

Giovana Maria da Cruz

**O POSICIONAMENTO BRASILEIRO SOB O REGIME INTERNACIONAL DE
MUDANÇA CLIMÁTICA**

Trabalho de Conclusão apresentado ao Curso de Relações Internacionais da Universidade de Santa Cruz do Sul, modalidade monografia, para obtenção do título em Bacharel em Relações Internacionais.

Orientador: Profº. Me. Rafael Kirst

Santa Cruz do Sul

2021

RESUMO

O presente trabalho de pesquisa tem como objetivo o entendimento do posicionamento brasileiro sob o regime internacional de mudança climática. Para tanto, utiliza-se da análise das Comunicações Nacionais submetidas sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima. O estabelecimento do conhecimento científico a respeito das emissões de gases provocadores de efeito estufa no cenário global efetivou a busca, por parte dos atores internacionais, da constituição de medidas para mitigação e adaptação da mudança do clima. A cooperação entre os atores pode ser analisada a partir do âmbito dos regimes internacionais, entendendo estes como influenciadores, reguladores e promotores da interação nas temáticas em que se dividem os regimes. A partir da análise das Comunicações Nacionais, verifica-se a linearidade da condução do posicionamento externo brasileiro, no sentido de fomentar o debate acerca das disparidades internacionais para o cumprimento dos objetivos de redução de emissão de gases de efeito estufa. Nesse sentido, o Brasil se coloca como país em desenvolvimento, buscando alinhar a mitigação e adaptação do clima com prioridades para o desenvolvimento nacional, como erradicação da pobreza, acesso à educação e saúde e qualidade de vida da população. Para tal, reforça a necessidade de alinhamento internacional sobre as responsabilidades comuns mas diferenciadas entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento, e posiciona-se como ativo no sentido de promoção de cooperação com países também considerados em desenvolvimento.

Palavras-chave: Regime internacional. Governança global. Mudança Climática. Política Externa Brasileira.

ABSTRACT

This monography aims to understand the Brazilian positioning under climate change international regime. In order to do that, it analyses the National Communications submitted under the United Nations Framework Convention on Climate Change. The constitution of scientific knowledge on greenhouse gas emissions on global scenario implemented mitigation and adaptation measures for climate change by international actors. The cooperation between actors could be analysed from international regimes perspective, recognizing it as influencers, regulators and promoters of interaction on the diverse agenda it follows. It is verified, from the analysis, the linearity of Brazilian foreign policy conduction in promoting the debate around international disparities to the implementation of greenhouse gas emissions reduction objectives. Brazil's foreign performance endorse its development status, pursuing to coordinate mitigation and adaptation climate actions along with national development priorities, such as poverty eradication, access to education and health services and life quality for population. In order to that, the state reinforces the need of international alignment about common but different responsibilities among developed and developing countries, and stands as active for the promotion of cooperation with developing countries.

Keywords: International Regime. Global Governance. Climate Change. Brazilian Foreign Policy.

À Caroline Cruz, por um mundo com mais coragem.

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais, pelo incentivo à busca por conhecimento e por voos cada vez mais altos. Sei que sempre terei um “ninho” lar para o qual voltar.

Aos meus irmãos, pela certeza de que sempre teremos uns aos outros e à minha família, pelo apoio incondicional para que este trabalho, bem como a graduação, fossem possíveis. Também agradeço ao Gabriel, por me ensinar a ver o mundo com mais leveza.

Ao meu professor orientador Rafael, pelos fundamentais ensinamentos durante a trajetória da graduação, e pela dedicação e compreensão durante a elaboração deste trabalho. Aos demais professores do curso de Relações Internacionais da UNISC com quem tive a oportunidade de compartilhar a sala de aula, meu sincero agradecimento.

À Universidade de Santa Cruz do Sul, por toda a estrutura disponibilizada durante a graduação, bem como as conexões que foram proporcionadas no *campus*. Vida longa às iniciativas comunitárias.

Às minhas colegas, e acima de tudo amigas, por todos os momentos de aprendizado e alegrias compartilhados, vocês foram parte fundamental da minha formação. Aos meus colegas de curso e de profissão, desejo sucesso, força e esperança para construir o mundo que desejamos.

Finalmente, gostaria de agradecer ao Programa Universidade para Todos, que fez possível o acesso à educação superior para milhões de brasileiros, incluindo o meu.

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	7
1.1	Problema de Pesquisa	8
1.2	Objetivo	8
1.2.1	Objetivo geral	8
1.2.2	Objetivos específicos.....	8
1.3	Justificativa.....	9
1.4	Metodologia	10
2	PERSPECTIVAS DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL	12
2.1	Da Política Externa Brasileira.....	17
2.2	Dos Regimes internacionais	21
2.3	Regime internacional de mudança climática e a atuação brasileira.....	23
3	ANÁLISE DO POSICIONAMENTO DO BRASIL NO REGIME	28
3.1	Âmbito internacional.....	28
3.1.1	Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas	29
3.1.2	Protocolo de Quioto	32
3.1.3	Acordo de Paris.....	33
3.2	Acordos internacionais.....	35
3.2.1	Primeira Comunicação Nacional – 2004.....	35
3.2.2	Segunda Comunicação Nacional – 2010	38
3.2.3	Terceira Comunicação Nacional – 2016	42
3.2.4	Quarta Comunicação Nacional – 2020.....	46
3.2.5	Análise do posicionamento brasileiro sob as Comunicações Nacionais	49
4	CONSIDERAÇÕES FINAIS	55
	REFERÊNCIAS	59

1 INTRODUÇÃO

As mudanças climáticas constituem atualmente uma das principais temáticas para a agenda global para o meio ambiente, caracterizando uma área de promoção de compromissos a nível internacional entre países e instituições. A caracterização do aquecimento global como um problema comum, ou seja, relevante para toda a sociedade e de caráter transnacional, contribui para o reflexo deste nas tratativas do cenário internacional. Instituem-se organizações e tratados para mitigação e adaptação do clima, enquanto a Organização das Nações Unidas (ONU) se apresenta como principal repositório e fundamentador de acordos entre os países membros. O Brasil, a partir da posição de país membro da Organização, historicamente ratifica os principais tratados para a temática, construindo a sua posição internacional para a agenda, bem como contribuindo para a cooperação entre atores. Nesse sentido, entende-se a cooperação por meio do regime internacional, estabelecido principalmente sob a égide da ONU, como fundamental para o entendimento da agenda externa do Brasil sobre mudança climática e da construção da governança global.

Este trabalho parte da premissa da existência da histórica pré-disposição brasileira para o debate e construção da estrutura do regime internacional de mudança climática, através da participação nas principais convenções e tratados já estabelecidos. Assim, a partir da retomada dos principais marcos históricos do regime, tem-se como problema de pesquisa a compreensão do posicionamento brasileiro perante os compromissos estabelecidos internacionalmente. Para tanto, fundamenta-se na conceituação de cooperação em regimes internacionais a partir da perspectiva liberal das Relações Internacionais, buscando no conceito da governança global a compreensão para a atuação de atores, para além do Estado, na construção do regime internacional de mudança climática. Ademais, para efetivação do estudo, tem-se a análise das Comunicações Nacionais submetidas pelo Brasil sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima.

O presente trabalho se estrutura em quatro capítulos, incluindo esta introdução, de maneira que o segundo capítulo busca a retomada da conceituação de cooperação, regime internacional e governança nas Relações Internacionais, prosseguindo para o apanhado histórico do regime internacional de mudança climática. Posteriormente, no terceiro capítulo, busca-se a análise do

posicionamento brasileiro para a temática, de maneira que, na primeira seção, evidencia-se os principais tópicos acerca dos três principais acordos sobre mudança do clima: a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima; o Protocolo de Quioto; e o Acordo de Paris. Na segunda seção, busca-se a análise das quatro Comunicações Nacionais submetidas pelo Brasil, que tiveram ocorrência nos anos de 2004, 2010, 2016 e 2020. Finalmente, no quarto capítulo do trabalho, destaca-se as principais considerações a respeito da temática, bem como possíveis desdobramentos para futuros trabalhos.

1.1 Problema de Pesquisa

Como foi o posicionamento do Brasil entre os anos de 2004 a 2020 no regime internacional de mudança climática?

1.2 Objetivo

1.2.1 Objetivo geral

Analisar o posicionamento do Brasil no âmbito do regime internacional de mudança climática entre os anos de 2004 a 2020.

1.2.2 Objetivos específicos

- a) Conceituar governança global e regime internacional a partir de perspectiva liberal das Relações Internacionais;
- b) Caracterizar o regime internacional de mudança climática a partir das principais convenções do regime, sendo estas a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança Climática, o Protocolo de Quioto e o Acordo de Paris;
- c) Verificar o posicionamento do Brasil sob o regime internacional de mudança climática no período por meio das Comunicações Nacionais para a Convenção-Quadro das Nações Unidas;

1.3 Justificativa

A partir da constatação de mudanças climáticas vivenciadas atualmente, diversos atores nacionais e internacionais, governamentais ou não governamentais, buscam soluções para a temática por meio de organizações e tratados. A agenda de mudança climática possui caráter emergencial devido às implicações que a conjuntura apresenta. Desse modo, há a necessidade de respostas conjuntas pela sociedade global por meio de tratativas para mitigação e adaptação da mudança do clima, bem como para a redução das emissões de gases de efeito estufa.

O estudo da atuação dos países para a temática implica relevância para o cenário internacional, de forma a contribuir para cenários de tomada de decisão, formação e atuação de organismos domésticos e internacionais. A partir do ano de 2004, o país reforça o compromisso internacional sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima através da submissão da Comunicação Nacional Inicial. Faz-se relevante a análise das Comunicações submetidas até o ano de 2020 para a compreensão do posicionamento brasileiro no regime internacional de mudança climática.

Desse modo, o entendimento das colocações do Brasil para a cooperação acerca do tema permite a sua avaliação, para que o debate sobre a atuação brasileira na área seja ampliado. Ademais, o presente trabalho busca contribuir para a expansão da literatura de Política Externa Brasileira e Regimes Internacionais, ampliando as possibilidades de se pensar a atuação brasileira referente ao regime internacional de mudança climática.

A exploração da maneira em que o Brasil se apresenta para o tema da mudança climática permite reflexões sobre as possibilidades de alterações na condução da política externa, abrindo espaços de pesquisa para futuros estudos de maneira mais aprofundada. Além, oportuniza a amplificação do conhecimento elaborado para além da comunidade acadêmica da área de Relações Internacionais.

1.4 Metodologia

A pesquisa se conduz como estudo qualitativo no campo das Relações Internacionais, em que se observam eventos da Política Externa Brasileira acerca da tratativa de mudanças climáticas, definidos a partir da pesquisa bibliográfica exploratória prévia.

O trabalho se prontificou, inicialmente, à observação de documentos oficiais do governo disponibilizados no Acervo Concórdia de Atos Internacionais do Ministério de Relações Exteriores, a exemplo de declarações de eventos internacionais, acordos multilaterais, legislações e comunicados oficiais. Na pesquisa, priorizou-se a utilização de palavras-chave que permitissem alcançar o teor dos documentos interessados, como: “mudança climática”, “clima” e “regime climático”.

A partir disso, verificou-se a indisponibilidade de análise temporal através da plataforma com base no levantamento realizado, uma vez que a ferramenta não está consolidada, até a presente publicação, através de indexação em base de dados, bem como carece de explicações a respeito dos critérios relacionados aos campos de busca. Dessa forma, em primeiro momento da pesquisa, deparou-se com resultados escassos e pouco relevantes para o trabalho.

Como consequência, o trabalho orientou-se para a busca de diferente base de documentos internacionais, concluindo-se então na utilização da ferramenta do InforMEA¹. Através desta plataforma oficial das Nações Unidas, foi possível a análise dos documentos submetidos pelo Estado brasileiro de acordo com os compromissos efetivados no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas.

Nesse sentido, identificou-se como documentos principais para o entendimento do posicionamento brasileiro no regime de mudança climática, bem como as tratativas ensejadas no cenário internacional e nacional, as Comunicações Nacionais submetidas à Convenção-Quadro, as quais objetivaram comunicar as ações em andamento para mitigação da mudança do clima.

Ademais, a opção pela abordagem das Comunicações Nacionais orienta para a utilização, como forma de traçar o panorama histórico do regime internacional em

¹ Em tradução nossa: Portal de Informação das Nações Unidas sobre Acordos Ambientais Multilaterais.

que o Brasil está inserido, dos acordos estabelecidos sob a égide da Organização das Nações Unidas. Assim, delimita-se como principais pontos a serem abordados: a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, a qual constitui marco importante para a participação brasileira nos fóruns multilaterais na temática; o Protocolo de Quioto, que buscou aprofundar o comprometimento das Partes da Convenção-Quadro; e o Acordo de Paris, que, como mais recente, visa atualizar as responsabilidades dos países assinantes da Convenção-Quadro.

Este trabalho está ancorado na perspectiva Liberal das Relações Internacionais para o delineamento das características do cenário de cooperação entre os atores internacionais. Dessa forma, encontra-se respaldo teórico para esta abordagem também no campo de Análise de Política Externa, uma vez que permite a compreensão da pluralidade de atores no processo decisório. Realiza-se, então, uma descrição dos principais conceitos auxiliares para o desenvolvimento da pesquisa, como cooperação, governança global, regimes internacionais.

2 PERSPECTIVAS DA COOPERAÇÃO INTERNACIONAL

Para compreender as percepções e condições que atravessam as relações internacionais, no sentido da cooperação entre atores globais, se faz relevante levantar as principais concepções teóricas acerca do tema. Deste modo, pode-se dirigir-se aos pressupostos liberais das Relações Internacionais, uma vez estes defendem que o sistema internacional é marcado pela anarquia em que a ação dos indivíduos superaria esta condição, e os Estados, por sua vez, são propensos à cooperação.

De acordo com Pecequilo (2012, p. 137-138), o liberalismo, em termos gerais, tem como premissa que “o progresso das sociedades humanas se dá a partir dos indivíduos que nela habitam, devendo, estes indivíduos, terem asseguradas as condições legais e legítimas para alcançar este progresso sem constrangimentos ou temores”. Para os liberais, a valorização do trabalho individual pela sociedade propicia que os indivíduos gerem um ambiente de cooperação para atingir seus interesses. Da mesma forma, “a injustiça, guerra e agressão não são inevitáveis, mas podem ser refreadas ou até eliminadas por meio de reforma institucional ou ação coletiva” (MINGST, 2009, p. 55)

A partir da proposta liberal, entende-se que os indivíduos são naturalmente bons e que tendem a buscar seus interesses de maneira racional. Para além disso, o pensamento liberal ressalta as relações internas no contexto internacional, em que as instituições exercem o mesmo papel que o Estado exerce internamente, de forma a organizar as interações, marcadas pelo princípio democrático (PECEQUILO, 2012). Mingst (2009, p. 56) aponta que para os liberais “a liberdade e a autonomia do indivíduo podem realizar-se melhor em um Estado democrático que não seja tolhido por restrições governamentais excessivas”.

As transformações globais empreendidas através do novo contexto iniciado com as revoluções liberais² nos séculos XVII e XVIII propiciaram o surgimento de novas categorias sociais em ascensão, como a burguesia, que estaria atrelada aos valores da propriedade privada e do trabalho individual, pensamento que originaria então o liberalismo clássico (PECEQUILO, 2012). Da mesma forma, as Revoluções evidenciaram o racionalismo defendido pelo Iluminismo, e o pensamento liberal

² Entre as revoluções liberais, considera-se a Revolução Francesa (1789) e a Revolução Americana (1776), que buscaram alterar o sistema monárquico até então vigente, baseado nos pressupostos liberais como liberdade e igualdade.

trouxe a contribuição a esse pressuposto adicionando a preferência pela democracia ao invés da aristocracia, regime político até então vigente.

Entre os pensadores deste período de pensamento liberal clássico, destaca-se Montesquieu, que defendia que “grupos de Estados estão unidos pela lei das nações que regulamenta a conduta até durante a guerra” (MINGST, 2009, p. 56), bem como Immanuel Kant, o qual apontou que através da ação coletiva os Estados superariam a condição anárquica do sistema internacional, bem como apontou para a importância da universalização de princípios (MINGST, 2009; PECEQUILO, 2012).

Apesar do otimismo proporcionado pela corrente liberal, foi no período entre e pós-guerras que a teoria decaiu em relação a sua proposição. As consequências da 1ª e 2ª Guerras Mundiais puseram como incerta a crença de que os indivíduos seriam naturalmente bons e cooperativos, e a Liga das Nações, a qual representou para o liberalismo a oportunidade de resolução internacional de conflitos, falhou em manter a segurança coletiva. Assim, a partir da década de 1970, tem-se a reformulação do liberalismo através do denominado institucionalismo neoliberal, que se preocupa em responder “*por que os Estados preferem cooperar na maior parte do tempo, mesmo na condição anárquica do sistema internacional*” (MINGST, 2009, p. 57). A autora ainda entende que

Os institucionalistas neoliberais chegam à mesma previsão que os liberais – cooperação -, mas a explicação que dão da razão por que a cooperação ocorre é diferente. Para os liberais clássicos, a cooperação surge como resultado do estabelecimento e reforma pelo homem de instituições que permitam interações cooperativas e proíbam ações coercivas. Para os institucionalistas neoliberais, a cooperação emerge porque, para protagonistas que mantêm interações contínuas mútuas, a cooperação é do interesse de cada um. Instituições podem ser estabelecidas e afetar as possibilidades de cooperação, mas não a garantem (MINGST, 2009, p. 58).

Entre as instituições criadas internacionalmente com o objetivo da cooperação entre as Nações, tem-se como inaugural a Liga das Nações, que, apesar do insucesso a partir de sua dissolução, serviu para introduzir pela primeira vez o conceito de segurança coletiva, caracterizando-se como a “primeira organização internacional universal voltada para a ordenação das relações internacionais a partir de um conjunto de princípios, procedimentos e regras, claramente definidos” (HERZ; HOFFMANN; TABAK, 2015, p. 33).

As experiências de mecanismos como a Liga das Nações, no âmbito do Concerto Europeu, o sistema de Haia e as agências funcionais foram importantes

precedentes para originar a Organização das Nações Unidas, que, de acordo com Herz, Hoffmann e Tabak (2015, p. 34) foi “sucessora legal e lógica da Liga das Nações [...] representa (a ONU) o ápice do processo de institucionalização dos mecanismos de governança do sistema internacional, iniciado no século XIX”. Com o objetivo inicial de garantir a segurança coletiva mundial, no contexto pós-Guerra Fria tem-se um distinto ativismo da Organização, com maior atenção a maior diversidade de temas e otimismo em relação aos papéis dos países que a integram, a exemplo da Conferência sobre Meio Ambiente no Rio de Janeiro em 1992.

A partir do fim da Guerra Fria nos anos 1990, o liberalismo é apontado como teoria predominante na análise das Relações Internacionais, uma vez que o término do conflito foi considerado o início de uma nova época marcada pela cooperação, democracia e pela existência de mecanismos multilaterais que garantiriam a obsolescência das guerras. Nesse cenário, se observou o aumento do número de países que compunham as Organizações Internacionais Governamentais e a ampliação de arranjos *ad hoc*³ e agências funcionais em diversos temas, como meio ambiente, assistência humanitária e direitos humanos (HERZ; HOFFMANN; TABAK, 2015).

No entanto, mudanças da lógica global vêm propiciando a reestruturação dos ambientes de organizações internacionais, relevantes para a promoção da cooperação. Nas últimas décadas,

Mudanças importantes na política mundial modificaram drasticamente o ambiente no qual as organizações internacionais operam. A crescente consciência em face dos problemas sociais, ambientais e de saúde pública, de natureza global, o desenvolvimento tecnológico, o acesso à internet e a própria proliferação de organizações internacionais compõem esse quadro (HERZ; HOFFMANN; TABAK, 2015, p. 35).

Para além disso, atualmente, em um cenário marcado pelo declínio da relevância do Estado-nação como ator central, as análises internacionais se propõem a considerar novos atores pertinentes às mudanças globais. Para isso, a teoria Liberal aponta que os Estados ainda são relevantes, mas devem ser entendidos em suas intersecções com organizações internacionais e forças transnacionais. Ademais, a cooperação entre os atores levaria a uma governança global (PECEQUILO, 2012). Para Pecequilo,

³ Mecanismos criados temporariamente para a cooperação em determinado assunto.

O contexto tradicional de Estados-nação será substituído por um sustentado pela lei e pelas organizações internacionais, devendo-se rever a ideia de territorialidade e fronteiras. [...] O novo sistema se caracterizará pelo aumento dos custos da guerra (com sua eliminação como mecanismo de política), pela porosidade das fronteiras internas aos fluxos externos, pela interdependência econômica, pela rapidez e intensidade dos fluxos de informação, pela disseminação da democracia, pela homogeneidade de culturas e sociedades e, em longo prazo, pelo estabelecimento de uma sociedade internacional governada globalmente e supranacional, a chamada governança global (PECEQUILO, 2012, p. 154).

A cooperação internacional entre os atores, estatais ou não, foi primeiramente definida a partir da conceitualização de governança global. O termo vem sendo amplamente utilizado na área das Relações Internacionais, mas o seu sentido e definição estão longe de serem unificados. A fim de compreender a maneira que se podem identificar ações de governança global e, principalmente, sua distinção em relação aos regimes internacionais, este trabalho procura fazer um resgate das principais definições do termo.

A partir dos anos 1990, o termo governança global passou a constituir o vocabulário da Academia de Relações Internacionais, no que se fez necessário dedicar atenção às regras produzidas em esferas sociais para além do Estado e na ausência de autoridade política suprema (HERZ, 2013). Para Herz, Hoffmann e Tabak (2015, p. 107), no âmbito da governança global, os interesses coletivos “são articulados e administrados por meio de um complexo de instituições, mecanismos e processos formais e informais entre Estados, mercados, cidadãos e organizações governamentais e não governamentais”. Além disso, o conceito diverge da ideia de governo, uma vez que esta articulação em mecanismos reforça a cooperação entre diversos atores, não havendo uma autoridade soberana a estes.

No contexto recente pós-Guerra Fria, a Organização das Nações Unidas, utilizando-se como porta-voz da comunidade internacional, propôs a criação da Comissão para a Governança Global (*Commission on Global Governance*), a qual, em 1996, lança o Relatório *Our Global Neighbourhood*⁴, convocando os atores internacionais à “ação” a fim destes assumirem responsabilidades conjuntas nas mais diversas áreas, incluindo segurança, desenvolvimento sustentável, democracia e direitos humanos. Para a Comissão, ações da governança global não devem ser atribuídas apenas para atores estatais, uma vez que considera o conceito

⁴ Em tradução nossa: Nossa Vizinhança Global.

a soma dos diversos indivíduos e instituições, públicas e privadas, gerenciam seus assuntos em comum. É um processo contínuo, através do qual interesses conflitantes ou divergentes podem ser acomodados e pode-se ter ação cooperativa. O que inclui instituições formais e regimes com poder de imposição de consonância, bem como arranjos informais em que pessoas e instituições acordam que seja ou buscam que seja do seu interesse (COMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE, 1996, tradução nossa).

A definição da Comissão para o termo governança global enfatiza, ainda, a relevância dos atores contribuírem para o arranjo internacional no intuito de atingir objetivos comuns para o bem-estar da comunidade, e, para isso, a dinâmica (ou sistema de governança global, como colocado no texto) deve se valer de capacidade de controlar e dispor dos recursos necessários. Além disso, ressalta a pluralidade de estruturas e modelos de governança, em que se tem um “amplo, dinâmico e complexo processo de tomada de decisão interativo – que está constantemente evoluindo e respondendo a circunstâncias em mudança” (COMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE, 1996, tradução nossa).

Apesar da proposta do Relatório, para Dingwerth e Pattberg (2006), a governança global se distingue das abordagens tradicionais nas Relações Internacionais uma vez que ao invés de priorizar a análise aos atores estatais, ou seja, as nações, a governança global integra organizações não-governamentais, corporações transnacionais e atores civis e da comunidade científica, não havendo uma “hierarquia” de relevância. Para os autores, a governança global implica necessariamente uma perspectiva *multiactor*⁵ das políticas globais. Segundo Okereke, Bulkeley e Schroeder (2009), a perspectiva do termo permite questionar de que forma os atores se envolvem em governar para além das estruturas governamentais.

Entendendo a decrescente relevância das abordagens centradas somente na atuação dos Estados e de instituições formalizadas, a exemplo da Organização das Nações Unidas, Rosenau conceitua governança global como englobadora de “sistemas de regras em todos os níveis de atividade humana – desde a família até a organização internacional – na qual a busca por objetivos através do exercício de controle tem repercussões transnacionais” (ROSENAU, 1995, p 13, tradução nossa). De acordo com o autor, as consequências das atividades que ocorrem em um nível

⁵ Em tradução nossa: múltiplos atores.

se proliferam por todos os demais níveis, no que ele caracteriza a interdependência moderna como uma colcha de retalhos.

Para além disso, Dingwerth e Pattberg (2006, p. 192, tradução nossa) pontuam que o termo governança global considera as políticas globais como um “sistema multinível no qual processos políticos locais, nacionais, regionais e globais estão inseparavelmente interligados”. Sendo assim, pode-se salientar que este é um termo que assinala a pluralidade dos mecanismos existentes nas atividades de diferentes atores em diferentes níveis de análise.

Finkelstein (1995, p. 368), ao questionar as definições existentes de governança global, aponta que esta poderia ser “*virtually anything*”⁶. Em seu entendimento, governança deve ser caracterizada como uma atividade, e que é necessário como conceito que compreenda os eventos que ocorrem com característica de governo, mas na inexistência deste. Outrora, a governança global, para Finkelstein (1995, p. 369, tradução nossa), “é governar, sem autoridade soberana, relações que transcendem fronteiras nacionais. Governança global é fazer internacionalmente o que governos fazem em casa”.

2.1 Da Política Externa Brasileira

A contribuição da governança global propõe a reflexão, no âmbito desta pesquisa, da condução de atuação externa brasileira e seus entrelaçamentos com estruturas de governança no processo decisório. No entanto, entende-se que por vezes se caracterizam entraves para identificação da adoção de mecanismos de governança para o posicionamento brasileiro no regime internacional a partir apenas do posicionamento projetado pelo Estado. Desta forma, por ações do Brasil, compreende-se como ações conduzidas pelo ator Estado no plano externo, tendo como campo de possível aprofundamento a verificação do processo decisório adotado na temática sem desconsiderar, todavia, a relevância da governança para a percepção deste estudo.

O conceito de governança global salienta a interação entre diversos atores nos processos de decisão para determinado tema global, sendo assim, no âmbito da mudança climática, entendendo o envolvimento ativo de diversos setores da

⁶ Em tradução nossa: virtualmente qualquer coisa.

sociedade, civil, científica, empresarial, organizada em movimentos ou não, instituídas na esfera da Organização das Nações Unidas ou entes representantes dos Estados, faz-se necessária a utilização do conceito para a análise da temática do trabalho juntamente com o de regime internacional. O processo decisório caracteriza temática fundamental no estudo da política externa, indo ao encontro da perspectiva liberal na consideração do “papel dos indivíduos e das instituições no processo de formulação das políticas” (MILANI; PINHEIRO, 2013, p. 13).

Assim, entende-se que a política externa reflete o processo de tomada de decisão interna, em que se tem a inferência de agentes nas escolhas internacionais do Estado. Da mesma forma, análise de política externa propõe que, diante das novas configurações globais com a maior diversidade de temáticas e atores na agenda global, e “disso tudo resulta o reconhecimento da inegável conexão entre problemas internacionais e temas domésticos” (MILANI; PINHEIRO, 2013, p. 15). Em conclusão, importa considerar as dinâmicas internas que refletem nas decisões externas de um país, tanto no âmbito estatal quanto civil.

A trajetória da condução da Política Externa Brasileira (PEB) perpassa pela relevância e atuação do Itamaraty, o Ministério de Relações Exteriores (MRE) do Brasil. De acordo com Milani e Pinheiro (2013), o órgão foi considerado o principal ator da PEB em razão de seu alto prestígio no processo decisório da diplomacia brasileira. A alta capacidade de negociação internacional, o profissionalismo de seus articuladores, bem como a relativa autonomia do Itamaraty atribuiu a ideia de insulamento da agência em relação às demais agências e atores. Assim, defendia-se a divisão das pautas de âmbito doméstico e de âmbito internacional, de modo que “política externa começaria onde terminasse a política doméstica” (MILANI; PINHEIRO, 2013, p. 12).

No entanto, a partir da década de 1990 houve a associação de temas da política externa na agenda de demais agências governamentais, de maneira que o movimento de êxodo de diplomatas do Itamaraty, precedido durante a década de 1980, contribuiu para as articulações das temáticas nos planos doméstico e internacional (MILANI; PINHEIRO, 2013). A partir disso, questiona-se a premissa de apenas uma instituição dispor a responsabilidade das decisões da Política Externa Brasileira. Em vista disso, desenvolve-se a pluralidade de atores no cenário nacional.

Burocracias estatais - como ministérios e agências federais -, e atores não estatais evidenciam tanto interesses públicos e coletivos como interesses de grupos econômicos da população, de forma que

essa pluralidade de atores e interesses decorre do fato de que tanto a ordem internacional como a doméstica, apesar das desigualdades e das diferenças que conformam suas estruturas, deixam em aberto – e de modo nem sempre previsível – vários espaços para a ação política (MILANI; PINHEIRO, 2013, p. 18).

Para Milani e Pinheiro (2013), a recente literatura, através da pesquisa do processo decisório brasileiro, aponta para a necessidade da caracterização da política externa brasileira como política pública, de modo que se tem no Estado e no governo a referência no plano internacional, além de que “Isso implica considerar que o governo é uma instituição do Estado – sem dúvida, a principal delas – e que são os governos os produtores de políticas públicas” (MILANI; PINHEIRO, 2013, p. 21). No entanto, abandona-se a concepção da orientação do comportamento estatal somente a partir dos interesses nacionais, conforme abordado por teóricos realistas.

A abordagem da política externa brasileira como política pública implica o abandono de sua caracterização como política de Estado para uma política de governo, ou seja, atravessada e sujeita às alterações de orientação conforme coalizões, disputas, acordos entre representantes e interesses que permeiam a própria dinâmica política (MILANI; PINHEIRO, 2013). Nesse sentido,

os diversos temas que hoje chegam à agenda de política externa o fazem não apenas por intermédio do Itamaraty, mas também por meio de outras pastas e órgãos do governo (saúde, educação, cultura, meio ambiente, agricultura etc.) ou ainda por intermédio das unidades subnacionais. Não menos relevantes são as demandas de movimentos sociais e redes de ativismo político no sentido de se abrirem os debates sobre a PEB [...] (MILANI; PINHEIRO, 2013. p. 28).

Para Salomón e Pinheiro (2013), a política externa, embora caracterizada como política pública, se distingue das demais no aspecto de ter sua implementação fora das fronteiras estatais. Ademais, esta caracterização “leva a considerar seu processo de elaboração, no qual incidem, como em qualquer outra política pública, as demandas e conflitos de variados grupos domésticos” (SALOMÓN; PINHEIRO, 2013, p. 41). Pode-se afirmar que a política exterior compõe a estratégia do governo juntamente com outros três pilares: “manutenção da estabilidade econômica; retomada do papel do Estado na coordenação de uma agenda neo-

desenvolvimentista; e inclusão social e formação de um expressivo mercado de massas” (HIRST; LIMA; PINHEIRO, 2010, p. 23).

Para além disso, conforme Pinheiro e Milani (2011), ressalta-se o movimento contemporâneo de internacionalização das pautas de políticas públicas, a qual pressupõe alto grau de aceitação e legitimidade na prática, estimulada pela afinidade entre os atores envolvidos. A despeito da crescente pluralidade de atores na agenda da política externa, o MRE permanece em posição final no que tange às decisões no âmbito internacional, no entanto, a arena decisória encontra-se permeada por outros agentes que pontuam as questões a serem trabalhadas, além da contribuição para o posicionamento brasileiro (PINHEIRO; MILANI, 2011).

De acordo com Herz, Hoffmann e Tabak (2015), à medida que a revolução industrial avançava, teve-se aumento da complexidade e interconectividade econômica, social, técnica e cultural entre as pessoas e sociedades e, assim, os governos passaram a coordenar atividades que tinham caráter intrinsecamente transnacional. A cooperação na ordem multipolar demanda da área das Relações Internacionais o estudo dos arranjos que possibilitam as interações entre os atores, bem como as variáveis que influenciam a tomada de decisão à cooperação.

Conforme Keohane (1984), a cooperação se desenrola quando os atores levam em consideração as preferências dos demais e ajustam seu próprio comportamento em razão disso. De acordo com Keohane,

cooperação intergovernamental acontece quando as políticas de fato seguidas por um governo são consideradas pelos seus parceiros como facilitadoras para realização dos seus próprios objetivos, como resultado de um processo de coordenação política (KEOHANE, 1984, p. 51-52, tradução nossa).

Verifica-se, desse modo, a relevante interconexão entre política doméstica e externa, em que, em ambos planos, há a necessidade de incorporação de atores e temas para a condução das políticas adotadas pelos atores estatais. Ademais, a análise do posicionamento destes no âmbito dos regimes internacionais possibilita o direcionamento das tratativas sob uma perspectiva de cooperação.

2.2 Dos Regimes internacionais

Ao buscar entender a cooperação entre atores estatais no sistema internacional, teóricos vêm recorrendo a abordagem dos regimes internacionais como âmbito e instrumento de atuação desses atores. De acordo com Herz, Hoffmann e Tabak (2015), desde os anos 1980, nos estudos sobre instituições internacionais, prevalece a temática de regimes internacionais, como consequência da influência dos estudos sobre interdependência e manutenção de normas sob o suposto declínio da hegemonia dos Estados Unidos. Assim, “o tratamento de normas no contexto internacional, abandonado com o advento da revolução behaviorista, foi retomado pela literatura sobre regimes” (HERZ; HOFFMANN; TABAK, 2015, p. 42).

A definição de o que é um regime, como se dá a sua constituição e qual a sua função caracteriza as principais pontos de pesquisa sobre a temática na área das relações internacionais. Krasner (2012, p. 94), propõe a conceituação como “princípios, normas e regras implícitos ou explícitos e procedimentos de tomada de decisões de determinada área das relações internacionais em torno dos quais convergem as expectativas dos atores”, representando uma das principais exposições sobre a matéria de um regime internacional.

Krasner (2012) entendendo que os regimes inferem no cenário internacional, analisa o esquema causal básico em que se têm que variáveis causais básicas modificam os regimes, que, por conseguinte influenciam comportamento correspondente e resultado. Para Krasner, pode-se identificar três abordagens a respeito da importância dos regimes,

A visão estrutural convencional vê o conceito de regime como inútil, se não enganoso. A perspectiva estrutural modificada sugere que os regimes podem ter importância, mas somente sob condições muito restritas. E a visão grociana vê os regimes de uma forma bem mais disseminada, como um atributo inerente a qualquer padrão de comportamento humano complexo e persistente (KRASNER, 2012, p. 97).

De acordo com Haggard e Simmons (1987), há duas abordagens sobre a influência dos regimes no comportamento dos Estados; uma é que os regimes alteram a situação e as configurações do cenário em que os Estados atuam para que a cooperação seja mais desejável, abordagem enfatizada pela teoria funcionalista e pela teoria dos jogos; outra, a partir do cognitivismo, é que os

regimes alteram os interesses e preferências dos próprios atores, uma vez que podem influenciar as definições da realidade.

Para o autor Krasner (2012), verifica-se a existência de variáveis causais que explicam o desenvolvimento dos regimes internacionais, podendo ser entendidas como principais: o auto-interesse egoísta, o poder político, normas e princípios, usos e costumes e conhecimento. A variável do auto-interesse egoísta caracteriza-se por um ator que deseja maximizar sua função de utilidade sem preocupar-se com a utilidade do outro, incluindo-a apenas quando sua própria utilidade é afetada. A segunda variável, do poder político, pode ser diferenciada em duas visões, em que uma o poder está a serviço do bem comum, assegurando resultados ótimos para o sistema como um todo, e outra em que o poder, usado para atender objetivos específicos, está a serviço de interesses próprios.

Normas e princípios também podem ser entendidos como explicação para a criação de regimes, uma vez que servem como influenciadores. Krasner destaca a contribuição de Puchala e Hopkins, que definem uma superestrutura de princípios e normas como “princípios e normas gerais e difundidos que condicionam os princípios e normas operativos em uma determinada área temática” (KRASNER, 2012, p. 105). De acordo com Krasner, o princípio de maior relevância disseminado é o da soberania, que influencia o comportamento dos atores.

Usos e costumes, para o autor, “sustentam e reforçam as pressões associadas ao auto-interesse egoísta, ao poder político e aos valores disseminados” (KRASNER, 2012, p. 106), e salienta a importância do comportamento padronizado, que tende a gerar expectativas compartilhadas que se difundem como princípios e normas. Já o conhecimento, como variável causal dos regimes, pode ser entendido como criador de uma base para cooperação pois destaca interconexões complexas não entendidas previamente. Ainda, “para o conhecimento ter um impacto autônomo no sistema internacional, ele deve ser amplamente aceito pelos tomadores de decisões” (KRASNER, 2012, p.107).

Tendo em vista a cooperação e as negociações no âmbito ambiental, o tema tem sido tratado nos estudos das Relações Internacionais, em destaque com a abordagem dos Regimes Internacionais. Tem-se designado como regime internacional

todo o conjunto de princípios, valores, normas, regras e tratados que se torna formalmente institucionalizado por meio de negociações entre

governos e organizações internacionais em conferências, com o objetivo responder cooperativamente a questões ou problemáticas específicas e assim guiar concretamente comportamentos internacionais (SENHORAS; OLIVEIRA, 2011, p. 41).

Gonçalves (2011, p. 42), a partir da definição de Krasner de que regimes são “conjuntos de princípios, normas, regras e procedimentos de tomada de decisão, explícitos ou implícitos, em torno dos quais convergem as expectativas dos atores numa dada área das relações internacionais”, conclui que regimes são “arranjos institucionais permanentes criados para facilitar o entendimento e promover a cooperação”.

Para Franchini (2016) a abordagem dos Regimes Internacionais tem como pressupostos básicos que estes são instrumentos que lidam com problemáticas internacionais, e que o interesse próprio dos Estados os motivam a sustentar o regime. Segundo o autor, a análise dessa abordagem se concentra no Estado-nação. Apesar da relevância dos Estados, atores não-estatais e inclusive indivíduos também possuem relevância, uma vez que estes

são relevantes para os processos de formação do regime e, cada vez mais, os atores não estatais têm papel fundamental em questões de enquadramento para inclusão na agenda internacional e em focar a atenção em questões específicas de uma forma que induz os Estados a trabalhar para a criação de arranjos institucionais (LIMA, 2019, p. 20).

A análise da constituição dos regimes internacionais possibilita a exploração do modo que a cooperação acontece, entendendo estes como influenciadores, reguladores e promotores da interação nas temáticas em que se dividem os regimes, enquanto a abordagem da governança global permite a pesquisa sobre diferentes atores envolvidos na cooperação global em diversos níveis, seja local, nacional ou regional. Assim, busca-se explorar a dinâmica de diferentes atores, para além dos tradicionais atores estatais, no regime internacional de mudança climática.

2.3 Regime internacional de mudança climática e a atuação brasileira

A problemática das consequências da emissão de gases de efeito estufa no meio ambiente tem como resultado a necessidade de cooperação internacional, uma vez que a atmosfera pode ser classificada como bem público global, em que “seu uso por parte de um ator não elimina a possibilidade de utilização por parte de outro” (FRANCHINI, 2016, p. 38). Nesse sentido, a atmosfera tem em si a limitação de

absorver gases poluidores sem afetar a saúde humana ou o clima, e em função disso

as cúpulas e as convenções internacionais da última década atribuíram à atmosfera o estatuto de “preocupação comum da humanidade”, e os problemas do seu uso foram consensualmente vinculados à construção de regimes internacionais (VIOLA, 2002, p. 27).

Rodrigues e Pires (2010) afirmam que a temática de mudanças climáticas pode ser dividida em dois grandes regimes no âmbito da Organização das Nações Unidas, caracterizados pela Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas e o Protocolo de Quioto. Além disso, para os autores, é a partir de um cenário político estável que possibilita a institucionalização de uma concertação global em temas ambientais.

Enquanto a preocupação ambiental e as principais discussões internacionais estavam em ascensão na agenda dos países, o Estado brasileiro passava pelo regime ditatorial, marcado também pelo que ficou conhecido como o milagre econômico, incentivando políticas econômicas com forte impacto no meio ambiente e vivenciando um “grande crescimento em sua economia, contudo associado ao endividamento externo, aumento da desigualdade social e quase inexistente preocupação ambiental real” (GAMBA, 2015, p. 90).

Durante a Conferência de Estocolmo, de acordo com Gamba (2015) a atuação brasileira foi marcada pelo interesse em receber compensações financeiras, assumindo uma posição conservadora marcada pelo realismo político. Nos anos 1980, o Brasil não se encontrava em vantagem no sistema internacional na temática ambiental devido às taxas de poluição crescentes desde os anos 1970, enquanto no discurso global a poluição era estigmatizada, levando ao declínio da imagem do país no cenário internacional (VIOLA, 2002).

De acordo com Viola (2002), a partir de 1992, durante o governo de Collor, a posição brasileira passou por mudanças, manifestando sensibilidade em relação aos problemas ambientais, principalmente devido à necessidade do governo de “ganhar a confiança da opinião pública dos países desenvolvidos para seu programa econômico neoliberal, que necessitava novos investimentos estrangeiros” (VIOLA, 2002, p. 34).

Nesse sentido, o fato de a Conferência de 92 haver sido sediada pelo Brasil representou uma

alteração importante no posicionamento que o país apresentava na ordem ambiental internacional até então. Na Rio-92 o governo brasileiro adotou uma posição conciliadora própria de país anfitrião, sem deixar de constituir importante liderança dos países em desenvolvimento. Para Viola (2002), o Brasil assumiu uma postura globalista, ainda que inserida em uma estrutura estatal predominantemente nacionalista (GAMBA, 2015, p. 96).

Assim, durante os anos 1990 a atuação do Brasil no cenário mundial teve quatro tendências principais: entendimento sobre os limites do princípio de soberania nacional, a busca de uma vaga permanente no Conselho de Segurança da ONU, o fortalecimento do Mercosul e o apoio ao universalismo e contratualismo em questões como proteção ambiental (VIOLA, 2004).

Ao longo do início dos anos 2000, durante os governos de Luiz Inácio Lula da Silva (Lula) (2003-2011), a política externa brasileira assumiu uma postura favorável a discussões multilaterais em diversas temáticas, especialmente no âmbito da Organização das Nações Unidas, a qual objetivava o título de membro permanente do Conselho das Nações Unidas. Nesse sentido, o Brasil se apresentou como uma liderança a partir dos anos 2000 para os países emergentes, pois, na época, entre estes países, mostrava políticas ambientais nacionais e internacionais mais fortes.

De acordo com Teixeira, Molleta e Luedemann (2016) o Brasil assumiu papel de vanguarda entre os países que não possuem metas compulsórias de redução de emissões de gases de efeito estufa ao assumir voluntariamente o compromisso de redução durante a Conferência das Partes (COP) 15 em Copenhague no ano de 2009.

O posicionamento do Brasil nas negociações acerca do regime climático tem sido de relevância, tanto por suas taxas de emissão e o peso da economia quanto pela atuação consistente em defesa do desenvolvimento interno e da responsabilidade dos países industrializados, uma vez que estes apresentam um histórico de emissões poluentes (REI; CUNHA, 2015).

No entanto, para Viola e Gonçalves, apesar da construção de uma narrativa de comprometimento na agenda ambiental

há uma forte dissonância entre o discurso do governo brasileiro nas problemáticas ambientais e a efetiva implementação de políticas no período 1989-2018. Essa dissonância representaria um forte obstáculo para o Brasil se tornar um líder [na agenda] (VIOLA; GONÇALVES, 2019, p. 3, tradução nossa).

Assim, Viola e Gonçalves (2019) afirmam que o Brasil apresentou uma liderança significativa entre os países considerados do eixo Sul-Sul, ainda assim, esse papel não é efetivo visto que suas ações com reflexos ambientais reais não foram efetivas, principalmente a partir dos anos 2013 em que os níveis de emissão de gás de efeito estufa aumentaram, enquanto a política externa brasileira reduziu sua participação internacionalmente.

A condução da política externa brasileira perpassa por sua atuação internacional através da adesão a tratados de cooperação ao longo da sua história. A conduta aderida, desde o período da Independência brasileira, é caracterizada por elementos que permanecem orientadores da diplomacia nacional, atrelando continuidade da postura externa apesar da mudança de governos. Cervo (2008), elenca nove princípios característicos da política externa que integram o acumulado histórico da diplomacia brasileira. Entre estes, encontra-se a pauta do desenvolvimento como vetor da atuação externa, em que o processo interno de desenvolvimento respaldou na intensificação de incorporação da pauta nas relações internacionais.

O processo de desenvolvimento constitui fator relevante para o posicionamento externo brasileiro, uma vez que atravessa os interesses nacionais, bem como as estruturas econômicas presentes no sistema internacional. A academia de Relações Internacionais brasileira é permeada pela vinculação às teorias latino-americanas e pelo desenvolvimento como problema epistemológico central (CERVO, 2008). A disparidade de poder de negociação, bem como a desigualdade financeira percebida entre os países, coloca o Brasil como ator em defesa da democracia e de mecanismos de compensação das desigualdades.

Para Cervo (2008, p. 30), “entre 1930 e 1989, a diplomacia brasileira respondeu ao processo de desenvolvimento em curso, incumbindo-se de trazer insumos externos, função que lhe foi explicitamente confiada pelos homens de Estado”. Ao período de assinatura da Convenção-Quadro, durante o governo de Fernando Collor de Melo (1990-1992), este padrão foi comprometido pela prevalência das políticas de abertura econômica e do liberalismo como elementos suficientes para a indução do desenvolvimento. Em 2003, ao assumir a presidência, o governo de Lula (2003-2011) retomou a pauta do desenvolvimento como vetor da ação externa sob a ótica da interdependência e entrosamento com forças sistêmicas (CERVO, 2008).

O fortalecimento das relações brasileiras com os países do eixo Sul consistiu em importante fator para o estabelecimento da identidade do Brasil internacionalmente durante o governo Lula, em que a estratégia traçada constituía a busca do papel de liderança regional nas negociações econômicas internacionais. O movimento de aproximação aos países do eixo Sul global tiveram continuidade durante o governo Dilma Rousseff (2012-2016), uma vez que concebeu-se como sucessora do presidente anterior, e foram fortalecidos organismos de cooperação, a exemplo o BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul).

Como visto, a condução da temática da mudança climática no cenário internacional perpassa pela perspectiva da cooperação entre atores estatais e demais atores, de forma que a construção de mecanismos de governança global possuem relevância devido ao caráter transnacional da questão. Salienta-se, por meio da abordagem liberal das Relações Internacionais, os moldes de cooperação no âmbito das instituições, de forma que a ONU caracteriza principal organização internacional vigente.

Os acordos estabelecidos sob a ONU apontam como instrumentos multilaterais predominantes para o estabelecimento de ações para redução de gases de efeito estufa, bem como para adaptação e mitigação da mudança do clima. Dessa forma, este trabalho delinea, no próximo capítulo, as propriedades dos documentos vinculativos relevantes para o entendimento do regime internacional de mudança climática. Posteriormente, realiza-se a análise das Comunicações Nacionais submetidas pelo Brasil para a Convenção-Quadro, afim de verificar o posicionamento do país para as ações de cooperação sob o regime e, da mesma forma, para a cooperação no sistema internacional.

Ademais, a análise das Comunicações Nacionais possibilita a correspondência à abordagem da política externa brasileira como política pública, uma vez que entende-se o MRE como burocracia estatal central para a condução da política externa, de forma que busca-se a inserção de demais atores no processo decisório. Para além disso, caracteriza-se como processo relevante devido ao caráter transnacional da mudança do clima.

3 ANÁLISE DO POSICIONAMENTO DO BRASIL NO REGIME

Esta seção pretende a compreensão das ações brasileiras, bem como posicionamento, para o regime internacional de mudança climática. Para tanto, faz-se necessária a retomada dos principais tratados efetivados internacionalmente para a temática, sendo estes a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, o Protocolo de Quioto e o Acordo de Paris. A partir disso, verifica-se os principais documentos do Brasil sob os compromissos estabelecidos sob a Convenção-Quadro, sendo estes as Comunicações Nacionais, elaboradas na forma de relatório das principais tratativas para o cumprimento dos objetivos da Convenção-Quadro. Os relatórios representam, para além disso, oportunidade de o país relatar internacionalmente os desafios, objetivos e prioridades enfrentados em âmbito nacional para a mitigação e adaptação do clima.

3.1 Âmbito internacional

A literatura de Relações Internacionais, de maneira geral, aborda o regime de mudança climática inerente e demarcado pelas convenções e acordos realizados no âmbito da Organização das Nações Unidas, entendendo que o principal ponto de partida para as tratativas quando ocorreu a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (*United Nations Framework Convention on Climate Change*, UNFCCC), em 1992.

De acordo com Avelhan (2013), desde o início do século XX ocorrem encontros multilaterais para a temática ambiental que objetivam o aprofundamento do estudo e discussão acadêmica acerca dos recursos naturais. Dentre os citados, encontram-se a Conferência das Nações Unidas para a Conservação e Utilização dos Recursos (1949) e a Conferência da Biosfera (1968). Apenas a partir da década de 1970 que se iniciou a evolução dos fóruns multilaterais, uma vez que estes passaram do estudo para intenções de controle das problemáticas ambientais.

Compreende-se, então, que os principais marcos efetivados para a tratativa e evolução do regime internacional de mudança climática da história recente concentram-se a partir da Conferência do Meio Ambiente e Desenvolvimento, de 1992, passando pelas Conferências das Partes realizadas anualmente a partir do

mesmo ano, concomitantemente aos documentos resultantes respectivamente, a Convenção-Quadro, o Protocolo de Quioto e o Acordo de Paris.

Elaborado com o objetivo de balizar as tratativas de legisladores e negociadores acerca dos objetivos e tarefas a serem cumpridos na temática no Painel Intergovernamental para Mudança Climática (Intergovernmental Panel on Climate Change), o relatório de 1990 do IPCC trouxe contribuições para estabelecer de forma direcionada as pesquisas até então existentes sobre a mudança climática. Como resultado das pesquisas, teve-se como conclusão que as atividades humanas são responsáveis pelo aumento de concentração de gases causadores de efeito estufa na atmosfera, sendo estes o dióxido de carbono (CO_2), metano, clorofluorcarbonetos e óxido nítrico. Destes, o dióxido de carbono se caracteriza com potencial maior como causador de mudanças climáticas, sendo que a estabilização da concentração deste gás ao equivalente a duas vezes do nível pré-industrial ocorreria ao final do século XXI.

Para além de afirmar a possibilidade de aumento de episódios de altas temperaturas nas décadas seguintes, enquanto episódios de frio se tornariam menos frequente, a previsão dos autores do Relatório seria de que a emissão de CO_2 dobraria até 2025, e conseqüente aumento da temperatura global durante o século seguinte em 0.3°C a cada década, um aumento de 1°C até 2025, e 3°C até o final do século XXI.

O documento apresenta ainda a diferenciação existente entre os países, como industrializados e em desenvolvimento, acarretando-lhes responsabilidades distintas para o combate à mudança climática, propagadas como o princípio das responsabilidades comuns porém diferenciadas. Entende-se que os países já industrializados são responsáveis pelos reflexos da emissão de gases de efeito estufa já existentes na atmosfera, enquanto os países em desenvolvimento devem observar os seus modos de produção a fim de restringir a poluição.

3.1.1 Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas

Como resultado de sua publicação, o relatório do IPCC se caracterizou como um dos contribuintes para que em 1992 ocorresse um dos principais encontros para o regime internacional de mudança climática. A Conferência sobre Meio

Ambiente e Desenvolvimento, também conhecida como Rio 92 e Cúpula da Terra, engendrou resultados concretos para o comprometimento dos países signatários com o combate à mudança climática, como a elaboração da Agenda 21, a Convenção sobre Diversidade Biológica, a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas e a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (LORENZETTI; CARRION, 2012).

A Convenção-Quadro valorizou as mudanças climáticas como preocupação comum da humanidade, tendo como objetivo a conscientização acerca da necessidade de estabilizar a emissão de gases de efeito estufa de acordo com os relatórios científicos até então existentes. A Convenção estabeleceu compromissos de controle baseados no princípio de responsabilidades comuns, mas diferenciadas, bem como na responsabilidade histórica dos países pelas emissões de gases poluentes (FARIAS; REI, 2015), em consonância ao apontado no Relatório IPCC de 1990.

O acordo, assinado em Nova Iorque em 1992, teve sua promulgação na legislação brasileira em 1998, ainda durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, contando com 197 partes assinantes. Em seu texto, a Convenção-Quadro reafirma os princípios soberanos dos Estados no que se refere à exploração de recursos ambientais de acordo com as políticas de desenvolvimento, cabendo garantir que nenhuma ação nacional represente danos ao meio ambiente que extrapolem os limites territoriais sob sua jurisdição. Depois, reforça ainda que,

Reconhecendo as dificuldades especiais desses países, especialmente os países em desenvolvimento, cujas economias são particularmente dependentes da produção, utilização e exportação de combustíveis fósseis, decorrentes de medidas para a limitação de emissões de gases de efeito estufa,

Afirmando que as medidas para enfrentar a mudança do clima devem ser coordenadas, de forma integrada, com o desenvolvimento social e econômico, de maneira a evitar efeitos negativos neste último, levando plenamente em conta as legítimas necessidades prioritárias dos países em desenvolvimento para alcançar um crescimento econômico sustentável e erradicar a pobreza (UNITED NATIONS, 1992, p. 2, tradução nossa).

Observa-se que entrelaçado à evolução do regime internacional de mudança climática, encontra-se o debate acerca das desigualdades no sistema internacional, uma vez que a instauração do regime é marcada pelas divergências entre os países, tanto econômicas quanto de interesses. A preocupação se encontrava principalmente no temor de que as ações necessárias para o combate da mudança

climática obstruísse o caminho para o desenvolvimento econômico. Em 1992, ao se voluntariar para sediar a Rio 92, o Brasil marcou a inserção do tema ambiental na agenda do desenvolvimento, e assim, a questão passou a ser uma demanda dos países em desenvolvimento, e não pauta majoritariamente dos países desenvolvidos (RODRIGUES, 2015).

De acordo com Rodrigues (2015), a Rio 92 representou o primeiro evento, desde que o meio ambiente caracterizava pauta internacional, em que o tema foi trabalhado de forma conjunta ao tópico do desenvolvimento, atingindo de forma mais igualitária os interesses dos Estados, e “[...] isso se reflete, por exemplo, na presença de 114 chefes de Estado dos 178 países representados no encontro” (RODRIGUES, 2015, p. 4). Além disso, a conceituação trazida pelo Relatório de Brundtland de desenvolvimento sustentável através de aspectos econômicos, sociais e ambientais permitiu o equilíbrio desses interesses.

Em compreensão às divergências econômicas e a temática do desenvolvimento, a Convenção-Quadro consolida internacionalmente o princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas, abordado no Relatório IPCC de 1990, ao formular uma “relação” de países que estariam de alguma forma diferenciados dos demais. Os Países do Anexo I (do documento), como ficaram conhecidos, determinavam aqueles que já estavam inseridos na economia de mercado, recebendo responsabilidades maiores para a meta de redução de emissão de gases de efeito estufa.

Nesse sentido, a atuação brasileira no regime de mudança climática se dá desde seu primeiro marco internacional, através da participação e acolhimento do evento como país sedizador, construindo a inserção das pautas relativas aos países com economias em desenvolvimento, que têm nas ações para contenção das emissões de gases de efeito estufa, possível contenção do avanço econômico. O Documento estabelece o dever de países desenvolvidos contribuírem financeiramente com países em desenvolvimento, afim de estes atingirem os objetivos traçados na Convenção, além de providenciar auxílio aos países mais sensíveis aos efeitos da mudança climática.

3.1.2 Protocolo de Quioto

No sentido de manter as tratativas iniciadas pela Convenção-Quadro, o documento de 1992 estabelece o encontro anual da Conferência das Partes da Convenção. Por conseguinte, efetivou-se em 1998, durante a COP-3, a assinatura do Protocolo de Quioto, com o objetivo de recapitular as provisões da Convenção, o qual avançou no estabelecimento de metas de redução e controle da emissão de gases de efeito estufa para as partes do Tratado, a fim de promover o desenvolvimento sustentável. Atualmente, 193 constam como partes assinantes do Protocolo de Quioto.

O Protocolo manteve o princípio de responsabilidades comuns mas diferenciadas, trazido a partir da Convenção-Quadro, da mesma forma que avançou no sentido de estabelecer metas específicas de redução das emissões dos gases de efeito estufa para os países do Anexo I (FARIAS; REI, 2015). Como proposta, o Protocolo determinou que as partes do Anexo I comprometer-se-iam com a redução para pelo menos cinco por cento abaixo dos níveis de emissão de 1990, até o período de 2008 a 2012.

Para além disso, torna-se evidente ao longo do texto do Protocolo a busca por um compromisso de governança internacional da temática da mudança climática, uma vez que reforça e convoca o compartilhamento dos resultados das metas nas Conferências das Partes realizadas uma vez a cada ano, estabelecendo que a primeira sessão deveria pautar-se na definição das ações necessárias para minimizar os efeitos da mudança do clima. O tratado dispõe, igualmente, que a implementação dos compromissos assumidos contribuiria para minimizar os impactos sociais, econômicos e ambientais dos países em desenvolvimento (UNITED NATIONS, 1998). O documento significou a importância do compartilhamento de dados e conhecimento entre as partes assinantes, colocando a Conferência das Partes como lugar central para a cooperação.

Ademais, ressalta-se que o tratado assinado em Quioto discorre a possibilidade da representação de entidades não Partes nas sessões da Conferência das Partes como membros observadores, em que a participação de representantes de organizações observadoras nas Conferências das Partes da Convenção significa a possibilidade da representação efetiva de membros da sociedade civil nas tratativas do combate à mudança climática.

A partir de Quioto, as tratativas internacionais para a temática tiveram enfoque nos eventos das Conferências das Partes, realizadas anualmente, e nas Conferências que sucederam a Rio 92, tais quais a Rio+10 em Johannesburgo no ano de 2002 e a Rio+20 no Rio de Janeiro, em 2012. A Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20) foi sediada, da mesma maneira que 20 anos anteriores, no Rio de Janeiro, no Brasil, em que o país teve papel fundamental para a formulação do texto “O Futuro Que Queremos”, oriundo da Conferência. Ademais, o evento caracterizou-se como renovação das tratativas internacionais da temática do desenvolvimento sustentável após cenário de desgastes após crise financeira nos anos anteriores.

A posição brasileira ao ocupar o posto de promotor do evento permitiu reconstruir a pauta do desenvolvimento sustentável em consideração às economias emergentes, ou em desenvolvimento, de maneira a articular entre estes e os países desenvolvidos, em cenário de retração financeira gerador de receios em ambas posições. A Rio+20 foi responsável da mesma forma pela construção da participação da sociedade civil no evento multilateral, através de painéis de discussão, além de eventos governamentais concomitantes ocorrendo em paralelo ao evento principal em diversos pontos do Rio de Janeiro.

3.1.3 Acordo de Paris

Durante o encontro internacional da COP 21, em 2015 na França, instituiu-se o tratado Acordo de Paris, com o objetivo de limitar o aumento do aquecimento global a menos de 2° C em relação aos níveis pré-industriais das 191 partes assinantes. A diferenciação do Acordo de Paris em relação aos tratados anteriores está no estabelecimento de responsabilidades a todas as partes assinantes do documento, diversamente ao Protocolo de Quioto traçado anteriormente.

A decisão estabelecida na COP 20 (UNITED NATIONS, 2014), realizada em Lima, no ano de 2014, já estava estabelecida a necessidade da Conferência aderir a novo documento legal, sob a Convenção-Quadro, na 21ª sessão em Paris. O objetivo correspondia à adesão de um acordo ambicioso por todas as Partes, de forma que instituíssem planos de mitigação, adaptação, financiamento, desenvolvimento e transferência de tecnologia, transparência das ações e suporte,

de forma que a Decisão 1/CP.20 convida “cada Parte a comunicar ao secretariado sua intenção de contribuições nacionalmente determinadas para atingir o objetivo da Convenção” (UNITED NATIONS, 2014, p. 3).

Ainda no ano de 2015, juntamente com demais 155 países (UNITED NATIONS, 2021) o Brasil submeteu sua Intenção de Contribuição Nacionalmente Determinada (Intended Nationally Determined Contribution, iNDC), apresentando-a para negociação em Paris. Com a ratificação do Acordo em 2016, o documento deixou de significar as intenções das contribuições para primeira NDC oficial do país acerca das ações para mitigação do clima para o período pós-2020.

O Acordo de Paris estabeleceu a obrigatoriedade de todas as partes em submeter Contribuições Nacionalmente Determinadas (Nationally Determined Contributions, NDC), documento comunicante das ações a serem tomadas para a redução da emissão de gases de efeito estufa, estabelecendo o prazo de cinco anos para renovação das Contribuições. Em seu documento, o país brasileiro assume o objetivo da redução de emissão de gases de efeito estufa em 37% abaixo dos níveis de 2005 até 2025, indicando as contribuições para 43% até o ano de 2030. Ao assinar o Acordo, a então presidenta Dilma Rousseff, reafirma a posição internacionalmente adotada pelo Brasil, ao pontuar que

O desafio de enfrentar a mudança do clima torna imprescindível o aumento progressivo do nível de ambição dos países desenvolvidos. Exige, de forma contínua, a mobilização de meios de implementação adequados, para que os países em desenvolvimento tenham suporte e sigam contribuindo para os esforços globais de mitigação e adaptação (BRASIL, 2016, b).

Em posicionamento reiterado pela Secretaria do Governo (BRASIL, 2016, a), ressalta-se a movimentação brasileira durante a Conferência de 2015 em negociações junto a países em desenvolvimento afim da defesa de fortalecimento de fundos internacionais para estes, bem como estabelecimento de mecanismo de compensação por consequências de mudanças climáticas, de forma que constituíram pontos abordados no discurso de assinatura pela Presidenta.

Deste modo, verifica-se a presença brasileira nas tratativas multilaterais internacionais para o cumprimento das ações estabelecidas sob a Convenção-Quadro, de forma que se faz contribuinte na construção da governança global para as mudanças climáticas a partir de posicionamento em defesa dos interesses dos países em desenvolvimento, atentando para as consequências econômicas para os

países mais pobres em razão das metas de redução de emissão de gases de efeito estufa, além da defesa da criação e manutenção de mecanismos de financiamento para aplicação das medidas para redução de emissão de gases de efeito estufa.

3.2 Acordos internacionais

À medida que se efetivou a ratificação dos tratados multilaterais para a temática da mudança climática, estabeleceu-se, no Brasil, o compromisso no âmbito da Convenção-Quadro para a submissão de dados atualizados das emissões de gases de efeito estufa brasileiras, bem como as ações adotadas para a mitigação do clima e para os objetivos estabelecidos através do Tratado.

Caracterizam-se como principais submissões as Comunicações Nacionais, elaboradas usualmente a cada quatro anos sob a organização do Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovações (MCTI) e realizadas em conjunto com demais instituições e organizações nacionais para captação e tratamento de dados para o relatório. Nesse sentido, o Brasil submeteu quatro Comunicações, sendo a Inicial em 2004, seguida dos anos 2010, 2016 e 2020. Nas seções a seguir, busca-se o as principais características de cada Relatório, bem como os principais pontos abordados pelo país, para a compreensão do posicionamento do Brasil perante o regime internacional de mudança climática.

3.2.1 Primeira Comunicação Nacional – 2004

Ao início da década de 2000, o Brasil se compromete a apresentação de sua Comunicação Nacional Inicial como Relatório das emissões de gases de efeito estufa bem como das atividades desenvolvidas para implementação da Convenção-Quadro. Em seu Relatório, ressalta a dificuldade para elaboração do documento, constatando a escassez de especialistas na temática, bem como de artigos científicos disponíveis em língua portuguesa, além da dificuldade financeira para estabelecer estudos compreensivos. Dessa forma, o posicionamento brasileiro perante aos compromissos sob a Convenção-Quadro pretende externar as adversidade enfrentadas por países em desenvolvimentos no que tange à mudança climática.

O comprometimento brasileiro em estabelecer relatórios para acompanhamento das emissões de gases de efeito estufa não exige a preocupação de que as responsabilidades atribuídas aos países devem considerar o histórico acumulado das emissões. Deste modo, reforça a responsabilidade de países desenvolvidos sobre o aquecimento global atual, colocando-se como voluntário no processo de estabelecimento de responsabilidades sob a Convenção-Quadro,

Correspondendo a concentração de cada gás de efeito estufa, há uma acumulação de energia depositada na superfície da Terra ao longo dos anos. Como pontuado na proposta brasileira apresentada durante as negociações para o Protocolo de Kyoto (documento FCCC/AGBM/1997/MISC.1/Add.3), a responsabilidade de um país somente pode ser considerada corretamente designada se todas as emissões históricas são consideradas, bem como a consequente acumulação de gases na atmosfera e o resultante aumento na média de temperatura na superfície terrestre. Portanto os países desenvolvidos, os quais possuem emissões de gases de efeito estufa datando da Revolução Industrial, carregam a maior parte da responsabilidade por causar mudanças climáticas. Além disso, dados de emissão histórica apontam que estes países continuarão a ser os principais contribuintes por mais um século (BRASIL, 2004, p. 8, tradução nossa).

Ao apresentar as principais características, o Brasil coloca sua economia a partir de posição de desenvolvimento, ressaltando o crescimento de 13% do Produto Interno Bruto (PIB) per capita entre os anos 1990 e 2000 (BRASIL, 2004), no entanto, endereça como principal prioridade o combate à pobreza e desigualdade social, uma vez que constatou a porcentagem de 30% da população brasileira considerada na pobreza, cerca de 42 milhões (BRASIL, 2004). Ao trazer as informações de sua economia, o Brasil constata as especificidades enfrentadas que necessitam ser consideradas pelo regime, uma vez que dificilmente países desenvolvidos defrontam-se com os problemas socioeconômicos como encontrados em países em desenvolvimento.

As estimativas estudadas pelo Relatório têm como ano base 1994, desta forma, os comparativos históricos disponíveis referem-se ao período de 1990 a 1994. De acordo com a primeira Comunicação Nacional, as emissões de CO₂, CH₄ e N₂O significaram aumento de 5%, 6% e 12%, respectivamente, entre os anos de 1990 e 1994, de maneira que o principal setor responsável pelas emissões brasileiras se concentra na Mudança no Uso da Terra e Silvicultura. Desta forma, caracteriza-se novamente como perfil distinto dos países desenvolvidos, que têm suas emissões concentradas na combustão de combustíveis fósseis.

Com o objetivo de contribuir para a mitigação da mudança climática, o Brasil estabeleceu programas para substituição de fontes de energia fósseis para outras com menor emissão de carbono ou com menor potencial para causar aquecimento global. Desta forma, apresentam-se na primeira Comunicação Nacional medidas como programas da Petrobras para melhor utilização de gás natural na Bacia de Campos, programas do estado de São Paulo para redução de emissões veiculares no transporte urbano, além do papel da energia nuclear para a redução das emissões de gases de efeito estufa no país.

Em relação às atividades de pesquisa e observação sistemática, o país preocupou-se em estabelecer, de acordo com a Convenção-Quadro, iniciativas para estabelecimento de pesquisa para a mudança climática. Nesse sentido, participou de iniciativas internacionais como o Sistema Global de Observação Climática (GCOS), Sistema Global de Observação dos Oceanos (GOOS), e o Pilot Research Moored Array in the Tropical Atlantic (PIRATA)⁷. Já em relação às iniciativas lideradas pelo Brasil, encontram-se o Experimento de Larga Escala na Biosfera-Atmosfera na Amazônia (LBA), Programa Piloto para Proteção das Florestas Tropicais do Brasil (PPG7). Para além destes, o Relatório apresenta outros dez programas internacionais de pesquisa, treinamento e relacionados à geosfera e biosfera que contam com a participação brasileira.

A construção de capacidade brasileira tem foco nacional e regional, e, nesse sentido, iniciativas em que o país está inserido são relatadas, a partir da perspectiva de suas necessidades específicas, em que

Brasil tem necessidades especiais em termos de estrutura institucional para lidar com questões relacionadas à mudança do clima. O desenvolvimento de recursos humanos é um dos principais objetivos relacionados à formação da construção de capacidade nacional e regional, uma vez que refere-se a uma nova área de estudo e que há poucos programas especializados na temática nos países em desenvolvimento (BRASIL, 2004, p. 233, tradução nossa).

Ademais, o Relatório retoma a proposta brasileira submetida em 1997 intitulada “Proposed Elements of a Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change⁸”, em que propõe que a mudança da média da temperatura da superfície global fosse considerada balizadora para a atribuição de

⁷ Em tradução nossa: Programa Piloto de Pesquisa em Matriz Ancorada no Atlântico Tropical

⁸ Em tradução nossa: Elementos Propostos para um Protocolo para a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima.

responsabilidades individuais aos países em relação a causabilidade do efeito estufa. Também propõe o estabelecimento de Fundo de Desenvolvimento Limpo como forma de extinguir o crescente impasse entre Norte-Sul global. Portanto, o Relatório coloca ainda que a Proposta se embasa no objetivo de quantificar o princípio de responsabilidades comuns mas diferenciadas sob a Convenção-Quadro.

Verifica-se ao longo do Relatório a preocupação brasileira em evidenciar as diferenciações econômicas, sociais e ambientais que atingem os países em desenvolvimento em relação aos países desenvolvidos. Desta forma, pontua-se características específicas em todas as três seções do documento, alicerçando-se no princípio de responsabilidades comuns mas diferenciadas trazida a partir da Convenção-Quadro. Além de constituir elemento de discurso, o posicionamento do Brasil reflete em propostas reais de alteração de medidas vigentes, colocando-se como ator relevante para a construção do regime internacional de mudança climática.

3.2.2 Segunda Comunicação Nacional – 2010

Em correspondência à continuação do compromisso adotado internacionalmente, em 2010 o Brasil submete sua Segunda Comunicação Nacional, com o objetivo de descrever as iniciativas e programas adotados para redução da emissão de gases de efeito estufa. Com isso, o país se propõe novamente a ressaltar seu papel de liderança na temática, em que apesar de não possuir metas quantitativas de redução obrigatórias sob a Convenção-Quadro, determina a meta de redução de 36,1% a 38,9% até 2020. A quantidade de redução voluntária se firma nacionalmente a partir da Lei nº 12.187 de 2009, ao mesmo tempo em que institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), seus objetivos e diretrizes, dentre eles a “compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a proteção do sistema climático” (BRASIL, 2009)

a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC visa, entre outros pontos, à compatibilização do desenvolvimento econômico-social com a proteção do sistema climático; à redução das emissões antrópicas de gases de efeito estufa em relação às suas diferentes fontes; ao fortalecimento das remoções antrópicas por sumidouros de gases de efeito estufa no território nacional; e à implementação de medidas para promover a adaptação à mudança do clima pelas 3 (três) esferas da Federação, com a participação e a colaboração dos agentes econômicos e sociais interessados ou

beneficiários, em particular aqueles especialmente vulneráveis aos seus efeitos adversos (BRASIL, 2010, p. 357).

Os objetivos da Política Nacional sobre Mudança do Clima devem estar em consonância com o desenvolvimento sustentável, a fim de buscar o crescimento econômico, a erradicação da pobreza e a redução das desigualdades sociais. Entre os instrumentos da PNMC, encontram-se o Plano Nacional sobre Mudança do Clima, o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, bem como a própria Comunicação Nacional do Brasil à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima. Ademais, estabelece como instrumentos medidas de financiamento e pesquisas para atribuição dos objetivos de desenvolvimento socioeconômico em consonância com o desenvolvimento sustentável (BRASIL, 2010, tradução nossa).

A Segunda Comunicação posiciona o Brasil novamente a partir do *status* de país em desenvolvimento, em que tem como prioridades nacionais o crescimento socioeconômico e a erradicação da pobreza, no entanto, afirma a possibilidade de países nas mesmas condições de estabelecerem medidas para o cumprimento dos objetivos estabelecidos na Convenção-Quadro (BRASIL, 2010). Ademais, justifica a ainda permanente posição de desenvolvimento devido ao níveis de pobreza presentes, bem como as medidas a serem tomadas para melhoria em infraestrutura e atendimento das necessidades básicas da população. Desta forma, o Relatório ressalta que

um dos pilares da Convenção é o princípio de responsabilidades comuns mas diferenciadas. Apesar de o Brasil não possuir – de acordo com o regime internacional de mudança climática – nenhuma quantidade de emissão limitantes ou redutoras obrigatórias, o país está desempenhando um papel crítico e fazendo contribuições tangíveis para o combate contra a mudança climática (BRASIL, 2010, p. 7, tradução nossa).

Para além disso, o Brasil se apresenta como país com a oitava economia mundial, que tem como principal atividade a exportação no setor alimentício, expondo o crescimento anual do PIB per capita em 1.1% durante 1990 a 2005. Coloca-se novamente a distinção para com os países desenvolvidos, que têm suas emissões concentradas na combustão de combustíveis fósseis. Neste segundo Relatório, o Brasil permanece reportando as emissões de gases de efeito estufa em unidades de massa para cada gás, opondo-se ao uso da medida Global Warming

Potential – GWP (Potencial de Aquecimento Global, tradução nossa) para comparação entre gases. Em sua visão, o GWP

não representa adequadamente a contribuição relativa dos vários gases de efeito estufa para a mudança climática. Seu uso enfatizaria erroneamente a relevância de gases de efeito estufa que permanecem na atmosfera por apenas períodos curtos de tempo, como o metano (BRASIL, 2010, p. 9, tradução nossa).

As informações trazidas pelo Relatório em relação às emissões dos principais gases de efeito estufa referem-se ao ano de 1990 e 1994, já abordadas na Primeira Comunicação, acrescentando os dados dos anos de 2000 e 2005. Entre o período de 1990 a 2005, o Brasil representou aumento de 65%, 37% e 45% nas emissões de CO₂, CH₄ e N₂O, respectivamente. Em 2005, 77% do total das emissões de CO₂ tiveram o setor de Uso e Mudança da Terra e Silvicultura como contribuintes, seguido de 19% do setor de Energia. Para a elaboração das informações do Relatório, estiveram envolvidas cerca de 600 instituições e 1.200 especialistas nas diversas temáticas, tanto do setor público quanto privado.

O país mantém a estrutura do Relatório de 2004 ao incluir a seção programas e ações que contém medidas que contribuem para mitigação da mudança climática. Nesta seção de conteúdos, o país analisa a substituição de fontes fósseis de energia por outras com menor conteúdo de carbono por unidade de energia gerada, cabendo ressaltar, ainda, que as centrais nucleares existentes não contribuem para a emissão de gases de efeito estufa, contribuindo, assim, para sua mitigação. Reforça-se as ações através do papel da utilização do gás natural para a redução das emissões, os programas da Petrobras para melhor aproveitamento do gás natural na Bacia de Campos, e os programas do estado de São Paulo para redução das emissões veiculares.

Como incremento na Segunda Comunicação, o país se coloca como membro ativo do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL)⁹, acrescentando um capítulo para a tratativa. Em sua posição, constata a possibilidade instituída pelo Protocolo de Quioto para a utilização de mecanismos de mercado que contribuíssem para o cumprimento dos objetivos de redução e limitação de gases de efeito estufa

⁹ Mecanismo desenvolvido com o objetivo de auxiliar os países a cumprirem as metas de redução de gases de efeito estufa, baseado em sistema de créditos. Países que estabeleçam projetos de redução de emissões geram créditos que podem ser comprados pelos demais, abatendo a meta destes últimos.

pelos países em desenvolvimento. Nesse sentido, a participação brasileira se constrói no âmbito do MDL. Em razão,

MDL possibilita que países em desenvolvimento se beneficiem das atividades de redução de emissões e da posterior venda das reduções certificadas de emissão - RCE, para serem utilizadas pelos países desenvolvidos como modo suplementar para cumprirem suas metas. Esse mecanismo deve implicar em reduções de emissões adicionais àquelas que ocorreriam na ausência do projeto, garantindo benefícios reais, mensuráveis e de longo prazo para a mitigação da mudança do clima (BRASIL, 2010, p. 406).

Segundo o Relatório, até 2010, o Brasil se encontrava como terceiro maior participante das atividades de projeto do Mecanismo, em total de mais de seis mil projetos em andamento, 460 (7%) eram brasileiros, ao mesmo tempo em que a China constatava com 38%, seguido da Índia, com 27% do total das atividades. No Brasil, as atividades para redução de emissão do gás CO₂ são as mais significativas em termos numéricos, concentradas majoritariamente no setor energético.

A participação brasileira no Mecanismo de Desenvolvimento Limpo, a partir de seu posicionamento da Comunicação do ano de 2010, corrobora a mencionada priorização pelas pautas e necessidades específicas dos países em desenvolvimento. Além disso, contribui para o entendimento internacional das medidas tratadas nacionalmente, sustentando o desenvolvimento da pauta da mudança climática nacionalmente a partir de diversos níveis institucionais.

Para a construção de capacidade, o Brasil dá continuidade em relação ao primeiro Relatório, no sentido de salientar a prioridade pelos níveis nacionais e regionais, a fim de solucionar as necessidades específicas dos países em desenvolvimento na construção do saber para a temática de mudança climática. Sua posição aponta a importância do crescente número de cientistas participantes nos Relatórios de Avaliação, no âmbito do IPCC, por compreenderem as especificidades de processos e tecnologias importantes para os países em desenvolvimento.

Ressalta-se a Cooperação Sul-Sul sobre Questões relacionadas à Mudança do Clima, na qual o país atua como auxiliador nos processos de treinamento entre países, em que se coloca

dentro de um espírito de cooperação e solidariedade, sem buscar impor conceitos e guiados pela premissa de respeitar as especificidades e necessidades de cada país, técnicos brasileiros têm atuado com equipes de outros países não Anexo I, sobretudo para promover capacitação em relação à elaboração da Comunicação Nacional à Convenção e à instalação

da Autoridade Nacional Designada nesses países, com a consequente identificação de oportunidades e elaboração de atividades de projeto no âmbito do MDL (BRASIL, 2010, p. 504).

Verifica-se que, em sua Segunda Comunicação Nacional, o Brasil consolida seus esforços para a concretização dos objetivos estabelecidos sob o âmbito da Convenção-Quadro. As características do *status* de país em desenvolvimento impulsiona o posicionamento internacional, de modo que as tratativas instituídas conferem o papel de ator relevante para o regime da mudança climática, uma vez que reforça as especificidades econômicas, sociais e tecnológicas dos países com as mesmas características. Dessa forma, percebe-se a continuação das atividades relatadas na Comunicação Inicial, ao mesmo tempo em que novas tratativas são abordadas, como o MDL, a PNMC, bem como as atividades de construção de capacidade nacional e regional em relação à Cooperação Sul-Sul.

3.2.3 Terceira Comunicação Nacional – 2016

A submissão da sua Terceira Comunicação Nacional posiciona o Brasil de forma consistente no âmbito do regime internacional para a mudança climática sob o âmbito da Convenção-Quadro da ONU. O perfil de país em desenvolvimento, que, apesar de não possuir metas quantificadas de redução nas emissões de gases de efeito estufa, tem como decorrência as características sociais, econômicas e tecnológicas que atravessam as tratativas adotadas para a mitigação do clima.

No Terceiro Relatório, o Brasil novamente expressa as prioridades para o desenvolvimento nacional e regional, buscando a convergência das medidas ambientais com as demais pautas sociais em andamento no país, em que o

Brasil tem demonstrado ótima performance, com reconhecimento internacional, no combate à pobreza e extrema pobreza. Os fatores relevantes para tais resultados referem-se às melhorias nas condições de trabalho e renda familiar e os impactos de programas sociais, especialmente o Programa Bolsa Família. Os resultados combinados têm contribuído para a redução de desigualdade de renda, que, consequentemente, têm contribuído para a redução da pobreza (BRASIL, 2016, p. 53, tradução nossa).

Nesse sentido, os principais programas sociais públicos desenvolvidos no país convergem para a erradicação da pobreza e da fome, para o acesso universal à educação, emprego e geração de renda, expansão dos serviços de saúde e ao

combate as desigualdades socioeconômicas (BRASIL, 2016). Já em relação à economia, o país apresenta a tendência da última década de crescimento do PIB nacional exceder o crescimento populacional, em que “entre 2000-2013, enquanto o PIB *per capita* médio teve crescimento médio anual de 1.97%, a população nacional cresceu em uma taxa média anual de 1.14%” (BRASIL, 2016, p. 74, tradução nossa), tendo o setor agrícola como principal contribuinte para a economia brasileira.

A Terceira Comunicação Nacional aborda, como inovação em relação aos Relatórios anteriores, a participação da sociedade civil na preparação da iNDC, em contribuição para o Acordo de Paris realizado em 2015, corroborando para o processo decisório da PEB por meio da inclusão da pluralidade de atores interessados. Assim, divulga-se o trabalho coordenado pelo MRE em duas fases, tendo sido a primeira referente à consulta *online* à população para identificação de aspectos cruciais para a elaboração da iNDC, e a segunda fase consolidou a primeira através do Relatório Preliminar divulgado *online*. Nesta segunda fase, o Relatório Preliminar foi submetido à nova consulta virtual à população, de forma que o resultado na forma do Relatório Final foi divulgado no *website* oficial do MRE.

De acordo com a Comunicação, “a publicação do documento representou um passo significativo para o processo decisório do Governo Federal para a contribuição do Brasil nas negociações do novo acordo sob a Convenção-Quadro” (BRASIL 2016, p. 89, tradução nossa). Nota-se a efetiva consideração do Brasil para a inclusão de demais atores, civis e institucionais, para o processo de elaboração do posicionamento brasileiro perante as negociações da Convenção-Quadro.

Para a construção de capacidade nacional e regional para a promoção de ações de adaptação e mitigação, apresentando as iniciativas em andamento, as quais possuem características em comum, sendo

a relação como o governo, objetivando para a contribuição para a efetividade da política para mudança climática no Brasil; o trabalho em rede, por vezes a nível internacional; e a abordagem de perspectiva multissetorial e interdisciplinar que o conhecimento científico para a mudança climática exige (BRASIL, 2016, p. 89, tradução nossa).

Como diferenciação em relação à Comunicação anterior, o Brasil apresenta como avanço a criação de uma capacidade nacional para monitoramento de cenários futuros de emissão de gases de efeito estufa e as opções de mitigação, alinhados com a premissa do país em conciliar mitigação com o desenvolvimento

econômico e a qualidade social-ambiental locais. Assim, estabelece dois projetos de pesquisa: Mitigation Options of Greenhouse Gas in Key Sectors of Brazil¹⁰ e o Economic and Social Implications Project¹¹.

Ademais, coloca-se como inovação a RedeCLIMA, uma rede de pesquisa sobre mudança climática global, criada em 2007 pelo Ministério de Ciência e Tecnologia com escopo nacional, englobando dezenas de grupos de pesquisa em universidades e institutos em diferentes regiões do país, e supervisionado por um Conselho Administrativo envolvendo representantes de outros quatro ministérios (Meio Ambiente, Relações Exteriores, Agricultura, Pecuária e Abastecimento, e Saúde), outras cinco instituições (Academia Brasileira de Ciências, Sociedade Brasileira para o Progresso Científico, Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas, Conselho Nacional das Secretarias de Estado para Ciência, Tecnologia e Inovação, Conselho Nacional das Fundações Estaduais de Amparo à Pesquisa), além do setor empresarial.

O Relatório reforça a importância do papel do país na temática ambiental internacionalmente desde que sediou a Rio 92, bem como a Rio+20, promovendo a discussão de novos tópicos para a agenda, como a Economia Verde e a Estrutura Institucional para o Desenvolvimento Sustentável. Da mesma forma, se posiciona como defensor da cooperação internacional uma vez que “a troca de experiências e conhecimento entre países em desenvolvimento cria o sentimento de solidariedade e responsabilidade entre as pessoas, beneficiando todas as partes envolvidas na cooperação” (BRASIL, 2016, p. 112, tradução nossa).

No âmbito da cooperação internacional, o país apresenta o desenvolvimento de parcerias com outros países nas temáticas de promoção da produção de energias renováveis, de modelagem climática e redes de pesquisa sobre impactos, vulnerabilidades e riscos para mudança global do clima. Há efetiva descrição das iniciativas que vêm sendo tratadas pelo Brasil em cooperação com outros Estados, que englobam a participação de atores de setores governamentais, civis e econômicos da sociedade.

Em relação às energias renováveis, o Brasil prospecta, na Comunicação, a possibilidade de aprofundamento das relações com os países do continente Africano para o desenvolvimento sustentável, especialmente no que tange ao bioetanol, uma

¹⁰ Em tradução nossa: Opção de Mitigação para Gases de Efeito Estufa em Setores-chave do Brasil.

¹¹ Em tradução nossa: Projeto Implicações Econômicas e Sociais.

vez que há a possibilidade de troca de conhecimento compartilhado através da cooperação no sentido Sul-Sul através de políticas para promoção tanto de demanda quanto de fornecimento. Dessa forma, “esta colaboração recupera e reforça a histórica presença da cooperação brasileira na África, tradicionalmente em áreas de inovação agrícola, alimentícia e segurança nutricional, educação e saúde” (BRASIL, 2016, p. 115, tradução nossa).

Para além dos biocombustíveis, o Brasil relata o desenvolvimento de iniciativas para com os países do bloco BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), caracterizando cooperação para pesquisa e implementação no setor de energia solar e eólica. Ressalta-se o Acordo Multilateral sobre Cooperação e cofinanciamento para o Desenvolvimento Sustentável, uma vez que este busca estabelecer as bases sob as quais ocorrerão as trocas de informações entre instituições dos países, com a finalidade de encorajar a cooperação na área do desenvolvimento sustentável.

Contribuindo para a discussão de transferência de tecnologia na agenda internacional, sob o Mecanismo de Tecnologia, estabelecido pelos acordos efetivados em Cancun, em 2010, o Brasil estabelece o MCTI como respectivo organismo responsável pelo Mecanismo no país, pontuando que

O MCTI reconhece que para atingir ao objetivo final da Convenção do Clima será necessária inovação tecnológica, bem como uma rápida e extensiva transferência e implementação de tecnologias, incluindo o saber-como para a mitigação das emissões de gases de efeito estufa e para adaptação aos impactos da mudança climática. Consequentemente, o Ministério iniciou uma agenda de trabalho focada no desenvolvimento de estudos técnicos que compõem o projeto brasileiro Avaliação das Necessidades Tecnológicas para Mudança Climática (TNA), o qual pretende a internalização do Mecanismo de Tecnologia no Brasil (BRASIL, 2016, p. 108, tradução nossa).

Ainda, o país se coloca como contribuinte para a verificação das necessidades tecnológicas antes mesmo do estabelecimento do Mecanismo em Cancun, de modo que já vinha em busca da identificação de áreas relacionadas à vulnerabilidade, impactos e adaptação que deveriam receber maior atenção através da Política de Ciência, Tecnologia e Inovação. Assim, posiciona-se favoravelmente em relação ao Mecanismo e à identificação das necessidades nacionais, a serem determinadas de acordo com as circunstâncias nacionais e prioridades de cada país, com a finalidade de cumprir o objetivo comum da Convenção-Quadro.

Verifica-se a continuidade no posicionamento brasileiro internacionalmente no sentido de fornecer a Comunicação Nacional para acompanhamento das iniciativas desenvolvidas pelo país. Ademais, o país ratifica internamente o objetivo de envolvimento de diversos setores e instituições da sociedade na elaboração do Relatório, e evolui nesta perspectiva ao estabelecer o processo da preparação das intenções de Contribuições Nacionalmente Determinadas concomitantemente à consulta à sociedade civil.

3.2.4 Quarta Comunicação Nacional – 2020

O Relatório submetido em 2020 pelo Brasil contribui para o fornecimento das informações de emissões de gases de efeito estufa com base em dados técnicos até o ano de 2016, além de renovar a descrição das tratativas em andamento para mitigação e adaptação da mudança climática. Mantém-se a estrutura das Comunicações anteriores, com enfoque nas necessidades do país como economia em desenvolvimento a partir das prioridades nacionais para com o avanço do desenvolvimento econômico e social da população. Na publicação de 2020, estiveram envolvidos mais de 400 especialistas, provenientes de mais de 200 instituições acadêmicas, havendo pluralidade de atores compondo a Comunicação e, conseqüentemente, a estratégia de posicionamento externo brasileiro.

Em relação às Prioridades Nacionais, o Brasil pontua a efetividade de programas sociais para a melhoria nos indicadores pertinentes às áreas de saúde, saneamento básico, combate à fome, pobreza e desigualdade de renda. Assim, reforçam-se os conceitos orientadores para a elaboração de políticas no Brasil, sendo: reforço de seletividade e foco; combinação de programas universais e seletivos; programas para renda mínima; parceria público-privada; expansão de programas de produção; expansão de programas de acesso à alimentação; programas de geração de emprego e renda.

Dessa forma, se faz constante ao longo das Comunicações, o programa Bolsa Família para garantir renda mínima para famílias em situação de vulnerabilidade social. Para além deste, o Relatório fornece informações a respeito dos programas Criança Feliz, Brasil Carinhoso e Inclusão Produtiva como benefícios, gestão, regras e condicionantes. O Índice de Desenvolvimento Humano

(IDH) é utilizado para referenciar a efetividade dos programas sociais, de modo que em 2017 houve aumento de 0.005 pontos, na escala de 0 a 1, em comparação ao ano de 2015.

Na Quarta Comunicação Nacional, o país apresenta seu posicionamento em relação aos indicadores econômicos a partir da contribuição significativa do setor agrícola para a economia doméstica e global, apontando que o setor representa mais de 40% do total das exportações, e corresponde a aproximadamente 21% do PIB brasileiro em 2018. Segundo o Relatório,

O Brasil estabeleceu um marco de referência para a agricultura sustentável através de abordagem integrada da paisagem, adotando práticas sustentáveis em terras adequadas para agricultura e encorajando a regularização ambiental das propriedades rurais (BRASIL 2020, p. 64, tradução nossa).

Depois, reforça a referência do Código Florestal brasileiro internacionalmente, posicionando-o como um dos mais avançados para a legislação ambiental no cenário global. Em relação à energia, o país aponta que “o percentual de energias renováveis em seu mix corresponde a 4,3 vezes maior que a média dos países da OCDE [Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico] e 3,3 vezes maior que a média do resto do mundo” (BRASIL, 2020, p.65, tradução nossa). A presença relevante de energias renováveis no mix brasileiro o projeta como referência na temática energética internacional, de modo que, ainda em 2018, superou a projeção da Agência de Energia de alcance de 44% do total do mix para o ano de 2023.

A repercussão doméstica dos Acordos assinados internacionalmente para o clima ocorre através de projetos, atividades, programas e ações políticas que contribuem para a mitigação e adaptação para a mudança climática. Para o financiamento de tais atividades, o Brasil têm implementado mecanismos como o Fundo Clima e o Fundo Amazônia que, juntos, apoiaram cerca de 300 projetos através de R\$ 1,9 bilhões.

Para a elaboração da Comunicação, o Brasil não apontou restrições orçamentárias em razão do alinhamento com a estimativa elaborada anteriormente para o Projeto, bem como da alta taxa entre a moeda Dólar para o Real. Assim, o país reforça alguns desafios encontrados para a implementação do Projeto como a gestão da estrutura de apoio para coletar as informações. Além disso, coloca

também a carência de meio de comunicação oficial com especialistas técnicos da Convenção-Quadro e do IPCC para auxílio durante o andamento do Relatório.

Em relação às emissões de gases de efeito estufa, a Quarta Comunicação amplia o escopo já abordado na Terceira Comunicação, apresentando as informações referentes aos anos de 2010 a 2016, contribuindo para o apanhado histórico total de 1990 a 2016 conforme os Relatórios anteriores.

As emissões de gases de efeito estufa em 2016 tiveram aumento de 19,4% em comparação com o ano do último Relatório, 2010. Entre o mesmo período, CO₂, CH₄ e N₂O tiveram aumento de 30,3%, 3,8% e 10,7% em suas emissões, respectivamente. Do total das emissões, 33,2% se refere ao setor da Agricultura, seguido de 28,9% do setor de Energia e 27,1% por LULUCF. O Relatório aponta o aumento das emissões por LULUCF como principal causador do aumento do número total nos últimos seis anos (2010-2016).

No que se refere às medidas de mitigação e adaptação da mudança do clima, a Quarta Comunicação Nacional destaca a implementação de políticas públicas, as quais caracterizam transversalidade com demais temáticas ambientais e que, no entanto, convergem para a tratativa da mudança climática, como o Código Florestal, RenovaBio e Proveg. Ademais, considera-se relevante a contribuição de tratativas a nível subnacional, de forma que

16 de 27 estados brasileiros aprovaram políticas estaduais de mudança do clima, 17 estados organizaram fóruns para mudança climática, e 10 estados possuem planos de adaptação aprovados. Além disso, diversos municípios possuem políticas e/ou estratégias para o clima aprovadas, como: Belo Horizonte (MG), Salvador (BA), Palmas (TO), Recife (PE), Rio de Janeiro (RJ), São Paulo (SP), Santos (SP), e Fortaleza (CE); além dos 110 municípios participantes do Pacto Global de Prefeitos pelo Clima e a Energia, incluindo 26 capitais (BRASIL, 2020, p.301, tradução nossa).

Com relação ao posicionamento brasileiro para a agenda de transferência de tecnologia no regime internacional de mudança climática, reforça, da mesma forma que na Terceira Comunicação, a relevância do projeto de Avaliação das Necessidades Tecnológicas para Mudança Climática (TNA). O projeto representa possibilidade de ampliação da capacidade técnica no governo ao mapear as necessidades tecnológicas para implementação dos planos de ação para o clima. Para execução do projeto, o processo é permeado por atores interessados do setor privado, especialistas e acadêmicos, de modo que

O engajamento de partes interessadas, incluindo tomadores de decisão ao longo do processo do TNA, é fundamental para garantir que as tecnologias priorizadas sejam incluídas em programas governamentais, estratégias e planos. Além disso, este arranjo contribui para substanciar o acesso à fundos de financiamento de mecanismos nacionais e internacionais (BRASIL, 2020, p. 313, tradução nossa).

Visando não somente a mitigação da mudança climática, mas o desenvolvimento nacional amplamente, o Brasil estabelece como principais planos para os setores da agricultura, silvicultura, outros usos da terra e o sistema de energia, ações como: agricultura de precisão, silvicultura com plantações mistas para restauração, monitoramento por satélite, veículos híbridos, indústria 4.0, energia solar fotovoltaica flutuantes e utilização de resíduos agrícolas e agroindustriais. Para além disso, iniciativas nacionais de financiamento para iniciativas de mitigação do clima incluem o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (FNMC), criado sob a PNMC, e o Fundo Amazônia, gerido pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

3.2.5 Análise do posicionamento brasileiro sob as Comunicações Nacionais

Os compromissos estabelecidos pelo Brasil sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima contribuem para a formulação do posicionamento do país no cenário internacional. A adesão a tais compromissos reforça o reconhecimento dos arranjos institucionais, além da convicção brasileira para ações de cooperação entre atores internacionais. Nesse sentido, verifica-se o transbordamento dos compromissos para a mitigação e adaptação do clima para além da cooperação entre atores internacionais, instituindo-se mecanismos de atuação e governança no âmbito nacional.

A agenda internacional contemporânea demanda a diversidade de atores que contemplem a variedade de questões como meio ambiente, direitos humanos, pobreza e desenvolvimento (MILANI; PINHEIRO, 2013). A abordagem da PEB perpassa pelo entendimento da necessidade de comprometimento com atores da sociedade civil, especialistas, acadêmicos e do setor privado para a intensificação da atuação internacional. Verifica-se a constituição de uma pluralidade de atores para a agenda do meio ambiente no campo brasileiro, e, da mesma forma, para a agenda da mudança climática. Isto posto, permite-se o entendimento da presença

de arranjos institucionais que convergem para o processo decisório na política externa brasileira.

As Comunicações Nacionais submetidas à Convenção-Quadro fundamentam a diversidade de atores, desde órgãos federativos até comunidade civil, envolvidas na elaboração dos Relatórios brasileiros e, por conseguinte, no posicionamento internacional do país. A reconfiguração da política externa brasileira a partir da década de 1990 (MILANI; PINHEIRO, 2013) aponta para nova orientação do Ministério das Relações Exteriores, de modo que há a necessidade de compreensão da emergente pluralidade de atores no processo decisório. Assim, a PEB pode ser entendida sob a perspectiva das políticas públicas (MILANI; PINHEIRO, 2013).

Constata-se a diversidade de atores envolvidos para a construção do posicionamento brasileiro para o regime de mudança climática sob os principais acordos no âmbito internacional. O MCTI desponta como principal responsável para a construção da atuação brasileira a partir dos compromissos estabelecidos perante a Convenção-Quadro, cabendo a este o papel de articulação com a rede de especialistas, agências, acadêmicos e o setor privado para a pesquisa sobre mudança climática no país.

A estrutura apresentada para a elaboração dos Relatórios, bem como para a tratativa geral do tema da mudança do clima, apresenta também o envolvimento de demais organismos federais, como MRE; Ministério do Meio Ambiente (MMA); Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA); Ministério da Economia (ME); Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA), Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC); entre outros.

Para o agenciamento de informações e pesquisa, as Comunicações contam com a participação da RedeCLIMA, rede de pesquisadores de instituições de alcance nacional, contribuindo através de grupos de pesquisa para o estudo das bases científicas da mudança climática, bem como estudos de impactos, vulnerabilidade e adaptações e desenvolvimento de conhecimento e tecnologia para mitigação da mudança do clima. Nota-se o esforço brasileiro para o desenvolvimento de capacidade científica nacional, uma vez que, em sua Primeira Comunicação, constata a dificuldade de acesso a dados e pesquisas para a temática em língua

portuguesa, de forma que o estabelecimento da RedeCLIMA contribui para o fomento da pesquisa científica acessível e com enfoque nas características do país.

Para além disso, o papel do MCTI demonstra, também, a sobreposição de temáticas nas ações brasileiras, de modo que o órgão encarregado pelas pautas de tecnologias, inovações e pode-se dizer de desenvolvimento é o mesmo a tratar da temática de mudança climática. Assim, desde a concepção da estrutura de seus Relatórios, o Brasil configura o posicionamento de convergência entre diferentes temáticas a partir da associação de diversos atores envolvidos, de forma que o MCTI caracteriza ator estratégico para alinhamento nas pautas e posterior projeção externa.

Apesar da movimentação da pluralidade de atores, na perspectiva da política externa como política pública, entende-se que o Estado e o governo permanecem como referência das ações no plano internacional. Para além disso, o posicionamento externo se desloca da orientação a partir de interesses nacionais, conforme abordado por teóricos realistas, para uma orientação atravessada por interesses governamentais, conforme disputas, arranjos e articulações políticas, e, conseqüentemente, mais sensível às mudanças de governo.

As Comunicações Nacionais do Brasil são publicadas sob quatro diferentes governos: a Primeira, no ano de 2004, assinada pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011), bem como a Segunda, no ano de 2010; já a Terceira, em 2016, leva a assinatura do governo Dilma Rousseff (2011-2016); enquanto a Quarta e mais recente Comunicação é publicada sob o Governo Bolsonaro (2018-atual). Apesar das alterações, no entanto, verifica-se a continuidade da orientação do posicionamento brasileiro através das prioridades nacionais anunciadas na pauta das Comunicações. As prioridades nacionais exprimem, nas Comunicações brasileiras, a percepção intrínseca dos próprios interesses nacionais projetados internacionalmente.

Evidencia-se, ao longo dos documentos analisados, que o posicionamento oficial do país aponta para a defesa da convergência da pauta da adaptação e mitigação da mudança climática em relação ao desenvolvimento econômico e social. Para o país, caracterizam-se como fundamentais as ações para a redução da desigualdade de renda, a erradicação da pobreza, o acesso à saúde e à educação, bem como o acesso a transferências de tecnologias, de modo que estas condições

constituem pontos centrais para a caracterização do Brasil como país em desenvolvimento. Dessa forma, a temática do desenvolvimento é estrutural para a atuação internacional do Brasil para a mudança do clima, bem como se alinha às principais ações no plano doméstico das políticas públicas relatadas nas Comunicações.

A pauta do desenvolvimento econômico constitui elemento contínuo da história da diplomacia brasileira, de maneira que, embora ocorram transições governamentais, permanece como relevante no posicionamento internacional do país (CERVO, 2008). Nesse sentido, pode-se verificar que, embora análise conceitual permita a caracterização da política externa como política pública sujeita às alterações político-governamentais (MILANI; PINHEIRO, 2013), mantém-se o desenvolvimento como narrativa de condução da PEB.

A partir da análise das Comunicações Nacionais submetidas pelo Brasil, evidencia-se a constante referência de sua posição como país em desenvolvimento, o que contribui para a defesa da manutenção do princípio de responsabilidades comuns mas diferenciadas implementado a partir da Convenção. Ademais, os Relatórios contribuem para a manifestação brasileira sobre a percepção dos compromissos estabelecidos no regime, de maneira que se destaca através da elaboração voluntária de meta de redução das emissões de gases de efeito estufa a contribuição brasileira para a temática.

Assim, o posicionamento brasileiro converge para o impulsionamento da cooperação entre países em desenvolvimento, a fim de que o alinhamento dos interesses contribua para potencialização da representação destes sob o regime internacional de mudança climática. Nesse sentido, a manifestação do Brasil com papel de liderança para o tema da mudança climática concomita com demais áreas de atuação da política externa, de forma que se acentua a busca por cooperação com países do Sul Global.

Para além de ressaltar a existência de necessidades específicas dos países em desenvolvimento para o cumprimento dos objetivos estabelecidos sob a Convenção-Quadro, o posicionamento brasileiro pontua a possibilidade de comunicação entre redes de pesquisa próprias, entendendo a necessidade de atribuição de características climáticas, sociais e econômicas singulares aos estudos internacionais sobre o clima. Dessa forma, o país volta-se para a promoção, entre o

regime internacional de mudança climática, de diversas frentes de atuação, incluindo o desenvolvimento de base acadêmica no intuito de atender as particularidades de países em desenvolvimento.

Em termos estruturais, os relatórios se propõem a seguir as orientações da Decisão 17/CP.8, estabelecida com o objetivo de assistir aos países não inclusos no Anexo I da Convenção-Quadro na preparação de suas Comunicações Nacionais. O Brasil adere às orientações, de forma que os documentos estão compostos pela seguinte estrutura geral: delimitação de circunstâncias nacionais (aspectos geográficos, econômicos e sociais); inventário de emissões e remoções antropogênicas de gases de efeito estufa; descrição de impactos, vulnerabilidades e adaptação para a mudança do clima; medidas de adaptação e mitigação para a mudança climática; e outras informações relevantes para o cumprimento dos objetivos da Convenção-Quadro.

Ademais, a estrutura adotada sob as orientações da Decisão 17/CP.8 permite que o Brasil forneça informações à comunidade internacional sob o regime a respeito de temáticas como: observação e pesquisa sistemática, educação, treinamentos e conscientização pública; construção de capacidade; informação e *networking*¹²; além do relato sobre restrições e lacunas financeiras, técnicas e de capacitação para a elaboração da Comunicação Nacional. Nesse sentido, verifica-se a conveniência do posicionamento brasileiro projetar, internacionalmente, as especificidades enfrentadas como país em desenvolvimento, o qual se faz uso, em última análise, veementemente ao longo dos Relatórios.

Para além do destaque para as necessidades dos países em desenvolvimento sob os compromissos sob a Convenção-Quadro, o Brasil apresenta sólida implementação de mecanismos legislativos e de governança para a implementação de ações para o regime internacional de mudança climática. Verifica-se como referência o estabelecimento da PNMC e da NDC, de forma que é possível averiguar a convergência das tratativas domésticas e internacionais sob a perspectiva da política externa como política pública.

A PNCM se apresenta como instrumento institucional e legal para a fundamentação de políticas como o Plano Nacional sobre Mudança do Clima e o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima; a partir do objetivo geral de convergir as

¹² Em tradução nossa: rede de contatos.

medidas para redução das emissões de gases de efeito estufa, mitigação e adaptação do clima com os objetivos de desenvolvimento econômico-social, busca envolver em seus mecanismos os diversos setores interessados, como entidades das três esferas governamentais, bem como entidades empresariais e civis.

A NDC brasileira se faz relevante no cenário internacional devido ao papel de liderança estabelecido pelo país ao constituir frente na submissão do relatório inicial, o iNDC, previamente ao Acordo de Paris (2015). De acordo com as Comunicações Nacionais, a elaboração da NDC caracterizou relevante experiência de atuação em conjunto à sociedade, uma vez que realizaram-se consultas públicas durante todas as etapas do projeto.

As Comunicações Nacionais do Brasil à Convenção-Quadro das Nações Unidas constituem relevante instrumento para o estabelecimento de posicionamento da política externa brasileira. Dessa forma, enfatiza-se a conveniência da utilização do espaço para comunicação, para além dos relatórios de emissões antropogênicas de gases de efeito estufa, de suas especificidades para o comprometimento com as ações para mitigação e adaptação do clima. Verifica-se a linearidade da condução do posicionamento externo, no sentido de fomentar o debate acerca das disparidades internacionais para o cumprimento dos objetivos de redução de emissão de gases de efeito estufa.

Nesse sentido, o Brasil se coloca como país em desenvolvimento, buscando alinhar a mitigação e adaptação do clima com prioridades para o desenvolvimento nacional, como erradicação da pobreza, acesso à educação e saúde e qualidade de vida da população. Para tal, reforça a necessidade de alinhamento internacional sobre as responsabilidades comuns mas diferenciadas entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento, e posiciona-se como ativo no sentido de promoção de cooperação com países também considerados em desenvolvimento.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho objetivou verificar as principais características do posicionamento brasileiro no âmbito do regime internacional de mudança climática. Ademais, pretendeu traçar as principais conceituações de governança global e regime internacional, utilizando a perspectiva liberal das Relações Internacionais para compreensão do cenário em que o Brasil se insere. Dessa forma, tem-se como um dos principais pontos de partida os relevantes acordos aderidos na temática, sendo a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, o Protocolo de Quioto e o Acordo de Paris.

Através da observação da participação do Brasil nos principais acordos sob a Convenção-Quadro, verifica-se a presença brasileira nas tratativas multilaterais internacionais para o cumprimento das ações estabelecidas para a agenda, de forma que se faz contribuinte na construção da governança global para as mudanças climáticas. O país se posiciona no plano internacional em defesa dos interesses dos países em desenvolvimento, atentando para as consequências econômicas para os países mais pobres em razão das metas de redução de emissão de gases de efeito estufa, além da defesa da criação e manutenção de mecanismos de financiamento para aplicação das medidas para redução de emissão de gases de efeito estufa.

O presente estudo, portanto, buscou aprofundar, através das Comunicações Nacionais submetidas para a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, os principais pontos condutores do posicionamento brasileiro sob o regime internacional de mudança climática. Nesse sentido, as Comunicações Nacionais constituem relevante instrumento para o estabelecimento de posicionamento da política externa brasileira. Desde o estabelecimento do compromisso, o Brasil submeteu quatro relatórios, sendo nos anos de 2004, 2010, 2016 e 2020.

A análise das quatro Comunicações Nacionais do Brasil permite a verificação do destaque atribuído ao *status* de país em desenvolvimento econômico ao longo de todos os posicionamentos, o que converge para a defesa do princípio de responsabilidades comuns mas diferenciadas entre as partes da Convenção-Quadro. Utilizando da estrutura orientadora para a Comunicação para países não incluídos no Anexo I da Convenção-Quadro, o Brasil pontua as especificidades e

necessidades para o cumprimento dos objetivos de redução de emissões de gases de efeito estufa, bem como de adaptação e mitigação da mudança climática.

O desenvolvimento constitui pauta histórica na condução da política externa brasileira, de modo que atravessa as alterações governamentais ao longo dos anos, podendo caracterizar um interesse nacional. No entanto, atualmente, verifica-se também a presença de uma pluralidade de atores que atuam com influência na constituição do posicionamento e pautas adotados pelo país. Pode-se concluir que o entendimento da política externa como política pública como perspectiva contemporânea para a concepção das ações brasileiras.

Para além disso, corrobora-se o histórico do papel brasileiro de liderança no movimento internacional para a temática da mudança do clima, bem como para a condução da cooperação entre países em desenvolvimento. O país desponta este papel ao sediar o evento originário da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, conhecida como Cúpula da Terra, ou Rio-92, em 1992, caracterizando marco relevante para a inserção das pautas dos países em desenvolvimento no regime internacional de mudança climática. A busca por cooperação e alinhamento entre países do Sul-Global simboliza ponto relevante na atuação brasileiro nas Comunicações Nacionais, sendo possível traçar certa linearidade na condução do posicionamento externo para a temática.

A defesa pelo alinhamento das necessidades dos países em desenvolvimento marca os relatórios brasileiros. A erradicação da pobreza, da desigualdade social, da fome, da ampliação do acesso à educação e à saúde caracterizam aspectos primordiais das prioridades nacionais, de forma que entende-se que as medidas para a redução das emissões de gases de efeito estufa, bem como adaptação e mudança do clima, devem convergir também para o cumprimento das prioridades nacionais. Novamente, ressalta-se o posicionamento brasileiro para a defesa de ações ao combate a mudança do clima alinhadas ao desenvolvimento econômico e social.

Além do mais, constata-se como ampla a estrutura brasileira desenvolvida para a elaboração das Comunicações Nacionais. Os relatórios contam com a participação de organismos de diversos níveis governamentais, bem como, através do organismo criado para implementação das Comunicações, a RedeCLIMA, agrega a colaboração e percepção da comunidade científica no âmbito nacional. Verifica-se,

então, a inserção da diversidade de atores que contribuem para a construção da política externa brasileira, no que tange à temática da mudança climática.

Constata-se que, no âmbito das tratativas relatadas para a Convenção-Quadro, o Brasil comunicou políticas que se alinham, também, com a busca do desenvolvimento sustentável e práticas que permitam o financiamento de ações, pesquisas e tratativas tanto plano doméstico quanto internacional. Nesse ponto, nota-se como relevante o desenvolvimento da PNMC, que institui diretrizes institucionais para o cumprimento dos objetivos para redução de emissões de gases de efeito estufa, além do desenvolvimento de ações de adaptação e mudança climática.

Concomitantemente, a submissão do Brasil da NDC aponta como importante ação para o posicionamento brasileiro sob o regime internacional de mudança climática, bem como a elaboração do mesmo constituiu processo relevante para a inclusão da diversidade de atores no processo decisório da política externa brasileira. Da mesma forma, para o alinhamento com as prioridades de desenvolvimento econômico e social, o país se coloca como membro ativo do MDL. Em sua posição, constata a possibilidade instituída pelo Protocolo de Quioto para a utilização de mecanismos de mercado que contribuíssem para o cumprimento dos objetivos de redução e limitação de gases de efeito estufa pelos países em desenvolvimento.

Cabe ressaltar que este trabalho parte da análise do posicionamento oficial do Brasil relatado por meio das Comunicações Nacionais. Nesse sentido, desdobra-se a possibilidade de verificação da correspondência do posicionamento do país entre as ações efetivamente conduzidas no plano doméstico para o cumprimento dos objetivos de redução das emissões de gases de efeito estufa, bem como para o estabelecimento das pautas relevantes para as prioridades nacionais de desenvolvimento econômico e social.

Ademais, oportuniza-se o aprofundamento do estudo acerca do processo decisório instituído no país para a temática, uma vez que, para fins de análise, este trabalho priorizou o entendimento de Brasil como a maneira em que se projeta externamente através das Comunicações Nacionais, ou seja, como ator estatal com representação por meio do MRE e MCTI.

Como conclusão, tem-se que o posicionamento brasileiro perante o regime internacional de mudança climática foi refletido de forma linear ao longo das

Comunicações Nacionais, de forma que se observa a continuação dos compromissos estabelecidos, bem como a priorização das pautas de desenvolvimento econômico e social. Dessa forma, certifica-se a ativa presença no país no que se refere aos principais acordos do regime, bem como a busca pela implementação de medidas que contribuam para a temática no âmbito tanto doméstico, quanto externo, atribuindo a pluralidade de atores relevantes para o processo decisório e contribuindo para a construção da governança global.

REFERÊNCIAS

AVELHAN, L. Construção e análise do regime ambiental internacional. **RARI – Revista Acadêmica de Relações Internacionais**, v. 1, n. 3, p. 36-45, jul. 2013. Disponível em: < <https://rari.ufsc.br/files/2013/07/RARI.pdf>>. Acesso em: 14 fev. 2021.

BRASIL. **Brazil's Initial National Communication to the United Nations Framework Convention on Climate Change**. Ministry of Science and Technology: Brasília, 2004.

BRASIL. **Fourth National Communication of Brazil to the United Nations Framework Convention on Climate Change**. Ministry of Science, Technology and Innovations: Brasília, 2020.

BRASIL. Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC e dá outras providências. **Diário Oficial da União**: Brasília, 2009. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/Lei/L12187.htm>. Acesso em: 10 maio 2021.

BRASIL. **Second National Communication of Brazil to the United Nations Framework Convention on Climate Change**. Ministry of Science and Technology: Brasília, 2010.

BRASIL. **Third National Communication of Brazil to the United Nations Framework Convention on Climate Change**. Ministry of Science, Technology and Innovations: Brasília, 2016.

BRASIL. **Dilma participa de assinatura do Acordo do Clima de Paris**, 2016, a. Disponível em: <<https://www.gov.br/secretariadegoverno/pt-br/portalfederativo/arquivos-privados/noticias/internacionais/dilma-participa-de-assinatura-do-acordo-do-clima-de-paris>>. Acesso em: 03 maio 2021.

BRASIL. **Discurso da presidenta da República, Dilma Rousseff, durante cerimônia de Assinatura do Acordo de Paris - Nova Iorque/EUA**, 2016, b. 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 em: 03 maio 2021.

CERVO, A. **Inserção Internacional**: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva, 2008.

COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE: **Our Global Neighborhood**. [s.l.], [online], 1996. Disponível em: <<https://www.gdrc.org/u-gov/global-neighborhood/chap1.htm>>. Acesso em: 24 nov. 2020.

DINGWERTH, K; PATTBERG, P. Global Governance as a perspective on world politics. **Global Governance** [online], v. 12, n. 2, p. 185-203, 2006. Disponível em:

<https://brill.com/view/journals/gg/12/2/article-p185_6.xml?language=en>. Acesso em: 24 nov. 2020.

FARIAS, V.; REI, F. De Berlim a Paris: a conferência das partes como espaço para o multilateralismo climático. In: REI, Fernando; GRANZIERA, M. L. M. (Org.). **O futuro do regime internacional de mudanças climáticas**: aspectos jurídicos e institucionais. Santos: Editalivros Produções Editoriais, 2015, p. 97-122. Disponível em: <<https://www.researchgate.net/publication/286371324>>. Acesso em: 11 mar. 2021.

FINKELSTEIN, L. What is global governance?. **Global governance** [online], v. 1, n. 3, p. 367-371, 1995. Disponível em: <<http://www.jstor.org/stable/27800120>>. Acesso em: 24 nov. 2020.

FRANCHINI, M. **Trajectoria e condicionantes do compromisso climático nas potências latino-americanas**: Argentina, Brasil, Colômbia, México e Venezuela - 2007-2015. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Brasília, 2016. Disponível em: <<https://repositorio.unb.br/handle/10482/21486>>. Acesso em: 04 jun. 2020.

GAMBA, C. **O Brasil na ordem ambiental internacional sobre mudanças climáticas**: período 2009-2014. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Universidade de São Paulo, São Paulo, 2015. Disponível em: <<https://teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8136/tde-11042016-143346/en.php>>. Acesso em: 05 maio 2020.

GONÇALVES, A. Regimes internacionais como ações da governança global. **Meridiano 47**, Brasília, v. 12, n. 125, p. 40-45, mai/jun. 2011. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/277037515_Regimes_internacionais_com_o_acoes_da_governanca_global>. Acesso em: 26 abr. 2020.

HAGGARD, S.; SIMMONS, B. Theories of international regimes. **International Organization**, Cambridge, v. 41, n. 3, p. 491-517, 1987. Disponível em: <<https://doi.org/10.1017/S0020818300027569>>. Acesso em: 04 nov. 2020.

HERZ, M. Regional Governance. In.: WEISS, T; WILKINSON, R. (Org.). **International Organization and Global Governance**, Londres: Routledge, 2013, p. 236-250.

HERZ, M.; HOFFMANN, A. R.; TABAK, J. **Organizações Internacionais**: História e Práticas. 2. ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2015.

HIRST, M.; LIMA, M.; PINHEIRO, L. A política externa brasileira em tempos de novos horizontes e desafios. **Nueva Sociedad**, Buenos Aires, ed. Especial em português, p. 23-41, 2010. Disponível em: <<https://library.fes.de/pdf-files/nuso/ep-2010.pdf>>. Acesso em 05 jun. 2021.

INFORMEA. **Access information on Multilateral Environmental Agreements**. Disponível em: <<https://www.informea.org/en>>. Acesso em: 13 jun. 2021

IPCC, Intergovernmental Panel on Climate Change. **First Assessment Report Overview and Policymaker Summaries and 1992 IPCC Supplement**. Canada, 178 p., 1992. Disponível em: <https://archive.ipcc.ch/publications_and_data/publications_ipcc_90_92_assessments_far.shtml>. Acesso em: 24 fev. 2021.

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

KRASNER, S. Causas estruturais e consequências dos regimes internacionais: regimes como variáveis intervenientes. Tradução de Dalton Guimarães, Feliciano Guimarães e Gustavo Biscaia de Lacerda. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 20, n. 42, p. 93-110, jun., 2012. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0104-44782012000200008>>. Acesso em: 01 nov. 2020.

LIMA, B. A ciência e o conhecimento nos regimes internacionais para governança global ambiental. In: GONÇALVES, A; REI, Fernando; GRANZIERA, Maria L. M. (Org.). **Governança global e a solução de conflitos internacionais**. Santos: Editora Universitária Leopoldianum, 2019, p. 13-32. Disponível em: <<https://www.unisantos.br/wp-content/uploads/2019/10/governanca-global-conflitos-internacionais.pdf>>. Acesso em: 30 abr. 2020.

LORENZETTI, J.; CARRION, R. Governança ambiental global: atores e cenários. **Cadernos EBAPE.BR**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 3, p. 721-735, set. 2012. Disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/ojs/index.php/cadernosebape/article/view/5492/4212>>. Acesso em: 15 abr. 2021.

MILANI, C.; PINHEIRO, L. Política Externa Brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. **Contexto internacional**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, p. 11-41, jan-jun. 2013.

MINGST, K. **Princípios das Relações Internacionais**. Tradução de Arlete Simille Marques. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009.

OKERERE, C; BULKELEY, H; SCHROEDER, H. Conceptualizing climate governance beyond the international regime. **Global Environmental Politics** [online], v. 9, n. 1, p. 58-78, 2009. Disponível em: <<https://muse.jhu.edu/article/259159>>. Acesso em: 09 maio 2020.

PECEQUILO, C. **Introdução às Relações Internacionais**: temas, atores e visões. 9 ed. Petrópolis: Vozes, 2012.

PINHEIRO, L.; MILANI, C. **Política Externa Brasileira**: a política das práticas e as práticas da política. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2011.

REI, F; CUNHA, K. O Brasil e o regime internacional de mudanças climáticas. In: REI, Fernando; GRANZIERA, M. L. M. (Org.). **O futuro do regime internacional de mudanças climáticas**: aspectos jurídicos e institucionais. Santos: Editalivros

Produções Editoriais, 2015, p. 17-38. Disponível em:
<<https://www.researchgate.net/publication/286371324>>. Acesso em: 04 jun. 2020.

RODRIGUES, E. **O regime internacional para mudanças climáticas no contexto pós-Kyoto: uma análise do multilateralismo na atualidade**. In: ENCONTRO NACIONAL DA ABRI, 5. Belo Horizonte, 29-31 jul. 2015. Disponível em: <<http://www.encontronacional2015.abri.org.br/site/anaiscomplementares?AREA=17#R>>. Acesso em: 15 abr. 2021.

RODRIGUES, D. F.; PIRES, M. S. Regime Internacional de Mudanças Climáticas: estagnação ou aprendizado institucional?. **Revista Política Hoje**, Recife, v. 19, n. 2, p. 398-436, 2010. Disponível em:
<<https://periodicos.ufpe.br/revistas/politica hoje/article/view/3827>>. Acesso em: 06 jun. 2020.

ROSENAU, J. Governance in the twenty-first century. **Global Governance**, [online], v. 1, n. 1, p. 13-43, 1995. Disponível em: <<https://www.jstor.org/stable/27800099>>. Acesso em: 25 nov. 2020.

SALOMÓN, M.; PINHEIRO, L. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. **Rev. Bras. Polít. Int.**, Brasília, v. 56, n. 1, p. 40-49, 2013. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rbpi/a/SktXpnrRXjptLV53R6XvGcF/?lang=pt>>. Acesso em: 02 jun. 2021.

SENHORAS, E. M.; OLIVEIRA, M. N. de. Marcos evolutivos da política à economia nas negociações internacionais ambientais. **Meridiano 47**, Brasília, v. 12, n. 123, p. 40-47, jan./fev. 2011. Disponível em:
<<https://periodicos.unb.br/index.php/MED/article/view/4243>>. Acesso em: 07 jun. 2020.

TEIXEIRA, B; MOLLETA, D; LUEDEMANN, G. Brasil: esforços nacionais sobre as mudanças climáticas. In.: MOURA, A. (Org.). **Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas**. Brasília: IPEA, p. 287-309, 2016. Disponível em: <<http://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/9289>>. Acesso em: 12 maio 2020.

UNITED NATIONS. **Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change**. New York: United Nations, 1998.

UNITED NATIONS. **United Nations Framework Convention on Climate Change**. New York: United Nations, 1992.

UNITED NATIONS. **United Nations Framework Convention On Climate Change**. [s.l.] 2021. Disponível em:
<<https://www4.unfccc.int/sites/submissions/INDC/Submission%20Pages/submissions.aspx>>. Acesso em: 23 abr. 2021.

UNITED NATIONS. **Report of the Conference of the Parties on its twentieth session**. Lima, 2014. Disponível em: <

<https://unfccc.int/resource/docs/2014/cop20/eng/10a01.pdf#page=22>>. Acesso em: 30 abr. 2021.

VIOLA, E. A evolução do papel do Brasil no regime internacional de mudança climática e na governabilidade global. **Revista Cena Internacional**, Brasília, v. 06, n. 1, p. 82-105, jun. 2004. Disponível em: <https://www.academia.edu/461274/A_Pol%C3%ADtica_Ambiental_Internacional_Uma_Introdu%C3%A7%C3%A3o>. Acesso em: 11 maio 2020.

VIOLA, E. O regime internacional de mudança climática e o Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais** [online], v. 17, n. 50, p. 25-46, out. 2002. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0102-69092002000300003>>. Acesso em: 11 maio 2020.

VIOLA, E.; GONÇALVES, V. Brazil ups and downs in global environmental governance in the 21st century. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, v. 62, n. 2, p. 1-10, 2019. Disponível em: <<http://dx.doi.org/10.1590/0034-7329201900210>>. Acesso em: 06 jun. 2020.