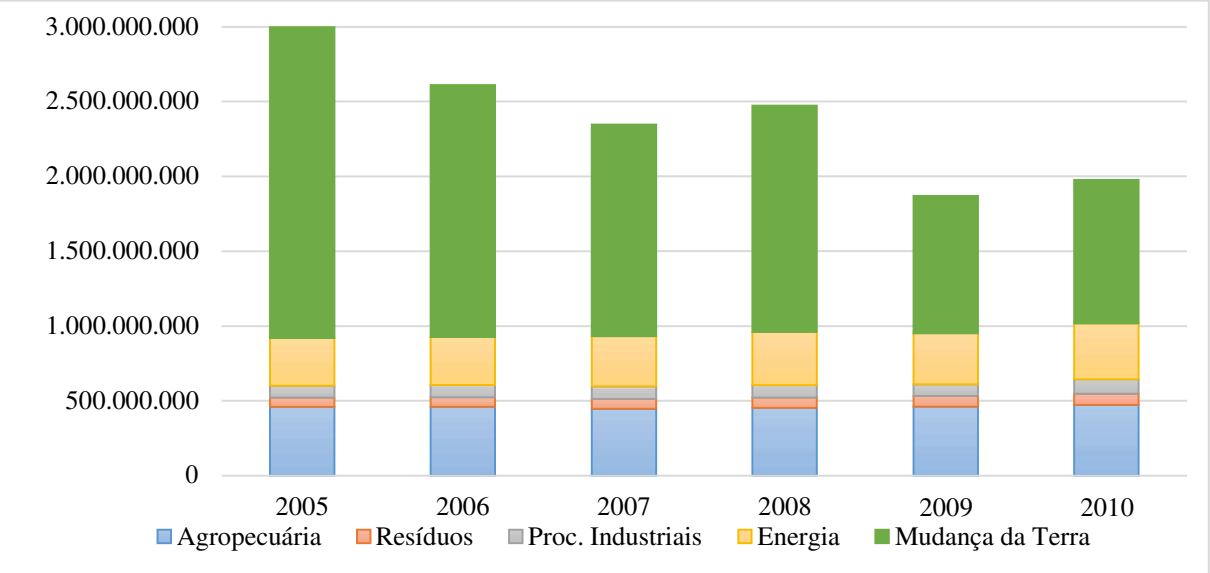
No ano de 2007 durante a COP em Bali, deu-se início a contribuição para redução do desmatamento REDD (*Reducing Emissions from Deforestation and forest Degradation)*. O governo da Noruega propôs um valor de US$ 2,5 bilhões nos próximos cinco anos, para proteção de florestas tropicais. No ano seguinte, foi institucionalizado o Fundo Amazônia, pelo então presidente Lula da Silva. A ideia é arrecadar doações para preservação, monitoramento e combate ao desmatamento (HOCHSTELLER, VIOLA, 2010; KAZA,2013). O Fundo seria gerenciado pelo BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento), possuindo um comitê para gestão dos recursos (COFA) e outro para verificação de redução de emissões. O Fundo apoia diferentes projetos, que visam a redução do desmatamento. Os dados do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) servem para indicar os índices de desmatamento, utilizados pelo Fundo. Segundo explicação de Carvalho (2010, p 185):

> A fórmula de cálculo da redução das emissões de carbono oriundas de desmatamento correspondente às emissões evitadas, em toneladas de carbono, resulta da multiplicação do desmatamento reduzido, calculado em hectares (taxa média dos últimos 10

> anos, subtraída a taxa de desmatamento anual) pela quantidade de carbono presente na biomassa, em toneladas de carbono por hectare (CARVALHO, 2010).

As reduções do desmatamento impactaram diretamente na redução das emissões nacionais, conforme o gráfico 3. Para o Brasil, diminuir ou extinguir o desmatamento eram essenciais. Assim, tanto a redução de emissões, quanto os índices de desmate, contribuíram para o Brasil modificar sua política externa climática, antes defensiva em adotar medidas de mitigação voluntárias. As políticas nacionais, para controlar o problema do desmatamento, entraram em acordo com o desejo do MMA, de que o Brasil fosse ator central nas negociações externas. Até 2009, a política externa era gerida no posicionamento defensivo do MRE e MCT (VIOLA, 2010; ESTEVO, 2009; CARVALHO, 2010; GOLDEMBERG, 2010; FERREIRA *et al*, 2016). Após a saída de Marina Silva, Lula indicou Carlos Minc, que manteve as políticas domésticas e participou ativamente na política externa climática, convencendo o Presidente e demais envolvidos que o Brasil ficaria isolado, caso não adotasse as metas voluntárias (HOCHSTELLER; VIOLA, 2012; KASA, 2013)

Gráfico 3: Emissões Nacionais por Setor 2005-2010.



Fonte (Elaborado pelo Autor, baseado em SEEG, 2020).

O Brasil indicou suas metas voluntárias em 2009, sendo o primeiro dos países do BASIC. As medidas foram divulgadas junto com a PNMC, comportando diversos setores e ações. As metas voluntárias brasileiras têm como base de cálculo emissões futuras para o ano de 2020. Assim, os valores calculados no presente, com projeções para as emissões do ano de 2020 é que servem de parâmetro para as reduções. As metas de redução estão entre 36,1% e 38,9% de dióxido de carbono, possivelmente emitidos pelo Brasil até 2020. As reduções estão divididas

em quatro áreas: uso da terra (24,7%), agropecuária (4,9% a 6,1%), energia (6,1% a 7,7%) e também na área de siderurgia (0,3% a 0,4%) (BRASIL, 2009).

A responsabilidade histórica dos países desenvolvidos, junto a soberania e o direito ao desenvolvimento, pautaram a política externa do Brasil ao longo dos anos nas negociações climáticas, negando metas de redução de emissão. No caso do Brasil, apresentação das metas voluntárias é analisada como uma mudança na política externa climática, antes defensiva. Ao indicar sua colaboração, mesmo que de forma voluntária, o país modificou para um posicionamento moderado. As metas, a ativa participação em Copenhague e políticas internas, indicaram um novo tratamento sobre as mudanças climáticas (VIOLA, 2010, ESTEVO; 2012; FERREIRA, BARBI, 2016).

No ano de 2007 a China se tornou o país com maiores níveis de emissões, ultrapassando os EUA. Neste mesmo ano, as questões sobre mudanças climáticas ganharam ainda mais importância dentro do governo chinês, o NCCCG foi renomeado para *National Leading Group to Address Climate Change* (NLGACC). Também foi criada a primeira grande ação contra o clima, o *National Climate Change Program*, programa que visa ações como diminuição do consumo de energia, acréscimo de energias renováveis na matriz energética e aumento de áreas de floresta no país. Diversas províncias iniciaram ações no tema das mudanças climáticas, eficiência energética e redução da poluição (STENDAL, 2014; BARBI, 2016).

A participação chinesa nas negociações climáticas após implementação de PQ tomaram maior importância, uma terceira fase, principalmente após políticas internas de mitigação, ligadas ao aumento da poluição em grandes cidades. No ano de 1998 o NCCCG foi transferido para outro setor interno, o *State Planning and Developing Commission,* que depois se tornaria em 2003 o *National Development and Reform Commission* (NDRC). A mudança significou uma transição na relevância do tema, visto antes apenas como cientifico, mas naquele momento como importante para o desenvolvimento. Em 2001, o décimo primeiro PQC (2001–2005), foi o primeiro a citar as mudanças climáticas, demonstrando a preocupação com o tema. Em 2005 foi adotada a Lei de Energias Renováveis, com intuito de diminuição do uso de carvão, causador da poluição nas grandes cidades. A lei visava a expansão de energia solar, hidrelétrica e eólica, mas não com intuito de mitigação climática (STENDAL, 2014).

O 10° PQC foi o início de uma transição necessária para China, que devido ao rápido crescimento demandava mudanças em seu setor energético, o que renderia melhores condições para redução da poluição e emissões de GEE. Após o início, 11°PQC (2006-2010) seria um marco na transição da China, para um novo ciclo na relação entre desenvolvimento e proteção ambiental.

> O 11º Plano Quinquenal foi um ponto de mudança na relação entre energia e proteção ambiental da China. Desde 2006 melhorias substanciais na economia de energia e redução de emissões foram alcançadas. No entanto, a China ainda enfrenta desafios ambientais, devido à sua infraestrutura industrial inadequada e deficiências na formulação e implementação de regulamentações ambientais, o que coloca pressão sobre o novo grupo liderado por Xi Jinping (ZHANG, 2016, p.180, tradução nossa).

A participação chinesa em Copenhague demonstrou o desejo do país em ser ator central nas negociações climáticas, aspirando influenciar demais temas das relações internacionais. (HE, 2010; CONRAD, 2012). A adoção de metas, mesmo que voluntárias, demonstrou a mudança da política externa climática nas negociações, que desde o início foram contrárias a qualquer medida de mitigação por partes dos países em desenvolvimento. A divulgação em Copenhague foi o primeiro compromisso internacional chinês nas negociações do clima, a qual o país reduzirá sua intensidade de carbono (emissão de CO2 por unidade de PIB) entre 40% e 45%, até 2020, comparando os níveis de emissões de 2005. A China também indicou políticas de substituição de até 15% de sua energia para fontes renováveis até 2020 (HUNG, TSAI,2012; YU, ZHU, 2015). As metas relevam a preocupação e urgência que o tema tem levantado internamente no país (FERREIRA, BARBI, 2013; BARBI, 2016).

O Brasil e China modificaram suas políticas exteriores no âmbito das mudanças climáticas, aceitando possuir metas voluntárias de reduções de GEE. Como visto, tais mudanças ocorreram por fatores domésticos e internacionais. A análise é completa com a conexão entre políticas domésticas e relações internacionais, a construção de ambas. Para tanto, conforme descrito anteriormente, no âmbito das teorias das relações internacionais, o construtivismo nos fornece melhores condições para análise na construção de política externa. E ainda, devido às construções e relações por diversos atores, a política externa sofre mudanças.

> Ao definir política externa e política internacional como sociais, eles (construtivistas) percebem que ambas devem iniciar com pessoas interagindo em um mundo que é inextricavelmente social e material. Isto dá a qualquer relação social sua natureza dinâmica e fornece ao construtivismo a habilidade de entender as relações sociais em constante mudança (KUBALKOVA, 2015, p.22,23, nossa tradução).

A política externa se altera, por diferentes percepções nacionais, uma troca de governantes pode alterar a política externa de forma bastante rápida. Em um estudo especificamente de política externa climática, os fatores nacionais são essenciais para o entendimento. Neste tema, as regras ou apenas recomendações são indicadas pelas negociações internacionais, no âmbito da ONU. A ideia de mitigação, redução das emissões é uma indicação internacional, devendo estar de acordo com as regras do país, caso este as aceite. Em uma mudança de governo, pode ocorrer a releitura das regras internacionais, a tentativa de renegociar ou mesmo

abdicar de um acordo global. As negociações nas COP são relevantes para que as regras, procedimentos, imposições; estejam de acordo com o consenso no plano doméstico, aceitação das Partes. Esta mudança de governo pode modificar então a política externa, já que ela não é estática, mas sim mutável, construída pelas relações internacionais e nacionais.

A análise construtivista de política externa é interpretada por Mendes (2018, p.752):

> A construção da política externa é o resultado de um complexo processo de interação entre a sociedade nacional e a sociedade internacional. Todavia, para explicarmos este processo devemos dar particular atenção aos fatores internos: societários, culturais, institucionais e ideológicos. Neste quadro, o nosso modelo sociocultural assume quatro pressupostos teóricos básicos. Primeiro, os agentes fundamentais na política externa são os decisores, indivíduos que atuam num determinado contexto social: governo nacional; sociedade nacional e internacional e instituições internacionais. Segundo os interesses e as preferências dos governos, têm de ser compreendidos não só como resultado de pressões das estruturas domésticas e dos seus respetivos processos de construção de coligações em resposta a exigências internas, mas também tendo em conta o seu contexto identitário e os fatores internacionais, nomeadamente a estrutura de poder e a estrutura normativa da ordem internacional. Terceiro, as ideias – valores, ideologias, imagens culturais, conhecimento, identidade, normas – são fatores consequenciais de causalidade nas relações internacionais, designadamente na definição dos interesses, preferências e escolhas dos Estados. As ideias estão sempre presentes na formação das preferências e interesses dos decisores. Quarto, a estrutura da ordem internacional, embora condicionada por fatores materiais, é social e intersubjetiva. Encontra-se em permanente possibilidade de *construção* através das instituições internacionais que a compõem, apresentando, de uma forma dinâmica e contínua, sucessivos constrangimentos e oportunidades aos seus atores (MENDES, 018).

A abordagem construtivista apoia nosso entendimento sobre política externa, para a compreensão sobre Brasil e China nas negociações internacionais. Como visto, partir da COP-15, ambos modificaram suas políticas exteriores. Para nossa análise, que contempla o período após esta mudança, utilizamos o entendimento de Hermann (1990), sobre os redirecionamentos de política externa. Esta é resultado dos fatores internacionais e nacionais, ponto também alegado por este autor. Em detrimento das demandas domésticas e externas, a política externa pode mudar. Estas mudanças podem ser: 1) *mudanças de ajuste* que são quantitativas, alterações pontuais, ocorre um refinamento nos objetivos, mas sem alterações nos meios, atores e propósitos da política externa; 2) *mudanças de programas* que são qualitativas, nestas ocorrem alterações nos meios, ou seja na forma de executar a política externa, os atores e propósitos continuam os mesmos; 3) *as mudanças de problemas / metas* nestas ocorrem modificações ou abandonos dos propósitos, as ideias de política externa iniciais sofrem alterações; 4) *mudança de orientação internacional* esta é a forma mais extrema de modificação da política externa, onde toda orientação internacional do país é transformada (HERMANN, 1990).

Os *ajustes* ocorrem em pequenas revisões da política exterior, em determinados temas da agenda internacional, como rever tarifas de comércio internacional. Caso esta revisão tarifá-

ria provoque um contencioso comercial, o país pode o resolver pelas vias diplomáticas ou retaliações, esta mudança de método é a mudança de *programa*, a execução da política externa. No caso desta tarifa estar presente em um acordo regional, a saída do país deste acordo, o qual era uma meta de política externa, é um exemplo de mudança de *problema*. Para o país, fazer parte deste acordo deixa de ser uma finalidade. No último caso, como é mais explícito, a política exterior é integramente modificada, países parceiros de um acordo regional passam a não ser mais interessantes ou mesmo aliados, alterando toda a *orientação internacional.* As mudanças são graduais, da mais branda até a com carácter de total ruptura com o que fora construído.

As mudanças ocorrem por diferentes fatores, domésticos e internacionais. Segundo Hermann (1990) podem ocorrer em decorrência de ações de um *Líder Nacional,* um presidente ou líder de governo. Também mudanças decorrentes de *Burocracia/ Agentes* responsáveis pela política externa, a burocracia do Estado. Uma outra mudança pode ter início nos *Atores/ Fatores Domésticos,* influenciadores da política externa, como um setor produtivo. E por último, *Choques Internacionais*, eventos que podem gerar mudanças no sistema internacional, como os atentados de 11 de Setembro. No que tange as mudanças climáticas, consideramos um quinto fator, os *Riscos* das mudanças no clima. Assim, em específico para esta política externa, entendemos que há espaço para uma quinta interpretação, a percepção do risco. Como indicado pelas análises de Beck e Giddens, a internalização do risco, ações dos países para mitigação das mudanças climáticas.

Em resumo, uma mudança no líder do país pode modificar a política exterior, já que sua interpretação sobre política internacional difere do anterior. No caso da burocracia responsável, estes podem bloquear mudanças ou mesmo interferir em novas direções da política externa, como a substituição de um chanceler e sua visão sobre o mundo. A reestruturação doméstica influi em política externa quando atores relevantes conseguem agir para seus benefícios, mudando suas concepções sobre uma política externa adotada, requisitando mudanças para seus benefícios. A mudança em decorrência do Choque Internacional ocorre quando eventos de grande repercussão global influencia o Estado a modificar sua política externa, seja com outros Estados ou em diversos temas.

No quinto elemento, onde o risco torna-se um fator de mudança de política externa, entendemos que este contempla tanto fatores domésticos quanto internacionais, já que são decorrentes de ações interestatais e não respeitam fronteiras. O risco é global, ocorrendo em diferentes partes do planeta, com distintas gravidades. O entendimento sobre o risco climático, agravado pelas contínuas emissões de GEE, decorre das ações dos Estados, os quais decidem ou não participar das negociações, ratificar acordos e aplicar medidas de mitigação. Os riscos

das mudanças climáticas podem ou não influenciarem na política externa climática de um país, onde participar e como atuar no regime climático tem influência desta interpretação. E esta interpretação, o quinto ponto de agente de mudança, pode levar um Estado a mudar sua política, em diferentes graus, como destacada por Hermann. No caso específico desta tese, nas políticas externa de Brasil e China, os dois países são vulneráveis aos riscos das mudanças climáticas.

> Quando os riscos da modernização são "reconhecidos" – e isto quer dizer muito, não apenas o conhecimento a respeito deles, mas o conhecimento coletivo a respeito deles, a crença neles e a exposição política das cadeias de causas e efeitos com eles associadas -, eles desenvolvem uma dinâmica política sem precedentes (...) Aquilo que há pouco se encontrava muito além das possibilidades de aceso político, entra no raio de ação da política (BECK, 2011, p.95,96).

Os riscos das mudanças climáticas são diferentes com o aumento entre 1,5°C e 2 °C, como indicado no início do capítulo. Em 2014 o IPCC publicou o seu quinto relatório, no qual qualifica a influência humana como clara no sistema climático. E que as emissões de GEE nunca foram tão elevadas, já causando impactos no clima global. O aumento da temperatura global, de 1880 até 2012 esteve entre em média em 0,85°C. A alternativa para mitigação dos riscos é a cooperação entre os Estados e aplicação de políticas domésticas de mitigação e adaptação. "A mudança climática ampliará os riscos existentes e criará novos riscos para os sistemas naturais e humanos" (IPCC, 2014, p.13, nossa tradução). Este relatório foi de suma importância para as negociações climáticas e o Acordo firmado em Paris, em 2015, pois evindenciava com maior certeza a aceleração do aquecimento global (CHRISTOFF, 2016).

O Acordo de Paris (AP), negociado ao final da COP21, descreve a importância de reduzir o aquecimento global. Este visa de "manter o aumento da temperatura média global a menos de 2°C acima dos níveis industriais e promover esforços para limitar o aumento da temperatura a 1,5 °C acima dos níveis pré-industriais" (UNFCCC, 2015, p.2). Para alcançar tais limites, todos os países deveriam indicar suas *Intended Nationally Determined Contributions* (INDC). A COP-19 na Polônia designou aos países o envio antes da reunião em Paris, no primeiro trimestre de 2015. A INDC eram *intenções* dos países nas reduções de emissões, que com a entrada em vigor do acordo, tornaram-se *permanentes*. Cada país manifestaria quais seriam as suas políticas de mitigação, indicando os números de reduções de emissões, no interim entre 2020 e 2030. No ano de 2025 os países devem indicar quais foram suas reduções e publicar novas metas até 2030, ou manter as estipuladas anteriormente (UNFCCC, 2015).

A adoção do formato de INDC, no qual os países elaboram suas reduções, difere das negociações do PQ, onde essas foram estipuladas pelo protocolo. Em Paris, existe um modelo híbrido na combinação entre o modelo *top-donw* e *button up*. No primeiro caso, no que tange os compromissos estarem vinculados ao acordo global, passível de verificação e análise dos

demais países. Ao permitir que cada país determine sua contribuição e revisão, *button-up*, o AP se difere da tradicional negociação exclusiva *top-donw* implementada em Quioto. Apesar de não serem punidos, caso não alcancem suas metas, estas por já estarem estabelecidas, serão analisadas pelos demais países, o que pode constranger para efetividade de ações domésticas (FALKNER, 2016).

A contribuição mais evidente do AP está na participação de todos os países, na conclusão que para reduzir os riscos climáticos, o esforço deve abarcar uma cooperação global, sem a distinção do PQ. Os países em desenvolvimento, sobretudo China, Índia, Brasil, Indonésia e México, possuem valores consideráveis de emissões. Estes deveriam participar com medidas de mitigação. O AP ainda reitera as diferenças históricas, determinando que, "países desenvolvidos deverão continuar assumindo a liderança por meio da realização de metas de redução de emissão absoluta na economia de modo abrangente" (UNFCCC, 2015, p.26). Mas os países em desenvolvimento deverão manter esforços na mitigação de GEE, na contribuição global de redução dos riscos climáticos. Assim segundo o AP (2015, p. 28):

> Todas as Partes devem se esforçar para formular e comunicar estratégias de desenvolvimento de baixa emissão de gases de efeito estufa em longo prazo, cientes do Artigo 2, tendo em conta suas responsabilidades comuns porém, diferenciadas e respectivas capacidades, à luz das diferentes circunstâncias nacionais (UNFCCC,2015).

O AP entrou em vigor no dia 4 de novembro de 2016, após trinta dias da data em que pelo menos 55 Partes da Convenção, responsáveis por pelo menos 55% do total das emissões globais de GEE o ratificaram, ou seja, tornou-se uma lei em âmbito nacional (UNFCCC, 2020). Os países indicaram suas INDC com os estudos domésticos; quais poderiam ser seus esforços para não elevar a temperatura acima dos 2°C. Porém, após todos entregarem suas intenções, estas não serão suficientes para não elevação da temperatura em até os 2°C (FALKNER, 2016; DIMITROV, 2017; MILKOREIT, 2019). Assim, serão necessárias indicações mais robustas para o período 2025-2030, demandando maiores ações dos países, no intuito da redução dos riscos, agravados com a temperatura global em elevação.

A política externa climática abarca os dois níveis de análise. No AP a participação de um Estado nas negociações internacionais foi inerente com suas políticas domésticas. Neste acordo, cada país indicou sua contribuição, à luz das características nacionais. A mitigação de GEE está vinculada com políticas domésticas, com adoção de cortes de emissões em diferentes setores da economia. A participação no acordo depende do entendimento da sua política externa climática, ratificar ou não o acordo, aceitando as normas estabelecidas. Brasil e China ratificaram o AP, após aceitarem metas voluntárias de redução em 2009; o que indicou mudança em suas políticas exteriores. O período após a COP-15 será estudado nas seções posteriores, no

intuito de analisar a progressão das políticas externas, se ocorreram mudanças, quais foram, como decorreram e quais atores participaram.

2. A China no âmbito das Mudanças Climáticas (2009-2019)

O segundo capítulo centraliza o estudo sobre a China. Como indicado, a tese trabalhará os países em partes separadas, em decorrência das diferenças entre os dois. O entendimento sobre a política chinesa é essencial para nossa análise, já que sua execução é distinta e pouco conhecida dos países ocidentais. Na primeira parte realizamos a exposição da política doméstica, como o partido e o governo operam, também suas relações com a população. No momento seguinte, a política externa chinesa é apresentada, soma-se a análise de cada presidente, o histórico recente. Em seguida, o capítulo apresenta políticas ambientais, com ênfase na transformação energética na China. Ao final, com todo arcabouço anterior, analisamos política externa e doméstica climática, histórica e mais recente, com destaque para os dois últimos presidentes, Hu Jintao e Xi Jinping.

2.1 O Sistema Político na China

O governo chinês é controlado pelo Partido Comunista Chinês (PCC) desde 1949, com Mao Tse Tung, o partido fora criado antes, em 1921. O sistema político chinês de matriz ideológica marxista-leninista, difere dos ocidentais. O termo foi criado após a morte de Stalin e combina as ideias de Marx e do ex-governantes da antiga URSS. Este viés de governo visa uma transformação no Estado e na população: saindo da escravidão, passando pelo o feudalismo, para o capitalismo e chegando ao comunismo. O Partido representa os interesses fundamentais da população, também controla todos os setores do país e sua ideologia é a oficial; representada na constituição. A ideologia do partido comunista rege a nação, serve como guia para o partido e para a população, não se aceita outro tipo de ideologia. As ideias podem cambiar com o tempo, com as mudanças de interesses ou através de um líder partidário, não é totalmente estática (GUO, 2012).

Em um país com um partido comunista no poder, o Estado e o Partido estão entrelaçados, atuam em conjunto em todas as áreas. Os órgãos do Estado estão interligados com os do partido, nas diversas e principais decisões do país. Assim, os atores do partido tomam as decisões, que serão executadas pelo governo, o partido está sempre presente, em diferentes níveis da sociedade. Os líderes do PCC são os principais nomes do governo, onde ocupam os cargos públicos primordiais, como presidente, primeiro ministro, chanceler, diretorias estatais, governadores de províncias, forças armadas, etc. Os líderes do partido são os líderes do governo, indivisíveis, isto em todos partidos comunistas (GUO, 2012).

No Estado chinês estas características são presentes, sendo o PCC o ator central do governo. O partido através do Estado implementa suas políticas em um sistema de governo hierarquizado, no qual o núcleo do partido, os principais líderes, formula e compartilha as políticas para os determinados setores do Estado. Esta burocracia do partido, que está internalizada dentro do Estado, funciona em todas as partes da sociedade, até os níveis mais baixos da política, como nos municípios (GUO, 2012).

Segundo GUO (2012, p.25, nossa tradução):

> O verdadeiro soberano é o partido, não o Estado. A máquina do partido funciona como o "centro" do sistema político, enquanto o Estado serve como instrumento de regra partidária e funciona como instrumento administrativo e aparato burocrático para o partido (GUO, 2012).

Este modelo de governo se diferencia dos europeus ou estadunidense, que possuem diferentes partidos e eleições diretas em todas as instâncias. A China em sua longa história passou por diferentes líderes, governantes e sistemas de governo; mas esteve sempre no modelo hierárquico, como os imperadores nas antigas dinastias. Os governos nos períodos das dinastias eram centralizados, despóticos, sem qualquer dificuldade para governar. Esta condição termina com a queda da última dinastia em 1911, após este período a China sofre com diversas invasões, humilhações e guerra-civil. Após o enfrentamento contra as inavsãoes japonesas, em 1949, surge um novo Estado, uma nova sociedade e cultura, guiados agora pela doutrina comunista, através do PCC. O governo de Mao Zedong perdurou de 1949 até 1979, como descrito no primeiro capítulo, causando diversas dificuldades sociais e ambientais. Em um segundo período, após a saída de Zedong, a China vivenciou governos modernos até os dias atuais. O que deve ficar evidente é de que a China passou por um longo período com poder centralizador e hieráquico. E estes períodos são muito mais longos e anteriores as democracias européias, a China nunca vivenciou um regime em que a vontade do povo fosse manifestada pelo voto (SHAMBAUGH, 2000; LYRIO, 2010;GUO, 2012).

Na análise de Lyrio (2010) este sistema hierárquico é muito mais antigo do que as democracias recentes, com muitos anos de diferenças. E com um funcionamento organizado, com uso da meritocracia, sistemas estruturados, burocracias, controle central da economia, da sociedade e da cultura. Este sistema autocrata chinês perdurou por mais de dois mil anos, muito anterior da criação dos Estados europeus. Para o autor, este histórico auxiliou na absorvição do modelo de governo implementado pelo PCC, de base marxista-lenista, com forte controle do partido e hierarquizado.

As transformações no governo chinês nos anos seguintes ocorreram de forma lenta. Isto devido às dificuldades após a Revolução Cultural, às quedas dos regimes comunistas no mundo,

máxime da URSS; e também a crise de Tiananmen em 1989. As principais mudanças ocorreram na tentativa de redução de atribuições entre o Estado e o PCC, para aperfeiçoamento do funcionalismo e melhorias no governo. Deng Xiaoping apresentou quatro diretrizes para nortear as reformas do governo, não dando margem para mudanças bruscas. A busca pelo socialismo deveria ser inenterrupta, a continuidade da ditadura do proletariado, manutenção do pensamento marxista-leninista e a liderança do PCC. As reformas implementadas por Xiaoping tinham como preceito etimular a meritocracia no partido e no governo, melhorando o aparelhamento do Estado, renegando indicaçações pessoais, privilegiando o mérito e decisões conjuntas (SHAMBAUGH, 2000; LYRIO, 2010).

Uma outra mudança importante foi a maior autonomia para os governos locais, para que demandas fossem mais facilmente atendidas. As primeiras eleições em nível local ocorreram ainda neste período, início da década de 90. A ideia era retomar o poder para o partido, perdido para grupos locais, religiosos, máfias e clãs familiares. As eleições ocorrem em diferentes partes do país, conseguindo aproximar o PCC das populações mais afastadas, encaminhando demandas locais para os níveis superiores (SHAMBAUGH, 2000; LYRIO, 2010). A China possui 23 províncias, 5 regiões autônomas, 4 grandes municípios com governo central próprio (Pequim, Xangai, Chongquing e Tianjin) e 2 regiões administrativas especiais. Nestas localidades o poder está com os secretários do partido, o PCC está em todos os níveis da sociedade (LI, 2019).

O comunismo chinês adaptou do sistema soviético o partido único, o modelo economico centralizado no Estado, os planos quinquenais para a economia e os fundamentos ideologógicos do partido como norteadores para o país. Com a derrocada da URSS se temia pelo abandono do modelo, que na verdade se fortaleceu, sobretudo pelo início do forte crescimento economico e as reestruturações de Deng. Este modelo ainda está em vigor e valoriza a ideia do socialismo com caracteristicas chinesas, não dando espaço para um modelo ocidental (LYRIO, 2010).

O crescimento econômico durante os últimos trinta anos tem auxiliado o país na redução da pobreza, nas modificações da sociedade, em uma emergência de nova classe média, na infraestrutura, dentre outros benefícios para a população. E é este mesmo crescimento que permite os anos do PCC no poder, com algumas reivindicações, mas nenhuma que possa abalar de fato a permanência do PCC no poder, nem com o mínimo de força para gerar preocupação aguda. A repressão de grupos e pessoas contrárias ao regime sempre existiram, com períodos de maior ou menor atividade, com maior oposição pela internet nos anos recentes. Alguns protesto originam-se da questão ambiental, como a poluição atmosférica, advinda da utilização do carvão, motor dessa economia (SHAMBAUGH, 2000; LYRIO, 2010).

O partido possui uma boa parcela de tecnocratas, partidários com alguma formação: como engenheiros, cientistas sociais, administradores, dentre outros com formações universitária. Desde Deng, buscam-se quadros com perfis técnicos e a meritocracia para postos-chave no partido, e consequentemente para o Estado. Um posto importante no governo chinês depende de um currículo extenso, na política e na academia. Uma medida também implementada ainda em Deng foi o ciclo de no máximo de 10 anos para o presidente, com dois mandatos de cinco anos. A ideia é de renovação periódica do partido e seus quadros, também nos principais cargos do país, determinando períodos específicos para cada função. Esta ideia de limitar períodos é nova para um país que conviveu centenas de anos com regimes onde o poder era permanente, sem alternância. O que não ocorre é a alternância de partido, com a manutenção do PCC no poder (SHAMBAUGH, 2000; LYRIO, 2010).

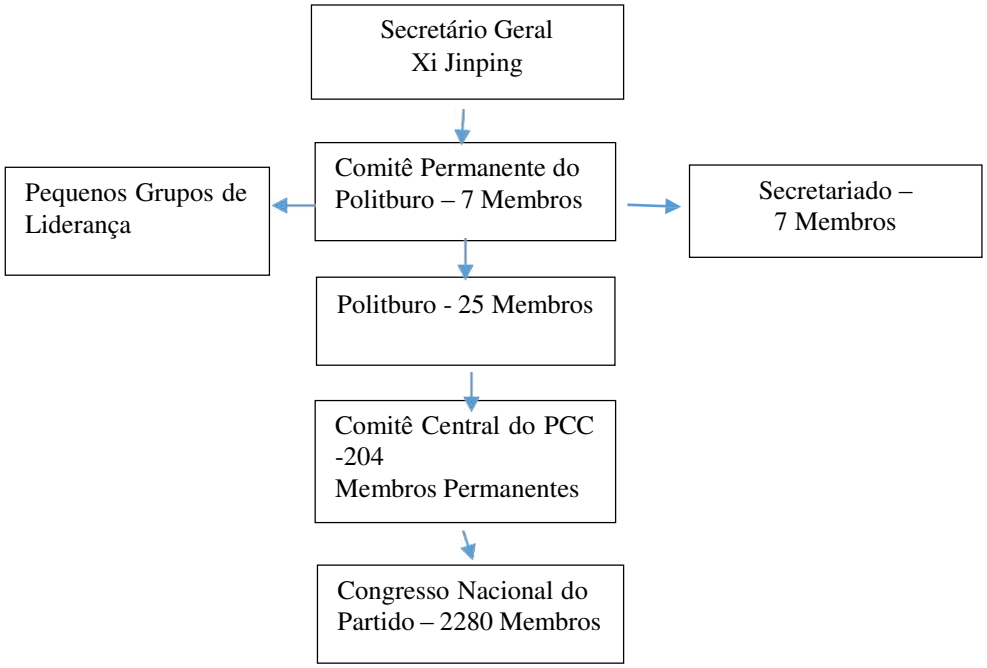
O modelo de Estado chinês possui três pilares: o PCC, o Conselho de Estado (CE) e o Exército de Liberação Popular. Estes estão conectados, mas por funcionamento independentes, porém em certos cargos com os mesmos servidores. Assim, cada um dos três possui uma própria hierarquia, com algumas conexões horizontais. Este modelo visa proporcionar aos principais líderes os cargos mais importantes. Na conjuntura atual Xi Jinping é o presidente chinês, também o Secretário Geral do Partido e o Líder da Comissão Militar. O PCC é composto em sua ordenação por: Secretário Geral, o Politburo e Comitê Permanente do Politburo; o Comitê Central e seu Secretariado; Comissão de Inspeção e Disciplina; e a Comissão Militar Central[10](SHAMBAUGH, 2000; LI, 2019).

O Comitê Central do Partido é eleito durante o Congresso Nacional do PCC, o qual ocorre a cada cinco anos, é o principal evento político da China. Os delegados, mais de dois mil, representam distintos setores da sociedade chinesa, todos são membros do partido. Ao total são eleitos 204 membros permanentes e outros 172 alternativos. Estes eleitos serão responsáveis pela escolha dos 25 membros do Politburo, na verdade apenas dar o aval, já que os nomes são escolhidos de forma hierárquica, pré-indicados pela liderança do partido. Os membros do Politburo representam diferentes núcleos do PCC, são experientes e possuem grande influência. O Comite Central ainda aprova o Comitê Permanente do Politburo, formado pelos principais

[10] O Secretariado é formado por sete membros, responsáveis pela parte administrativa do PCC. A Comissão de Inspeção atua na avaliação de abuso de poder e corrupção dentro do partido. A Comissão Militar Central responde tanto ao PCC, como ao Executivo, trata tanto da defesa doméstica, quanto as forças armadas. O Partido visa deter sua autoridade nas questões de defesa nacional, ameaças externas (LI, 2019)

líderes do PCC, sete membros. O presidente também exerce função de autoridade sobre Pequenos Grupos de Liderança (PGL), que serão explicados na seção seguinte da tese, já que atuam na área de política externa e climática (SHAMBAUGH, 2000; LI, 2019).

Figura 1: A Organização Atual do PCC

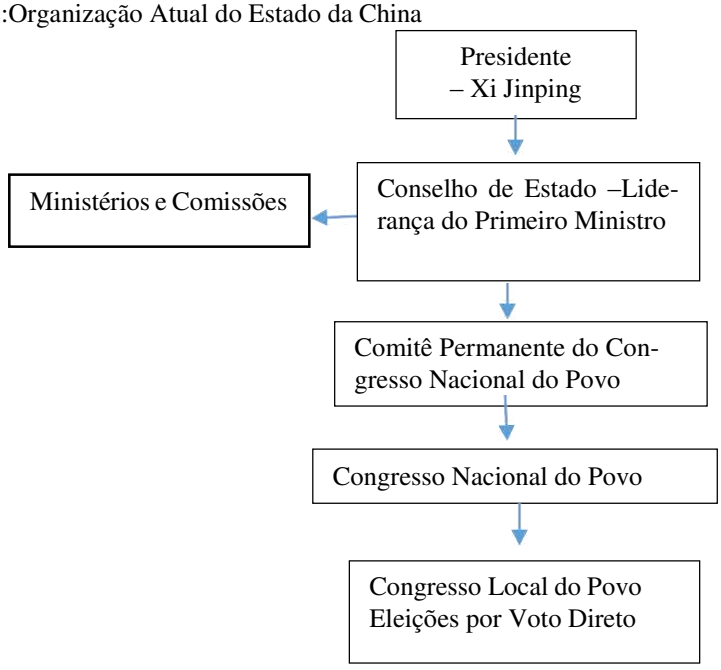


Fonte: (Elaborado pelo Autor, baseado em SHAMBAUGH, 2000).

O Governo Central da China similarmente é hierarquizado, possui o Conselho de Estado (CE), o Comitê Permanente do Congresso Nacional do Povo (CPCN) e o Congresso Nacional do Povo (CNP). O CNP é responsável pelo legislativo do governo, podendo modificar a constituição por exemplo. Mas seu funcionamento está atrelado e subordinado às decisões do PCC e seus principais líderes. O CNP avalia e autoriza as práticas do governo central. Os seus deputados são eleitos de forma indireta, através dos votos dos congressos subnacionais, de forma ordenada dos níveis mais baixos – províncias - até os níveis mais altos. Dentro das províncias ou prefeituras ocorrem os votos diretos, os quais os eleitos serão responsáveis pelas eleições dos níveis superiores, até o CNP. A divisão de número de deputados é proporcional com o tamanho de cada província. No total o CNP detém quase 3000 deputados, o que dificulta suas reuniões, ocorrendo apenas uma vez ao ano, por duas semanas diretas. Neste período, o CPCN assume os principais debates e votações do país, com reuniões a cada dois meses (LI,2019).

O CE é responsável por diversas áreas do funcionamento do Estado, sendo considerado o governo central. Ele é responsável pela supervisão dos governos subnacionais, promulga planos de governo, cria guias econômicos, além de ser responsável pelas questões diplomáticas. O Primeiro Ministro é o líder do CE, sendo indicado pelo presidente, com aprovação do CNP, que deve ainda aprovar os quatro vice primeiro ministros e cinco conselheiros estaduais. Para cada área de interesse do Estado, um vice é indicado, assim como os conselheiros, todos respondem ao Primeiro Ministro, o poder hierarquizado. O CE pode revogar leis subnacionais, modificar pessoas importantes dentro da estrutura do Estado e supervisionar altos cargos do governo. Após as reformas administrativas de Deng, o CE conseguiu uma autonomia de indicações, não sendo mais diretas pelo partido (SHAMBAUGH, 2000; LI, 2019).

Figura 2:Organização Atual do Estado da China



Fonte: (Elaborado pelo Autor, baseado em SHAMBAUGH, 2000).

A estrutura do partido e do governo central da China são diferentes dos modelos ocidentais. E os modelos de eleições e indicações aos cargos também, privilegia-se a meritocracia, com os principais líderes do PCC e do governo passando por um longo processo de escolha. O modelo de hierarquia está presente desde o início da China, por longos períodos, o que facilitou sua implementação ao modelo comunista. O entendimento da organização do partido e do governo chinês são essenciais para a análise das políticas do país. O destaque está na forma de hierarquia em ambos, assim como na conexão entre partido e governo. E ainda a formação de líderes e dos principais cargos, os quais são preenchidos após processo de meritocracia, não por

voto direto. Desta forma, o presidente da China, mesmo que não sendo eleito diretamente, percorreu um longo percurso para chegar ao cargo.

2.1.1 A Abertura Econômica e Retorno das Relações Exteriores

As mudanças econômicas na China foram implementadas gradualmente, no decurso dos últimos trinta anos, uma geração. Uma transformação necessária após o período de Mao Zedong. As reformas iniciaram nas populações agrícolas, as mais vulneráveis. A principal medida estava na redução da fome e da pobreza extrema, ao mesmo tempo elevar a renda e as condições de trabalho nas cidades. As medidas, ainda hoje, visam a inclusão social, melhoraria na renda da população, diminuição da desigualdade entre as regiões do país. Apesar do crescimento econômico em média de 10% ao ano nos últimos 30, as desigualdades sociais ainda perduram na China (GUO, 2012; CAI, 2015).

A abertura da economia chinesa teve início em 1978. O país rapidamente saiu de uma posição de décima economia global em 1990, para sétima em 1995. No ano 2000 era sexta e após mais dez anos tornou-se o segundo PIB global, atrás apenas dos EUA (CAI, 2015). O PIB chinês em 2000 era de US$1,3 trilhão e em 2018 atingiu os US$13,6 trilhões, com um crescimento entre 2017 e 2018 de 6,6%. O PIB *per capita* ampliou de US$ 959,00 em 2000 para US$ 9.770,00 em 2018. Estes dados auxiliam no entendimento do rápido crescimento do país. Mas, apesar do crescimento do PIB, os valores *per capita* ainda são baixos em comparação com as principais economias globais, o PIB *per capita* da Alemanha no mesmo ano foi de US$ 47.718,00 e do Japão US$ 39.159,00, para comparação com outras economias (BANCO MUNDIAL, 2020). Estes dados são importantes na análise sobre as negociações climáticas, já que apesar de ser líder em emissões e o segundo PIB global, a China se apresenta como renda média, um país ainda em desenvolvimento.

A transformação na economia ocorreu após a morte de Mao Zendong e com a ascensão de Deng Xiaoping, com suas reformas. Durante os anos de Mao a China sofreu suas primeiras mudanças, com a implementação do modelo soviético, com investimentos em industrias e no campo com a implementação dos PQC. Com Xiaoping a China retomou as relações com os EUA e demais países do mundo. A abertura econômica e política revisaram as relações internacionais do país, há anos reduzidas. No ano de 1979 foram criadas as Zonas Econômicas Especiais (ZEE), nas áreas costeiras do país, reativando o comercio exterior. No primeiro momento apenas quatro localidades foram abertas, depois em 1984 outras quatorze ZEE foram

estabelecidas, junto ao incentivo das universidades em manter contato científicos com outras do exterior. O terceiro momento de abertura ocorreu em 1988, com a possibilidade de comércio exterior em toda costa do país, incentivando as empresas chinesas para exportação, início do que seria o motor da economia chinesa nos anos seguintes. Todas as medidas foram graduais, iniciadas em áreas menores, quando o resultado era positivo, a ideia era expandida. A abertura foi feita de forma progressiva, com receio da influência externa no país, também buscando soluções para não desagradar a população (GUO, 2012; ZWEIG, 2019).

A China ingressou na Organização Mundial do Comércio em 2001, após longos anos de negociações. A entrada regulamentou regras entre o comércio internacional e o país, tendo o orgão da ONU como área de resolução de conflitos. A China obteve melhores garantias para enfrenter medidas de restrições de suas exportações, e ao mesmo tempo precisou libelarizar sua economia, para entrada de empresas, importações e investimentos estrangeiros. O ingresso foi mais um avanço no retorno da China ao mercado e ao sistema internacional. A economia exportadora se consolidou, mas trouxe problemas domésticos como o aumento da poluição nas grandes capitais e o desemprego; devido à redução do Estado e privatizações. A gestão de Hu Jintao entre 2002 e 2012 reduziu as reformas, na tentativa de conter os problemas decorrentes do rápido crescimento econômico (ZWEIG, 2019).

O país apresentou nos últimos trinta anos uma enorme mudança, iniciada no setor primário, com a agricultura, pesca, extração de petróleo e carvão. Um momento seguinte foi a expansão da indústria nacional, o crescimento do setor de serviços e investimentos em pesquisa e desenvolvimento. O terceiro movimento foi a abertura gradual da economia, primeiro em poucas localidades, depois em outras regiões do país; tornando a China o principal exportador global e a segunda economia do mundo, com forte crescimento do PIB. As transformações domésticas, com implementação de políticas economicas de abertura, moldaram as relações internacionais da China. Desta forma, ocorreram transições na sua política externa, de acordo com o cenário internacional e as demandas nacionais. A China passou de um país fechado para ser o principal parceiro comercial de diversos países, não só com seus vizinhos. A próxima seção visa entender as políticas exteriores dos dois últimos presidentes, e ainda a explicação do funcionamento da formulação de política externa do país.

2.2 A Política Externa Chinesa

A política externa é uma política de Estado, influenciada e organizada através das influências domésticas e internacionais. Ela visa, em suma, posicionar um país no sistema internacional, inspirada pelos anseios domésticos. As mudanças no sistema internacional pós Guerra

Fria, também auxiliaram no surgimento de novos atores, na formulação e influência de política externa. Novos temas e novas demandas emergiram nos países, modificando as políticas externas, no caso chinês não fora diferente.

Os autores que estudam a Política Externa Chinesa (PEC) (JAKOBSON; DEAN KNOX, 2010; LIQUN, 2010; LANTEIGNE, 2013; SHAMBAUGH, 2013; LIAO, 2018) apontam que ocorreu uma a expansão de atores, com a gradativa abertura do país. Estes novos personagens influem direta ou indiretamente, dependendo do seu grau de poder dentro do governo chinês. O consenso dos autores é de que com a abertura comercial também surgiram novos temas na agenda, e a expansão de setores nacionais conectados com a agenda internacional. Assim, ao perceberem algum acordo internacional desfavorável, os diferentes atores podem utilizar dos seus contatos no governo na tentativa de influenciar na política externa, mas não possuem o poder final de decisão. As decisões finais sobre política internacional estão a cargo dos principais líderes do país.

A política na China, conforme exposto, realiza-se de forma hierárquica, da mesma forma em política externa. Nesta política, a divisão é ainda difusa, mas existe o conhecimento sobre as lideranças e suas funções. Conforme Shambaugh (2013), estas divisões podem ser analisadas como diferentes anéis, onde cada poder estará representado conforme sua capacidade de atuação. Segundo este autor, são cinco anéis concêntricos, do mais importante até o com menor influência. No primeiro estão os principais líderes do país, formado pelo Comitê Permanente do Politburo e seus demais integrantes. O Politburo é o ator principal nas decisões na China, não só sobre política externa. Ele é composto por 25 membros que supervisionam o PCC. Mas as decisões finais estão centralizadas no Comitê Permanente do Politburo, formado por apenas 7 membros, estes sim com as decisões finais sobre os temas mais importantes do país, como questões militares e política internacional. O integrante principal do Comitê é o presidente. As lideranças chinesas também integram os denominados Pequenos Grupos de Liderança (PGL). Estes grupos lidam com temas sensíveis da política nacional, tanto domésticos quanto internacionais. Em geral, seus participantes não são divulgados, sendo difícil saber seus membros efetivos, por trabalharem com temas sensíveis. Alguns PGL também integram este primeiro anel, como o: *Foreign Affairs Leading Small Group*, *National Security Leading Small Group* e o *National Leading Group Office for Climate Change, Energy Conservation and Emission Reduction.*

O segundo anel é representado pelos ministérios que atuam em matéria de política externa. O principal é o *Foreign Ministry Archive* (FMA), efetivando a implementação da política externa, um órgão mais burocrático. Ao longo dos anos o FMA perdeu espaço nas decisões e

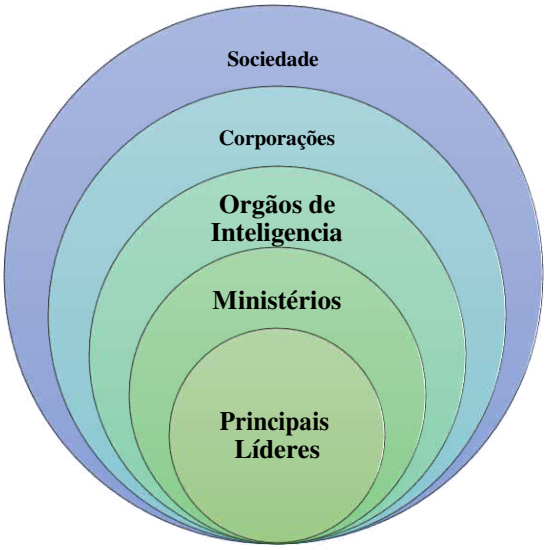
divide responsabilidades com outros ministérios, mas tem ainda grande respaldo nas lideranças do governo chinês. O FMA é reconhecido pela excelência de seus funcionários, boa parte com formação internacional, seus representantes articulam a política externa e o contato chinês em outros países. Em alguns temas, os representantes do FMA cedem para participações de outros ministérios, com pares mais qualificados. No que tange as questões sobre mudanças climáticas, o NDRC também faz parte das negociações já que este detém as decisões sobre energia da China (JAKOBSON; DEAN KNOX, 2010; LANTEIGNE, 2013; SHAMBAUGH, 2013).

A formulação de política externa demanda conhecimentos sobre diferentes temas e países. Para tanto, o governo chinês tem dado espaço para os setores do conhecimento, como acadêmicos, centros de pesquisa e universidades. Estes são os responsáveis pelas informações importantes, os dados que serão considerados nas decisões e formulações dos assuntos internacionais. Os estudos, as produções acadêmicas e os profissionais especializados abastecem o segundo anel com as informações necessárias. A área do conhecimento representa o terceiro anel, voltado para o entendimento dos diversos temas, atores e agendas internacionais (JAKOBSON; DEAN KNOX, 2010; SHAMBAUGH, 2013).

O quarto anel recebe destaque na PEC nos anos recentes, após as aberturas. Este é preenchido por representantes das grandes empresas estatais. Com a abertura comercial e a expansão da economia chinesa, as exportações e importações foram elevadas, também a participação das empresas estatais em outros países. Assim, é de suma importância a participação desse setor na política externa, entendendo quais as suas reivindicações na economia e política internacionais. Nem sempre esses representantes estão de acordo ou defendem as políticas chinesas, podendo participar de negociações pelo simples interesse da empresa. Caso as empresas tenham interesse em alguma política externa, podem influenciar na tomada de decisão, através de seus contatos no governo central (JAKOBSON; DEAN KNOX, 2010; SHAMBAUGH, 2013).

O último grupo é o mais recente e atua principalmente pela internet. A sociedade civil, pessoas que podem influenciar nas deliberações externas, como pressionar o governo através da internet. A sua participação é pequena, com pouco poder sobre as decisões do governo, podendo influir em algumas temas específicos. Além da internet, grupos da sociedade também podem influenciar o governo através de manifestações. Apesar da tentativa do governo central de barrar tais atos, em alguns assuntos suas reivindicações podem tomar força em decisões internacionais ou mesmo ecoar fora do país (JAKOBSON; DEAN KNOX, 2010; SHAMBAUGH,2013).

Figura 2: Anéis da Formação de Grupos de Política Externa da China



FONTE: (Elaborado pelo Autor, baseado em SHAMBAUGH, 2013).

A China passou de uma posição periférica no sistema internacional até a década de 80, para ser atualmente um dos países mais relevantes das relações internacionais. O que também impactou sua política externa, já que as demandas e pressões exteriores aumentaram e são mais complexas. A retomada de seu posicionamento como ator global exige ações no sistema internacional, a sua contribuição com causas e problemas globais. O aumento da participação do país em diversos tópicos internacionais necessita de atração por atores nacionais, na conexão do interesse doméstico com o internacional. O jogo de dois níveis ficou mais complexo com a entrada de novos temas e atores, tanto no âmbito doméstico, como internacional (LANTEIGNE, 2013).

A PEC está conectada com o plano doméstico, segundo Jakobson (2013p. 4, nossa tradução).

> Oficialmente, a China define seus objetivos de política externa da seguinte maneira: primeiro, estabilidade política interna; segundo, segurança soberana, integridade territorial e unificação nacional; e terceiro, o desenvolvimento econômico e social sustentável da China. É digno de nota que o objetivo principal é a estabilidade interna - o que significa garantir que o Partido Comunista permaneça no poder e o sistema socialista permaneça intacto (JAKOBSON, 2013).

O crescimento econômico e a estabilidade política, com a manutenção do PCC no poder, são dois fatores sérios na formulação da política exterior. O crescimento da economia, elevando a qualidade de vida da população e redução da pobreza, estão mais presentes desde as reformas de Deng Xiaoping (BARRANTES, 2015). Uma estratégia internacional, que fortaleça a econo-

mia do país é essencial, para que o desenvolvimento nacional continue, assim também reduzindo as cobranças internas no partido. Os PQC também auxiliam no entendimento das posições do país no plano internacional, com indicações de investimentos internacionais, mercado exterior, participação das empresas estatais, cooperação tecnológica, acordos comerciais, entre outros (OLIVREIRA, LEITE, 2014; BARRANTES, 2015).

E somam-se ainda outro ponto central da política externa, a soberania e unidade nacional. O país enfrentou diversas invasões em seu território em sua longa história. A proteção territorial, em defesa de invasões internacionais, persiste na percepção da população e dos líderes nacionais. E da mesma forma a preocupação na não interferência internacional em assuntos domésticos, como direitos humanos. E ainda a unidade nacional, representada na ideia de apenas "Uma China", composta por diferentes territórios, como Hong Kong (WEISSMAN, 2015; JISI, 2016).

Em resumo, a PEC está estabelecida nestes três fatores citados: soberania e unidade nacional; desenvolvimento econômico e social; e estabilidade política doméstica, manutenção do PCC no poder (JAKOBSON,2013; OLIVREIRA, LEITE, 2014; BARRANTES,2015; WEISSMAN,2015; JISI,2016). Apesar das análises convergirem para estas ideias, ainda é difícil encontrar um posicionamento oficial, o que torna a análise da PEC um campo vasto para pesquisa e conhecimento (JISI,2016). A diversidade de atores domésticos e seus inúmeros interesses amplia a importância do estudo e *complexifica* a análise (JISI, 2016; SHAMBAUGH, 2016).

Em discurso em 2020, o ministro das Relações Exteriores chinês, Wang Yi, elucida as diretrizes internacionais do país:

> Orientados por pelo pensamento diplomático de Xi Jinping, reafirmamos nossas aspirações permanentes de trazer felicidade ao povo chinês e contribuir para o progresso da humanidade. Com forte determinação, traçamos o caminho a seguir em meio a incertezas e enfrentamos os desafios de frente. Nossos esforços diplomáticos não apenas impulsionaram o desenvolvimento e a estabilidade da China, mas também deram importantes contribuições para a paz e a prosperidade mundiais.(...) Continuaremos a agir de acordo com o pensamento diplomático de Xi Jinping sobre, manteremos o rumo do desenvolvimento pacífico e trabalharemos em direção à visão de uma comunidade com um futuro compartilhado para a humanidade. A China continuará sendo um promotor da paz mundial, um contribuinte para o desenvolvimento global e um defensor da ordem internacional (WANG YI, 2020, n.p, nossa tradução).

A China após muitos anos em uma posição isolada do mundo, com pouca interação internacional, retorna como um dos principais atores das relações internacionais. O crescimento econômico dos últimos anos a elevou para segundo maior economia global, também como destaque em diferentes áreas: energética, turismo, reservas internacionais, investimentos militares,

infraestrutura, participação das estatais em diferentes países, área aéreo-espacial, etc. Os números recentes da China são impactantes e retomaram os olhares internacionais para o país, de forma cautelosa também (WEISSMAN, 2015; SHAMBAUGH, 2016). O entendimento do novo papel chinês nas relações internacionais se faz necessário. Assim também o da Índia, outra potência emergente. A participação cada vez mais ativa destes países, deve ficar mais lúcida, saber quais são suas perspectivas e ideias globais. O certo é que a atuação destes países é cada vez maior, reduzindo o poder dos países ocidentais (STUENKEL, 2015).

A influência regional já faz parte da PEC, ela está expandindo, com cooperação e investimentos nos países vizinhos. O que ocorreu com a China foi uma guinada de uma potência regional, para conjuntamente tornar-se uma potência global. A atuação e o peso chinês em diferentes áreas internacionais é clara, da econômica, passando por meio ambiente, até cultural e militar. A sua relevância nas relações internacionais ainda está baseada nos cinco princípios Maoístas da Coexistência Pacífica, segundo Lanteigne, (2013, p.11): "respeito mútuo pela integridade e soberania territorial um do outro, não agressão mútua, não interferência mútua nos assuntos internos um do outro, igualdade e benefício mútuo e coexistência pacífica".

A rápida ascendência chinesa também gera preocupação em diversos países do mundo, sobretudo pelo poder militar. Em um artigo de 2015, Joseph Nye apontou a preocupação para um ascensão não pacífica da China e sua disputa com os EUA. Para o autor, apesar do discurso pacifista, a China pode se tornar uma ameaça militar para os países vizinhos ou mesmo para outros países. Na tentativa de igualar o poder estadunidense, tanto militar, econômico e cultural; o país mudaria sua perspectiva pacifista. Segundo Nye (2015, p.17, nossa tradução) "Mas os tempos mudam, o poder muitas vezes cria arrogância e o apetite às vezes aumenta com a alimentação". Segundo o autor, a China ainda está longe de alcançar o poder militar, econômico e cultural dos EUA, também sofreria embates dos vizinhos, como Índia, Japão e Austrália.

Um raciocínio próximo é de Mearsheimer (2016), onde a pergunta é se a China poderá ascender pacificamente. Para este autor a resposta é que não. Segundo ele, o crescimento econômico chinês elevará as despesas militares, criando uma competição com os EUA. A China buscará um domínio na Ásia, na tentativa de expulsar a influência dos estadunidenses da região, também na redução do poder do Japão e da Rússia, tornando-se a hegemonia regional. O autor defende a ideia que os EUA não aceitariam uma outra potência global, ocorrendo conflito, mesmo que não militar entre ambos, como foi com a União Soviética. Em resumo Mearsheimer (2016, p.26, nossa tradução) "O quadro que pintei do que pode acontecer se a China continuar sua ascensão não é bonito".

A China apesar do crescimento em sua influência internacional, ainda está preocupada com seus desafios domésticos, em como continuar o seu desenvolvimento nacional, melhorar as condições da população e manutenção de sua estrutura política. O crescimento econômico carrega dificuldades, como aumento do consumo energético, renovação industrial e problemas ambientais. A ascendência chinesa deve ser pacífica, com cooperação com os demais países, com intuito de auxiliar as próprias demandas nacionais, como cooperação energética. O desenvolvimento do país depende de acesso aos diversos mercados internacionais, para exportação e importações, suprindo as demandas nacionais e expandindo as empresas estatais. Um conflito ou disputa internacional não está no horizonte chinês, mas sim a harmonia entre os países (BIJIAN, 2016).

Na mesma linha de raciocínio está Barrantes (2015), no qual estuda a influência militar na PEC. Para este autor, a China busca uma ofensiva de cooperação com os países vizinhos, tendo em vista suas necessidades domésticas. Os países devem enxergar o crescimento econômico chinês como utilidade, usufruir dos investimentos e não a entender como possível inimiga. A China participa de diversas missões de paz da ONU, com apoio financeiro e de militares, além de ações conjuntas com forças armadas de outros países, o que indica o desejo de cooperação pacífica do país. Para o autor, a China tem um papel de Poder Responsável, onde os investimentos militares são pacíficos, voltados para manutenção da soberania e interesses domésticos. O país também fortalece sua diplomacia com ações humanitárias, de paz, não intervenção e buscando soluções de controvérsias dentro do sistema ONU.

O país procura uma parceira com maior número de Estados possíveis, tendo em vista a não intervenção em assuntos domésticos de outros países. A sua política externa foi passiva em problemas globais, como as crises da Ucrânia e Síria. O país espera as soluções não interferindo em temas que não são do seu interesse, sobretudo as deixando à cargo de organismos multilaterais. No Conselho de Segurança da ONU, evita posicionamentos polêmicos, que possam atrapalhar seus interesses. Os EUA estão há muitos anos como potência global, outros países já se aproximaram, como a União Soviética e o Japão. Apesar da crescente economia, a China ainda está distante dos EUA, também na questão militar. O interesse é a manutenção do crescimento econômico, para não agravar problemas domésticos, caso isto ocorra nos próximo anos, talvez a China possa se igualar aos EUA, como principal economia global (SHAMBAUGH, 2016).

A influência internacional da China cresceu muito nos anos recentes, ainda mais após a crise financeira de 2008, quando os países dos BRICS ganharam relevância internacional. Apesar deste crescimento e tendência em ser voz ativa das negociações internacionais, segue-se o

alinhamento aos países em desenvolvimento. Em diferentes negociações internacionais, continua conectada aos Grupo G-77, também nos recentes BASIC e BRICS. A classificação da China como potência emergente, potência regional, país em desenvolvimento, ou mesmo G2 com os Estados Unidos, ainda é complexa. O país é membro do Conselho de Segurança da ONU (CS) e detentora de armas nucleares, o que a qualifica como uma potência global. Ao mesmo tempo, os índices nacionais ainda a qualificam como um país em desenvolvimento, rótulo defendido pelos diplomatas chineses, no âmbito climático por exemplo. A China busca estar onde lhe é mais favorável, oscilando entre potência, país emergente e subdesenvolvido (OLIVEIRA, LEITE, 2014; WEISSMAN, 2015).

As transformações na PEC foram muitas com a abertura comercial do país, com as transformações iniciadas por Deng Xiaoping. O acréscimo de atores e temas, demandou uma evolução na estrutura de formulação de política externa, assim como nos profissionais encarregados. Os múltiplos interesses domésticos *complexificam* uma ideia central de política externa, um interesse nacional. Os três eixos são claros: crescimento econômico, soberania e estabilidade doméstica. Também como norte, a China mantém a ideia de cooperação internacional, paz mundial e não intervenção em assuntos de outras nações. E ainda, a passividade em temas mais complexos e disputas do sistema internacional, com posicionamento apenas quando necessário, pragmatismo.

A formulação da política externa recebe a interferência de diversos setores, todos em busca de favorecimento para sua área de atuação. Cada vez mais, esta negociação se faz presente, sendo necessária a coordenação de diferentes partes do PCC e dos ministérios envolvidos, assim como a sociedade e empresários. Apesar da gradativa presença de novos atores, a palavra final ainda é do presidente ou/e dos membros permanentes do Politburo. As decisões precisam ser pensadas, estudadas, para que ações internacionais não acarretem problemas nacionais. O jogo de dois níveis é presente na PEC. As ações internacionais estão conectadas com as demandas domésticas, vide a crescente participação de novos atores, como as estatais do país. Em outras palavras, uma decisão dentro do CS deve ser calculada para não prejudicar o interesse de algum ator doméstico. Por exemplo, condenar algum país, o qual a China tenha investimentos importantes. O contrário, o segundo nível também é claro, já que os grupos domésticos exercem – ainda que não definitivo – influência nas decisões da política externa. O setor energético pode influir nas decisões internacionais, como o interesse em investir em determinado país, ou não aceitar determinado acordo internacional.

2.2.1 As Políticas Externas de Hu Jintao e Xi Jiping

O governo de Hu Jintao deu continuidade as reformas introduzidas por Deng Xiaoping e depois por Jiang Zemim. O desenvolvimento do país continuava como meta do governo, com a melhoria da qualidade de vida da população. Durante seu período (2003-2013), se buscou o prosseguimento do socialismo com características chinesas, introduzindo também dois outros conceitos: a harmonia social e um desenvolvimento científico. As transformações do país trouxeram desigualdade social e problemas ambientais, devido ao rápido e intenso crescimento econômico. Para tanto, os conceitos introduzidos por Jintao pretendiam conciliar as ações da sociedade e da natureza. O desenvolvimento científico examina as melhores alternativas para a continuidade do crescimento econômico, tendo o povo em primeiro lugar, com um desenvolvimento mais sustentável. A sociedade harmoniosa visou não deixar qualquer parte do país prejudicada, através de um crescimento econômico atrelado ao socialismo com características chinesas (BARRANTES, 2015). Segundo discurso do presidente Hu Jintao em 2007:

> Nós devemos adotar uma abordagem esclarecida do desenvolvimento que resulte em produção expandida, uma vida melhor e melhores condições ecológicas e ambientais, e construa uma sociedade que economize recursos e que respeite o meio ambiente, que coordene a taxa de crescimento com a estrutura econômica, qualidade e eficiência e harmonize crescimento econômico com a população, os recursos e o meio ambiente, para que nosso povo viva e trabalhe sob boas condições ecológicas e ambientais e nossa economia e sociedade se desenvolvam de maneira sustentável (HU JINTAO, 2007,n.p, nossa tradução).

O termo harmonia foi ainda utilizado na política externa de Hu Jintao: "Mundo Harmonioso (*Harmonious World*)", sendo o terceiro conceito estabelecido pelo presidente. No início de seu mandato a política externa estava pautada em "Ascensão Pacífica" (*Peaceful Rise*), um termo empregado pelo estudioso Zheng Bijian, na definição de que a China está preocupada com desenvolvimento nacional, não é uma ameaça para seus vizinhos e nem global. No entanto, a palavra ascensão foi interpretada como ameaçadora, na expansão do poder chinês, sobretudo pelos países próximos. Os líderes chineses a substituíram por "Desenvolvimento Pacífico" (*Peaceful Development*), com a mesma ideia central, de que a China visava apenas o seu crescimento, de forma pacífica, sem ingerência em qualquer país. A mudança de ascensão para desenvolvimento está muito mais de acordo com os princípios básicos da política externa (MEDEIROS, 2009; SHAMBAUGH, 2013).

O segundo conceito foi substituído pelo Mundo Harmonioso em 2005, próximo a ideia de sociedade harmoniosa, no plano doméstico. Este conceito reconhece um mundo multilateral, com respeito às Nações Unidas, cooperação internacional, desenvolvimento com benefícios mútuos entre os Estados, preservação das soberanias, um mundo onde exista o respeito entre todos os países. Assim como o "Desenvolvimento Pacífico", esta definição igualmente advoga

a ideia de que a China não é ameaça para qualquer país, defende a cooperação e as instituições internacionais. O crescimento econômico e também participação da China nas relações internacionais não devem ser analisadas como uma intimidação, mas sim como parceria regional e global (MEDEIROS, 2009; SHAMBAUGH, 2013).

Segundo Xiaoxiong Yi (2005) a China começou a ser analisada como uma potência ascendente, devido a sua economia. A imagem internacional do país deveria ser atualizada, de um país irresponsável e potência regional, para um ator importante das relações internacionais e prudente. Os novos líderes entenderam a importância da imagem do *soft power.* A China deveria projetar a percepção de um país: opositor ao uso da força (exclui-se Taiwan), uma nação ainda em desenvolvimento, cooperativa, uma potência em ascensão e democrática. A cooperação internacional mais ativa foi uma das bases da política de Hu Jintao. Ele aceitou pela primeira vez participar da reunião do G-7, as maiores economias globais, sendo uma voz dos países em desenvolvimento.

A mudança de imagem se faz importante para buscar os interesses nacionais, cada vez mais diversos. Uma reputação pacífica é benéfica para acordos e alianças, máxime com os países vizinhos. O crescimento econômico elevou a necessidade de acesso a recursos naturais, sobretudo energéticos. Hu Jintao entendia a seriedade de parcerias bilaterais e multilaterais para acesso aos recursos em diferentes países. E do mesmo modo, o acesso chinês em novos mercados, aumento das exportações e participação em setores-chave de outros Estados. O presidente e outros líderes intensificaram as viagens internacionais, no intuito de elevar a imagem do país e articular acordos comerciais (MEDEIROS, 2009)

O presidente Hu Jintao, como líder central do país, detinha a palavra final sobre política externa e também defesa. Ele era membro permanente dos PGL de diferentes áreas. O presidente sempre buscou o consenso, o diálogo com diferentes partes do governo e especialistas acadêmicos. A busca por concordâncias, com diferentes ideias em diversos temas, protelava a tomada de decisões, e indicava a preocupação para um espaço de participação de mais setores (JAKOBSON; DEAN KNOX, 2010). A conexão entre os dois níveis era essencial, identificar as necessidades domésticas para uma melhor articulação com a política exterior. A premência de acessar matérias-primas por exemplo, devido a crescente demanda nacional (MEDEIROS, 2009).

Em linhas gerais, a política externa durante o governo de Hu Jintao visava dar continuidade as mudanças introduzidas desde Deng Xiaoping, com a abertura do país. A imagem do país necessitava de uma reformulação, deixando de ser negativa, ameaçadora. Os bons índices do PIB elevaram a participação chinesa no sistema internacional, com o país buscando novos

aliados, mas dando maior destaque para os países vizinhos. No ano de 2003 Goldman Sachs publicou um novo artigo sobre os BRIC, indicando que caso esses países continuassem o crescimento ultrapassariam as economias do G-6. Em 2005, indicou que o tempo seria menor, projetando ainda mais a relevância de Brasil, Rússia, Índia e China. As previsões econômicas positivas indicavam um possível declínio da hegemonia dos EUA, com maior atuação dos BRICS nas relações internacionais, especialmente a China (STUNKEL,2015).

O momento era oportuno para a participação dos países emergentes, que estavam com economias crescente, com bom desenvolvimento, mas ainda com problemas domésticos. Estes países visavam balancear as relações internacionais, sempre centrada nos países do Norte global ou ocidentais. A entrada de novos atores incluiria uma parcela significativa de pessoas, ideias, culturas, ideologias, para o centro das negociações internacionais (STUENKEL, 2015).

Na análise de Sun (2016, p.440, nossa tradução):

> Para a China, tem sido crescente a participação dos BRICS na economia mundial, mas ainda não superou a dos países desenvolvidos, o próximo passo, naturalmente, seria agir como um grupo para aumentar sua voz e poder de barganha contra os tradicionais países desenvolvidos. Na visão da China, isso impulsionaria para democratizar as relações internacionais, oferecendo aos países em desenvolvimento reivindicações e direitos (SUN, 2016).

O período de Hu Jintao foi marcado por transformações nas relações internacionais, como as ações dos EUA no Afeganistão e Iraque, 2001 e 2003. E a crise financeira internacional em 2008, iniciada nos EUA. A China manteve um elevado crescimento de seu PIB, expandindo sua participação em diferentes países do mundo, aumentando sua influência, sobretudo nos países vizinhos e em desenvolvimento. Naquele período, os emergentes buscavam rever sua relevância, reduzir o domínio dos EUA e demais países ocidentais, um mundo mais multipolar. Hu Jintao e os demais líderes entenderam a ascensão chinesa, através do *soft power,* remodelando a imagem do país, com crescente cooperação, visando os seus interesses domésticos.

A política externa de um Estado não é estática, transforma-se com o período internacional e com o âmbito doméstico. Como visto, as mudanças no sistema internacional, com os EUA enfrentando uma crise financeira e dedicado em duas ações militares, elevaram a China e o países emergentes para o centro das relações internacionais. Este novo contexto exigiu mudanças na política externa, também com a entrada do novo presidente, Xi Jinping. O atual presidente esteve presente durante o governo de Hu Jintao, participando como vice-presidente entre 2008-2013 e representou o governo chinês em diversas viagens internacionais.

O governo de Xi Jinping tem como lema “O Sonho da China”, o rejuvenescimento do PCC, retomando o orgulho do país que passou por diversas derrotas ao longo das décadas,

sobretudo para os países ocidentais e o Japão. Devido a este passado de reveses, a ideia de hegemonia e ascensão não pacífica não está nas ideias dos principais líderes chineses. O presidente tem como meta até 2021 melhorar as condições nacionais: da população, do meio ambiente e do papel da China no sistema internacional. Xi recebeu a função após dez anos de rápido e expressivo crescimento econômico. O presidente deseja não apenas a manutenção deste crescimento, mas elevar a China para um momento melhor, mais ambicioso (TSANG, MEN, 2016). A intenção é para até 2049, centenário da revolução chinesa, consolidar seu socialismo moderno, com um país em harmonia.

Quadro 2: Os Conceitos e Definições da Política Externa de Hu Jintao e Xi Jinping

Ano	**Presidente**	**Conceito**	**Definição/Implicação**
2002-2004	Hu Jintao	Ascensão Pacífica / Desenvolvimento Pacífico	Tranquilizar o Sistema Internacional. Demonstrar que a expansão chinesa era pacífica e de cooperação
2005-2013	Hu Jintao	Mundo Harmonioso	Revisão da sociedade internacional, mais pacífica e multilateral. Preservação das soberanias nacionais
2013 - Atual	Xi Jinping	Sonho Chinês	Diferença entre a China e outras Potências, Modelo Chinês. Retomada da China como país importante do Sistema Internacional. Recuperar o patriotismo

Fonte: (Elaborado pelo Autor, baseado em BARRANTES, 2015).

A globalização da economia chinesa, com seu papel cada vez maior nas relações internacionais, trouxe responsabilidades de posicionamento em assuntos globais. A política externa mais defensiva, sem tomada de partido em decisões polêmicas teve de ser revista, a China deveria se posicionar, suas decisões eram – são – notórias. Um tema central nos últimos anos foram as intervenções militares, promovidas pelos EUA. A China, com receios de uma intervenção ocorrer em seu próprio território, utilizou seu veto nas decisões do CS da ONU. Porém, devido à pressão dos países ocidentais e também da Liga Árabe, ela se absteve e não vetou a ação na Líbia. O poder crescente da China trouxe complexidade na gestão de novos problemas globais, os quais impactam seu plano doméstico e conexões globais, o país não mais poderia continuar com uma política apenas reativa. Por conseguinte, deixou de ser apenas um poder regional, para assumir um posicionamento global (TSANG, MEN,2016; LIAO,2016; HUGHES,2016). Esta mudança de postura diferencia Xi Jinping de seus antecessores, que eram

mais defensivos, tornando a política externa mais assertiva (ZHANG, J, 2015; LIAO, 2016; HU, 2019).

A política externa de Xi Jinping visa dar continuidade aos governantes anteriores, sob a ideia de um mundo harmonioso. Entretanto Jinping se difere, se afasta da tendência mais defensiva da China. A política externa do presidente é assertiva, tomando um posicionamento equivalente ao crescente poder do país no sistema internacional. O presidente está mais para um líder como Deng Xiaoping, implementando mudanças maiores no país, também na política externa (TSANG, MEN, 2016, HU, 2019). Na análise de Hu (2019), a diplomacia de Jinping pode ser comparada com a de Deng e Mao, devido ao ganho de importância e transformações realizadas. Para este autor, a diplomacia de Mao Zedong pode ser adjetivada como 1.0, a de Xiaoping como 2.0 e Jinping como diplomacia 3.0. A comum centralização do poder, em matéria de segurança e política externa se intensificaram com Xi Jinping. Para este autor, o presidente segue uma linha de líder transformacional, o qual tem uma nova análise da política externa, que visa modificar o que estava ocorrendo. Hu Jintao era um líder transacional, que apenas implementava as políticas, sem mudanças bruscas.

A primeira grande alteração da nova gestão foi no combate à corrupção dentre do PCC e o rejuvenescimento do partido, para um futuro melhor para o país. Na área internacional, rever a posição da China, não mais como um líder regional, mas alcançar novos patamares, se aproximando dos EUA. Para tanto, relembrar a história da China e retomar o "Sonho Chinês". Hu Jintao foi importante para o crescimento da China, uma política externa com intuito de revigorar a imagem do país, embasada na ideia de paz entre os países. Para Xi Jinping, a China deve ainda manter a política harmonia internacional, mas sem deixar que ultrapassem os seus interesses. Mas não apenas a China precisa aderir uma política pacífica, demais países precisam estar alinhados, para uma cooperação onde todos ganhem, coexistência pacífica (ZHANG, J, 2015; HU, 2019).

O presidente é proficiente sobre temas segurança nacional e de relações exteriores, por sua experiência como vice-presidente. Em sua gestão, o controle sobre estes temas tornou-se menos acessível, tendo o presidente a decisão. Ele esteve preocupado com a falta de organização de temas, com a fragmentação de diferentes posições. A crescente participação de diversos setores da sociedade na formulação de política externa, dificultada para uma coordenação de um interesse nacional (WEISSMAN, 2015; LIAO, 2016). Assim, centralizou as decisões para si e o CCP. O presidente criou a *Foreign Affairs Commission of the CPC Central Committee* em 2018, no intuito de concentrar as decisões de política externa em uma comissão composta por todos os ministérios envolvidos em temas internacionais, dirigida por ele. O que aumentaria

o controle nas decisões e elevaria a eficiência no conhecimento e formulação de temas internacionais (HU, 2019).

Em relação aos EUA, Xi Jinping propôs uma nova política bilateral, uma nova relação entre os dois principais países. Ele definiu esta cooperação como *"New Type of Great Power Relationship"*. Segundo o presidente, EUA e China devem buscar a cooperação com vantagens para ambos, também evitar o confronto e o conflito, e respeito mútuo pelos diferentes sistemas políticos. Após três meses como presidente, fez a viagem aos EUA, o que indicou a relevância de boas relações. Além disso, a tentativa de iniciar as conversas por parte da China, antes sempre reativa (ZHANG, J, 2015; WEISSMAN, 2015; FERDINAND, 2017).

A relação com os vizinhos recebeu um plano do governo, a criação da "Nova Rota da Seda", criada em 2013, com a ideia de conexão entre o leste da Ásia com a Europa. Um grande investimento em infraestrutura, um corredor passando pela Mongólia, Rússia, Irã, Turquia e terminando na Holanda. Depois, o primeiro ministro Li Keqiang, indicou uma Rota Marítima da Seda, também com rota final na Holanda, passando Golfo Pérsico, Índia, Bangladesh e sudeste da China. Esta nova rota foi denominada como Um Cinturão, Uma Rota (*One Belt, One Road* –OBOR), onde o cinturão está relacionado com a parte terrestre, através de ferrovias e estradas. Já a Rota, é referente as diversas rotas marítimas do plano. A iniciativa visa ainda restaurar e criar novos portos, conectar projetos de eletricidades entre os países, elevar as transações comerciais, potencializar a conexão entre sessenta países e mais de quatro bilhões de pessoas. Este projeto de integração da Ásia, a conectando com a Europa é colossal, tendo como previsão de finalização em 2049, centenário da revolução chinesa (FERDINAND, 2017).

O presidente Xi Jinping mantém a política de seus antecessores, ao defender a cooperação e o desenvolvimento conjunto aos países vizinhos, com ganhos mútuos, trazendo benefícios econômicos para todos. A integração econômica traz estabilidade para a região, com investimentos em infraestrutura, para melhoria da conexão entre os países, através da iniciativa OBOR. A necessidade de suprir o mercado doméstico de matérias-primas, acelera a cooperação e a utilidade de boa relação com os países vizinhos. Para o financiamento da região, o país criou o Banco de Investimento em Infraestrutura da Ásia, elevando a sua influência econômica. A iniciativa auxiliará a China ao acesso à matérias-primas necessárias e à energia, junto a Rússia e países próximos, também abrirá novos mercados para produtos chineses, facilitando as exportações por via ferroviária, terrestre e marítima (HUGHES, 2016).

Para a China, o projeto OBOR está conectado com a política de "Novo Sonho Chinês" iniciada por Xi Jiping, onde a China reencontraria seu lugar de destaque no mundo. Com este

projeto, o território chinês será centro de diversas conexões globais. A parte do cinturão beneficiará uma parte menos explorada do país, o oeste, com menores investimentos em comparação à rota marítima chinesa, que foi a primeira parte do país a ter abertura comercial. Esta parte da China também apresenta algumas regiões com populações separatistas, como Xinjiang. Os investimentos seriam sobretudo das estatais, as quais elevariam seus projetos para os países vizinhos. A iniciativa OBOR é mais um demonstrativo da ascensão da China e da procura do país em continuar seu crescimento, expandindo sua atuação global. E ainda, a importância de conexões para suprir seu mercado doméstico, sobretudo energético (FERDINAND, 2017).

Figura 3: Mapa do Projeto OBOR

Fonte: (ASIAN TIMES, 2018).

Em uma abordagem mais crítica ao governo de Jinping, o autor Jinghao Zhou (2019), avalia que a PEC está vinculada com um interesse nacional, e que é a permanência do PCC no poder. Para ele, as ações do presidente não visam a melhoria da população, mas sim os desejos do partido. O controle pelo presidente da política externa, blindando outros atores para sua formulação, seria uma maneira de não aceitar qualquer interferência na agenda internacional do

país. Este controle pretende ainda perpetuar o presidente no poder, agora com um período posterior ao limite de 10 anos. Na análise de Zhou, a China está em uma disputa comercial com os EUA, mas o ponto central é a disputa de modelo econômico, qual ideologia prevalecerá. O autor critica as medidas protecionistas da China, que atrapalham o desenvolvimento do país, bloqueando investimentos externos e participação de empresas internacionais.

A manutenção do crescimento econômico é central para o governo. As ações de Xi Jinping têm indicado a centralização também nesta área, reduzindo opiniões divergentes. O combate da corrupção dentro do partido segue a ideia de continuidade do PCC no poder, dando crédito ao presidente e a busca pelo rejuvenescimento do partido. Assim, reduzir opositores e centralizar o poder foram ações adotadas por Jinping para tentar manter o crescimento econômico e melhorar as condições da população. O presidente faz parte dos principais PGL, desde defesa nacional, passando por cibersegurança, até relações exteriores, com o intuito de desenhar da melhor forma os interesses do país e manter a centralidade das decisões. A consolidação do poder perpassa por silenciar os adversários, através da censura na internet e prisões de opositores, reduzindo ideias contrárias e desgastantes para o partido (ECONOMY, 2014; ZHOU, 2019). Estas medidas podem atrapalhar a relação com algumas províncias:

> Essa repressão pode minar a coesão política que Xi busca. Moradores de Hong Kong e Macau, que tradicionalmente desfrutam de mais liberdade política do que os do continente, assistiram aos movimentos de Xi com crescente inquietação; muitos pediram reformas democráticas. Em Taiwan radicalmente democrática, é improvável que as tendências repressivas de Xi ajudem a promover a reunificação com o continente. E na região etnicamente dividida de Xinjiang, as políticas culturais restritivas de Pequim resultaram em protestos violentos. Mesmo dentro da classe alta política e econômica da China, muitos manifestaram preocupação com o aperto político de Xi e buscam se manter no exterior (ECONOMY,2014,p.84, nossa tradução).

A política externa de Xi Jinping segue de uma evolução iniciada ainda em Deng Xiaoping, com abertura para o mundo. Esta política externa preserva os eixos centrais: soberania e unidade nacional; desenvolvimento econômico e social; e estabilidade política doméstica, manutenção do PCC no poder. A mudança é de que o novo presidente centralizou ainda mais as decisões, reduzindo a participação de setores na formulação e execução da política externa. E ainda, tornou a política externa mais assertiva, assumindo um papel mais relevante nas relações internacionais. A China se apresenta como uma das potências globais, não mais apenas como regional, com desejo de envolver-se com diferentes temas internacionais, sendo voz ativa, não como antes reativa

A participação do país cresceu ao longo dos anos, em virtude do rápido e elevado poder econômico, onde a China se faz presente em todo o globo. Xi Jinping entendeu a importância

do país, desejando retomar o Sonho Chinês, trazer o país para o centro do mundo e retomar a magnitude do passado. Para tanto, o país investe muito em sua diplomacia econômica, com investimentos no BRICS, com contribuições nas Nações Unidas, a criação do projeto OBOR, cooperação com países vizinhos, investimentos em infraestrutura em diversos países, dentre outras ações. Durante a gestão de Xi Jinping, a China assume seu papel como potência, ao lado dos EUA, influenciando as diversas áreas das relações entre os Estados: culturais, econômicas, ambientais e políticas.

Hu (2019, p.2, nossa tradução) define a política exterior de Xi em seis pontos principais:

> Em primeiro lugar, ele quer ter a liderança centralizada e unificada do Comitê Central do PCC sobre toda área de política externa no cumprimento da missão de realizar um rejuvenescimento do partido. Segundo, o objetivo final da política externa chinesa é promover a construção de uma 'comunidade com um futuro compartilhado para a humanidade'. Terceiro, a China deve avançar com o 'Cinturão e Rota' para alcançar crescimento compartilhado através da colaboração internacional com base em respeito e cooperação *win-win*. Quarto, a China deve liderar a reforma da governança global com o conceito de equidade e justiça. Quinto, a China deve desenvolver parcerias globais enquanto avançava sua agenda diplomática. Sexto, a China deve assumir os principais interesses nacionais como linha de fundo para salvaguardar seus interesses de soberania, segurança e desenvolvimento nacional (H, 2019).

A PEC é construída ao longo dos períodos, sendo influenciada pelos fatores internacionais e domésticos, não é estática. As relações internacionais e as mudanças ocorridas, conduziram os líderes chineses a adaptar os principais interesses e ações do país na área internacional, passando de reativa para assertiva, entre Hu Jintao e Xi Jinping. No plano doméstico, a necessidade de manutenção da política nacional e o crescimento econômico, influenciam nas tomadas de decisões dos formuladores de política externa. Com Jinping ocorreu a centralidade nas decisões primordiais e restrição de participantes, o que durante a gestão de Jintao houve falta de organização, dispersão de ideias. As modificações em política externa impactam nas ações sobre mudanças climáticas do governo, as quais analisaremos no tópico seguinte.

2.3 A Transição Energética e Combate à Poluição

O modelo de crescimento chinês com índices elevados, baseado na utilização de combustíveis fósseis era insustentável para o meio ambiente local e global. O deslocamento das populações para cidades gerou impactos sociais, desigualdades urbanas e entre regiões do território. As consequências ambientais eram evidentes nas grandes cidades, com elevação dos índices de poluição, gerando pressões sociais por melhores condições de vida. As altas taxas de crescimento econômico após a abertura, foram importantes para o desenvolvimento do país.

Porém, um novo modelo era necessário, não mais em números ou índices, mas em qualidade; ambiental e social. Este novo modelo, ou Novo Normal, teve início nas indicações do 11° PQC em 2006, quando pela primeira vez houve a indicação de metas de reduções de intensidade energética. Segundo Green e Stern (2015, p. 10, nossa tradução), o Novo Normal pode ser definido como: "um crescimento de melhor qualidade em sua essência, com ênfase particular em quatro subtemas: serviços, inovação, desigualdade reduzida esustentabilidade ambiental".

Em seu discurso na 18° Congresso do PCC, em 2012, o presidente Hu Jintao indicou a necessidade de mudanças:

> Deveríamos fortalecer os esforços de conservação até o fim, reduzir drasticamente o consumo de energia, água e terra por unidade de PIB e usar esses recursos de uma maneira melhor e mais eficiente. Deveríamos lançar uma revolução na produção e consumo de energia, impor um teto ao consumo total de energia, economizar energia e reduzir seu consumo. Deveríamos apoiar o desenvolvimento de indústrias energeticamente eficientes e de baixo carbono, novas fontes de energia e fontes de energia renováveis e garantir a segurança energética da China (JINTAO, 2012, n.p, nossa tradução).

No ano de 2014 ocorreu a primeira redução do consumo de carvão, seguindo esta tendência em 2015 e 2016. No entanto, os valores voltaram a crescer em 2017 e 2018, pelo retorno de atividades dependentes do carvão e maior consumo doméstico, devido aos verões mais quentes e invernos mais frios. No Plano de Prevenção da Poluição de 2013 o governo anunciou diretrizes para redução do carvão, designando melhores padrões de eficiência energética. No ano seguinte, no *Strategic Action Plan for Energy Development*, foi proposto um limite para a utilização do carvão em 4,2 bilhões de toneladas por ano. E até 2020 o carvão deveria representar no máximo 62% da matriz energética primária. No final de 2016 os valores foram revisados para 4,1 bilhões e 58% da matriz (SANDALOW, 2019).

A China está substituindo o uso do carvão pelo gás natural, o que está sendo implementado aos poucos. Nos últimos anos o país fechou diversas usinas de carvão antigas, implementando novas, estas mais modernas e menos poluentes. Entretanto, o processo é lento, devido a menor oferta do gás natural em relação ao carvão. Uma transição energética não é fácil, mas o país investe em renováveis, já sendo o principal em valores, o dobro de qualquer país do mundo. Estas substituições iniciaram há poucos anos, na busca de um país com melhor qualidade de vida para a população, com redução da poluição. O país conseguiu avanço tecnológico e conhecimento em renováveis, o que coloca a China como principal país em energia renovável, já exportando seus conhecimentos para outros países (SANDALOW, 2019).

A mudança econômica também visa expansão de outros setores, como o de serviços e produtos para exportação de maior valor agregado, substituindo a indústria pesada, com altos

índices de poluição. Um destes setores é das energias renováveis, início da transição ambiental e econômica. O "Novo Normal" deu início às mudanças políticas dentro país, na percepção dos riscos das mudanças climáticas, da poluição e de um crescimento econômico sem preocupação com o futuro. Este novo período iniciado com o 11° PQC é o começo da transição para a "Civilização Ecológica", termo utilizado por Xi Jinping, no qual a China entra em um novo período de crescimento, agora preocupada com as questões sociais e ambientais (ENGELS, 2018; TROM BETA,2019). O aumento da poluição e a necessidade de suprir as demandas energéticas mudaram a percepção sobre desenvolvimento e proteção ambiental, não mais excludentes; mas sim cooperativos, modificando as ações domésticas e posicionamento internacional, entendeu-se a necessidade de mitigar os riscos (TROMBETA, 2019).

Os riscos são provenientes do desenvolvimento da sociedade industrial, onde "a produção social de riqueza é acompanhada sistematicamente pela produção social dos riscos" (BECK,2011, p.23).

O presidente Xi Jinping em seu discurso durante a COP-21 indica a necessidade das mudanças internas:

> Nas últimas décadas, a China viu um rápido crescimento econômico e uma melhoria significativa na vida das pessoas. No entanto, isso afetou o meio ambiente e os recursos. Tendo aprendido a lição, a China está envidando esforços ecológicos para promover o crescimento verde, circular e de baixo carbono. Integramos nossos esforços de mudança climática no programa de desenvolvimento econômico e social da China a médio e longo prazo(JINPING ,2015, n.p, nossa tradução).

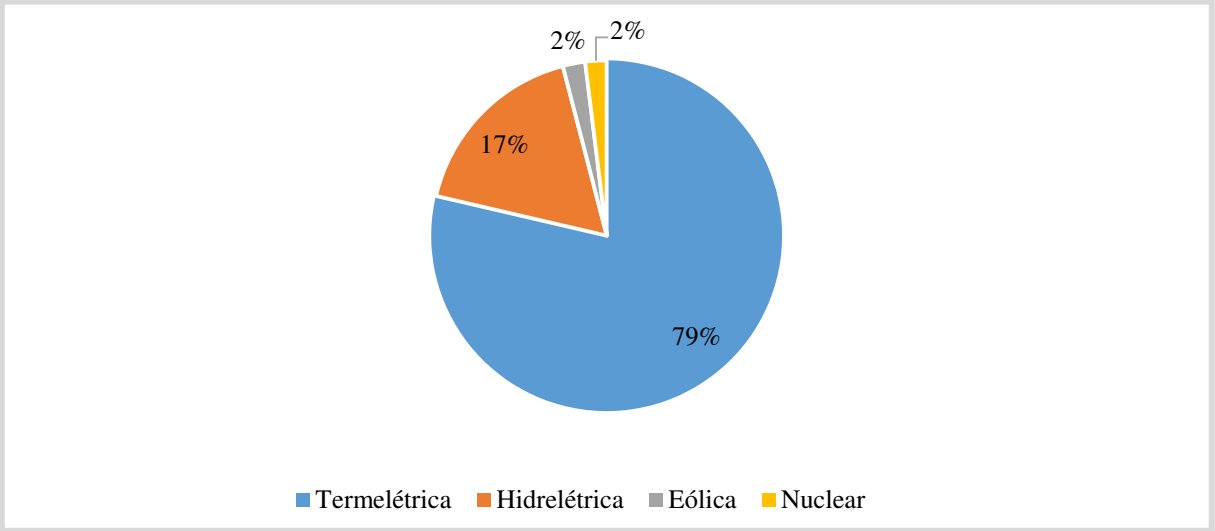
A transformação ocorreu com o investimento em energias renováveis, aplicando investimentos em pesquisa e produção de solar e eólica. Estes investimentos foram e são proveitosos para as indústrias chinesas, que passaram a exportar equipamentos, tecnologias e entrar em diferentes mercados globais. A China é o maior fabricante de renováveis no mundo, o país também investe na renovação das termoelétricas a carvão, reduzindo ao longo dos anos. O país tornou-se líder mundial em fornecimento de energia eólica em 2010 e três anos depois o principal instalador de energia solar fotovoltaica. A mudança da imagem do país também se deu pelo investimento em veículos elétricos, área também de seu domínio global (VIEIRA, 2017; SHEN, XI, 2018; KOSTKA, ZHANG, 2018). Além das diversificação com os renováveis, uma mudança substancial para um país com crescente demanda energética, passa por maior eficiência, o que traz ganhos na redução dos custos e emissões de GEE. A China tem implementado políticas de metas para as províncias, municípios e empresas estatais, para melhorias na eficiência energética (ENGELS, 2018; KOKSTA, 2018).

O 12° PQC indicou as medidas de reduções da poluição, com alterações na energia do país. "A importância de construir uma sociedade que economize recursos e que respeite o meio

ambiente deve ser enfatizada para economizar energia, reduzir as emissões de gases de efeito estufa e combater ativamente as mudanças climáticas globais" (NPC,2011, n.p, nossa tradução). Os diversos setores da economia deveriam seguir regras de reduções de emissões e cortes em poluentes, uma transição energética necessária ao país, devido ao agravamento dos índices de poluição.

> Este plano restringirá razoavelmente o consumo de energia, diminuirá o crescimento das indústrias com alto consumo de energia e aumentará a eficiência energética. O plano fortalecerá as responsabilidades de avaliação da conservação de energia, completará os regulamentos e padrões de economia de energia, melhorará os mecanismos de mercado e implementará projetos essenciais de economia de energia. (...) Vamos revisar as estruturas de consumo de energia e aumentar o uso de recursos de energia não fóssil, bem como aumentar o volume da cobertura florestal e o sequestro de carbono (NPC ,2011, n.p, nossa tradução).

Gráfico 4: Produção Total de Energia por Fontes 2012.



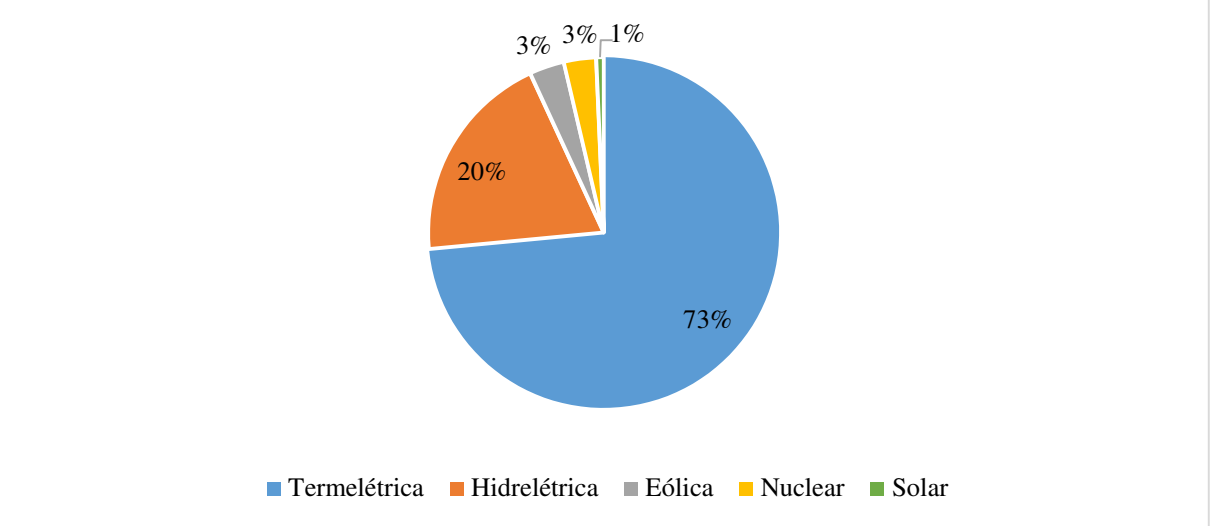
Fonte: (Elaborado pelo Autor, baseado em CHINA ENERGY PORTAL,2020a).

No ano de 2012 a produção total de energia do país, ou seja, não só de eletricidade, contava com uma parcela substancial, quase 80% advindas de termoelétricas, em sua maioria utilizando o carvão, seguido pelo gás natural. Neste primeiro momento, início da transformação energética da China, a energia solar representava um valor muito baixo, menor que 4 MW. No total, fontes renováveis representavam apenas 19% da matriz, não contabilizando a energia nuclear (CHINA ENERGY PORTAL, 2020a).

O curso da renovação da matriz energética teve um forte início com os projetos de MDL, com investimentos externos e transferência de tecnologia. A China é líder em número de projetos, em grande maioria no escopo de renovação energética. A transferência de tecnologias e as instalações no país desenvolveram o segmento de renováveis; transformando o país em pou-

cos anos em líder global em capacidade instalada. O consumo energético atrelado ao crescimento econômico alçou a China de país exportador para importador de recursos energéticos, principalmente o petróleo. A atenção com a segurança energética foi fator importante para revisar a política energética da China, aliada aos problemas ambientais e a mudança no desenvolvimento econômico. A dependência internacional em importações não era vista como boa para os líderes do país, a alternativa era investimento doméstico, através também de parcerias pelo MDL. Os projetos tinham também os incentivos dos créditos de carbono, e principalmente o capital externo e conhecimento tecnológico (ENGELS, 2018). Desde a criação do MDL em Quioto, até 2020 o país empreendeu 3764 projetos aprovados, destes 3536 estão relacionados com a produção de energia, solar, eólica, biomassa e PCH. No total, foram registrados 7830 projetos nos países em desenvolvimento, destes 6581 são de produção de energia. A Índia é o segundo país em número de projetos, com 1672 (CDM, 2020). Os investimentos estrangeiros eram importantes, mas o resultado mais expressivo foi a transferência de tecnologia, o conhecimento transmitido dos países desenvolvidos. Este ponto foi central nos projetos de MDL para China, passo para criação da sua indústria de energias renováveis.

Gráfico 5: Produção Total de Energia por Fontes 2015.



Fonte: (Elaborado pelo Autor, baseado em CHINA ENERGY PORTAL, 2020b).

Em um segundo momento, mesmo ano da COP em Paris, já é observada uma transição energética, na geração de toda energia. A matriz solar já aparece no gráfico, ainda com apenas 1%. Em apenas três anos a parcela de renováveis cresceu para 24%, destaque para as hidrelétricas, aumentando sua presença em 3%. Entre os anos de 2014 e 2015 a participação da energia solar cresceu 67% e a termoelétrica teve redução de quase 2% no período. As iniciativas do governo para redução do uso do carvão e estímulo para renováveis começavam a aparecer de forma mais clara (CHINA ENERGY PORTAL, 2020b).

Em um artigo sobre o controle da poluição na China, Lu *et al* (2020) explicam que o problema é bastante antigo, iniciado com as chuvas ácidas ainda entre as décadas de 70 e 80, decorrentes da utilização do carvão e outros combustíveis fósseis. Desde então, o governo chinês implementa medidas de mitigação dos gases causadores da chuva ácida, poluição e mudanças climáticas. A primeira lei de controle foi em 1987, *Air Pollution Law*, limitando as emissões de enxofre, permitidas só para algumas indústrias. No ano de 1995 a lei foi revisada, criando zonas de controle de chuva ácida e dióxido de enxofre.

No 11° PQC foi proposto a redução de 10% de enxofre dentro das províncias, tornando-se a primeira imposição do governo central para mitigar os problemas da poluição. O resultado foi a redução de 14 % do SO_2 entre 2005 e 2010, sendo exemplo para outras ações do governo, impondo sanções para os municípios e províncias que não conseguissem chegar aos resultados. No 12° Plano foi a vez do óxido de nitrogênio, também um gás poluente e causador do efeito estufa. A meta também foi cumprida durante o período, com redução de 10,9%, com ações realizadas pelas usinas termoelétricas. Este tornou-se um modelo para o governo combater à poluição, adotando metas e planos para as províncias e municípios, um controle central. Em Pequim e em outras cidades os níveis de poluição estão menores, reduzindo ano a ano. Em 2017 a redução da concentração de PM2,5, partículas finas de poluição, foi um terço em relação ao ano de 2016. Em 2018, a redução em Pequim foi de 71% comparada ao ano anterior, indicando a relevância das políticas adotadas. Mesmo com a reduções, a poluição ainda é um problema grave para a China (SANDALOW, 2019).

As medidas de mitigação da poluição foram necessárias para manutenção do PCC, pois setores da sociedade reivindicavam melhores condições de vida nas grandes cidades. E isto favoreceu as empresas chinesas e o combate às mudanças climáticas, com investimento em renováveis e eficiência energética. O PCC precisou lidar além da necessidade do crescimento econômico, com os problemas por ele causado, desafios mais amplos (SHEN, AHLERS, 2018). O partido mantém o funcionamento hierárquico na proteção ambiental, partindo dos níveis mais altos as decisões, para serem implementadas e fiscalizadas nas cidades e províncias. As decisões partem de Pequim, passam pelas províncias, em seguida para os Municípios, até as Vilas. Desde a entrada de Xi Jinping, mais atores começaram a participar das decisões ambientais, como juízes, fiscais e polícias locais; no esforço da redução de problemas ambientais. Uma outra modificação foi a verticalização das burocracias fiscalizadoras. Antes estas eram realizadas nos governos municipais, de forma horizontal, sem imposição da burocracia das provinciais. Os responsáveis por inspecionar problemas ambientais em geral beneficiavam seus municípios, deixando as indústrias ou empresas poluidoras sem multas ou advertências, para que

estas tivessem vantagens econômicas em relação aos municípios vizinhos. Entendeu-se então a necessidade de as províncias indicarem os responsáveis pelas fiscalizações e que as informações sobre as inspeções fossem divulgadas, para reduzir o protecionismo das ações favoráveis ao próprio município (KOKSTA, ZHANG, 2018; ENGELS, 2018).

A transição para uma nova economia está conectada ao problema da poluição nas grandes cidades, o qual se tornou fonte de reclamações virtuais e protestos nas ruas. E também, uma emergência de saúde pública, devido ao agravamento de doenças respiratórias. As políticas de controle sobre poluentes tornaram-se mais rigorosas, partindo do governo central até as fábricas, com monitoramentos em tempo real, em diversas localidades desde 2012. Para conter os índices de poluição foram traçadas metas, de acordo com cada região. Apesar das imposições dos níveis superiores para os inferiores, existiam negociações entre as partes, para não prejudicar as economias locais. Assim, se alguma localidade ou fábrica não fosse capaz de alcançar a meta, havia flexibilização ou adiamento, mas com alto controle e transparência (HARRISON; KOSTKA, 2018).

O Plano de Ação para Prevenção e Controle da Poluição do Ar (2013-2017) foi estabelecido pelo CE, indicando sua importância com o tema. Este plano visava a redução da poluição nas principais províncias chinesas, elevando a quantidade de dias com boa qualidade de ar, comparados aos níveis de 2012. Para alçançar as metas o setor de energia precisava passar por uma reformulação, adotando novas tecnologias, na indústria, na produção de energia e nos veículos nacionais, "ajustar a estrutura energética e aumentar o fornecimento de energia limpa" (MEE, 2013, s.p).

A questão energética faz parte dos PQC, sendo que no 11° (2006-2010) indicou a redução da intensidade do consumo de energia em até 20% comparada com 2005. A política de redução se manteve no 12° (2011- 2015) junto com a poluição "O consumo de energia por unidade do PIB diminuirá 16% e as emissões de CO_2 por unidade do PIB diminuirão 17% (...) reduções de: SO_2 em 8% e óxido de nitrogênio em 10%". (NPC, 2011, p.3,4). No 13° (2016-2020) as metas alcançadas foram divulgadas, com redução energética em 18,2%, as emissões em 20%, 18% do dióxido de enxofre e 18,6% no óxido de nitrogênio. Os resultados revelam o empenho do governo central na redução da tríade: poluição, consumo energético e mudanças climáticas. As metas neste último plano foram de redução energética por unidade de PIB em 15%, emissões por unidade de PIB em 18%, dióxido de enxofre e nitrogênio óxido em 15%, valores comparados com 2015 (CCCPC, 2016).

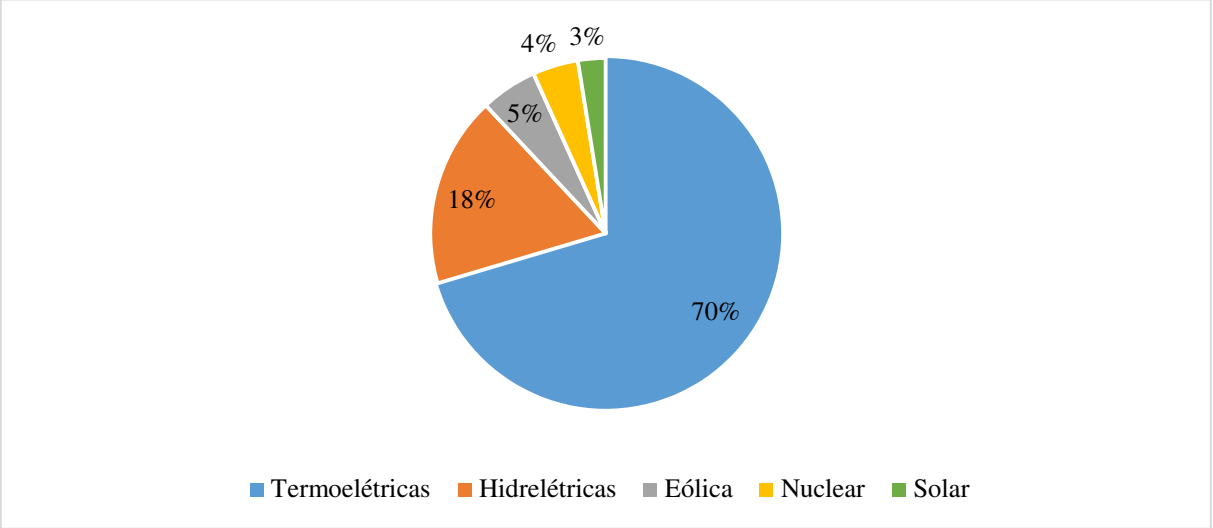
A Lei de Proteção Ambiental foi revisada em 2014, para atender às necessidades mais atuais. A revisão propôs aumento das multas para poluidores, sendo estas diárias e ilimitadas;

antes era mais interessante para o poluidor pagar a multa e continuar com suas ações degradantes. Os fiscais que não puniam os responsáveis, seriam julgados criminalmente, o que reduziria a falta de condenações. As fiscalizações se tornaram mais efetivas, com punições mais severas, desestimulando práticas poluentes e violações nas inspeções. As mudanças foram um demonstrativo da política vertical do partido, com imposições drásticas para poluidores, com objetivo de redução da poluição em diversas províncias. O avanço tecnológico tem auxiliado nas inspeções, através de medições, e respostas nas localidades poluidoras, através de Sistema de Posicionamento Global- GPS, por exemplo. O governo chinês também está desenvolvendo uma plataforma ambiental nacional, para centralizar e gerenciar dados ambientais do país, (YUN, 2017; KOSTKA, ZHANG, 2018). A interação entre redução da poluição e emissões de GEE é clara, estão alinhadas. O país tem implementado ações para monitoramento da poluição em mais de 300 cidades, incluindo as maiores do país. Com este controle, ficam mais fáceis os entendimentos de onde e quais ações adotar, na tentativa de redução dos gases poluentes. Os dados ficam disponibilizados e indicam a qualidade de ar nestas localidades, também as políticas adotadas e os impactos da poluição e mudança do clima (TAMBO, *et al,* 2016).

Um dos últimos planos lançados, 2017, pelo CE foi o *Three-Year Action Plan on Winning the Battle for the Blue Sky,* tendo a perspectiva de redução dos poluentes no país nos três anos seguintes, até o final de 2020, sobretudo nas regiões mais afetadas. Para tanto, as iniciativas na redução do uso de carvão são primordiais, e ainda outras ações no setor energético, que já estão em ação. As metas indicadas nos PQC estão sendo alcançadas e ultrapassadas, contribuindo com a redução da poluição e das emissões chinesas, mas ainda existe a necessidade de esforços, já que uma transição energética é de longo prazo. Na área de reflorestamento o país alcançou a marca de quase 23% do território de cobertura florestal, devido às políticas de implementadas, auxiliando na mitigação de GEE. Uma outra iniciativa é um mercado de carbono nacional, ainda em projetos piloto entre as províncias, que também elaboraram políticas de pico de emissões, controlando as ações das indústrias (MEE, 2018).

A expansão da matriz mais renovável fica evidente em 2018, seis anos apenas após os maiores incentivos para transformação energética no país. A produção advinda de termoelétricas reduziu para 70% do total, destes 90% advindos do carvão. A matriz hidrelétrica diminuiu sua participação, mas em relação ao ano de 2015 aumentou de 1.112.694 GW para 1.232.100GW em valores de produção de energia. O destaque está para a energia solar, que antes não representava 1%, com capacidade de 3.595MW, passando para 176.900MW, um crescimento altíssimo em 6 anos (CHINA ENERGY PORTAL, 2020).

Gráfico 6: Produção Total de Energia por Fontes 2018.



Fonte: (Elaborado pelo Autor, baseado EM CHINA ENERGY PORTAL, 2020c).

Os investimentos em renováveis tornaram as empresas chinesas líderes globais na fabricação de painéis solares e turbinas eólicas. E estas empresas, estatais e privadas, foram favorecidas pela política do Estado em transformar a matriz energética. Estas empresas e seus líderes reivindicaram também suas participações nas políticas do país, seja na construção dos parques, nos acordos sobre valores, nas instalações, nos modelos de distribuição energética, dentre outras áreas. Apesar do mencionado sistema *top-down* nas políticas chinesas, a participação das empresas e seus gestores é positiva, já que existe a cooperação com o governo; em um entendimento no que é melhor para ambos. O setor energético conseguiu seu espaço dentro da política chinesa, com boa interlocução com os principais atores do partido. O mercado é relativamente novo, tendo sua expansão rápida nos últimos dez anos. Apesar de ser um negócio grande, são poucas empresas que conseguiram vencer as concorrências, tanto na energia solar, quanto eólica, a maioria são estatais. A pequena quantidade de empresas auxiliou nas negociações e cooperação, ascendendo as empresas e gestores como atores importantes dentro da política. Como boa parte das empresas são exportadoras, elas também influenciam nas ideias de formulação de política externa. Assim, um bom relacionamento com demais países é essencial para a expansão do mercado chinês (SHEW, 2017).

O governo da China está em uma transição energética, iniciada na gestão de Jintao, no intuito de um crescimento econômico preocupado com a proteção ambiental e social. E estas mudanças são implementadas de maneira hierárquica, iniciadas com medidas e metas do governo central, distribuídas para todas as gestões do país, com a redução dos níveis de poluição nas diferentes áreas da economia, sobretudo a energética. E como visto nos gráficos, a transição

para uma energia mais renovável está em forte ascendência, com a substituição do carvão, termoelétricas, por fontes renováveis. A fiscalização e as imposições se elevaram com o presidente Jinping, na busca por melhores condições ambientais para o país, a "Civilização Ecológica". Os esforços para redução da poluição são amplos, apesar disso estão sendo efetivados, o que fortalece o PCC e o presidente, reduzindo as pressões. A transição energética está conectada com as políticas de mudanças climáticas. Posto isso, como veremos na próximo tópico, a mudança na matriz energética foi essencial para a política climática da China.

2.3.1 As Ações Domésticas e Internacionais para Mudanças Climáticas

O posicionamento da China no âmbito climático está relacionado com a questão energética, seu principal setor emissor e com elevada demanda devido à sua economia em expansão. A análise sobre mudanças climáticas passa pelo entendimento das ações domésticas sobre energia, as medidas do governo para suprir as necessidades e o controle da poluição. Estas providências são anteriores à mudança de posicionamento internacional, com adoção de metas voluntárias em Copenhague. A posição internacional é resultado de medidas nacionais, sobretudo modificação da matriz energética, em um esforço nacional em cultivar uma economia menos impactante ao meio ambiente. Na COP-15 a China manteve seu posicionamento de não aceitar qualquer medida obrigatória, o que prejudicaria o crescimento do país e redução das desigualdades. A questão do clima não era prioridade, esteve sempre em segundo plano, mas os avanços na matriz energética resultaram nas ações internacionais. O país era criticado no plano internacional pelo crescimento econômico sem preocupação ambiental, tornando-se o principal emissor de GEE em 2007 (HILTON, KERR, 2017; KOSTKA, ZHANG, 2018).

As medidas de mitigação foram introduzidas nos PQC, como no 11° (2006 – 2010) com adoção de metas para redução da intensidade energética na economia, 20% até 2010. O plano foi o primeiro a introduzir as mudanças climáticas em seu texto. As medidas estão conectadas ao posicionamento chinês na COP-15, em 2009 (ZHANG, Z, 2015; BARBI, 2016). Como visto, a economia do país cresceu na média 10% ao longo dos últimos 30 anos, o que claramente fez as demandas por energia crescerem, assim como as emissões de GEE; o que despertou nos governantes ações para modernização energética e climática. O 12° PQC (2011-2015) foi o primeiro a indicar medidas de redução de intensidade de carbono na economia, 17% até 2015, comparadas aos valores de 2010. O plano também visa a redução da intensidade energética em 16% no mesmo período; investimentos em indústrias de baixas emissões; um plano piloto sobre

mercado de carbono; pesquisas sobre energias renováveis, para substituição do carvão (ZHANG, Z, 2015; BARBI, 2016). Naquele momento, após COP-15, o país adotou uma agenda climática, revisão da economia do país; agora com adoção de políticas nacionais para mitigação dos riscos climáticos e da poluição. A mudança era inevitável, já que os custos da poluição eram entraves para o crescimento do país, para a saúde da população, investimentos internacionais e o desperdício de recursos naturais (HILTON, KERR ,2017). O 12° PQC indicou valores para redução no consumo de energia nacional e para as províncias. No setor energético a redução nacional estabelecida foi de 16% e entre 10% e 18% para as províncias. As reduções da intensidade de carbono indicadas foram de 17% nacionalmente, e entre 10% e 19,5% para as províncias. O ano base estabelecido foi 2010, as metas demonstram as políticas hierarquizadas na China, do governo central até as províncias (GREEN, STERN, 2015; ZHANG, Z, 2015; BARBI, 2016).

As emissões de GEE da China cresceram cerca de 10% entre os anos 2000 e 2012, período de rápido desenvolvimento econômico do país. Nos anos seguintes, período de diversas ações domésticas para mitigação da poluição e das mudanças climáticas, as emissões do país estiveram em um patamar estacionário, sem grandes mudanças. Porém, ocorreram crescimentos nos anos de 2017 e 2018, 1,5% e 2,5 % respectivamente, devido à retomada de algumas indústrias pesadas e a mudança de temperatura, períodos com mais calor e inverno mais rigoroso (SANDALOW, 2019).

A transição doméstica, de tema apenas científico para relevante, foi elaborada no primeiro capítulo da tese. O tema climático recebeu atenção quando fez parte do NDRC, em 2013, o órgão federal responsável pelas políticas energéticas, econômicas e também climáticas. Este ministério comandou o Grupo Líder sobre Mudanças Climáticas, ao lado dos Ministério da Relações Exteriores, do Meio Ambiente, Ciência e Tecnologia e Administração Meteorológica. A participação de diferentes atores, nas mais diversas políticas domésticas, tem sido um fator relevante no governo chinês, mas com a centralidade nos principais líderes. O NDRC sendo responsável pelas políticas econômicas e energéticas, auxiliou na adoção das políticas climáticas, sobretudo na redução das emissões energéticas, as indicando nos PQC. Mas devido à diversificação de atores, a política climática sofreu influência de diversos setores, máxime dos participantes do Grupo Líder Climático (SALAZAR, 2019).

O Comitê Permanente do Politburo é o ator definitivo para decisões sobre as políticas domésticas e externas climáticas. As deliberações sobre as relações internacionais ficam depois ao cargo do MRE, o qual ao longo dos anos mantém as decisões na preservação da soberania,

responsabilidades históricas e transferência de tecnologias (SALAZAR, 2019). O cerne da política climática está nestes três pilares, mas com modificações ao longo dos anos. A transição está em acordo com a política externa do presidente Xi Jinping, mais direta em recolocar a China como uma país central das relações internacionais.

Na análise de Zhang e Orbie (2019), a China após a COP-15, no qual foi criticada por não aceitar metas mais robustas e prejudicar um acordo global, passa até a Conferência de Durban por um momento ainda centrada no RCPD. Ao mesmo tempo, no plano doméstico iniciavam as mudanças necessárias, uma transição para uma economia menos poluente. Na segunda fase, de Durban até Paris, com as transformações domésticas avançadas, o país pode se colocar em uma nova posição no cenário internacional; com a adoção de compromissos, atualizando sua política externa climática, em acordo com as transformações locais e seu papel mais ativo no plano internacional. A política centrada na divisão entre os blocos, com soma-zero de ganhos, tornou-se mais colaborativa, com responsabilidades e ganhos para todos os países.

A terceira fase está em construção, com a China em maior evidencia após a decisão de Donald Trump em sair do AP, em 2017. O presidente Xi Jinping já reiterou em discursos a importância do acordo, a urgência e desafios da mudança climática. Em um momento em que a China busca ser um ator cada vez mais importante nas relações internacionais, as negociações climáticas serão uma das áreas que o país tentará ser mais influente, liderando os esforços na cooperação global. O país deixa uma política externa climática reativa, agindo apenas em resposta, para tornar-se um propositor de ideias e líder em ações. A mudança de posicionamento chinês era inimaginável até a COP-15, transformando a imagem do país antes criticado pela falta de atitude, em líder em negociações climáticas e elogiado no combate à poluição (KOSTKA, ZHANG, 2018; ZHANG, ORBIE, 2019).

No ano de 2017 o governo lançou um documento sobre as preocupações ambientais na iniciativa OBOR, o *The Belt and Road Ecological and Environmental Cooperation Plan.* Ele apresentou diversas diretrizes e planos que deverão ser aplicados na iniciativa. Segundo o documento, a maior parte dos países envolvidos na iniciativa ainda buscam o desenvolvimento, ou são economias emergentes. Para o governo chinês, na figura central de Xi Jinping, este desenvolvimento deve estar relacionado com a preocupação ambiental, "facilitar a harmonia do desenvolvimento econômico e a proteção ambiental, com impacto mínimo no ambiente ecológico" (MEE, 2017p.3, nossa tradução). O documento indica que as empresas envolvidas deverão buscar práticas com preocupação ambiental, na área de energia, com utilização de fontes renováveis e eficiência energética. E também nas áreas de construção civil, industrial e comércio exterior, todas alinhadas com as tecnologias com menores impactos ambientais (MEE,

2017). Este documento indica uma tentativa de expansão das políticas domésticas, exportando um padrão adotado pelo governo chinês.

No ano de 2018 o governo publicou a *The People's Republic of China Third National Communication on Climate Change*, indicando as principais ações do país no tema, reiterando a preocupação nacional e seus esforços na mitigação da mudança do clima.

> O governo chinês se concentrou nas metas e tarefas de controle das emissões de GEE e fez uma conquista positiva na mitigação das mudanças climáticas ajustando a estrutura industrial, otimizando a estrutura energética, economizando energia e aumentando a eficiência energética, controlando as emissões não energéticas de GEE e aumentando os sumidouros de carbono. A China fará mais esforços para incluir a estratégia de abordagem da mudança climática no plano de desenvolvimento econômico e social e assumir o objetivo do NDC como uma importante tarefa de ecologia e proteção ambiental no período atual e futuro. A China controlará ativamente as emissões de GEE, promoverá a inovação de mecanismos e instituições e, assim, fará novas contribuições para a proteção do clima global (MEEb, 2018, p.98,nossa tradução).

A crescente relevância das mudanças climáticas se percebe com a criação de um novo ministério, em substituição ao Ministério da Proteção Ambiental. Em 2018 foi criado o Ministério da Ecologia e Meio Ambiente (MEE, sigla inglês). Este agora é o responsável pelo tema climático, que antes era parte do NRDC, o qual lidava com diferentes assuntos. A gestão ambiental tornou-se um dos três principais desafios para o PCC, junto com a economia e a redução da pobreza. O desafio é enorme ainda, mas é consenso a urgência em mitigar as mudanças climáticas e a poluição no país; deixando para trás o posicionamento defensivo, pouco preocupado com o meio ambiente (KOSTKA, ZHANG, 2018). No plano internacional, o posicionamento chinês pautado no princípio das responsabilidades históricas, ainda que parte de sua política externa, abriu espaço para um posicionamento mais efetivo, espaço deixado pela saída dos EUA (TROMBETA, 2019). A mudança de política externa de Xi Jinping, mais assertiva, com a busca de liderança internacional, é evidente no âmbito das negociações climáticas, com a demonstração de continuidade da Acordo de Paris. Em seu discurso na Assembleia da ONU em 2017, o chanceler Wang Yi explicita a posição da China:

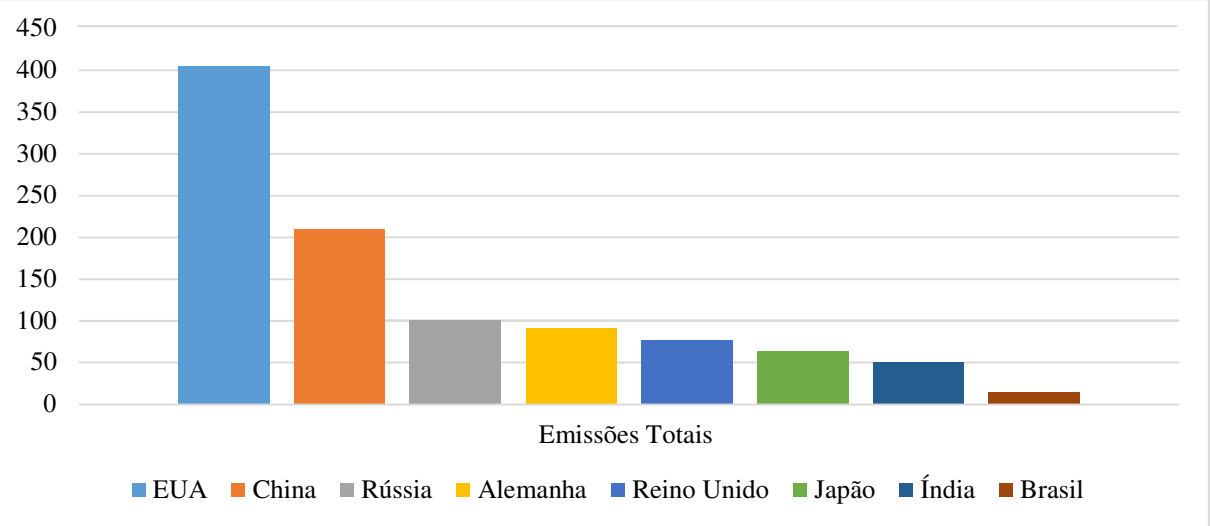
> A mudança climática é um fator importante a ser considerado no desenvolvimento sustentável da humanidade. Será crucial garantir que as Nações Unidas continuem trabalhando no seguimento do Acordo de Paris sobre Mudanças Climáticas e instar todas as partes a defender os princípios de responsabilidades comuns, porém diferenciadas, equitabilidade e respectivas capacidades, e reforçar as relações internacionais. A Cooperação em questões climáticas (YI, 2017, p.29, nossa tradução)."

Apesar das ações efetivas da China em buscar a cooperação para mitigar as mudanças climáticas e seus esforços domésticos, o país ainda defende ações dos países desenvolvidos. O histórico das emissões deve ser considerado, já que as emissões são históricas e a China iniciou

sua reformulação econômica há menos tempo. Em seu discurso na abertura da Assembleia da ONU em 2015, o presidente Xi Jinping pontuou:

> Nós devemos respeitar a natureza, seguir os caminhos da natureza e proteger a natureza. Deveríamos buscar firmemente o desenvolvimento verde, de baixo carbono, circular e sustentável. A China assumirá sua parte de responsabilidade e continuará a desempenhar seu papel nesse empreendimento comum. Também insistimos para os países desenvolvidos cumprirem suas responsabilidades históricas, honrarem seus compromissos de redução de emissões e ajudarem os países em desenvolvimento a mitigar e se adaptar às mudanças climáticas (JINPING,2015b, p.20, nossa tradução).

Gráfico 7 : Emissões Históricas 1751-2018 em bilhões de toneladas de CO_2 por País



Fonte: (Elaborado pelo Autor, baseado em OUR WORLD IN DATA, 2020a).

O gráfico indica as emissões cumulativas, um dos pontos defendidos pela China e demais países desenvolvidos, de que as responsabilidades são históricas. Assim, a China ainda permanece atrás dos EUA, mas na frente de outros países desenvolvidos. A diferença entre China e EUA ainda é grande, mesmo as emissões chinesas crescendo nos anos mais recentes, mas não sendo suficientes para alcançar as emissões estadunidenses.

A diferença entre os países precisa ainda ser levada em consideração, contudo em Paris a China também incentivou uma maior cooperação internacional, na busca pela mitigação das mudanças climáticas, um jogo de ganhos mútuos para todos os países, já que os riscos são globais, "devemos criar um futuro de cooperação ganha-ganha, com cada país contribuindo para o melhor de sua capacidade" (JINPING, 2015, n.p, nossa tradução). Em outro trecho o presidente enfatiza a necessidade de esforços globais, diferença do Acordo de Paris com Quioto. "Acredito que, com todas as partes fazendo esforços conjuntos com sinceridade e confiança, a Conferência de Paris produzirá resultados satisfatórios e atenderá às altas expectativas da comunidade internacional" (JINPING,2015, n.p, nossa tradução). Entretanto em seu discurso

há a defesa das responsabilidades históricas: “É imperativo respeitar as diferenças entre os países, especialmente os países em desenvolvimento, nas políticas domésticas, capacitação e estrutura econômica” (JINPING, 2015, n.p, nossa tradução). E em um trecho seguinte, fica clara o desejo de participação global, mas que esteja em respeito às emissões históricas e capacidades econômicas de cada país:

> A Conferência de Paris deve rejeitar a mentalidade tacanha do "jogo da soma zero" e exortar todos os países, em particular os países desenvolvidos, a assumir responsabilidades mais compartilhadas pelos resultados ganha-ganha (...).Dada a diferença entre os países desenvolvidos e os em desenvolvimento na responsabilidade histórica, no estágio de desenvolvimento e na capacidade de enfrentamento, o princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas, em vez de obsoletas, deve continuar a ser respeitado (JINPING, 2015, n.p, nossa tradução).

No plano das negociações globais, o 12°PQC defendeu as responsabilidades históricas, as transferências de tecnologias e mais pesquisas sobre os impactos dos riscos. “Aderindo ao princípio de responsabilidades comuns, mas diferenciadas, participaremos das negociações internacionais e promoveremos um sistema internacional justo e razoável para enfrentar as mudanças climáticas” (NPC,2011, n.p, nossa tradução). O país ainda divulgou um documento próprio sobre a questão ambiental, baseado nas ações do 12° PQC, reiterando a urgência ambiental no país e a necessidade de adoção de medidas. O *The 12th Five-Year Plan for the Environmental Health Work of National Environmental Protection* expõe a necessidade de implementação de políticas sobre a poluição, o qual estava causando diversos problemas ao país.

> Com o rápido desenvolvimento da industrialização e urbanização da China, o problema da poluição ambiental com impacto na saúde pública está ficando cada vez mais proeminente e se tornando um dos fatores importantes,
> que afetam o desenvolvimento sustentável da China, a construção de uma sociedade próspera e a harmonia do sociedade. Proteger o meio ambiente e garantir a saúde pública passa a ser a demanda mais urgente da população (MINISTRY OF ENVIRONMENTAL PROTECTION, 2011, p.2, nossa tradução)

Um outro documento, este por parte do Comitê Central do partido, reforçou a relevância da questão ambiental do país no 12°PQC, já não era possível conviver com os riscos ambientais, desenvolvidos após o forte crescimento econômico.

> No momento, a tendência geral de degradação do meio ambiente da China não está sob controle efetivo com problemas ambientais emergentes e pressão crescente. (...) a descarga dos principais poluentes em muitas áreas excede a capacidade de suporte do meio ambiente.(...). Enquanto isso, com o crescimento populacional contínuo e a rápida industrialização e urbanização, espera-se que o consumo total de energia e a quantidade de poluentes cresçam continuamente com o aumento das restrições ambientais ao crescimento econômico (STATE CONCIL, 2011,p.2,nossa tradução).

O documento *Circular of the State Council on Printing Out and Distribution of the National "12th Five-Year Plan" for Environmental Protection*, igualmente ponderou a preocupação e pressão da população para melhores condições ambientais, que estavam gerando diversos problemas de saúde e dificuldades na vida cotidiana. "Os problemas ambientais tornam-se um dos fatores importantes que ameaçam a saúde humana, a segurança pública e a estabilidade social"(STATE CONCIL, 2011,p.3,nossa tradução). Para tanto, o governo deveria tomar medidas em diferentes áreas ambientais, pensando primeiro nas pessoas, com auxílio dos governos subnacionais e das empresas, um esforço nacional para melhorar o meio ambiente nacional.

No 13°PQC ficou explícito a preocupação com a mudança do clima. Em continuidade com as medidas do plano anterior, novas ações foram estabelecidas no setor energético. "Colocaremos as emissões de carbono em energia, aço, materiais de construção, produtos químicos e outras grandes indústrias emissoras de carbono sob controle efetivo e promoveremos o desenvolvimento de baixo carbono" (CCCPC, n.p, nossa tradução). O plano ainda indicou a implementação de negociações de carbono, um controle sobre as emissões, inspeções e verificações. Todas ações para se alcançar a metas estabelecidas na INDC.

No âmbito internacional, o país reiterou a cooperação internacional e a importância da China na mitigação das mudanças climáticas.

> Com base na equidade e de acordo com as responsabilidades comuns, mas diferenciadas e respectivas capacidades de todos os países, assumiremos ativamente as obrigações internacionais de acordo com nosso contexto nacional, estágio de desenvolvimento e capacidades reais, e garantiremos que a China dê uma contribuição para produzir uma resposta mais forte às mudanças climáticas (CCCPC, 2016, n.p, nossa tradução).

O plano recomendou metas para aumento da cobertura florestal, passando para 23,04% do território. E ainda tratou da expansão de produtos ecológicos, desenvolvimento de novas tecnologias, incentivo para indústrias menos poluentes e criação de cidades sustentáveis. Em relação à poluição, há um aumento na busca por dias com boa qualidade do ar, com média de 80% do ano, maior que os 78% do plano anterior. A preocupação ambiental é evidente nos dois PQC, sobretudo a redução dos gases de efeito estufa e da poluição. As modificações na matriz energética eram necessárias para redução da poluição e emissões de GEE.

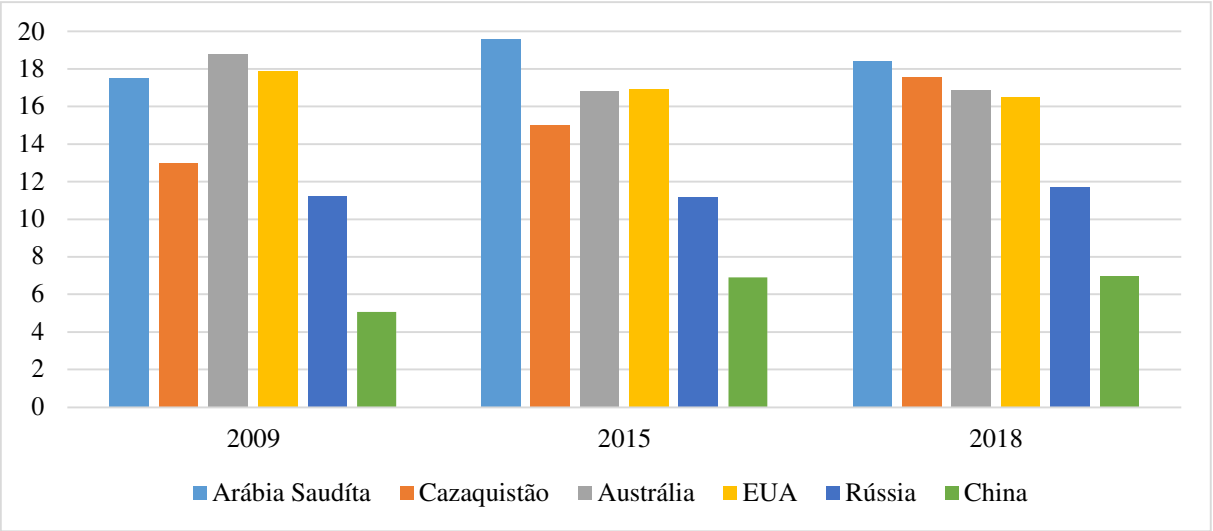
O 13°PQC originou um documento próprio sobre a urgência ambiental e suas consequências para saúde da população, o *The 13th Five-Year Plan for the Protection of Ecological Environment.* Este documento reitera a ideia de Xi Jinping em uma "Civilização Ecológica", a importância de um país mais preocupado com o meio ambiente. "Com base nas necessidades imediatas e olhando para o futuro, a proteção ambiental deve ser incorporada aos esforços para

manter o crescimento econômico estável, ajustar a estrutura econômica, melhorar a vida das pessoas e prevenir riscos" (STATE CONCIL, 2016, p.99, nossa tradução). A cooperação entre os atores nacionais seria caminho para redução dos desgastes ambientais, com maior participação das empresas, além dos governos subnacionais.

As emissões chinesas ainda são as maiores do mundo, representaram cerca de 26% das emissões globais em 2018 (OLIVER, PETER, 2020). Estas, segundo o governo chinês, devem levar em consideração os números per capita, o que reduz a participação da China nos números mundiais. Estes, junto às emissões cumulativas, são justificativas do país nas negociações climáticas internacionais.

Gráfico 8: Emissões *Per Capita* Principais Países (2009/ 2015/2018)

.



Fonte: (Elaborado pelo Autor, baseado em OUR WORLD IN DATA, 2020b).

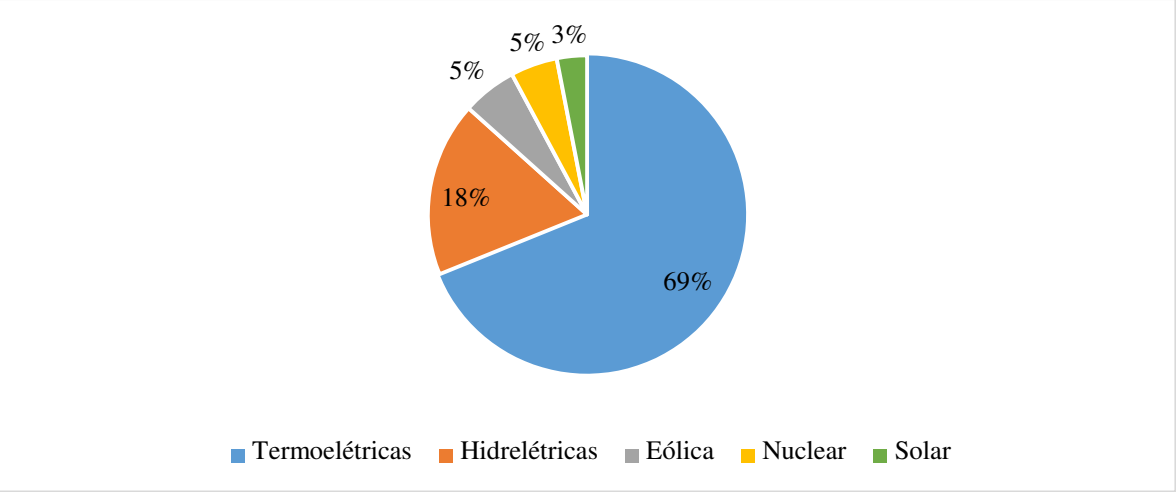
A China defende suas emissões e sempre negou ter metas obrigatórias devido às suas emissões *per capita*, as quais estão abaixo de outros países, sobretudo desenvolvidos. Os dados comprovam que outros países, neste cálculo, estão com valores mais elevados do que a China. Isto se deve pelo tamanho populacional da China e pela relação de Arábia Saudita, Rússia e Cazaquistão com produção de petróleo e gás natural. No caso dos EUA e Austrália, suas matrizes energéticas dependem ainda do carvão e petróleo. A Austrália possui baixa quantidade populacional, o que eleva os valores *per capita*. Apesar da distância nos números em relação aos demais países, este índice tem diminuído entre 2009 e 2018.

No âmbito internacional, deve-se observar a crescente participação da China como exportadora e financiadora de energia global, não só a de matriz renovável. Isto está relacionado ao acesso do país para novos mercados e recursos energéticos, sobretudo em países do Sul global: seus vizinhos, na América do Sul e na África. A iniciativa OBOR é parte da estratégia para garantias futuras de acesso à energias e mercados. A demanda doméstica elevou a China

a tornar-se líder global em energia (ENGELS, 2018). O país não abandonará por completo sua matriz energética ainda pautada no carvão, está ocorrendo uma transição estratégica, com prazos determinados. A iniciativa indica a continuidade do país em garantir fontes de energia, mesmo o carvão, com projetos para 240 novas usinas, instaladas em 25 países diferentes, através de licitações vencidas por grandes empresas chinesas (PENG, CHANG, LIWEN, ,2017). Os projetos de infraestrutura para a iniciativa serão impactantes para os países hospedeiros, com utilização de cimento, produtos químicos, construções de estradas; dentre outras ações com impactos ambientais. Estas novas demandas por energia, muitas através do carvão, serão realizadas fora da China.

A última estatística disponível sobre a energia da China é de 2019, onde a participação de renováveis aponta um recorde, com 26% do total e outros 5% de energia nuclear. Assim, a porcentagem da participação de termelétricas diminuiu para 69%, uma redução de 10% comparada ao ano de 2012, início da transformação energética do país. As maiores contribuições foram da energia solar e eólica. No ano de 2012, a energia proveniente dos ventos tinha uma capacidade instalada de 103.050 MW, passando para um total de 405.700 MW em 2019. A solar cresceu 26,5% entre 2018 e 2019, passando para um total de 3% da produção total de energia. Os valores das termoelétricas ainda são elevados, mas existe uma redução na sua participação total, muito pelo acréscimo de novas fontes. Em 2012 o total da capacidade das termelétricas na produção de energia era de 3.925.534GW, passando para 5.045.000 GW em 2019. Assim, também ocorreu um crescimento na produção não renovável, para suprir a demanda de um país em forte crescimento. O que ocorreu foi a desaceleração do uso do carvão, e o forte crescimento das energias solar, eólica e nuclear (CHINA ENERGY PORTAL, 2020d).

Gráfico 9: Produção Total de Energia por Fontes 2019.



Fonte: (Elaborado pelo Autor, baseado em CHINA ENERGY PORTAL, 2020d).

Em 2019 o governo lançou o *China's Policies and Actions for Addressing Climate Change*, um documento que enfatiza a preocupação chinesa com as mudanças climáticas e as ações que o governo tem implementado. Em política internacional, este reitera que a cooperação internacional é necessária, com base nas responsabilidades comuns, porém diferenciadas, respeitando as capacidades domésticas; no caso da China um país ainda em desenvolvimento. Neste documento há ainda uma cobrança aos países desenvolvidos para maiores financiamentos, enfatizando suas responsabilidades históricas. Um ponto importante está no apoio ao AP e nas negociações internacionais climáticas, confirmando a posição chinesa em cooperação internacional climática, com os esforços domésticos na redução dos riscos. E ainda, há uma menção sobre o posicionamento dos EUA de sair do AP, "Esses atos unilaterais minarão seriamente a vontade e a confiança da comunidade internacional para lidar com a mudança climática e, em última instância, afetarão os esforços coletivos" (MEE, 2019, p. 29, nossa tradução).

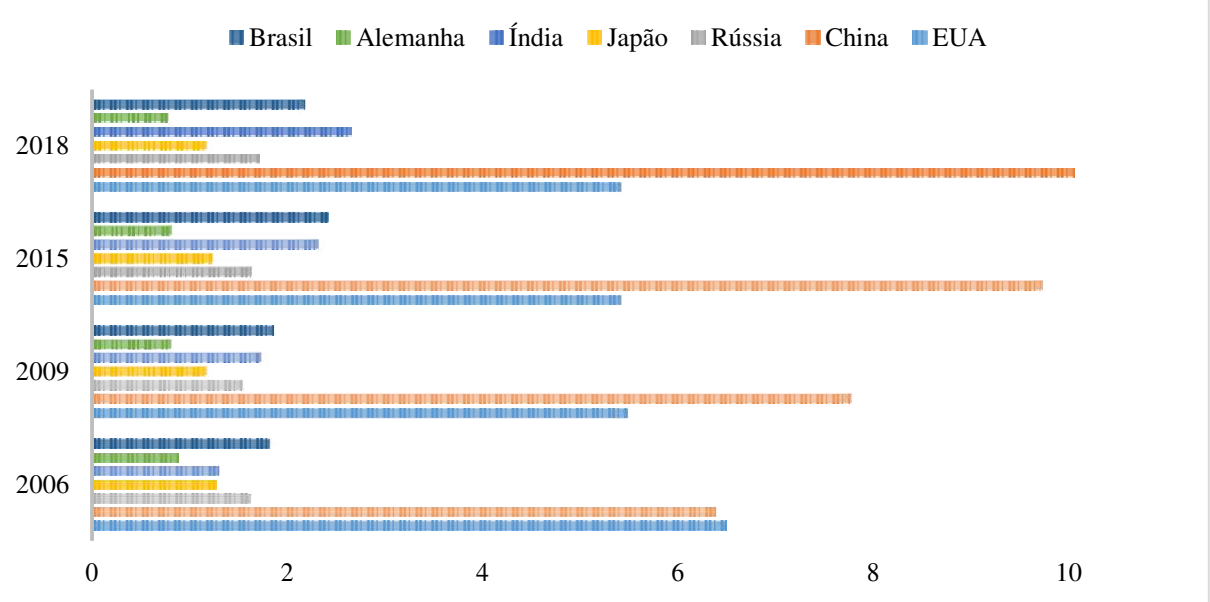
As ações domésticas no âmbito climático modificaram a participação da China no cenário internacional após a COP-15, saindo de um posicionamento de metas voluntárias, para adoção dos compromissos da INDC. A permissão de verificações internacionais, ponto em que o país sempre fora contrário; na justificativa de interferência em sua soberania, também foi alterada. E esta transição caminha junta a crescente participação da China no sistema internacional, sendo necessário o engajamento do país em temas diversos, como mudanças climáticas. A transição ocorre sobretudo com Xi Jinping, onde na política externa o país torna-se mais assertivo, assumindo um maior protagonismo nas relações internacionais. Nas negociações climáticas saindo de seu posicionamento defensivo e não cooperativo, para mais participativo e construtor de acordos. Após a COP-15, a China foi alvo de crítica dos dois blocos de países, por não adotar compromissos maiores de mitigação; o que levou a mudança de estratégia da diplomacia do país, adotando uma postura mais colaborativa. Tanto no plano doméstico, como no internacional, o país necessitava de mudanças (SHEN, AHLERS, 2018; KOSTKA, ZHANG, 2018).

As transformações domésticas relacionadas às mudanças climáticas são parte de demandas nacionais, energéticas, de saúde e econômica. Estas modificações, com investimentos em renováveis, transformou a China em um país exportador de tecnologias e financiador mundial de energia, inclui-se não-renováveis. A ascensão chinesa como líder global também transpassa por este nicho energético, no qual a China é atualmente influenciadora global, sendo ator chave em todas as partes do mundo, através de suas empresas, financiamentos e exportações. Um papel relevante nas negociações climáticas, com intuito da cooperação global na mitigação, está relacionado aos avanços chineses em energia, sobretudo as renováveis. Um mundo com menos

emissões do setor energético passa por renovações em matriz energética, papel central da China nos últimos anos.

O gráfico abaixo trabalha com as emissões anuais, em anos-chave. No ano de 2006 a China ainda estava atrás dos EUA, mas próximo de ultrapassar as emissões totais. Os valores são muito maiores que os demais países, mas o Japão e a Alemanha tinham altos índices de emissões no período. Em 2009, ano da COP-15, a China já era disparado o país com maiores níveis globais, com EUA reduzindo suas emissões e a Índia com crescimento. O AP ocorreu em 2015, ano em que as emissões chinesas continuavam elevadas e dos EUA estagnadas, com pouca oscilação. Alemanha, Japão e Rússia também elevaram suas emissões naquele ano. A Índia manteve o crescimento, sendo o terceiro país em emissões globais. O último ano, 2018, a China manteve um pico de emissões, chegando ao o dobro dos EUA. A Alemanha e Japão reduziram seus números, mas Rússia e Índia mantiveram o crescimento.

Gráfico 10: Emissões (CO_2e) Principais Países (2006/2009/2015/2018)



Fonte: (Elaborado pelo Autor, baseado em OUR WORLD IN DATA, 2020c).

A preocupação doméstica para redução da poluição e das mudanças climáticas fizeram o governo implementar diversas políticas de mitigação, visando sobretudo a redução das emissões por fontes não renováveis, como carvão. O avanço doméstico deu margem para China negociar no âmbito internacional, já que no plano doméstico já existia um caminho traçado, desde o 11° PQC, passando pela reformulação econômica do "*New Normal*", nas ações iniciadas do 12° PQC, nas implementações de medidas de mitigação e no 13°PQC, conectado à INDC. Com a mudança de não existir imposições de metas de reduções, ficou mais natural

adequar o doméstico com o internacional. Os avanços em tecnologias renováveis transformaram o país em líder global, no mundo onde a demanda por energias renováveis é necessária, logo a China também seria beneficiada com um acordo climático.

No ano de 2014, China e Estados Unidos acordaram na redução de emissões de GEE. O acordo foi assinado pelos presidentes Barack Obama e Xi Jinping, indicando um avanço na política climática de ambos os países. Os EUA se comprometeram a reduzir até 2025 suas emissões entre 26 % e 28%. A China pelo acordo chegará ao pico de suas emissões até 2030, e após o período reduzirá os seus níveis de emissões. Para tanto, deverá ter uma matriz energética 20% por fontes renováveis, o que poderá ocorrer antes mesmo da data estipulada. Os dois países são os principais emissores, também investem nos últimos anos em energias renováveis (BASSO, VIOLA, 2016; ZHANG, 2016).

O acordo firmado entre os dois maiores emissores foi um sinal positivo antes da COP-21 em Paris. A INDC deveria ser enviada para a UNFCCC um ano antes da conferência, a China foi um dos primeiros países, o que indicou a transição positiva em sua política externa climática, mais ativa. Assim como apontado no acordo com os EUA, a China propõe uma da matriz energética baseada em energia renováveis até 2030, e sua INDC também propôs reduções de emissões, por unidade de PIB, entre 60% até 65 % em relação ao ano de 2005. A INDC ainda propôs uma porcentagem de 20% de fonte renováveis na energia primária e um aumento das áreas florestais (CHINA,2014). O presidente Xi Jinping anunciou as medidas na COP-21, o que é um marco na PEC (GAO, 2016).

Segundo Kopra (2019), para China o modelo do AP foi benéfico, já que não existem imposições de reduções de emissão, apenas as intenções, não haverá punições caso as metas não sejam alcançadas. A proposição de uma INDC não muito ambiciosa será mais fácil de atingir, o que traria uma boa imagem ao país, em acordo com a intenção chinesa de ser um ator mais relevante nas relações internacionais, junto aos EUA. O acordo firmando entre as duas potências indicou a coordenação entre ambos, para que o AP fosse aprovado; não existia a divisão entre os blocos, criticada pelos EUA. Mas o acordo é ainda centrado no princípio responsabilidades comuns, porém diferenciadas. Um mundo mais preocupado com a redução de emissões, também seria benéfico para a expansão das energias renováveis da China, com exportação de matérias e suas empresas.

A INDC foi elaborada pelos especialistas do NDRC, em consulta com demais ministérios, baseado nos avanços nacionais na matriz energética, estudando as capacidades do país e os cenários futuros para economia nacional. Após aprovação no NDRC, seguiu na transição do

governo, passando pelo Conselho de Estado, pelo Comitê Permanente do Politburo, até a aceitação do presidente Xi Jinping. Após a confirmação foram indicadas as diretrizes para os governos locais, para estudarem políticas de como alcançar suas metas de reduções de emissões. As intenções, não imposições como em Quioto, favoreceram para este tipo de ação, para que fossem respeitadas as características de cada país, com estudos sobre quais áreas poderão contribuir com mitigação. No caso chinês, as ações já estavam sendo tomadas, medidas foram divulgadas nos últimos planos nacionais.

Segundo análise de Li (2016), não obstante o acordo entre EUA e China, a divisão entre os dois blocos de países permanecia nas negociações. A China desejava um novo acordo para substituir Quioto. A Índia e China se comprometeram a reduzir suas emissões, como indicavam suas INDC, respeitando o direito de crescimento econômico, sem imposições de metas. Naquele momento, havia o entendimento de que China e Índia, grandes emissores, deveriam cortar suas emissões. Os negociadores chineses reiteraram a continuação do "princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas", exigindo esforços dos países desenvolvidos. A transferência de tecnologia e financiamentos também seguiam na pauta dos chineses. Ainda segundo o autor, a China foi voz ativa nas negociações, o que indicou a importância do país nas negociações climáticas globais, também o papel central da China nas relações internacionais.

Nos anos recentes, a China tornou-se o principal ator no âmbito das mudanças climáticas. No plano internacional, pela pressão por metas de reduções e pelas suas adoções em 2009, a questão climática emergiu para o centro do governo chinês, sendo tratado como prioridade. Os avanços domésticos, máxime as transformações na matriz energética, ajudaram no controle das emissões nacionais e um protagonismo nas recentes negociações internacionais climáticas. Segundo (Zhang, 2016), existia uma discrepância entre as ações domésticas e atuação externa do país. Isto se deve às negativas do país em assumir uma posição mais ativa nas negociações externas. Os últimos anos apontam um equilíbrio entre os dois níveis, com a China sendo ator central nas negociações, sobretudo com a saída dos EUA do Acordo de Paris.

3- O Brasil no âmbito das Mudanças Climáticas (2009-2019)

O terceiro capítulo enfatiza os estudos sobre o Brasil. No início, assim como no capítulo anterior, apresentamos a política do Brasil, como o Estado brasileiro opera, as principais características da política nacional. Em seguida, analisamos a política externa e suas características, também o histórico recente, nos últimos três presidentes: Dilma Rousseff, Michel Temer e Jair Bolsonaro. Na seção seguinte, a tese descreve o tema ambiental no Brasil, com destaque nas mudanças climáticas e suas políticas. Ao final, o capítulo analisa a política externa no âmbito climático, centralizando nos últimos presidentes.

3.1 O sistema Político do Brasil

O Brasil é uma democracia com sua Constituição realizada em 1988, esta rege o país. No sistema político brasileiro ocorrem eleições para os cargos do executivo e legislativo. O terceiro poder, o judiciário, não recebe votos diretos da população, no caso do Supremo Tribunal Federal, seus ministros são indicados pelo presidente. As eleições para o executivo são diretas, contemplam os cargos de presidente da república, os governadores dos estados e prefeituras. O Brasil é uma república federativa, com vinte e seis estados e um distrito federal. O presidente da república é o líder do executivo e do governo, as eleições para o executivo ocorrem a cada quatro anos, com uma possível reeleição. Em parceria com o presidente, o seu vice também é eleito, na formação de uma chapa, podendo os mesmos serem de diferentes partidos (BRASIL, 2016a).

O congresso nacional é bicameral, formado pela câmara dos deputados e pelo senado federal. O primeiro contempla 513 deputados, em uma representatividade proporcional com a população de cada estado, sendo o limite mínimo oito e o máximo de setenta deputados. O segundo é representado por 81 senadores, sendo 3 de cada estado e do distrito federal. Os senadores têm mandados de oito anos, já os deputados por quatro. As duas casas podem iniciar projetos de lei e também a revisão dos mesmos, sendo necessária a aprovação em ambas. O congresso deve fiscalizar e controlar as ações do poder executivo, podendo convocar ministros de Estado para prestarem informações. Os estados e municípios também possuem câmaras legislativas, formadas por deputados estaduais e vereadores. Em suma, as duas casas do congresso possuem poderes e trabalhos semelhantes, constituindo o poder legislativo. No que tange as relações exteriores, fica a cargo das casas legislativas decidirem sobre acordos, atos e tratados

internacionais. Assim, estes devem passar por votação no congresso, para entrarem definitivamente como lei (BRASIL, 2016a).

Um ponto relevante no âmbito das leis é que o presidente detém também o poder de sancionar e vetar projetos de lei do legislativo. Os vetos podem ser totais ou parciais, dependendo do entendimento do governo. Estes vetos podem ser revogados pelo legislativo. O executivo pode propor também projetos de lei e de revisão da Constituição, que serão estudados e votados pelo congresso nacional. O presidente tem ainda uma opção de editar uma Medida Provisória (MP), que recebe valor de lei quando for promulgada. A MP tem validade de 60 dias, podendo ser prorrogada, mas em até 45 dias deve passar por julgamento em uma das casas legislativas, para que seja continuada ou vetada. A opção de MP dá forte poder legislador ao executivo, sendo bastante utilizada pelos presidentes (AMORIM NETO, 2007; BRASIL,2016a). O presidente brasileiro possui esta estratégia de legislação: promover leis e medidas favoráveis ao seu governo, sem depender do legislativo. Isto consta na constituição de 1988, dando um poder, que de fato seria do legislativo ao presidente.

> O fato é que o presidente brasileiro é poderoso do ponto de vista legislativo não porque usurpe o poder legislativo, mas porque a Constituição de 1988 assim o estabeleceu. O presidente tem a prerrogativa exclusiva de iniciar legislação nas principais áreas de política: tributação orçamento e fixação dos quadros do funcionalismo, para citar as áreas fundamentais. Logo, o presidente não é um legislador qualquer (LIMONGI, 2006, p.11).

O presidente brasileiro não governa sozinho, necessita estar em acordo, com bom relacionamento com o congresso, para que seus projetos sejam aprovados e consiga exercer sua governabilidade. E para conseguir o apoio do congresso, o executivo pode exercer diferentes barganhas, negociar sua relação com os deputados e senadores, e seus partidos. Um exemplo é a escolha dos ministros que estarão no governo. O presidente pode indicar um líder partidário, para que depois receba deste partido o apoio necessário nas votações do congresso. Nas eleições ocorrem cálculos iniciais, no que será a formação dos partidos aliados na coalizão governamental. Após a eleição, com indicação de ministros, outros partidos podem reforçar a base do presidente. Uma segunda alternativa é indicação de cargos dentro do executivo, como em empregos em estatais, para aliados ou mesmo congressistas. E o executivo pode ainda destinar verbas para regiões de interesses dos partidos, o qual o presidente deseja agradar (AMORIM NETO, 2019; PEREIRA; BERTHOLINI, 2019).

No Brasil atuam 33 partidos políticos registrados e outros ainda em formação, esperando pedido de registro (TSE,2020). A quantidade resume a diversidade de ideologias, diferentes pensamentos políticos. Durante as eleições ocorrem coligações, nem sempre com partidos com ideologias semelhantes, depende do interesse de cada partido. Para uma eleição no executivo,

os partidos visam os candidatos mais próximos das suas ideologias e / ou dos seus interesses, para participarem de uma coligação. Para ter uma governabilidade, ou maioria dos congressistas, o executivo precisa fazer alianças com partidos de diferentes ideologias, às vezes bem distantes. Isso devido à quantidade de partidos políticos, muitos com pouca representatividade, número baixo de deputados ou senadores (AMORIM NETO, 2019; PALLOTTI, *et al*, 2019). O legislativo alinha-se com um governo no qual possui diferenças ideológicas, para ter acesso em verbas públicas, ministérios, dentre outras vantagens (LIMONGI, FIGUEIREDO, 2017).

Segundo Abranches (1988;2018), no Brasil ocorre um presidencialismo de coalizão. Neste processo, o presidente necessita do apoio do congresso para poder governar. Deste modo, encaminha coalizões dentro do legislativo, para que suas medidas possam ser aceitas e também não exista um bloqueio em seu governo, com negativas aos seus projetos de lei. Para tanto, deve dialogar com os congressistas, indicando cargos para representantes dos partidos, também emendas parlamentares, recursos para localidades dos congressistas e por ações escusas como corrupção. Sem estes acordos ou coalização, fica difícil a governabilidade, já que nem sempre o presidente e seu partido serão maioria no legislativo. Os partidos se aglutinam nas votações, em respeito às suas ideologias, formando maiorias nas discussões legislativas. Para o governo é importante estar do lado das maiorias, reduzindo o poder da oposição, sendo necessário coligações e acordos com diferentes partidos.

> O presidente é, ao mesmo tempo, meio de campo e atacante. Ele precisa organizar as jogadas, a partir do meio de campo. Isso, no jogo político, significa organizar a coalizão majoritária pelo centro para poder governar. Ele forma e articula a coalizão. Mas, uma vez obtido esse apoio político, precisa manter a ofensiva e mostrar quem é o capitão do time. Comando e iniciativa. Isso é coisa de presidente. É o que requer o presidencialismo. Ao mesmo tempo, precisa ter flexibilidade e habilidade para negociar com o Congresso, encontrar o ponto de entendimento comum em cada matéria. Coisa de político. É o que requer a coalizão. O modelo do presidencialismo de coalizão nasceu dessa combinação de poderes republicanos — Presidência e Legislativo —, apoiados em bases sociais diferenciadas, e da necessidade de alianças multipartidárias de governo no Congresso como fiadoras do pacto da maioria parlamentar com o presidente (ABRANCHES ,2018, p.7).

No Brasil então, o presidencialismo de coalizão é o esforço do executivo em ter apoio dos diferentes partidos do congresso. Um apoio é dificultado em decorrência da quantidade de partidos e ideologias. A governabilidade não é fácil com falta de um bom diálogo com o congresso. O presidente não negocia diretamente com congressistas, mas sim com os partidos, que estão interessados nos benéficos da aliança com o executivo. Mesmo que o partido do presidente eleito obtenha uma maioria de cadeiras, sem uma coalizão, acordos com demais partidos, sua governabilidade será dificultada (LIMONGI, FIGUEIREDO,2017; AMORIN NETO, 2019). E o bom relacionamento não está apenas no congresso, o presidente precisa ter bom

diálogo com governadores e prefeitos, sobretudo nas cidades com maior população. Para conseguir efetivar seu governo, como executar uma obra, o presidente deve estar em contato com os representantes da região (LIMONGI, FIGUEIREDO, 2017).

A compreensão sobre políticas domésticas ambientais, assim como o entendimento das relações exteriores do Brasil, no que tange negociações ambientais; necessita de entendimento sobre a política nacional e a relação entre os partidos políticos. Uma agenda de pesquisa sobre Brasil e política ambiental exige o entendimento das relações políticas (HOCHSTETLER, 2017). Nos diferentes temas da política nacional, os partidos e os congressistas tendem a formalizar coalizões em agendas semelhantes, as chamadas Frente Parlamentares (FP), "considera-se Frente Parlamentar a associação suprapartidária de pelo menos um terço de membros do Poder Legislativo Federal" (CÂMARA DOS DEPUTADOS, 2005, n.p). Devido à necessidade da quantidade de assinaturas, muitos parlamentares exercem o jogo de trocas, no qual assinam uma lista de FP, mesmo que não seja próxima da sua atuação, com o intuito de receber o mesmo apoio depois. Isto eleva o número de deputados em determinadas FP. Elas têm início com os mandados legislativos e terminam com o final do período legislativo, sendo necessário um novo início, com os recentes eleitos. Novas FP também podem surgir com uma nova legislatura, surgimento de outros temas na pauta (ARAÚJO, SILVA, 2016). Uma outra forma de coordenação entre os partidos e congressistas são as bancadas temáticas, diferentes das FP.

> (...) em termos conceituais, temos que toda bancada temática é informal e nela estão reunidas uma ou várias frentes parlamentares. No entanto, pode haver frente parlamentar que não esteja incluída ou englobada em uma bancada. Seus interesses ou opiniões podem ser tão específicos que não se encaixam em nenhum grande grupo (ARAÚJO, SILVA, 2016, p.12).

As bancadas temáticas contemplam diferentes partidos, com parlamentares com interesses comuns, mas de forma informal. Aqui bancadas temáticas diferem-se de partidárias, onde o que conta são os partidos e o número de cadeiras eleitas. As bancadas temáticas são diversas, englobam muitos temas da agenda pública: feminismo, evangélico, das armas, tributárias, categorias profissionais, dentre outras. As bancadas representam muitos setores, sendo os parlamentares membro de mais de uma. Cada setor da sociedade, representada por uma bancada, deve exercer sua influência, pressionando ou auxiliando o parlamentar. Os parlamentares podem votar nos temas mais relevantes de acordo com seu partido ou sua bancada. Em determinados temas, um deputado pode divergir do consenso partidário e votar de acordo com sua bancada, que está mais próxima dos seus interesses particulares, seu apoio eleitoral.

Para este estudo uma bancada é bastante relevante, a bancada ruralista. Ela contempla congressistas da Frente Parlamentar Agropecuária (FPA), com membros do senado e da câmara

federal. A sua história tem início na década de 1980, no intuito de frear as intenções do governo José Sarney para uma reforma agrária. Os parlamentares ligados ao agronegócio, donos de terras, empresários e demais agentes conectados ao setor agropecuário, reuniram-se em defesa contrária a reforma. A justificativa estava no direito à propriedade, em detrimento às vozes da sociedade civil que desejavam reformas, como o Movimento dos Trabalhadores Sem Terra - MST, Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura - CONTAGE e a Comissão Pastoral da Terra - CPT. Naquele momento, da criação da Constituição de 1988, a elite do agronegócio juntos aos parlamentares não aceitava a perda do seu direito à propriedade, muitas vezes recorrendo s ações violentas (LIMA, 2016; BRUNO, 2017).

A bancada ruralista origina-se desse movimento ainda na década de 1980, com empenho de beneficiar os interesses dos proprietários rurais, na manutenção da posse do território, dos seus benefícios econômicos, contrários a questões sociais e políticas agrícolas favoráveis. A bancada opera em benefício dos seus financiadores, eleitores, com a intenção de que não sejam prejudicados em votações ou discussões no congresso (BRUNO,2017; CIOCCARI, PERSICHETTI, 2020). O número de parlamentares que integram a FPA e a bancada ruralista é elevado, difícil saber exatamente; já que os deputados e senadores pertencem a muitas outras frentes e bancadas. O empenho na defesa do setor agropecuário, provém de diferentes interesses, nem todos congressistas são proprietários rurais, podem ser financiados por estes, ou estarem ligados a interesses correlatos, como a indústria alimentícia ou questões trabalhistas. O importante é ressaltar que está bancada tem bastante relevância na política nacional, em geral com ideologias de centro-direita e direita. Nos anos recentes, esteve próxima de outras duas bancadas de ideologia conservadora, a da Segurança Pública ou da Bala, e a dos Evangélicos ou da Bíblia. As três juntas ficaram reconhecidas como BBB, Boi, Bala e Bíblia, contemplam parlamentares mais conservadores (LUCCHESE, *et al*,2018).

Segundo um levantamento de Cioccari e Persichetti (2020) o MDB é o partido com mais deputados pertencentes à bancada e o DEM com mais representantes proporcionalmente. A organização Repórter Brasil elaborou um histórico dos votos dos deputados eleitos na legislatura 2014-2018, o Ruralometro.[11] A avaliação agrupa projetos relacionados à proteção socioambiental, quanto mais votos contrários, maior a temperatura do deputado e seu partido, uma correlação com o aquecimento global. Os partidos com os deputados mais "quentes" foram

[11] https://ruralometro.reporterbrasil.org.br/

MDB, PP, PSD, PR, PSDB, DEM e PTB[12]. Estes, em sua maioria participantes da bancada ruralista e proprietários rurais. Os de menor "temperatura" foram[13] PSOL, Rede e PV. Ao analisar os votos de todos deputados em temas socioambientais, esta ferramenta indica a tendência dos ruralistas em votar contra a proteção ambiental, também o financiamento de suas campanhas por empresas atuadas pelo O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente (IBAMA). Devido a sua extensa base de deputados, a bancada tem vencido disputas de seu interesse, como o financiamento agrícola e sua versão do Código Florestal (LUCCHESE, *et al*,2018; CIOCCARI, PERSICHETTI, 2020).

Uma das questões ambientais mais preocupantes no Brasil é o desmatamento dos seus principais biomas. Para sua proteção os governos detém sua legitimidade, tanto o executivo quanto o legislativo. O que se observa no Brasil nos anos recentes, a partir do segundo mandado de Rousseff, é que as tentativas de proteção ambiental diminuíram, em detrimento para a exploração e declínio nas áreas protegidas. A disputa entre o executivo e o legislativo, ou seja, o presidencialismo de coalizão é peça-chave para este entendimento. Como visto, a bancada ruralista ou FPA, tem bastante poder dentro do congresso, com um número significativo de deputados e senadores, os quais têm votado projetos contrários à proteção ambiental, em detrimento da agropecuária. Um grupo grande como a bancada ruralista influência nas negociações com o executivo, que para governar depende de seus acordos com estes parlamentares.

O sistema brasileiro, no que tange o presidencialismo de coalizão, exige do executivo barganhas com o congresso. Os deputados, senadores e seus partidos serão base ou oposição ao governo, dependendo de seus interesses e ideologias. A governabilidade está relacionada com a articulação do presidente e sua base, cedendo ou não os interesses dos demais partidos e da oposição (LIMONGI, FIGUEIREDO,2017; AMORIN NETO, 2018; ABRANCHES, 2018). Apesar do seu poder de promulgar uma MP, o presidente depende da votação do congresso, que votará em detrimento dos seus interesses, do entendimento da maioria dos legisladores. No caso da questão ambiental e sua proteção, nos últimos mandatos têm se percebido uma forte base contrária à proteção e avanço em áreas protegidas.

Na seção seguinte, trabalharemos os governos de Dilma Rousseff, Michel Temer e o início de Jair Bolsonaro, com base na proteção ambiental e articulação com o congresso. Para a nossa análise sobre a política climática do Brasil, o entendimento sobre a política nacional é

[12] MDB (Movimento Democrático Brasileiro), PP (Partido Progressista), PSD (Partido Social Democrático), PR (Partido da Republica – Antigo Partido Liberal PL), (PSDB) – Partido da Social e Democracia Brasileira, DEM (Democratas) (TSE,2020).
[13] PSOL (Partido Socialismo e Liberdade), Rede (Rede sustentabilidade) e PV (Partido Verde) (TSE,2020).

essencial, sobretudo a relação entre os poderes. O congresso brasileiro desempenha um papel importante nas legislações ambientais. E ainda, tem sido preponderante para os presidentes e seus desempenhos de governabilidade.

3.1.1 O Governo de Dilma Rousseff e Governabilidade

O primeiro mandato de Dilma Rousseff (2011-2015) contou com um apoio da população, com o governo dispondo de altos índices de aprovação, a continuidade da popularidade do presidente Luís Inácio Lula da Silva. No plano econômico o país sentia o início dos problemas decorridos da crise econômica mundial de 2008, o que seria um desafio para a nova presidente. Os bons indicadores econômicos sustentaram a boa avaliação do governo Lula, que deveria seguir com Rousseff, a escolhida pelo ex-presidente. Ela não era a primeira escolha, na verdade os principais candidatos foram perdendo prestígio após denúncias de corrupção, sobretudo o esquema chamado "mensalão[14]". A ex-presidente fora ministra de Minas e Energia em 2003 e em 2005 ministra-chefe da Casa Civil, ambos cargos na gestão de Lula da Silva, se tornando nome importante no Partido dos Trabalhadores (PT) e no governo. A presidente venceu as eleições contra o candidato José Serra do PSDB no segundo turno. No primeiro ainda enfrentou Marina Silva, ex-ministra do Meio Ambiente. A indicação de Lula seria um prêmio para o país, a primeira mulher presidente eleita (ABRANCHES, 2018; RICUPERO, 2017).

No plano político, o PT também saiu vitorioso com o maior número de cadeiras na câmara, 88 ao todo. Em segundo lugar o PMDB (MDB), partido aliado do governo, com 79. Ao todo, a base do governo na câmara era de 21 partidos (ABRANCHES, 2018). Segundo o DIAP (2014) a base aliada contava com 351 deputados na câmara e no senado com 59 senadores na bancada governista. Nesta casa a ordem foi invertida, com PMDB com 21 senadores, seguido pelo PT com 14. A presidente tinha a maioria nas duas casas, maiores chances de aprovar suas políticas (DIAP, 2014; ABRANCHES, 2018). O principal partido aliado, mesmo com divergências internas, era o PMDB, do vice-presidente Michel Temer. Este partido também fora aliado a partir do segundo mandato de Lula, e era importante a continuidade da parceria, para a presidente ter governabilidade. O crescimento das exportações de commodities, sobretudo agropecuária, aproximou do governo de Lula da Silva um antigo rival, a bancada ruralista. Este grupo, sempre crítico ao ex-presidente, tornou-se aliado também com a representação do PMDB

[14] Um esquema de pagamentos mensais para deputados da base aliada, para que votassem a favor do governo no congresso. A denúncia foi feita pelo deputado Roberto Jefferson ao jornal Folha de São Paulo, acusando deputados de diferentes partidos (NOBRE,2013).

no governo. Além destes, setores do empresariado, como empreiteiros, mineradores, industriais e de serviços, aderiram no apoio ao presidente (NOBRE, 2013). Uma coalizão governamental não se limita com sua organização inicial para a eleição, deve ser mantida e coordenada durante toda a gestão, para que não se perca o apoio. A presidente Dilma iniciou seu governo com a maioria, porém a dificuldade seria na gestão dos aliados, analisando a necessidade de incentivos para a sua base; como cargos no governo, ministérios e destino de verbas parlamentares. E como descrito, a presidente tinha um apoio grande, com muitos congressistas e partidos, o que tornou a manutenção mais complicada (ABRANCHES ,2018; PEREIRA, BERTHOLINE, 2018).

No mandato de Rousseff os ministérios foram compostos por aliados, membros do PT e demais partidos da coligação, no intuito de fortalecer o presidencialismo de coalizão. Entretanto, devido às denúncias de corrupção, sete destes foram substituídos, contrariando os aliados, que desejavam participar do governo, controlando importantes ministérios. Os envolvidos no esquema do "mensalão" saíram do governo, deixando uma imagem desgastada, já que a presidente os avia escolhido. A aliança com todos os partidos foi uma construção do ex-presidente Lula, na necessidade de conseguir uma governabilidade, sobretudo os acordos com o PMDB. Assim, Rousseff não iniciou esta coalizão, ela deu continuidade (POWER, 2014; RICUPERO, 2017). Nesta saída de aliados, Rousseff perdeu um dos seus articuladores com o Congresso, Antônio Palocci, por denúncias de corrupção. A presidente precisou indicar outros nomes, Gleisi Hoffmann naquele momento, para não perder sua interlocução. Segundo Nobre (2013, p.41) "Dilma não contorna os muitos e vários vetos encastelados do sistema político para agir, mas confronta esses vetos". Na sua primeira gestão, ela não esteve disposta a participar deste jogo político, de troca de favores e negociações. Para os assuntos mais importantes para o governo, a presidente estava disposta a lutar por seus interesses, mesmo com desgastasse de suas alianças, não se importava em perder auxílio em temas menos relevantes para o governo (NOBRE, 2013).

O segundo mandato de Rousseff (2015-2016) apresentou dificuldades no gerenciamento das alianças com o congresso, a "inviabilidade do presidencialismo de coalizão" (LIMONGI, FIGUEIREDO ,2017, p. 79). A Operação Lava Jato, a qual investigava e condenou diversos congressistas, tornou o custo do apoio parlamentar ainda mais alto. Os deputados e senadores investigados pressionaram o executivo para que tomasse medidas para frear ou reduzir a operação. Os cargos em estatais e ministérios para aliados, eram uma troca dos presidentes para receberem o apoio do legislativo, com as investigações em curso, esta troca de favores estava ameaçada (LIMONGI, FIGUEIREDO ,2017; BASTOS, 2017). A presidente, com uma imagem

desgastada, apoiava a operação, no intuito de rever sua popularidade. No entanto, para os congressistas envolvidos nos escândalos, esta atitude não era agradável, sobretudo no PMDB, principal aliado do governo, com diversos nomes envolvidos nas investigações. Os grandes empresários de empreiteiras, também foram alvos da operação, perdendo o governo apoio destes também, gerando dificuldades para realização de obras. Para estes políticos e empresários, era melhor apoiar um governo que cessasse as investigações e não que desse apoio explícito. A presidente começou a perder o apoio no congresso, o que reduziu sua margem de negociação, para que seus projetos fossem aprovados ou mesmo não sofressem retaliações (BASTOS, 2017).

O PIB durante a primeira gestão Rousseff iniciou com elevação de 4,0%, sendo no ano anterior um dos maiores crescimentos da história, com 7,5%. No ano seguinte, 2012, o PIB cresceu 1,9%, já no último ano do primeiro mandato apenas 0,5%, bem abaixo dos 3% de 2013. Neste mesmo período houve aumento da inflação, chegando a 6,4% em 2014, os dados indicavam pioras econômicas durante o governo da presidente, sobretudo em comparação com Lula da Silva. Os dados negativos, na análise de crescimento econômico, tornaram a reeleição mais difícil (RICUPERO, 2017).

> Ironicamente, um governo de esquerda desperdiçou com empresários capazes de se financiarem no mercado o dinheiro público que teria tido aplicação mais justa nos projetos em benefício aos setores desprotegidos, prioridade declarada desse governo. A justificativa era acelerar o crescimento, para continuar a criar empregos, aumentar salários e ampliar os programas sociais. Em lugar de priorizar esses últimos na destinação de recursos escassos, Dilma quis fazer as duas coisas ao mesmo tempo, gastando sempre muito acima da arrecadação. Acabou por gerar tamanho desequilíbrio fiscal que destruiu a capacidade de crescer da economia e comprometeu até os programas sociais que criara (RICUPERO, 2017, p.677).

A disputa mais uma vez foi com PSDB, representado pelo senador Aécio Neves. A eleição contou também com Marina Silva, que apesar de forte desempenho quando se tornou candidata, não conseguiu ir para o segundo turno, apoiando depois o candidato do PSDB. Ao final das contagens, o resultado foi bastante acirrado, 51,64% contra 48,36% para Rousseff. O país estava praticamente dividido, o que seria um desafio para o governo reeleito, dando retomada às manifestações iniciadas antes. Na metade de 2013, 13 de Junho, estudantes secundaristas se reuniram contrários ao aumento das tarifas do transporte público em São Paulo. O movimento cresceu e em outras cidades também foi aderido. Outras reivindicações cresceram, aumentando o número de pessoas e protestos por todo o país. O que era uma mobilização por tarifas, se transformou depois em grandes protestos, no começo pelos gastos políticos e obras para a Copa do Mundo em 2014, quando estes foram maiores. Estes voltaram com outras bandeiras, pedindo

sobretudo o impedimento da presidente; a continuidade da operação Lava-Jato; a prisão de políticos, Lula da Silva sobretudo; intervenção militar; dentre demais questões (ALMEIDA, 2017; ABRANCHES, 2018; RICUPERO, 2017).

O segundo mandato de Rousseff contou com um número razoável no legislativo, o PT mais uma vez foi o maior partido da câmara, com 69, seguido do PMDB com 66 deputados. No geral, os partidos de centro-esquerda controlavam 20 % das cadeiras da câmara. Na outra ponta, a coalizão de centro-direita, encabeçada pelo PMDB de Michel Temer, esteve com 175 deputados ou 34%. Assim, para uma boa governabilidade a presidente deveria manter o bom relacionamento com o partido de seu vice. Entre os dois mandatos, a presidente perdera apoio em números de congressistas. No senado sua coligação de partidos contava com 53 cadeiras. A dificuldade seria agradar os partidos aliados e os demais indecisos (DIAP,2014; ABRANCHES, 2018).

O PSDB e seu candidato ficaram insatisfeitos e não respeitaram a derrota, recorrendo à justiça eleitoral, para que os votos fossem recontados. Nesta abordagem, a chapa Rousseff e Temer seria caçada, o que desagradava o PMDB. Segundo Almeida (2017), ocorreu um jantar em 2016, entre líderes do PSDB e PMDB, acordando para a não cassação da chapa, mas sim da presidente. Para este grupo, o interessante seria o impedimento apenas de Rousseff, para que Temer assumisse. Em caso da cassação da chapa ocorreriam novas eleições, que "poderia levar um aventureiro ao Palácio do Planalto, com um discurso da antipolítica" (ALMEIDA, 2017, p.14). A tentativa da presidente em melhorar a economia foi com a indicação de Joaquim Levy, um aceno ao mercado financeiro, mas que não surtiu efeitos desejados (RICUPERO, 2017).

Na gestão política, Dilma tentou manter sua base, com indicações para os ministérios os partidos aliados, sobretudo o PMDB, o qual ficou com os ministérios de infraestrutura, como Minas e Energia e Portos. O partido também ficou com o Ministério da Agricultura, com a indicação de Kátia Abreu, uma das lideranças da bancada ruralista. A derrota da presidente ocorreu na disputa no controle da presidência da câmara, com a eleição de Eduardo Cunha, do PMDB, que depois se tornaria um adversário de Rousseff. A eleição de Cunha tornou a coalizão ainda mais complicada para presidente, a qual não era adepta do diálogo com o congresso, muito menos com Eduardo Cunha. Os aliados não estavam satisfeitos com o tratamento da presidenta e a falta de espaço dentro do governo. As tentativas de reaproximação com a base no congresso não foram eficientes, ao contrário, Cunha iniciou uma disputa com a presidente, elevando o número de "pautas-bomba" ou aumentos de gastos, em um governo já em dificuldades financeiras. A imagem da presidente seguia ainda mais desgastada, com menor apoio da

população e travando uma disputa com o presidente da câmara (ALMEIDA, 2017; ABRANCHES, 2018; RICUPERO, 2017). No início do governo a avaliação positiva reduziu em dezenove pontos, chegando aos 23%, indicando uma queda que seria persistente. Isto muito em detrimento das promessas de campanha, as quais não estavam sendo cumpridas (SINGER ,2018; ABRANCHES, 2018).

A tentativa de reativar a relação entre governo e legislativo ficou a cargo do vice-presidente Michel Temer. O período foi curto, apenas quatro meses, e trouxe mais desgastes, sobretudo através de entrevistas concedidas; as quais desacreditavam a presidente e seu poder de governo, com uma baixa aprovação. O vice-presidente gravou um áudio, que supostamente seria seu discurso de posse, após o impedimento de Rousseff. Apesar de desmentir a informação, a divulgação piorou ainda mais a relação entre os dois e também a imagem da presidente (SINGER,2018). Os partidos de oposição aumentaram as críticas ao governo de Dilma Rousseff, especialmente pelo desempenho ruim da economia, o que elevou também a insatisfação da população. A estratégia econômica dos governos anteriores foi modificada, com a atuação de Levy, mas não surtiu efeito desejado. A presidente, ao optar por uma política economia de austeridade, trouxe desgosto para parte de seu eleitorado e partidos aliados, dentro até do próprio PT (LIMONGI, FIGUEIREDO, 2017; ABRANCHES, 2018; SINGER, 2018).

A presidente Rousseff entendia o funcionamento do presidencialismo de coalizão, vivenciou a experiência dentro do governo Lula da Silva em um mandato. A disputa, ao invés do diálogo, apenas trouxe mais complicações para sua governabilidade, o que aumentou a pressão para sua saída. A aliança com o PMDB e demais partidos com ideias diferentes do PT, iniciada no governo anterior, cobrava seu preço mais alto. O presidente da câmara, envolto por denúncias de corrupção, já não alinhado ao governo, aceitou dois pedidos de impedimento da presidente em dezembro de 2015. Neste mesmo período, o ministro Levy pediu demissão do governo, agravando ainda mais a situação da presidente. Rousseff já não contava com a maioria na câmara, sendo seu processo de impedimento votado com 367 deputados a favor e 137 contrários, dando início ao seu afastamento, em 17 de Abril de 2016. Em seguida, com os votos favoráveis ao impedimento de 55 senadores, foi aberto o julgamento contra a presidente, terminado em 31 de agosto de 2016, favorável ao seu impedimento, mas sem perda dos direitos políticos (ABRANCHES, 2018; RICUPERO, 2017).

> As investigações da Lava Jato teriam revelado o custo do presidencialismo de coalizão ou, mais exatamente, o preço pago pelo Executivo para obter apoio parlamentar. Um alto preço que sempre esteve presente, mesmo nos momentos de "bonança", um custo nem sempre visível, mas que as investigações estariam revelando que teria "estado lá" o tempo todo. Bem consideradas as coisas, seguindo essa linha de raciocínio, a "coo-

> peração" entre os poderes teria se resumido a poucos períodos do governo de Fernando Henrique Cardoso e de Lula, repousando, em última análise, nas qualidades excepcionais desses líderes para manter o Congresso sob seu controle (LIMONGI, FIGUEIREDO, 2017, p.80).

Em síntese, a presidente Rousseff perdeu ao longo de seu mandato o apoio do congresso, máxime após sua reeleição. A população igualmente indicou sua baixa aprovação do governo. E boa parte dos congressistas, que deixaram o governo, estavam sendo investigados ou condenados em processos de corrupção. O presidencialismo de coalizão deixou de operar no governo, com a presidente não conseguindo dar continuidade aos seus projetos, já que não contava mais com apoio e nem boa articulação no congresso. O seu impedimento esteve centrado em sua perda de sustentação parlamentar. O entendimento deste processo de impedimento, e ainda do governo Rousseff, nos auxiliam na análise sobre as políticas ambientais e política externa. E ainda, contribuem para o exame dos governos seguintes.

3.1.2 Os Governos de Michel Temer e Jair Bolsonaro

O novo presidente assumiu com o intuito de implementar reformas para o país voltar a crescer, equilibrar as contas públicas e retomar a confiança. No que tange a sua coligação no congresso, Temer contava com a maioria, contendo apenas os partidos de centro-esquerda como oposição. A sua primeira vitória foi a aprovação por 366 votos na câmara o Tetos de Gastos, o qual congelava as despesas dos três poderes por vinte anos, com a revisão de valores apenas pela inflação (ABRANCHES, 2018).

O governo de Temer obteve a pior avaliação de um Presidente, desde a redemocratização. Ao final de seu mandato, o índice de bom ou ótimo era de apenas 5% e de rejeição de 74% da população. As denúncias de corrupção contra o presidente e o fraco desempenho econômico foram fatores responsáveis por esta avaliação (RAMALHOSO, 2018). O governo ficou marcado pelas tentativas de barrar denúncias, efetuando diversos acordos com os principais líderes do congresso. O presidente contou com sua base aliada para que dois processos contra ele não fossem investigados pelo Supremo Tribunal Federal. Nas duas denúncias de corrupção, a câmara barrou os processos, demonstrando os acordos do presidente e seus aliados. Em ambas por margens apertadas, a primeira por 263 e a segunda por 251, votos não favoráveis a continuidade dos processos (FOLHA DE SÃO PAULO, 2017).

Na economia o Presidente conseguiu reduzir a inflação de 9% para 2,7 %. A taxa de juros também foi reduzida para 6,5%, antes era de 14,25%. O PIB voltou a crescer após dois anos de retração acima dos 3%. Nos seus dois anos, as elevações do PIB foram de 1,1%. Em relação ao desemprego, que aumentara durante a segunda gestão de Rousseff, não ocorreu a

redução esperada, mas o aumento da taxa (MAZUI *et al*, 2018). As reformas que o presidente prometera não foram todas cumpridas, a da previdência não foi para votação no congresso. A reforma trabalhista foi aprovada, modificando as leis nacionais. Porém, como mostraram os índices, não surtiram o efeito necessário e elevou o mercado informal de empregos (SINGER, 2018).

As eleições de 2018 promoveram ao poder, após 13 anos de governos de centro-esquerda, um presidente de direita. Em mais uma eleição bastante disputada, Jair Messias Bolsonaro venceu o candidato do PT, Fernando Haddad, com quase 58 milhões de votos (JIMENEZ,2019). E além de sua eleição, o partido de Bolsonaro, PSL, também conseguiu cadeiras no legislativo, ficando em segundo lugar com 52. O PT manteve a liderança com 56, outros dois partidos tradicionais perderam, em muito sua participação, o PSDB caindo para 29 e o PMDB caindo para 34 eleitos (CAESAR, 2018).

Em reportagem especial para revista Piauí, a jornalista Consuelo Dieguez, em 2016, expôs a guinada do Brasil para a direita, com a ascensão da candidatura de Jair Bolsonaro. O ex-capitão, antes muito caricato, começou a receber atenção e suas ideias ganharam mais exposição. Em sua viagem pelo país ele sempre era recebido com festa e muitos apoiadores. O candidato se baseava em opiniões conservadoras, da direita política, as quais estavam escondidas nos sentimentos da população. Para Bolsonaro, o Brasil é um país conservador e cristão. A tática naquele momento era de criticar os governos anteriores e abominar tudo relativo à esquerda. Segundo Dieguez (2016, n.p):

> "Bolsonaro é amado. Uma parcela da população se encanta com a ira do deputado. Seus modos e a apologia do regime militar – que ele transforma em sinônimo de ordem e autoridade, em contraponto à baderna que vê por toda parte – acabaram canalizando as frustrações de parte do eleitorado num momento marcado pela desmoralização dos políticos e pelo antipetismo exacerbado. É nesse ambiente e a partir dessa base social que o deputado fluminense espera fazer decolar sua campanha a presidente da República (DIEGUEZ, 2016).

A ascensão de Bolsonaro e seu partido tem como princípio as manifestações de 2013, onde o descontentamento com os políticos tradicionais era uma das pautas. O atual presidente esteve na câmara de deputado por quase trinta anos, sempre com pouca participação. As manifestações atingiram os partidos mais tradicionais, PSDB e PT, que disputaram as últimas eleições. Naquele período surgiu a descrença de que estes, além do PMDB e DEM, poderiam melhorar o país. E o ceticismo na política aumentou com a Operação Lava-Jato, a qual atingiu os principais líderes dos partidos tradicionais. E ainda acentuou chamado antipetismo, parte da população que não votaria em qualquer candidato do PT (NICOLAU, 2018). O antipetismo é

muito anterior ao governo Dilma, ele sempre esteve presente na população, um sentimento contrário ao partido, mesmo na época de bom desempenho econômico. Os escândalos de corrupção favoreceram o aumento do antipetismo, a "traição" do PT com seus eleitores, que deixaram de acreditar em seus líderes (SAMUELS, ZUCCO, 2018).

A recessão econômica durante o governo de Rousseff e Temer auxiliaram na percepção, de que um candidato no outro extremo, poderia encontrar uma solução para o país. O antipetismo já existia, mas nenhum outro candidato o utilizou de maneira estratégica como Jair Bolsonaro em sua campanha. O argumento de que o Brasil entraria em retrocesso, caso Haddad do PT vencesse, convenceu parte de seus eleitores. Um novo modelo de campanha também foi utilizado, as mídias sociais. O candidato Bolsonaro não detinha tempo de TV, se utilizou de ferramentas online para divulgação de suas ideias e ataques aos adversários (NICOLAU, 2018).

Assim como Temer, Bolsonaro conseguiu uma boa margem de partidos e congressistas para apoiarem seu governo, destes a grande parcela de direita e centro-direita. Os principais partidos que votaram com o governo foram: PSL[15], Patriota, DEM, PSC, NOVO, PSDB, MDB, PP, Republicanos, PL, PSD e PTB. Todos estes com alinhamento igual ou acima de 90% nas votações em questões do governo Bolsonaro. Os principais opositores são PSOL, PT, PC do B[16], Rede, PDT e PV. O presidente tem assim cerca de 318 parlamentares que votaram próximos ao governo, entre senado e câmara (FREY,2020). No resultado das eleições os dados mostravam o presidente com 222 deputados e 23 senadores aliados, que compunham os partidos aliados do presidente. Em destaque para o partido o qual o presidente esteva filiado, o PSL, que em 2014 possuía apenas uma cadeira na câmara e em 2018 conseguiu 52 (COSTA, 2018).

Naquele momento ocorreu uma transição política para a direita, com um candidato eleito com ideias muito divergentes dos anteriores. No centro da estratégia política de Bolsonaro estava a ideia de afastamento dos governos anteriores, os quais trouxeram apenas malefícios para o país, como corrupção e baixo crescimento econômico. Apesar de ser deputado por longos anos, o presidente se mostrou um *outsider* da política, o mesmo em que em um jantar MDB e PSDB temiam que chegasse ao poder. As mudanças políticas entre Rousseff, Temer e Bolsonaro impactaram em diferentes setores do país, sobretudo nas áreas aqui analisadas, política exterior e mudanças climáticas. Os apoios no congresso auxiliam ainda na percepção dos interesses nacionais, quais sejam a preocupação ou não com à proteção ambiental.

[15] PSL (Partido Social Liberal), PSC (Partido Social Cristão), PL (Partido Liberal, antigo PR), PSD (Partido Social Democrático) e PTB (Partido Trabalhista Brasileiro).
[16] PC do B (Partido Comunista do Brasil e PDT (Partido Democrático Trabalhista).

O entendimento sobre a política nacional é essencial para o estudo da política externa e os fatores domésticos que a conduzem. Sendo assim, para esta tese é de suma relevância compreender as mudanças nos governos recentes. Na próxima seção as políticas externas dos governos citados, Rousseff, Temer e Bolsonaro serão trabalhadas. Para tanto, ocorre a necessidade de assimilar as transformações domésticas, as transições entre os governos e suas principais preocupações e políticas adotadas.

3.2 A Política Externa Brasileira e suas Diretrizes

A política externa é uma política de Estado, que pode ser modificada entre os diferentes governos. No caso do Brasil, a Constituição comporta os dez princípios básicos das relações internacionais do país: independência nacional; prevalência dos direitos humanos autodeterminação dos povos; não intervenção – igualdade entre os Estados; defesa da paz; solução pacífica dos conflitos; repúdio ao terrorismo e ao racismo; cooperação entre os povos para o progresso da humanidade; e concessão de asilo político (BRASIL, 2016a, p.11). A mesma reconhece ao Executivo: a competência na condução das relações com outros Estados, da declaração de guerra, a participação em organismos internacionais, a defesa nacional e o trânsito de forças estrangeiras no território. E estas ações devem passar pelo exame do congresso nacional, como por exemplo o entendimento sobre tratados e acordos internacionais (BRASIL, 2016a).

A Política Externa Brasileira (PEB) segue uma continuidade, sem mudanças bruscas ao longo dos anos. Segundo Lima (2005), em apenas três momentos ocorrem rupturas: com a instalação do regime militar, durante o governo Geisel e após a reabertura com o presidente Collor. Ainda segundo a autora, a formulação da política externa pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE), garante uma estabilidade e continuidade, mesmo com as mudanças de presidentes. A análise de Miyamoto (2011) segue equivalente conclusão, de que a política externa mantém componentes na transição de governantes, ocorrendo sim, adaptações. Para o autor, algumas mudanças não são consideradas como rupturas, mas sim revisões. Os novos governantes devem adaptar seus objetivos, em sincronia com os momentos doméstico e internacional do país.

> Quer dizer, todos se adaptam às novas conjunturas internas e externas, atualizam-se os interesses dos detentores do aparelho de Estado no momento e, se existir um projeto político, operam modificando-o segundo as próprias conveniências. Mas a política externa jamais cambia tanto que possa ser considerada como grande mudança na sua forma de atuar, na definição dos parceiros e na escolha de prioridades. É dessa forma, *mutatis mutandis*, que o Brasil tem atuado no decorrer de sua história (MYIAMOTO, 2011, p.8).

As PEB seguem em geral os princípios da Constituição, contudo falta a utilização da política externa como instrumento do desenvolvimento nacional. Ou ainda, acordos internacionais sejam implementados no âmbito doméstico, não apenas pela aprovação do congresso, e sim como política pública, exemplos da questão ambiental e direitos humanos. A falta de um projeto nacional está conectada também ao distanciamento da sociedade civil da formulação da política exterior. Apesar da crescente influência de diversos setores, o que persiste para atores da sociedade civil é apenas a participação em fóruns, organismos multilaterais, negociações bilaterais, consultas públicas; a formulação e diretrizes estão centralizadas no executivo, com ou sem participação do presidente da república. No governo ocorrem divergências sobre os diferentes temas, ocasionando atritos entre os ministérios, ou entre o MRE e a presidência. Em determinados temas das negociações internacionais, cada ministério tentará sobrepor sua perspectiva; já que não existe um consenso ou um interesse nacional. O MRE é sim o ator central das PEB, através das ações do chanceler, porém o presidente, demais ministérios e outros setores podem influenciar nos diversos temas internacionais (MYIAMOTO, 2011; FARIA, 2012).

Em uma análise em concordância (FARIAS; RAMANZINI JUNIOR, 2015) entendem que existe a participação de diferentes setores e atores na política externa, um pluralismo de ideias. Com esta abertura o MRE estaria perdendo autonomia, o que os autores discordam e apontam que hierarquia ainda é mantida. A participação de outros integrantes em negociações, não significa que seus interesses serão levados em conta ao final, influenciando uma determinada área de atuação. Em geral, o MRE faz consultas públicas sobre diferentes assuntos, propondo debates e incorporando conhecimento nas suas áreas de atuação, porém a palavra final será do ministério e do governo federal. Em síntese para estes autores, existe a partir da retomada da democracia a abertura para novos atores, todavia ainda respeitando a hierarquia.

A complexidade de fatores e novos atores nas relações internacionais no pós-Guerra Fria foram importantes para a abertura do MRE. Com isto, foi necessário o entendimento de demandas recém-adquiridas, com o Brasil promovendo a abertura comercial (LIMA, 2000). O ministério é composto por profissionais muito capacitados, selecionados por um processo rigoroso, mantendo um prestígio nacional e internacional. A centralidade do MRE está ainda conectada ao baixo interesse do legislativo e dos presidentes em relações internacionais, no segundo caso, alguns participam ativamente. Nos anos recentes ocorreram demandas para maior participação em decisões da política externa, até mesmo no poder legislativo. Em relação ao presidencialismo de coalizão, o ministério das relações exteriores não é visado, devido ao seu menor orçamento e por parte de suas políticas serem internacionais. Com a maior inserção internacional do país, o interesse pelas relações internacionais aumentou, elevando a pressão para

uma abertura do MRE. Em resposta, foi necessário a coordenação e maior cooperação do MRE com novos atores, integrantes do governo e também da sociedade civil (FARIA, 2012; LOPES, FARIA,2014).

A abertura para novos atores requer uma análise abrangente, já que mesmo com a hierarquia do Estado, estes atores podem "influenciar, participar, cooperar, resistir ou conflitar", os temas da agenda internacional (MILANI, PINHEIRO, 2017, p.279, nossa tradução). O MRE não detém mais o monopólio da política externa, existe uma multipolaridade de interessados nos diversos tópicos internacionais. Apesar das diretrizes básicas da política externa, em cada governo ou cada momento esta será construída, não é estática. A hierarquia do governo federal não exclui a presença de outros participantes, estes são parte da política externa, a qual não pode ser dissociada do âmbito doméstico e tão pouco do sistema internacional. Em cada tema específico os envolvidos buscaram exercer suas influências, ainda que a decisão final esteja no poder executivo (MILANI, PINHEIRO ,2017).

> As questões econômicas, de segurança, ambientais e de direitos humanos, por exemplo, podem ser tratados por diferentes partes do governo ou por diferentes conjuntos de atores, cada um reunido para interpretar o que está acontecendo e fazer julgamentos sobre políticas. Esses atores podem não estar no ápice do poder, mas muitas vezes recebem alguma autoridade para tomar decisões de política externa para o governo; por causa de sua especialização, experiência anterior, ponto de vista particular ou posição oficial HERMANN, HAGAN, , 1998, p.128, apud MILANI, PINHEIRO, 2017, nossa tradução).

As relações internacionais do Brasil ainda é um tema pouco difundido, distante da maior parcela da população. No que tange as eleições, o assunto é pouco relevante para despertar o interesse dos eleitores. Alguns tópicos ganham maior destaque nos debates eleitorais e na mídia, difícil perceber qual tema da agenda externa receberá atenção. O fato é que as relações internacionais são parte das discussões entre candidatos, seja com ideias de inserção internacional, ou apenas críticas à política externa vigente. Ainda que não seja um conteúdo receptor de votos, deve-se atentar para as relações internacionais do país nos projetos de governo (LOPES, FARIA, 2014). Nas duas últimas eleições, os candidatos opositores ao PT utilizaram das relações do Brasil com a Venezuela como instrumento para criticar Rousseff e Lula da Silva. O presidente Bolsonaro destacou a importância das relações com Israel durante toda sua campanha, como forma de atrair os votos dos evangélicos (SPEKTOR, 2019; CASARÕES, FLAMES, 2019).

As diretrizes da PEB mudam de forma gradual com os diferentes presidentes, em decorrência das suas avaliações sobre o mundo. Apesar de não ser assunto chave das eleições, os

presidentes têm atuado como formuladores e atores de política externa. A diplomacia presidencial depende do interesse e disponibilidade destes em participar, já que o presidente delega para o MRE e seu chanceler suas ideias de governo (BURGES, BASTOS, 2017). Os governos de Lula da Silva e Cardoso vivenciaram um momento de ascendência do Brasil no sistema internacional, com protagonismo e participação do país em diferentes temas das relações exteriores, ambos presidentes foram atores notáveis na formulação e execução da política externa. O Brasil naquele momento, governos Cardoso e Silva, era líder dos países em desenvolvimento, com intuito de reformular as desigualdades das relações internacionais, sempre com autonomia para suas decisões (BOSCO, S TUCKEL, 2015; SARAIVA,2016).

O Brasil vem atuando como articulador de "consensos entre grandes e pequenos e trabalha pela possibilidade da harmonia" (LAFER, 2000, p.264). O país tem buscado sua inserção internacional centralizada no multilateralismo, como um instrumento favorável para o crescimento da participação do Brasil. As decisões por organismos multilaterais, não por decisões individuais, foi a alternativa para um país emergente; sem maiores poderes no sistema internacional. E esta relevância adquirida foi possível com a estabilidade da democracia nacional e uma econômica em expansão (LAFER, 2000). As relações internacionais do Brasil mudam, não de forma abrupta, concentrada nas demandas domésticas e nas variações do sistema internacional. Em momentos da história, o país esteve alinhado aos EUA, como durante a ditadura. A aproximação com seus vizinhos, sobretudo a Argentina, encontrou lugar na diplomacia, uma cooperação regional em detrimento à potência dos EUA. O Brasil atua ainda como conexão entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento, alinhamento com os países do Sul Global. Apesar das transformações, a política externa visa o desenvolvimento do país, a aspiração internacional e sua autonomia nas decisões internacionais (LIMA, 2005). A diversificação de ações está relacionada com a análise de cada presidente e quais as condições externas, sendo o país menos ou mais atuante em suas relações internacionais

A participação do Brasil nas relações internacionais processa-se através do *soft power*, "do poder que nasce não das armas ou dos bloqueios econômicos, mas do exemplo, da liderança moral e cultural" (RICUPERO, 2017, p.669). Esta alternativa não é nova, passa por transformações e se adapta pelo cenário internacional. A defesa do multilateralismo e negociações internacionais têm marcado a política externa do Brasil, participando ativamente de diversas negociações internacionais, e mais recentemente de blocos com países também emergentes: BASIC, BRICS e IBSA (Índia, Brasil e África do Sul). O Brasil pode através do *soft power* liderar ou influenciar determinadas negociações internacionais. Na questão ambiental temos um exemplo, já que dispõe de profissionais capacitados em sua diplomacia; um vasto território; parte

importante da biodiversidade mundial; liderança em agronegócio; e boa interlocução com diversos países (FLEMES, SARAIVA, 2014, SARAIVA, 2016; BOSCO, STUCKEL, 2017).

A PEB tem sido guiada pelos conceitos da Constituição de 1988, sendo alterado pelos presidentes e seus chanceleres. Portanto, as mudanças não ocorrem de maneiras bruscas, mas são acertos para que estejam de acordo com demais políticas, a econômica por exemplo. O país detém um ministério bastante elogiado pela sua capacidade intelectual e interlocução. Na medida em este passou por pressões para uma redução de seu insulamento, buscou a coordenação e adição de novos atores nas negociações internacionais do país. Porém, está claro que ainda ocorre a hierarquia, já que o ministério e/o poder executivo detém a palavra final; estes moldam a política exterior conforme os seus entendimentos. O Brasil busca uma ascensão, maior relevância nas relações exteriores, sobretudo durante os governos de Cardoso e Silva, adentrando diferentes fóruns, negociações, acordos e parcerias; através do *soft power*.

A política externa apresenta uma ideia de uma política pública mais distante, centralizada no governo federal e de pouca mudança. Apesar da sua hierarquia, com a decisão final do MRE e do presidente, esta pode ser percebida pela sociedade e pelos demais atores interessados, como uma política acessível e manipulável. As demandas domésticas transmitem interesses aos agentes formuladores da política externa, não permitindo que esta fique estática, mas sim seja construída conforme o momento. A política externa não pode ser ignorada pelos políticos e pela sociedade, mesmo que esta não receba votos e não esteja tão próxima (LOPES, 2011).

Em nosso entendimento, a política externa climática esteve conectada às mudanças dos presidentes e como cada um analisou o tema. O Brasil por sempre estar presente nas negociações, muita das vezes como liderança, utilizou do *soft power* ambiental em seu favor. Na seção seguinte trabalharemos com a política externa dos três presidentes envolvidos nas recentes negociações sobre mudança do clima, no pós-2009. O entendimento das diretrizes da política externa, nos ajuda a compreensão e análise sobre a política climática.

3.2.1 A política Externa do Governo Dilma Rousseff

O presidente Lula da Silva atuou de forma ativa em temas da política externa. Em um momento de boas condições econômicas, o Brasil recebeu bom destaque internacional, muito centrado na figura do ex-presidente. A diplomacia presidencial foi marco durante as gestões de Cardoso e Lula da Silva, o que se perdeu durante os governos de Rousseff. No segundo mandato, com a crise interna, as questões internacionais reduziram em relevância, com a presidente

com pouco tempo e demonstrando baixo interesse em viagens e ações internacionais. O resultado foi a perda de protagonismo do país, o qual existia no governo anterior. A ideia era de seguimento da política externa de Lula da Silva, com as mesmas diretrizes, autonomia pela diversificação e participação no cenário internacional. Porém, devido sobretudo aos problemas domésticos, o país perdeu espaço e tornou a política externa reativa, ao contrário da ativa e altiva (CERVO, LESSA, 2014; LOPES, FARIA, 2014; SARAIVA,20016; 2020).

O chanceler escolhido foi Antônio Patriota um diplomata de carreira, respeitado e com boa experiência. O novo chanceler era bem próximo de Amorin, entretanto muito mais discreto e menos político, não sendo próximo ao PT (RICUPERO, 2017). Em seu discurso de posse enfatizou a relevância dos países vizinhos, a diversidade de parceiros e o avanço da governança global. E deixou claro a continuidade da política externa: "Orientaremos a ação externa do Brasil preservando as conquistas dos últimos anos e construindo sobre a base sólida das realizações do Governo do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva (PATRIOTA, 2011, n.p)". O escolhido ficou no cargo por apenas dois anos, perdendo seu posto após o episódio[17] da entrada de um senador boliviano, Roger Molina, no Brasil sem autorização. A presidente escolheu para seu substituto Luiz Alberto Figueiredo, também diplomata de carreira. O novo chanceler era ativo nas questões ambientais, negociações do clima e chefiou a organização da Rio+20 (RICUPERO,2017).

Na gestão anterior o Brasil buscou uma ascendência nas relações internacionais, participando ativamente de diversas agendas internacionais. O alinhamento com outros países emergentes, resultaram nos grupos de cooperação e atuação internacional, BASIC, BRICS e IBSA. A tentativa era de reformar o sistema internacional, reduzindo o poder dos países do Norte global. A continuidade em relação ao governo anterior esteve presente nos seguintes diretrizes: "uma trajetória revisionista das instituições internacionais, uma atuação ativa em fóruns multilaterais colocando-se como representante dos países do Sul, e uma orientação proativa para a dimensão sul-americana" (SARAIVA, GOMES, 2016, p.2). Estes agrupamentos e a política externa elevaram o Brasil no cenário global, o que exigiu da nova presidente manter o status global do Brasil, de potência emergente. Com este novo papel, iniciado por Lula da Silva, com mais atenção no Brasil, aumentaram assim as cobranças e críticas internacionais. O país não se posicionou sobre as ações da Rússia na Crimeia e Ucrânia, o que gerou comentários negativos

[17] O senador Roger Molina pediu asilo na embaixada brasileira em La Paz, onde ficou no aguardo da confirmação do governo brasileiro. O encarregado do MRE para negócios entre Brasil e Bolívia, Eduardo Sabóia, retirou o senador da embaixada, onde já estava por 15 meses, e o levou para Corumbá – MS (RICUPERO, 2017).

domésticos e internacionais. A nova gestão também demorou para interceder nas negociações na Venezuela, entre governo de Maduro e seus opositores (FLAMES, SARAIVA, 2014; STUENKEL, TAYLOR, 2015). Segundo Ricupero (2017, p,682), "a diplomacia de Dilma agiu de forma afirmativa; no maioria das vezes, contudo, preferiu adotar perfil discreto e reservado, o que abriu a guarda para ser criticada por Lula como tímida".

No ano de 2009 a China tornou-se o principal parceiro comercial do Brasil. A aproximação com o país asiático também cresceu com os grupos BRICS e BASIC, além das visitas presidenciais. Para o Brasil, as exportações para a China, sobretudo commodities, foram importantes para a balança comercial. E os ganhos foram possíveis por políticas engajadas da China e o seu crescimento; quando houve a retração da economia chinesa, durante a gestão Rousseff, isto foi sentido no Brasil (RICUPERO, 2017). A presidente visitou a China em 2011 e recebeu o presidente Xi Jinping em 2014. Em relação aos EUA, a diplomacia brasileira buscou a aproximação com Barack Obama, a retomada de uma parceria bilateral. No entanto, próximo da viagem de Rousseff para os EUA, em 2013, a divulgação de que o Brasil estava sendo espionada pela Agência de Segurança Nacional – NSA, tornou a viagem impraticável. O episódio esfriou as relações entre os países, que estava em retomada. A presidente visitou os EUA apenas em 2015, mas as denúncias de espionagem nunca foram superadas, devido ao abuso de invasão de soberania, a própria presidente e seus ministros tiveram seus telefones grampeados (PECEQUILO, 2014; RICUPERO, 2017).

A política externa recebeu atenção durante os debates para o segundo mandato, máxime pelo discurso dos partidos de oposição, de que o PT promoveu a ideologização da política. O argumento esteve na aproximação com os governos de esquerda da América Latina, sobretudo Venezuela de Nícolas Maduro. Para a oposição, o Brasil não obteve ganhos com o alinhamento e empréstimos do BNDES para diversos governos da região, o que seria apenas uma política de esquerda. Em números o tema foi bem pouco debatido, porém a ideia da oposição era criticar as gestões anteriores. As questões internacionais não são centrais nas campanhas eleitorais, podem auxiliar os adversários na desqualificação do oponente (LOPES, FARIA,2014; SARAIVA, 2016).

A crise internacional vivenciada em 2008 comprometeu a econômica brasileira, principalmente as exportações de commodities, peça-chave do bom desempenho anterior. Naquele momento, faltou para a presidente e seus aliados uma alternativa para o comércio exterior do Brasil, não era suficiente manter a política externa do governo pregresso, em conexão com as mudanças no sistema internacional. O diálogo com setores econômicos, envolvidos em política exterior, diminuiu. Isto por falta de ativismo da presidente, descrença com seu governo e falta

de inovação da política externa. O que ocasionou ainda no primeiro mandato a diminuição do Brasil no cenário internacional (CERVO, LESSA, 2014).

A presidente deu maior prioridade ao plano doméstico, retomar o crescimento econômico e depois superar o processo de impedimento. A redução no número de viagens internacionais corrobora com esta análise, perdendo-se a diplomacia presidencial (CERVO, LESSA, 2014). A presidente Dilma herdou uma política externa muito ativa, a qual de início tentou-se pela manutenção, mas que não era possível sustentar, devido aos problemas domésticos e as dificuldades da economia global. Somam-se as estas conjunturas a falta de interesse da própria presidente em questões internacionais, deixando de lado a diplomacia presidencial, assim como, o desejo de manutenção e crescimento da posição do Brasil nas relações internacionais. O segundo mandato da presidente iniciou com sua dedicação em permanecer no governo, com a queda acentuada de sua aprovação. A política externa, antes voltada para busca de poder e participação internacional, precisou acelerar acordos bilaterais e a diplomacia comercial. A ideia de potência emergente, evidencia na gestão Lula da Silva, deveria ser deixada de lado, em intuito das demandas domésticas, máxime a retomada da economia. O "rebaixamento" da política externa, em comparação com Lula da Silva, ou seja, a tentativa de buscar maior participação global no longo prazo, cedeu espaço para a imediata necessidade de acordos bilaterais, como resposta para a recuperação econômica (CASARÕES, 2019a).

A presidente Dilma Rousseff no primeiro momento buscou a continuidade da política externa anterior, ativa e altiva. Em decorrência das dificuldades domésticas, baixo crescimento econômico, buscou-se reduzir a participação do país e dedicação nas questões mais econômicas, que poderiam trazer investimentos para o país. A aproximação maior com a China foi um exemplo claro de diplomacia comercial, assim como a tentativa de reaproximação com Washington, frustrada pelo episódio de espionagem. O perfil da presidente, menos interessada em questões internacionais, além da menor falta de interlocução, resultaram na redução da participação externa. O ponto central esteve nas mudanças internas, com menor apoio da presidente, desde a sociedade até os empresários interligados com questões internacionais. O Brasil não deixou de ser atuante no sistema internacional, ocorreu uma redução da participação, resultado da crise internacional e das dificuldades domésticas. Ao final do governo, Rousseff tentou buscar legitimidade para seu mandato, apoio internacional, que não fora suficiente.

3.2.2 A Política Externa do Governo Temer

O impedimento da presidente Rousseff trouxe mudança na política externa, com o novo presidente Michel Temer. O novo governo decidiu pela transferência de chancelaria para José

Serra, político do PSDB, senador naquele momento. Assim como na disputa eleitoral, manteve-se a acusação de uma política externa ideologizada nas gestões do PT. E ainda, as relações com países da esquerda na região. O novo chanceler indicou em seu discurso de posse a necessidade de aproximação com os países do ocidente, EUA e União Europeia, que segundo ele havia se perdido. A escolha de Serra teve o intuito de suprir a articulação política do governo Temer, na indicação dos partidos aliados em ministérios. A nomeação demonstrou a relevância do presidencialismo de coalizão, com o recebimento de um ministério para o PSDB, que desde a perda das eleições buscou o impedimento de Rousseff (SARAIVA, 2020). O senador Serra esteve interessado em ministérios com maior visibilidade, Fazenda ou Educação, entretanto foi indicado para o MRE, com menor orçamento e destaque na política nacional

A mudança de governo reiterou uma ação da diplomacia já iniciada no governo Dilma, a atenção para economia. As dificuldades domésticas relacionadas ao desempenho ruim elevaram o governo a acelerar a ideia de uma diplomacia comercial, voltada para investimentos e acordos de exportação. A centralidade de inserção internacional nos principais parceiros comerciais, EUA, Europa, China e Japão; iniciada em Rousseff, avançou com a gestão de Serra. A demanda doméstica era de recuperação comercial (CASARÕES, 2016). O presidente Temer promoveu uma agenda econômica liberal, com cortes de gastos do Estado e privatizações. Assim, buscou nos principais parceiros os investimentos necessários para obras de infraestrutura e compras das empresas estatais.

Na análise de Casarões (2016, p.82), a nova gestão tinha como propósito "desconstruir o legado dos anos Lula/Dilma em política externa". As críticas sobre uma política externa ideológica dos governos anteriores, se aproveitava do momento do antipetismo nacional, crescente durante o segundo mandato de Rousseff. Como visto, a ideia de diplomacia comercial já estava em curso, assim como a ideia da participação na OCED. A mudança esteve centrada nas críticas aos governos de esquerda da região, máxime da Venezuela, crítica que já era pauta dos senadores Serra e Nunes. Em seu discurso de posse Serra enfatizou a mudança:

> A diplomacia voltará a refletir de modo transparente e intransigente os legítimos valores da sociedade brasileira e os interesses de sua economia, a serviço do Brasil como um todo e não mais das conveniências e preferências ideológicas de um partido político e de seus aliados no exterior. A nossa política externa será regida pelos valores do estado e da nação, não do governo e jamais de um partido. Essa nova política não romperá com as boas tradições do Itamaraty e da diplomacia brasileira, mas, ao contrário, as colocará em uso muito melhor (SERRA, 2013, n.p).

No ano seguinte, 2017, Serra foi substituído pelo também senador do PSDB Aloísio Nunes. Naquele momento presidente da comissão de relações exteriores do senado. A ideia de desenvolvimento manteve-se, sendo Aloysio menos envolvido nas questões domésticas do país.

A sua gestão teve como marco a candidatura do Brasil à uma vaga na OCDE e alinhamento com os países ocidentais (FARIAS, ALVES, 2020; SARAIVA, 2020).

A gestão Temer deu continuidade nas negociações de um livre mercado entre Mercosul e União Europeia, que seria finalizado por Bolsonaro. Em virtude da dificuldade econômica, a política externa buscou seu lado mais comercial, realinhado com parceiros do comércio internacional, Japão, EUA e Europa. A política externa esteve mais centrada nas questões econômicas e financeiras, buscando investimentos e parceiros (FARIAS, ALVES, 2020). As ideias principais eram de afastamento da gestão petista, preocupação com a diplomacia comercial e desacreditar qualquer ideia de desgaste democrático – ou golpe.

> Nossa política externa deve ajustar-se aos interesses e aos valores dos brasileiros. Não por mera preferência deste ou daquele governante, mas por imperativo da democracia. (...)Nas curtas e intensas viagens internacionais que fizemos nestes menos de quatro meses de governo efetivo, nossa prioridade não poderia ser outra a não ser resgatar a confiança no Brasil – confiança que se traduz em investimentos, crescimento e empregos(...). Nossa diplomacia presidencial tem tido, ainda, outra prioridade: transmitir nossa mensagem de compromisso inegociável com a democracia. (TEMER, 2016).

O presidente Temer e seus dois chanceleres buscaram o afastamento da política externa dos governos anteriores, com o argumento de ser ideológica. No entanto, apesar dos discursos se manteve o multilateralismo e a diversificação de parcerias. O ponto principal de mudança esteve no tratamento com a Venezuela, críticas ao governo de Maduro. Apesar da tentativa de reaproximação com EUA, o presidente Temer buscou a participação da China em suas políticas de privatização e concessões, sobretudo nas áreas de energia e infraestrutura. Assim como no governo Dilma, a política externa esteve mais para retomada do crescimento do país, servindo de apoio para negociações comerciais. E ainda, na sustentação de que o Brasil era um país confiável, após um processo de impedimento. O destaque da política externa de Temer foi o início das críticas aos governos anteriores, na aproximação com partidos e governos de esquerda. A dificuldade com o presidencialismo de coalizão trouxe pra gestão de Temer a troca de apoio do PSDB, com a indicação dos ministros das relações exteriores, modificando a opção dos governos anteriores por diplomatas de carreira.

3.2.3 A Política Externa Governo Jair Bolsonaro

Na campanha eleitoral para presidência de 2018 o candidato Jair Bolsonaro indicava uma ruptura com a política externa anterior, tanto do PT e mesmo do PMDB. Para ele e seus aliados, tanto os governos de PT e PSDB eram similares e seria necessário a revisão da posição do Brasil no sistema internacional. A primeira grande diferença seria um alinhamento diplomático com países como o mesmo viés ideológico, a direita. E o país deixaria de apoiar ditadores

assassinos e uma agenda "globalista", que estaria reduzindo o poder dos países ocidentais e cristãos. A candidatura e a eleição de Bolsonaro trouxeram para a política brasileira e a política externa uma nova abordagem, a extrema direita, conservadora nos costumes e com um discurso de liberalismo na economia. Assim, dever-se-ia desconectar com as políticas anteriores, de centro-esquerda e centro-direita (SPEKTOR, 2019; CASARÕES, 2019; CASARÕES, FLAMES, 2019).

O presidente elegeu ao cargo de chanceler um diplomata menos experiente, não alinhado às principais correntes do ministério, caracterizando uma grande mudança, perda de continuidade (SARAIVA ,2020). Enersto Araujo é parte da ala mais ideológica do governo, junto com a ministra Damares Alves, o ministro Abraham Weintraub e Ricardo Salles. No caso do presidencialismo de coalizão, Bolsonaro manteve sua promessa de campanha e no início do governo só tinha cinco ministros vinculados com partidos políticos (AMORIM NETO, PIMENTA, 2020). O fato de não destinar cargos para partidos não exclui o apoio do presidente no congresso. E este apoio está mais centralizado nas bancadas da bala, da bíblia e do boi. E estas estão próximas aos discursos do presidente, como facilitar acesso à posse de armas, a defesa de um país cristão e retirar os entraves ambientais para o desenvolvimento da agropecuária.

O novo chanceler preocupa-se com o "globalismo" e o "marxismo cultural" nas relações internacionais, questões que o Brasil deveria evitar. O alinhamento com o presidente Donald Trump e demais governos de direita foi explicitado em seu discurso de posse: "em contraste com algumas nações de hoje, que mesmo tendo seu solo, suas igrejas e seus castelos já não querem ser nação. Por isso admiramos os Estados Unidos da América, aqueles que hasteiam sua bandeira e cultuam seus heróis" (ARAUJO, 2019a, n.p). E além dos EUA, especificamente o presidente Trump, o ministro também elogiou Israel e "a nova Itália, por isso admiramos a Hungria e a Polônia, admiramos aqueles que se afirmam e não aqueles que se negam" (ARAUJO, 2019a, n.p). Ainda em seu discurso, Araújo defendeu os valores cristãos, a aproximação com a população, uma política externa voltada para o crescimento econômico, a soberania do Brasil e a ruptura com as políticas anteriores:

> O presidente Bolsonaro está libertando o Brasil, por meio da verdade. Nós vamos também libertar a política externa brasileira, vamos libertar o Itamaraty, como o presidente Bolsonaro prometeu que faríamos, em seu discurso de vitória (...)A partir de hoje, o Itamaraty regressa ao seio da pátria amada. O Itamaraty voltou, porque o Brasil voltou (ARAUJO, 2019a, n.p).

No início do governo, o presidente e o ministério retiraram o Brasil do Pacto de Imigração, negaram sediar a COP-25 e indicaram uma possível saída do AP. E reiterando a ideia de campanha, para agradar a ala religiosa do governo, manteve a proposta de mudar a embaixada

de Israel para Jerusalém. Para o chanceler, os órgãos multilaterais e problemas globais, como mudança do clima, visam interesses de outros países, máxime da China (SARAIVA, 2020). As críticas em relação à Venezuela e seu governo se elevaram em comparação ao governo Temer. Agora, com apoio declarado dos EUA, elevando a tensão na fronteira para uma possibilidade de invasão do Brasil, com aval e cooperação dos EUA (DIEGUEZ, 2019; CASARÕES, 2019b).

> O Presidente Bolsonaro e eu estamos, sim, rompendo esse consenso infame. Estamos rompendo com a tolerância irresponsável que ajudou a acobertar os crimes do regime chavista-madurista, e que continuaria acobertando até hoje, se o sistema que vinha governando o Brasil permanecesse no poder (ARAUJO, 2019b, n.p).

A grande mudança na política externa de Bolsonaro está no grupo "olavista" do governo, representado pelo próprio presidente, seu filho Eduardo Bolsonaro, o assessor de política internacional Filipe Martins e Ernesto Araújo. Esta ala do governo é inspirada pelo astrólogo e influenciador ideológico da direita Olavo de Carvalho. A ideia de mudança da embaixada de Israel partiu dessa ala, assim como a descrença em relação ao aquecimento global e a saída do Brasil do AP. O nome de Araújo foi proposto por Olavo de Carvalho, após este demonstrar ser um admirador através de postagens em seu blog, apoiando Donald Trump e a eleição de Bolsonaro (DIEGUEZ, 2019; SPEKTOR, 2019; SCHUTTE, *et al*,2019). O grupo "olavista" tem entrado em disputas com outros grupos do governo, os militares e os liberais, centrados na parte econômica. Para estes, algumas ações da ala "olavista" na política externa do governo apenas atrapalham negociações e acordos econômicos do Brasil. O discurso hostil contra a China e o comunismo; a mudança de embaixada em Israel; e a saída do AP são exemplos das disputas dentro do governo. A China é o principal parceiro comercial do Brasil, a mudança de embaixada é vista como um afrontamento com os países árabes da região e a saída de AP prejudicaria a imagem internacional do país (CASARÕES, 2019b; SCHUTTE, *et al*, 2019).

O antipetismo utilizado na campanha presidencial também é visto na política externa, com ataques ao comunismo, oposição aos governos de esquerda, discurso de soberania nas questões ambientais, elogios ao governo de Donald Trump, dentre outros. A política externa é instrumento para satisfazer parte do eleitorado do presidente, os denominados conservadores de direita, antipetistas e anticomunistas. A política externa, ainda nos debates eleitorais, recebeu uma atenção maior na população e para o governo, máxime para a "ala olavista" e os eleitores conservadores (CASARÕES, 2019, a, b; SCHUTTE, *et al*, 2019).

> Quer dizer: a ideologização da política externa foi construída estrategicamente por Bolsonaro e pela ala olavista ao longo dos últimos anos e integrou a campanha eleitoral. Os ganhos perseguidos pela política externa praticada por essa ala não são primariamente econômicos-comerciais, mas sim de natureza simbólica, visando mobilizar a base eleitoral do presidente (SCHUTTE, *et al*, 2019, p.99).

O governo de Bolsonaro deu continuidade em duas questões econômicas internacionais. O acordo de livre comércio entre Mercosul e União Europeia foi assinado em 2019 em Bruxelas na Bélgica. Este acordo esteve em negociações por mais de vinte anos, tendo sido retomado no governo Dilma Rousseff. Porém, ele ainda não está em vigor, já que depende da ratificação por todos os Estados envolvidos. A tentativa de entrada para OCED, também iniciada nos governos anteriores, foi aprofundada na gestão atual, com a busca do Brasil no apoio do governo de Donald Trump.

A política externa passou por transformações e adaptações durante as gestões de Rousseff e Temer, sendo atualizada em decorrência do momento internacional e doméstico. No final do mandato de Temer e com as eleições presidenciais ocorrendo; já era possível entender que sofreria uma ruptura, mudança mais brusca em comparação com os anos recentes. E até o momento, a gestão de Bolsonaro tem demonstrado muito mais que seu afastamento das políticas anteriores, ocorre nos anos de 2019 e 2020 uma nova política externa, centrada nas ideias da direita. Uma das mudanças mais explícitas está no tratamento das questões ambientais, nas negociações sobre mudanças climáticas.

As relações internacionais do Brasil estão perdendo espaço. A presidente Rousseff não conseguiu promover a continuidade das ações dos governos de Cardoso e Lula da Silva, com a maior participação do Brasil em diferentes negociações e temas globais. A presidente precisou dar atenção para os problemas domésticos, sendo a política externa voltada para relações comerciais e na manutenção da cooperação Sul-Sul, via multilateralismo. A desvinculação com os governos de esquerda foi a principal mudança na gestão de Temer, quando seus chanceleres eram críticos as ideologias dentro da política externa. No demais, ocorreu a continuidade de uma diplomacia comercial, com atuação do presidente Temer em viagens internacionais, na busca pelo reconhecimento de seu governo e atração de investidores para os processos de privatização. A mudança significativa da política externa está em curso na gestão de Jair Bolsonaro. O alinhamento como governo de Trump e demais presidentes da direita, se mostrou a opção em detrimento à diversificação de parceiros. O multilateralismo foi substituído por um discurso soberanista, contrário aos órgãos multilaterais e negociações internacionais. Esta mudança tem impactos na política externa climática, que será posteriormente explorada.

3.3 Políticas Nacionais no Âmbito Ambiental: Rousseff, Temer e Bolsonaro

O Brasil possui problemas ambientais diversos, como a poluição das águas, da atmosfera e do solo; decorrentes do desenvolvimento sem preocupações ambientais. Nas grandes cidades a poluição atmosférica é sentida em diversos dias do ano, em resultado da predominância

do modal rodoviário. Em todo o país existe o problema do saneamento básico, poluição das águas e falta de tratamento. E há problemas no solo, provenientes do desmatamento, exploração de minerais, falta de políticas para o setor. E o desmatamento é o dilema mais divulgado no plano internacional, em seus principais biomas, máxime na sua parcela da floresta amazônica. No intuito de proteção ambiental, leis foram criadas ao longos dos anos, também políticas ambientais. Porém, as relações políticas, alternância de poder e seus interesses ocasionam mudanças na legislação e nas políticas adotadas; dependendo da conjuntura nacional. Pode-se então elevar a proteção, a reduzir ou eliminar. A contínua mudança de políticas ambientais é construída pela interação entre agentes domésticos e internacionais, como a sociedade civil, políticos, empresas, ambientalistas, dentre outros (HOCHSTETLER, 2017b).

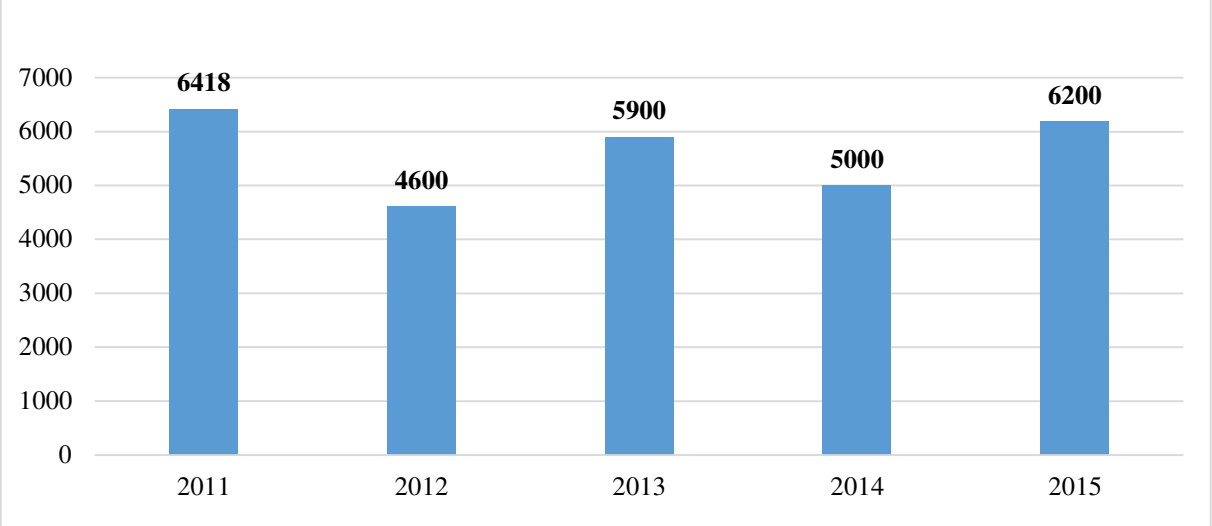
A presidente Dilma Rousseff optou por uma política mais desenvolvimentista, com menor proteção ambiental, para um avanço da economia, que não ocorreu. Uma de suas disputas foi com a bancada ruralista no congresso na votação da reforma do Código Florestal, assunto muito discutido. O Novo Código Florestal substituiu o de 1965, após muitas disputas no congresso nacional, decorrente de visões divergentes. O cerne da lei está na regulamentação em áreas privadas, na conservação e uso da vegetação nativa. As propriedades podem ter uma Área de Proteção Permanente, as quais unicamente modificadas através de comprovação de baixo impacto ambiental. Estas são áreas de proteção da água, como nascentes. E as propriedades precisam conter reservas legais, uma parte de seu território sem atividade agrícola, o tamanho dependerá do bioma e legislação local, estando entre 20% até 80% do território (BRITES, *et al*, 2020). A bancada ruralista aumentou o número de participantes nas eleições de 2010, elevando sua influência em decisões ambientais, naquele momento a reforma do Código. No governo de Lula da Silva, os ruralistas já tinham demonstrado sua força, o governo precisou ceder em diversas demandas. Apesar de ser menor em números em comparação com a bancada dos empresários, os ruralistas são mais organizados e de forte pressão política (DIAP, 2010; HOCHSTETLER, 2017b).

A presidente Rousseff manteve Isabella Teixeira como ministra do Meio Ambiente. Ela estava no cargo como interina no final do governo Lula da Silva, também foi secretária executiva de Minc. A ministra era funcionária do IBAMA, não associada com partidos políticos e organizações da sociedade civil. Teixeira era vista como tecnocrata, conectada com as decisões da presidente, uma política ambiental conectada com o desenvolvimento, com grandes obras de infraestrutura. O MMA teve um papel também no combate à fome no país, na tentativa de fortalecer projetos de distribuição de renda e preservação ambiental. A administração de Teixeira esteve menos interligada aos movimentos sociais, as ONGs, centralizando em ações mais

tecnocratas e na redução da pobreza (ABERS, OLIVEIRA, 2015; HOCKSTETLER, 2017; ABERS, 2019).

No ano de 2014 o ambientalista Mario Mantovani concedeu uma entrevista ao Estado de São Paulo, afirmando sobre o governo de Rousseff: “para o meio ambiente, este é o pior governo da história”. No seguimento da entrevista a explicação se dá pelo corte de recursos no MMA e nos órgãos de fiscalização, o que ocasionou a retomada da elevação do desmatamento. O ano de 2012 apresentou a menor taxa desde 1988, seguindo a queda iniciada em 2004, com a gestão Lula da Silva e Marina Silva. Na análise de Montovani, o setor do agronegócio, através da bancada ruralista, foi capaz de influenciar as decisões do governo. A pressão da bancada ocorreu nos governos anteriores, contudo neste recebeu ainda mais espaço, devido às dificuldades de articulações no congresso. Em síntese, para ele em 2014 ocorreu o agravamento da proteção ambiental, com redução dos orçamentos, diminuição de fiscalização e menos áreas de proteção (FOLHA DE SÃO PAULO, 2014). A presidente deu preferência por grandes projetos de infraestrutura, no entendimento da necessidade econômica. Para viabilizar obras, como grandes hidrelétricas, acelerou licenças ambientais para que as construções fossem aceleradas.

Gráfico 11: Taxa de Desmatamento (Km²) 2011 -2015.



Fonte: (Elaborado pelo Autor, baseado em INPE, 2020).

As taxas de desmatamento estavam em declínio desde a implementação das políticas iniciadas em 2004. No ano de 2012 encontrou seu menor índice, um dado importante para a gestão de Rousseff, mas que nos anos seguintes voltaria a crescer. Nos seus anos de governo, até o impedimento, manteve-se um mesmo patamar nas taxas, sem grandes elevações, mas sem maiores reduções, houve uma estagnação.

No final de 2015, 5 de Novembro, a barragem de minério de ferro da empresa Samarco rompeu, o que se tornaria um dos maiores desastres ambientais do país. A lama da barragem

afetou diversas regiões, poluindo o Rio Doce, em todo seu fluxo até a chegada ao Oceano. As vidas das pessoas ainda hoje são afetadas pelos desejos e poluição deixados pela queda da barragem, centenas de pessoas morreram, algumas ainda desaparecidas. A presidente preferiu não ir ao local, mas despachar ações de Brasília, o que casou mais desgaste para sua imagem (ALMEIDA, 2016).

Ao final de seu governo, já sem o apoio da bancada ruralista, Rousseff promoveu ações de proteção ambiental. A presidente era criticada por não ter criado Área Unidades de Conservação (AUC), dar andamento para demarcação de terras dos povos originários e promovido uma política desenvolvimentista. Embora, como antes citado, fora em sua gestão o menor índice de desmatamento, com os cortes aplicados, também em seu mandato ocorreu a retomada do crescimento. A presidente no final de seu período no governo demarcou terras dos povos originais, criou novas AUC, lançou um sistema de monitoramento para o bioma Cerrado, negociou a extensão da Moratória da Soja, divulgou o Terceiro Inventário das Emissões Nacionais e o Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima (GIRARDI, 2016).

A presidente Rouseff promoveu a tentativa de ações desenvolvimentistas, pautadas em grandes obras de infraestrutura, em um país que seria sede da Copa do Mundo e Olimpíadas. Na área energética manteve a política de grandes hidrelétricas na região amazônica, como Belo Monte. Não ocorreram avanços na utilização do etanol, mas incentivos para uso da gasolina, na tentativa de redução da inflação (VIOLA, FRANCHINI, 2014). A presidente, muito em decorrência do presidencialismo de coalizão, nomeou em segundo mandato Katia Abreu como ministra da agricultura, uma das líderes da bancada ruralista. Segundo Kroger (2017) no período pós-revisão do Código florestal, que fora negativo para proteção ambiental, ressurge no Brasil o caminho para o desmatamento. O setor do agronegócio buscou seu fortalecimento, tornando o país o principal exportador mundial de alimentos. Para que isto ocorra, as fronteiras de áreas de preservação precisam ser ultrapassadas. A pressão dos grupos empresariais e do agronegócio influenciaram nas medidas governamentais, com o discurso de expansão agrícola A própria ministra Abreu era uma crítica da gestão Lula da Silva, pelo aumento nas áreas de conservação, após enxergar em Rousseff uma mudança, ela tornou-se uma aliada e ministra. Para os grupos econômicos presentes no congresso, a proteção ambiental segue como um obstáculo para a expansão da agropecuária, da mineração e da indústria de energia.

O governo Temer seguiu na mesma lógica do anterior, muito refém do congresso, para manutenção do presidente no poder. A bancada ruralista, muito responsável pelos votos do impedimento da ex-presidente, ajudou nas votações de Temer na câmara, não dando seguimento

nos seus processos de impedimentos. Esta bancada fora muito atuante para saída de um presidente e a continuidade do outro, demonstrando sua influência e poder. Para tanto, suas demandas deveriam ser aceitas e contínuas (CASTILHO, 2017). A área de preservação ambiental continuou os retrocessos do período anterior. A primeira ação do governo foi a criação da conhecida MP da "Grilagem". A grilagem é a prática de se apropriar de uma área e falsificar documentos para tomar posse, muito presente em áreas do desmatamento. Nesta MP ocorre a regularização de ocupações fundiárias de áreas pertencentes da União, em todos o país. Esta depois tornou-se lei, com a provação do congresso, beneficiando ocupações até o ano de 2011, em terras de até 2,5 mil hectares. Os valores para regularização são muito menores do que os aplicados no mercado, o que compensa a invasão e venda da terra da União. E as ocupações são um dos principais fatores do desmatamento (CALIXTO, 2017).

No ano de 2017, duas novas MP ficaram conhecidas internacionalmente de forma negativa. O presidente enviou ao congresso a redução de 350 mil hectares da Floresta Nacional do Jamanxim, no Pará. No congresso, deputados e senadores buscaram a redução em 20% do Parque Nacional de São Joaquim, em Santa Catarina. A pressão da sociedade civil, tendo respaldo internacional, levaram o presidente Temer vetar o projeto de lei. Em um segundo momento, o presidente buscou a abertura da Reserva Nacional de Cobre e Associados - RENCA, para exploração de mineradoras, no início apenas estudos e projetos. A reserva está localizada entre os estados do Pará e Amapá e sua extensão é igual a da Dinamarca. Assim como nos casos anteriores, a pressão da sociedade civil, mídia e artistas, fez o presidente retroceder na sua decisão. Na análise do governo, a abertura iria regularizar o garimpo ilegal da região. Ao invés de fiscalizar, o governo estaria abrindo a região, o que provocaria desmatamento e demais impactos ambientais, como construções de estradas. A pressão foi grande, atingindo artistas e políticos internacionais. A imagem do país começava a sofrer um desgaste, sendo o presidente pressionado publicamente (CALIXTO, 2017; JIMENEZ, 2017). Segundo Jimenez (2017), o governo Temer deu uma boa indicativa de preocupação com meio ambiente ao ter como seu ministro Sarney Filho, reconhecido deputado ligado ao tema. Mas não conseguiu seguir com uma política ambiental pela pressão da bancada ruralista, em um presidente cercado de denúncias. Temer demonstrou seu alinhamento com a bancada, ao anunciar como ministro da Agricultura Blairo Maggi, um dos principais empresários do agronegócio do país.

Nos oitos anos de gestão Rousseff e depois Temer ocorreu o ressurgimento de ideias conservadoras para o meio ambiente, no discurso de avanço nas áreas protegidas para expansão do agronegócio e crescimento econômico. A economia brasileira está atrelada ao agronegócio, exportação de alimentos e matéria-prima para o mundo, máxime nos últimos anos para a China,

principal parceiro comercial do Brasil. Em decorrência da dificuldade em governar, fruto do modelo do presidencialismo, os presidentes buscam acordos no congresso, onde ocorreu um crescimento da mais articulada bancada, a ruralista. O início dessa conjuntura, sobretudo no segundo mandato de Rousseff, acabou por impulsionar a pressão desta bancada e de outros setores econômicos, para afrouxamento ambiental, elevando o desmatamento no Cerrado e na Amazônia. O avanço das ideias conservadoras culminaram na eleição de Bolsonaro, este sempre crítico à proteção ambiental, seguiu-se assim a perda gradativa da importância em preservar. Na gestão Temer, com aumento do desmatamento, notou-se um início da pressão internacional contra as políticas nacionais, com avanço das queimadas e tentativa de redução de áreas de preservação, esta tendência também aumentaria.

O presidente Jair Bolsonaro, ainda como candidato, prometeu a fusão entre o MMA e o Ministério da Agricultura, segundo ele antagônicos: "Até o momento está garantida esta fusão. O ministro será indicado pelo setor produtivo, logicamente que a bancada do agronegócio terá seu peso nessa indicação"(BOLSONARO, 2018a, n.p.). Na visão dele, o MMA atrapalha o avanço do agronegócio brasileiro e a economia do país. Após sofrer críticas, o presidente eleito recuou e manteve a divisão entre os ministérios, sem deixar de criticar políticas ambientais. “Tivemos uma ideia que seria a fusão (...) pelo que tudo indica serão dois ministérios distintos, mas com uma pessoa voltada para a defesa do meio ambiente sem o caráter xiita como feito nos últimos governos” (BOLSONARO, 2018b, n.p.). A manutenção do MMA não mudou a percepção negativa do presidente sobre a questão ambiental, se mantém no governo a redução do ministério por outras vias, enfraquecendo a proteção ao meio ambiente, para favorecer o agronegócio.

> Após a posse do governo Bolsonaro, ficou claro que o desmantelamento das políticas ambientais não exigia a abolição do MMA. Na verdade, é provável que, ao manter o Ministério no lugar, o governo tenha conseguido fazer com que algumas das ações do governo parecessem mais legítimas do que realmente eram. Atrás de uma cortina de fumaça de "prioridades reorientadoras", o governo começou a desmontar as políticas de proteção ambiental do Brasil, que haviam sido construídas progressivamente nas últimas quatro décadas (ARAUJO, 2020, p.2, nossa tradução).

E as ações do governo federal se deram pelas tentativas de leis, a conhecida Medida Provisória MP 910 ou uma nova MP da “Grilagem”, assinada pelo presidente em dezembro de 2019. Esta é a nova versão da MP do governo Temer, ou uma expansão. Nesta, ocorre a regularização de terras da União ocupadas irregularmente até 2018, com uma vasta extensão, benéfica para latifundiários. A MP seria vantajosa para a bancada ruralista, que ao final do prazo iniciou uma tentativa de tornar a MP uma Lei Federal, ainda não votada, muito pelo posicionamento da sociedade civil. A MP e o projeto de lei facilitariam o avanço do desmatamento e

beneficiaria quem já desmatou, sobretudo na região da Amazônia (BERTOLLOTO, 2020; ARAUJO, 2020). Um outro ponto defendido pelo presidente é a utilização das terras dos povos originários. Para ele: “O índio não pode continuar dentro de uma área demarcada como se fosse animal preso dentro do zoológico"(BOLSONARO, 2018c, n.p).

O presidente e seus ministros defendem que as regiões demarcadas dos povos originários tornem-se áreas para mineração, exploração de petróleo, transmissão de energia, construção de hidrelétricas, uso de gás natural e cultivos. O governo então lançou um projeto de Lei 191/20, para ser analisado pelo congresso, o qual visa expandir todos estes processos econômicos para áreas protegidas (AGENCIA BRASIL, 2020). O presidente tem sido crítico aos povos originários e a sua cultura, utilizando-se da ideia que as terras devem ser exploradas. E defende desde sua campanha a não demarcação de terras dos povos originários. Em seu discurso na ONU foi enfático: “o Brasil não vai aumentar para 20% sua área já demarcada como terra indígena, como alguns chefes de Estados gostariam que acontecesse” (BOLSONARO, 2019a, n.p). As demarcações de fato não evoluíram na sua gestão, estão em redução desde a gestão de Rousseff, sendo agravado em Temer, muito em decorrência da pressão da bancada ruralista. Porém agora, o presidente abertamente se diz contrário, já que para ele, os povos originários já detém muito território, agravante para o desenvolvimento do país. Devido ao seu discurso, as invasões nestas terras cresceram, junto com a elevação dos assassinatos. A violência contra os povos originais e suas terras deve aumentar, o que reduzirá em muito o combate ao desmatamento (JUCA, 2019; ARAUJO, 2020).

Segundo dados do Instituto Socioambiental (2020) no ano de 2019 nenhuma AUC e Homologação de território dos povos originários foram criados. Na gestão de Temer foram criadas 21 AUC, destas 19 em 2018. No mesmo período apenas uma homologação ocorreu. No primeiro período Rousseff foram 12 AUC e 11 homologações. No ano de 2015 nenhuma AUC foi criada e ocorreram 7 homologações, já em 2016, período com ruptura com a bancada ruralista, 11 AUC criadas e 3 homologações. O número é bem abaixo das gestões Lula da Silva e Cardoso, que criaram respectivamente 77 e 81 AUCs.

E neste discurso na ONU o presidente deixou clara seu posicionamento soberanista, centrado na ideia de uma tentativa de retirada da soberania do Brasil. As críticas internacionais, segundo o palácio do planalto, não são resultado das políticas nacionais, mas da narrativa de que existe um interesse na exploração das riquezas nacionais, sem respeitar o país:

> Questionaram aquilo que nos é mais sagrado: a nossa soberania! Isso demonstra que os que nos atacam não estão preocupados com o ser humano índio, mas sim com as riquezas minerais e a biodiversidade existentes nessas áreas (...) Quero reafirmar minha posição de que qualquer iniciativa de ajuda ou apoio à preservação da Floresta

> Amazônica, ou de outros biomas, deve ser tratada em pleno respeito à soberania brasileira. Também rechaçamos as tentativas de instrumentalizar a questão ambiental ou a política indigenista, em prol de interesses políticos e econômicos externos, em especial os disfarçados de boas intenções (BOLSONARO, 2019b, n.p).

O presidente Jair Bolsonaro foi eleito e apoiado por parte da bancada ruralista do congresso, muitos interessados nos discurso de expansão da agropecuária, redução das áreas de conservação, diminuição das fiscalizações e maior autorização de pesticidas. A ideia de Bolsonaro seria evitar o presidencialismo de coalizão, no que tange a indicação de ministérios aos partidos. A tentativa foi uma aliança com as bancadas, não com partidos políticos, sua coligação seguiu com apoio das "bancadas BBB". A então deputada ruralista Tereza Cristina assumiu o novo Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - MAPA, demonstrando a força da bancada e a influencia que teria no governo, assim como nos anteriores (ARAUJO, 2020). O presidente retoma a visão militarista, de avanço contra a floresta no intuito de gerar "progresso". Além de defender um posicionamento internacional soberanista e reativo. Ou seja, ocupação da área para evitar qualquer ingerência internacional no território, na exploração de minerais e no acesso à biodiversidade (PEREIRA, *et al*, 2020).

O presidente eleito deixou explícito em seus discursos, ainda em campanha, que a proteção ambiental não deveria ser um entrave para a economia do país. Para ele, o país tem potencial exportador e as áreas conservadas deveriam ser exploradas, já que o Brasil protege em muito seu meio ambiente. Para o cargo no MMA ele indicou Ricardo Salles, condenado em um processo por fraude em um Plano de Manejo em 2016 (G1,2018). O novo ministro tem um alinhamento muito próximo ao do presidente, no que tange a questão ideológica de direita e também na ideia de avanço da economia em detrimento à proteção ambiental. Para Salles, existe muita burocracia nos licenciamentos ambientais, muitas multas, quem preserva deve ter benefícios financeiros e as áreas de proteção ambiental precisam do setor privado para evoluir. E é neste momento que ocorreu uma mudança substancial nas políticas ambientais do país. Desde 2019, não mais só por pressão de setores econômicos, mas agora com total aprovação e interesse do planalto, uma nova visão.

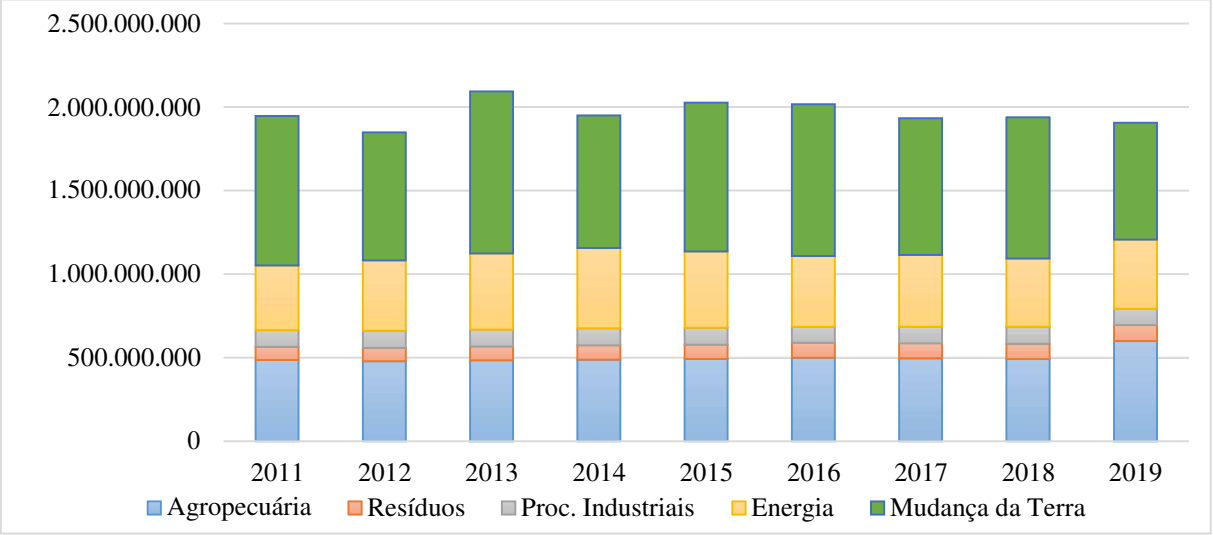
3.3.1 Política Nacional sobre Mudanças Climáticas (2011-2019)

O Decreto nº 7.390/2010 previu a elaboração de Planos Setoriais. Os planos deveriam indicar as ações em diferentes áreas, para cumprimento da NAMA, estudos prévios deveriam

ser realizados, para posterior adoção de políticas. Os Planos Setoriais seriam submetidos a revisões em períodos regulares não superiores a dois anos até 2020. Os planos criados são: Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal **(PPCDAm); /** Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento e das Queimadas no Cerrado **(PPCerrado);**Plano Setorial de Mitigação e de Adaptação às Mudanças Climáticas para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Agricultura **(Plano ABC);** Plano Setorial de Mitigação e Adaptação à Mudança do Clima para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Indústria de Transformação **(Plano Indústria);** Plano Setorial de Redução de Emissões da Siderurgia **(Plano Siderurgia);**Plano Setorial de Mitigação e de Adaptação à Mudança do Clima na Mineração de Baixa Emissão de Carbono **(Plano de Mineração);** Plano Setorial de Transporte e de Mobilidade Urbana para Mitigação e Adaptação à Mudança do Clima **(PSTM);** Plano Setorial da Saúde para Mitigação e Adaptação à Mudança do Clima **(PSMC- Saúde);** Plano Decenal de **Expansão de Energia (PDE-Energia)** (BRASIL, 2016b).

Os planos tinham como ideia atualizar os diferentes setores econômicos para redução das emissões, não sendo o tema apenas ambiental, mas conectado com a economia nacional, para que as metas fossem cumpridas. Para sua efetividade realizou-se a descentralização dos Planos, onde cada setor seria responsável por sua implementação, ocasionando diferenças nos avanços de cada um. A avaliação sobre cada um é de difícil acesso ou mesmo inexistem, muito em decorrência da perda de importância do tema climático. O próprio MMA não disponibiliza uma avaliação sobre os Planos, o que servira de auxílio para as novas metas nacionais e implementação de políticas de reduções. Para controle dos dados o governo federal iniciou o Sistema Modular de Monitoramento e Acompanhamento das Reduções das Emissões de Gases de Efeito Estufa - SMMARE. Não existe uma plataforma para consulta do sistema, site, apenas os dados enviados para a UNFCCC, das contribuições nacionais. Os Planos visam o cumprimento da NAMA até 2020, com ações em cada setor do país. Os estudos atuais indicam aumento nas emissões brasileiras, entre 2011 e 2019. As reduções até a implementação da PNMC não seguiram, resultado da falta de políticas climáticas, máxime no desmatamento. O gráfico a seguir indica as emissões nacionais nos mesmos patamares, com as reduções vinculadas aos anos de redução do desmatamento. Ou seja, nos outros setores não ocorrem políticas de mitigação, permanecem estáticos ou com pouca alteração.

Gráfico 12: Emissões Nacionais por setor (2011 -2019).



Fonte: (Elaborado pelo Autor, baseado em SEEG, 2020).

O setor de Uso e Mudança da Terra, conectado ao desmatamento, apresentou seu menor índice em 2014, seguindo a sequência de redução dos níveis de desmatamento, resultado das políticas implementadas. Porém, desde 2015 apresenta aumento nas emissões, as quais devem seguir altas, pelo retorno do desmatamento. O setor de energia segue em um patamar, oscilando entre altas e reduções, decorrente das políticas energéticas, com utilização das termoelétricas quando necessário e a utilização do modal rodoviário. O setor de indústria apresenta aumento nos anos citados, oscilando em decorrência também da utilização de combustíveis fósseis. Existe ainda o aumento no setor de resíduos, seguindo uma linearidade desde 2011, pela falta de políticas nacionais. Em comparação com 2011, o setor da agropecuária também manteve sua elevação, mesmo com a adoção do Plano ABC, para redução da mitigação. O agronegócio é o principal vetor da economia brasileira, com crescimento na sua produção, elevando também suas emissões. E este setor está conectado também com o desmatamento, já que em decorrências deste também ocorre sua expansão. No geral, nota-se que não há reduções de emissões, mas sim linearidade nos números e crescimento. Apesar da PNMC indicar os Planos, como visto no gráfico, estes não estão de fato auxiliando nas reduções de emissões. O Brasil alcançará suas metas na NAMA, no que tange os níveis de emissões, já que os valores citados como referência foram supervalorizados. Mas de fato, com o crescimento apresentado em todos os setores, as metas do AP serão dificilmente alcançadas.

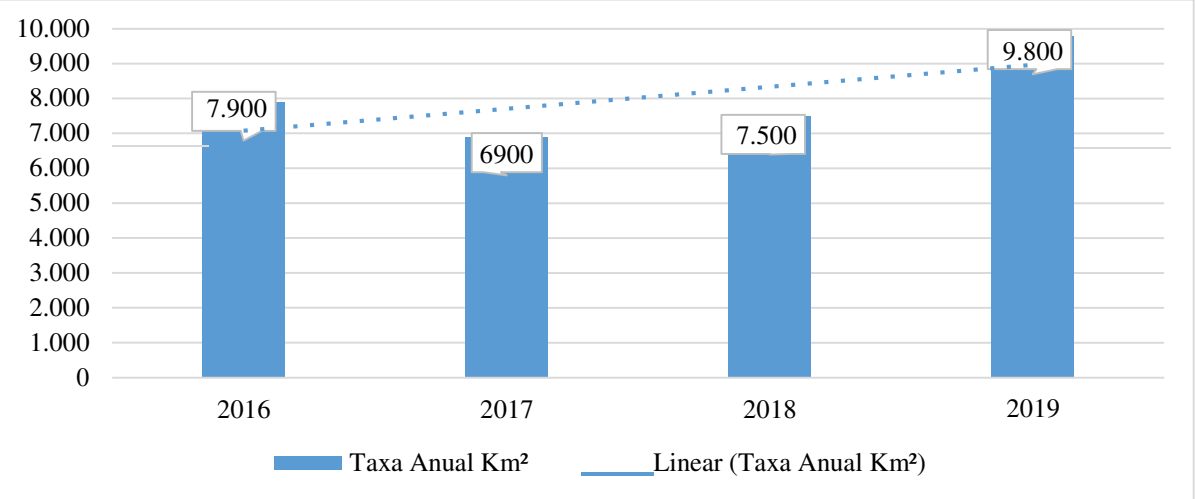
O PPCDAm foi criado antes, em 2004, e foi responsável pela política de redução do desmatamento entre 2005 e 2009. Ele está estruturado em três eixos temáticos: Ordenamento Fundiário e Territorial; Monitoramento e Controle Ambiental; e Fomento às Atividades Produtivas Sustentáveis. O Plano está iniciando sua quinta fase. A primeira foi de 2004-2008 e

a mais efetiva, com criação de novas Áreas Unidades de Conservação e homologação de terras dos povos originários, reduzindo as taxas de desmatamento. O segundo período (2009-2011) manteve os avanços, com melhorias no monitoramento e elevação das áreas protegidas. Buscou-se ainda mais estratégias para a integração entre economia e proteção ambiental, com exploração sustentável da região. Entre 2012 e 2015 foram estabelecidas as menores taxas de desmatamento, mas sem reduções consideráveis, apenas a manutenção dos números. É nesta fase que ocorre a transferência de coordenação da Casa Cível para o MMA, o que apresentou dificuldades na gestão e avanços, pelo menor impacto do ministério. Apesar dos baixos índices, não se revelaram mais alternativas e esforços para continuidade das reduções. A última fase, 2016-2020, apresentou a retomada da elevação dos índices, decorrentes do esgotamento do modelo de combate ao desmatamento, que obteve grande sucesso nos anos anteriores. As questões nacionais, pressões da bancada ruralista e afrouxamento da legislação, têm contribuído para o avanço nas áreas de conservação (BRASIL, 2016b; SENADO FEDERAL, 2019).

> Essa fase se caracterizou pela falta de sequência aos esforços governamentais de enfrentamento ao desmatamento observada nos anos anteriores. Não se ofereceram sinais necessários para refrear as ações das organizações criminosas que estão por trás dos desmatamentos, minando a credibilidade do Estado e aumentando o sentimento de impunidade (SENADO FEDERAL, 2019, p.119).

A PNMC prevê uma meta de desmatamento de 3.925 km²/ano até 2020, ou 80% em relação à média da taxa anual de desmatamento observada no período de 1996 a 2005, de 19.625 Km². Mas conforme os últimos dados, com crescimento desde 2016, o Brasil está muito longe de cumprir a NAMA na Amazônia (BRASIL, 2009).

Gráfico 13: Taxa de Desmatamento Amazônia Legal (2016- 2019)



Fonte: (Elaborado pelo Autor, baseado em INPE, 2020).

O PP Cerrado também está estruturado em três eixos temáticos: Monitoramento e Controle; Áreas Protegidas e Ordenamento Territorial; e Fomento às Atividades Produtivas Sustentáveis. O Cerrado detém 54% da sua mata nativa, sendo o restante já desmatado, muito em decorrência das queimadas na região, em sua maioria antrópicas. O território não concentra muitas áreas de proteção, o que favorece o desmatamento e evita o controle, seu monitoramento ainda não é tão completo quanto da Amazônia, mas já indica o crescimento. No que tange a NAMA, o valor apresentado como previsão era de média elevado, com a queda dos valores em 2009, o país alcançará sua meta (BRASIL ,2016b). Mas não há previsão para redução do desmatamento, pelo contrário, vide as tentativas de mudanças nas leis de proteção no congresso e as medidas do governo Bolsonaro.

O Plano ABC visa aperfeiçoar manejo sustentável da agricultura brasileira, com intuito da redução da emissão dos GEE e elevar a fixação atmosférica de CO^2 na vegetação e no solo. O setor de agropecuária é um dos principais emissores nacionais provocado pela emissão de metano do rebanho bovino, plantação de arroz, dejetos animais, fertilizantes e a queima de resíduos. A agropecuária brasileira é bastante desenvolvida, sendo o país um dos líderes mundiais neste setor econômico. Assim, muitas tecnologias foram desenvolvidas para melhoria da produção. Também na questão das emissões, há uma tendência de sua redução, em conformidade com os avanços tecnológicos e demandas da exportação. “A agropecuária brasileira segue apresentando grande potencial para crescer em produtividade sem crescer em emissões na mesma proporção” (ANGELO; RITTL, 2019, p.11). Para dar continuidade é necessário financiamento, que ocorre através da linha de crédito do Plano Safra, que financia a agricultura brasileira. No entanto, os valores para o Plano ABC são pequenos, em 2019/2020 o total para o Plano Safra foi de R$ 222,74 bilhões e apenas R$2 bilhões destinados para Plano ABC, que visa ações de mitigação das emissões. Os esforços estão mais concentrados na iniciativa privada, decorrente das necessidades do aumento da produção e de certificações ambientais. Deve-se elevar os valores de crédito para o Plano ABC, visando não aumentar as emissões, que seguem uma tendência linear, conforme a produção nacional (SENADO FEDERAL, 2019; ANGELO; RITTL, 2019).

O Plano de Siderurgia está vinculado ao Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior, que busca estratégias para o incentivo à utilização do carvão vegetal sustentável, oriundo de florestas plantadas, para uso na siderurgia. O Plano pretende a redução de emissões; evitar o desmatamento de floresta nativa; e aumentar a competitividade brasileira da indústria de ferro e aço no contexto da economia de baixo carbono. A meta do Plano

é a redução de 8 a 10 milhões de toneladas de CO2e, através da substituição de uso de mata nativa por floresta plantada na produção de carvão vegetal (BRASIL, 2016b). Segundo o Relatório do Senado federal (2019), este plano não foi concluído, tendo apenas iniciado suas consultas. O PSMC- Saúde está vinculado com a Política Nacional de Adaptação (PNA), que foi promulgada em 2016, pela presidente Rousseff. O PNA visa elaborar estudos sobre os riscos climáticos e também estratégias para políticas públicas.

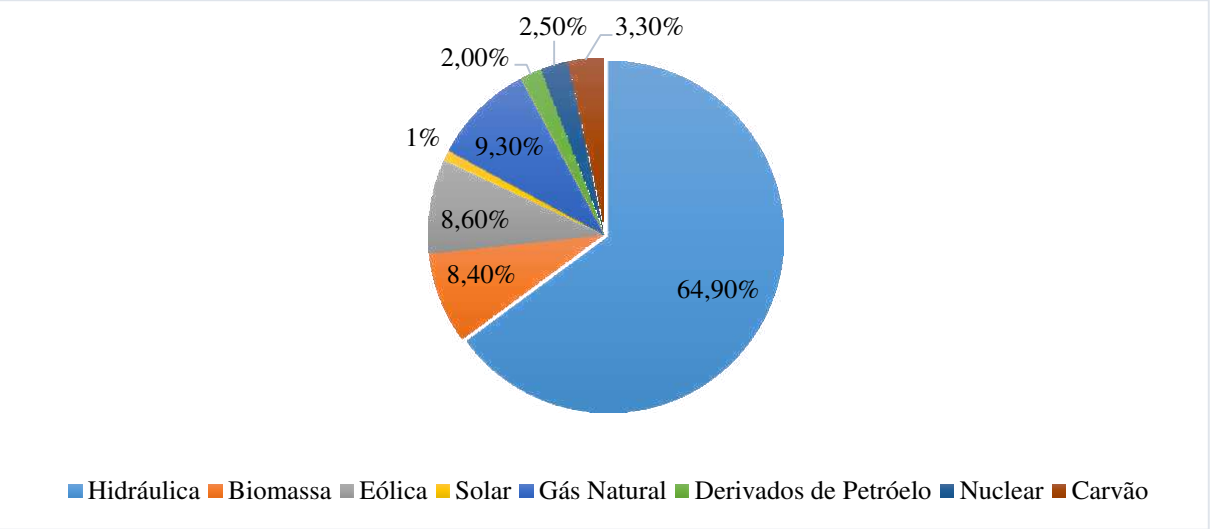
O Plano Mineração busca promover um inventário setorial, com base no Plano Nacional de Mineração 2030, com auxílio do inventário do Instituto Brasileiro de Mineração (Ibram) e consultas diretas com empresas do setor. As iniciativas de mitigação devem partir das próprias empresas, principalmente com ações na eficiência energética e à redução no consumo de combustíveis com alto teor de carbono não renovável. As principais fontes emissoras do setor, responsáveis por cerca de 80% das emissões previstas em 2020, são a extração e o beneficiamento físico de minério de ferro e de agregados (areia e pedra britada para construção civil) e o processamento de minério de ferro (BRASIL, 2016b). Não há informações atuais disponíveis sobre o plano, apenas que suas diretrizes foram concluídas em 2013.

O Plano Indústria foi elaborado pelo Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior - MDIC, os principais setores de emissão são: Alumínio, Cal, Cimento, Ferro e Aço, Papel e Celulose, Química, Vidro. O Plano pretende a redução em 5% das emissões, baseadas nas projeções da NAMA, mas que não afetem o crescimento do setor, apenas auxiliem na eficiência. Para alcance é necessário a implantação de sistemas de verificação, planos de incentivo ao setor e trabalhos conjuntos com diferentes setores da sociedade, como a academia. Este setor é o mais engajado nas questões climáticas, muito interessado no lado econômico, pela necessidade de certificações ambientais e ainda projetos de MDL. Em 2018 a Confederação Nacional da Industria lançou um documento detalhado sobre as ações do Plano, junto ao Ministério da Indústria. O setor está presente nas negociações internacionais, demonstrando seus interesses, sobretudo pela competividade industrial internacional, "o setor industrial entende que a consolidação da economia de baixa emissão de carbono pode ser um dos alavancadores de seu crescimento, principalmente incentivado pelo aumento de eficiência e inovação em sua cadeia de valor" (CNI, 2018, p.91). Assim, as ações são do iniciativa privada, não do governo federal, tendo no documento da CNI recomendações para implementação da NDC.

O Plano Nacional sobre Mudança do Clima, no que concerne à área de energia, tem como objetivo manter elevada a participação das fontes renováveis na matriz energética nacional. O Brasil ao longo dos anos defende sua matriz energética, em grande parcela advinda

de fontes renováveis, com destaque para as hidrelétricas[18] na produção de eletricidade, o que o difere de outros países. No setor de energia, o Brasil esteve sempre com emissões abaixo das mundiais, isso devido à sua matriz energética e incentivo de bicombustíveis. O Plano está vinculado ao Plano Decenal de Expansão de Energia, o qual publica relatórios sobre o setor anualmente e suas previsões. Assim, a mitigação está relacionada com o consumo nacional, não existe uma modificação de políticas relacionadas com a questão climática. A oscilação nas emissões, conforme o gráfico, está em acordo com a variação dos combustíveis. No setor de eletricidade decorre a variação pela escassez pluvial, ocasionado falta de oferta de energia hidrelétrica, gerando a ligação das termoelétricas. Na área de produção de eletricidade, o país tem ao seu favor o alto índice de renováveis, com crescimento nos setores eólico e solar, ainda com maior potencial (ANGELO; RITTL, 2019; SENADO FEDERAL, 2019).

Gráfico 14: Produção de Eletricidade por Fonte (2019).



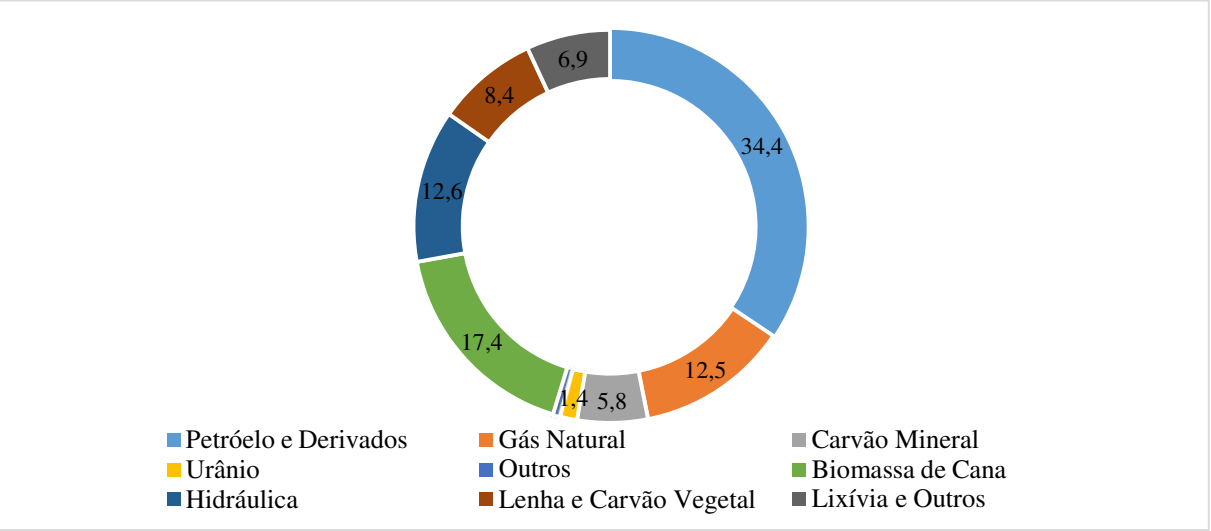
Fonte: (Elaborado pelo Autor, baseado em EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA, 2020).

Uma das pautas importantes durante a gestão de Lula da Silva foi a retomada do etanol, como combustível alternativo ao petróleo. Mas durante a gestão Rousseff, com a contenção do preço da gasolina, ocorreu o fechamento de diversas usinas de cana-de-açúcar, desabastecendo o mercado de etanol. Este combustível foi marca do governo Lula da Silva na questão ambiental, por ter menor impacto nas mudanças climáticas, sendo campanha internacional no governo anterior (RICUPERO, 2017). No setor de transportes, principal emissor da área de energia, tem-

[18] A energia hidrelétrica não é totalmente limpa. Há grandes impactos ambientais para sua construção: desmatamento, alagamento de grandes áreas, deslocamento de populações, perda de fauna, etc. No que tange às mudanças do clima, o acumulo de sedimentos produz um alto índice de emissões de GEE, principalmente o metano. Há também um desmate grande para a construção das linhas de distribuição (DOUROJEANNI, BARANDIARÁN, DOUROJEANNI, 2009).

se a variação da utilização dos combustíveis: gasolina, etanol e demais biocombustíveis, conforme a oferta de preços. Os esforços estão concentrados em dois pontos, o transporte de cargas e de mobilidade urbana. O Plano busca iniciativas que elevem à ampliação da infraestrutura de mobilidade, prometidas desde a Copa do Mundo de 2014. O que ocorreu de fato foram as inclusões de mistura de 11% de biodiesel no diesel e 27% de etanol anidro na gasolina, e o lançamento do Política Nacional de Biocombustíveis (RenovaBio) em 2017 (SENADO FEDERAL, 2019). As opções para redução do modal rodoviário são essenciais, porém ainda há pouco investimento em obras neste sentido, tanto de cargas quanto urbano. O incentivo aos biocombustíveis deve estar atento com a preservação ambiental, para que não ocorra avanços em áreas protegidas. Os setores de transporte e energia estão relacionados com a matriz energética nacional, que de fato provem em quase metade por fontes renováveis. O Brasil tem ao seu lado este fator nas emissões, todavia não há garantias de que continue, sobretudo pela mudança do clima e a queda nos níveis dos reservatórios das hidrelétricas.

Gráfico 15: Produção Total de Energia por Fontes 2019.



Fonte: (Elaborado pelo Autor, baseado em EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA, 2020).

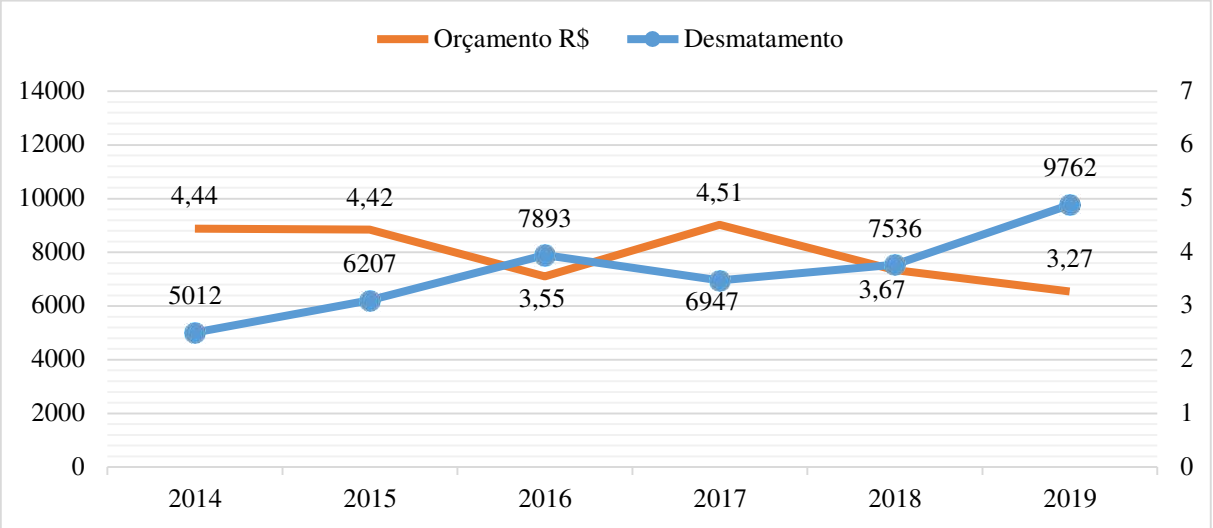
O Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações – MCTIC lançou em março de 2017 o documento: Trajetórias de mitigação e instrumentos de políticas públicas para alcance das metas brasileiras no Acordo de Paris. Este documento aponta os cenários futuros, pós 2020, para adoção de medidas para efetivar as metas do Acordo de Paris. O estudo indica três cenários econômicos possíveis, baseados nos últimos resultados econômicos do Brasil. As variações econômicas futuras estão relacionadas nos seguintes setores: industrial, energético, transportes, edificações (residenciais, comerciais e de serviços), Afolu (agropecuária, florestas e outros usos do solo) e gestão de resíduos (BRASIL, 2017). Este documento é o primeiro de

avaliação sobre as políticas climáticas do país, indicando os cenários possíveis e quais medidas precisam ser tomadas, mas falta ao governo federal uma análise geral dos Planos Setoriais, para que estes pudessem auxiliar na manutenção ou surgimento de novas políticas climáticas. De fato, os Planos não foram implementados, apenas do da Amazônia e Cerrado, pois já estavam em vigor. Os demais, as ações são decorrentes do próprio setor privado, que está atento nas demandas internacionais, viabilizando suas exportações.

A floresta amazônica tem papel-chave no aquecimento do planeta, sua devastação ocasionará um aumento da temperatura global, irreversíveis. A floresta transporta o vapor da água, chamados "rios voadores", para as regiões Centro e Sul do país, contribuindo para o sistema de chuvas. O desmatamento é o principal emissor de GEE do Brasil, intensificado nos anos recentes. As áreas de proteção ambientais são essenciais para a floresta, qualquer medida que visa sua redução trará consequências negativas. O avanço da agropecuária deve ser evitado, a produção de carne ou soja em regiões desmatadas tendem a sofrer boicote de países estrangeiros, o que seria prejudicial para os exportadores. O exemplo da importância ocorreu com a moratória da soja, que ainda está em andamento. Um outro movimento é sobre a carne bovina, a exigência para que não seja em regiões desmatadas. As primeiras AUC foram criadas ainda no regime militar, mesmo período de avanço na floresta, com intuito de ocupar a região. Até o ano de 2014 foram criadas 126 áreas protegidas no país, auxiliando o controle do desmatamento (DIELE-VIEGAS, *et al*, 2020).

A proteção demanda investimentos e estrutura do Estado. Nos anos recentes, o orçamento destinado para proteção ambiental está reduzindo, o que impossibilita a fiscalização, aumentando crimes ambientais. Além das verbas, leis também devem ser favoráveis para proteção, mas uma bancada ruralista interessadas em seus próprios benefícios tenta barrar as leis ambientais e aprovar outras de redução do controle (HOCHSTETLER, 2017b; DIELLE-VIEGAS, *et al*, 2020; ARAUJO, 2020). Os cortes no orçamento do IBAMA e no MMA elevaram durante a gestão Bolsonaro, uma forma de impor sua política, de desenvolvimento das regiões preservadas por lei. As políticas atuais, de exploração da região e aumento do desmatamento, podem destruir todo esforço realizado em nos anos anteriores, com aumento das emissões do Brasil, ficando improvável o cumprimento da NDC até 2025 e 2030. O avanço da exploração dos biomas preservados será irreversível para a região, para o país e para o mundo (PEREIRA, *et al*, 2019; DIELE- VEGAS, *et,al*, 2020; ARAUJO, 2020) . Em todos os setores de emissões de GEE, o Brasil precisa de maiores esforços no controle do desmatamento, o que depende de menos recursos e políticas do que no setor energético por exemplo. Porém, os investimentos estão reduzindo, elevando os índices de desmate.

Gráfico 16: Relação entre Orçamento do MMA e Desmatamento (2014-2019).



Fonte: (Elaborado pelo Autor, baseado em INESC, 2019).

No setor de energia, também com altos índices de emissões, os incentivos para renováveis são conduzidos por fatores econômicos e não de mitigação. As políticas energéticas estão conectadas com razões sociais e econômicas. A questão climática, mitigação, é resultado das políticas já iniciais, como as construções das hidrelétricas. Assim, caso ocorram reduções de emissões no setor energético, estas não são resultados de políticas de mitigação, mas sim decorrentes de projetos energéticos, os quais não têm em seu norte as mudanças climáticas. Embora exista o crescimento da matriz renovável, eólica, solar e biomassa, ele está relacionado com oportunidades de mercado do setor. O Brasil, apesar do Planos Setoriais, não detém programas de curto ou longo prazo de mitigação, ela ocorrerá em decorrência das atividades econômicas. As energias eólica, solar e biomassa, talvez não serão suficientes para substituir o declínio das construções de hidrelétricas, o que elevaria o consumo de fontes não renováveis. Na área de transporte, ainda há dificuldades na expansão dos biocombustíveis, a retomada do que eram em anos anteriores. O setor de transporte rodoviário contribui em muito com as emissões nacionais, os preços dos combustíveis influenciam na tomada de decisões das empresas e caminhoneiros, será necessário revisar a utilização deste modal e incentivar novos combustíveis menos fósseis (FRAUNDORFER, RABITZ, 2020).

3.3.2 Política Externa no Âmbito das Mudanças Climáticas 2011 -2019

No entendimento de Lisboa (2013), a política externa é um conjunto de interações de diferentes atores domésticos, onde cada um busca ter benéficos. Para a autora, a política externa ambiental segue esta estrutura, com variações em cada país e política. Os determinantes são os fatores domésticos e internacionais. No primeiro caso, depende da capacidade da área ambiental em implementar suas demandas, em detrimento aos demais ministérios e setores. No plano internacional, resulta do engajamento do governo sobre temas ambientais, o quanto estará disposto para cooperação e qual política externa visa manifestar. No interesse do Estado em outras áreas, como um acordo econômico, a proteção ambiental pode ser renunciada ou utilizada como trunfo. Em negociações específicas ambientais, os ministérios do meio ambiente nem sempre são os principais negociadores. As delegações geralmente são compostas por mais ministros e representantes de outros setores. Caso o ministério do meio ambiente seja líder negociador, isto é um indicativo da importância ambiental em um país. No caso do Brasil o MRE é o ministério líder nas negociações internacionais, existe a sua centralidade nas decisões finais, mesmo com a influências e opiniões de demais ministros. Na maioria dos casos, existe a disputa entre os representantes dos setores econômicos e os ambientais, sendo o MRE o interlocutor.

Os acordos internacionais, como o do clima, precisam ser internalizados através de políticas públicas e ações de combate às mudanças climáticas. Nem sempre um acordo internacional será de fácil implementação doméstica, o que implica em uma política externa engajada, mas distante em sua execução (LISBOA, 2013). No caso do Brasil faltam indicadores sobre as políticas climáticas adotadas e suas implicações; resultados de efetividade e de implementação de ações de mitigação. O que se apresenta é a redução de emissão, ou os dados sobre aumento ou diminuição de GEE nos diferentes setores da economia. As taxas de emissões não necessariamente contemplam uma efetividade ou falta dela, podendo ser apenas temporais, não apontando uma adoção clara de política. Um setor pode passar por uma retração econômica, causando redução de emissão, não ocorrendo uma política específica de mitigação. Um programa mais detalhado de ações e seus benefícios na implementação da NAMA, será um guia importante para as políticas nacionais para orientar a NDC. O que falta é a interação entre economia e proteção ambiental, implementação do Plano Nacional e da Política Nacional sobre Mudanças Climáticas, assim como as políticas de adaptação (ESPERANZA, *et al*, 2017).

No pós COP-15, o que tem ocorrido não é a aceleração de medidas para cumprimento da NAMA, mas a diminuição e afastamento de políticas domésticas de reduções de emissões.

O Grupo Executivo sobre Mudança do Clima, que fica estabelecido dentro do MMA, teve menos reuniões após 2013, sendo duas em 2014, apenas uma em 2015 e nenhuma em 2016. A atuação do grupo é importante pela interlocução de diferentes ministérios, para execução da PNMC e coordenar os Planos Setoriais. O Grupo voltou a se reunir em 2017 e 2018 para tratar das políticas de implementação da NDC e de adaptação, até ser extinto pelo governo de Bolsonaro (SENADO FEDERAL, 2019).

O tema das mudanças climáticas perdeu a importância durante a gestão de Rousseff, a qual tinha recebido atenção ao final de 2009, com a adoção das metas voluntárias, junto com a criação da PNMC. Com a necessidade de enviar para a UNFCCC a INDC, o governo brasileiro iniciou os preparativos para sua elaboração. O MRE lançou uma consulta pública para subsidiar a elaboração da INDC. A abertura da participação da sociedade civil era inédita, indicando maior abertura do ministério (BRASIL, 2015). A INDC não indicou medidas claras para cada setor, apenas que trabalhará com setores diversos da economia. A única descrição presente é sobre energia, 45% de fontes renováveis, incluindo as hidrelétricas; e o fim do desmatamento ilegal, com a restauração e reflorestamento de 12 milhões de hectares de vegetação em território nacional (BRASL, 2015).

O Brasil foi um dos últimos países a registrar sua INDC junto à UNFCCC, em 27 de setembro de 2015, pouco tempo antes da COP-21 em Paris. A contribuição foi dividida em dois períodos, o primeiro em 2025, com redução de 37% de GEE em comparação com os valores de 2005. O segundo período, 2030, com redução 43% das emissões também com 2005 como ano base. O documento assinala os esforços brasileiros com redução de 41% dos níveis de emissão, entre 2005 e 2012. A INDC enfatiza que é necessário não elevar a temperatura global acima dos 2°Celsius, o Brasil estará comprometido com os esforços globais e destaca as responsabilidades históricas dos países desenvolvidos. O alcance das metas se dará por ações em todos os setores, máxime agricultura, energia e mudança do uso da terra (BRASIL ,2015).

A ministra Teixeira participou da COP-16 no México. Para ela, o Brasil era uma país em busca dos consensos, um mediador entre os países, no esforço de um novo acordo global. Durante COP o Brasil foi co-presidente junto com o Reino Unido, cada um negociando com seu bloco de países, desenvolvidos e em desenvolvimento. O país também poderia cobrar dos países mais ricos ações efetivas de mitigação, já que o Brasil estava fazendo sua parte, com os índices de desmatamento em queda. Apesar de um novo acordo substituto de Quioto não ter ocorrido, a ministra estava confiante para a próxima COP, com um papel central do Brasil de articulador (MMA,2010). Uma tentativa de acordo foi firmada na conferência seguinte, com a Plataforma de Durban para 2013, dando continuidade no segundo período de Quioto e o início

de um novo acordo até 2015. O Brasil se comprometeu, junto com o BASIC, apresentar metas de reduções para o novo acordo (MMA, 2011).

A COP-17 trouxe um marco para o Brasil, nela o ministro do meio ambiente da Noruega anunciou a doação de R$ 312 milhões para o Fundo Amazônia. O pagamento é resultado dos esforços pela queda do desmatamento na região, sendo o país um exemplo internacional. O secretário-executivo do PNUMA, Achim Steiner, manteve os elogios ao país: "O Brasil provavelmente é o maior ator de mitigação no planeta nos últimos 24 meses, excedendo as ações dos países industrializados. Esse é o ponto de partida" (STEINER, 2011, n.p). A ministra, que estava no evento, também enfatizou as contribuições nacionais: "Desde 2005, a redução de emissões acumulada chega a 2,2 Giga toneladas de CO2 equivalente. Trata-se possivelmente da maior contribuição para redução de emissões no Planeta" (TEIXEIRA, 2011, n.p).

O Brasil nas negociações climáticas mantinha a imagem construída nos anos anteriores, país comprometido com as negociações globais e com políticas de mitigação domésticas, reduzindo o desmatamento. Um dos marcos da conservação da Amazônia brasileira, vinculado ao clima é o Fundo Amazônia. No total o aporte de R$ 2,85 bilhões foi destinado para ações de proteção ao bioma, destes 97,4% doados pela Noruega, 2,1% pela Alemanha e 0,5% pela Petrobrás. As ações de desmatamento estavam sendo cumpridas, efetivando as doações, quanto maior a taxa de redução, elevar-se-ia o aporte financeiro (ESPERANZA*, et al,* 2017).

No ano seguinte, no Qatar, o Brasil também foi elogiado por ter apresentado o menor índice de desmatamento e recebeu a notícia de nova liberação para o Fundo Amazônia. A ministra reiterou a importância de um novo acordo global, uma cooperação internacional para mitigação dos efeitos das mudanças climáticas, via multilateralismo. Teixeira endossou a ideia de que todos os países deveriam estar no acordo, mas que as responsabilidades eram distintas.

> Estamos caminhando em direção a uma nova fase do regime de mudança do clima. Uma nova fase que fortalecerá ainda mais os princípios e cláusulas da UNFCCC, inclusive o princípio de equidade e responsabilidades comuns, mas diferenciadas, permitindo maiores níveis de comprometimento de todas as Partes. A negociação de um protocolo, um outro instrumento legal, ou um resultado acordado com força jurídica no âmbito da Convenção, aplicável a todas as Partes, será um processo chave para o futuro do regime. No entanto, tal processo se erguerá a partir do progresso que atingirmos agora (TEIXEIRA, 2012, p.3, nossa tradução).

No ano de 2013 o Brasil apresentou aumento no desmatamento, o discurso da ministra ressaltou que o país tinha reduzido por um longo período e que a taxa era a segunda menor do histórico. Teixeira reforçou que o país comprometeria esforços em energias renováveis e na indústria, através dos Planos Setoriais. Em conformidade com os anos anteriores, defendeu um acordo global, com todos os países, porém que cada um definisse de acordo com as capacidades domésticas, a manutenção do discurso das RCPD. Ela defendeu o financiamento por parte dos

países desenvolvidos, no caso do Brasil através do REDD+, em um novo acordo. Para o país, que estava controlando as emissões por desmatamento, seria um importante aporte financeiro (UNFCCC, 2013). No ano seguinte os índices rebaixaram, mais uma vez destacado no discurso na COP. Assim como as responsabilidades históricas e o desejo do Brasil para um novo acordo, em decorrência da urgência das mudanças climáticas. Para a ministra, o Brasil estava no caminho para cumprir sua NAMA até 2020, sobretudo pela queda do desmatamento nos últimos 10 anos. O país estava colocando em prática as medidas acordadas na PNMC e disposto para um novo acordo. Nesta COP, o Brasil propôs uma nova divisão entre os países, "diferenciação concêntrica". Pela proposta, o primeiro círculo englobaria os países desenvolvidos com maiores esforços, no segundo os países emergentes com esforços graduais e os países com maiores riscos climáticos não seriam obrigatórias reduções de emissões (UNFCCC, 2014).

A COP-21 foi um marco para as negociações de mudanças climáticas. Assim como em Copenhague, o Brasil foi representado pelo presidente, desta vez Dilma Rousseff. Naquele momento, 2015, a presidente estava muito pressionada pelo início do processo de impedimento. Em seu discurso na Assembleia da ONU, dois meses antes, ela fez grande destaque para a mudança do clima e esforços do Brasil. Também expos a INDC do país, os resultados obtidos do desmatamento nos últimos anos, além da erradicação da pobreza, tema sempre vinculado com a proteção ambiental. Em Paris, a presidente seguiu o discurso da política externa climática, demandando um acordo global, respeitando as RCPD e a transferência de tecnologia. Rousseff expressou o risco do aumento da temperatura global acima dos 2°C, os danos para o planeta (UNFCCC, 2015). Desde o início do governo, nas negociações do clima, quando representado pela ministra Teixeira, a política externa climática tem enfatizado a necessidade de um acordo global, em decorrência da gravidade das mudanças climáticas, baseando-se no aumento da temperatura global.

> Com esse espírito, estamos aqui em Paris para construir uma resposta conjunta que só será eficaz se for coletiva e justa. A melhor maneira de construir soluções comuns para problemas comuns é a nossa união em torno de um acordo justo, universal e ambicioso, que limite neste século a elevação da temperatura média global em 2ºC. Para isso devemos construir um acordo que seja também e, fundamentalmente, legalmente vinculante. Nosso acordo não pode ser apenas uma simples soma das melhores intenções de todos. Ele definirá caminhos e compromissos que devemos percorrer para juntos vencer o desafio planetário do aquecimento global (ROUSSEFF, 2015, n.p., nossa tradução).

Ainda importante ressaltar, em comparação com os discursos futuros, a crença da presidente na ciência do clima, na ação da humanidade no aumento do aquecimento global e seus riscos. A diplomacia do Brasil esteve alinhada com a UNFCCC e o IPCC. "A mudança do clima

pela ação dos homens é um dos maiores desafios globais contemporâneos. Estamos aqui, Chefes de Estado e de Governo para vencê-lo, o que exige sentido de urgência, união, coragem para as novas escolhas e ações" (ROUSSEFF, 2015, n.p.). A ministra Teixeira demonstrou importância da mitigação das mudanças climáticas em uma entrevista ao El País (2016):

> Houve a mobilização da sociedade global. Deixou de ser um assunto voltado apenas às questões ambientais. É um assunto de desenvolvimento. As secas estão aí, as inundações estão aí, a produção de alimentos começa a ser afetada. O mundo privado começou a entender isso como um risco de suas operações de financiamento. Está mexendo na economia global, as condições sociais, na questão de pobreza, na de qualidade de vida, nas condições de vida em cidades e, obviamente, o conhecimento técnico científico acabou sendo muito incisivo (TEIXEIRA, 2016, n.p).

A COP-21 foi último compromisso internacional de destaque da presidente, antes de deixar o governo. Ela utilizou do plano internacional para se defender do impedimento, na tentativa de apoio para manter o governo (SARAIVA, 2016). No evento da ONU para assinatura do AP, a presidente expressou o momento do país:

> Não posso terminar minhas palavras sem mencionar o grave momento que vive o Brasil. A despeito disso, quero dizer que o Brasil é um grande país, com uma sociedade que soube vencer o autoritarismo e construir uma pujante democracia. Nosso povo é um povo trabalhador e com grande apreço pela liberdade. Saberá, não tenho dúvidas, impedir quaisquer retrocessos (ROUSSEFF, 2016, n.p).

O ministro Sarney Filho representou o país na COP-22, manteve um discurso alinhado ao governo anterior. Ressaltou a importância do AP, a necessidade de sua implementação, as responsabilidades históricas, o financiamento para os países menos desenvolvidos, a matriz energética do Brasil e as reduções no desmatamento no passado. O ministro mostrou-se preocupado com o aquecimento global:

> É somente por meio de um esforço concertado de todas as partes interessadas que iremos avançar para o nosso objetivo de manter o aumento da temperatura média global bem abaixo dos 2 graus centígrados e perseguir o limite de 1,5 graus, conforme estabelecido no AP *(*SARNEY FILHO, 2016, n.p).

E seguindo os discursos anteriores, falou sobre o desmatamento, que naquele momento voltava a patamares bem elevados, o maior desde 2008. Ele defendeu mais auxílio internacional pelo Fundo Amazônia e que o REDD+ fosse negociado, para que o Brasil tivesse maior financiamento. O aumento do desmatamento para um patamar igual de 2008 levou o governo da Noruega a reduzir o pagamento do Fundo Amazônia. Pelo seu funcionamento através de mérito, as altas taxas encaminharam no corte em 50% dos valores. O ministro Sarney Filho, presente no evento, não soube como se defender das críticas. Na análise do ex-ministro Minc (2017, n.p): "Agora, por pressão da Bancada Ruralista, o IBAMA está de mãos atadas, projetos que

tramitam no Congresso querem reduzir as áreas ambientais e as terras indígenas". No final do ano, 2017, já com os novos índices de redução no desmatamento, o ministro a ressaltou os esforços nacionais na COP-23. Em acordo com a rotatividade de sedes das COP, Sarney propôs a candidatura do Brasil para a COP-25 (UNFCCC, 2017).

Em relação ao desmatamento, o governo Temer sofreu muitas críticas pelas políticas adotadas, na tentativa de redução na proteção ambiental. Em seu discurso na ONU, antes da COP, o presidente apresentou os dados de redução do desmatamento.

> O Brasil, senhoras e senhores, orgulha-se de ter a maior cobertura de florestas tropicais do planeta. O desmatamento é questão que nos preocupa, especialmente na Amazônia. Nessa questão temos concentrado atenção e recursos. Pois trago a boa notícia de que os primeiros dados disponíveis para o último ano já indicam a diminuição de mais de 20% do desmatamento naquela região. Retomamos o bom caminho e nesse caminho persistiremos (TEMER, 2017, n.p).

Na COP seguinte, manteve-se a pauta na conservação da Amazônia, com forte aumento nas taxas de desmatamento. O ministro Duarte salientou a criação de 94 milhões de hectares de Unidades de Conservação no governo Temer. E também, que o Brasil alcaçaria a meta de redução do desmatamento em 80% até 2020, promessa de 2009. O ministro também esteve preocupado com a mudança do clima, pedindo esforços globais na sua mitigação. "Espécies estão sendo extintas; habitats desaparecendo; fontes se esgotando; poluentes e emissões se acumulando. E o Planeta cada vez mais quente" (DUARTE, 2018, n.p). Assim como nos anos anteriores, solicitou um avanço nas negociações sobre REDD+ e ressaltou a matriz energética brasileira.

A relação com o desmatamento é central nos discursos e na política externa climática. Na gestão de Rousseff pautou-se pelo desempenho na redução, chegando até o Fundo Amazônia. Na gestão Temer, devido ao aumento, existe a tentativa de expor os números anteriores, de dez anos, já que os dados não eram mais favoráveis. A relevância do tema no plano internacional é grande, vide a exposição dos dados pelo próprio presidente Temer. A política externa climática, de Rousseff até o governo Temer, mantém algumas diretrizes: informações e dados sobre desmatamento; busca por um novo acordo global e sua manutenção; a preocupação com os riscos das mudanças climáticas; a continuidade das RCPD; o financiamento no combate ao desmatamento; a matriz energética limpa; e uma diplomacia participativa nas negociações. A diferença está no primeiro item, já que domesticamente, a proteção ambiental foi agravada na gestão Temer, o que elevou o aumento do desmatamento, sendo o governo direcionado à sua defesa e explicações. No plano internacional, a imagem do Brasil começava a se degastar, resultado das políticas domésticas.

E esta imagem negativa pioraria em muito na gestão de Bolsonaro. A política externa climática passa por uma reformulação, tendo no próprio ministro das relações exteriores um cético sobre o tema. O primeiro movimento, ainda em 2018, foi a retirada do Brasil como sede da COP-25, segundo o presidente por questões econômicas. Logo em seguida, houve a demonstração de que o país poderia sair do AP, em alinhamento com o governo de Donald Trump. E com aumento das queimadas e as imagens circulando, começaram embates com países europeus, críticos das novas políticas nacionais (CASARÕES; FLAMES, 2019). O presidente francês Macron fez críticas ao Brasil pelo *twitter*, o presidente Bolsonaro as rebateu na mesma plataforma, alegando que esta era uma questão interna do Brasil. Na cúpula do G-20, final de junho de 2018, junto com a Alemanha, Macron afirmou que um acordo entre Mercosul e União Europeia só ocorreria com cuidados com o meio ambiente. Após este primeiro embate, na reunião do G7, agosto do mesmo ano, o presidente Macron voltou a criticar o Brasil, propondo com os demais países uma ajuda no combate aos incêndios florestais, 20 milhões de dólares. O presidente Bolsonaro disse que só aceitaria a ajuda após pedidos de desculpas de Macron. Depois o governo rejeitou a oferta dos países do G-7, alegando que não precisava de ajuda (BBC, 2019). No final de agosto, ex-ministros [19]dos governos anteriores, de Collor até Temer, entregaram uma carta para o presidente da câmara Rodrigo Maia, para que as tramitações de leis contra a proteção ambiental fossem suspensas e que o Brasil aceitasse a ajuda do G-7. Assim, partidos políticos sempre divergentes concordaram nas críticas ao ministro Salles.

O discurso durante as COP também passa para uma nova fase. O ministro Salles defende que a região amazônica precisa evoluir economicamente e que o Brasil já faz muito pela questão ambiental. "Em particular, falo em nome de mais de 20 milhões de pessoas que vivem na região amazônica, a área mais rica do mundo em termos de biodiversidade e recursos naturais, mas com o pior Índice de Desenvolvimento Humano do Brasil." (SALLES, 2019b). Discurso alinhado com o do presidente, que sempre defendeu a maior exploração da região, inclusive em áreas de proteção e dos povos originários. Ainda nesta questão, o ministro ressaltou que os países desenvolvidos já desmataram suas florestas e que o Brasil está fazendo sua parte, por conservar a floresta Amazônica. Ele ainda defendeu o REDD+ e novos financiamentos, por parte dos países desenvolvidos, justamente porque se desenvolveram sem preocupação ambiental (MMA,2019). Para o ministro, as reuniões da ONU são "gastação de dinheiro e perda de

[19] José Goldemberg (governo Fernando Collor); Rubens Ricupero (Itamar Franco); Gustavo Krause (Fernando Henrique Cardoso); Izabella Teixeira (Dilma Rousseff); José Sarney Filho (FHC e Michel Temer); José Carlos Carvalho (FHC); Marina Silva (Luiz Inácio Lula da Silva); Carlos Minc (Lula) e Edson Duarte (Michel Temer).

tempo", e que o presidente acertou em não realizar a COP no Brasil. O ministro defendeu que os países desenvolvidos não podem criticar o Brasil, mas devem sim apoiar financeiramente. E que a imagem negativa do país é produtos dos próprios brasileiros no exterior (JOVEN PAN,2019). Naquela COP, pela primeira vez na história, o Brasil venceu o "Prêmio Fóssil de Ouro", entregue pelas ONG para o pior país nas negociações.

No plano doméstico, o ministro extinguiu Secretaria de Mudanças do Clima e Florestas do ministério, pois esta serviria apenas de turismo, para que servidores pudessem viajar durante as COPs. O tema climático migrou para Secretaria de Florestas e Desenvolvimento Sustentável, formada por poucos servidores e alocada na Secretaria de Relações Internacionais do MMA, passando de um tema importante para o país, para perda de relevância (SENADO FEDERAL, 2019).

> A extinção da Secretaria de Mudança do Clima e Florestas não representou apenas um elemento a mais no esvaziamento técnico e político por que passou o MMA a partir de 2019. Espanta que o tema mudança do clima, hoje considerado um dos grandes desafios globais da humanidade, e parte intrínseca de qualquer debate internacional, haja virtualmente desaparecido do Ministério que o conduzia, não restando sequer menção a essa competência em toda a sua estrutura organizacional. Com isso, pulverizou-se todo o quadro técnico que até então conduzia essa temática, perdendo-se parte da história e da expertise acumulada pelo MMA (SENADO FEDERAL, 2019, p.41).

Um ano e oito meses depois, após aumento das críticas internacionais, o ministro reativou a Secretaria de Mudanças Climáticas, na verdade apenas acrescentou o nome clima na secretaria de relações internacionais (PRAZERES; GRANDELLE, 2020). Atualmente a secretaria é composta de 8 funcionários, com diferentes formações acadêmicas, sendo dois diplomatas, sem experiência na área de mudança climática. No MRE também ocorreram mudanças substanciais. O ministro Araújo extinguiu a Subsecretaria-Geral de Meio Ambiente, Energia, Ciência e Tecnologia, que cuidava das negociações sobre mudanças climáticas. Ele criou a Secretaria de Assuntos de Soberania Nacional e Cidadania. Nesta secretaria constam os departamentos: de Meio Ambiente; Soberania Nacional; Defesa; Nações Unidas; Direitos Humanos; Segurança e Justiça; Demarcação de Limites; e Departamento Consular. No novo organograma, não há definição sobre mudança do clima, apenas Meio Ambiente I e II. Antes, com a Subsecretaria, constava mudanças climáticas, temas de meio ambiente e desenvolvimento sustentável (ESTADÃO, 2019; SENADO FEDERAL, 2019).

A mudança já era esperada, já que no pensamento do chanceler Araújo existe a "ideologia da mudança do clima". Segundo ele em seu blog (ARAUJO, 2018, n.p):

> Ao longo do tempo, entretanto, a esquerda sequestrou a causa ambiental e a perverteu até chegar ao paroxismo, nos últimos 20 anos, com a ideologia da mudança climática, o climatismo. O climatismo juntou alguns dados que sugeriam uma correlação do aumento de temperaturas com o aumento da concentração de CO2 na atmosfera, ignorou dados que sugeriam o contrário, e criou um dogma "científico" que ninguém mais

> pode contestar sob pena de ser excomungado da boa sociedade – exatamente o contrário do espírito científico (ARAUJO, 2018).

No argumento do chanceler, temas globais com cooperação via Instituições Internacionais – ONU- servem para reduzir a autonomia e soberania dos Estados, para que o polo de poder do Ocidente seja transferido para China. O enfrentamento contra o "globalismo climático" está sendo realizado pelo presidente Trump. O "climatismo" estaria reduzindo as liberdades das populações, como por exemplo "andar de carro, se você pode acender a luz, se você pode ter filhos, em quem você pode votar, o que pode ser ensinado nas escolas" (ARAUJO, 2018, n.p). O ministro é um negacionista do aquecimento global, das evidências científicas das mudanças climáticas. Em outro artigo, em 2019, ele reforça suas ideias sobre o tema, texto que será melhor analisado na seção posterior. Para ele os estudos não confirmam o aquecimento e não há necessidade de preocupação. "Existem elementos científicos capazes de colocar em questão a teoria do aquecimento global. Há indícios de que a teoria é falsa. E há insuficiência de indícios de que a teoria seja verdadeira "(ARAUJO, 2019, n.p)". Ao final do texto ele avalia que o Brasil deve seguir no AP e reduzir o desmatamento, mas pondera que contestar a ciência climática não pode causar sanções ou retaliações comerciais.

Apesar da afirmação do chanceler, em virtude das políticas de redução de proteção ambiental, o Brasil vem sofrendo críticas e ameaças, como o não complemento do acordo União Europeia e Mercosul. O Fundo Amazônia vem sofrendo cortes desde a gestão de Temer, mas em Bolsonaro ocorreu o bloqueio total dos investimentos. Em primeiro lugar, pelo aumento do desmatamento e as políticas adotadas pelo atual governo, com mudanças no MMA. Em seguida, o ministro Ricardo Salles contestou os acordos firmados pelo Fundo, apontando que haviam fragilidades na governança e implementação dos projetos e contratos (FIGUEIREDO, 2019). Sem demonstrar provas, o ministro afirmou que o Fundo deveria passar por mudanças, de destino e finalidades; priorizando também quem não desmata. Para ele, um agropecuarista que preservou sua área do Código Florestal deveria ser pago por isso. O ministro e o presidente extinguiram o COFA, por não concordarem com sua composição, visando um uma nova formatação, o que não ocorreu (GOMES, VIVAS, 2020).

Em decorrência das mudanças e do aumento do desmatamento, Alemanha e Noruega bloquearam suas contribuições para o Fundo Amazônia. Ao extinguir o COFA e fazer outras mudanças, o Brasil quebrou o contrato com os dois países, que não mais repassariam os valores para o BNDES. Em agosto de 2019, após diversos alertas de queimadas aumento do desmatamento, o presidente afastou do cargo de diretor do INPE Ricardo Galvão. Segundo o presidente, ele repassava informações mentirosas e estaria a serviço de ONGs (SHALDERS, 2019). Alguns

dias depois, quando houve o comunicado da Noruega, o presidente se posicionou sobre o tema do Fundo: "A Noruega não é aquela que mata baleia lá em cima, no Polo Norte, não? Que explora petróleo também lá? Não tem nada a dar exemplo para nós. Pega a grana e ajude a Angela Merkel a reflorestar a Alemanha"(BOLSONARO, 2019c, n.p).

Em dezembro de 2019 o Senado Federal publicou um relatório sobre a mudança climática no Brasil, uma avaliação sobre os anos recentes. Para os senadores envolvidos, o ano de 2019 é problemático, "por representar uma ruptura naquilo que vinha sendo desenhado desde 2009" (SENADO FEDERAL, 2019, p.2). Todos os esforços para uma política climática estão retrocedendo, por ações do governo federal, por intermédio do MMA. Com a nova gestão, o tema perdeu total interesse dentro do governo, em um momento onde as ações para cumprimento da NDC deveriam estar sendo discutidas. Porém, nem mesmo as metas para 2020 estão em pauta, a implementação da PNMC com os Planos Setoriais. O relatório critica o governo de Rousseff, por ter transferido o PPCDAM para o MMA, saindo do centro do governo quando esteve sob a coordenação da Casa Civil. Com isso, deixou-se de fazer uma coordenação com os demais ministérios, centralizando o desmatamento apenas em um, com menos poder e articulação nacional. Mas na gestão atual, o ministro extinguiu a Secretaria de Mudanças do Clima e Florestas e do Departamento de Florestas e de Combate ao Desmatamento no início do governo. Esta Secretaria era responsável pela implementação dos Planos Setoriais, a gestão do Fundo Clima, também a coordenação do PPCDAm e PPCerrado (SENADO FEDERAL ,2019).

E no âmbito internacional, a redução dos cuidados ambientais mudará a imagem do Brasil, construída ao longo dos anos recentes, através das políticas de reduções do desmatamento, que recebeu elogios e efetivou o Fundo Amazônia. A tentativa de receber créditos de carbono e investimentos pela preservação estão ativas nas últimas reuniões da UNFCCC, com a entrada em vigor do AP, o que poderá beneficiar o país, caso reduza o desmatamento (DIELE-VEGAS, *et al*, 2020).

Na área sobre mudança do clima ocorreram graves mudanças, com a redução da preocupação com o tema. No MRE ocorreu uma ruptura com as políticas climáticas anteriores, agora centrada no ceticismo climático do chanceler. O MMA, através do ministro Ricardo Salles, tem desmontado os aparatos burocráticos no âmbito climático, praticamente ignorando o tema. Em boa parte do discurso do governo atual visasse-se afastar de tudo do passado, a questão do clima é um dos tópicos (ARAUJO, 2020). No seguimento do discurso soberanista, rebatendo qualquer crítica internacional, sob a percepção de que há interesses econômicos de outros países. O país perdeu o protagonismo positivo que detinha desde de 2009, com a participação de Lula da Silva

na COP-15 e a adoção da NAMA. No período de Dilma Rousseff, muito decorrente da continuidade do controle do desmatamento, o país manteve um papel central nas negociações internacionais, recebendo elogios e financiamentos, o Fundo Amazônia. Este período também apresentou aumento nos índices de desmatamento, com os discursos nacionais adotando em resposta as reduções históricas. O Brasil seguia como articulador das negociações e ainda com prestígio internacional, finalizado com a atuação nas negociações do AP. Na gestão Temer, ainda com o plano doméstico bastante conturbado, ocorre um declínio de prestígio, com os índices de desmatamento crescentes e políticas contra o meio ambiente, criticadas no plano internacional. A tentativa de evitar uma imagem ainda mais desgastada foi de sediar a COP-25. Em Temer, o discurso ainda continuava centralizado no multilateralismo, um acordo internacional e os riscos das mudanças climáticas. Nas eleições de 2018 já estavam claras as rupturas que seriam impostas, como o anúncio da possível saída do AP. A indicação de um chanceler cético à mudança do clima foi um demonstrativo de que a política externa climática seria diferente das anteriores, uma ruptura. E soma-se ainda os discursos do presidente da república, retornando ao posicionamento da época do regime militar, soberanista.

4- A Política Externa do Brasil e China no âmbito das Mudanças Climáticas e O Risco (2011-2019)

Este capítulo concentra a principal análise da tese, as políticas externa climática de Brasil e China no período entre 2011-2019. No início ocorre a exposição dos principais riscos climáticos dos dois países no entendimento da importância do fator Risco para políticas externas e nacionais no âmbito climático. Em seguida, analisamos cada presidente, no começo Brasil, em seguida a China. Para tanto, aplicamos os conceitos de Herman (1990), para transição de política externa entre os presidentes. Na última parte, como foco central da nossa tese, examinamos quais principais mudanças de política externa ocorreram entre os últimos presidentes. Deste modo, a tese apresenta sua principal contribuição, identificando os principais fatores para mudanças ou linearidades na política externa climática.

4.1 O Risco das Mudanças Climáticas para Brasil e China

O Antropoceno marca um momento histórico do planeta, de transformações ocorridas e futuras, influenciadas pelas ações da humanidade no planeta, já irreversíveis. Este momento necessita de ações inovadoras, para seu entendimento e mitigação, como no exemplo da mudança do clima. Os estudos recentes indicam quão irreversíveis e catastróficos são os riscos advindos destas modificações e quais devem ser as ações de mitigação. O conhecimento deve promover ações globais, com a cooperação internacional. No âmbito das mudanças climáticas, promover esforços para não aumentar a temperatura global, sendo no AP no máximo em 2°C, com a tentativa de buscar 1,5°C.

> Nas últimas décadas, as mudanças no clima causaram impactos nos sistemas naturais e humanos em todos os continentes e através dos oceanos. Os impactos são devidos às mudanças climáticas observadas, independentemente de sua causa, indicando a sensibilidade dos sistemas naturais e humanos às mudanças climáticas (IPCC, 2015, p.6, nossa tradução).

As mudanças climáticas são um dos riscos atuais no planeta. Em algumas regiões já pode ser sentida, devido aos impactos que tem provocado. As mudanças serão mais percebidas no futuro, com aumento gradativo da temperatura global, ocasionando transformações no clima global, muitas ainda desconhecidas. Os riscos precisam ser percebidos, sobretudo os futuros. A ciência é parte deste reconhecimento, através das pesquisas e projeção dos cenários futuros.

> É impossível saber exatamente como será o mundo nas próximas décadas. No entanto, é possível calcular probabilidades e cenários. Esses riscos são difíceis de prever, evitar, calcular, reverter e ver. Eles são locais e globais e ameaçam toda a humanidade.

> Suas causas e consequências são totais no todo o mundo, ultrapassando os limites geográficos (BARBI, FERREIRA, 2017, p.238, nossa tradução).

Os estudos e pesquisas sobre o assunto foram e são construídos ao longo dos anos, desde a compreensão inicial de Joseph Fourier sobre o efeito estufa, até os cenários elaborados pelo IPCC em seus relatórios. O risco deve ser então internalizado, cada Estado deverá perceber os riscos e agir conforme o seu entendimento. A evidência científica não é garantia de ação, entretanto pode auxiliar na tomada de decisões (LE PREST, 2000). Assim, mesmo com os estudos confirmando as evidências do aquecimento global, nem todos os países ou/e líderes percebem a urgência do tema e nem mesmo na veracidade de que esteja em curso.

Um ponto central na discussão sobre os riscos das mudanças climáticas está no entendimento do futuro. Apesar dos fundamentos científicos e vivência na atualidade, ainda existe a percepção de que seja um problema distante. Apesar de parte destes riscos serem futuros, a única oportunidade de suas mitigações está no presente, ações atuais para não amplificarem. Os estudos demonstram cenários, onde ações no presente moldam como o futuro será. Em suma, ainda que a mudança climática já esteja em curso, os seus riscos carregam a ideia de futuro, problemas que não necessitam de soluções no presente. Entende-se assim que se pode postergar ações, mas como já indicado pela ciência, diversos riscos são irreversíveis (GIDDENS, 2010; BECK, 2011; FERREIRA, 2017).

A mudança do clima é global, sentida em escaladas diversas nas diferentes partes do planeta. Apenas um país ou um pequeno bloco de países não poderá mitigar o aquecimento do planeta e seus riscos. Para tanto, deve-se ser percebido pela maior quantidade de Estados possíveis, provocando a cooperação global. "O êxito das tentativas de proteção de todos os meios, quer se encontrem dentro ou fora das fronteiras existentes, depende da reconciliação das prioridades diferentes dos Estados e necessita de cooperação internacional maior" (LE PREST,2000, p.15). O IPCC em seus estudos tem demonstrado a ideia da necessidade da participação global, maior número de países com ações de reduções de emissões, para redução dos riscos futuros.

> A cooperação entre os países é a opção para efetividade da mitigação das mudanças climáticas, um esforço global. A adaptação concentra-se principalmente em resultados de escala local a nacional, mas sua eficácia pode ser melhorada por meio da coordenação entre escalas de governança, incluindo cooperação internacional (IPCC, 2015,p.29, nossa tradução).

Posto isto, esta cooperação foi construída ao longo dos anos, com seu início institucional em 1992. Desde aquele momento a cooperação é idealizada através das negociações internacionais, com respaldo científico da UNFCCC, IPCC e demais estudos sobre o tema. A cooperação

internacional é possível, construída através das interações entre os Estados e a construção social dos interesses. No âmbito climático, a cooperação tem por resultado a mitigação dos riscos, evitar um cenário apocalíptico. Os países mudam suas percepções sobre os temas das relações internacionais, constroem novos interesses e processos de cooperação. As relações internacionais são desenvolvidas através das relações internas dos países e decorrentes das conexões entre os Estados, não é estática. E esta construção seguiu ao lado dos avanços científicos, na confirmação da participação da humanidade no aquecimento global, que tem acarretado – acarretará – diversas mudanças climáticas. O conhecimento indica quais os riscos destas mudanças no clima, quais áreas serão mais afetadas, baseados em estudos de eventos atuais e projeções para 50 e 100 anos. Em alguns momentos a cooperação pode sofrer perdas, como as saídas dos EUA de Quioto e do AP, mas encontra em outros países a continuidade.

Os Estados precisaram internalizar a ideia da mudança do clima, de que o problema será ainda maior no futuro. Assim, escolhe-se participar ou não da cooperação do clima. No primeiro momento, determinou-se principais ações dos países desenvolvidos, devido às suas emissões no período e históricas. Após crescimento das economias dos países em desenvolvimento, sobretudo Brasil, China e Índia, fez-se necessária a participação destes países na mitigação de suas emissões, para que assim fosse possível reduzir as emissões globais, no intuito de mitigar o aquecimento global (BARBI, FERREIRA, 2017). O Brasil e a China já estão enfrentando à mudança do clima em seus territórios, com a agravamento de eventos climáticos e surgimento de outros ainda inéditos. Mas os cenários projetados são de suma importância, para que exista a internalização do risco, e políticas de fato sejam implementadas; no nível doméstico e internacional (LE PREST, 2000; BECK, 2011).

Em síntese, em nossa análise a cooperação internacional para mitigação das mudanças climáticas está em construção. Os países podem cooperar em um sistema internacional anárquico, para tanto constroem ações em prol de um bem comum, neste caso o não aumento da temperatura. A chegada até o AP demandou um longo período de negociações e relações entre os países, em um entendimento que a cooperação é a única forma de mitigação, o multilateralismo. Porém, cada país interpreta o assunto em decorrência do seu âmbito doméstico e sua percepção das relações internacionais, o que poderá modificar sua política climática, nacional e exterior. Os riscos das mudanças climáticas podem influenciar nesta tomada de decisão, na avaliação da sua urgência e implementação de políticas domésticas e na cooperação. A percepção do risco é essencial para a iniciativa de um país em promover políticas de mitigação e adaptação, a qual é conhecida através de diferente estudos e avaliações.

4.1.1 Os Riscos Climáticos e o Brasil

A floresta amazônica desempenha um papel fundamental no ciclo do carbono e também das águas, sua deterioração será catastrófica para o planeta e permanente. Para evitar o pior cenário, deve-se modificar a maneira predatória de sua exploração, com acelerado desmatamento e utilização de suas terras para agropecuária. A elevação da temperatura global, que vem ocorrendo, agravará ainda mais a situação da floresta. Em um cenário com aumento de temperatura em 4°C e com 40% de seu território devastado, é provável que ocorra uma *savanização* da floresta amazônica, um dano irreversível, que acarretará diversos riscos. E este fenômeno já está em curso, pois já ocorreu a elevação da temperatura e 20% do seu território foi devastado, com aumento crescente. Uma outra preocupação está na perda da biodiversidade, com impactos da mudança do clima e utilização da floresta, o que seria irreversível, já que grande parte das espécies são endêmicas (PINK, 2018; PEREIRA, 2019; NOBRE, *et al* ,2019).

Segundo Nobre (2019, n.p.):

> O principal fator de preocupação é o aumento da duração da estação seca no sul e no sudeste da Amazônia. Nos últimos 30 anos, a estação seca está em média seis dias mais longa por década. A mais duradoura passou de meio mês. Se continuar assim, aquela região acabará virando uma savana bem degradada. Nos nossos cálculos, se o aquecimento na Amazônia passar de 4ºC – já chegou a 1,5ºC –, teremos essa grande mudança do bioma para a savana. Seria um caso extremo, no qual as emissões continuariam como estão por 40, 50 anos (NOBRE, 2019).

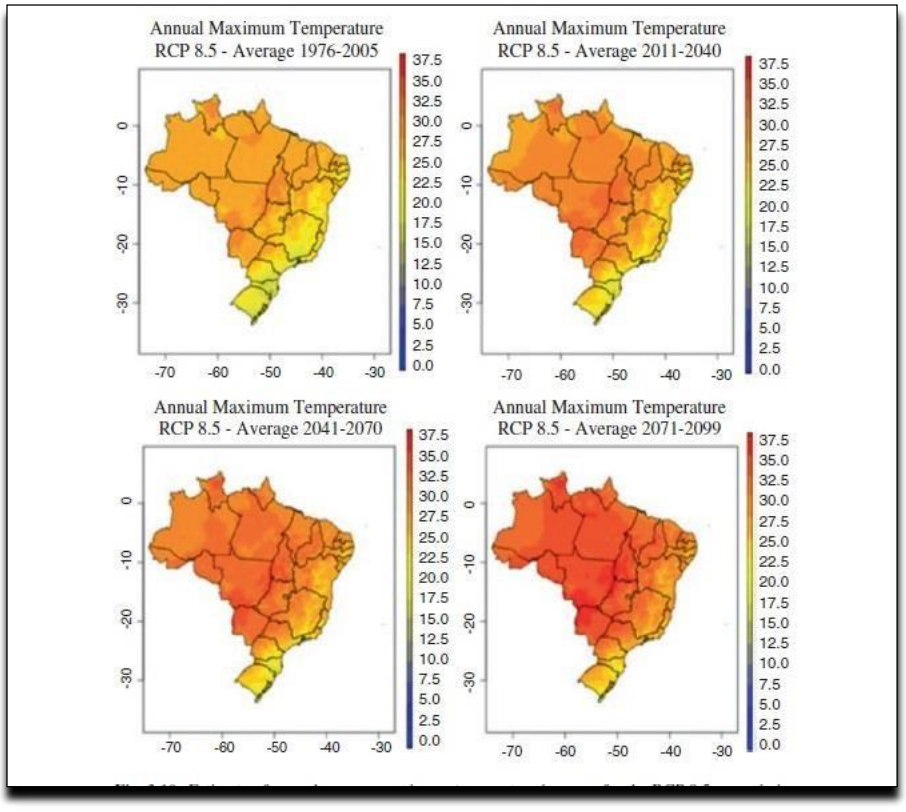
O Brasil já sofre com eventos climáticos extremos, estão aumentando nos últimos anos. A região da Amazônia sofreu com mais secas e inundações, igualmente ocorreram na região sudeste do país crises hídricas em 2014 e 2015. A região nordeste tem sofrido com mais secas e nas regiões sul e sudeste enfrentaram elevação em pancadas de chuvas. No estado de Santa Catarina verificou-se um ciclone tropical, o primeiro da histórica, causando muitos dados. Este estado, além dos demais costeiros, sofrerão com a elevação das águas, o que seria prejudicial para grandes cidades do país, como Rio de Janeiro, Recife e Santos. A dificuldade de São Paulo em mitigar a seca demonstra a gravidade das mudanças climáticas, com a redução nas chuvas em uma região metropolitana, que provável se agravará (PINK, 2018; MARENGO, 2019; NOBRE, *et al*, 2019).

O Brasil é um dos líderes globais na agropecuária, sendo boa parte da sua economia pautada nesse setor. Com o aumento da temperatura global, esta será muito impactada, sobretudo se chegarmos aos 4°C. A queda na produção brasileira afetará o mundo todo, provocando um risco na segurança alimentar. Segundo Assad *et al* (2019) ainda faltam estudos mais robustos sobre quais serão os impactos para agricultura brasileira, dependendo de qual será o aumento

da temperatura global e nas diversas regiões produtoras do país. As projeções são de que algumas espécies como feijão, café e laranja sofram perdas com a elevação da temperatura e que seja benéfico para o plantio de cana-de-açúcar, mais resistente ao calor. E ainda ocorrerá a transição do plantio para áreas mais frias, hoje não próprias para cultivo. A região sul do Brasil deve abrigar boa parte das plantações nacionais, a migração da agricultura, devido às condições inóspitas das regiões atuais. O café por exemplo, hoje é mais cultivado na região sudeste, será produzido na região Sul. O território menor da região Sul afetará a produção, que será muito reduzida. Os animais também serão afetados, por problemas de criação, com a falta de alimentos e água, e mesmo de fertilização.

> A principal conclusão é que em termos de abastecimento de alimentos a temperatura acima de 4°C colocará o Brasil em situação de extrema vulnerabilidade, comprometendo seu atual papel de o principal *player* do em relação ao fornecimento de alimentos para o mundo (ASSAD*, et al* 2019, p.62, nossa tradução).

Figura 5 Temperatura Máxima Anual no Brasil - RCP8.5 [20](1976 -2099)



Fonte: (NOBRE, *et al*, 2019).

O Gráfico acima demonstra o possível aumento de temperatura no país por regiões. Os cenários descritos na média de 25 anos, partindo de 1976 até 2099. E este aumento constante ocasionará outro fator de preocupação para o Brasil está no aumento de doenças, como dengue,

[20] *Representative Concentration Pathway* (RCP). O RCP-8.5 é considerado o pior cenário para mudanças climáticas, ou seja, com nenhuma medida de mitigação no período. Neste cenário, a temperatura global aumentará em até 4° Celsius até 2100 (NOBRE, *et al*, 2019).

Chikungunya e Zika, mais relacionadas ao calor. A área da saúde sofrerá ainda outros problemas com o aquecimento global como: as ondas de calor, ocasionando mortes; problemas de tratamento de água, trazendo doenças como dirrérias e leptospirose; desabastecimento de alimentos, ocorrendo elevação nos caso de desnutrição; psicológicos, com a mudança nas vidas da população; e ainda doenças desconhecidas, possiveis novas pandemias (HACON, *et al* ,2019). Todas questões já vivenciadas em um país em desenvolvimento, que devem se agravar ainda mais, sendo necessárias ações para sua mitigação. As mudanças climáticas já causam riscos, que serão ampliados com os anos. E com estas modificações, novos riscos devem surgir, estes ainda completamente desconhecidos (IPCC, 2015).

A maior parcela da energia elétrica é proveniente das hidrelétricas, o que torna o país um destaque positivo nas emissões do setor. A falta de chuvas já tem sido um problema para algumas regiões, sendo necessário a utilização de termoelétricas, poluidoras. Com as mudanças climáticas e a modificação nos ciclos da chuva, o país poderá enfrentar dificuldades na geração por hidrelétricas. Os impactos também podem ocorrer na energia de biomassa, caso as plantações sejam afetadas, além de possíveis mudanças nos ventos, ocasionando perdas no setor eólico. A energia solar, em expansão no país, pode até se beneficiar, mas ainda não é certo (SCHAEFFER, *et al*, 2019). A queda nas chuvas pode acarretar também desabastecimento em regiões que vivem da pesca nos rios e lagos, ocasionando desnutrição. O aquecimento afetará também regiões oceânicas, alterando a vida marinha e também agravando as condições de pesca em todo o planeta. Um país com uma extensa área oceânica, de onde se provem alimentos, deve sofrer dificuldades (IPCC, 2015).

As diferentes regiões e setores econômicos do Brasil convivem com a mudança do clima. E estes devem ser agravados caso a temperatura global permaneça em elevação. No caso da Amazônia, o seu desmatamento é chave nas emissões nacionais, caso perdurem, o bioma será transformado em savana. Políticas de redução do desmatamento precisam voltar à ativa, para mitigação dos riscos. Esta transformação provocará ainda mais mudanças climáticas no país e na América do Sul. O ciclo das chuvas, tão importante para regiões Sul e Sudeste, pode ser ainda mais afetado. Um outro ponto central para o Brasil é a agropecuária, o mais notável setor econômico, o qual precisará de adaptação; transformando área de cultivo, sendo necessárias mudanças geográficas, o que tenderá para perda de produção. Assim, o setor que visa sua expansão para áreas protegidas, deve estar no centro dos riscos, ambientais e econômicos.

4.1.2 A China e os Riscos Climáticos

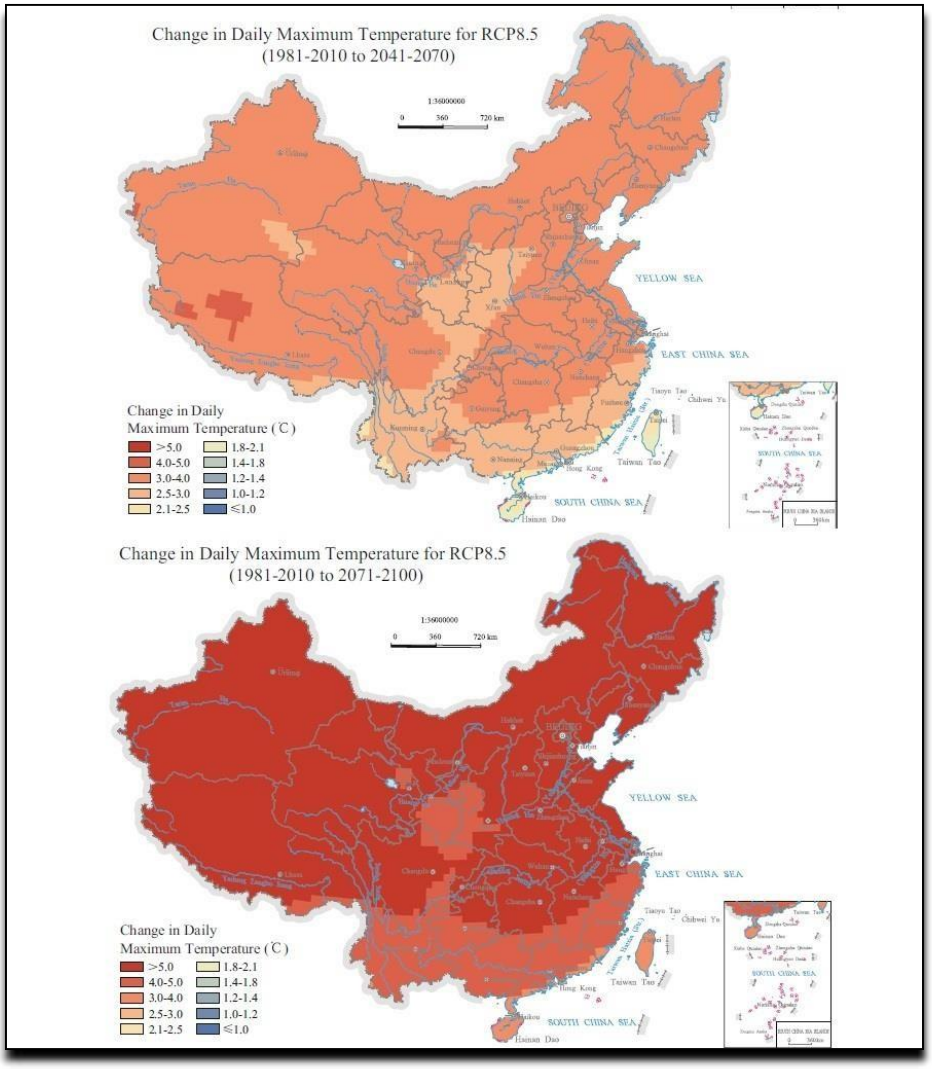
O vasto território chinês apresenta diferentes topografias, ecossistemas, biodiversidade e temperaturas. Estas oscilam especialmente entre a média de -12°C e 26°C nos extremos do país. A precipitação anual também é diversa com áreas de 50 mm e máximas de mais de 1800 mm. O clima na China é diversificado, com regiões secas e outras muito úmidas nos períodos de monções. Devido à diversidade e extensão territorial, o clima é bastante complexo, sendo as mudanças climáticas de difícil compreensão, dependendo de muitos estudos e cálculos futuros. O país enfrentará aumento nas secas, em tempestades, desertificações, tsunamis, entre outras adversidades, sendo um dos países mais impactados (PINK, 2018;TANG *et al*, 2018). A China apresenta um número elevado de eventos extremos no clima, os quais estão aumentando nos anos recentes. As temperaturas no país já estão em modificação, ocasionado problemas para diferentes regiões, como aumento ou redução da precipitação de chuvas (WU, *et al,* 2018).

A rápida industrialização, com a crescente poluição, provocou elevação de problemas ambientais para a China. Entre os anos de 2001 e 2010 os números de desastres se elevaram, mantendo os altos números até 2014, quando ocorreram reduções, caindo de 712 para 471 acidentes ambientais; resultado das políticas introduzidas no país. Os acidentes são efeitos das políticas de crescimento sem preocupação ambiental, principalmente nas indústrias. As demandas da população foram essências, para que o governo central adotasse medidas de controle ambiental, a modificação da matriz energética é um exemplo evidente. O país ainda experimenta desastres ambientais, que vão se agravar com as mudanças climáticas (SHI, *et al*, 2017).

A China também sofrerá com as modificações de temperatura e condições meteorológicas na sua agricultura. O país é grande produtor de arroz, soja, milho e trigo, culturas que já estão em adaptação, devido às mudanças climáticas. Para que não se agravem, são necessários estudos e ações de adaptação, o país mais populoso do mundo demanda altíssima produção agrícola. Assim como no Brasil, as produções deverão migrar para outras regiões, devido às novas condições do clima. Deste modo, regiões mais altas e com temperaturas mais amenas serão adaptadas para as plantações. Estas transformações dos espaços resultariam em alterações nas culturas tradicionais de plantações do país. Mesmo com um território vasto e com uma possível mudança de região, a China experimentará o desabastecimento, um problema grave em um país com grande população (PINK, 2018; YIN, *et al*, 2018, LI,2019). E ainda se verifica severa dificuldade de água potável, impactando nas produções agropecuárias e no abastecimento da população. Com avanço da temperatura global, este problema deve se agravar, resultando na escassez de água em diversas regiões. A falta de tratamento na água elevará o aumento

de doenças, transmissão de dengue e malária; já sentidas (PINK, 2018; LI, 2019). O gráfico abaixo descreve o aumento máximo da temperatura que ocorrerá na China até 2100, partindo dos estudos de 1981. Os dados indicam que temperaturas serão muito mais elevadas com o passar dos anos.

Figura 6 Mudança Máxima de Temperatura Diária na China (RCP 8.5) (1981-2100)



Fonte: (TANG, *et al*, 2018).

A parte litorânea concentra grandes e importantes províncias, onde a elevação do nível do mar ocasionará medidas de adaptação para as populações, e ao longo tempo deslocamentos para outras áreas. A elevação cresce na média de 2,9 mm anualmente, o que é maior do que a média global. O país já perdeu cerca de 10% dos seus glaciares e 18% de áreas de *permafrost.* Os rios reduziram suas vazões nos últimos 50 anos, algumas regiões enfrentam as maiores secas e outras acúmulos de enchentes, decorrentes das mudanças climáticas. As diferenças na distribuição das águas resultam em problemas para algumas regiões, que necessitam de adaptação

devido aos escassos recursos hídricos. A falta de áreas alagadas, rios, lagos e chuvas têm afetados as florestas do país, com aumento de áreas devastadas e incêndios (LI, 2019*)*.

> Embora eventos climáticos extremos não sejam novos na China, a gravidade e frequência são fenômenos que preocupam cada vez mais as autoridades chinesas. Embora seja verdade que a China é um país em rápido desenvolvimento e registra alguns dos mais impressionantes números de crescimento econômico anuais, ainda existem mais de 100 milhões de cidadãos chineses que vivem em condições de pobreza e, portanto, são incapazes de lidar economicamente de forma adequada ou medicamente com a devastação e mudança do clima (PINK, 2018,p.114, nossa tradução).

O ano de 2015 apresentou a mais elevada temperatura registrada no país, 50,3°C. Dois anos depois, Shanghai registrou também seu recorde com 40,9°C e outras regiões também enfrentam essas elevações e ondas de calor. O país enfrenta mais dias com chuvas fortes, cerca de 10% de aumento em relação aos anos 60. E ainda mais dias com secas severas em diversas regiões (SANDALOW, 2019).

Em resumo, a China já percebe e vivência a mudança no clima. E ainda, problemas ambientais decorrentes do seu crescimento econômico sem preocupação com o meio ambiente, máxime a poluição. Na análise de seu agravamento, aumento dos riscos, diversas políticas têm sido implementadas, como visto no capítulo 2. A nação mais populosa do mundo sofrerá muito com os riscos climáticos. O vasto território, com climas extremamente diferentes, assim como o tamanho da população, são entraves para políticas de adaptação.

4. 2 A Política Externa de Brasil e China para Mudanças Climáticas (2011-2019)

Como visto, Brasil e China já vivenciam alterações no clima, as quais já acarretam diversos riscos ambientais e sociais. Os estudos já preveem o agravamento destes riscos, em sua maioria irreversíveis. Porém, ainda vivenciamos o Paradoxo de Giddens (2010), onde a percepção de problemas, será para o futuro e não atuais. O reconhecimento científico já é suficiente difundido, existe a preocupação com o aquecimento global, porém os resultados práticos, políticas nacionais, ainda esperam o amanhã. A adoção futura de atitudes de mitigação será tardia demais para reverter problemas ambientais e proporcionar adaptações. Os Estados, principais atores das relações internacionais, buscaram cooperação através das negociações, a construção de acordos globais. Não ocorreram e nem existem imposições de um país sobre os demais nas negociações climáticas. O que se apresenta, desde 1992, é a construção de diálogos, conhecimento científico, acordos e ações doméstica. As negociações internacionais estão conectadas com as nacionais, com as decisões de política exterior dos países.

As políticas exteriores cambiam, não são estáticas e podem ser muito diferentes entre governos e períodos. No âmbito das mudanças climáticas, as negociações foram construídas com alterações nas políticas exteriores dos países, um exemplo são os EUA, na transição entre governos democratas e republicanos (MOREIRA, ESTEVO, 2017). No caso de Brasil e China, também ocorreram alterações nas políticas externas climáticas. Para este entendimento, foram destacados os históricos dos dois países nos capítulos anteriores, tanto na análise de política externa, e também na área de clima. O plano doméstico é fator central para adoções de política externa do clima, no caso do Brasil conectado ao desmatamento e na China no setor de energia.

Em nosso entendimento, conforme indicado no primeiro capítulo, a cooperação entre os Estados pode ocorrer, mesmo em um sistema anárquico, sem um poder superior, que controle as relações entre os países. A mudança do clima é uma questão global, a qual não está relacionada somente em uma localidade. Os seus riscos não são restritos à determinada região, por mais que algumas serão mais afetadas. Diante desta questão geográfica, demandou-se uma cooperação global, que não foi imposta. As negociações são resultado das interações entre diferentes atores, a estrutura do sistema internacional e os agentes, para que acordos fossem selados. Os fatores domésticos são essências para o entendimento da cooperação, junto às relações entre os Estados, são questões interligadas, não distanciadas. A cooperação entre os Estados pode ocorrer, em diferentes temas das relações internacionais.

A política externa pauta-se pelos fatores domésticos e internacionais, estão conectadas. No caso específico da mudança do clima, isto é ainda mais evidente, já que as negociações são no plano exterior e as ações de mitigação na política nacional. Ao longo dos últimos anos – 2011- 2019, Brasil e China passaram por mudanças em suas políticas exteriores. Para a análise específica sobre mudança do clima, trabalharemos com as ideias de Herman (1990), sobre mudanças em política externa e seus fatores.

Segundo o autor, podem ocorrer quatro níveis de mudanças na política exterior, da mais branda até a ruptura. E estas são decorrentes dos fatores domésticos e internacionais, a construção da política externa. No âmbito da mudança do clima e sua política externa específica, adotados um novo fator, além dos quatro indicados por Herman. Em nosso entendimento, em acordo com as ideias de Giddens e Beck, a internalização dos riscos das mudanças climáticas como parte da política. Após anos de estudos e conhecimento científico, os países podem ou não adotar políticas climáticas, que podem ser menos ou mais ativas, dependendo da percepção do risco. Segundo Giddens (2010, p.22):

> Nos últimos anos, cruzou-se uma liminar: a maioria dos líderes políticos tem hoje plena consciência dos riscos impostos por tais mudanças e de responder a eles. Contudo, essa é apenas a primeira onda – a transposição do problema para a agenda dos

> assuntos políticos. A segunda onda deverá envolver sua introdução em nossas instituições e nas preocupações cotidianas dos cidadãos (...) (GIDDENS, 2010).

Conforme o trecho citado, a introdução nas instituições pode ser interpretada como pauta de política externa. O aquecimento global e seus riscos são pertinentes, para tanto deve-se adotar uma política externa no âmbito da cooperação para sua mitigação. E ainda, uma política doméstica que internalize adoções no plano externo, como a NDC. Uma alteração na política externa pode afetar o entendimento sobre o risco climático e sua percepção. Um novo governo o entende como mais urgente ou mesmo não acredita nos dados científicos. Assim, adotamos este quinto elemento, como fator responsável pela mudança de política externa climática.

Em resumo sobre as diferentes graduações de mudança em política externa para Herman (1990) segue no Quadro abaixo:

Quadro 3: Graduações de Mudanças de Política Externa

Graduações de Mudanças	**Principais Características**
Ajuste	Pontuais/ Quantitativas / Refinamento do Esforço
Programa	Altera os Meios / Qualitativas / Refinamento de Objetivos
Problemas / Metas	Alterações/ Novos Objetivos
Orientação Internacional	Ruptura/ Diferentes Objetivos

Fonte: (Elaborado pelo Autor, baseado em HERMAN, 1990)

Na política externa climática podem ocorrer diferentes estágios de mudanças, uma continuidade com pequenos refinamentos ou mesmo a reorientação da mesma, como a saída de um acordo. E estas alterações estão relacionadas com quatro fatores, na análise de Herman (1990) e acrescentamos um outro, como descrito no Quadro abaixo:

Quadro 4: Fatores de Mudanças de Política Externa

Fatores	**Principais Características**
Mudança de Líder	Transição de líderes de Governo /Reinterpretação da PE
Burocracia / Agentes	Modificação de Negociadores / Interferir na PE
Fatores/Atores Domésticos	Influência do Plano doméstico / Interferir para Setores
Choque Internacional	Influência Externa / Nova percepção Internacional
Risco Climático	Percepção dos Riscos/Internalização

Fonte: (Elaborado pelo Autor)

A cooperação internacional para mudanças climáticas foi construída ao longo dos anos, através da percepção do aumento da temperatura global, com os diversos estudos, sobretudo os

relatórios do IPCC. Percebeu-se que, apenas as ações de o maior número de envolvidos, poderá mitigar às mudanças climáticas e seus riscos. No caso de Brasil e China, ocorreu uma transição positiva nesta percepção do risco e na adoção de políticas mais participativas, global e nacional. Como visto, estes países adotaram metas de reduções emissões voluntárias na COP-15, após anos contrários à adoção de qualquer mediada de redução. Na COP-15 ficou marcada a participação destes países e demais do grupo BASIC, um entendimento mais expressivo dos riscos climáticos, por diversos estudos científicos. Naquele momento, ambos adotavam políticas externas participativas, ativa atuação nas relações internacionais dos países emergentes, com bons índices de crescimento de PIB. No plano doméstico climático também ocorriam transições positivas, com adoção de leis e políticas, conectadas com a política externa, que se modificava (BUENO, PASCUAL, 2016; VIOLA, BASSO, 2016; FERREIRA, BARBI, 2017; ESTEVO, 2019).

A adoção de metas voluntárias não alterou o cerne das políticas exteriores destes países. O Brasil ainda manteve o discurso das responsabilidades históricas, da sua soberania em decisões domésticas, auxílio financeiro para os países em desenvolvimento e a necessidade de desenvolvimento. A China também manteve-se com a política externa nos mesmos padrões, resultado ainda da percepção do G-77, iniciada ainda em Estocolmo, 1972. Apesar destes pilares – RCPD, Soberania, Financiamento e Desenvolvimento – ocorreram transições nas políticas externa climáticas, como a adoção de metas voluntárias. A política externa climática de ambos não é estanque, ela se alterou nos anos de negociações internacionais. E estas ocorreram por fatores domésticos e internacionais, transformações nacionais e no sistema internacional.

O recorte temporal desta tese está no período posterior à mudança de posicionamento. No caso do Brasil, após a gestão de Lula da Silva e o início da presidente Dilma Rousseff, passando por Michel Temer e o primeiro ano de Jair Bolsonaro. No caso da China, durante a transição do governo de Hu Jintao para Xi Jinping, que inicia seu mandato em 2013. A análise sobre a política externa de todos os governos ocorreu nos capítulos anteriores, indicando suas principais características e transições. Neste momento, trabalharemos apenas o âmbito climático. Para o entendimento da política exterior se faz necessário a análise do âmbito doméstico, os quais foram apresentados também anteriormente.

4.2.1 A Política Externa Climática Governos Rousseff – Transição

A gestão de Rousseff esteve conectada ao governo anterior, de Lula da Silva. Buscou-se assim uma continuidade na maior parte das políticas adotadas, já que a presidente era uma

indicação pessoal do ex-presidente. Na política externa observou-se esta tentativa de continuidade, sem qualquer demonstrativo de ruptura ou mudanças bruscas. Entende-se que de fato as linhas gerais da política externa foram mantidas, com alinhamento aos países em desenvolvimento, a defesa do multilateralismo, a reforma do sistema internacional, bom diálogo com países vizinhos e do Sul global (LOPES FARIA; SARAIVA, GOMES,2016; RICUPERO,2017). A distinção mais evidente esteve na participação da presidente nas questões internacionais, sobretudo em comparação com Cardoso e Lula da Silva, muito ativos em política internacional. E isto por dois motivos: o primeiro pelas características pessoais da presidente, com menor inclinação com a área internacional; e em decorrências das dificuldades domésticas, problemas econômicos, políticos e sociais. Com isto, a presidente concentrou-se nas questões mais próximas, sobretudo no segundo mandato, em decorrência da tentativa de seu impedimento (SARAIVA, 2016; 2020; RICUPERO, 2017; CASARÕES, 2019a).

Em geral, manteve-se a política externa do governo anterior, com apenas alguns ajustes pontuais. Na análise de Casarões (2019a), o "rebaixamento" da política externa, em detrimento aos demais assuntos da agenda presidencial. Seguindo a análise de Herman (1990), podemos concluir que há uma mudança de *Ajuste*. Segundo o autor (p.5, nossa tradução), a mudança de ajuste refere-se: "mudanças na modificação no nível de esforço (maior ou menor) e / ou no escopo dos destinatários (como refinamento de objetivos)". Como analisado, a presidente Rousseff não tinha o interesse pessoal por política externa e a conjuntura nacional, crise política e econômica, centralizaram sua atuação para o âmbito doméstico. Os esforços foram reduzidos, menor participação do Brasil nas relações internacionais, em comparação ao governo de Lula da Silva. E mais nitidamente no segundo mandato, o alvo foi uma política externa comercial, na busca até pelo bom diálogo com maior número de países, ampliar os destinatários. Perdeu-se assim esforços na política externa, redução na participação internacional, mas não por tentativa de modificar a política externa. Segundo a descrição de Herman (1990, p.5, nossa tradução): "O que é decidido, como é implementado e os propósitos para os quais é feito permanecem inalterados". Em resumo, a política externa mantém os seus objetivos, com participação ativa do MRE e chanceleres de carreira; mas com ajustes nos esforços e nos objetivos.

A diferença entre os dois governos esteve na *Mudança de Líder*, com menor participação da presidente, redução da diplomacia presidencial. O plano doméstico, apesar das dificuldades, não foi fator para mudança de política externa geral. O MRE manteve seu papel preponderante, mesmo com a substituição de chanceleres durante os períodos de governo, não tão ativos quando Celso Amorim, mas sem mudanças bruscas. No plano global, o Brasil manteve o alinhamento com os países do Sul, na busca por maior inserção internacional dos emergentes,

no que tange a maior distribuição do poder global. No momento próximo ao impedimento, com índices econômicos ruins, buscou-se uma diplomacia comercial, mas ainda alinhada aos países do Sul, máxime a aproximação com a China. Em suma, deu-se a continuidade à política externa anterior, com a perda da relevância, em comparação ao ex-presidente Lula da Silva. A *Mudança de Líder* é a mais perceptível no período, com somente *Ajustes* na transição dos governos. O que se precisa deixar evidente, é que este fator foi relevante para o "rebaixamento" do tema internacional na presidência da república.

Na análise sobre a política externa climática, entendemos que se manteve a agenda, com ativa participação brasileira. E mantêm-se os pilares de RCPD, Soberania, Financiamento e Desenvolvimento. Os discursos da ministra Teixeira e da presidente alinham-se com o do governo anterior, pautando sobretudo os eixos citados e o desmatamento na Amazônia. Assim, há apenas *Ajustes*, tendência de seguimento da política externa climática anterior. O Brasil permanece com seu comportamento de destaque, seguindo o caminho de 2009. Porém, os *Ajustes* se dão a partir do aumento do desmatamento em 2013. Assim, como na política externa de governo, em comparação com o anterior, a climática também apenas sofreu *Ajustes.* Em decorrência das alterações nos índices de desmatamento, sendo o Brasil elogiado e depois cobrado pela elevação dos índices. Os esforços na diplomacia climática não foram os mesmos do final da gestão Lula da Silva, mas não se perde o interesse pelo tema nas negociações internacionais. Com o aumento dos índices de desmatamento, ocorreu a necessidade de refinar o discurso, na ideia das reduções do desmatamento de longo prazo.

A maior influência esteve nos *Atores/Setores Domésticos*. A transição presidencial não conservou a relevância fundamental na política de clima. O ajuste sofrido esteve no aumento do desmatamento, o qual não recebeu na gestão Rousseff o mesmo empenho do que no governo anterior. Nos primeiros anos (2011-2012) o *Ator*es/*Setores Doméstico* foi base para a política externa climática, com os baixos índices de desmatamento, sendo o Brasil elogiado internacionalmente e recebendo o Fundo Amazônia. Como visto no capítulo 3, as pressões da bancada ruralista foram essenciais para redução na proteção ambiental e a estagnação do modelo de preservação, ou seja, influenciando o aumento do desmatamento (ABERS, OLIVEIRA, 2015; KROGER, 2017; HOCHSTETLER, 2017a, b; PEREIRA, 2019). Apesar da menor taxa registrada em 2012, aumentos ocorreram em 2013 e 2015, com 2014 com valores elevados. Assim, a tendência de redução do desmatamento não se manteve, na prática novos esforços de proteção ambiental não foram efetivados, como mais áreas de AUC e homologação de áreas dos povos tradicionais. E isto esteve conectado com pressões domésticas na presidente, com uma base aliada da bancada ruralista, contrária a medidas ambientais. Assim, "um segmento

politicamente relevante da sociedade, cujo de suporte o regime necessita para governar, (..) possa se tornar um agente de mudança" (HERMANN, 1990, p.12, nossa tradução). Ou seja, não influenciou diretamente a política externa climática, mas sim tornou-se um ator relevante para que fosse ajustada, na influência na proteção ambiental.

Como visto, a presidente retomou a maior preocupação com o meio ambiente quando perdeu apoio dos ruralistas, no período de impedimento. E foi ainda em seu mandato que o Código Florestal foi votado. Na COP-17 com um índice baixo, a ministra divulgou os números e avanços:

> No combate ao desmatamento, nossa maior fonte de emissões, o objetivo é de reduzir em 80% o desmatamento até 2020 em relação a média de desmatamento entre 1996 e 2005. Em 2011, atingimos uma redução de 66%, o menor índice de desmatamento desde que o sistema de monitoramento foi criado, em 1988. O desmatamento que, em 2004, atingiu um pico de 27 mil quilômetros quadrados, este ano caiu para pouco mais de 6 mil Km2 (TEIXEIRA, 2011, n.p.).

A taxa de desmatamento subiu em 2013, não repetindo as baixas dos anos anteriores. A ministra indicou que o país estava preocupado, mas que no longo prazo o Brasil constituiu um controle das taxas. Com a redução nos índices no ano seguinte, o discurso internacional voltou a destacar o combate ao desmatamento e os esforços nacionais no curto e longo prazo.

> Na semana passada, foi divulgada a taxa de desmatamento da Amazônia para o período 2013/2014: foi registrada uma redução de 18% em relação ao período anterior. Nos últimos quatro anos, esforços sustentados para combater o desmatamento na Amazônia nos permitiram atingir as quatro menores taxas anuais de desmatamento em vinte e cinco anos de monitoramento florestal em meu país (TEIXEIRA, 2014,n.p, nossa tradução).

No discurso da presidente Rousseff durante a COP-21 não se tratou do novo aumento das taxas entre 2014 e 2015. Estas não foram divulgados, sinalizou-se apenas que na última década o desmatamento obteve uma redução de 80%. E ainda, o Brasil estava comprometido em zerar o desmatamento ilegal no período de sua INDC. Deste modo, quando os índices foram favoráveis, o discurso durante a COP enfatizava os esforços nacionais. Nos dois anos de aumento, utilizava-se dos dados históricos, para não proporcionar uma imagem negativa do país. A divulgação de dados negativos, não eram interessantes, com a perda de prestigio e investimentos internacionais.

Em nossa análise, o *Ajuste* na política externa climática no governo Rousseff, esteve relacionado com o âmbito doméstico, com a redução e/ou aumento do desmatamento. O governo não conseguiu manter o discurso internacional, de que os números diminuíram em muito, sobretudo comparado aos dados de 2004. Porém, precisou ajustar seu discurso nos anos de elevação das taxas, não recebendo elogios internacionais, colocando em pauta reduções nos períodos anteriores, o acúmulo em 10 anos. E o aumento do desmatamento esteve relacionado

com as relações entre a presidente e o legislativo, dominado pela bancada ruralista. Os *Atores/ Fatores Domésticos* foram essências para mudança de política externa, mesmo que apenas em *Ajustes*. Os Planos Setoriais não avançaram, até os dias atuais sem implementação. O governo não atentou para a mudança do clima na gestão, máxime se comparada ao governo anterior. Com isto, no âmbito internacional foi perdendo-se o protagonismo, que persistiu até 2011.

O discurso internacional manteve a relevância da ciência e o aumento dos *Riscos* climáticos. A ministra Teixeira e a presidente Rousseff reiteraram a urgência das mudanças climáticas e a necessidade de evitar o pior cenário possível. O país preservou uma política externa ativa nas negociações climáticas, pautada pela participação e urgência do tema. A ministra em seus discursos pontou a emergência do aquecimento do planeta e a serenidade de um novo acordo, para mitigação dos riscos ambientais. A presidente Rousseff deixou clara a preocupação nacional com à mudança do clima e a crença na ciência durante a COP-21:

> (...) as mudanças climáticas não são um problema desconhecido para os brasileiros. Já enfrentamos secas na região Nordeste, além de chuvas e inundações nas regiões Sul e Sudeste. (...) As mudanças climáticas decorrentes da ação humana são um dos maiores desafios globais da atualidade. Estamos aqui reunidos, Chefes de Estado e de Governo, para superá-lo, o que requer um sentido de urgência, unidade e coragem para fazer novas escolhas e realizar novas ações. O engajamento e a liderança política são necessários para traçar novos caminhos em nossos esforços contra um problema que afeta a todos nós (ROUSSEFF, 2015,n.p, nossa tradução).

O *Risco Climático* esteve na pauta da diplomacia brasileira durante a gestão de Rousseff, na defesa de um novo acordo internacional, baseado na ciência de não se alcançar temperaturas acima dos 2°C, como os estudos ponderam. O Brasil já sofre com as mudanças no clima e a tendência é de agravamento nos anos seguintes. O mais emblemático, como citado na seção anterior, é a possível *savanização* da floresta amazônica. Na diplomacia climática brasileira os riscos estavam inseridos, a preocupação com os avanços negativos do aquecimento global, embasado na ciência. E ainda, conforme passagem do discurso de Teixeira em 2013, estes riscos estão em curso, não são futuros. "Permitam-me apresentar minhas sinceras condolências ao povo e ao Governo das Filipinas, pelas perdas de vidas causadas por mais *uma indicação eloqüente* de que os efeitos das mudanças climáticas *estão sobre nós"*.(TEIXEIRA, 2013, n.p., nossa tradução e nosso grifo). E ainda um outro momento dois anos antes, 2011: *"A urgência* dos desafios impostos pela mudança do clima requer que incrementemos ações tanto em mitigação quanto em adaptação, *orientadas pela ciência* e pela equidade" (TEIXEIRA, 2011, n.p., nosso grifo).

Na política externa climática, o governo Rousseff apresentou apenas *Ajustes* em relação ao anterior. A área de maior influência esteve nos *Atores/ Fatores Domésticos*, na relação do

presidencialismo de coalizão e pressões domésticas contrárias à proteção ambiental, impactando nos índices de desmatamento. Com o aumento foram necessários ajustes nos discursos. Antes, até 2013, o país era elogiado pela preservação, recebendo os valores do Fundo Amazônia. Após este período, com a crescente dos índices, buscaram justificativas, a redução no longo período. Nas negociações para um novo acordo, seguiu-se a preocupação com os *Riscos Climáticos*, fator importante para manutenção da política externa e a busca consenso internacional. A preocupação com o risco manteve-se na agenda da política externa, pautando-se pelos avanços e dados científicos.

4.2.2 A Política Externa Climática Governo Michel Temer – Mudança de Programa

O impedimento da presidente Rousseff levou ao cargo seu vice-presidente Michel Temer. E este, como visto, já não estava alinhado com o governo, sendo importante no processo de saída de Rousseff. Em seu período manteve-se uma prática comum no Brasil, o presidencialismo de coalizão. Embora também ocorrido nas gestões anteriores, no governo Temer ela fez parte da política externa. O PSDB, partido aliado, indicou o senador José Serra, que não era diplomata de carreira. Apesar de participar das comissões de relações exteriores, Serra era uma político tradicional do partido, sem vínculos com o MRE. Assim, para a pasta internacional, promoveu-se um acordo com aliados, com um cargo ministerial, em decorrência do presidencialismo de coalizão (FARIAS, ALVES, 2020; SARAIVA, 2020).

O novo governo apresentou modificações em relação ao anterior. Em nossa análise, uma mudança de *Problemas/Metas*. Tentou-se já no início da gestão, com Serra, desvincular com o governo anterior. Segundo a análise de Hermann na mudança de Problemas/Metas: (1990, p.5, nossa tradução) "As metas ou objetivos iniciais da política são substituídos ou simplesmente perdidos. Nessa mudança de política externa, os próprios propósitos são substituídos". A ideia central era de que os governos de Lula da Silva e Rousseff promoveram uma diplomacia partidária, com forte alinhamento com os governos de esquerda no mundo; reduzindo o escopo de aliados econômicos do Brasil (CASARÕES, 2016; SARAIVA, 2020). A nova *Problemas/ Metas/* segundo o chanceler Serra, seria o alinhamento com os principais países do mundo, não apenas aliados das gestões anteriores. Um exemplo da nova transição significativa de mudança de gestão foi o tratamento com a Venezuela, antigo aliado dos governos do PT. E que no governo Temer fora duramente criticado, o que esteve relacionado com a tentativa de desvincular o novo governo com as gestões anteriores. Apesar da manutenção de grande parcela da pauta

das gestão anteriores, com a participação ativa no cenário internacional, a defesa do multilateralismo, os BRICS; o governo indicou que promoveria mudanças (FARIAS, ALVES,2020S; ARAIVA, 2020; CASARÕES, 2019,a,b).

Na transição entre Serra e Nunes, o presidente manteve o alinhamento com o PSDB, base parlamentar do governo. A política externa com Nunes continuou o discurso de uma política não partidária. Em suma, a transição de governo buscou a substituição do que estava em vigor e críticas com os governos do PT (CASARÕES, 2016; SARAIVA, 2020). Como reiterou Nunes (2017, n.p.) em seu discurso de posse: "a política externa tem que estar a serviço do País e não dos objetivos de um partido, qualquer que seja ele". Em resumo, não foi um ajuste, a mudança proporcionada era de abandonar o que estava em curso, modificar a *Meta/Problema* da política externa, com a retomada da economia, através de uma diplomacia econômica, mas sem qualquer vínculo partidário, segundo os senadores.

E esta mudança ocorreu por dois fatores. O primeiro em decorrência de *Burocracia/Agentes*, com a indicação de não diplomatas de carreira, mas senadores vinculados a um partido aliado e de oposição ao PT. O que era parte do presidencialismo de coalizão, incluir os partidos da base do em cargos e ministérios no governo. Com isto, a política externa esteve alinhada a um partido (PSDB) e ao conjunto de partidos aliados de Temer, não mais em um indicado do MRE. Na análise de Hermann (1990, p.11, nossa tradução): "A sugestão não é que todo um governo seja dominado pela necessidade de mudança, mas sim que um grupo dentro do governo se torne um defensor do redirecionamento". E naquele momento, o grupo estava relacionado com os agentes, os dois senadores, que por entendimentos próprios e com o aval do presidente, decidiram por modificar as metas da política externa.

E a mudança foi determinada ainda por *Atores/Fatores Domésticos*, em virtude do afastamento dos governos anteriores, e as crises políticas e econômicas. A nova diplomacia deveria se afastar dos governos anteriores, pelo crescimento da oposição interna com os governos de esquerda, o antipetismo. A nova diplomacia não poderia apresentar continuidade com governos de esquerda, os quais eram criticados domesticamente, máxime a oposição com a Venezuela. Nas eleições para o segundo mandato de Rousseff o tema da política externa recebeu certo grau de debate. Naquele momento a imagem de governos de esquerda estavam desgastadas, muito explícito nos pedidos de impedimento da presidente. "O redirecionamento da política externa ocorre quando as elites com poder de legitimar o governo mudam de opinião ou alteram sua composição" (HERMANN, 1990,p.12).

No âmbito da política externa climática o governo Temer buscou manter a relevância do tema. Os dois chanceleres eram preocupados com à questão ambiental, não distanciando da

preocupação e importância necessárias. Ocorre assim uma mudança de *Programas,* já que não existiu uma tentativa de modificação da política externa climática. Para Hermann (1990, p.5 nossa tradução): "(as) mudanças são feitas nos métodos ou meios pelos quais o objetivo ou problema é abordado". Ou seja, o objetivo é ainda o mesmo. As linhas gerais se mantiveram, pautadas ainda na Soberania, RCPD, Investimentos e Desenvolvimento. O alinhamento com o grupo BASIC foi preservado, com aproximação com a Rússia. Apesar da tentativa de afastamento da política externa anterior, na área de clima ocorreu a mudança qualitativa, com interesse nos mesmos resultados, porém por novos meios e instrumentos.

O ano de 2016, quando Temer foi efetivado no cargo, apresentou um alto crescimento do desmatamento. Com isto, o Brasil precisou explicar durante a COP o que ocorria em seu plano doméstico. Para tanto, utilizou o discurso de que as taxas no longo prazo eram significativas. O governo já enfrentava críticas internacionais em decorrência de políticas de redução do controle ambiental, em virtude da aliança com a bancada ruralista, responsável pela manutenção de Temer em dois processos de impedimento. O Brasil transmitia uma imagem de reduzida preocupação ambiental, com elevação dos índices de desmatamento e diminuição da proteção. A política externa climática procurou a defesa das críticas internacionais. E ainda, o ponto mais expressivo foi a perda do financiamento do Fundo Amazônia. Em 2017, mesmo com a pequena redução nos números de desmatamento, o governo seguiu sendo criticado, até mesmo por celebridades internacionais. Assim como na gestão anterior, durante o discurso na COP tratou-se das taxas de desmatamento, apenas quando ocorreu redução, 2017. Em 2016 foi exposto os dados de longo prazo, não aqueles apontando elevação. No ano seguinte, quando ocorreu a queda da taxa, o ministro Sarney Filho o divulgou em seu discurso na COP, incluindo a área de Jamanxin, foco de muitas críticas no governo Temer.

> Foram divulgadas as taxas de desmatamento em áreas de proteção do ano passado, que sinalizam uma redução global de 28%. A queda chegou a 65% na área mais crítica da Amazônia - a Floresta Nacional do Jamanxin. (...) É com grande satisfação que registramos queda de 16% no desmatamento na Amazônia entre agosto de 2016 e julho de 2017 (SARNEY, 2017, n.p., nossa tradução).

A gestão Temer continuou as linhas gerais da política externa climática, buscaram-se as mesmas finalidades: o Brasil como país relevante nas negociações, a implementação do AP, o multilateralismo, o alinhamento com o BASIC e a preservação da imagem do país. E neste último item que ocorreu mudança de *Programa*, já que não existe uma modificação de interesse, mas sim de método. O aumento do desmatamento pautou mais uma vez a participação do Brasil. Em 2016, primeiro ano de Temer, continuou a tendência de crescimento das taxas do ano anterior. No ano seguinte, como destacou o presidente na ONU, ocorreu uma pequena redução,

voltando em 2018 para índices próximos de 2009. A diplomacia iniciou um discurso na defesa de que o Brasil possuía outras vantagens, já que os índices de desmatamento não eram favoráveis. Assim, retomou-se a ideia de uma matriz energética limpa e investimentos em programas de biocombustíveis –RenovaBio. E ainda a busca por financiamentos internacionais, via defesa do REDD, já que os investimentos do Fundo Amazônia foram perdidos.

> Estamos preparados para cumprir nossos compromissos e todo apoio internacional para nos ajudar a alcançá-los será muito bem-vindo. Com instrumentos financeiros e de investimento adequados, pretendemos atingir os nossos objetivos antes dos prazos definidos e faremos os maiores esforços para ir além do que nos comprometemos na NDC (SARNEY, 2016,n.p,).

Apesar de iniciar no final da gestão Rousseff, é em Temer que se mudam os métodos, com a modificação no discurso. Os ministros de Temer buscaram defender das críticas internacionais recebidas, pelo aumento do desmatamento. Para tanto, o método foi de reforçar a matriz energética limpa, os investimentos em biocombustíveis, reduções históricas de desmatamento e ações futuras baseadas na NDC. A última tentativa de amenizar a imagem negativa do país foi na candidatura para sediar a COP-25. Uma diplomacia baseada na redução das taxas de desmatamento não era cabível, sendo necessário apresentar outros programas e/ou boas políticas nacionais. "O que é feito e como é feito muda, mas os propósitos para os quais é feito permanecem inalterados" (HERMANN,1990,p.5,nossa tradução).

A mudança de *Programa* esteve centralizada nos *Atores /Fatores Domésticos*, pela pressão da bancada ruralista no avanço à proteção ambiental. E esta bancada era base do presidente, a qual sempre demonstrou a determinação na redução de políticas ambientais, diminuição da fiscalização e avanço do setor agropecuário para áreas de conservação. As críticas internacionais pressionaram o país, exigindo um discurso de defesa: na divulgação de resposta como ações realizadas no passado, diminuição histórica do desmatamento e matriz energética limpa; e futuras, com as indicações da NDC, o que o Brasil poderá realizar. Além do desmatamento, a gestão Temer ainda apresentou um outro agravante climático, pois utilizou de termoelétricas para o setor de energia, aumentando as emissões neste setor. As diretrizes domésticas, as forças políticas centrais do governo, não estavam preocupadas com a questão do clima, sim com interesses próprios e partidários, conectados com a base governista ruralista. Assim como no governo Rousseff, não foi uma tentativa de mudança direta na política externa climática, ocorreu a influência por determinantes domésticas, redução da proteção ambiental nacional.

No que tange o *Risco Climático*, este manteve-se alinhado com o governo anterior. Os ministros ressaltaram a importância do AP e a manutenção da temperatura global abaixo dos 2°C, com a tentativa de 1,5C°. Apesar de baixa aplicação de políticas de mitigação, no plano

internacional continuou a ideia da preocupação com as mudanças climáticas e seus riscos. “Estou confiante de que, neste fórum, continuaremos a avançar numa resposta afirmativa forte e coletiva àquela que representa a ameaça mais significativa para a humanidade no século XXI” (SARNEY, 2016, n.p.). A mudança de ministro conservou o discurso dos riscos e crença na ciência:

> Estamos reunidos neste que é o principal fórum internacional para coordenar respostas globais à mudança do clima, que se torna cada dia mais premente. Aqui, temos espaço para buscar caminhos que nos levem a superar este desafio global. (...) Espécies estão sendo extintas; habitats desaparecendo; fontes se esgotando; poluentes e emissões se acumulando. E o Planeta cada vez mais quente (DUARTE, 2018, n.p).

E alinhado ao novo *Programa,* os riscos eram parte da defesa de que o Brasil cumpriria suas metas acordadas no AP. Aqui podemos entender a mudança do clima pela ideia de Paradoxo de Giddens. O país demonstrou conhecimento sobre os riscos e preocupação com o tema, mas de fato não ocorriam políticas domésticas de mitigação, pelo contrário. O discurso era de que após a entrada em vigor do AP, o Brasil concentraria esforços para chegar em suas metas indicadas, entendimento de um “problema futuro”. Os *Riscos Climáticos* são analisados apenas como futuro distante, não demanda políticas porvindouras. Conforme um trecho do discurso do ministro Duarte na COP-24:

> E faço um pedido: vamos partir, deste plano global, para cada uma das nossas comunidades, cidades e países e trabalhar as crianças e jovens, levar a eles o conhecimento sobre os limites do crescimento e, quem sabe, eles acabem por fazer aquilo que nossas gerações não fizeram (DUARTE, 2018, n.p.).

4.2.3 A Política Externa Climática Jair Bolsonaro – Orientação Internacional

As eleições de 2018 elegeram Jair Bolsonaro como presidente. E desde o período eleitoral o candidato já deixava claro a modificação de política externa. Não apenas diferente dos governos do PT, mas também de Temer e Cardoso. O alinhamento com o presidente Trump dos EUA foi explícito, aliança da extrema direita. A escolha do chanceler Ernesto Araújo, um admirador de Trump, do Ocidente e do cristianismo; comprovou redirecionamento no MRE. Apesar da ideia de afastamento do PT na gestão Temer, em Bolsonaro tudo o que havia ocorrido antes deveria ser modificado. A crítica maior estava na aliança com países comunistas, até mesmo com a China, principal parceiro comercial (SPEKTOR, 2019; CASARÕES, 2019b; CASARÕES, FLAMES, 2019; SARAIVA, 2020).

Em apenas 2 anos de mandato, a gestão de Bolsonaro já pode ser entendida como uma ruptura, na *Orientação Internacional*, com uma nova diretriz, diferente das vivenciadas nos anos anteriores. Nesta categoria, segundo a análise de Hermann (1990, p.5, nossa tradução): “A forma mais extrema de mudança de política externa envolve o redirecionamento de toda a

orientação do país para os assuntos mundiais". E esta era a ideia do governo ao assumir, orientar a política nacional para os países de extrema-direita, máxime o alinhamento automático com o governo Trump. Com as ideias do chanceler no centro, no combate ao *globalismo* e retomada do Ocidente; o Brasil mudou sua política externa. As pautas antes defendidas pelo país, como meio ambiente e direitos humanos; são modificadas nas votações das Nações Unidas. A política externa é base da ideologização do governo, conectada com os governos da extrema direita, sendo Donald Trump o principal articulador destas ideias (SPEKTOR, 2019; CASARÕES, 2019b; CASARÕES, FLAMES, 2019; SARAIVA, 2020).

E a mudança provém de mais de um fator. O próprio presidente é um defensor das ideias da extrema direita, sendo estas, presentes em seus discursos internacionais ou ainda em debates virtuais com outros líderes. Além disto, Bolsonaro é declaradamente um apoiador e admirador de Trump. Nota-se a influência na *Mudança de Líder,* onde "o líder deve ter convicção, poder e energia para obrigar seu governo a mudar de curso (HERMANN, 1990, p.11). E próximo ao presidente está ainda seu filho Eduardo Bolsonaro, que foi cogitado para ser embaixador em Washington, que detém e explicita as mesmas convicções que o presidente. Além dos ministros "olavistas", também sempre críticos aos países de viés de esquerda (SCHUTTE, *et al*,2019; CASARÕES, FLAMES, 2019). O presidente é responsável pela mudança da política externa, os seus discursos internacionais comprovam suas ideias e de que o Brasil estaria mudando.

O novo chanceler é parte da mudança da política externa, o que Herman (1990) descreve como mudança de *Burocracia/Agentes*. Ernesto Araújo publicou artigos em seu Blog *Metapolítica* explicitando sua posição e admiração com Donald Trump e o Ocidente. A escolha foi uma indicação de Eduardo Bolsonaro e Filipe Martins, pois Araújo é admirador e aluno de Olavo de Carvalho. O chanceler deveria então seguir as novas diretrizes, estar conectado e possuir conhecimento das ideias de Carvalho (SCHUTTE, *et al*,2019; CASARÕES, 2019b). E em seu discurso de posse ficaram claras as rupturas e os novos direcionamentos da PEB. O chanceler desempenha e ordena mudanças no MRE, como modificações em votações históricas do Brasil, sobretudo com temas relacionados com o cristianismo. Não que Ernesto Araújo tivesse poder e influência para moldar a política externa, mas ele tem total respaldo dos líderes do governo, sobretudo a parte ideológica.

E estas duas mudanças estão conectadas com *Atores/Fatores Domésticos*, no que tange a transição de uma sociedade conservadora, a qual elegeu um presidente defensor de suas causas. O exemplo mais evidente está na defesa do cristianismo, com a aproximação de Israel e do próprio presidente Trump. E estas ideias foram internalizadas na política externa, nas votações e discursos do Brasil. Na ideia de que o Brasil estava em um caminho errado, se afastando de

bases conservadoras. Como visto, esta mudança de *Atores/Fatores Domésticos* ocorre quando as elites nacionais modificam ou mesmo exercem seus pontos de vista (HERMANN, 1990). Assim, a política externa deveria igualmente abarcar os ideais cristãos e conservadores (SCHUTTE, *et al*,2019; CASARÕES, 2019).

> "Meu país esteve muito próximo do socialismo, o que nos colocou numa situação de corrupção generalizada, grave recessão econômica, altas taxas de criminalidade e de ataques ininterruptos aos valores familiares e religiosos que formam nossas tradições" (BOLSONARO, 2019b, n.p).

Em síntese, ocorre a ruptura da política externa brasileira no início da gestão de Bolsonaro. Em análise com os itens estabelecidos por Hermann (1990), a *Orientação Internacional* é o grau mais avançado do afastamento da gestão anterior, neste caso a cessação com os governos pregressos. A política externa alinhada aos pensamentos e ideias da extrema direita global, capitaneada pelo presidente Donald Trump.

Na área de mudança do clima, nas eleições a ruptura já estava anunciada, com a negação do presidente em sediar a COP-25 e o anúncio de possível retirada do AP, alinhando-se com Trump dos EUA. A política climática é um dos exemplos mais claros de ruptura com os governos anteriores, a *Orientação Internacional* modifica-se. Como analisa Hermann (1990, p.6, nossa tradução): "Não uma política, mas muitas são alteradas mais ou menos simultaneamente". Um país antes líder das negociações globais, passa a sugerir a saída do principal acordo climático. E ainda, conforme ideias do chanceler Araújo, tornar-se Estado cético das mudanças climáticas. Nas negociações climáticas, o Brasil não mais detém um diálogo multilateral, defende a soberania. E não como antes, na pauta de que as reduções seriam provenientes das ações nacionais, sem interferência externa. Na gestão Bolsonaro, endurece-se a ideia da soberania, em detrimento ao global e o multilateral.

A modificação está alinhada aos discursos contrários à proteção ambiental e aos povos originários do presidente, o que despertou críticas de outros países e líderes. O Brasil retoma as ideias e a imagem do período da ditadura militar. O aumento do desmatamento e uma política contrária ao meio ambiente, tornaram-se temas da política externa, com críticas de outros governos e da sociedade civil global. Na sua defesa, assim como ocorria na ditadura, o Brasil expõe o discurso soberanista e de que os países desenvolvidos não preservaram suas florestas. E este novo discurso é transmitido para área de política externa climática, através do presidente e do ministro Salles. Para o ministro, o país precisa resolver outros problemas domésticos e desenvolver a região amazônica.

> (...) tenho o privilégio de falar em nome de mais de 200 milhões de brasileiros que, no século XXI, ainda enfrentam grandes problemas de saneamento básico, gestão de

> resíduos, qualidade do ar, entre muitos outros problemas ambientais urbanos. Em particular, falo em nome de mais de 20 milhões de pessoas que vivem na região amazônica, a área mais rica do mundo em termos de biodiversidade e recursos naturais, mas com o pior Índice de Desenvolvimento Humano do Brasil (SALLES, 2019, n.p).

A primeira causa da mudança está *Fatores/Atores Domésticos*, com o aumento considerável do desmatamento, sendo 2019 ao ano com maior índice após 10 anos. E diferente do governo Temer, não há tentativas de justificativas ou mesmo abertura para diálogo. A diretriz é da Soberania, de que o Brasil precisa se desenvolver e vai dar continuidade aos projetos necessários, mesmo que seja necessário o desmatamento. E o discurso está alinhado com a base do governo, muito próximo da bancada ruralista da ministra Teixeira. E deve-se considerar ainda o discurso de soberania, do presidente e sua base de sustentação política, eleitores da extrema direita. E ainda na análise sobre *Atores/Fatores Domésticos*, igualmente como nos governos Rousseff e Temer, a bancada ruralista propõe uma política contrária com à proteção ambiental. E esta tem influenciado no avanço contra áreas de proteção, homologação de terras dos povos tradicionais e exploração de regiões antes protegidas. Porém em Bolsonaro torna-se mais explícita a influência, a negação da preservação ambiental. A elevação dos índices de desmatamento tem total relação com o avanço e poder desta bancada no congresso, o qual influencia também na política externa climática, no que tange a não proteção contra o desmatamento, promovendo políticas em prol apenas dos interesses do agronegócio. Segundo análise de Bassi (2019), a Frente Parlamentar Agropecuária foi responsável por mais da metade dos votos do impedimento de Rousseff, auxiliou a manutenção do governo Temer e hoje é base do governo Bolsonaro. E esta parcela do congresso tem se reinventado, estando vinculada com outra bancada, a da bala. E ainda, buscando novos partidos para seu agrupamento, em destaque o PSL, partido que elegeu o presidente.

No governo de Bolsonaro a pauta ambiental internacional é vista como ameaça, distanciando o Brasil das políticas anteriores. O presidente teve atritos com outros líderes mundiais, em virtude do aumento das queimadas e desmatamento. E este embate é bem visto pela base apoiadora de Bolsonaro. A mudança está conectada com o descaso ambiental do próprio governo, na ideia de avanço em áreas de proteção. O discurso internacional é apenas combativo, não mais de cooperação ou mesmo a tentativa de mitigar as críticas internacionais. A base congressista do presidente, boa parte da bancada ruralista, apoia e se beneficia da falta de proteção ambiental. Os índices e imagens geram críticas e possíveis sanções internacionais, tratadas de maneira ríspida pelo governo e com a ideia de que o Brasil precisa se desenvolver. E estas respostas soberanistas estão conectadas aos apoiadores do presidente. Em resumo, além da pres-

são da bancada ruralista, existente nos governos anteriores, na gestão Bolsonaro parte da população segue as ideias do presidente. A pressão internacional para preservação ambiental e políticas de redução do desmatamento, são vistos como ameaça de soberania e impedimento do crescimento econômico, pelos apoiadores do presidente.

Um segundo fator, que se conecta à questão do *Risco*, é a mudança de *Burocracia /Agente*. O chanceler Ernesto Araújo é abertamente cético em relação ao aquecimento global. Para ele, não existem evidências concretas do aquecimento e da mudança do clima. Entretanto, ocorre uma tentativa de obstrução do desenvolvimento dos países capitalistas, para benefício da China. O chanceler utiliza o termo *"climatismo",* que segundo ele não aceita dados contrários, ou seja, que não há aquecimento. "O climatismo é basicamente uma tática *globalista* de instilar o medo para obter mais poder" (ARAUJO, 2018, n.p). Em suma, para ele não existem riscos, já que não está correndo uma mudança no clima, mas sim um plano da China para conseguir mais poder, através da redução do crescimento dos outros países. Em suma, na análise sobre o *Risco*, este não existe mais para a política externa climática, já que o chanceler e parte do governo não aceitam os dados científicos. A não existência do aquecimento global, não acarretará riscos ambientais.

> Ao longo do tempo, entretanto, a esquerda sequestrou a causa ambiental e a perverteu até chegar ao paroxismo, nos últimos 20 anos, com a ideologia da mudança climática, o climatismo. O climatismo juntou alguns dados que sugeriam uma correlação do aumento de temperaturas com o aumento da concentração de CO2 na atmosfera, ignorou dados que sugeriam o contrário, e criou um dogma "científico" que ninguém mais pode contestar sob pena de ser excomungado da boa sociedade – exatamente o contrário do espírito científico (ARAUJO, 2018,n.p).

E ainda nesta área de análise, podemos enlocar o ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles. Para ele, a preservação ambiental não é prioridade, pelo contrário, o ministro entende como prioridade nacional o avanço para áreas de proteção, "passar a boiada", sua interlocução com o executivo é essencial para o entendimento sobre o desmatamento no país, ou seja, a ideia de desenvolver sem preservar, além de culpar os países desenvolvidos pelas mudanças climáticas. O ministro é parte do núcleo negacionista do governo, os mais radicais. Para ele, o Brasil já faz sua parte com a preservação da sua parte da Amazônia, assim teria direito a ganhos financeiros pela preservação. O ministro desconfia da ação humana como responsável pela mudança climática, na mesma linha de Araújo. E como visto, dentro do MMA as áreas dedicadas à mudança do clima foram extintas, o que expõe a não preocupação com o tema. Segundo Salles (2019, n.p): "comportamento humano tem um impacto no clima", mas que "ainda é preciso questionar quão grande é a contribuição humana" para a mudança climática. "Ainda temos que averiguar isso".

O Brasil rompe então com sua diplomacia preocupada com à mudança do clima, sempre pautada nos discursos da ONU, pela urgência em mitigar o aumento da temperatura global e seus riscos. Como visto, o país ameaçou até sair do AP, após críticas não seguiu na ideia. Na gestão Bolsonaro o Brasil passa por uma ruptura com os governos anteriores, a *Orientação Internacional,* agora é soberanista e cética em relação ao tema das mudanças climáticas. Ocorrem "mudanças de orientação internacional, os objetivos internacionais do país alteram-se". (HERMANN, p.5,nossa tradução). No plano doméstico, perde-se o espaço do tema no MRE, não sendo mais uma pauta importante para o país. Os fatores domésticos foram essenciais para mudança na política externa climática. O país deixa de ser um dos principais atores nas negociações, ativamente como interlocutor entre os dois blocos de países, para uma política externa soberanista, sem a atenção com assunto e como defende o ministro Salles, as COP eram um tempo perdido. E observa-se, como no cerne de toda a nova política externa, uma ideologização, com ideias contrárias ao *globalismo* e países da vertente de esquerda. E assim, dando-se a ideia de que a mudança climática não existe, mas é resultado de um plano chinês, como deixa claro o chanceler Araújo (2018, n.p):

> Esse dogma vem servindo para justificar o aumento do poder regulador dos Estados sobre a economia e o poder das instituições internacionais sobre os Estados nacionais e suas populações, bem como para sufocar o crescimento econômico nos países capitalistas democráticos e favorecer o crescimento da China. (Parte importante do projeto globalista é transferir poder econômico do Ocidente para o regime chinês; parte fundamental do projeto de Trump é interromper esse processo, o que já está ocorrendo.) O climatismo é basicamente uma tática globalista de instilar o medo para obter mais poder (ARAUJO, 2018).

A tabela abaixo elabora quais principais mudanças ocorreram nos últimos governos brasileiros, na análise de política externa, política climática e na percepção da importância dos riscos climáticos. Assim, fica mais elucidada quais foram os principais fatores para mudanças ou linearidades entre os governos brasileiros no período e desta forma ocorreram transições de políticas.

Quadro 5- Brasil: Mudança Política Externa, Climática e Riscos (2011-2019)

Presidente	**Dilma Rousseff**	**Michel Temer**	**Jair Bolsonaro**
Política Externa	Ajustes	Problemas/Metas	Orientação Internacional
Fatores	Mudança de Líder	Burocracia/Agentes e Atores/Fatores Domésticos	Mudança de Líder; Burocracia/Agentes e Atores/Fatores Domésticos
Política Climática	Ajustes	Programa	Orientação Internacional
Fatores	Atores/Setores Domésticos	Atores/ Fatores Domésticos	Atores/Fatores Domésticos e Burocracia/Agentes
Riscos	Manutenção/ Preocupação Presente	Manutenção/Preocupação Futura	Ruptura/Negacionismo

Fonte: (Elaborado Pelo Autor)

O Brasil após a COP-15, com diferentes presidentes, passa por transformações em sua política externa climática. No governo Rousseff apenas alguns *Ajustes*, sem mudanças bruscas. Em Temer ocorreram transformações mais perceptíveis, muito em detrimento ao aumento do desmatamento, modifica-se o *Programa*, a relevância internacional do tema permaneceu. A grande ruptura ocorre com o governo Bolsonaro, em decorrência das mudanças nas linhas gerais da política externa do país, *Orientação Internacional*. Neste governo, perde-se a sua importância e o multilateralismo deixa de ser peça relevante para a política externa. O *soft power* ambiental que o Brasil dispunha não serve à atual política exterior, centrada no soberanismo e na ideologia do presidente e seus aliados. Assim, ocorre um retorno à política externa e ambiental do período da ditadura, com o discurso de soberania na floresta amazônica, o desenvolvimento e a culpa ambiental para os países desenvolvidos. E ainda, o ceticismo das evidências cientificas do aquecimento global e mudança climática. O que decorre de uma política externa com ideologias da extrema direita, conectada com os discursos do presidente estadunidense Trump.

4.3.1 A política externa climática de Hu Jintao – Ajustes

O presidente Jintao governou a China por mais de dez anos, de 2002 até 2013. Em seu primeiro momento a política externa esteve centrada na Ascensão/Desenvolvimento Pacífico, na ideia de rápido desenvolvimento da economia chinesa e sua ascensão internacional pacífica. No período de Jintao o crescimento econômico foi constante, com a China sendo destaque mundial pelo aumento em seu PIB. Naquele momento ocorreu uma expansão da participação chinesa na economia global, seja nos investimentos diretos em outros países ou através das empresas nacionais. A China retomava seu papel nas relações internacionais, cada vez mais relevante.

Em um segundo momento, a partir de 2006, a política externa é denominada como Mundo Harmonioso, relações internacionais pacíficas e cooperação internacional. Ainda na ideia de que a China, apesar de sua ascensão, advoga por um mundo cooperativo em diversas áreas das relações internacionais. A PEC tem como característica a continuidade, não mudanças abruptas entre as diferentes gestões. As políticas nacionais são de longo prazo, grande parcela desenvolvidas pelos Planos Quinquenais, que norteiam diversas áreas do país, como economia, política internacional e energia. Ela está estabelecida nestes três fatores: soberania e unidade nacional; desenvolvimento econômico e social; e estabilidade política doméstica, manutenção

do PCC no poder (JAKOBSON, 2013; OLIVEIRA, LEITE, 2014; BARRANTES, 2015; WEISSMAN, 2015; JISI, 2016).

As mudanças decorrem de transformações no sistema internacional e ainda do âmbito doméstico. A política externa Harmoniosa de Jintao reposicionou a China no cenário interacional na busca da imagem de um país que cresce economicamente e não ameaça o sistema internacional. Naquele momento, pós 2006, a China já era entendida em uma transição de potência regional para global, era destaque junto com os demais países dos BRICS. Esta crescente evidência aumentou após a crise financeira de 2008, quando estes países foram menos afetados. A China conseguiu manter seus níveis de crescimento de PIB. Naquele momento, ocorreu expansão da China como parceira comercial em diversos países, elevação do grau de investimento, aumento das exportações, ampliação global das empresas estatais e maior participação da China nas relações internacionais. A política externa se ajustava para um novo momento, não de conflito, de maior cooperação e harmonia global.

O Mundo Harmonioso visa ainda a aceitação de que a China é uma potência global, com suas diferenças com o mundo ocidental, o socialismo com características chinesas. Pede-se então um respeito com as divergências políticas entre as nações e sobretudo o respeito à soberania e assuntos domésticos. A mudança entre os dois períodos do governo, da Ascenção Pacífica para o Mundo Harmonioso, é a percepção da ascendência da China no sistema internacional. Assim, ocorre uma transição de que exista um mundo harmonioso em respeito às diversidades de sistemas políticos internacionais e aumento da cooperação internacional. A modificação, seguindo os conceitos de Hermann (1990) é apenas de *Ajuste.* Os objetivos da política externa se mantém, mas sobretudo após a crise de 2008, a China passa a ter um papel mais efetivo nas relações internacionais. E para que seus interesses continuem, é necessário um mundo harmonioso e uma sociedade nacional harmoniosa.

Nos termos de Hermann (1990), os *Ajustes* mantém os meios de realizar a política externa e seus objetivos. A mudança está nos esforços e nos objetivos dos países. Em nossa análise, a mudança para um Mundo Harmonioso buscou ajustar o novo momento da China, já em ascensão internacional, ultrapassando os limites regionais, demandando maiores esforços, empenhos da diplomacia. E ainda, o aumento do escopo, números de países no quais a China já constava como parceira comercial. Não há assim uma mudança de propósitos na política externa, nem os meios desta ser realizada, mas sim ajustes no que a China se tornou na metade da década de 2000, uma potência global. Ou seja "O que é feito, como é feito e os propósitos para os quais é feito permanecem inalterados" (HERMANN, 1990, p.5, nossa tradução)

O *Ajuste* está relacionado com a ascendência da China após um *Choque Internacional,* na crise financeira de 2008. O país tornou-se, sobretudo na segunda metade da década de 2000, um ator mais relevante das relações internacionais, aumentando sua participação em diversas negociações internacionais, suas relações bilaterais, o aumento da sua relevância na economia global e a defesa de um mundo multilateral. Assim, a China deixa de ter uma política externa de um país observador global, para ator central das relações internacionais. Segundo a análise de Hermann (1990, p.12, nossa tradução) "a maioria das mudanças (*Choque Internacional*) na política externa resulta da percepção dos líderes governamentais de alguma mudança ou iniciativa (ou falta dela) no ambiente externo". Naquele momento a maior relevância dos BRICS, na busca por participação mais ativa nas relações internacionais. A crise financeira impactou em maior grau os EUA e a Europa, deixando espaço para atuação dos emergentes, máxime da China. Ou seja, a percepção dos líderes chineses na lacuna de poder internacional, deixada pelos países ocidentais.

No âmbito da política externa climática, durante a gestão de Hu Jintao ocorre a participação chinesa na COP-15 e a aceitação de metas voluntárias, o que é entendido como uma evolução na política climática. Nos anos posteriores a 2009 a política externa climática se mantém, ocorrendo apenas *Ajustes,* maiores esforços na participação do país. E isto ainda em decorrência dos *Choques Internacionais*, no papel relevante da China no sistema internacional. E ainda pela pressão em ser um país mais ativo, pois tornou-se em 2007 o principal emissor. Segundo Hermann (1990), *Choques Internacionais* podem influenciar mudanças em políticas exteriores. A China deveria ter um papel mais relevante nas negociações internacionais do clima. Porém, a grande mudança ocorrera em 2009, mas manteve-se uma política externa ativa, em decorrência do novo posicionamento do país e das pressões internacionais.

Os *Atores/Fatores Domésticos* são também essenciais para o entendimento da continuidade da política externa climática. As modificações na matriz energética, frente ao enfrentamento da poluição e mudanças climáticas, foram essenciais para que a China tenha modificado suas políticas domésticas. O tema ambiental inicia uma transição positiva, muito em decorrência das pressões da população. A modificação na matriz energética está relacionada com a transição na política externa, que se mantém após 2009. A China iniciou uma transformação muito efetiva no seu principal setor de emissão, o energético. Os *Fatores/Atores Domésticos*, centralizado na modificação da matriz energética, com maior preocupação ambiental, auxiliaram o país no plano internacional, com adoção de metas de reduções de emissões, atreladas com a transformação energética, na substituição e redução na utilização do carvão.

Um fator preponderante na política climática chinesa está no papel central do seu representante nas negociações internacionais, Xie Zhenhua. Nos termos de Hermann (1990), a influência do *Burocracia /Agente*. Ele liderou a participação chinesa durante as conferências de 2007 até 2018, deixando o cargo para seu vice em 2019. E é neste período que a China transforma sua política externa e também doméstica no âmbito climático. Em seus discursos durante os últimos anos, manteve a ideia das responsabilidades históricas e da necessidade da China no seu desenvolvimento. E ainda a busca pelo multilateralismo e a importância das negociações via UNFCCC.

> Os países desenvolvidos devem enfrentar diretamente suas próprias emissões históricas e a realidade das emissões *per capita,* e verdadeiramente liderarem as drásticas reduções de emissões, e honrar seus compromissos e obrigações na transferência de tecnologias e investimentos com ao países em desenvolvimento (ZHENHUA, 2011, n.p,nossa tradução).

Como visto, a China torna-se um ator central das relações internacionais. Com isto e com o país sendo o principal emissor, aumentou a pressão para uma política climática mais ativa. Após a COP-15, quando ocorreu o aceite para metas voluntárias, a China deu continuidade em uma política climática mais ativa. As pressões internacionais foram importantes para a mudança do país, no que tange a relevância na China no cenário internacional naquele momento, pós crise de 2008. Um país mais ativo, com maiores responsabilidades. Assim, ocorreram apenas os *Ajustes* na política externa climática, não se modificou a centralidade: RCPD, Soberania, Desenvolvimento e Financiamento. Ao lado dos demais países do BASIC, a China cobrava maiores esforços dos países em desenvolvimento, já que detinham mais condições econômicas. Apesar de assumirem metas voluntárias em 2009 e seguirem com políticas de mitigação, os países do grupo ainda tinham outras questões para mitigar, como a pobreza. Na Declaração Conjunta do BASIC na COP-18 fica evidente a ideia de cooperação, mas com responsabilidades diferenciadas.

> Embora o desenvolvimento sustentável e a erradicação da pobreza continuem a ser desafios urgentes e prioridades prioritárias em nossos países em desenvolvimento, já estamos tomando medidas ambiciosas para reduzir as emissões e, como afirmado por muitos relatórios acadêmicos de organizações internacionais de renome, nossa contribuição para a mitigação é muito maior do que a dos países desenvolvidos Partes que têm maiores responsabilidades históricas e deveriam assumir a liderança no combate às mudanças climáticas (BASIC, 2012,n.p,nossa tradução).

Assim, no período aqui estudado, pós 2009/COP-15, a China dá continuidade as mudanças ocorridas, com aceite de metas voluntárias. O presidente Hu Jintao manteve uma política climática atrelada com a preocupação econômica, tendo o setor energético como importante,

mas preocupado com a situação ambiental, sobretudo a poluição. E também liderada pela contribuição do líder nas negociações, Xie Zhenhua. O país é entendido como um líder global, que precisa ser mais atuante nas diversas negociações globais, uma delas a climática, já que a China tornou-se o principal emissor global. Em suma, no período o governo faz *Ajustes* necessários, em decorrências das transformações domésticas e no plano internacional. Em seu discurso na COP-17 Zhenhua (2011, n.p, nossa tradução) enfatizou os esforços da China na transformação energética. Também disse que "reconhecidamente, as emissões agregadas da China têm causado preocupação, mas eu imploro para que não se esqueçam que a China é um país em desenvolvimento com 1,3 bilhões de habitantes".

No que tange os *Riscos,* este fator é também central na política externa e doméstica climáticas. A China já enfrenta diversos riscos ambientais, decorrentes da falta de políticas nos anos anteriores e o seu crescimento econômico com forte base na utilização do carvão. A transição energética está também conectada com os riscos ambientais, e mudança do clima. A preocupação ambiental se tornou um importante pilar na política chinesa, sendo uma das maiores reclamações da população, o que pressiona o PCC e sua manutenção no poder. Os *Riscos* climáticos foram pautados na diplomacia chinesa nas negociações durante as COP. O país já está sofrendo com as transformações em seu clima, que tendem a piorar no curto e médio prazo, motivo também da modificação da matriz energética.

Em resumo, em decorrência do *Choque Internacional*, com a crise financeira de 2008, a China precisou atuar mais ativamente nas relações internacionais, realocar seu papel nos sistema internacional, em decorrência das dificuldades dos principais países ocidentais, uma lacuna para ser preenchida. Assim, *Ajustes* foram necessários, para que o país absorve-se o novo papel, deixando de ser apenas uma potência regional, se tornando ainda mais internacional. No que tange as mudanças climáticas, os *Ajustes* foram necessários, após o período importante da COP-15, sendo o país cada vez mais cobrado por medidas de mitigação. Assim, manteve-se a política externa climática, decorrente da manutenção do negociador do país, *Burocracia/Agente,* Xie Zhenhua. E ainda, pela conexão entre política externa climática e ações no plano doméstico, o início da transição energética, a transformação na matriz do país, *Fatores/Atores Domésticos*. E esta transição energética está conectada com os *Riscos* climáticos, na urgência do país para mitigar a poluição e a mudança do clima.

4.2.2 A Política Externa Climática Xi Jinping – Mudança de Programa

A gestão de Xi Jinping adotou uma política externa mais assertiva. E como visto, a China não produz rupturas, mas progressos na política exterior. O país mantem a ideia de longo prazo, com metas, com programas e planejamentos. O que ocorre são adaptações para o momento, modificações não bruscas. Na análise através das indicações de Herman (1990), concluímos que há uma mudança de *Programa*, já que se alteram os meios, mas os objetivos são os mesmos, através de novos instrumentos de política. E isto está relacionado à maneira do presidente entender a política externa, mais assertiva, o progresso no entendimento do papel da China no sistema internacional, ainda mais relevante.

O presidente Hu Jintao iniciou esta transição de reposicionamento da China como ator central das relações internacionais. Xi Jinping deu continuidade, com uma política exterior mais ativa, com posicionamentos expressivos em diversas áreas do mundo. O Sonho Chinês é a ideia de retomar a grandeza da China, o respeito ao modelo chinês e a história. E mantem-se o conceito pacífico, através de um mundo em cooperação e multilateral. O desenvolvimento do país, com a melhoria das condições da população, segue como objetivo do país. A modificação de *Programa* tem relação com o presidente Xi Jinping, com a *Mudança de Líder*. Em sua gestão a política externa foi mais centralizada nos principais líderes do governo, no Comitê Central do Politburo e nos Grupos Líderes da área. O presidente é experiente e conhecedor na área de relações exteriores e buscou a centralidade das decisões. No governo de Jintao, ocorreu a distribuição do poder, o que se modificou na nova gestão, para que fosse mais assertivo e ativo. E isto em um mundo em transformação com um novo governo de Donald Trump, sempre em conflito e com acusações contra a China.

O *Choque Internacional,* ainda decorrente da crise de 2008, ainda é parte relevante da transição da política externa, pois seu papel internacional não parou de crescer. E esta ascendência é o fator relevante na mudança de política externa, mais assertiva e com posições mais firmes da China durante o governo de Xi Jinping. O país tornou-se uma potência global, rivalizando com os EUA como a principal econômica do mundo, com as diferenças ideológicas, sistemas econômicos e de governo. E isto determinou um líder mais ativo, a *Mudança de Líder* foi preponderante para a continuidade da expansão chinesa. Segundo Hermann (1990, p.11, nossa tradução) "A mudança impulsionada pelo líder resulta dos esforços determinados de um formulador de políticas com autoridade, frequentemente o chefe do governo, que impõe sua própria visão do redirecionamento básico necessário na política externa" O presidente manteve a expansão das relações internacionais, já naquele momento principal parceira comercial de

diversos países. E ainda lançou a iniciativa OBOR, para expansão das relações com países vizinhos e suas exportações. A política externa manteve as ideias centrais, mas precisou se adaptar em mundo mais disputado, com a mudança de governo nos EUA. A China tornou-se uma potência global, demandando ações mais assertivas e menos observadoras, como ocorria antes. Assim, buscam-se as mesmas metas, mas com maior assertividade, novos meios. Ocorre então uma mudança de Programa, não apenas ajustes e não há substituição dos objetivos ou metas da PEC.

No que tange a mudança do clima, também entendemos com uma mudança de *Programa*, sem rupturas mas avanços na política externa climática já em execução. E isto pelo papel relevante que o assunto recebeu internamente no país e a importância da China nas negociações internacionais. A China tornou-se o principal país no âmbito climático, pelas suas emissões e também com a política negacionista dos EUA, durante governo Trump. A transição energética foi continuada com o presidente Xi Jinping, sendo a China o país com maiores investimentos em energia renovável, com uma modificação rápida em poucos anos. O que foi importante para as empresas estatais e para redução da poluição. Os PQC deram respaldo para a mudança do clima e a transição energética, com o país indicando seus picos de emissões, conectados com a matriz energética menos poluente. Assim, os *Fatores/Atores Domésticos* são essenciais para a transição de política externa, com o país sendo ainda mais ativo, em uma transição para uma economia mais limpa, uma Civilização Ecológica. A presidência de Xi Jinping reforça ainda mais a transição ambiental, com novas leis e endurecimento para poluidores.

> Como a China ainda está em um processo de industrialização e urbanização, enfrentando grandes desafios de desenvolvimento econômico, erradicação da pobreza, melhoria na qualidade de vida da população, bem como lidar com as mudanças climáticas. (...) Nos últimos oito anos, o consumo de energia por unidade de PIB reduziu em 26,4%, o que representa a economia de 980 milhões de toneladas de carvão ou o corte de 2,35 bilhões de emissões de CO^2 e a queda em 28% na intensidade de carbono (ZHENZHUA, 2013, n.p, nossa tradução).

No plano internacional, o país esteve muito ativo nas negociações para um novo acordo global. O presidente Xi Jinping participou da COP-21, demonstrando a relevância do tema. A indicação da saída dos EUA do AP, na gestão de Trump, colocou a China como o principal país nas negociações. Podemos entender a indicação estadunidense como um *Choque Internacional*, no que tange as negociações climáticas. O que deu espaço para atuação mais relevante de outro ator, neste caso a China, também pelas suas emissões e pelos avanços domésticos na modificação da matriz energética. Como visto, a China tornou-se uma potência global e com isto precisou de posicionamento nas principais questões mundiais, o que também ficou mais assertivo na política externa climática. O presidente Jinping é um defensor do AP e das medidas globais

de mitigação da mudança do clima. A lacuna deixada pelos EUA é preenchida pela China, sendo o principal país no âmbito climático. Um país preocupado com à questão ambiental, fortalecendo a expansão da boa imagem chinesa, o crescimento do *soft power* do país.

> Em conformidade com os princípios de responsabilidades comuns, mas diferenciadas, equidade e respectivas capacidades à luz das circunstâncias nacionais, China colocou a governança ambiental na mesma posição importante que as da desenvolvimento econômico e redução da pobreza, e se preparou para se envolver ativamente na negociações internacionais sobre mudanças climáticas (LI, 2019, p137-138, nossa tradução).

Existe a conexão entre os *Fatores/Atores Domésticos*, no fortalecimento da preocupação com o meio ambiente a transição energética; e uma nova configuração após o *Choque Internacional*, com a gestão de Donal Trump e seu negacionismo. Assim, a política externa climática torna-se mais assertiva, na defesa da cooperação, na redução dos riscos e no AP. Ainda assim, o país defende a soberania, as responsabilidades históricas e a transferência de tecnologia. Porém, a China entende seu papel como líder global, não mais com uma política externa defensiva, mas ativa e entendendo o assunto como uma preocupação internacional. A questão climática torna-se importante na política doméstica e externa da China, sendo recorrente nas declarações do presidente, sempre em defesa do dos esforços domésticos e a cooperação internacional.

> Nas últimas décadas, a China viu um rápido crescimento econômico e melhoria significativa na vida das pessoas. No entanto, isso cobrou um preço sobre o meio ambiente e os recursos. Tendo aprendido a lição, a China está vigorosamente fazendo esforços ecológicos para promover o verde, circular e crescimento de baixo carbono. Integramos nossos esforços de mudança climática em programas de médio e longo prazo de desenvolvimento economico e e social da China (JIPING, 2015, n.p,nosa tradução).

A PEC mantém em sua base as responsabilidades históricas e a preocupação dos países em desenvolvimento para redução de outros problemas sociais, como a pobreza. E ainda a maior contribuição financeira e tecnologia entre os dois blocos de países, para que os países com menor desenvolvimento possam lidar com a mudança do clima e seus riscos. E a China compartilha com os países do BASIC este discurso, não modificado ao longo dos anos.

> Os países desenvolvidos devem cumprir suas obrigações de assumir o liderança, incluindo um aumento significativo da ambição, alcançando a neutralidade de carbono já possível, fornecendo suporte adequado e apresentando caminhos e políticas viáveis para compartilhar com os países em desenvolvimento (BASIC, 2019, p.1,2, nossa tradução).

A diplomacia chinesa segue então ainda bases da sua política externa climática ao longo dos anos, como a RCPD, a soberania em decisões, o desenvolvimento e a transferência de tecnologia. A influência do país no plano internacional, assim como os desafios domésticos tem gerado mudanças graduais na política externa, indicadas em Jintao, ainda em progresso com

Jiping. A mudança de *Programa* tem lidado com o avanço da extrema direita no mundo, sobretudo a influência de Donald Trump dos EUA. No governo Jinping a política externa climática foi mais assertiva, na busca pela liderança nas negociações e enfrentamento das mudanças do clima. A Declaração do BASIC na COP-25 aponta a iniciativa de cooperação em detrimento ao EUA e sua iniciativa de saída do AP.

> Hoje, o unilateralismo e o protecionismo colocam em risco os esforços globais de combate das Alterações Climáticas. Existem questões pendentes que lançam uma sombra sobre o efetivo implementação do Acordo de Paris. Existem lacunas significativas na prestação de apoio que prejudica a capacidade dos países em desenvolvimento de agir. Neste contexto, os países do BASIC reafirmam nosso compromisso total com a defesa do multilateralismo e envolvente de forma construtiva para resolver desafios. E pedimos a todas as partes que deem as mãos, pois esta é a única saída da crise climática, para o bem-estar da humanidade (BASIC, 2019, p.1, nossa tradução).

A preocupação com os *Riscos* é central na política externa climática da China. O tema entrou na pauta dos PQC, na tentativa de mitigação dos riscos, que serão desafiadores para os governantes e para a população. A economia sofrerá, pois será mais difícil o abastecimento da população com os efeitos negativos no clima, como mudanças na agricultura. Ainda assim, o país foi contrário para inclusão no AP de uma tentativa de aumento da temperatura em até 1,5°C, defendendo o limite em 2°C. Os riscos climáticos e ambientais são preocupações do governo e da população chinesa, tornando-se central na política do país, aumentando as políticas de mitigações dos riscos. O líder das negociações demonstrou sua preocupação com os riscos em seu discurso na COP-19:

> (..) o Quinto Relatório de Avaliação do IPCC divulgado em setembro reforça a autenticidade do aquecimento global e a urgência em enfrentar o desafio das mudanças climáticas. Ciência e a Realidade tem nos mostrado que a mudança climática tem se tornado um real e severo desafio para o desenvolvimento sustentável, e todos os países devem trabalhar conjuntamente para lidar com isto através de honesta cooperação (ZHENZHUA, 2013, n.p, nossa tradução).

Em resumo desta análise, o quadro abaixo visa demonstrar quais foram as principais transições entre os dois presidentes chineses, na área de política externa, o tratamento com à questão climática e os riscos. Assim, o quadro visa descrever de forma clara os principais fatores e quais foram as mudanças analisadas na tese.

Quadro 6 China: Mudança Política Externa, Climática e Riscos (2011-2019)

Presidente	**Hu Jintao**	**Xi Jiping**
Política Externa	Ajustes	Programa
Fatores	Choque Internacional	Mudança de Líder e Choque Internacional
Política Climática	Ajustes	
Fatores	Choque Internacional; Fatores/Atores Domésticos e Burocracia/Agentes	Choque Internacional e Fatores/Atores Domésticos
Riscos	Central/Urgente	Central/ Urgente

Fonte: (Elaborado pelo Autor)

A China então passa por uma evolução em sua política externa climática. Antes defensiva até meados de 2009, atualmente segue como principal país nas negociações. O país é ainda o principal emissor global e atua em defesa da continuidade da cooperação internacional. As mudanças indicam continuidades, dentro do período de Hu Jintao e também com o presidente Xi Jinping. As transformações, tanto de *Ajuste* no primeiro momento e de *Programa* no segundo, estão em acordo com os *Fatores /Atores Domésticos* e adequações com os *Choques Internacionais*. O país investe e avança na modernização e substituição da sua matriz energética, a qual está conectada com as emissões do país. E ainda avançou no controle da poluição no país, com políticas mais efetivas e punitivas. No plano internacional, a China vem se reposicionando como ator central das relações internacionais, com mais vigor após 2006 com Jintao e o Desenvolvimento Pacífico. No governo Xi Jinping a política externa é mais assertiva, já no entendimento da retomada da China como potência, o Sonho Chinês do país como liderança global. A política externa climática muda, mas não há rupturas, mas evolução do que se iniciou na COP-15.

5. Considerações Finais: Brasil e China no âmbito das Mudanças Climáticas e os Riscos (2011-2019)

A política externa de um país é mutável, interligada com os fatores domésticos e as relações internacionais. Esta poderá apresentar mudanças, brandas ou rupturas, decorrentes de diferentes fatores, nacionais e internacionais. Hermann (1990) listou diferentes graus de mudanças e causas variadas. Em nossa análise, utilizamos das ideias do autor para o entendimento das políticas externas climáticas de Brasil e China. Em ambos ocorreram mudanças ao longo do período estudado, pós COP-15, ano no qual decidiram, pela primeira vez, aceitarem metas voluntárias de mitigação de GEE.

No âmbito internacional, estes países receberam uma grande atenção, resultado dos bons índices econômicos e participação ativa nas diversas negociações internacionais. Na área de mudanças climáticas, ocorria a transição para um novo acordo global, a substituição do Protocolo de Quioto, o qual encerra em 2020. A participação de Brasil e China neste novo acordo era primordial, devido aos índices de emissões de ambos, elevados. A política externa então deveria pautar a concepção de participar ou não da cooperação internacional, construída em trinta anos de negociações. E ainda, considerar os fatores domésticos, as diferentes composições nacionais, os interesses, ideias, cultura, desenvolvimento; para que fosse decidido envolver-se no novo acordo. Em conclusão, tanto as relações internacionais, quanto interações nacionais, estão constantemente em construção, não são estáticas.

As mudanças em cada política externa esteve relacionada com as diferentes construções, momentos globais e nacionais distintos. No que tange o aquecimento global, o qual acarreta mudanças climáticas, entendemos a importância de inclusão dos riscos. Estes podem ainda influenciar na tomada de decisões, nas políticas nacionais e internacionais. E os riscos podem apenas apontar problemas futuros, percebidos como não atuais, sim como distantes da atualidade (BECK, 2011; GIDDENS, 2010; FERREIRA, 2017). E com esta adição de fator, analisamos as transições das políticas exteriores de Brasil e China, enlocando quais destes foram responsáveis para as mudanças e em qual grau ele ocorreu.

A PEC não apresenta grandes mudanças. Esta é consequência das políticas nacionais de longo prazo, geralmente conectadas com os PQC. E o sistema político da China, interlaçado com o PCC, restringe ainda rupturas nas relações exteriores do país. Esta fica restrita aos principais líderes do PCC, os mesmos da política nacional, presidente, Politburo e Comitê Central

de Politburo. Nas últimas duas décadas ocorreu uma participação de outros atores na formulação, porém as decisões finais são ainda centralizadas. O governo de Hu Jintao permitiu maior interlocução com demais setores do país, promovendo uma abertura nas decisões de política externa. Em Xi Jinping, retorna-se para o fechamento, sendo o presidente ator central da formulação das relações exteriores do país.

Na política externa climática não ocorreram mudanças significativas, somente uma transição entre líderes diferentes. Xi Jinping guiou para uma política externa assertiva, em decorrência das transformações com a indicação dos EUA do AP, aqui entendida como *Choque Internacional*. A China tem buscado um papel central nas relações internacionais, rivalizando com os EUA, máxime na gestão Trump. No âmbito climático, a divergência foi explícita, em virtude do negacionismo e saída do AP pelo presidente estadunidense. O presidente Jinping defende a continuidade das ações no combate ao aquecimento global, um mundo multilateral e em cooperação. No plano doméstico, segue-se a transição energética e de preocupação ambiental, com modificações na matriz energética do país, a qual resulta as maiores emissões chinesas. As metas do país para AP estão de acordo com as projeções nacionais, conectadas com os PQC, na redução e substituição do carvão.

As iniciativas de modificação da matriz energética estão relacionadas com a economia e os problemas ambientas. Um país com índices, quase constantes, de elevação de PIB, demanda cada vez mais uma produção energética em acordo. Porém, considerando apenas as opções não-limpas, carvão e petróleo; o país enfrentaria um colapso ambiental. As medidas para uma transição foram imprescindíveis, elevar a participação de novas fontes na matriz energética em virtude da escassez e dos problemas ambientais. Os projetos de MDL auxiliaram para esta transformação, introduzindo tecnologias e investimentos dos países desenvolvidos. A China adotou e aprimorou estas tecnologias, sobretudo eólica e solar. E estas foram essências para a atual modificação da matriz energética do país, com redução do carvão e avanço de renováveis. E esta transição está diretamente conectada com a política climática chinesa.

O modelo de governo chinês organizado de forma hierárquica, auxiliou para a implementação das políticas nacionais ambientais, no controle da poluição. As leis e obrigações são descritas e realizadas pelo governo central, as repassando para os níveis posteriores, províncias e municípios. A ideia é de um trabalho conjunto, com negociações sobre níveis de emissões e multas aplicadas. Um empenho nacional, para que a poluição e as mudanças climáticas não avancem. Com as principais decisões centralizadas, não se altera ou dificulta a implementação. As metas de reduções de poluição estão sendo superadas, sendo mais ambiciosas em cada PQC. Com isto, o país pode planejar um pico de emissões para determinado ano, como tem indicado

nas negociações globais. Em suma, uma política centralizada, que depois aloca responsabilidades para os sub-níveis, tem auxiliado na redução da poluição do país**.** As fiscalizações aumentaram nos últimos anos, com maior controle e dados sobre as emissões nacionais. A busca por um país com menos índices de poluição, melhor qualidade de vida para a população.

A transição para um "Novo Normal" na economia, iniciada com Hu Jintao, tentou um crescimento econômico mais sustentável, com preocupação com o meio ambiente do país, bastante degradado por anos sem políticas ambientais. O presidente deu continuidade na implementação de leis, projetos, planos para mitigação dos riscos ambientais. E em Jinping ampliou-se a discussão para uma "Civilização Ecológica", um país com melhores condições sociais e ambientais. E como visto, uma matriz energética com maior participação de energias renováveis é fundamental, na substituição do carvão, ainda que seja gradual. Com uma energia renovável, há redução da poluição e das emissões de GEE, que tornaram a China o principal país emissor em 2007. Porém, como enfatiza o governo, a China ainda detém números mais baixos nas emissões *per capita* e no histórico. As reduções no longo prazo, com o país atingindo seu pico de emissões, auxiliará na construção de uma imagem positiva no âmbito internacional, um país responsável com o meio ambiente.

No plano internacional, a China retornou para seu papel de potência global. E atualmente é a segunda maior economia, atrás apenas dos EUA. Os líderes chineses buscaram descrever a ascendência do país como pacífica, baseada no multilateralismo e cooperação global. E nas questões climáticas a China é propositiva, para que as negociações sejam através dos organismos internacionais e todas nações implementem ações de mitigação, para que o aquecimento global não avance. A sua participação crescente decorre da maior inserção do país nas relações internacionais, em virtude do crescimento econômico e influência em diversos assuntos globais. A China desde o governo de Jintao, apresenta uma política externa mais ativa, reduzindo a ideia de um país apenas reativo. Em Xi Jinping, ocorre a transição para uma política ainda mais participativa e assertiva, visto o papel central do país no mundo.

Em nossa análise a política externa climática da China está em *ascensão positiva*. O país hoje é liderança mundial no combate do aquecimento global, tanto nas políticas domésticas, quanto nas negociações internacionais. Em primeiro, na transição energética que vem desempenhado, já exportando sua tecnologia, capital e empresas para diferentes países. No plano internacional, tem defendido a manutenção do AP e metas mais ativas para o período pós 2025. Apesar das transições favoráveis aos acordos e metas internacionais, a política externa mantém seus princípios: responsabilidades históricas, para que os países desenvolvido ainda atuem mais

ativamente nos cortes de emissões; investimentos nos países mais afetados pelos riscos climáticos, agora também por parte dos países emergentes, como a própria China; soberania nas decisões nacionais, não ingerência em assuntos domésticos, mas aceitando verificações internacionais; e a necessidade de desenvolvimento do país, na busca por melhores condições para sua população, na análise de que a China possui baixas emissões *per capita.* E a *ascensão positiva* será continuada no governo Xi Jinping, tornando a China ainda mais um país central no âmbito das mudanças climáticas. O país deverá alcançar suas metas do AP, sendo exemplo para demais países, com sua transição energética.

Em síntese sobre as mudanças, no auxílio dos estágios listados por Herman (1990), a China não passou por grandes modificações. No governo de Hu Jintao, no período pós 2009, política externa climática esta apresentou *Ajustes*. Não ocorreram mudanças significativas, apenas a adequação dos país após um *Choque Internacional*, com maior participação dos países emergentes, a China principalmente. E ainda, os *Fatores/Atores Domésticos*, no que tange a modificação da matriz energética e os esforços de mitigação da poluição no país. E estas políticas avançaram com presidente XI Jinping, no empenho de uma "Civilização Ecológica". Os *Fatores/Atores Domésticos* foram relevantes para a mudança na política externa climática, analisada como de *Programa*, no ajuste necessário para após um *Choque Internacional*, com a indicação dos EUA de sair do AP, aumentando a ascensão da China, uma política externa assertiva.

Na análise sobre os *Riscos* climáticos, a China já tem sentido o agravamento, aumento de número de eventos extremos. A preocupação existe nas principais lideranças chinesas, devido à deterioração do meio ambiente e da vida da população. A percepção dos riscos e sua ampliação, foram indispensáveis para tomada de decisões no país, como políticas e leis de mitigação da poluição. A busca por uma "Civilização Ecológica" sustenta os cuidados com os riscos climáticos, o país reavaliou seu crescimento econômico. A China vivencia os riscos climáticos, os quais ela mesmo criou, com um crescimento econômico sem preocupação ambiental. E agora, precisa mitigar os seus próprios riscos, com adoção de políticas ambientais, as quais estão em curso. Embora não tenha sido fator preponderante, os *Riscos* das mudanças climáticas são entendidos pelo governo chinês, busca-se sua mitigação, o que indica a participação mais ativa da China nas negociações internacionais.

Na análise sobre Brasil, também sua a política externa não experimenta mudanças bruscas, modifica-se com o cenário doméstico, com as alterações de presidentes e partidos. E ainda, com alterações no MRE e seus diplomatas. Este ministério ainda detém a supremacia nas decisões, embora tenham ocorrido aberturas para novos atores. Em um país, que no período recente,

apresentou mudanças em seus presidentes, a política externa igualmente passou por transições. E diferente da China, estas mais perceptíveis e com características próprias. E estas mudanças foram impactantes para a política externa climática.

O Brasil sempre esteve no centro das negociações climáticas, recebendo a primeira reunião em 1992. O país atuava na interlocução entre países em desenvolvimento e desenvolvidos criando pontes. O cerne da política climática está nas emissões nacionais, provenientes do desmatamento, sobretudo da Amazônia. Após anos de redução, o país aceitou suas metas voluntárias em 2009, uma mudança positiva em sua política externa climática. E como visto, os índices mantiveram redução até 2013, quando se deu início para uma estagnação nos dados, com aumentos e reduções, porém sem apresentar uma diminuição ou mesmo o ideal fim do desmatamento. E a política externa climática brasileira está envolvida com as taxas, elas positivas e negativas; modificando a imagem do país.

Os esforços nacionais, iniciados na gestão de Marina Silva no MMA, perderam gradativamente o combate contra dos desmatadores. A política nacional para o controle das taxas foi sendo abandonada, reduzindo seu orçamento e fracassando em adotar novas medidas. Os índices deixaram de cair, a busca pelo desmatamento zero não era possível, o que ocorre atualmente é o oposto, crescimento das taxas. E isto está conectado com o sistema político brasileiro, baseado em um presidencialismo de coalizão, no qual o presidente depende do congresso para governar. Uma das principais lideranças no congresso é a bancada ruralista, desde sua criação contrária à preservação ambiental, promovendo seus interesses. A transição negativa na proteção ambiental, está relacionada com o crescimento desta bancada no congresso, e ainda suas negociações e apoio com governos recentes. Na análise demonstrativa realizada pelo "Ruralômetro", onde cada parlamentar recebe um "grau" sobre sua atuação ambiental, ficam evidentes os partidos mais "quentes", menos preocupados com a proteção ambiental. E estes foram e são os principais aliados dos presidentes Temer e Bolsonaro. E ainda, os partidos favoráveis para o impedimento de Rousseff. Os partidos contrários à proteção ambiental, registrados na bancada ruralista, atuam em seus benefícios, com contrapartidas com o executivo. Em suma, não há avanços para proteção do meio ambiente no país, pelo contrário, a ideia de progredir em áreas protegidas, em apoio para os agropecuaristas; conectados com esta base.

As transições entre presidentes trouxeram mudanças de política externa e política climática. E esta segunda relacionada com as taxas de desmatamento, decrescentes nos dois primeiros anos de Rousseff, com o Brasil sendo elogiado internacionalmente e indicando as reduções. Em um segundo período, com aumento em 2013 e 2015, não se divulgaram os dados do presente, mas sim os esforços no longo período. Em relação ao governo de Lula da Silva, a

política externa climática apresentou *Ajustes*, decorrentes principalmente dos *Fatores/Atores Domésticos*, no âmbito do aumento dos índices de desmatamento. Os avanços de políticas contrárias ao desmatamento não se consolidaram na gestão de Rousseff, perdendo espaço para uma política desenvolvimentista. Apenas no final de sua gestão a presidente retomou esforços para criação de áreas protegidas. Em suma, a tendência de evolução da política externa climática e ainda da proteção ambiental, não se concretizaram na gestão Rousseff. Pelo contrário, deu-se início para avanços de ideias contrárias, com a bancada ruralista e sua força na política nacional.

As reduções da proteção ambiental se agravaram no governo Temer, com a imagem do país sendo negativa no cenário internacional. As pressões domésticas, ainda mais expressivas, na força da bancada ruralista em negociar o impedimento do presidente. O presidencialismo de coalizão tem seus custos, na gestão Temer prosseguir com uma agenda de redução da proteção ambiental, favorável ao agronegócio, base política do presidente. Na política externa ocorreu uma tentativa de afastamento dos governos anteriores, o que não se apresentou na política climática. Esta conectada com o aumento do desmatamento e ações contrárias ao meio ambiente. Assim, ocorreu uma mudança de *Programa,* na busca de afastar os índices atualizados de desmatamento da pauta, indicando a matriz energética brasileira e as taxas de longo período. E ainda, a ideia que o Brasil está comprometido com ações futuras, mesmo que com um distanciamento da proteção ambiental. E esta mudança está relacionada com os *Atores/Fatores Domésticos*, na relação do aumento do desmatamento e ações do presidente para redução da proteção ambiental.

Na gestão Bolsonaro ocorre a mudança total na política externa de mudanças climáticas. Em nossa análise, este período pode ser caracterizado como *ruptura negativa*. O país deixa sua liderança nas negociações e seu papel articulador, para seguir a política de Donald Trump e o negacionismo científico do aquecimento global. E ainda, reproduz uma política soberanista, contrária à cooperação internacional, entendendo a questão do clima como ameaça ao seu território. O presidente negou a hospedagem da COP-25 e ainda divulgou que poderia sair do AP. A nova política externa, centrada nas ideias da extrema direita, influenciou na ruptura do que o Brasil atuava nas negociações climáticas internacionais. E no plano doméstico, os avanços contrários à proteção ambiental receberam grande respaldo do presidente e seus aliados. O Brasil retoma um posicionamento próximo do período da ditadura militar, com um discurso soberanista e em defesa do desenvolvimento sem proteção ambiental.

O governo de Bolsonaro rompe com a tradição da política externa em prol da cooperação e articuladora da diplomacia climática brasileira. Nos termos de Herman (1990), uma mudança de *Orientação Internacional*, em um alinhamento com as políticas de Donald Trump e

demais aliados negacionistas, como o chanceler Ernesto Araújo. A mudança então decorre do *Burocracia/Agente Diplomático* na figura central de Araújo, um defensor da ideia de que o aquecimento global é uma ideia para fortalecimento do poder na China, reduzindo a relevância dos países ocidentais. E ainda, assim como no governo Temer e Rousseff, *Fatores/Atores Domésticos* no que tange o aumento do desmatamento. Porém, a diferença do governo anterior está no discurso, agora combativo e na ideia soberanista. Na concepção de que se há desmatamento, isto é uma questão do Brasil, não aceitando ingerência ou sequer opiniões contrárias.

Em linhas gerais, a política externa climática brasileira está conectada com os índices de desmatamento. Quando estes positivos, promove-se uma propaganda das políticas nacionais, ou seja a redução do desmatamento. Em momentos de elevação dos índices, busca-se a destacar as taxas históricas. E esta foi a retórica nos governos Rousseff e Temer. No segundo, ainda buscou dar crédito para outras ações nacionais, como matriz energética. No governo Bolsonaro o cerne da política externa é de soberania, o desmatamento é uma questão nacional, não sendo admissíveis críticas ou intervenções. Caso exista interesse na preservação da Amazônia, os países desenvolvidos devem ofertar grandes quantidades financeiras, em detrimento ao avanço econômico, sem preocupação ambiental na região. A política externa climática em Bolsonaro, até 2019, apresenta uma *ruptura negativa* com todo histórico da participação do Brasil. E diferente da China, o país não promoverá uma redução dos Riscos climáticos, a tendência é de avanços, já que o risco para floresta amazônica é de savanização. O chanceler Araújo é abertamente cético em relação ao aquecimento global, logo também seus riscos. Um governo que defende avanço em áreas de preservação, não está preocupado com os Riscos negativos. Assim, nos governos de Rousseff e Temer manteve-se o discurso científico dos Riscos das mudanças climáticas; também a urgência na mitigação. Em Bolsonaro ocorre o oposto, o ceticismo científico e a não preocupação com os Riscos decorrentes da mudança climática.

As políticas externas climáticas de Brasil e China estão muito distantes em 2019. Em 2011, ainda com as transições positivas na COP-15, os dois países partilhavam dos mesmos interesses e ideias, no grupo BASIC. A China foi se distanciando da política defensiva, tornando-se um dos países líderes nas negociações e na mitigação das mudanças climáticas. No âmbito doméstico está promovendo uma transformação em sua matriz energética, tendência de em alguns anos chegar ao seu pico de emissões e boa parcela de sua energia proveniente de renováveis. A China passa por uma *ascensão positiva* em sua política externa climática, uma mudança gradual para tornar-se ator central na área de clima e sua permanência como potência global. No caso do Brasil o processo é inverso, a questão climática perdeu espaço nos governos, desde Rousseff, passando por Temer e chegando no negacionismo de Bolsonaro. A nova gestão

promoveu a *ruptura negativa* do tema, o Brasil não mais na liderança das negociações, aliando-se com o negacionismo de Trump. E ainda, promovendo uma política soberanista, em detrimento à cooperação internacional e combate aos riscos climáticos.

No contexto dos riscos climáticos, os governos de Rousseff e Temer pontuaram nas reuniões globais a urgência de não elevar a temperatura global, para evitar os piores cenários possíveis. Na implementação dos Planos Setoriais, os quais foram criados para mitigar a mudança do clima, não foram em sua maioria implementados, as políticas nacionais de clima foram perdendo espaço na agenda de governo. Assim, no discurso internacional existe o cuidado com os riscos, porém políticas de mitigação não se sustentaram. O que está próximo do Paradoxo de Giddens (2010), de que os riscos não são atuais, mas futuros. E então, em um momento oportuno, o país adotará as medidas necessárias. Na presidência de Bolsonaro, com um chanceler cético do aquecimento global, não perdura a ideia dos riscos, estes são inexistentes. O demonstrativo de saída do AP indicou que não é uma preocupação para o Brasil a cooperação climática, no não aumento da temperatura global. E ainda, como demonstrado por estudos, caso o avanço do desmatamento na Amazônia perdure, esta poderá tornar-se uma savana. As taxas têm aumentado em muito, o que reforça a ideia de não preocupação com os riscos climáticos e ambientais; um governo cético com a ciência.

A pesquisa tem como marco temporal 2011-2019, porém as políticas exteriores de ambos seguem em construção. No caso do Brasil, mantem a tendência negativa, distanciando o país das negociações ações de mitigação. E ainda, promovendo, com a política externa de Bolsonaro, uma imagem cada vez mais negativa do Brasil no exterior. Assim, é de grande relevância e urgência novos estudos e continuidade da análise sobre o assunto. No caso da China, a tendência de ações efetivas tem se demonstrado contínuas, com o país atuando nas negociações para implementação do AP, em resposta ao posicionamento dos EUA. Os avanços da PEC devem ser estudados, para o entendimento das ações domésticas do país, sua transição energética. E quais serão os resultados dos avanços do país, na matriz energética e no combate aos riscos climáticos. Em suma, este estudo é uma continuidade de pesquisas anteriores, os quais não se esgotam aqui.

Referências Bibliográficas

ABERS, R; OLIVEIRA, M. Nomeações Políticas no Ministério do Meio Ambiente (2003-2013): interconexões entre ONGs, partidos e governos. *Opinião Pública.* Campinas, vol. 21, n. 2, p. 336-364, Agosto. 2015.

ABERS, R. Bureaucratic Activism: Pursuing Environmentalism inside the Brazilian State. *Latin American Politics and Society*. v.61, Special Issue 2: StateTransformation and Participatory Politics in Latin America, p.21 – 44, Maio. 2019.

ABRANCHES, S. Presidencialismo de Coalizão: O Dilema Institucional Brasileiro. Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, vol.31, n.1, p.5-34. 1988.

ABRANCHES, S. *Copenhague - Antes E Depois.* São Paulo: Civilização Brasileira, 2010.

ABRANCHES, S. *Presidencialismo de coalizão: Raízes e evolução do modelo político brasileiro.* São Paulo: Companhia das Letras, 2018.

AGÊNCIA BRASIL. Bolsonaro pede apoio a ruralistas para projeto sobre áreas indígenas. *Agência Brasil.* Brasília,12, Fevereiro,2020.
Disponível em: https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2020-02/bolsonaro-pede-a-ruralistas-apoio-a-projeto-sobre-areas-indigenas
Acesso: Mai/2020.

ALMEIDA, R. *À sombra do poder: bastidores da crise que derrubou Dilma Rousseff.* São Paulo: Leya, 2016.

AMORIM NETO, O. O Poder Executivo, centro de gravidade do sistema político brasileiro. In: AVELAR, L; CINTRA, A. (org.). *Sistema político brasileiro: uma introdução*. 2. ed. São Paulo: Unesp, 2007.

AMORIN NETO, O. Cabinets and Coalitional Presidentialism. In: (org) AMES, B. *Routledge Handbook of Brazilian Politics*. New York: Routledge, 2019. p. 293-312.

AMORIM NETO, O; PIMENTA, A. The First Year of Bolsonaro in Office: Same Old Story, Same Old Song?. *Revista de Ciência Política*. Santiago, vol.40 no.2, p.187-213, Junho. 2020.

ANGELO, C; RITTL, C. Análise das emissões brasileiras de gases do efeito estufa e suas implicações para as metas do Brasil 1970-2018. *SEEG.* 2019.

ARAUJO, V; SILVA, R. Frentes e bancadas parlamentares: uma proposta teórico-metodológica e de agenda de pesquisa. *10º Encontro Ciência Política e a Política: memória e futuro.* Associação Brasileira de Ciência Política, Belo Horizonte, 2016.

ARAUJO, E. Discurso do Embaixador Ernesto Araújo na cerimônia de posse como Ministro das Relações Exteriores**.** *Fundação Alexandre Gusmão*. Brasília 02, Janeiro, 2019a.
Disponível em: http://funag.gov.br/index.php/pt-br/component/content/article?id=2913
Acesso: Jun/2020.

ARAUJO, E. Sequestrar e perverter. *Metapolítica 17- Contra o Globalismo*. 12, Outubro, 2018. Disponível em: https://www.metapoliticabrasil.com/post/sequestrar-e-perverter .
Acesso: Jul/2020.

ARAUJO, E. Contra o consenso da inação**.** *Metapolítica 17- Contra o Globalismo.* 3, Março, 2019**.** Disponível em: https://www.metapoliticabrasil.com/post/contra-o-consenso-da-ina%C3%A7%C3%A3o.
Acesso: Mai/2020.

ARAUJO, E. Falsas Aspas e Falsos Modelos. *Metapolítica 17- Contra o Globalismo*. 4, Agosto,2019.
Disponível em: https://www.metapoliticabrasil.com/post/falsas-aspas-falsos-modelos.
Acesso: Jul/2020.

ARAUJO, S. Environmental Policy in the Bolsonaro Government: The Response of Environmentalists in the Legislative Arena. *Brazilian Political Science Rewiew.* v.14 (2),p1-20. 2020.

ASIAN TIMES. China to establish court for OBOR disputes**.** *Asian Times***.** 25 de Janeiro, 2018. Disponível em: https://asiatimes.com/2018/01/china-establish-court-obor-disputes/ .
Acesso: Fev/2019.

ASSAD, E; RIBEIRO, R; NAKAI, A. Assessments and How an Increase in Temperature may Have an Impact on Agriculture in Brazil and Mapping of the Current and Future Situation. In: (org): NOBRE, C; MARENGO, J; SOARES, W. *Climate Change Risks in Brazil* Cham Springer International Publishing. 2019. p.31-66.

BANCO MUNDIAL. *PIB per capita Alemanha e Japão 2018.*
Disponível em: https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.PCAP.CD?view=chart.
Acesso: Fev/2020.

BARBI, F. Governing climate change in China and Brazil: mitigation strategies. *Journal of Chinese Political Science,* v. 21(3), p.357-370. 2016.

BARBI, F; FERREIRA, L. Governing Climate Change Risks: Subnational Climate Policies in Brazil. *Chinese Political Science Review*. v. 2 (2),p. 237-252. 2017.

BARRANTES, Filipe. *A Política Externa da República Popular da China e o Papel da Vertente Militar na Consecução dos seus Objectivos*. (Mestrado). Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais Especialização em Estudos Políticos de Área. Universidade da Nova Lisboa, Lisboa, 2015.

BARRETT, S. A Theory of Full International Cooperation. *Journal of Theoretical Politics*. v.11 (4), p.519-541. 1999.

BARROS, A. Brazil's Discourse on the Environment in the International Arena, 1972-1992. *Contexto Internacional*, vol. 39(2) Maio/Agosto, 2017.

BASIC. Statement by China on Behalf BASIC at COP18. *UNFCCC*. Doha, 26, Novembro, 2012.
Disponível em: https://unfccc.int/resource/docs/cop18_cmp8_hl_statements/BASIC%20STATEMENT%20AT%20COP18.pdf.
Acesso: Novembro/2020.

BASIC. Statement by China on Behalf BASIC at COP25. *UNFCCC*. Madrid, 2, Dezembro, 2019.
Disponível em:
https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/201912111926---STATEMENT%20BY%20CHINA%20ON%20BEHALF%20OF%20BASIC%20AT%20THE%20OPENING%20PLENARY%20OF%20COP25.pdf .
Acesso: Novembro/2020.

BASSI, B. A nova cara da bancada ruralista. *Heinrich-Böll-Stifund.* Rio de Janeiro, 13, Novembro, 2019.
Disponível em: https://br.boell.org/pt-br/2019/11/13/nova-cara-da-bancada-ruralista .
Acesso: Outubro/2020.

BASSO, L; VIOLA, E. Wandering de Carbonization: The BRIC Countries as Conservative Climate Powers. *Revista Brasileira de Política Internacional*. v.59, no.1,p1-22, Brasília. 2016**.**

BASTOS, P. Ascensão e crise do governo Dilma Rousseff e o golpe de 2016: poder estrutural, contradição e ideologia. *Economia Contemporânea*. Número Especial: p.1-63. 2017.

BBC. 'Macron tem que retirar os insultos': 10 momentos chave da crise por fogo na Amazônia. *BBC Brasil.* 27, Agosto, 2019.
Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/internacional-49483220 .
Acesso: Julho, 2020.

BECK, U. *Sociedade de risco: rumo a uma outra modernidade*. São Paulo: Editora 34, 2011.

BERTOLOTTO, R. Legado da MP 910: Qual é o impacto socioambiental de mudar lei fundiária. *UOL/ECOA.* 20, Maio, 2020.
Disponível em: https://www.uol.com.br/ecoa/ultimas-noticias/2020/05/20/mp-910-por-que-mudar-legislacao-de-terras-pode-ter-impacto-socioambiental.htm.
Acesso: Junho,2020.

BEZERRA, J. O Papel do Meio Ambiente na Política Externa Brasileira. *Idéias.* Campinas, n.6,p.151-173. 2013.

BIJIAN, Z. China`s Peaceful Rise to Great-Power Status. In: (org) Shambaugh, D. *The China Rising Power* Nova Iorque: Oxford Press. 2016. p.20-23.

BJORKUM, I. China in the International Politics of Climate Change: a foreign policy analysis. *The Fridtjof Nansen Institute*,p1-91. 2005.

BODANSKY, D. The United Nations Framework Convention on Climate Change: A Commentary. *Yale Journal of International Law*. v18, p1-108. 1993.

BOLSONARO, J. Bolsonaro reafirma fusão de ministérios**.** *Revista Exame.* São Paulo, 22, Outubro, 2018a.
Disponível em: https://exame.com/economia/bolsonaro-reafirma-fusao-de-ministerios/ .
Acesso: Maio/2020.

BOLSONARO, J. Bolsonaro volta atrás em fundir Ministérios da Agricultura e Meio Ambiente. *Revista Exame*. 1, Novembro, 2018b.
Disponível em: https://exame.com/brasil/bolsonaro-volta-atras-em-fundir-ministerios-da-agricultura-e-meio-ambiente/
Acesso: Maio/2020.

BOLSONARO, J. A bomba-relógio das demarcações indígenas no Governo Bolsonaro. *El País.* 21, Novembro, 2018c.
Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2018/11/09/politica/1541769904_001109.html.
Acesso: Maio/2020.

BOLSONARO, J. Sob Bolsonaro, dobra o número de terras indígenas invadidas. *El País***.** São Paulo, 24, Setembro, 2019a.
Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2019/09/24/politica/1569342899_324922.html.
Acesso: Junho/2020.

BOLSONARO,J. Discurso do presidente Jair Bolsonaro na abertura da 74ª Assembleia Geral das Nações Unidas . *Fundação Alexandre Gusmão*. Nova Iorque, 24 de setembro de 2019b.
Disponível em: http://funag.gov.br/index.php/pt-br/2015-02-12-19-38-42/3003.
Acesso Junho/2020.

BOLSONARO, J. Bolsonaro diz que Noruega não tem exemplo a dar ao Brasil**.** *O* Globo.15, Agosto, 2019c.
Disponível em: https://oglobo.globo.com/sociedade/bolsonaro-diz-que-noruega-nao-tem-exemplo-dar-ao-brasil-23880096 .
Acesso: Novembro/2019.

BOSCO, E; DI GIULIO, G. Ulrich Beck: considerações sobre sua contribuição para os estudos em Ambiente e Sociedade e desafios**.** *Ambiente e Sociedade*. v.18, n.2, pp.145-156. 2015.

BOSCO, D; STUENKEL, O the Rhetoric and Reality of Brazil's Multilateralism. In: (org) Stuenkel, O and Taylor, M. *Brazil on the Global Stage: power, ideas, and the liberal international order.* Nova Iorque: Palgrave Macmillan, 2015. p. 17-34.

BOUCHER, D.; ROQUEMORE, S.; FITZHUT, E. Brazil's success in reducing deforestation. *Tropical Conservation Science***.** vol. 6, n. 3, pp.426-445, 2013.

BRASIL. Relatório da Delegação do Brasil à Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente - Estocolmo, 1972. *CETESB.* Brasília, 1972.
Disponível em:
https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-content/uploads/sites/36/2013/12/estocolmo_72_Volume_II.pdf
Acesso: Maio/2018.

BRASIL. Decreto Nº 2.652, de 1º de Julho de 1998. Promulga a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima. *Presidência da República*, Brasília, em 1º de julho de 1998. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/d2652.htm. Acesso: Junho/2018.

BRASIL. Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC e dá outras providências. *Presidência da República*. Brasília, 2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/l12187.htm. Acesso em Julho/2018.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores**.** Pretendida Contribuição Nacionalmente Determinada para Consecução do Objetivo da CQNUMC. *Ministério das Relações Exteriores.* Brasília, 2015.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil: texto constitucional promulgado em 5 de outubro de 1988, com as alterações determinadas pelas Emendas Constitucionais de Revisão nos 1 a 6/94, pelas Emendas Constitucionais nos 1/92 a 91/2016 e pelo Decreto Legislativo no 186/2008. Brasília: *Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas.* 2016a.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. Terceira Comunicação Nacional do Brasil à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima. Volume II/ *Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação*. Brasília: Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação. 2016b.

BRASIL. Trajetórias de mitigação e instrumentos de políticas públicas para alcance das metas brasileiras no Acordo de Paris. *Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações MCTIC*. Brasília, Maio. 2017.

BRITES, A. A implementação do novo Código Florestal no estado de São Paulo: uma análise de discurso. *Revista Brasileira de Meio Ambiente*, v.8, n.4.p. 23-45. 2020.

BRUNO, R. Bancada ruralista, conservadorismo e representação de interesses no Brasil contemporâneo. In: (org) MALUF, G. *Questões agrarias, agrícolas e rurais: conjunturas e políticas públicas*. Rio de Janeiro: E-Papers, 2017. P.155-168.

BUENO, M; PASCUAL, G. International climate framework in the manking: the role of the Basic Countries in the negotiations towards the Paris Agreement". *Journal of International Relations*. *v.* 7, n.2, p.121-140, November. 2016.

BULKELEY, H; NEWELL, P. *Governing Climate Change (Global Institutions).* New York: Routledge. 2010. p.142.

BURGES, S; BASTOS, F. The importance of presidential leadership for Brazilian foreign policy. *Policy Studies.* v.38, p. 277-290. 2017.

CAESAR, G. Saiba como eram e como ficaram as bancadas na Câmara dos Deputados, partido a partido. *G1*. 8/Outubro, 2018.
Disponível em: https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2018/eleicao-em-numeros/noticia/2018/10/08/pt-perde-deputados-mas-ainda-tem-maior-bancada-da-camara-psl-de-bolsonaro-ganha-52-representantes.ghtml .
Acesso: Dezembro/2019.

CALIXTO,B. O desmanche ambiental do governo Temer. *Revista Época***.** Setembro, 2017. Disponível em: https://epoca.globo.com/ciencia-e-meio-ambiente/blog-do-planeta/noticia/2017/09/o-desmanche-ambiental-do-governo-temer.html .
Acesso: Novembro/2019.

CÂMARA DOS DEPUTADOS. Cria o registro de Frentes Parlamentares na Câmara dos Deputados. *Câmara dos Deputados.* Ato da Mesa Nº 69, DE 10/11/2005**.**
Disponível em: https://www2.camara.leg.br/legin/int/atomes/2005/atodamesa-69-10-novembro-2005-539350-publicacaooriginal-37793-cd-mesa.html.
Acesso: Junho/2020.

CAPOBIANCO, J, P. O que podemos esperar da Rio-92*?. São Paulo em Perspectiva***.** v.6(1-2), p.13-17, Janeiro/junho. 1992.

CARVALHO, Fernanda. *A posição brasileira nas negociações internacionais sobre florestas e clima (1997-2010): do veto à proposição*. 2010. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) -Universidade de Brasília, Brasília, 2010.

CASARÕES, Guilherme. A Política Externa Interina e os Riscos à Integração Regional. *Conjuntura Austral*. v. 37, p. 81-93. 2016.

CASARÕES, G; FLEMES, D. Brazil First, Climate Last: Bolsonaro's Foreign Policy. *GIGA German Institute of Global and Area Studies* - Leibniz-Institut für Globale und Regionale Studien,Institut für Lateinamerika-Studien. 2019.

CASARÕES, G. Leaving the Club without Slamming the Door: Brazil's Return to Middle-Power Status. In: (org) Esteves,P; Jumbert,M; Carvalho,B. *Status and the Rise of Brazil: Global Ambitions, Humanitarian Engagement and International Challenges*p. Londres: Palgrave, 2019a. p. 89-110.

CASARÕES, G. Eleições, Política Externa e os Desafios do Novo Governo Brasileiro. *Pensamiento Próprio*. v.24, p. 231-274. 2019b.

CASTILHO, A. Frente Parlamentar da Agropecuária compôs 50% dos votos do impeachment e 51% dos votos para manter Temer**.** *De Olho nos Ruralistas*. 25, Agosto,2017.
Disponível em: https://deolhonosruralistas.com.br/2017/09/25/frente-parlamentar-da-agropecuaria-compos-50-dos-votos-do-impeachment-e-51-dos-votos-para-manter-temer/
Acesso: Junho/2020.

CDM –Clean Development Mechanism. CDM Project Activities Registered -2020. *UNFCC/CDM.*
Disponível em: https://cdm.unfccc.int/Projects/registered.html
Acesso: Fevereiro/2020.

CERVO, A; LESSA, A. O declínio: inserção internacional do Brasil (2011-2014). *Revista Brasileira de Política Internacional.* v.57, n.2, p.133-151. 2014.

CENTRAL COMMITTEE OF THE COMMUNIST PARTY OF CHINA- CCCPC 13th Five-Year Plan for Economic and Social Development of the People's Republic of China". Central Committee of the Communist Party of China. Beijing, China, 2016.
Disponível em: https://policy.asiapacificenergy.org/sites/default/files/The%2013th%20FiveYear%20Plan%20For%20economic%20and%20social%20development%20of%20the%20People%27s%20Republic%20of%20China.pdf.
Acesso: Novembro/ 2019.

CHANG-SHENG, S. "Do grande salto para frente à grande fome: China de 1958-1962". *Diálogos*. v.8, n.1, p.107-129. 2004.

CHINA. Enhanced Actions on Climate Change: China's Inttended Nationally Determined Contributions. *UNFCCC,*2014.
Disponível em: https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/China%20First/China%27s%20First%20NDC%20Submission.pdf .
Acesso :Novembro/ 2018.

CHINA ENERGY PORTAL. Basic Electric Power Statistics 2012. *China Energy Portal,* 2020a.
Disponível em: https://chinaenergyportal.org/en/2012-detailed-electricity-statistics/.
Acesso: Fevereiro/2020.

CHINA ENERGY PORTAL. Basic Electric Power Statistics 2015. *China Energy Portal*, 2020b.
Disponível em: https://chinaenergyportal.org/en/2015-detailed-electricity-statistics/
Acesso: Fevereiro/2020.

CHINA ENERGY PORTAL. Basic Electric Power Statistics 2018. *China Energy Portal*, 2020c.
Disponível em: https://chinaenergyportal.org/en/2018-detailed-electricity-statistics-update-of-dec-2019/.
Acesso: Fevereiro/2020.

CHINA ENERGY PORTAL. Basic Electric Power Statistics 2019. *China Energy Portal*, 2020d.
Disponível em: https://chinaenergyportal.org/en/2019-electricity-other-energy-statistics-preliminary/ .
Acesso: Março /2020.

CHRISTOFF, P. The promissory note: COP 21 and the Paris ClimateAgreement, *Environmental Politics*, Vol.25:5, pp. 765-787, 2016.

CIOCCARI, D; PERSICHETTI,S O Brasil agrário: o conservadorismo e a direita na Bancada Ruralista. *Em Tese.* Florianópolis, v. 17, n. 1, p. 07-32, jan/jun. 2020.

CNI - Confederação Nacional da Indústria. Mudança do clima e indústria brasileira: iniciativas e recomendações estratégicas para implementação e financiamento da NDC do Brasil. *Confederação Nacional da Indústria*. Brasília. 2018.

COLLOR. F. O Projeto de Reconstrução Nacional. Biblioteca da Presidência da República. Brasília, 1990.

COSTA, R.Bolsonaro terá uma base consistente de 222 deputados e 23 senadores**.** *Correio Braziliense.* 17 Novembro, 2018.
Disponível em: https://www.correiobraziliense.com.br/app/noticia/politica/2018/11/17/interna_politica,719979/bolsonaro-tera-uma-base-consistente-de-222-deputados-e-23-senadores.shtml**.**
Acesso:Novembro/2020.

DIAP. Radiografia do Novo Congresso: Legislatura 2011-2015. *Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar - DIAP*. Brasília, DF: DIAP, 2010.

DIAP. Radiografia do Novo Congresso: Legislatura 2015-2019. *Departamento Intersindical de Assessoria Parlamentar - DIAP*. Brasília, DF: DIAP, 2014.

DIEGUEZ, C. Direita Volver**.** *Revista Piauí.* Edição 120, Setembro, 2016**.**

DIEGUEZ, C. O Chanceler do Regresso: Os planos de Ernesto Araújo para salvar o Brasil e o Ocidente. *Revista Piauí*. Edição 151, Abril. 2019.

DIELE-VIEGAS, L, PEREIRA, E,ROCHA,C. The new Brazilian gold rush: Is Amazonia at risk?. *Forest Policy and Economics*. v.119, 2020.

DIMITROV, R. Inside UN Climate Change Negotiations: The Copenhagen Conference. *Review of Policy Research*, Volume 27, Number 6, 2010.

DIMITROV, R.The Paris Agreement on Climate Change: behind closed doors. *Global Environmental Politics,* vol.16 (1), pp.1-11, 2016.

DOUROJEANNI, M; BARANDIARÁN, A; DOUROJEANNI, D. *Amazonía Peruana en 2011***.** Explotación de recursos naturales e infraestructura: ¿Qué está pasando? ¿Qué es lo que significa para el futuro?. Peru: ProNaturaleza – Fundación Peruana para la Conservación de la Naturaleza, 2009.

DUARTE, L. *Política externa e meio ambiente.* Rio de Janeiro: Editora Jorge Zahar, 2003.

DUARTE, E. COP-24: ministro faz balanço de combate à mudança do clima**.** Ministério do Meio Ambiente. Katowice, 12, Dezembro,2018.
Disponível em: https://antigo.mma.gov.br/informma/item/15313-na-cop-24,-ministro-faz-balan%C3%A7o-de-avan%C3%A7os-no-combate-%C3%A0-mudan%C3%A7a-do-clima.html
Acesso: Julho/2020.

DUTSCHKE, M. MICHAELOWA, A. Integration of climate and development policies throughthe Clean Development Mechanism. *Europe and the South in the 21st century. Challenges for renewed cooperation,* Karthala, Paris, 2002.
Economy,E. China's Imperial President: Xi Jinping Tightens His Grip *Foreign Affairs,* Vol. 93, No. 6, pp. 80-91, 2014.

EMPRESA DE PESQUISA ENERGÉTICA. Balanço Energético Nacional 2020 Relatório Síntese / Ano Base 2019. *Ministério das Minas e Energia.* Rio de Janeiro, RJ Maio, 2020.

ENGELS, A. Understanding How China is Championing Climate Change Mitigation. *Palgrave Communications.* Vol. 4, Issue 1, pp. 101-101, 2018.

ESTADÃO. Itamaraty também deixa de ter uma divisão sobre mudança do clima**.** Estado de São Paulo. São Paulo, 10, Janeiro, 2019.
Disponível em: https://sustentabilidade.estadao.com.br/blogs/ambiente-se/itamaraty-tambem-deixa-de-ter-uma-divisao-sobre-mudanca-do-clima/
Acesso: Julho/2020.

ESTEVO, J. O Brasil e a China no âmbito das mudanças climáticas: negociações internacionais e políticas domésticas (2009 -2017). *Revista Ideias*, v. 1, Campinas. 2019.

FALKNER, R. The Paris Agreement and the new logic of international climate politics. *International Affairs, vol.92* (5), pp.1107-1125, 2015.

FARAMELLI, N. Toying with the Environment and the Poor: A Report on the Stockholm Environmental Conferences. *Boston College Environmental Affairs Law Review*, v. 2, issue 3. 1972.

FARIA**,** C. O Itamaraty e a Política Externa Brasileira: Do Insulamento à Busca de Coordenação dos Atores Governamentais e de Cooperação com os Agentes Societários. *Contexto Internacional*. Rio de Janeiro, vol. 34, no 1, p. 311-355, janeiro/junho 2012.

FARIAS, R; RAMANZINI JUNIOR, H. Reviewing horizontalization: the challenge of analysis in Brazilian foreign policy.*Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, v.58, n.2, p. 5-22. 2015.

FARIAS,H; ALVES,L. O Declínio da Influência Internacional do Brasil: De um país emergente para um Estado voltado pra dentro. *Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais***.** v.9, n.17,p.15-40, Jan./Jun. 2020.

FERDINAND, P Westward ho—the China dream and 'one belt, one road': Chinese foreign policy under Xi Jinping. *International Affairs*. v. 92: 4, p. 941–957. 2016.

FERREIRA, L. *Estado e ecologia: novos dilemas e desafios (a política ambiental no Estado de São Paulo).* 1992. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, SP.

FERREIRA, L. Ideias para uma sociologia da questão ambiental – teoria social, sociologia ambiental e interdisciplinaridade. *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, n. 10, p. 77-89, jul./dez. 2004.

FERREIRA, L.; BARBI, F. Questões Ambientais e prioridades políticas na China. Trad. Germana Barata. *ComCiência*. Campinas, n. 137, p. 1-7, abr. 2012.

FERREIRA, L; BARBI, F. Some issues about environmental concerns in Brazil and China (social justice and transitional societies). In : (org.) Ferreira,L ; Guilhon, J. *China and Brazil: challenges and opportunities*. São Paulo: Annablume, 2013. p. 141-165.

FERREIRA, L; BARBI, F; OTAVIANNO, M. Global Environmental Changes: environmental policies in China and Brasil**.** *Revista Tempo do Mundo.* v. 2, p.99-122. 2016.

FERREIRA, L. O desafio das mudanças ambientais globais no Antropoceno. In: (org) FERREIRA,L. *O desafio das Mudanças Climáticas: Os Casos Brasil e China.*. Jundiaí: Paco Editorial, 2017. p. 15-57.

FIGUEIREDO,P. Ministro do Meio Ambiente diz ter analisado 1/4 dos contratos do Fundo Amazônia e verificado inconsistências. *G1***.** 17, Maio,2019.
Disponível em: https://g1.globo.com/natureza/noticia/2019/05/17/ministro-do-meio-ambiente-diz-ter-analisado-14-dos-contratos-do-fundo-amazonia-e-verificado-inconsistencias.ghtml**.**
Acesso: Julho/2020.

FLEMES,D; SARAIVA,M. Potências emergentes na ordem de redes: o caso do Brasil. *Revista Brasileira de Política Internacional.* v.57 (2), p.214-232. 2014.

FRANCHINI, M; VIOLA, E; BARROS-PLATIAU, A. The Challenges of the Anthopocene from International Environmental Politics to Global Governance. *Ambiente e Sociedade*. v.20, n.3, p.177-202. 2017.

FRAUNDORFER, M; RABITZ, F. The Brazilian renewable energy policy framework: instrument design and coherence. *Climate Policy,* v.20, issue.5, p.1–9. 2020.

FREY, J. Os 12 partidos que formam a base fiel do governo na Câmara. *Congresso Em Foco.* 30 Setembro, 2020.
Disponível em: https://congressoemfoco.uol.com.br/governo/exclusivo-os-12-partidos-que-formam-a-base-fiel-do-governo-na-camara/
Acesso: Outubro/2020.

FOLHA DE SÃO PAULO. Gestão Dilma é a pior da história para o meio ambiente, diz ambientalista. *Folha de São Paulo*. São Paulo, 19 Janeiro, 2014.
Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/poder/2014/01/1399512-governo-dilma-e-o-pior-da-historia-para-o-meio-ambiente-diz-ambientalista.shtml
Acesso: Mai/2020.

FOLHA DE SÃO PAULO. Deputados barram segunda denúncia contra Michel Temer na Câmara. *Folha de São Paulo.* Brasília, 25, Outubro, 2017.
Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/poder/2017/10/1930266-deputados-barram-segunda-denuncia-contra-michel-temer-na-camara.shtml.
Acesso: Dezembro/2019.

G1.Justiça de SP condena futuro ministro do Meio Ambiente por improbidade administrativa. *G1*. São Paulo, 19, Dezembro, 2019.
Disponível em: https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2018/12/19/justica-de-sp-condena-futuro-ministro-do-meio-ambiente-por-improbidade-administrativa.ghtml
Acesso: Junho/2020.

GAO, Y.China's response to climate change issues after Paris Climate Change Conference. *Advances in Climate Change Research,* v.7(4), p.235-240. 2016.

GIDDENS, A. *As Conseqüências da Modernidade.* São Paulo: Editora da UNESP,1990.

GIDDENS,A. Risk and Responsibility. *The Modern Law Review.* v.62, n.1,p.1-10, January. 1999.

GIDDENS, A. *A política da mudança climática*. Rio de Janeiro: Zahar Editora, 2010.

GRIECO, J. (1990). *Cooperation among Nations: Europe, America, and Non-tariff Barriers to Trade*. Ithaca; London: Cornell University Press, 1990.

GIRARDI, G. Na Reta Final, Dilma agiu pró – ambiente, mas gestão é criticada. *Estado de São Paulo.* São Paulo, 11 de Maio, 2016.
Disponível em: https://sustentabilidade.estadao.com.br/blogs/ambiente-se/dilma-e-a-gestao-ambiental/
Acesso: Maio/2020.

GOLDEMBERG, J. Mudanças Climáticas e Desenvolvimento. *Revista Estudos Avançados.* v. 14, n. 39,p.77-83, São Paulo. 2000.

GOLDEMBERG, J. Copenhague: um "post mortem". *Política Externa*, v.18, nº4,p.15-24, Mar/Abr/Mai. 2010.

GOMES, P; VIVAS,F. Governo não recriou conselho do Fundo Amazônia porque doadores rejeitaram novas regras, diz Salles. *G1*. 23, Outubro, 2020.
Disponível em: https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/10/23/governo-nao-recriou-conselho-do-fundo-amazonia-porque-doadores-rejeitaram-novas-regras-diz-salles.ghtml.
Acesso: Novembro/2020.

GREEN, F; STERN, N. China's "new normal": structural change, better growth, and peak emissions. *Policy brief*. June. 2015.

GUO, S. *Chinese Politics and Government: Power, Ideology and Organization.* Nova Iorque: Routledge. 2012. p.767.

HACON, S; OLIVEIRA, B; SILVEIRA, I. A Review of the Health Sector Impacts of 4°C or more Temperature Rise. In: (org) NOBRE, C; MARENGO, J; SOARES, W. *Climate Change Risks in Brazil*. Cham: Springer International Publishing. 2019. p.67-130.

HACKL, F. PRUCKNER, G. The Economics of the Kyoto Protocol. In:(org) Welfens, P. *Internationalization of the Economy and Environmental Policy Options*. Berlin: Springer. 2001.

HALLDING, K., M. OLSSON, A. ATTERIDGE, A. VIHMA, M. CARSON AND M. ROMÁN. Together Alone: BASIC countries and the climate change conundrum**.** *Nordic Council of Ministers*, Copenhagen. 2011.

HARRISON, T; KOSTKA, G. Bureaucratic manoeuvres and the local politics of climate change mitigation in China and India. *Development Policy Review*. v.37, issue S1, p.68-84. 2018.

HEGGELUND, G. China`s Climate Change Policy: Domestic and International developments. *Asian Perspective*. v. 31, n.2, p. 155-191. 2007.

HELD, D; ROGER, C; NAG, E. *Climate Governance in the Developing World*. Oxford: Polity Press, 2013. p.284.

HERMANN, C. Changing course: when governments choose to redirect foreign policy. *International Studies Quarterly*. v. 34, n. 1, p. 3-21. 1990.

HERMANN, M ;HAGAN, J. International Decision Making: Leadership Matters. *Foreign Policy*. v.110 (Special Edition: Frontiers of Knowledge): p.124–37.1998.

HILTON,I; KERR, O. The Paris Agreement: China's 'New Normal'role in international climate negotiations. *Climate Policy*. v.17 (1), p.48-58. 2017.

HIRST, M; PINHEIRO, L. A política externa do Brasil em dois tempos. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, v. 38, n. 01, p. 5-23.1995.

HOCHSTELLER, K. The G-77, BASIC, and global climate governance: a new era in multilateral environmental negotiations. *Revista Brasileira de Política Internacional.* Brasília, v. 55, n. special edition, p. 53-69. 2012.

HOCHSTELLER, K; VIOLA, E. Brazil and the politics of climate change: beyond the global commons. *Environmental Politics*. v.21, issue.5, p.753-771. 2012.

HOCHSTELLER, K; MILKOREIT, M. Responsibilities of power transitions: emerging powers in the climate change negotiations. *Global Governance.* v.21, p.205-226.2015.

HOCHSTELLER, K. Tracking presidents and policies: environmental politics from Lula to Dilma. *Policy Studies***.** v. 38, n. 3, p. 262-276. 2017a.

HOCHSTELLER, K. Environmental impact assessment: evidence-based policymaking in Brazil. *Contemporary Social Science*. v.13 (1), p.100–111. 2017b.

HOWE, J. *Behind the Curve. Science and Politics of Global Warming.* Seattle: University of Washington Press, 2014. p.324.

HU, W. XI Jinping's 'Major Country Diplomacy': The Role of Leadership in Foreign Policy Transformation. *Journal of Contemporary China*. v. 28, n.115, p. 1–14. 2019.

HUGHES,C. China as a Leading State in the International System. In: (org) TSANG, S; MEN, H. *China in the Xi Jinping Era*. Nottingham: Palgrave Maxmilian, 2016. p.271-299.

HUNG, M; TSAI, T. Dilemma of choice: China's response to climate change. *Revista Brasileira de Política Internacional, vol.55,* pp.104-124, 2012.

HURRELL, A; SENGUPTA, S. Emerging powers, North-South relations and global climate politics. *International Affairs*, Oxford, v. 3, n. 88, p.463-484. 2012.

INESC. Desmonte do orçamento público e o aumento das queimadas e desmatamento na Amazônia. *Inesc Instituto de Estudos Socioeconômicos*. Novembro, 2019.
Disponível em: https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2019/11/An%C3%A1lise-do-or%C3%A7amento-Meio-ambiente_-Factsheet.pdf?x81426 .
Acesso: Junho/2020.

INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS – INPE. Terra Brasilis Taxa de Desmatamento Amazônia Legal 1988 - 2020. *Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais*. 2020.
Disponível em: http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/deforestation/biomes/legal_amazon/rates.
Acesso: Novembro/ 2020.

INSTITUTO SOCIOAMBIENTAL –ISA. Placares Terras Indígenas e Unidades de Conservação – 2011-2020. *Instituto Socioambiental.* 2020.
Disponível em: https://widgets.socioambiental.org/pt-br/placares
Acesso: Junho/2020.

IPCC. Climate Change: The IPCC 1990 and 1992 Assessments. *Intergovernmental Panel on Climate Change*. Printed in Canada. 1992.

IPCC. Second Assessment Climate Change 1995. *Intergovernmental Panel on Climate Change*. 1995.

IPCC. Third Assessment Report Climate Change. *Intergovernmental Panel on Climate Change*. 2001.

IPCC. Climate Change 2007: the Fourth Assessment. *Intergovernmental Panel on Climate Change* .2007.

IPCC.Climate Change 2014: Synthesis the Fifth Assessment. *Intergovernmental Panel on Climate Change*. 2014.

IPCC. Global Warming of 1.5 ºC, Summary Report. *Intergovernmental Panel on Climate Change*. 2018.

JAKOBSON, L; KNOX, D. New Foreign Policy Actors in China. *SIPRI Policy Paper* n.26. 2010.

JAKOBSON, L**.** China's Foreign Policy Dilemma**.** *Lowy Institute/ Analyses*. February. 2013.

JIMENEZ,C. Renca: Temer revoga polêmico decreto que ameaça reservas da Amazônia. *El País*. 26, Setembro, 2017.
Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2017/09/25/politica/1506372008_097256.html
Acesso:Novembro/2019.

JIMENEZ, C. Bolsonaro leva a extrema direita ao Planalto. *El País.* 1, Janeiro,2019.
Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2018/12/31/politica/1546272256_939306.html.
Acesso: Dezembro/2019.

JINPING, X. Work Together to Build a Win-Win, Equitable and Balanced Governance Mechanism on Climate Change -Statements made during the Leaders Event. *UNFCCC*, Paris, 30 November 2015.
Disponível em: https://unfccc.int/files/meetings/paris_nov_2015/application/pdf/cop21cmp11_leaders_event_china.pdf.
Acesso: Novembro/2019.

JINPING,X. United Nations General Assembly Seventieth session 13th plenary meeting - Mr. Xi Jinping, President of the People's Republic of China. United Nations, 28 September 2015b.
Disponível em: http://undocs.org/en/A/70/PV.13.
Acesso: Dezembro/2019.

JINTAO,H. Full text of Hu Jintao's report at 17th Party Congress. *Embassy of the People's Republic of China in the Republic of Liberia.* Beijing, October. 24, 2007.
Disponível em: http://lr.china-embassy.org/eng/majorevents/t375202.htm.
Acesso: Março /2018.

JINTAO, H. Full text of Hu Jintao's report at 18th Party Congress. *Embassy of the People's Republic of China in the United States of America.* Beijing, Nov. 2012.
Disponível em: http://www.china-embassy.org/eng/zt/18th_CPC_National_Congress_Eng/t992917.htm
Acesso:Junho/2018.

JISI, W. China's Search for a Grand Strategy: A Rising Great Power Finds Its Way. In: (org) Shambaugh, D. *The China Rising Power*. Nova Iorque: Oxford Press, 2016. p.351-357.

JOVEN PAN. Salles chama COP-25 de "indústria' da gastação de dinheiro e perda de tempo". *Rádio Joven Pan*. São Paulo, 16, Dezembro,2019.
Disponível em: https://jovempan.com.br/programas/jornal-da-manha/salles-chama-cop-25-de-industria-gastacao-de-dinheiro-e-perda-de-tempo.html.
Acesso: Julho/2020.

JUCA, B. Sob Bolsonaro, dobra o número de terras indígenas invadidas**.** *El País.* São Paulo, 24, Setembro,2019.
Disponível em: https://brasil.elpais.com/acervo/2019-09-24/.
Acesso: Junho/2019.

KASA, S.The Second-Image Reversed and Climate Policy: How International Influences Helped Changing Brazil's Positions on Climate Change. *Sustainability*.v.5, p. 1049-1066. 2013.

KEOHANE.R. After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy. Princeton, New Jersey: Princeton University Press. 1984. p.307.

KEOHANE, R; OPPENHEIMER, M. Paris: Beyond the Climate Dead End through Pledge and Review?. *Politics and Governance*. v.4, issue 3, p. 142-151. 2016.

KIESSLING, C. Brazil, Foreign Policy and Climate Change (1992-2005). *Contexto International.* Rio de Janeiro, v. 40, n. 2, p. 387-408. 2018.

KOPRA, S. China, Great Power Management, and Climate Change: Negotiating Great Power Climate Responsibility in the UN**.** In: *(org)* Knudsen,T ; Navari,C. *International Organization in the Anarchical Society :The Institutional Structure of World Order*. Buckingham: Palgrave Studies in International Relations. 2019. p.149-173.

KOSTKA,G ; ZHANG,C. Tightening the grip: environmental governance under Xi Jinping. *Environmental Politics*. v.27:5, p.769-781. 2018.

KROEGER, M. Inter-sectoral determinants of forest policy: the power of deforesting actors in post-2012 Brazil. *Forest Policy and Economics*. v.77, p. 24–32. 2017.

KUBALKOVA, V. Foreign Policy, International Politics, and Constructivism. In: (org) KUBALKOVA, V. *Foreign Policy in a Constructed World*. Nova Iorque: Routledge. 2015. p.1-23.

LAFER, C. Brasil: dilemas e desafios da política externa. *Estudos Avançados*, *v.14*(38), p. 260-267. 2000.

LAGO, A. *Estocolmo, Rio, Joanesburgo. O Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas*. Brasília: Funag, 2006. p.276.

LANTEIGNE, M. *Chinese Foreign Policy: An Introduction*. Londres: Routledge; 2nd edition, 2013. p.256.

LE PRESTE, P. *Ecopolítica Internacional*. São Paulo: Senac, 2000. p.520.

Li, A. Hopes of limiting global warming? China and the Paris agreementon climate change. *China Perspectives.* v. 1 (105), p.49-54. 2016.

LI, C .China's Communist Party- State: The Structure and Dynamics of Power. In: (org) Joseph, W. *Politcs in China: A Introduction*. Nova Iorque: Oxford University Press, 2019. p. 201-236.

LI, Y. China's Actions on Adaption to Climate Change. In: (org) Palocz-Andresen,M ;Szalay,D ;Gosztom,A ;Sípos,L ;Taligás,T. *International Climate Protection*. Chan:Springer, 2019. p. 129-138.

LIAO, N. The sources of China's assertiveness: the system, domestic politics or leadership preferences?. *International Affairs.* V.92: n.4, p. 817–833. 2016.

LIAO, N. Winds of Change: Assessing China's Assertive Turn in Foreign Policy. *Journal of Asian and African Studies.* v. 53(6), p.880–895. 2018.

LIQUN**,** Z. China's Foreign Policy Debates. *Chaillot Papers,* September 2010**.** p.80.

LIMA, M. Instituições Democráticas e Política Exterior. Contexto Internacional. Rio de Janeiro, v. 22, n.2, p.265-303. 2000.

LIMA, M. Aspiração Internacional e Política Externa. *Revista Brasileira de Comércio Exterior*. n. 82, ano XIX, janeiro/março. 2005.

LIMA, M. A atuação do ruralismo como elite política no Brasil: mobilização de viés mediante desigualdades sociais e de representação política. *Revista Agenda Política*. v.4, n.3,setembro/dezembro. 2016. |

LIMONGI, F. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novos estudos.* CEBRAP, São Paulo, n. 76, nov. 2006.

LIMONGI, F; FIGUEIREDO, A. A Crise Atual e o Debate Institucional. *Novos Estudos.* CEBRAP, São Paulo, v. 36, n. 3, p. 79-97, Nov. 2017.

LISBOA, M. Agenda ambiental, política externa e diplomacia descentralizada. *Estudos Internacionais.* v. 1, n. 1, p. 83-94, jan-jun. 2013.

LIU, L. Understanding China's Climate Change Mitigation Policy Development: Structures, Processes and Outcomes. *FIU Electronic Theses and Dissertations.* Paper 429, 2011.

LOPES, D. A política externa brasileira e a "circunstância democrática": do silêncio respeitoso à politização ruidosa. *Revista Brasileira de Política Internacional.* v.54 (1),p 67-86. 2011.

LOPES,D; FARIA,C. Eleições presidenciais e política externa brasileira. *Estudos Internacionais*. v. 2 n. 2, p. 139-148, jul-dez. 2014.

LYRIO, M. *A ascensão da China como potência: fundamentos políticos internos*. Brasília: FUNAG, 2010. p.252.

LU,X; ZHANG,X; XING,J; WANG,Y; CHEN,W; DING,D; WU,Y; WANG, S; DUAN,L; HAO,J. Progress of Air Pollution Control in China and Its Challenges and Opportunities in the Ecological Civilization Era. *Engineering*. v.6, issue. 12. 2020.

LUCCHESE, G; OLIVESKI, F; FERNANDES, S. A bancada ruralista e a política pública ambiental brasileira. *Revista Observatorio de la Economía Latinoamericana*. Septiembre, 2018.

MARENGO, J. Climate Change, Extreme Weather and Climate Events in Brazil. *Fundação Brasileira para o Desenvolvimento Sustentável.* 2019.
Disponível em: http://www.fbds.org.br/cop15/FBDS_MudancasClimaticas.pdf
Acesso: Outubro/2020.

MAZUI,G; MATOSO,F ; MARTELLO,A. Aos 2 anos, governo Temer festeja economia, mas enfrenta impopularidade, denúncias e crise política; relembre. *G1*. 15 Maio, 2018.
Disponível em: https://g1.globo.com/politica/noticia/aos-2-anos-governo-temer-festeja-economia-mas-enfrenta-impopularidade-denuncias-e-crise-politica-relembre.ghtml.
Acesso: Nov/2019.

MEARSHEIMER, J. China's Unpeaceful Rise. In: (org) Shambauch. *The China Rising Power*. Nova Iorque: Oxford Press, 2016. p.23-26.

MEDEIROS, E. *China's International Behavior: activism, opportunism and diversification.* Santa Monica: RAND Corporation, 2009. p.247.

MENDES,P. Identidade, ideias e normas na construção dos interesses em política externa: o caso português**.** *Análise Social*. liii (2.º), n. 227, p. 458-487. 2018.

MILANI, C; PINHEIRO, L. Política Externa Brasileira: Os Desafios de sua Caracterização como Política Pública. *Contexto Internacional*. v.35, n.1, p.11-41. 2013.
MILANI, C; PINHEIRO, L. The Politics of Brazilian Foreign Policy and Its Analytical Challenges. *Foreign Policy Analysis*. v.13, p.278–296. 2017.

MILKOREIT, M. The Paris Agreement on Climate Change—Made in USA? *American Political Science Association* .v.17, n.4. 2019.

MILNER, H.International theories of cooperation among nations: strengths and weaknesses: cooperation among Nations. *World Politics.* v.44 (3), p.466-496. 1992.

MILNER, H. *Interests, institutions, and information: Domestic politics and international relations.* Princeton: Princeton University Press, 1997. p.328.

MCT MINISTÉRIO DA CIÊNCIA E TECNOLOGIA. Segunda Comunicação Nacional do Brasil à Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima. *Coordenação Geral de Mudanças Globais do Clima Ministério da Ciência e Tecnologia*. Brasília, 2010.

MMA- MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Discurso da ministra Izabella Teixeira ao Debate Geral da COP-16. *Ministério do Meio Ambiente.* Cancún, 9, Dezembro, 2010.
Disponível em: https://antigo.mma.gov.br/informma/item/6779-discurso-da-ministra-izabella-teixeira-ao-debate-geral-da-cop16.html .
Acesso: Jun/2020.

MMA- MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Discurso da ministra Izabella na COP 17. *Ministério do Meio Ambiente*. Durban, 7, Dezembro, 2011.
Disponível em: https://antigo.mma.gov.br/component/k2/item/10642-discurso-da-ministra-izabella-na-cop-17,-em-durban,-%C3%A1frica-do-sul.html.
Acesso: Jun/2020.

MMA- MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Discurso Oficial na Plenária da COP-25. *Ministério do Meio Ambiente.* Madri, 15, Dezembro, 2019.
Disponível em: https://antigo.mma.gov.br/images/COP%2025/discurso%20COP25.pdf .
Acesso: Julho/2020.

MINC,C. Sobre corte de verba da Noruega para Amazônia. *O ECO-21*. Edição 247, 2017. Disponível em: http://www.eco21.com.br/textos/textos.asp?ID=4198
Acesso: Julho/2020.

MINISTRY OF ECOLOGY AND ENVIROMENT – MEE. The State Council Issues Action Plan on Prevention and Control of Air Pollution Introducing Ten Measures to Improve Air Quality. *Ministry of Ecology and Enviroment.* 12 Setember, 2013.
Disponível em: http://english.mee.gov.cn/News_service/infocus/201309/t20130924_260707.shtml.
Acesso em: Novembro/2019.

MINISTRY OF ECOLOGY AND ENVIROMENT – MEE. The Belt and Road Ecological and Environmental Cooperation Plan. *Ministry of Ecology and Enviroment.* 28 June, 2017. Disponível em: http://english.mee.gov.cn/Resources/Policies/policies/Frameworkp1/201706/t20170628_416869.shtml.Acesso:
Março /2020.

MINISTRY OF ECOLOGY AND ENVIROMENT – MEE. The State Council rolls out a three-year action plan for clean air. *Ministry of Ecology and Enviroment.*13 July,2018.
Disponível em: http://english.mee.gov.cn/News_service/news_release/201807/t20180713_446624.shtml .
Acesso: Novembro/2019.

MINISTRY OF ECOLOGY AND ENVIROMENT – MEEb. The People's Republic of China Third National Communication on Climate Change. *Ministry of Ecology and Enviroment*. December 2018.
Disponível em: https://english.mee.gov.cn/Resources/Reports/reports/201907/P020190702566752327206.pdf.
Acesso em: Março /2020.

MINISTRY OF ECOLOGY AND ENVIROMENT – MEE. China's Policies and Actions for Addressing Climate Change (2019). *Ministry of Ecology and Enviroment*, November .2019.
Disponível em: https://english.mee.gov.cn/Resources/Reports/reports/201912/P020191204495763994956.pdf
Acesso: Março /2020.

MINISTRY OF ENVIRONMENTAL PROTECTION. The 12th Five-Year Plan for the Environmental Health Work of National Environmental Protection. *Ministry of Environmental Protection of the People's Republic of China.* 21st, September 2011.
Disponível em: http://english.mee.gov.cn/Resources/Plans/Special_Fiveyear_Plan/201201/P020120110355818985016.pdf .
Acesso: Novembro./2019.

MIYAMOTO, S. As grandes linhas da política externa brasileira. *Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA).* Texto para Discussão, n. 1563. 2011.

MOREIRA, H; ESTEVO,J. A política dos EUA para as mudanças climáticas: análise da saída do Acordo de Paris. *Conjuntura Internacional*. PUC Minas Gerais, v.14(3), 32-45. 2018.

NICOLAU. J. O Triunfo do Bolsonarismo. *Revista Piauí*. Edição 146, Novembro. 2018.

NOBRE, C. *Imobilismo em movimento: Da abertura democrática ao governo Dilma***.** São Paulo. Companhia das Letras, 2013. p.63.

NOBRE, C; MARENGO, J; SOARES, W; SOARES, A. Climate Change Risks in Brazil – Introduction. In: (org) NOBRE, C; MARENGO, J; SOARES, W. Climate Change Risks in Brazil Cham: Springer International Publishing, 2019. p.1-7.

NOBRE,C. Amazônia está sendo transformada em Cerrado, diz Carlos Nobre. *Rede Brasil Atual.* 12, Janeiro, 2019.
Disponível em: https://www.redebrasilatual.com.br/ambiente/2019/01/amazonia-esta-se-transformando-em-cerrado-apontam-estudos/ .
Acesso: Novembro/2020.

NOGUEIRA, J; MESSARI, N. *Teoria das Relações Internacionais: correntes e debates.* Rio de Janeiro: Elsevier. 2005. p.249.

NPC - National People's Congress. 12th Five Year Plan (2011–2015). *British Chamber of Commerce in China.* 2011.
Disponível em: https://policy.asiapacificenergy.org/node/37.
Acesso : Novembro/2019.

NUNES,A. Discurso de Posse Ministro das Relações Exteriores. *Fundação Alexandre de Gusmão.* Brasília, 7, Março, 2017.
Disponível em: http://www.funag.gov.br/chdd/index.php/component/content/article?id=310
Acesso: Outubro./2017.

NYE, J; WELCH,D. *Understanding Global Conflict & Cooperation: Intro to Theory & History*. Endiburgo: Pearson Education Limited. 2014. p.371.

NYE, J. The Future of U.S. – China Relations. *Brazilian Journal of International Relations.* v.4, ed.1. 2015.

OLIVIER, J; Peters.J. TRENDS IN GLOBAL CO2 AND TOTAL GREENHOUSE GAS EMISSIONS - 2019 Report. Hague: *PBL Netherlands Environmental Assessment Agency.* 2020.

OLIVEIRA; H; LEITE, A. Chinese engagement for Global Governance: aiming for a better room at the table?. *Revista Brasileira de Política Internacional*. v.57, p. 265-86. 2014.

ONUF,N. Constructivism: a user's manual. In: (org.) V. Kubálková, V.; ONUF, N.; KOWERT, P. *International Relations in a constructed world*. Londers: M. E. Sharpe, 1998. p.26-58.

OUR WORLD IN DATA. Cumulative CO_2 emissions, 1751-2018. *Our World in Data,* 2020a. Disponível em: https://ourworldindata.org/grapher/cumulative-co-emissions?time=latest. Acesso: Novembro. /2019.

OUR WORLD IN DATA. Per capita CO_2 Emissions- 1800 – 2018. *Our World in Data,* 2020b. Disponível em: https://ourworldindata.org/grapher/co-emissions-per-capita?stackMode=absolute&time=latest&region=World
Acesso: Novembro/2019.

OUR WORLD IN DATA. CO_2 and Greenhouse Gas Emissions Country Profiles -1751-2018. *Our World in Data,* 2020c.
Disponível em: https://ourworldindata.org/co2-and-other-greenhouse-gas-emissions#co2-and-greenhouse-gas-emissions-country-profiles
Acesso: Dezembro/2019.

PALOTTI,P;CAVALCANTE,P;GOMES,J. Here Today, Gone Tomorrow - Political Ambition, Coalitions, and Accountability as Determinants of Ministerial Turnover in the Brazilian Multi-party Presidential System. *Brazilian Political Science Review* . *Vol* 13 (2), 2019.

PATRIOTA. A. Discurso do Ministro Antonio de Aguiar Patriota por ocasião da cerimônia de transmissão do cargo de Ministro de Estado das Relações Exteriores. *Ministério das Relações Exteriores.* Brasília, 2 de janeiro de 2011**.**
Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/ministro-das-relacoes-exteriores-1/discursos-mre/discurso-do-ministro-antonio-de-aguiar-patriota-na-cerimonia-de-transmissao-do-cargo-de-ministro-de-estado-das-relacoes-exteriores
Acesso: Maio/2020.

PECEQUILO, C. As relações bilaterais Brasil-Estados Unidos no governo Dilma Rouseff, 2011-2014. *Austral,Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais*. Porto Alegre, v. 3, n. 6, p.11-36, jul./dez. 2014.

PENG, R; CHANG, L; LIWEN, Z. China's Involvement in Coal-Fired Power Projects along the Belt and Road. *Global Environmental Institute*. May. 2017.

PEREIRA, A.; MAY, P. Economia do Aquecimento Global. In: MAY, P.; LUSTOSA, M. ; VINHA, V. *Economia do Meio Ambiente: Teoria e Prática*. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003, pp. 219-244.

PEREIRA, C; BERTHOLINI,F. Coalition Management in Multiparty Presidential Regimes. In: (org) AMES, B. *Routledge Handbook of Brazilian Politics*. New York: Routledge, 2019. p.313-330.

PEREIRA, E; FERREIRA, P; RIBEIRO, L; CARVALHO, T; PEREIRA, H. Policy in Brazil (2016–2019) threaten conservation of the Amazon rainforest. *Environmental Science and Policy.* v.100, p. 8–12. 2019.

PEREIRA, E; RIBEIRO, L; FREITAS, L; PEREIRA, H. Brazilian policy and agribusiness damage the Amazon rainforest. *Land Use Policy*. v.92. p.1-6. 2020.

PEREIRA, J. Reducing Catastrophic Climate Risk by Revolutionizing the Amazon: Novel Pathways for Brazilian Diplomacy. In: *(org)* SIQUEIRA, T; REIS, L. *Global Development and Climate Change: Market, Global Players and Empirical Evidence*. Cham: Springer, 2019. p. 189-218.

PINK, R. *The Climate Change Crisis Solutions and Adaption for a Planet in Peril*. Cham: Palgrave Macmillan. 2018.p.300.

PFEFFERLE, T. Climate Change Politics through Constructivist Prism. *E-International Relations*, Junho. 2014.

POWER T. Continuity in a Changing Brazil: The Transition from Lula to Dilma. In: (org) Castro F, Koonings K, Wiesebron, M. *Brazil under the Workers' Party*. London: Palgrave Macmillan, 2014. p.259.

PRAZERES,L;GRANDELLE.R. Sob pressão internacional, Salles anuncia recriação da Secretaria do Clima, que extinguiu no início do governo. *O Globo*. Brasília, 12, Agosto, 2020.
Disponível em: https://oglobo.globo.com/sociedade/sob-pressao-internacional-salles-anuncia-recriacao-da-secretaria-do-clima-que-extinguiu-no-inicio-do-governo-24582607
Acesso: Junho/2020.

PUTNAM, R. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two- Level Games. *International Organization*. v.42, n. 3, pp. 427- 460. 1988.

RAMALHOSO,W. Temer, o impopular: o que mudou no país em dois anos e meio de governo. *UOL*. 30 Dezembro, 2018.
Disponível em: https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2018/12/30/temer-o-impopular-o-que-mudou-no-pais-em-dois-anos-de-governo.htm
Acesso: Novembro/2019.

RIBEIRO, W**.** *A Ordem Ambiental Internacional*. 2. ed. São Paulo: Contexto, 2001. p.176.

RICUPERO, R. A mãe de todas as ameaças: a mudanças climática e o futuro da vida. *Revista USP*, São Paulo, n.74, p. 146-159, junho/agosto. 2007.

RICUPERO, R. *A Diplomacia na Construção do Brasil 1750-2016*. 1. ed. – Rio de Janeiro: Versal, 2017. p.724.

RODRIGUES, D. Desenho Institucional, Poliarquia Decisória e Formulação da Política de Mudanças Climáticas no Brasil: Estudo de caso da comissão interministerial de mudança do clima. *X Encontro da Sociedade Brasileira de Economia Ecológica.* Vitória-Espírito Santo, 2013.

ROUSSEFF, D. Remarks of President Dilma Rousseff President of the Federative Republic of Brazil COP21 Leaders Event. *UNFCCC*. Paris, 30, Novembro, 2015.
Disponível em: https://unfccc.int/files/meetings/paris_nov_2015/application/pdf/cop21cmp11_leaders_event_brazil.pdf
Acesso: Jun/2020.

ROUSSEFF, D. Discurso da presidenta da República, Dilma Rousseff, durante cerimônia de Assinatura do Acordo de Paris**.** *Presidência da República*. Nova Iorque, 22, Abril, 2016. Disponível em: http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/dilma-rousseff/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-cerimonia-de-assinatura-do-acordo-de-paris-nova-iorque-eua . Acesso: Julho/2020.

ROWLANDS, I. The International Politics of Global Environmental Change. In: (org) Greene, M, Rowlands, I. *Global Environmental Change and International Relations.* Reino Unido: Palgrave Macmillan UK, 1992. p.19-37.

SALAZAR, V. China's climate change policy post-Kyoto (2009-2015): Applying the bureaucratic politics approach. *National Chengchi University*, 2019. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/334447654_China's_climate_change_policy_post-Kyoto_2009-2015_Applying_the_bureaucratic_politics_approach. Acesso: Março /2020.

SALLES,R. Em Berlim, Salles questiona contribuição humana na mudança climática. *Deutsche Welle*. São Paulo, 1 de outrubro de 2019. Disponível em: https://www.dw.com/pt-br/em-berlim-salles-questiona-contribui%C3%A7%C3%A3o-humana-na-mudan%C3%A7a-clim%C3%A1tica/a-50665744 Acesso:03/Mai/2021.

SALLES, R. Discurso Oficial na Plenária da COP-25. *Ministério do Meio Ambiente.* Madri, 15, Dezembro, 2019b. Disponível em: https://antigo.mma.gov.br/images/COP%2025/discurso%20COP25.pdf . Acesso: Julho/2020.

SALOMON, M; PINHEIRO, L. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. *Revista Brasileira de Política Internacional*. Brasília, v. 56, n. 1, p. 40-59. 2013.

SAMUELS, D; ZUCCO, C. *Partisans, Antipartisans, and Nonpartisans: Voting Behavior in Brazil*. Cambridge: Cambridge University Press, 2018. p.196.

SANDALOW,D. *Guide to Chinese Climate Policy* 2019. Amsterdam: Columbia/SIPa, 2019. p.165.

SARAIVA, M. G. Balanço da política externa de Dilma Rousseff: perspectivas futuras?. *Relações Internacionais*. Lisboa, v. 44, p. 25-35. 2014.

SARAIVA, M. Estancamento e crise da liderança do Brasil no entorno regional. *Anuario de Integración*. Edición Especial. 2016.

SARAIVA, M; GOMES, Z. Os limites da Política Externa de Dilma Rousseff para a América do Sul. *Relaciones Internacionales*. n.50, p.81-97. 2016.

SARAIVA, M. The democratic regime and the changes in Brazilian foreign policy towards South America. *Brazilian Political Science Review.* São Paulo, v. 14, n. 3. 2020.

SARNEY FILHO. Discurso de Sua Excelência o Ministro José Sarney Filho na Conferência de Marraqueche sobre Mudança do Clima (COP 22 / CMP 12). Ministério do Meio Ambiente. Marraqueche, 16, Novembro, 2016.
Disponível em: https://antigo.mma.gov.br/informma/item/13783-noticia-acom-2016-11-1995.html.
Acesso: Julho/ 2020.

SARNEY FILHO. Minister Sarney Filho's Speech COP-23 High-Level Segment. UNFCCC. Bonn, 15 Novembro, 2017.
Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/brazil_cop23cmp13cma1-2_hls.pdf .
Acesso: Julho/2020.

SEEG Sistema de Estimativas de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa. *Emissões Totais Brasil – 1970 -2019.*
Disponível em: http://plataforma.seeg.eco.br/total_emission#.
Acesso: Novembro/2020.

SERRA.J Discurso de Posse Ministro das Relações Exteriores José Serra. *Fundação Alexandre de Gusmão*. Brasília, 18 Maio, 2016.
Disponível em: https://www.funag.gov.br/chdd/index.php/ministros-de-estado-das-relacoes-exteriores/61-ministros-das-relacoes-exteriores/178-jose-serra.
Acesso: Maio/2020.

SENADO FEDERAL. Avaliação da Política Nacional sobre Mudança do Clima**.** *Senado Federal/Comissão de Meio Ambiente.* Brasília, 2019.

SCHAEFFER, R; LUCENA, A; COSTA, I; VASQUEZ, E; VIVIESCAS, C; HUBACK, V. Climate Change and the Energy Sector in Brazil. In: (org) NOBRE, C; MARENGO, J; SOARES, W. *Climate Change Risks in Brazil*. Cham: Springer International Publishing, 2019. p.143-180.

SCHUTTE, G; FONSECA, B; CARNEIRO, G. Jogo de Dois Níveis Voltado ao Eleitorado: Uma Análise da Política Externa Bolsonarista. *Revista Conjuntura Global*. v. 8, n. 2, p.97-116. 2019.

SHALDERS, A. Ricardo Galvão: exportações serão 'violentamente afetadas' se Inpe parar de medir desmatamento. *Época Negócios.* São Paulo, 5, Agosto, 2019.
Disponível em: https://epocanegocios.globo.com/Brasil/noticia/2019/08/demitido-por-bolsonaro-diz-que-exportacoes-serao-violentamente-afetadas-se-inpe-parar-de-medir-desmatamento.html.
Acesso em: Novembro/2020.

SHAMBAUGH, D. *The Modern Chinese State*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000. p.244.

SHAMBAUGH, D. *China Goes Global: The Partial Power*. New York: Oxford University Press, 2013. p.312.

SHAMBAUGH, D. The Complexities of a Rising China. In: (org) ShambAuch. *The China Rising Power*. Nova Iorque: Oxford Press, 2016. p.1-5.

SHEN, Y; AHLERS, A. Local environmental governance innovation in China: staging "triangular dialogues" for industrial air pollution control. *Journal of Chinese Governance*. v.3 (3), pp.351–369. 2018.

SHEN, W. Who drives China's renewable energy policies? Understanding the role of industrial corporations. *Environmental Development*. v. 21, p.87–97. 2017.

SHI, P; XU, W; Wang, J. Natural Disaster System in China. In: (org) SHIN, P. *Natural Disaster in China*. Berlin: Springer, 2017. p.1-36.

SHOUQIUT,C; VOIGTSI,M. The Development of China's Environmental Diplomacy. *Pacific Rim Law and Policy Journal*. v.3, p.17–42. 1993.

SINGER, A. *O Lulismo em Crise. Um quebra-cabeça do período Dilma (2011-2016).* São Paulo: Companhia das Letras. 2018. p.392.

SPEKTOR, M. Diplomacia da ruptura. *Democracia em risco? 22 ensaios sobre o Brasil hoje.* São Paulo: Companhia das Letras, 2019. p.324-338.

SPERANZA, J;ROMEIRO,V;BETIOL,L; BIDERMAN,R. Monitoramento da Implementação da Política Climática Brasileira: Implicações para a CND. *WRI Brasil*. 2017.

STATE CONCIL. Circular of the State Council on Printing Out and Distribution of the National "12th Five-Year Plan" for Environmental Protection Guofa No. [2011] 42**.** *State Concil,* 2011. Disponível em: http://english.mee.gov.cn/Resources/Plans/National_Fiveyear_Plan/201606/P020160601356854927248.pdf
Acesso**:** Dezembro/2019.

STATE CONCIL. Circular of the State Council on Printing and Distributing the 13th Five-Year Plan for the Protection of Ecological Environment [2016] No. 65. *State Concil, 2016.*
Disponível em: http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-12/05/content_5143290.htm
Acesso: Dezembro/2019.

STEINER, A. Brasil tenta salvar a COP-17. *Correio Braziliense*. Brasília, 09, Dezembro, 2011. Disponível em: https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/53112/noticia.htm?sequence=1&isAllowed=y .
Acesso: Junho/2020.

STEIN, A. *Why Nations Cooperate? Circumstance and Choice in International Relations*. Ithaca: Cornell University Press, 1990. p.232.

STENDAL, I. Chinese climate-change policy, 1988-2013: moving on up. *Asian Perspective*. v.38, p.111-135. 2014.

STERN. N. *The Global Deal: Climate Change and the Creation of a New Era of Progress and Prosperity.* Nova Iorque: Public Affairs, 2009. p.257.

STUENKEL, O; TAYLOR, M. Brazil on the Global Stage: Origins and Consequences In: (org) STUENKEL, O; TAYLOR, M. *Brazil on the Global Stage - Power, Ideas, and the Liberal International Order.* New York, USA: Palgrave, 2015. p.1-16.

STUENKEL, O. *The BRICS and the future of global order.* Lanham: Lexington Books, 2015. p.228

SUN, Y. The Changing Role of China in Global Environmental Governance. *Rising Powers Quarterly.* v. 1, issue 1, p. 43-53. 2016.

TAMBO, E; DUO, W; ZHOU, X. Tackling air pollution and extreme climate changes in China: Implementing the Paris climate change agreement. *Environment International*. v. 95, p. 152–156. 2016.

TANG, Q; Yin, Y; Zhang, X; ZHU, T; Zhao, J; Yang, W. Geography of China. In: (org) TANG, Q; GE, Q. *Atlas of Environmental Risks Facing China Under Climate Change*. Singapore: Springer. 2018. p.1-20.

TEIXEIRA,I. Discurso da ministra Izabella na COP 17. Ministério do Meio Ambiente. Durban, 7, Dezembro, 2011.
Disponível em: https://antigo.mma.gov.br/component/k2/item/10642-discurso-da-ministra-izabella-na-cop-17,-em-durban,-%C3%A1frica-do-sul.html.
Acesso: Junho/2020.

TEIXEIRA, I. Speech by Minister Izabela Teixeira during the Climate Convention. *UNFCCC.* Doha, 5, Dezembro,2012.
Disponível em: https://unfccc.int/resource/docs/cop18_cmp8_hl_statements/Statement%20by%20Brazil.pdf.
Acesso: Junho/2020.

TEIXEIRA,I. Speech by H.E. Minister Izabella Teixeira at the Warsaw Climate Change Convention (COP 19/CMP 9). *UNFCCC*. Varsóvia, 20, Novembro, 2013.
Disponível em: https://unfccc.int/files/inc/graphics/application/pdf/cop19_hls_brazil.pdf.
Acesso: Jun/2020.

TEIXEIRA,I. Speech by H.E. Minister Izabella Teixeira at the Lima Climate Change Conference (COP 20/CMP 10). *UNFCCC*. Lima,10, Dezembro, 2014.
Disponível em: https://unfccc.int/files/meetings/lima_dec_2014/statements/application/pdf/cop20_hls_spain_english.pdf .
Acesso: Junho/2020.

TEIXEIRA, I. Mudar a matriz energética é o grande desafio após Cúpula de Paris. *EL País.* Brasília, 10 Janeiro, 2016.
Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2015/12/25/politica/1451064481_117267.html.
Acesso: Junho/2020.

TEMER, M. Discurso do Presidente da República, Michel Temer, na Abertura do Debate Geral da 72º Sessão da Assembleia Geral da ONU. *Ministério das Relações Exteriores.* Nova Iorque, 19, setembro, 2017.
Disponível em**:** http://antigo.itamaraty.gov.br/pt-BR/discursos-artigos-e-entrevistas-categoria/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/17460-discurso-do-presidente-da-republica-michel-temer-na-abertura-do-debate-geral-da-72-sessao-da-assembleia-geral-da-onu-nova-york-19-de-setembro-de-2017 .
Acesso: Julho/2020.

TILIO NETO, P. *Ecopolítica das mudanças climáticas: o IPCC e o ecologismo dos pobres*. São Paulo: Plêiade, 2009. p.255.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL – TSE. Partidos políticos registrados no TSE**.** Tribunal Superior Eleitoral, Brasília, 2020.
Disponível em: https://www.tse.jus.br/partidos/partidos-politicos/registrados-no-tse
Acesso : Maio/2020.

TROMBETTA, M. Securitization of Climate Change in China Implications for Global Climate Governance. *China Quarterly of International Strategic Studies*. v.5, n.1, pp.97–116. 2019.

TSANG, S; MEN, H. Genesis of a Pivotal Decade. In: (org): TSANG, S; MEN, H. *China in the Xi Jinping Era*. Nottingham: Palgrave Macmillan, 2016. p.1-17.

UNFCCC. *Conferência das Partes Vigésima primeira sessão. Adoção do Acordo de Paris.* Paris, 30 de novembro a 11 de dezembro de 2015.
Disponível em: https://brasil.un.org/pt-br/node/88191.
Acesso: Fevereiro/2018.

UNFCCC. Speech by H.E. Minister Izabella Teixeira at the Warsaw Climate Change Convention (COP 19/CMP 9). *UNFCCC*. Varsóvia, 20, Novembro, 2013.
Disponível em: https://unfccc.int/files/inc/graphics/application/pdf/cop19_hls_brazil.pdf.
Acesso: Junho/2020.

UNFCCC.Speech by H.E. Minister Izabella Teixeira at the Lima Climate Change Conference (COP 20/CMP 10). *UNFCCC*. Lima,10, Dezembro, 2014.
Disponível em: https://unfccc.int/files/meetings/lima_dec_2014/statements/application/pdf/cop20_hls_spain_english.pdf .
Acesso: Junho/2020.

UNFCCC. Remarks of President Dilma Rousseff President of the Federative Republic of Brazil COP21 Leaders Event. *UNFCCC*. Paris, 30, Novembro, 2015.
Disponível em: https://unfccc.int/files/meetings/paris_nov_2015/application/pdf/cop21cmp11_leaders_event_brazil.pdf
Acesso: Junho/2020.

UNFCCC. Minister Sarney Filho's Speech COP-23 High-Level Segment. UNFCCC. Bonn, 15 Novembro, 2017.
Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/brazil_cop23cmp13cma1-2_hls.pdf .
Acesso: Julho/2020.

VIERIA, L. A Internalizarão paradoxal dos critérios de sustentabilidade na formulação das estratégias de China e Brasil para o setor energético. In: (org.) FERREIRA, L *O Desafio das Mudanças Climáticas: Os Casos Brasil e China*. Jundiaí: Paco Editorial:2017.p.167-192.

VIOLA, E. O Regime Internacional de Mudança Climática e o Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*. 17, n 50, p. 25-46, São Paulo. 2002.

VIOLA, E. Impasses e Perspectivas da Negociação Climática Global e Mudanças na Posição Brasileira. *CINDES - Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento.* p.3-47, Rio de Janeiro, Dezembro. 2010.

VIOLA, E; FRANCHINI, M. Brazilian climate politics 2005- 2012: ambivalence and paradox. *Wiley Interdisciplinary Reviews*: *Climate Change*.v.5, p.677-688, May. 2014.

VIOLA; BASSO, L. Wandering decarbonization: the BRIC countries as conservative climate powers. *Revista Brasileira de Política Internacional*. v.59 (1), p.1-22. 2016.

WANG, Y. Remarks by H.E. Wang Yi State Councilor and Minister of Foreign Affairs of The People's Republic of China At the MFA 2020 New Year Reception**.** *Minister of Foreign Affairs of The People's Republic of China.* Beijing, 20 January 2020.
Disponível em: https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjdt_665385/zyjh_665391/t1734343.shtml.
Acesso: Março /2020.

WEISSMANN, M. Chinese Foreign Policy in a Global Perspective: A Responsible Reformer "Striving For Achievement. *Journal of China and International Relation*. v. 3, n. 1,p.151-166. 2015.

WENDT, A.; Paterson, M, *Global Warming and Global Politics.* Nova Iorque, Estados Unidos: Routledge, 1996. p.256.

WENDT, A., *Social Theory of International Politics*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. p.447.

WMO - World Meteorological Organization. WMO Statement on the state of the Global Climate in 2019. *World Meteorological Organization (WMO)*, Genebra, Suíça. 2020.

WU, W; XU, C; LIU, X. Climate Change Projections in the Twenty-First Century. In: (org) TANG, Q; GE, Q. *Atlas of Environmental Risks Facing China under Climate Change.* Singapore: Springer. 2018. p.21-50.

YI,W. United Nations General Assembly Seventy-second session 12th plenary meeting - Wang Yi, Minister for Foreign Affairs of the People's Republic of China. *United Nations,* Thursday, 21 September 2017.
Disponível em: http://undocs.org/en/A/72/PV.12.
Acesso: Nov/2019.

YIN, Y; TANG, Q; LIU, X; CUI, H. Ecological Risks. In: (org) TANG, Q; GE, Q. *Atlas of Environmental Risks Facing China under Climate Change*. Singapore: Springer. 2018.p.157-204.

YU, H; Zhu, S. Toward Paris: China and climate change negotiations. *Advances in Climate Change Research*. v. 6(1), p.56-66. 2015.

YUN, M. Vertical Environmental Management: A Panacea to the Environmental Enforcement Gap in China?**.** *Chinese Journal of Environmental Law*. v.1,issue1,p.37–68. 2017.

YI, X. Chinese Foreign Policy in Transition: Understanding China's Peaceful Development. *The Journal of East Asian Affairs*. v. 19, n. 1, p. 74–112. 2005.

ZAGO, Lisandra. Estratégias político-econômicas chinesas e suas consequências socioambientais: uma análise do período entre Mao Zedong a Deng Xiaoping. 2017. Tese (doutorado) - Universidade Estadual de Campinas, Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Campinas, SP.

ZHANG,J. China's new foreign policy under Xi Jinping: towards 'Peaceful Rise 2.0'? *Global Change, Peace & Security*. v. 27, n. 1, p.5–19. 2015.

ZHANG,J. Striking a Balance Between Environmental Protection and Rapid Development. In: (org) TSANG,S; MEN,H. *China in the Xi Jinping Era*. Switzerland: Palgrave Macmillan.2016. p.151-186.

ZHANG, Y; ORBIE,J. Strategic narratives in China's climate policy: Analysing three phases in China's discourse coalition. *The Pacific Review*. v 34:1,p.1-28. 2019.

ZHANG, Z. China's role in climate change negotiations, perspectives for cop 21. In *Study-China's role in climate change*. p.1-18 Berlin: Friedrich-Ebert-Stiftung-Department for Asia and the Pacific. 2015.

ZHANG, Z. Are China's climate commitments in a post-Paris Agreement sufficiently ambitious*? ccep Working Paper* 1607. Melbourne: Crawford School of Public Policy-The Australian National University, p.1-20. 2016.

ZHENHUA,X. Statement of Minister Xie Zhenhua of China. *UNFCCC*. Durban, 6, Dezembro, 2011.
Disponível em: https://unfccc.int/files/meetings/durban_nov_2011/statements/application/pdf/111207_cop17_hls_china.pdf .
Acesso: Novembro/2020.

ZHOU, J. China's Core Interests and Dilemma in Foreign Policy Practice. *Pacific Focus,* v.34(1), p.31–54. 2019.

ZHENHUA, X. Speech of High Level Segmento f Warsan Climate Change Conference. *UNFCCC.* Varsóvia, 20, Novembro,2013.
Disponível em: https://unfccc.int/files/meetings/warsaw_nov_2013/statements/application/pdf/cop19_hls_peoples_republic_of_china.pdf .
Acesso: Novembro/2020.

ZHU, X. International ethics and governance for climate change amid the rise of basic countries. *International Social Science Journal*. v.*64*, p.55-74. 2015.

ZWEIG, D. China's Political Economy. In: *(org)*: Joseph, W. *Politcs in China: A Introduction*. Nova Iorque: Oxford University Press, 2019. p.274-316.