**UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
INSTITUTO DE ENERGIA E AMBIENTE
PROGRAMA DE CIÊNCIA AMBIENTAL**

JULIANNA COLONNA VALEVSKI CARDIAL

**INSTRUMENTOS DE AÇÃO PÚBLICA – UMA ANÁLISE DA
POLÍTICA NACIONAL SOBRE MUDANÇAS CLIMÁTICAS E O
FUNDO CLIMA**

SÃO PAULO

2020

JULIANNA COLONNA VALEVSKI CARDIAL

INSTRUMENTOS DE AÇÃO PÚBLICA – UMA ANÁLISE DA POLÍTICA NACIONAL
SOBRE MUDANÇAS CLIMÁTICAS E O FUNDO CLIMA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
Ciência Ambiental do Instituto de Energia e Ambiente da
Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestra em
Ciência.

Orientadora: Neli Aparecida de Mello-Théry

Versão corrigida

SÃO PAULO

2020

AUTORIZO A REPRODUÇÃO E DIVULGAÇÃO TOTAL OU PARCIAL DESTE TRABALHO, POR QUALQUER MEIO CONVENCIONAL OU ELETRÔNICO, PARA FINS DE ESTUDO E PESQUISA, DESDE QUE CITADA A FONTE.

FICHA CATALOGRÁFICA

Colonna, Julianna Valevski Cardial.

Instrumentos de ação pública: uma análise política nacional sobre mudanças climáticas e o fundo clima. /Julianna Valevski Cardial Colonna; orientadora: Neli Aparecida de Mello-Théry. – São Paulo, 2020. 161 f.: il., 30 cm.

Dissertação (Mestrado em Ciência Ambiental) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental – Instituto de Energia e Ambiente da Universidade de São Paulo.

1. Impactos ambientais. 2. Mudança climática – aspectos políticos. 3. Desmatamento. 4. Política ambiental. I. Título.

Elaborado por Maria Penha da Silva Oliveira CRB-8/6961

NOME: COLONNA, Julianna Valevski Cardial

Título: Instrumentos de ação pública – uma análise da Política Nacional sobre Mudanças Climáticas e o Fundo Clima

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em
Ciência Ambiental do Instituto de Energia e Ambiente da
Universidade de São Paulo para obtenção do título de Mestra em
Ciência.

Aprovado em: ____/____/____

Banca Examinadora

Prof. Dr. _____

Julgamento: _____

Instituição: _____

Assinatura: _____

Prof. Dr. _____

Julgamento: _____

Instituição: _____

Assinatura: _____

Prof. Dr. _____

Julgamento: _____

Instituição: _____

Assinatura: _____

À minha vovó preferida, aquela que guarda o infinito do universo dentro dos olhos.

Herdeira exclusiva de toda tua potência, prometo que nunca vou me contentar com lugares que não suportem o universo em expansão que carregamos no peito.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente e imensamente à professora Neli Aparecida de Mello-Théry, que desempenha muitos papéis na minha vida. Agradeço por ter sido minha professora ainda na graduação e ter me feito aprender a olhar pela janela durante as minhas viagens. Agradeço por ter aceitado orientar um projeto de mestrado que era meu e por ter permitido que se tornasse um projeto nosso. Mas agradeço principalmente por ter me acolhido e me apoiado em todos os processos pessoais pelos quais passei ao longo destes anos, sem nunca deixar de exigir meu melhor como pesquisadora. Sua generosidade aproximou duas profissionais e duas mulheres, e por isso serei eternamente grata.

Agradeço imensamente também ao professor Eduardo de Lima Caldas, a quem devo tanto que me faltam palavras. Edu, aqui publicizo apenas: meu agradecimento por ser um guia no meu aprendizado para analisar políticas públicas; o fato de ser sempre um debatedor assíduo e profundo de todas as questões do mundo, das mais filosóficas às conversas de buteco; e por ser essa criatura provocadora incansável.

Agradecimentos em português, francês e em todas as línguas ao professor Eric Sabourin. Descobri com ele que um grande autor e uma referência teórica é, no fim das contas, um ser humano, no seu caso, dotado de uma generosidade imensa, que me permitiu avançar na minha dissertação, no meu desenvolvimento como futura pesquisadora e no meu projeto de internacionalização.

Agradeço em seguida, ao CIRAD (Centro de Cooperação Internacional em Pesquisa Agrônômica para o Desenvolvimento, sigla em francês) e à toda equipe que me acolheu em Montpellier para o término do meu mestrado e me permitiu debater meu tema de pesquisa com pesquisadores e estudantes a partir de uma outra perspectiva.

Je remercie aussi Marie Hrabanski, Gilles Massardier, Eric Malezieux et encore une fois Eric Sabourin, pour l'opportunité de travailler dans un projet de recherche internationale.

Je remercie beaucoup Bea et Bétina, pour avoir été le premier port sûr dans un nouvel endroit. Et à tous les autres cadeaux qui sont venus juste après, Chloé, Teatske, Lucrèce et Nael.

Agradeço a cada um e a cada uma dos entrevistados que aceitaram utilizar seu tempo para compartilhar suas memórias e análises, essenciais para o desenvolvimento desta pesquisa.

Agradeço ao apoio financeiro da CAPES que me permitiu investir meu tempo no meu mestrado.

Agradeço à minha madrinha, Rosângela Lopes, por ser sempre um exemplo e sobretudo um apoio aos meus caminhos, sejam eles quais forem. Agradeço por ter vibrado a cada conquista,

por ter chorado minhas feridas e por estar sempre lá. Dinha, não importa onde, estarei sempre aqui para você e por você.

Agradeço à minha família que embora não compartilhe meu sangue, é parte da minha melhor parte como pessoa. Obrigada Rose, Babi, Raul, João, Marcelinho, Pedro, Vini por sempre estarem lá e por fazerem minha história.

Agradeço à Karoline Alves de Araujo, porque se minha graduação não foi um processo fácil, talvez mais difícil ainda tenha sido o meu processo do mestrado. Em todo caso, nos dois, tive a sorte de contar com o apoio dessa gestora ambiental e futura geógrafa mais competente e empática que o mundo já viu. Obrigada Karolzinha, meus dois diplomas são muito sua “culpa” e minha amizade será sempre sua, pouco importam nossos caminhos.

Agradeço ao Carlos Delcidio. Sabe Carlos, às vezes as pessoas me perguntam se tenho irmãos. A vida me deu alguns com nomes de amigos. Mas sorte mesmo é ter te ganhado como irmão gêmeo, capaz de ver tudo que há de pior em mim e ainda assim fazer com que me sinta capaz de ser amada. A nossa poesia e nossas risadas sobre os caminhos tortuosos das nossas vidas (por nossa única e exclusiva responsabilidade, diga-se de passagem) são a coisa mais bonita que a vida adulta me deu.

Agradeço ao meu querido amigo Roberto Ulisses Resende. Foi graças ao seu conhecimento sobre mim mesma e seu cuidado paternal que me inscrevi nesse programa de pós-graduação. Lembro ainda das reuniões em que me ajudou a escrever um projeto para submissão numa vida que agora parece tão distante. Você é um eterno exemplo e guia, de profissional e pessoa. Quem eu quero sempre perto.

Uma das coisas mais bonitas nos meus amigos é a sua individualidade. Ao mesmo tempo, tenho que reconhecer é que o conjunto dos amigos que carrego desde o colégio me fizeram entender recentemente o quanto nossas histórias compartilhadas fazem eu ser a pessoa que sou hoje, e quanta força essa unicidade me deu nos últimos tempos. Agradeço imensamente à Silvania, Suellen, Renato e Talita, por nunca terem desistido de me fazer sua amiga.

Agradeço à Alessandra Marques e Silmara Gonçalves. Alê, agradeço por você nunca ter desistido de me mandar embora do Brasil, de me amar mesmo com minhas bobagens e falhas, de cuidar de mim sem pedir nada em troca. Sil, agradeço por aturar a Alê e cuidar dela, por você ser minha amiga e me cuidar também, e por organizar as próximas férias de vocês na França.

Agradeço à Joyce Ribeiro e Priscila Annunciato e à Alice Luz Ribeiro e ao Arthur (que chegue logo!). Agradeço por serem minha família, por fazerem-na crescer e por serem essa revolução em forma de amor.

Agradeço ao Gustavo Demetrio, a pessoa mais carinhosa que o mundo já viu. Agradeço por todo seu amor Guzinho, e por não aceitar minhas versões menos brilhantes.

Agradeço à Marina Esposito, pela conversa no bar que mudou minha vida, fico te devendo eternamente Ma.

Agradeço em português e francês à Jen, ma belle francesa corinthiana, e agora carioca. Por sua parceria ao longo dos anos. Agradeço por você ser ponte, ao compartilhar sua língua, sua família, nossos países, sua luz. Et de m'avoir appris à m'exprimer dans ma nouvelle vie, merci !

Agradeço ao Paulo Jancar Curi. Meu irmão de mestrado. Por compartilhar os primeiros e últimos dias, os desafios e as mudanças que esse período nos trouxe. Paulinho, você é um presente que quero guardar sempre!

Agradeço a Thais Boppré por permitir que nosso desenvolvimento acontecesse junto por momentos importantes das nossas vidas.

Agradeço também ao outro presente do mestrado na vida que se chama Lilian Ferreira. Dividir as angústias, as aulas e a vida com você fizeram essa caminhada mais bonita. Lil, saiba que te carrego no peito, mulher!

Agradeço imensamente à Marcela Bacchin Cardo. Pelo amor, pela parceria, pelos tapas na cara, pelas cervejas, pelo Netuno, pelo forró, pelas risadas, mais uma vez pelas cervejas regadas com nossas risadas (ou seriam risadas regadas com cervejas?). Agradeço pela abundância que trazemos uma pra vida da outra. Um brinde à eternidade dessa relação com todas as suas transformações.

Et finalement, je remercie Léo, pour notre rencontre. Et de me rappeler des raisons d'être où je suis à chaque réveil.

A cabeça pensa a partir de onde os pés pisam.

Frei Betto

RESUMO

A dissertação trata da Política Nacional sobre Mudanças Climáticas (PNMC) e o Fundo Clima, analisados como instrumentos da ação pública e ambos instituídos como leis federais. Foram objetivos desta pesquisa: compreender as razões que levaram à formulação e implementação destes dois instrumentos e compreender seus impactos na política climática brasileira. A metodologia para atingir esse objetivo consistiu na reconstrução parcial do histórico nacional e internacional que culminou com a criação da PNMC e do Fundo a partir dos elementos do pentágono da ação pública. Para o desenvolvimento da pesquisa foram realizados: revisão da literatura sobre instrumentos e mais profundamente sobre os instrumentos de ação pública, bem sobre a obra de Foucault, no que tange principalmente ao conceito de governamentalidade; consulta de documentos oficiais sobre os instrumentos estudados, tais como relatórios gerenciais e avaliações técnicas; análise da evolução orçamentária do Fundo entre 2011 e 2018 por meio de dados do Senado Federal; bem como a realização de entrevistas com atores chave mapeados por meio da técnica bola de neve. Os resultados mostram que as razões que levaram à implementação PNMC e o Fundo Clima estão ligados a uma estratégia da política externa do governo brasileiro em obter certo prestígio pelo protagonismo da questão – mesmo sendo um país em desenvolvimento - o que por sua vez só é possível graças ao sucesso no controle do desmatamento ilegal da Amazônia. O principal impacto desses instrumentos é a institucionalização da ausência de coordenação efetiva e transversal da pauta climática no governo brasileiro, evidenciando a baixa importância da temática na agenda política do país.

Palavras-chave: Política climática; política externa; análise orçamentária; desmatamento.

ABSTRACT

The dissertation deals with the National Policy on Climate Change (PNMC, in Portuguese acronym) and the Climate Fund, analyzed as instruments of public action and both instituted as federal laws. The objectives of the research were: understand the reasons that led to the formulation and implementation of these two instruments and understand their impacts on Brazilian climate policy. The methodology to achieve this objective consisted in a partial reconstruction of the national and international historic that culminated in the creation of the PNMC and the Fund with the support of the elements of the public action pentagon. For the research development were carried out: a review of the literature on instruments and more deeply on the instruments of public action, as well as on the work of Foucault, regarding mainly the concept of governmentality; consultation of official documents on the instruments studied, such as management reports and technical assessments; analysis of the Fund's budgetary evolution between 2011 and 2018 through Federal Senate data; as well as interviews with key actors mapped using the snowball technique. The results show that the reasons that lead to the implementation of the PNMC and the Climate Fund are linked to a foreign policy strategy of the Brazilian government's to obtain a certain prestige due to the protagonisme of the issue - even though it is a developing country - which in turn is only possible thanks to the success in controlling illegal deforestation in the Amazon. The main impact of these instruments is the institutionalization of the lack of effective and transversal coordination of the climate agenda in the Brazilian government, highlighting the low importance of the topic on the country's political agenda.

Keywords: Climate policy; foreign policy; budget analysis; deforestation.

RESUMÉ

Le mémoire traite de la politique nationale sur le changement climatique (PNMC, sigle en portugais) et du Fonds Climat, analysés comme des instruments d'action publique et tous les deux institués en tant que lois fédérales. Les objectifs de la recherche étaient de comprendre les raisons qui ont conduit à la formulation et à la mise en œuvre de ces deux instruments et de comprendre leurs impacts sur la politique climatique brésilienne. La méthodologie pour atteindre cet objectif a consisté à la reconstruction partielle de l'histoire nationale et internationale qui a abouti à la création de la PNMC et du Fonds à partir des éléments du pentagone de l'action publique. Pour le développement de la recherche, les techniques suivantes ont été menées: une revue de la littérature sur les instruments et plus en profondeur sur les instruments de l'action publique, ainsi que sur les travaux de Foucault, concernant principalement le concept de gouvernementalité; la consultation de documents officiels sur les instruments étudiés, tels que des rapports de gestion et des évaluations techniques; l'analyse de l'évolution budgétaire du Fonds entre 2011 et 2018 à partir de données du Sénat fédéral; ainsi que des entretiens avec des acteurs clés cartographiés à l'aide de la technique de la boule de neige.

Les résultats montrent que les raisons qui mènent à la mise en œuvre de la PNMC et du Fonds pour le climat sont liées à une stratégie de la politique étrangère du gouvernement brésilien visant à obtenir un certain prestige en raison du protagonisme de la question - même s'il s'agit d'un pays en développement – qui à son tour n'est possible que grâce au succès de la lutte contre la déforestation illégale en Amazonie. Le principal impact de ces instruments est l'institutionnalisation du manque de coordination efficace et transversale de l'agenda climatique au sein du gouvernement brésilien, soulignant la faible importance du sujet dans l'agenda politique du pays.

Mots clés : politique climatique ; politique étrangère ; analyse budgétaire ; déforestation.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Esquema explicativo resumido do processo de ruptura do poder ocorrido entre os séculos XV e XIX.....	36
Figura 2 – Linha do tempo	50
Figura 3 – Estrutura da organização do Fundo Clima	104

Quadro 1 – Diferentes níveis nas análises de instrumentos	32
Quadro 2 – Primeiros órgãos nacionais criados para lidar com as questões das mudanças climáticas	59
Quadro 3 – Outros órgãos nacionais criados a partir de 2007 para lidar com as questões das mudanças climáticas	71
Quadro 4 – Diferenciação da destinação de recursos do Fundo Clima.....	103
Quadro 5 – Projetos apensados ao PL nº na Câmara Federal	161

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Número de reuniões do Comitê Gestor do Fundo Clima a cada ano.....	119
Tabela 2 – Número de membros da Gerência do Fundo Clima a cada ano.....	119
Tabela 3 – Número de projetos contratados segundo modalidade no Fundo Clima a cada ano	120
Tabela 4 – Despesas executadas entre 2011 e 2017 pelo Fundo Clima e MMA.....	123
Tabela 5 – Comparação entre Despesas Executadas no MMA e Fundo Clima e sua Variação Percentual	124
Tabela 6 – Dados da execução orçamentária dos projetos contratados pelo Fundo Clima e operacionalizados pelo BNDES	126

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Taxa de desmatamento anual na Amazônia Legal (km ²)	64
Gráfico 2 – Evolução dos valores da Participação Especial distribuídos pela ANP ao MMA	99

Gráfico 3 – Quantidade de projetos não reembolsáveis aprovados por ano.....	114
Gráfico 4 – Despesas Executadas pela Unidade Orçamentária (UO) de Despesa Fundo Nacional sobre Mudanças do Clima - 2011 a 2017	122
Gráfico 5 – Despesas Totais Executadas pelo Órgão Superior (UO) Ministério do Meio Ambiente – 2011 a 2018.....	123
Gráfico 6 – Valores totais dos projetos reembolsáveis financiados pelo Fundo Clima de 2013 a 2018	125
Gráfico 7 – Quantidade total de projetos apoiados pelo Fundo Clima modalidade não reembolsável por macrorregião brasileira	130
Gráfico 8 – Evolução de duas fontes das despesas executadas pelo MMA - 2011 a 2018. ..	133

LISTA DE MAPAS

Mapa 1 : Distribuição territorial dos valores dos projetos apoiados pelo MMA com o Fundo Clima entre 2011 e 2018.....	127
Mapa 2 – Distribuição territorial dos valores contratados pelo BNDES com o Fundo Clima entre 2011 e 2018	129

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABC	Agricultura de Baixo Carbono
-----	------------------------------

ADI	Ação Direta de Inconstitucionalidade
AEB	Agência Espacial Brasileira
ANP	Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis
BNDES	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
CAPADR	Comissão Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural
CDC	Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias
CEPAL	Comissão Econômica para a América Latina e Caribe
CIAC	Comissão Interministerial sobre as Alterações Climáticas
CIDES	Comissão Interministerial para o Desenvolvimento Sustentável
CIM	Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima
CIMA	Comissão Interministerial para a Preparação da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
CIMGC	Comissão Interministerial sobre Mudança Global do Clima
CMA	Comissão de Meio Ambiente do Senado
Conama	Conselho Nacional de Meio Ambiente
COP	<i>Conference of Parties</i> (Conferência das Partes)
DMC	Diretoria de Mudanças Climáticas
FBMC	Fórum Brasileiro de Mudança Climática
FNMC	Fundo Nacional sobre Mudanças Climáticas
FBOMS	Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais
GEx	Grupo Executivo sobre Mudança do Clima
GIZ	<i>Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit</i> (Agência Alemã de Cooperação Internacional)
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IPCA	Índice de Preços ao Consumidor Amplo
IPCC	<i>Intergovernmental Panel on Climate Change</i> (Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas)
LAI	Lei de Acesso à Informação
LOA	Lei Orçamentária Anual
MAPA	Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento
MCT	Ministério da Ciência e Tecnologia
MCTI	Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação
MCTIC	Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovação e Comunicação
MDL	Mecanismo de Desenvolvimento Limpo

MMA	Ministério do Meio Ambiente
MME	Ministério de Minas e Energia
MPOG	Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão
MREx	Ministério das Relações Exteriores
NDC	<i>Nationally Determined Contribution</i> (Contribuição Nacionalmente Determinada)
OC	Observatório do Clima
OMC	Organização Mundial do Comércio
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PAAR	Plano Anual de Aplicação de Recursos
PDE	Plano Decenal de Energia
PEN	Política Energética Nacional
PL	Projeto de Lei
PMBC	Plano de Mineração de Baixa Emissão de Carbono
PNA	Plano Nacional de Adaptação
PNMC	Política Nacional sobre Mudanças Climáticas
PPCerrado	Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento no Cerrado
PPCDAm	Plano de Ação Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal
PSDB	Partido Social Democrata Brasileiro
PSTM	Plano Setorial de Transporte e de Mobilidade Urbana para Mitigação da Mudança do Clima
PT	Partido dos Trabalhadores
PV	Partido Verde
REDD	Reduzindo as Emissões geradas com Desmatamento e Degradação Florestal nos Países em Desenvolvimento
REQ	Requerimento
SFB	Serviço Florestal Brasileiro
Siconv	Sistema de Convênios
SMCQ	Secretaria de Mudanças Climática e Qualidade Ambiental
STF	Supremo Tribunal Federal
STN	Secretaria do Tesouro Nacional
TCU	Tribunal de Contas da União
UHE	Usinas Hidrelétricas

UNFCCC *United Nations Framework Convention on Climate Change* (Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima)
UO Unidade Orçamentária

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	21
1 PERCURSO TEÓRICO E METODOLÓGICO	27

<i>INSTRUMENTOS</i>	27
<i>PODER E GOVERNAMENTALIDADE</i>	33
2 PERCURSO INVESTIGATIVO	41
<i>ABORDAGEM TEÓRICA PARA ANALISAR OS DADOS COLETADOS</i>	41
<i>RECUPERAÇÃO DOS PROCESSOS DE CONSTRUÇÃO DA PNMC E DO FUNDO CLIMA</i>	43
<i>COLETA DE DADOS ORÇAMENTÁRIOS</i>	46
3 OS INSTRUMENTOS PNMC E FUNDO CLIMA: RESULTADOS DE UM LONGO CAMINHO	48
<i>MUDANÇAS CLIMÁTICAS – UMA PAUTA NOVA NO MUNDO E NO BRASIL</i>	52
<i>DISPUTAS QUE SE (RE)APRESENTAM: O PAPEL DAS FLORESTAS E DAS SOBERANIAS NACIONAIS</i>	62
<i>A COP 15</i>	77
<i>POLÍTICA NACIONAL SOBRE MUDANÇAS CLIMÁTICAS (PNMC)</i>	83
<i>O PERÍODO PÓS PROMULGAÇÃO DA PNMC</i>	92
4 O FUNDO CLIMA	97
<i>O FUNDO ESPECIAL DE EXPLORAÇÃO DO PETRÓLEO E A CRIAÇÃO DO FUNDO CLIMA</i>	98
<i>O INÍCIO DE SUAS ATIVIDADES</i>	103
<i>O DECLÍNIO DO FUNDO CLIMA</i>	130
5 CONCLUSÕES	137
<i>SOBRE A CONFIGURAÇÃO FINAL DESTA PESQUISA</i>	137
<i>A RAZÃO DA PNMC E DO FUNDO CLIMA – O SUCESSO NO CONTROLE DO DESMATAMENTO</i>	139
<i>O EFEITO DA PNMC – INSTITUCIONALIZAÇÃO DA FALTA DE TRANSVERSALIDADE DA POLÍTICA DE CLIMA</i>	140
6 PÓS CONCLUSÃO	143
REFERÊNCIAS	146

INTRODUÇÃO

Esta dissertação analisa dois instrumentos da política nacional brasileira, comumente ligados à área ambiental, mas com impactos sobre todos os setores da sociedade – assim como a maior parte dos temas chamados “ambientais”.

Os instrumentos que me propus a estudar são a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), criada por meio da Lei nº 12.182/2009 (BRASIL, 2009a) e seu principal instrumento econômico e único com definição de fonte orçamentária específica, o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (FNMC), popularmente conhecido como Fundo Clima, o qual na verdade foi oficialmente instituído nove dias antes da própria PNMC, pela Lei nº 12.114 de 2009 (BRASIL, 2009b).

Ambos estão ligados não somente a um ganho mundial e nacional da importância das mudanças climáticas em si – vide a crescente compreensão científica sobre os impactos negativos da alteração climática e seus efeitos cada vez mais observados em todo mundo – mas estão principalmente ligados às negociações entre os países em torno da questão.

Para situar-nos do ponto de vista internacional, a discussão sobre mudanças climáticas globais, embora seja anterior aos anos 90, ganha mais força a partir da Conferência das Nações Unidas para Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD)¹ realizada em 1992 no Rio de Janeiro, quando, por unanimidade, todos os países participantes – inclusive os principais emissores de gases do efeito estufa – assinaram a Convenção sobre Mudanças Climáticas. Ainda que fosse um texto pouco preciso a ponto de permitir o consenso entre os países (RIBEIRO, 2002), ele marca o comprometimento internacional em investir recursos para conter os níveis de emissões de gases como dióxido de carbono e metano.

A partir de então, o tema continuou ganhando força no mundo e no Brasil, sempre impulsionado, pela divulgação de novos dados do IPCC² (Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas – sigla em inglês) com as estimativas de emissões e as perspectivas de resposta do meio ambiente às mudanças decorrentes. Além disso, desempenham um papel relevante no desenvolvimento da questão os encontros anuais das COP³ (Conferências das Partes), institucionalizadas como o momento de discussão anual dos esforços mundiais para manter o aumento de temperatura o mais baixo possível, conforme os mesmos estudos do IPCC.

¹ Mais conhecida como Rio 92 ou Eco 92.

² *Intergovernmental Panel on Climate Change* – é um órgão da ONU (Organização das Nações Unidas) criado em 1988 para assessorar a ciência relacionada com mudança climática.

³ Em meio às mudanças institucionais que ocorriam no Brasil, o mundo começava a realizar anualmente grandes reuniões chamadas de Conferências de Partes, ou como ficaram mundialmente famosas as COPs (da sigla em inglês, *Conference of Parties*). Em Berlim, no ano de 1995 é realizada a COP 1.

Do ponto de vista nacional, o Brasil, mesmo já tendo assumido um certo protagonismo no início das discussões quando se propõe a sediar a CNUMAD em 1992, leva dezessete anos para criar e implementar uma Política Nacional correlata. Esse aparente “atraso” pode também ser explicado pelo fato de que na época da assinatura da Convenção o Brasil “detinha conhecimentos científicos dispersos e mal consolidados sobre seus biomas”⁴ (MELLO-THÉRY, 2017, p. 4, tradução nossa), o que estimula diversas pesquisas e publicações nos anos seguintes e começa a atrair atenção nacional e internacional para os altos índices de endemismo e da concentração da biodiversidade em seu território (MELLO-THÉRY, 2017)

De toda forma, a PNMC e o FNMC representam um marco nacional que demonstra que em um dado momento as alterações climáticas ganharam dimensão suficiente dentro da sociedade brasileira para entrar na agenda política nacional. A partir do que podemos chamar de uma janela de oportunidade (KINGDON, 1995), a PNMC estabelece, além de objetivos nacionais dentro deste tema, alguns outros instrumentos para materializar e operacionalizar a ação governamental.

O cenário que começava a se desenhar para mim tinha elementos que me intrigavam: a construção dessa agenda no cenário nacional; o texto final das leis que instituem os instrumentos; os vetos que foram feitos a determinados trechos e a queda brusca do orçamento do Fundo Clima são exemplos dos indícios que encontrei de que a análise desse conjunto poderia trazer informações sobre decisões políticas que nem sempre são visíveis se uma análise meramente técnica é realizada. Motivada por esse cenário brevemente descrito, começo a desenhar o que depois posso chamar de pergunta e hipótese de pesquisa.

Assim, busco na literatura de instrumentos da ação pública – os quais serão conceituados no capítulo seguinte - o arcabouço teórico necessário para me permitir realizar uma análise dos aspectos técnicos, mas sobretudo políticos desses instrumentos. A partir deste cenário, este trabalho propõe-se a realizar uma análise da construção e execução da PNMC e do FNMC – e do orçamento deste último entre os anos de 2011 a 2018.

Inicialmente, compreendendo a PNMC e o FNMC como instrumentos, os quais referem-se, segundo Perret⁵ (2010, apud ARCHIPAVAS, 2016, p. 55) a:

⁴ “détenait des connaissances scientifiques disperses et mal consolidées sur ses biomes”.

⁵ PERRET, S. Implications conceptuelles, théoriques et méthodologiques à la lumière du cas de la politique climatique suisse. Thèse présentée à la Faculté de sciences économiques et sociales de l’Université de Genève, 2010.

1. componentes técnicos, dispositivos, mecanismos, procedimentos ferramentas que tornam possível a execução e materialização dos projetos governamentais, configurando-se como uma resposta (*output*) a determinado problema (*input*);
2. para atingir o objetivo de determinada política, são construídos para produzir impactos na sociedade, modificando, influenciando e transformando comportamentos humanos.

Além disso, estudar os instrumentos a partir da abordagem da ação pública significa dizer que considere em minha análise diferentes atores envolvidos na construção dos meus objetos de pesquisa, ainda que com maior ênfase nos atores públicos. A ação pública, portanto, refere-se às atuações de diferentes atores, públicos e privados, que buscam alcançar determinados objetivos da sociedade – ou ao menos de uma parte dela. Se comparada à política pública, a ação pública propõe um deslocamento de perspectiva, pois, se a primeira tem foco nas ações do Estado, a segunda considera a complexidade e multiplicidade dos atores envolvidos na resolução de um problema público (SARMENTO, 2012, p. 13).

Após aprofundar-me na aplicação dos instrumentos de ação pública propriamente dita, retomo os conceitos de Foucault, devido à influência e relevância deles em uma série de estudos⁶ posteriores – incluindo Lascombes e Le Galès – com grande ênfase para o conceito de governamentalidade. Ressalto a importância da utilização desse conceito pois ele pode ser tido como a linguagem conceitual necessária para descrever a complexidade das questões políticas ambientais muitas vezes invisibilizadas (FLETCHER, 2017).

No que tange à análise orçamentária, ela é proposta pois, um projeto político que leve em consideração a importância da área ambiental, mas que não destine recursos coerentes para sua execução, por exemplo, pode demonstrar a “não-decisão” do Estado, que segundo Rua (1998),

significa que determinadas temáticas que ameaçam fortes interesses, ou que contrariam os códigos de valores de uma sociedade (e, da mesma forma, ameaçam

⁶ Os estudos de Foucault sobre governamentalidade, principalmente as leituras realizadas no *Collège du France* entre 1978 e 1979 sobre a racionalidade do governo, bem como sua entrevista de 1977 com uma análise do seu trabalho com a temática do aprisionamento, ganharam enorme popularidade entre pesquisadores, o que resultou na organização do livro chamado *The Foucault Effect* (O Efeito Foucault, sem tradução para o português), que incluía também os ensaios de renomados pesquisadores que inspiraram-se nas referidas obras de Foucault para pensar o Estado, a polícia, o liberalismo, a segurança e uma diversidade de outros assuntos. O livro, organizado por Graham Burchell, Colin Gordon e Peter Miller, foi originalmente lançado em 1991. Robert Fletcher (2017) mostra com sua revisão que o conceito de governamentalidade foi então adotado por um grande e diversa quantidade de pesquisadores, sendo a aplicação dele para a área ambiental uma consequência natural do processo de difusão. O autor cita, dentre outros, trabalhos realizados por Salafsky (2001), (Luke, 1999a,b), (P. Rutherford, 1999; S. Rutherford, 2007, 2011; Oels, 2005; Hanson, 2007; Malette, (2009), Agrawal (2005a, 2005b), Bose et al., (2012); Jepson et al., (2012) que utilizam o conceito de Foucault para estudos na área ambiental.

interesses) encontram obstáculos diversos e de variada intensidade à sua transformação de um estado de coisas em um problema político. (RUA, 1998, p. 239).

Além do aspecto da não-decisão, Borinelli (2002) nos lembra que a incapacidade institucional para lidar com questões ambientais também pode ser lida como “resultado das restrições estruturais impostas pela lógica política e de acumulação da modernidade capitalista” (BORINELLI, 2002, p. 01).

Assim, considero a análise orçamentária relevante também para a Ciência Ambiental, uma vez que ela constitui-se como mais um recurso, ainda pouco explorado nesta área, ao qual podemos recorrer para construir sua metodologia interdisciplinar. Além disso, nesta pesquisa a análise se propõe a ir além da análise técnica, e utilizá-la junto aos impactos políticos que o instrumento tem na sociedade, uma vez que ao orçamento é

capaz de tornar factíveis, ou não, as ações governamentais, a depender do modo como é formalizado. Tem-se como referência que as decisões na área do orçamento público apresentam uma forte correlação com as ideias centrais dos mandatos e repercutem sobre a administração pública como um todo. (ABREU, C. R. de, CÂMARA, L. M., 2015, p. 74).

A partir da mobilização teórica e da análise de dados, proponho-me a responder a seguinte pergunta: Quais são as razões levaram à implementação da PNMC e do FNMC e principalmente, quais são os efeitos destes instrumentos?

Assim, objetivo geral desta pesquisa é verificar quais são as razões e efeitos que levaram à construção da PNMC e do Fundo Clima, entendidos como instrumentos de ação pública.

Os objetivos secundários que me permitiram atingir o objetivo geral são:

- a) Reconstruir parcialmente o histórico nacional e internacional que culminou na promulgação da PNMC e do FNMC, utilizando como matriz de análise baseada nas ideias e atores;
- b) Analisar os dados orçamentários do Fundo Clima no período de 2011 a 2018.

O caminho percorrido trouxe para análise dimensões que eu não imaginava no começo: um peso muito maior do cenário internacional; a exploração de petróleo brasileiro e seu impacto sobre o Fundo Clima; as disputas internas do Brasil em torno do posicionamento externo; o papel do controle do desmatamento ilegal para a assumpção pública de metas e os cálculos políticos relacionados à política externa de cada um desses momentos.

Esperando recobrir os principais aspectos da análise e permitir à leitora e ao leitor uma compreensão também política desses dois instrumentos, a presente dissertação está estruturada em cinco capítulos:

- i. *Percurso teórico e metodológico* – o primeiro capítulo trata sobre a literatura mobilizada para as análises desta pesquisa e é dividido em duas partes. A primeira traz uma revisão da evolução da abordagem de instrumentos para em seguida trazer especificamente os aportes da ação pública para a questão. A segunda parte trata da construção do conceito de governamentalidade criado por Foucault em sua análise da mudança na forma do Estado exercer poder. O capítulo mostra como a governamentalidade também é útil para politizar a análise de instrumentos;
- ii. *Percurso investigativo* – Detalho no segundo capítulo os métodos específicos que utilizei para realizar esta pesquisa. Dividido em três breves subseções apresento primeiramente os aspectos do pentágono da ação pública com os quais guiei as entrevistas abertas que realizei. Em segundo lugar apresento exatamente os detalhes das entrevistas realizadas e também dos principais documentos estudados. Na última subseção, exponho a forma como realizei a coleta de dados orçamentários do Fundo Clima;
- iii. *Os instrumentos PNMC e Fundo Clima: resultados de um longo caminho* – O terceiro e mais longo capítulo apresenta a reconstrução do contexto anterior até promulgação da PNMC, passando pela discussão interna e externa em torno da questão de mudanças climáticas e de outros eventos que também influenciaram o desenrolar da história – ainda que pouco aparentes a um primeiro olhar. Neste capítulo são utilizados diversos trechos das entrevistas realizadas, também com o objetivo de tornar a leitura mais fluida e interessante, ocasionada pela quebra do estilo da narrativa. Sua análise segue até o ano de 2018, dando foco apenas aos acontecimentos mais importantes após 2009;
- iv. *O Fundo Clima* – No quarto capítulo são finalmente apresentados os dados específicos do Fundo Clima, começando na primeira subseção com os detalhes da sua construção a partir da alteração de uma outra Política Nacional, o início de sua operação na segunda subseção, para finalizar com a análise dos dados orçamentários na terceira e última subseção do capítulo. É a partir desse capítulo que, embasada pelo histórico reconstruído no capítulo anterior, a evolução orçamentária e administrativa do FNMC ganha um significado político ainda mais evidente;
- v. *Conclusões* – o quinto e último capítulo é dedicado à organização e retomada das principais conclusões desta pesquisa. Dividido em quatro breves subseções,

apresento inicialmente algumas considerações sobre a configuração final do trabalho e meus aprendizados no processo de aprender a fazer pesquisa. As duas subseções seguintes reapresentam o que acredito serem a principal razão da promulgação dos dois instrumentos e o seu efeito, se não principal, o mais importante na minha avaliação. Encerro o capítulo e a dissertação com uma incômoda subseção sobre os rumos da política climática brasileira a partir de 2019, pois, apesar desse período não ser especificamente analisado por mim, não seria capaz de me furtar ao posicionamento crítico que meu percurso me obrigou a ter.

1 PERCURSO TEÓRICO E METODOLÓGICO

“As escolhas são frutos da trajetória do pesquisador com suas inclinações e orientações políticas, sociais e culturais, que se fundem com linhas de pesquisas, afinidades de orientadores e professores que pouco a pouco vão desvendando novos horizontes e ampliando inquietações diante das questões ainda sem respostas na sociedade brasileira”. (ÁVILA, 2011, p. 24).

Neste capítulo apresento o percurso teórico e metodológico utilizado para realizar as análises apresentadas em seguida. O percurso se inicia com a revisão não exaustiva da literatura de instrumentos, a qual explicita as razões pelas quais escolhi como lente de análise a concepção específica dos instrumentos da ação pública. Esta abordagem, portanto, será retomada ao longo do texto com maior profundidade.

Sobretudo os trabalhos de Lascoumes e Le Galès me mostraram que os instrumentos têm aspectos técnicos e políticos e foram os responsáveis por me incitar a estudar seus aspectos políticos. Contudo, é com as últimas reflexões de Foucault que compreendo porque os instrumentos têm um aspecto político: eles são formas concretas de exercer o poder. Os instrumentos organizam relações de poder em um Estado marcado pela governamentalidade - e é por isso que sigo com uma revisão foucaultiana. Essa revisão também me permite melhor compreender a abordagem dos instrumentos da ação pública, pois eles também se baseiam em Foucault.

INSTRUMENTOS

A literatura sobre instrumentos⁷ apresenta diferentes abordagens analíticas. Grande parte dos estudos realizados versam sobre seus aspectos econômicos – uma abordagem bastante presente até os dias de hoje, mas outras áreas do conhecimento e outras perspectivas dos instrumentos foram sendo levadas em consideração conforme exponho a seguir.

Linder e Peters (1989), realizaram um levantamento sobre os principais autores no tema até a década de 1980, o qual compartilho resumidamente a seguir, e demonstraram a importância dos aspectos cognitivos para análise de instrumentos, que na sua perspectiva foram deixados de lado pelas primeiras abordagens. Segundo estes autores, os primeiros trabalhos dentro dessa temática, muito focados nos aspectos econômicos, tinham como principais intenções sua caracterização e criação de tipologias. Em 1964, Kirschen⁸ (apud LINDER, PETERS, 1989) elaborou um primeiro esforço em larga escala para enumerar os instrumentos

⁷ Como o objetivo deste trabalho não é realizar uma análise exaustiva da bibliografia já produzida nesta temática, são utilizados apenas os autores referência no tema.

⁸ Kirschen, E., et al. (1964). *Economic Policy in Our Times*. Chicago: University of Chicago Press.

econômicos, tendo chegado a listar 64 tipos. Ele estava interessado em selecionar os melhores instrumentos para realizar intervenções na sociedade, bem como enumerar os efeitos econômicos de cada um deles.

A partir de Mosher⁹ (apud LINDER, PETERS, 1989), as classificações de instrumentos tornaram-se mais comuns. Esse autor catalogou uma grande quantidade daqueles disponíveis ao governo e os categorizou em dois grupos, instrumentos de despesas e instrumentos de não-despesas (tradução nossa¹⁰).

Esse estilo de análise baseada na oposição dicotômica de uma característica marcante do instrumento foi seguido então por Salamon¹¹ e Kettl¹² (apud LINDER, PETERS, 1989) que focaram suas análises na diferença entre provisão governamental direta e indireta de serviços. Contudo, eles avançam a análise de Mosher pois identificam e diferenciam alguns efeitos políticos dos instrumentos.

Um outro tipo de classificação, que propõe localizar o instrumento dentro de um contínuo entre dois extremos a partir de suas características – como por exemplo entre os dois limites de auto-regulação do mercado e propriedade pública – foi apresentada pelos autores Doern and Phidd¹³ (apud LINDER, PETERS, 1989).

Os trabalhos que se seguiram sobre instrumentos aprofundaram as análises sobre cada um deles e buscaram o desenvolvimento de um número maior de tipologias. Como Hood (1984), por exemplo, que definiu quatro tipos de classificação aos instrumentos¹⁴ e em seguida McDonnell e Elmore¹⁵ (apud LINDER, PETERS, 1989) apresentaram uma proposta diferente de que os instrumentos poderiam ser divididos em outros quatro grupos¹⁶.

Estes primeiros esforços e abordagens ao se lidar com o tema de instrumentos foram criticadas ou no mínimo avaliados como limitados por diversos autores (apud LINDER e PETERS, 1989, LASCOUMES E LE GALÈS, 2004, HOWLETT, 2005). As críticas consideram esses esquemas de classificação simples demais e que, portanto, apresentam grande variância e sobreposição entre eles, com um foco exclusivamente técnico para as análises, o

⁹ Mosher, F. (1980). The Changing Responsibilities and Tactics of the Federal Government. *Public Administration Review* 40: 541-548.

¹⁰ *expenditure instruments e non-expenditure instruments*.

¹¹ Salamon, L. (1981). Rethinking Public Management. *Public Policy* 29: 255-275.

¹² Kettl, D. (1987). *Government by Proxy*. Washington, D.C.: CQ Press.

¹³ Doern, G. B. and R. Phidd (1983). *Canadian Public Policy: Ideas, Structure, Process*. Toronto: Methuen.

¹⁴ Sendo elas Nodalidade, Autoridade, Tesouro e Organização (NATO).

¹⁵ McDonnell, K. and R. Elmore (1986). *Getting the Job Done: Alternative Policy Instruments*. Paper presented at the Annual Research Conference of the Association of Policy Analysis and Management, Austin, Texas.

¹⁶ *Mandates, Inducements, Capacity-building e System-changing*.

que acaba por despolitizar os instrumentos e faz com que sejam entendidos como fruto de escolhas assépticas de tomadores de decisão (LASCOUTES E LE GALÈS, 2004).

Howlett (2005) classifica esses autores focados nos aspectos técnicos desse tema como a primeira geração de estudiosos, a qual seria composta por economistas e cientistas políticos. Segundo sua definição, a primeira geração de economistas estava preocupada com as relações entre Estado e mercado e seus desdobramentos como as políticas econômicas e a regulação econômica realizada pelos governos. Já a primeira geração de cientistas políticos estava interessada em compreender o que levava à escolha de determinado instrumento, o que na sua visão, tinha motivações políticas.

Ambas abordagens estavam preocupadas com a escolha do instrumento, como se ela fosse feita de forma isolada, um instrumento por vez. Isso acabou por tornar as análises maniqueístas, dividindo-os em: boas e más escolhas para o mercado, ou ainda, instrumentos de característica muito ou pouco coercitiva (HOWLETT, 2005). Essas abordagens estavam também fortemente ligadas aos aspectos técnicos.

A segunda geração, advinda das experiências anteriores que buscaram realizar análises mais complexas, se propôs a trabalhar com a influência do contexto político na escolha dos instrumentos. Também buscaram demonstrar que a escolha deles pelos tomadores de decisão não é feita isoladamente, instrumento por instrumento, mas que a escolha é feita para o uso de múltiplas ferramentas¹⁷ (ou *mix* de instrumentos) de forma concomitante – ainda que de forma não complementar.

Após caracterizar as duas gerações que o autor acredita terem sido marcantes para a evolução dos estudos nessa área, Howlett apresenta suas contribuições ao tema. Ele reconhece dois tipos de instrumentos, os substantivos, que seriam aqueles que "pretendem afetar diretamente a natureza, os tipos, quantidades e distribuições de bens e serviços providos na sociedade" (HOWLETT, 2005, p. 35-36, tradução nossa¹⁸) seja pela iniciativa pública, privada ou mista; e os processuais, intencionados a alterar o processo político antes de alterar a substância da política em si.

O autor mostra que embora tenham sido realizados mais estudos sobre instrumentos substantivos, os estudos sobre os processuais levaram a análises que identificaram uma variedade de acordos e tratados políticos que podem afetar o reconhecimento, tanto de como o

¹⁷ Embora alguns autores façam uma distinção entre as categorias instrumento, ferramenta e dispositivo, no meu texto, embora dê preferência à utilização de "instrumento", utilizo todos como sinônimos para tornar a leitura mais fluida e menos cansativa, mas sobretudo porque não é a classificação dos instrumentos que me interessa.

¹⁸ "intended to directly affect the nature, types, quantities, and distribution of goods and services provided in society"

governo enxerga as intenções de um grupo de interesse, como de como este grupo enxerga as relações e intenções do governo.

Embora Howlett ainda estivesse debruçado em desenvolver categorias e tipologias, ele também destaca a possibilidade de que os instrumentos procedimentais podem ser usados para manipulação, seja ela boa ou má¹⁹, reconhecendo, portanto, efeitos que não estão necessariamente explícitos.

Ele também reconhece que a atratividade de uma ferramenta em detrimento a outra é muito dependente de contexto em que se toma a decisão (HOWLETT, 2005), e não é feita baseada meramente em aspectos técnicos.

A contribuição dos autores Linder e Peters, por sua vez, (1989) deve-se ao deslocamento da sua análise para a escolha do instrumento pelo tomador de decisão e o reconhecimento da importância dos aspectos subjetivos ligados à cognição para a análise. Para os autores, "no nível do tomador de decisão, fatores cognitivos efetivamente mediam toda a obtenção e processamento de informação e determinam quais, caso hajam, informações técnicas se tornam parte do cálculo para escolha do instrumento na construção de políticas" (LINDER e PETERS, 1989, p.36).

Linder e Peters avançam na importância que dão à visão dos tomadores de decisão pois entendem que, dessa perspectiva subjetiva, é mais importante a percepção do tomador de decisão sobre o sucesso ou falha de um determinado dispositivo do que as informações técnicas ou científicas (LINDER e PETERS, 1989, p.36). Esses autores ressaltam o papel do tomador de decisão como um ator que não utiliza unicamente informações técnicas para fazer escolhas, e que dessa forma, não pode ser considerado um agente neutro ou puramente técnico.

A proposta de Linder e Peters é que sejam compreendidos, além das ferramentas em si e seus parâmetros técnicos, o significado delas para os tomadores de decisão e como se dá o processo de escolha de determinados instrumentos em detrimento de outros, o que, em sua visão, "nos levará além de variáveis cognitivas para considerar a sua interação com fatores organizacionais e sistêmicos" (LINDER e PETERS, 1989, p. 36).

A partir desse momento, os autores introduzem em sua análise fatores chave para compreensão, a saber: i) o contexto institucional dentro do qual o tomador de decisão opera; ii) a situação problema que trouxe a necessidade de fazer a escolha de um instrumento e

¹⁹ O que o autor define como bom, nesse caso, é tratar-se de um efeito que encoraja a participação política, e mau, por outro lado, se a desencoraja (HOWLETT, 2005).

finalmente; iii) uma síntese do marco temporal e outras características únicas presentes quando a decisão foi tomada.

Fica estabelecido então que fatores institucionais, organizacionais e sistêmicos serão utilizados na proposta de análise que fazem. Importa demonstrar que é introduzida pelos autores a necessidade de levarmos em consideração nas análises os aspectos cognitivos - incluindo a visão do tomador de decisão -, além dos aspectos técnicos. Importa também a percepção de que as perguntas que podem ser respondidas tendo os instrumentos como objeto de pesquisa são mais amplas do que talvez se tenha percebido quando o foco se mantinha em listar e criar tipologias para então classifica-los.

A continuidade das discussões acerca dos instrumentos demonstrou com o passar dos anos que as possibilidades de análise não foram esgotadas nem tornaram-se obsoletas. Christopher Hood, por exemplo, retoma em um artigo (HOOD, 2007) mais de vinte anos depois da publicação do seu livro *Tools of Government*²⁰ em 1983, os principais pontos que abordou nos anos 80. Ele não só se propõe a discutir a permanência da pertinência do tema para os estudos de políticas públicas, como também para refletir sobre as novas abordagens que foram feitas após seu livro.

Em seu artigo, além de reforçar a contínua atualidade e importância do tema de pesquisa – não sem antes fazer algumas concessões sobre necessidade de atualização teórica sobretudo devido às inovações tecnológicas que atingem também a área de políticas públicas e governo – também mostra como os pesquisadores puderam elaborar novas perguntas que não haviam sido feitas e que não podiam ser respondidas pelos mesmos meios, indo então buscar outras formas de respondê-las.

Uma abordagem diferente em relação às inicialmente expostas, é proposta por Pierre Lascoumes e Patrick Le Galès (2012b), que colocam os instrumentos no centro da análise, em detrimento às outras variáveis como as instituições ou as intenções, crenças e conhecimentos dos indivíduos.

A proposta dos autores tem como objetivo realizar um trabalho de "desconstrução pelos instrumentos. [Pois] A abordagem pela instrumentação permite apreender dimensões que de outra maneira seriam pouco visíveis" (LASCOUMES, LE GALÈS, 2012b, p. 21).

Os autores retomam as contribuições de Foucault que abordarei em seguida por entenderem que a partir da análise que propõem, é possível superar a descrição técnica e

²⁰ Em *Tools of Government* (1983), Hood elabora uma tipologia para estudar os instrumentos de governo que teriam como principal objetivo coletar informações e/ou modificar comportamentos.

evidenciar nos efeitos dos instrumentos aspectos políticos, intencionalidades dos atores e relações de poder.

Com a expectativa de contribuir para a compreensão do exposto, disponibilizo o Quadro 01 que resume as diferentes abordagens que relatei com a minha interpretação com relação ao nível de análise que considero predominante em cada autor.

Quadro 1 – Diferentes níveis nas análises de instrumentos

Nível da análise	Características	Autores estudados
Micro	Esforço para listar, caracterizar, criar tipologias. Foco nos aspectos técnicos.	Kirchen (1964) Mosher (1980) Salamon (1981) Hood (1983) Doern and Phidd (1983) Mcdonell e Elmore (1986) Kettl (1987)
Meso	Esforço para compreender os motivos que levam à escolha de um instrumento em comparação a outros. Inserção dos aspectos cognitivos na análise da escolha dos tomadores de decisão.	Linder e Peters (1989), Howlett (2005)
Macro	Esforço para demonstrar e evidenciar os aspectos políticos da utilização dos instrumentos, bem como as relações de poder que eles organizam.	Foucault (1993); Lascoumes e Le Galès (2012b).

Fonte: Elaboração própria a partir de FOUCAULT (1993), LINDER e PETERS (1989), HOOD (2005), HOWLETT (2005) e LASCOUMES e LE GALÈS (2012b).

As abordagens que elencam, descrevem, caracterizam e criam tipologias classifico como análises com foco micro. O nível meso das análises consideram aspectos cognitivos que visam explicar ou problematizar os aspectos que influenciam os tomadores de decisão a escolherem algumas ferramentas em detrimento de outras. O nível macro de análise refere-se a pesquisas que entendem o instrumento como um condensado das relações e modos de exercer o poder, e, portanto, estão mais interessadas nos impactos deles próprios que nas razões de sua escolha ou em criar tipologias.

As diferentes contribuições de alguns autores brevemente apresentadas nesta seção tiveram como objetivo mostrar a evolução teórica dos estudos sobre instrumentos, desde suas

abordagens exclusivamente técnicas e classificatórias, passando pela introdução de novos aspectos para compor as análises, como a cognição, até a abordagem definida para ser utilizada nesta pesquisa que permite evidenciar as intenções e concepções dominantes a partir da análise dos impactos dos instrumentos.

O recorte teórico escolhido então para alcançar esses objetivos tem como base a literatura de instrumentos de ação pública, aqui “compreendidos como técnicas, mecanismos, métodos, processos, formas, meios ou ferramentas que são os *outputs* do sistema político em resposta a determinados problemas (*inputs*)” (ARCHIPAVAS, 2016, p. 24).

A depender do nível de análise, considero que tanto a PNMC como o Fundo Clima podem ser analisados como instrumentos de ação pública. A PNMC, pois, refere-se a uma lei, um dos mais antigos instrumentos utilizados pelo Estado, é por meio dela que pode ser operacionalizada a ação do governo com relação às mudanças climáticas. O Fundo Clima, por sua vez, trata-se de um instrumento pois ele é definido em lei como um instrumento econômico da PNMC, e é o que permitirá se materializar parte das ações do Estado definidas na política.

Contudo, não é meu objetivo fazer classificações ou enquadramentos dos instrumentos, portanto, o que interessa expor aqui é que ambos, a PNMC e o Fundo Clima, são considerados instrumentos que serão analisados à luz das contribuições teóricas dos autores Lascoumes e Le Galès, e de Foucault, as quais apresento na seção que segue.

PODER E GOVERNAMENTALIDADE

A construção dessa pesquisa é também moldada com as investigações de Foucault sobre os conceitos de poder e a governamentalidade que se relacionam com o tema de instrumentos. Esses conceitos serão explorados aqui, pois para mim constituem as bases do restante das análises.

Interessa-nos, primeiramente, o conceito de poder²¹ que Foucault remodela depois de suas investigações iniciais acerca das prisões e manicômios²². Se antes existia em suas análises, ainda que implícita, uma visão dos efeitos do poder entendidos apenas pela repressão – assim como é entendido em termos jurídicos – na continuidade dos seus estudos, o autor passa a

²¹ Como não é meu objetivo me aprofundar em todos os conceitos de Foucault, de forma geral o que chamo de poder no texto que segue refere-se a compreensão de que não existe sociedade sem relações de poder, e o poder é entendido como “estratégias através das quais os indivíduos tentam conduzir, determinar a conduta dos outros”. (FOUCAULT, 2004, p. 99).

Foucault também argumenta três pontos:

- 1) Poder é relacional;
- 2) Poder não pode ser entendido apenas a partir do Estado (ação pública);
- 3) Poder não é só repressão, mas produção.

²² Refiro-me ao consagrado livro *Vigiar e Punir* (1987) de Michael Foucault.

conceber os efeitos do poder não apenas por meio do seu caráter repressivo, mas o poder como uma força produtiva, que produz coisas, discursos e verdades (FOUCAULT, 1993, p. 08).

Foucault inclusive relaciona os conceitos de poder e verdade, entende que "somos submetidos pelo poder à produção da verdade e só podemos exercê-lo através da produção da verdade" (FOUCAULT, 1993, p. 180). Para ele, não é possível dissociar o poder da produção do discurso e da verdade, nem da acumulação de tudo que é produzido (FOUCAULT, 1993, p. 179).

Pois bem, se o poder é parte constitutiva de uma sociedade de acumulação como a que vive a maior parte das sociedades modernas, e se esse mesmo poder tem efeitos produtivos na sociedade, - inclusive produzindo, e se exercendo por meio de verdades - a primeira premissa que deve-se ter ao olhar para os instrumentos de ação pública é que se eles estão a serviço do poder, eles são produtivos, produzem coisas, formam saber, produzem discursos e também verdades.

Tenho como objetivo a compreensão a relação da verdade com o poder e não aprofundar a concepção de nenhum desses dois conceitos para Foucault. O que me interessa é que para o autor, a verdade passa a ser efeito do exercício de um poder produtivo. Assim, o autor a desnaturaliza, a expõe como uma construção social relacionada com o poder.

E assim, se esse produto do poder é desnaturalizado, desnaturalizam-se também os instrumentos, que por vezes estão tão arraigados em nosso dia-a-dia e em nossas mentes – assim como uma pretensa ‘verdade’ – que parecem sempre ter existido e o mundo parece não funcionar sem eles.

É a partir deste olhar, que evidencia que muito daquilo que passamos a considerar natural²³ é na realidade construído, que introduzo o outro conceito relevante a este trabalho advindo de Foucault, a governamentalidade.

A governamentalidade é um conceito complexo construído a partir da análise de mudança do Estado, processo que Foucault descreve detalhadamente em seu texto chamado A Governamentalidade (FOUCAULT, 1993), e aqui retomo os principais pontos que interessam à minha análise.

As observações que Foucault faz referem-se às mudanças ocorridas entre o século XVI e o século XVIII, que não são lineares nem pontualmente marcadas no tempo, mas que apontam a mudança no exercício do poder do Estado.

²³ A expressão natural aqui refere-se a algo que sempre existiu e continuará existindo mesmo num mundo sem sociedade, aquilo sem o qual a vida se faz impossível, assim como a gravidade, a fotossíntese e outros processos da natureza, daí o nome natural.

O primeiro período, chamado por ele de o Estado do soberano, tem a característica de que é a lei a responsável pela definição de território. O segundo período, denominado Estado administrativo, refere-se ao período do mercantilismo em que a força e riquezas de cada território definem suas fronteiras (SANTOS, 2010).

Enquanto o território era um aspecto central para os dois primeiros Estados, o terceiro Estado, chamado de moderno ou também de Estado da arte de governar, passa a não se definir mais em função do território, mas sim em função da população. Esta mudança do objeto sobre o qual se desempenha o poder marca a ruptura no exercício de poder a qual Foucault se refere.

Cada modelo de Estado, por sua vez, associa-se a uma modalidade específica de poder, primeiro o poder soberano, em seguida o disciplinar e por fim o que Foucault chama de biopoder. Assim como os modelos de Estado não são sobrepostos um ao outro, as modalidades também não são sucedidas continuamente uma pela outra, todos permanecem coexistindo, alternando momentos de hegemonia entre si (SANTOS, 2010).

As diferenças entre os Estados ficam explícitas principalmente na contraposição entre o Estado do soberano – simbolizado pela figura do Príncipe de Maquiavel – e o Estado da governamentalidade, pois este passa a se referir a um Estado não mais simbolizado pelo soberano detentor de poder, alheio, externo e distante do resto da sociedade, onde existe uma explícita descontinuidade de poder. O símbolo passa a ser um Estado em que o ato de governar uma casa, uma igreja e o país não só se assemelham como também são contínuos, o poder é contínuo, observa-se de forma ascendente e descendente na sociedade, pois ele é relacional, ele permeia todas as relações. Este ponto é importante pois muda a concepção de poder e a forma como ele passa a ser exercido, e sobretudo altera os efeitos dele na sociedade.

As mudanças ocorridas na concepção de Estado marcam uma verdadeira ruptura no exercício do poder. Enquanto que no período do Príncipe de Maquiavel o poder era exercido sobre o território e sobre os homens, na arte de governar o poder é exercido sobre as coisas – todas as coisas – o território torna-se assim, secundário, e o Estado passa a observar o que acontece com os homens em relação às coisas.

A mudança no alvo do poder altera também os objetivos do Estado. Se antes a finalidade da soberania era circular, ou seja, o objetivo ao qual ela se propunha era a submissão à ela mesma, a obediência à lei, agora o objetivo do governo passa a ser, segundo Foucault (1993) inspirado pelo autor La Perrière "a maneira correta de dispor as coisas para conduzi-las ao objetivo adequado de cada uma das coisas", o que explicita uma pluralidade de objetivos específicos.

Antes, a lei e a soberania estavam indissociavelmente ligadas, pois o que permitia que a soberania atingisse seu fim era exatamente a própria lei. Os instrumentos da soberania, portanto, têm a forma de lei.

A arte de governar, em contraposição, tem como finalidade as próprias 'coisas' que ela dirige, pois "não se trata de impor uma lei aos homens, mas de dispor as coisas, isto é, utilizar mais táticas do que lei, ou utilizar ao máximo as leis como táticas. Fazer, por vários meios, com que determinados fins possam ser atingidos" (FOUCAULT, 1993, p. 284). Os vários meios aos quais Foucault se refere são os instrumentos.

A Imagem 01 apresenta um esquema explicativo resumido sobre o processo de ruptura no exercício de poder. Salienta-se, no entanto, que como todo modelo ele simplifica complexidades com o objetivo didático, não sendo, portanto, marcada pontualmente no tempo a ruptura da qual Foucault se refere, pois esta trata-se de um processo lento, gradual e não linear, que se refere ao exercício de poder no Ocidente e que se mantém até os dias de hoje (SANTOS, 2010, p. 131).

Figura 1 – Esquema explicativo resumido do processo de ruptura do poder ocorrido entre os séculos XV e XIX

Fonte: Elaboração própria a partir de FOUCAULT (1993), LASCOUMES e LE GALÈS (2012b) e SANTOS (2010).

Esta construção, que tem nos detalhes e significados subjetivos das mudanças explicitadas por Foucault a maior densidade de conteúdo, nos leva até o precioso momento em que ele se detém sobre os instrumentos que o Estado utiliza para chegar aos seus objetivos.

O governo passa então a utilizar diversos instrumentos, não mais apenas a lei, para que as coisas sejam conduzidas o seu objetivo adequado. Passa a ser aconselhável, ainda segundo Foucault (1993) que o governante tenha i) paciência: saiba governar sem a necessidade de brandir uma espada; ii) sabedoria: conhecimento, não das leis como antes, mas das coisas e dos homens; iii) diligência: governe como se estivesse à serviço dos próprios governados e não de si mesmo.

A paciência requerida ao governante mostra a alteração na concepção de poder que Foucault observa na época deste texto, se antes o poder era exclusivamente repressivo, era também necessário que houvesse forças para reprimir, simbolizada pela espada. Porém, a partir desse momento o poder pode ser exercido também por outros meios.

A diligência reforça a alteração na continuidade do poder que emana da sociedade para o governante e do governante para a sociedade, passando por diversas instâncias, não apenas do soberano para a sociedade sem permear mais nenhum nível.

Contudo é a sabedoria que desejo destacar nesse momento. Para se obter sabedoria, uma vez que não basta conhecer a lei, é preciso conhecer as coisas sobre as quais se governa. Passam a ter uma nova importância, portanto, os dados então coletados sobre as famílias, sobre as mortes, doenças, idade.

Essa coleta de dados dá nome à ciência do Estado - a estatística²⁴, sendo ela própria um instrumento, um dos principais utilizados pela ação pública para atingir seus objetivos. Quais dados coletar, a frequência, o que fazer com eles, todas essas são escolhas que moldam os efeitos que esse instrumento trará e não são escolhas neutras ou puramente técnicas.

A partir da coleta de informações passa-se a observar padrões nos dados que não eram mais redutíveis às famílias e que começavam a tornar evidente a necessidade de um outro nível de análise maior do que a família, que passa a ser chamada então de “população”.

O advento da população altera o foco do Estado e a categoria da família. O governo passa a ter como objetivo final a população, e então o aumento da sua riqueza, a duração da sua vida, seu crescimento, entre outros. A família passa a ser apenas um dos instrumentos do

²⁴ Embora se tenha registro desde a Antiguidade de dados sendo coletados, a história da estatística enquanto ciência se desenvolve principalmente a partir do século XVI em diversos países europeus. Contudo, o cunho da palavra estatística é atribuído ao professor alemão Gottfried Achenwal, em 1746. Ela deriva da palavra latina *status*, que significa Estado (MEMÓRIA, 2004).

governo, pois, seria a partir dela que seriam operadas quaisquer mudanças necessárias ao benefício da população – como diminuição da mortalidade infantil, por exemplo. Assim, os hábitos das famílias passam a ser visados pelas campanhas governamentais de conscientização – as quais caracterizam mais um novo instrumento utilizado.

Mais uma vez Foucault refere-se aos novos instrumentos que o Estado passou a utilizar a partir dessas mudanças estruturantes que levaram séculos, tiveram períodos de desenvolvimento mais rápidos e mais lentos.

É a partir dessa construção, baseada na mudança do exercício do poder do Estado, que Foucault então conceitualiza a governamentalidade em três aspectos:

- 1 - o conjunto constituído pelas instituições, procedimentos, análises e reflexões, cálculos e táticas que permitem exercer esta forma bastante específica e complexa de poder, que tem por alvo a população, por forma principal de saber a economia política e por instrumentos técnicos essenciais os dispositivos de segurança.
- 2 - a tendência que em todo o Ocidente conduziu incessantemente durante muito tempo, à preeminência deste tipo de poder, que se pode chamar de governo, sobre todos os outros - soberania, disciplina, etc. - e levou ao desenvolvimento de uma série de aparelhos específicos de governo e de um conjunto de saberes.
- 3 - o resultado do processo através do qual o Estado de justiça da Idade Média, que se tornou nos séculos XV e XVI Estado administrativo, foi pouco a pouco governamentalizado. (FOUCAULT, 1993, p. 291-292).

A partir do exposto sobre o tema de governamentalidade reforço que na minha pesquisa é esta concepção de Estado que utilizo, um Estado governamentalizado, ou seja, que para atingir seus objetivos utiliza uma série de instrumentos que vão muito além das leis e que não apresentam como efeito apenas a repressão, mas também a produção: de verdades, de conhecimento e da sociedade na qual vivemos hoje.

O termo governamentalidade refere-se exatamente a "técnicas concretas de enquadramento dos indivíduos que possibilitam orientar à distância suas condutas" (LASCOUMES, LE GALÈS, 2012b, p. 26). Ou seja, as técnicas que permitem que o poder seja exercido mesmo à distância, por meio, por exemplo, dos instrumentos de ação pública, e que politiza as relações sociais, como expõe Lemke:

Governamentalidade é um neologismo derivado da palavra francesa *gouvernemental*, que significa 'aquilo que é relativo ao governo'...] A governamentalidade não mais refere-se a uma prática simbólica mitológica que despolitiza relações sociais, mas representa a 'racionalização da prática governamental no exercício da soberania política'. (LEMKE, 2017, p. 04).

Os estudos que Foucault realiza com a abordagem de governamentalidade e biopoder continuam avançando até sua morte prematura em 1984. O conceito de governamentalidade,

especificamente, ganha popularidade depois da publicação da antologia *Power-Knowledge*²⁵ (poder-conhecimento, sem tradução para o português) em 1980 e o grande número de aplicações e discussões do conceito culmina na publicação em 1991 da coleção *The Foucault Effect: studies in governmentality* (o efeito-Foucault: estudos sobre governamentalidade, sem tradução para o português). A partir deste momento, a utilização analítica do conceito se expande ainda mais e passa a ser “adotada e expandida de inúmeras formas por incontáveis pesquisadores” (FLETCHER, 2017, P. 312, tradução nossa²⁶).

No Brasil, por exemplo, esse conceito é utilizado de forma mais presente em estudos sobre educação (JARDIM, 2013), mas tem sido também aplicado no mundo e ainda timidamente no Brasil para estudos na área de política e governança ambiental. Foram estes trabalhos que cunharam neologismos a partir de Foucault como eco-governamentalidade ou governamentalidade verde²⁷.

Tratam-se de pesquisas bastante recentes²⁸, as quais Robert Fletcher (2017) levanta em uma revisão minuciosa da bibliografia, expondo não só as temáticas sobre as quais versam os trabalhos desenvolvidos a partir dos novos conceitos, mas também como eles evoluem conforme evoluem as investigações de Foucault sobre governamentalidade e a dispersão dessas ideias por meio das traduções que vão sendo realizadas ao longo do tempo. Como ressalta Santos (2010, p. 128), “o conceito/noção de governamentalidade sofreu modificações e acréscimos à medida que as pesquisas de Foucault foram avançando”.

A revisão de Fletcher, além de um breve resumo da história de construção dos conceitos, nos mostra a aplicação deles para análise da governança ambiental e também relata análises de projetos de PSA (Pagamentos por Serviços Ambientais), de ecoturismo, de estratégias de gestão da água, de conflitos de uso da terra, entre outros.

Um dos primeiros autores a trabalhar com o conceito de *environmentality*, Timothy Luke retoma a governamentalidade foucaultiana e o meio ambiente enquanto conceito construído socialmente. Luke argumenta que

discursos governamentais metodicamente mobilizam suposições específicas, códigos e procedimentos que impõem entendimentos específicos sobre a economia e a sociedade. Como resultado, eles geram “verdades” ou “conhecimentos” que também constituem formas de poder com reservas significativas de legitimidade e efetividade.

²⁵ Livro publicado em 1980 e traduzido por Colin Gordon. Baseado na edição de Alessandro Fontana e Pasquale Pasquino, *Microfisica del potere: interventi politici* (1977) que também serviu de base para o livro em português editado por Roberto Machado em 1984, *Microfísica do Poder*.

²⁶ “*adopted and expanded upon in myriad ways by countless researchers*”.

²⁷ Os conceitos de eco-governamentalidade e governamentalidade verde não são necessariamente adotados como sinônimos, mas diferenças conceituais ou de aplicação entre eles não são objeto de investigação desta pesquisa.

²⁸ As primeiras utilizações dos termos “*environmentality*” e “*green governmentality*” remontam da década de 1990.

Assim como eles classificam, organizam e validam inúmeros entendimentos da realidade, esses discursos podem autorizar ou invalidar as possibilidades de construir instituições específicas, práticas ou conceitos na sociedade em geral. (LUKE, 1995, p. 69, tradução nossa²⁹).

Com isso, os discursos governamentais construídos sobre a temática do meio ambiente têm um impacto em si e definem que tipo de entendimento será validado pela sociedade sobre esse tema.

Arnaldo Santos de Lima (2016), numa das raras utilizações desse conceito na literatura nacional em um estudo que versa sobre políticas ambientais e energéticas, demonstra que no

escopo da governamentalidade o discurso seria, portanto, um elemento condicionador da disciplina, produzindo e reproduzindo saberes e concepções dominantes. [...] Tendo o papel não apenas de referência a coisas e objetos, mas de características e regularidades próprias definidas para propagar interesses, e para atingir objetivos e finalidades específicas. (LIMA, 2016, p. 29).

Assim, nesta pesquisa, a reconstrução parcial do histórico de construção e execução da PNMC e do FNMC, são realizados a partir do discurso dos atores entrevistados, do discurso reproduzido pelos documentos oficiais relativos ao tema, pois estes reproduzem as concepções dominantes na sociedade e moldam a forma como é possível organizar a política de um país sobre as mudanças climáticas.

A partir dessa reconstrução, será possível demonstrar as relações de poder que são organizadas pelos instrumentos, as verdades e concepções dominantes que visam atingir objetivos e finalidades específicas – mas que também apresentam efeitos não esperados.

Como metodologia para essa reconstrução, utilizei como matriz de análise o pentágono da ação pública como forma a organizar as informações coletadas, sobre o qual explanarei no capítulo seguinte.

²⁹ “Governmental discourses methodically mobilize particular assumptions, codes, and procedures in enforcing specific understandings about the economy and society. As a result, they generate “truths” or “knowledges” that also constitute forms of power with significant reserves of legitimacy and effectiveness. Inasmuch as they classify, organize, and vet larger understandings of reality, such discourses can authorize or invalidate the possibilities for constructing particular institutions, practices, or concepts in society at large”

2 PERCURSO INVESTIGATIVO

As análises às quais me propus nesta dissertação utilizaram dados quantitativos e qualitativos de diversas fontes, coletados cada um conforme explicitado em seguida. O caminho percorrido metodologicamente para lograr os resultados expostos não pode se limitar apenas à uma área disciplinar, o que seria impossível dada a natureza diversa dos dados e o assunto interdisciplinar do qual se trata – bem como, evidentemente, a formação também interdisciplinar da autora e da orientadora.

A “operacionalização [desses dados e métodos complementares] é áspera e às vezes pouco palatável, mas absolutamente indispensável no tratamento dos fenômenos complexos do mundo real” (ANDRADE, ROMEIRO, 2013, p. 44), desafio permanente da Ciência Ambiental.

Expostos os desafios assumidos, relato – como quem relata uma viagem, quem explora um caminho – como a abordagem teórica já exposta será utilizada nas análises, e também como cada um dos dados foram coletados.

ABORDAGEM TEÓRICA PARA ANALISAR OS DADOS COLETADOS

Eu começo minha trajetória conceitual para compreender a potência de se analisar os instrumentos da ação pública e vou buscar em Foucault parte das raízes dessa abordagem. Nos seus últimos trabalhos, deparo-me com uma análise das mudanças pelas quais o Estado passa e que me permite buscar um olhar ainda mais abrangente para os instrumentos, o qual me interessa para esta pesquisa, uma vez que um dos objetivos dela é reconstruir os processos que culminaram na PNMC e no Fundo Clima. O que proponho adicionalmente a essa mobilização teórica é localizar a questão das alterações climáticas em um contexto de mudanças na sociedade internacional e nacional.

Sobre as mudanças do Estado – ou do governo como Foucault utiliza na seguinte passagem – Foucault escreve que,

parece-me, com efeito, que através da crise econômica atual e das grandes oposições e conflitos que se desenham entre nações ricas e pobres [...], pode-se ver o nascimento de uma crise de governo. Por governo, entendo o conjunto de instituições e práticas através das quais se guiam os homens desde a administração até a educação. É esse conjunto de procedimento, de técnicas, de métodos, que garante a orientação dos homens, uns pelos outros, que me parece em crise hoje [...] Estamos, talvez, no começo de uma grande crise de reavaliação do problema do governo” (FOUCAULT, 2010, p. 232).

Estou convencida de que Foucault estava certo, e acredito também que a crise de reavaliação do problema do governo não acabou ainda. Além disso, soma-se à crise econômica

e às grandes oposições e conflitos – não só entre nações, mas também dentro delas – a crise ambiental, que se expressa de maneira contundente, e talvez definitiva, por meio das mudanças climáticas.

De forma que, concordando com o diagnóstico de crise de “reavaliação do problema de governo” feita por Foucault, precisamos inserir na dimensão de análise também a crise climática na qual estamos todas e todos, de formas desiguais, à mercê.

Para politizar a análise dos instrumentos, ou seja, fazê-la de forma crítica, era também necessária uma abordagem que me permitisse e me apoiasse em tal empreitada. Por isso vou me apoiar no conceito de governamentalidade, pois ele

não é um modelo ou quadro de explicação, mas uma perspectiva crítica específica e um estilo de pensamento. Ela oferece os instrumentos conceituais que apontam os “custos” das formas contemporâneas de governo, enquanto provê uma base para a invenção de novas práticas e modos de pensar.

(...) Se é certamente necessário combater as tendências à “canonização” ou à generalização desse estilo de pensamento, é também previsível que (...) novas linhas de interpretação se desenvolverão, analisando diferentes problemas e oferecendo novas leituras da “governamentalidade”. Entretanto, será importante ultrapassar o isolacionismo teórico que até agora prevaleceu na literatura sobre governamentalidade. Isso conduz ao problema de que há, nessa literatura, somente algumas poucas e marginais referências a outras formas importantes de teoria contemporânea (...) tomar essas tradições teóricas para refletir sobre a governamentalidade não precisa resultar em algum tipo de teoria geral, nem significa harmonizar diferentes considerações teóricas ignorando as tensões entre elas. Ao contrário, pode ser útil lembrar que a “caixa de ferramentas” pode ser usada de várias maneiras, dependendo dos diferentes objetos sendo estudados e dos objetivos em vista”. (LEMKE, 2017, p. 144 e 145).

Assim, como fica evidente com o trecho acima, não era possível utilizar apenas o conceito de governamentalidade pois, apesar de sua complexidade, ele não seria suficiente para um quadro analítico. É por isso que me apoio também nos trabalhos sobre a instrumentalização da ação pública, que é entendida como

o conjunto de problemas postos pela escolha e utilização das ferramentas (técnicas, meios de operar, dispositivos) que permitem de materializar e operacionalizar a ação governamental, o que nos leva a compreender não apenas as razões que impelem a manter um instrumento em relação a um outro, mas também à considerar os efeitos produzidos por essas escolhas. (LASCOUMES, LE GALÈS, 2004, p. 238, tradução nossa³⁰)

³⁰ “l’ensemble des problèmes posés par le choix et l’usage des outils (des techniques, des moyens d’opérer, des dispositifs) qui permettent de matérialiser et d’opérationnaliser l’action gouvernementale, ce qui nous amène à comprendre non seulement les raisons qui poussent à retenir tel instrument par rapport à tel autre, mais aussi à envisager les effets produits par ce

A partir dessa abordagem, ao reconstruir parcialmente os processos de construção e implementação dos instrumentos que analiso, ou seja, a materialização da ação governamental sobre mudanças climáticas no cenário nacional, será possível compreender as razões que levaram à escolha deles e também os efeitos produzidos por eles.

Ainda que com o apoio crítico do conceito da governamentalidade, do apoio aos objetivos na perspectiva da instrumentalização da ação pública, eu poderia me perder no processo de análise de documentos e entrevistas devido à quantidade de informações.

Por isso, durante toda coleta de dados e informações guiei minhas leituras pelos elementos do pentágono da ação pública. Proposto por Lascoumes e Le Galès (2012a), ele organiza os cinco principais elementos que os autores consideram indispensáveis para a análise de qualquer política pública, sendo eles: i) atores; ii) representações; iii) instituições; iv) processo e; v) resultados.

Segundo eles, as definições de cada um dos elementos se resumem em:

Os atores podem ser individuais ou coletivos, são dotados de recursos, têm certa autonomia, estratégias e são capazes de fazer escolhas, são mais ou menos guiados por seus interesses materiais e/ou simbólicos. As representações são os quadros cognitivos e normativos que dão sentido às ações, as condicionam e as refletem. As instituições são as normas, regras, rotinas, procedimentos que governam as interações. Os processos são as formas de interação e sua recomposição no tempo [...]. Os resultados, (*outputs*) são as consequências, os efeitos da ação pública. (LASCOUMES; LE GALES, 2012a, p. 45-46).

Esses elementos foram transformados em um roteiro de perguntas para as entrevistas o qual segue como Anexo 01. Durante o percurso o roteiro transformou-se mais em um guia para melhor se adaptar à vivência de cada um e cada uma dos entrevistados.

Deste modo, uma vez relatado o percurso teórico-metodológico que trilhei para a realização desta pesquisa, apresento na próxima sessão um detalhamento dos documentos consultados e dos dados orçamentários.

RECUPERAÇÃO DOS PROCESSOS DE CONSTRUÇÃO DA PNMC E DO FUNDO CLIMA

Todos os documentos consultados encontram-se evidentemente citados ao longo do texto. De forma geral realizei a leitura sistemática dos projetos de lei e suas tramitações, as referidas legislações aprovadas, suas alterações e vetos, atas e notícias veiculadas nas mídias digitais, mas foram de suma importância para compreender a operação e evolução da política e, portanto, dou ênfase às informações disponíveis nos seguintes documentos:

- Os relatórios anuais do Fundo Clima elaborados pelo Ministério do Meio Ambiente por meio da Secretaria de Mudanças Climáticas e Qualidade Ambiental, disponíveis para os anos de 2011 a 2015;
- Atlas com o sumário dos projetos apoiados pelo Fundo Clima de 2011 a 2014, também elaborado pelo MMA;
- Avaliação do Fundo Clima elaborada em 2016 pela CEPAL (Comissão Econômica para a América Latina e Caribe);
- Avaliação da OCDE sobre a performance ambiental brasileira do ano de 2015;
- Política Energética Nacional³¹ (PEN) de 1997 e todas as suas alterações e regulamentações posteriores, sobretudo que se referem às distribuições da participação especial aplicada sobre a receita de exploração de petróleo e gás natural.

As entrevistas, de forma complementar, tiveram como objetivo compreender o pano de fundo da construção dos instrumentos como também acessar informações que normalmente não são disponibilizadas em documentos oficiais por se referirem às negociações e conflitos inerentes à política pois “os processos contraditórios, as oportunidades dispersadas e o quanto a decisão política pode se dissolver na ação coletiva. As não decisões, os bastidores e o outros atores ocultos são tão importantes na ação pública quanto os gestos visíveis e encenados” (LASCOUMES, LE GALÈS, 2012a, p. 51). Portanto, as entrevistas são complementares, mas fornecem uma fonte de informações riquíssima às quais também apliquei a lente teórico-metodológica apresentada.

Não foi meu objetivo determinar o universo dos atores envolvidos com a PNMC ou o FNMC nem encaixá-los em uma hierarquia de importância. Assim sendo, optei pela técnica de amostragem em bola de neve.

Essa técnica, que utiliza cadeias de referência, é especialmente útil no caso de amostras como a minha (VINUTO, 2014) e, segundo Biernacki e Waldorf³² (1981, p. 141) também quando “requer o conhecimento das pessoas pertencentes ao grupo [que se busca estudar] ou reconhecidas por estas para localizar pessoas para estudo” (apud VINUTO, 2014, p. 204, tradução nossa³³).

³¹ Lei 9.478 de 06 de agosto de 1997.

³² BIERNARCKI, P.; WALDORF, D. Snowball sampling-problems and techniques of chain referral sampling. *Sociological Methods and Research* v. 10, n. 2, p. 141-163, nov. 1981.

³³ requires the knowledge of insiders to locate people for study.

A partir dos levantamentos prévios do histórico da PNMC e do Fundo Clima, os quais podem ser chamados de “sementes” quando da utilização desta técnica, determinei que os primeiros entrevistados seriam:

- O primeiro secretário-executivo do Fórum Brasileiro de Mudança Climática, uma vez que este é o primeiro espaço primeiro oficial brasileiro do tema, e;
- O gerente de projetos do Fundo Clima de 2011 a 2017.

A partir dessas entrevistas, cada ator entrevistado fez quantas indicações achasse relevantes para compreensão dos temas abordados.

Evidentemente, como a técnica da bola de neve deve contar com a disponibilidade e interesse das pessoas citadas em participar é também uma das limitações da minha pesquisa, pois não pude garantir que todos os atores mais citados fossem entrevistados, por exemplo. Contudo, consegui garantir uma representatividade interessante pois contemplei entrevistas com os principais atores mapeados, em várias áreas de atuação e relação com a PNMC e o FNMC, o que garantiu a diversidade de perspectivas e informações às quais tive acesso.

A partir das indicações das primeiras entrevistas selecionei os entrevistados por conveniência a partir dos seguintes critérios:

- Ter sido citado em uma das entrevistas anteriores;
- Ter tido relação profissional com a discussão ou operação da PNMC e/ou do Fundo Clima no período analisado.

A amplitude dos dois critérios utilizados me permitiu ter acesso a atores envolvidos desde a discussão dos acordos internacionais entre a assinatura e ratificação do Acordo Quadro e o Protocolo de Kyoto até operadores do Fundo Clima dentro do Ministério do Meio Ambiente, o que forneceu informações sobre o enredo geral que culminou na promulgação da PNMC e do FNMC até detalhes do dia-a-dia da equipe responsável por ele.

Não era meu objetivo realizar entrevistas de forma a saturar a amostra, mas garantir a representatividade dos elementos presentes no pentágono da ação pública.

Como técnica, optei pela a entrevista aberta, para que os atores envolvidos nas diferentes etapas da construção e evolução dos instrumentos, e tiveram relações desiguais com a temática pudessem discorrer sobre sua vivência e conhecimentos no tema com liberdade. Esse caminho, embora apresente algumas dificuldades que não são encontradas nas entrevistas estruturadas ou semiestruturadas, também me permitiu explorar novas informações que foram surgindo a partir de suas narrativas.

O fio condutor da entrevista, portanto, foi a trajetória pessoal de cada pessoa em sua relação direta ou indireta com a PNMC e o Fundo Clima. Atores que se relacionaram com as negociações internacionais, por exemplo, abordaram suas experiências com as disputas na área internacional – ainda que não diretamente ligadas ao Fundo Clima – enquanto que técnicos do MMA discorreram sobre o dia-a-dia da execução da política, mas não detinham muitas informações dos níveis mais altos do governo.

Ao total, realizei 17 entrevistas, as quais contabilizam mais de 16 horas de entrevistas. Devido ao conteúdo de algumas delas, utilizei apenas 15 entre as 17.

O tempo de cada entrevista variou de 30 a 120 minutos, de acordo com a disponibilidade de cada ator e o esgotamento do tema. Uma parte delas foi realizada presencialmente (seis ao todo) e outra parte por telefone ou por meio do aplicativo Skype (onze ao todo).

Todas elas foram transcritas por mim, etapa que permitiu a primeira seleção de trechos úteis para a posterior análise e também a reflexão durante a segunda escuta.

Conforme acordado com os entrevistados e entrevistadas, suas falas não serão diretamente relacionadas com seus nomes, e, portanto, cada fala, quando citada, será referenciada com um número definido para cada ator aleatoriamente por mim. O Anexo 02, contém a lista das pessoas entrevistadas na ordem em que realizei as entrevistas, o que não corresponde ao número que acompanham suas falas. No anexo, também estão descritas suas relações profissionais com a temática da PNMC e do FNMC ou das mudanças climáticas de forma mais geral.

COLETA DE DADOS ORÇAMENTÁRIOS

Os dados quantitativos relativos ao orçamento executado do Fundo Clima foram levantados a partir do Portal SIGA, que é um “sistema de informações sobre orçamento público federal, que permite acesso amplo e facilitado aos dados do Sistema Integrado de Administração Financeira (SIAFI) e a outras bases de dados sobre planos e orçamentos públicos” (SIGA BRASIL).

O Portal foi acessado a partir do Painel Especialista que permite uma série de consultas customizadas a partir dos objetivos de pesquisa. Dentro deste painel, os dados foram obtidos na aba de “Gráficos customizados”. A base de dados desta dissertação foi construída a partir da escolha do filtro “Ministério do Meio Ambiente” no item “Órgão Orçamentário Superior”. Para os dados relativos ao Fundo sobre Mudança do Clima foi realizada a filtragem pelo nome do fundo no item “Unidade Orçamentária (UO)”.

A análise orçamentária histórica, para permitir a comparação, utilizou valores em reais ajustados pelo IPCA³⁴, fornecidos automaticamente pelo Portal SIGA.

Já os valores relativos à participação governamental distribuídos ao Ministério do Meio Ambiente foram obtidos a partir dados fornecidos pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP).

A disponibilização desses dados é feita trimestralmente a partir de um documento no site da Agência e não é corrigida automaticamente. Para permitir a análise histórica comparativa, os dados foram corrigidos com auxílio da Calculadora do Cidadão³⁵, fornecida pelo Banco Central, a partir do IPCA (IBGE), utilizando a data inicial como a data de disponibilização dos dados pela ANP e a data final como janeiro de 2020.

Em seguida, apresento os dados coletados por meio das técnicas e utilizando a metodologia citada, em conjunto com as principais análises de cada um dos pontos mais relevantes.

³⁴ Para fins de comparação, os dados que indicam ajuste foram obtidos do Portal em janeiro de 2020.

³⁵ <https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADAOPublico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores>

3 OS INSTRUMENTOS PNMC E FUNDO CLIMA: RESULTADOS DE UM LONGO CAMINHO

Os primeiros resultados dessa pesquisa são apresentados neste capítulo que versa sobre os acontecimentos anteriores à promulgação da PNMC e do Fundo Clima, bem como o que se passou depois da sua instituição.

Ao longo de todo texto, sobretudo em momentos em que julguei mais relevante, faço menção explícita aos elementos do pentágono da ação pública e os coloco em *itálico*, como forma de sublinhar as informações mais importantes e auxiliar o leitor e a leitora a acompanhar as principais conexões que faço.

A linha do tempo³⁶ (Figura 02) serve como guia cronológico para acompanhar os principais acontecimentos nacionais e internacionais que serão mobilizados para evidenciar determinados aspectos levados em consideração na análise. O intuito da linha do tempo não é utilizá-la para tentar construir uma explicação dos eventos observados por meio de uma causalidade linear e fatalista. Porém, busco contextualizar e posicionar leitores e leitoras em eventos que parecem ter influenciado de alguma forma a evolução da questão climática no cenário nacional ou internacional.

Não são todos os eventos relatados na dissertação que estão presentes na Linha do Tempo, unicamente os mais relevantes, com objetivo de facilitar a visualização.

³⁶ Os anos representados não encontram correspondência com o tamanho da linha do tempo, ocasionando que, por exemplo, um ano tenha um tamanho maior que outros anos, devido ao acúmulo de acontecimentos relevantes observados e mencionados em um mesmo ano do que em outros períodos de igual ou maior duração.

Figura 2 – Linha do tempo

Legenda

Fonte: Elaboração própria

A primeira subseção desde capítulo trata do período que início com a Conferência de Estocolmo em 1972, pois, embora a história institucional dos instrumentos analisados comece no ano de 2009, durante o desenvolvimento da pesquisa ficou claro que as *representações* dos *atores* envolvidos na construção e no desenvolvimento dos instrumentos precisavam do contexto anterior. Assim como os *resultados* obtidos só seriam possíveis de serem compreendidos voltando no tempo e ampliando a análise para além do contexto nacional, observando os *processos* e *instituições* que levaram à constituição da PNMC e do FNMC da forma como os conhecemos hoje.

Ainda na mesma subseção, apresento o histórico de criação de diversos instrumentos federais para lidar com a questão das mudanças climáticas, uma pauta que era bastante ligada ao Itamaraty e ao Ministério de Ciência e Tecnologia, como também mostra a análise de Mello-Théry (2017).

A segunda subseção relata a observação de um crescente protagonismo do MMA como responsável pela pauta climática, tanto nacionalmente quanto internacionalmente. Também são apontados os conflitos que vão surgindo e se delineando ao mesmo tempo que a questão ganha mais peso político na pauta do cenário brasileiro.

Na terceira subseção apresento o contexto da COP 15, sua importância para o posicionamento brasileiro sobre as mudanças climáticas frente ao mundo inteiro, bem como os aspectos políticos em jogo nesse período.

A quarta subseção, que é marcada em 2009 pela promulgação das leis que criam a PNMC e o Fundo Clima, discorro especialmente sobre o teor da PNMC e seus outros instrumentos além dos vetos que lhe foram feitos.

A última subseção, finalmente, trata do contexto geral do período de 2009 a 2018, no nível nacional sobretudo o trabalho interno a partir da institucionalização da questão como política nacional, e no cenário internacional as negociações que começam a construir as bases do futuro Acordo de Paris. Nessas negociações, o Brasil “se mantém como protagonista do processo no nível internacional até a reunião de Paris, encorajando o diálogo entre partes opostas (MELLO-THÉRY, 2017, p. 8, tradução nossa)³⁷.

Por fim, a fase de decadência orçamentária do Fundo Clima, acompanhada também da decadência da relevância da questão dentro do governo federal que se inicia em meados dos anos 2014, quando a perda da fonte orçamentária de do FNMC que começa a se verificar no

³⁷ s’est maintenu comme protagoniste du processus au niveau international jusqu’à la réunion de Paris, encourageant le dialogue entre les parties opposées.

orçamento, se mistura com a crise econômica e política do governo. No ano de 2016, temos o processo controverso que tira a então presidenta Dilma Rousseff do poder e que termina no ano de 2018 com a eleição presidencial de um homem que questiona a veracidade da emergência climática e dá indícios de que a questão ambiental seria totalmente desvalorizada em seu governo (MELLO-THÉRY, 2018, p.144).

Esse anúncio trágico de 2018 se confirma nos primeiros 18 meses de governo com requintes de gravidade e espanto – meses os quais embora não sejam objeto de análise dessa dissertação não podem deixar de fazer parte do olhar para o futuro obrigatório a ser realizado nas conclusões apresentadas após essa fase.

MUDANÇAS CLIMÁTICAS – UMA PAUTA NOVA NO MUNDO E NO BRASIL

No início da minha pesquisa tive por intenção definir meu foco de análise sobretudo nos acontecimentos nacionais, não por ignorar a importância óbvia do cenário internacional para a questão, mas sim pelo limite de análise ao qual uma dissertação de mestrado deveria se impor.

Contudo, tornou-se evidente com o desenvolvimento da pesquisa que para atingir meu objetivo de reconstruir parcialmente os processos que levaram à construção e evolução da PNMC e do FNMC, ignorar o cenário internacional seria não só uma tarefa impossível, mas sobretudo contraproducente.

Algumas entrevistas, por exemplo, fizeram dar atenção mesmo a acontecimentos que não são usualmente diretamente ligados à pauta de mudanças climáticas e que para meu processo e meus objetivos me pareceram relevantes.

Dessa forma, inicio a exposição dos meus resultados e análises a partir da reconstrução parcial dos processos que considere importantes para que a formulação e implementação da PNMC e do FNMC tenham acontecido da forma como conhecemos hoje.

De forma geral, considera-se historicamente a Conferência de Estocolmo em 1972 como o primeiro grande marco nas discussões mundiais sobre a questão ambiental. Em 1985, por sua vez temos a Convenção de Viena para a Proteção da Camada de Ozônio, seguida pelo Protocolo de Montreal sobre Substâncias que Destroem a Camada de Ozônio em 1987.

No mesmo período, alguns acontecimentos no Brasil chocaram a comunidade nacional e internacional e atraíram a atenção do mundo de forma negativa, como a construção de emblemáticas e polêmicas Usinas Hidrelétricas (UHE) de Tucuruí e Balbina e também a inundação das 7 Quedas para o reservatório de Itaipu, em 1977, 1981 e 1982 respectivamente. Outro fato importante no cenário nacional com repercussões internacionais foi o assassinato de

Chico Mendes³⁸ em 22 de dezembro de 1988, como relata Mello (2002, p. 107), “no início de 1989, a pressão internacional já se fazia sentir sobre o governo brasileiro: as matérias publicadas em jornais europeus e norte-americanos (*Financial Times*, *Le Monde*, etc)”.

Do ponto de vista institucional, no mesmo período, a ditadura militar instaurada no Brasil desde 1964 vai dando sinais de desgaste político de perda de apoio, e cria alguns órgãos e políticas ambientais. Essas ações são também uma forma de responder às críticas internas e externas aos impactos ambientais e sociais da exploração econômica no país.

Em 1981, é criada a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) pela Lei nº 6.938/81, quatro anos antes da eleição indireta de Tancredo Neves e, portanto, ainda durante o período ditatorial. Em 1984, é realizada a primeira reunião do Conama (Conselho Nacional de Meio Ambiente) (BRASIL, 2010a), criado pela PNMA.

No ano seguinte, em 1985, as atribuições da antiga Secretaria Especial de Meio Ambiente, criada em 1973 pelo Decreto nº 73.030 (BRASIL, 1973), são elevadas ao nível ministerial com a criação do Ministério do Meio Ambiente pelo Decreto nº 91.145 (BRASIL, 1985a).

No mesmo ano é também disciplinada a Ação Civil Pública pela Lei nº 7.347/85 (BRASIL, 1985b), que tinha como objetivo reger as ações de responsabilidade por danos morais e patrimoniais causados, entre outros, ao meio ambiente.

Em 1988, finalmente em um regime democrático, a Constituição Brasileira prevê um capítulo inteiro para tratar de questões ambientais e marcar como direito um “meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao poder público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações” (BRASIL, 1988).

Todos esses acontecimentos nacionais com repercussões mundiais foram explicitados mais de uma vez por parte dos entrevistados e entrevistas, conforme mostra o trecho a seguir:

Mas tudo isso eu tô contando pra mostrar como é que o Brasil chega na Eco 92 com uma mudança muito expressiva de olhar político sobre as questões ambientais e com a relação dos temas ambientais com os temas globais.
E não é à toa como o Brasil não só recepciona a Rio 92 – [porque] a Rio 92 é uma resposta da política do governo brasileiro que no início tinha sido muito refratário às posições de críticas internacionais ao Brasil e acaba com governo Sarney convidando a Nações Unidas a realizar a cúpula no Brasil. (ENTREVISTADO 07, 2020).

³⁸ Para mais informações sobre o líder seringueiro, sindicalista e ambientalista consultar a página do Memorial Chico Mendes: <http://www.memorialchicomendes.org/chico-mendes/>

Essa breve introdução que relata o período entre os anos 70 ao fim dos anos 80, incluindo os acontecimentos internacionais (Estocolmo, Viena e Montreal), associados aos acontecimentos nacionais com repercussões negativas interna e externamente, bem como a criação de vários órgãos ambientais são representativos de um período em que:

- i) o mundo vai se organizando cada vez mais para discutir coletivamente a pauta ambiental que evidentemente não respeita fronteiras político-administrativas.
- ii) o Brasil, por um lado é cenário da destruição ambiental e da morte de lideranças que lutam pela conservação socioambiental;
- iii) e por outro vai criando e fortalecendo instituições de nível nacional para responder às pressões e lidar com a pauta ambiental.

Para tratar do assunto de mudança climática explicitamente, o primeiro marco institucional a nível nacional (MENDES, 2014) é do ano de 1989, quando é criada a Comissão Interministerial sobre Alterações Climáticas (CIAC) pelo Decreto nº 98.352 em 31 de outubro (BRASIL, 1989). Extinta no ano seguinte pelo Decreto nº 99.221/1990 (BRASIL, 1990), devido à criação da Comissão Interministerial para a Preparação da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CIMA) que tinha objetivos bastante similares, embora com um foco maior sobre preparação da Conferência.

O mais importante para minha análise é notar que nessas duas Comissões a presidência delas era responsabilidade de membros do Ministério das Relações Exteriores (Secretário Executivo e Ministro de Estado, respectivamente), responsável pela política externa brasileira, é um órgão que continuará exercendo um papel central não só na negociação internacional do sujeito, mas também no andamento da política interna brasileira.

Além do Itamaraty que lidera todas as delegações para discussão do texto da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, (UNFCCC na sigla em inglês *United Nations Framework Convention on Climate Change*), também posiciona-se como um ator relevante e atuante na área o então Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), que em 1991 tinha como Secretário o pesquisador José Goldemberg e como Presidente da Agência Espacial Brasileira (AEB) o também pesquisador Luiz Gylvan Meira Filho, ambos cientistas já ligados de alguma forma à agenda de mudanças climáticas.

O lugar ocupado por esses pesquisadores no governo mostra, como explicita a Entrevista 5, como “esse assunto [das mudanças climáticas] entra dentro da agenda do governo brasileiro pela mão da ciência” (ENTREVISTADO 5, 2020) representada sobretudo no MCT e o Itamaraty no que tange a clima, enquanto que nas negociações internacionais o tema de florestas era pauta do MMA.

No cenário internacional, tem-se criação do IPCC em 1988 e a divulgação do seu primeiro relatório em 1990 (IPCC, [200-]). Os relatórios do Painel são sempre grandes impulsionadores das discussões acerca das alterações climáticas no Brasil e no mundo.

Vale a pena reforçar que diversos brasileiros e brasileiras desde de a criação do IPCC compuseram – e continuam compondo – a equipe de especialistas dedicados aos estudos das mudanças climáticas, seus impactos socioeconômicos, bem como estratégias para lidar com eles. O que desde o início permite que o país se posicione com domínio técnico sobre a questão.

Essa história de efeito estufa, etcetera, pra mim isso era bê-à-bá. Eu trabalhava com isso, fui amigo colega de todo mundo que mexeu com isso.
E aí voltei pro Brasil, eu trabalhava no INPE, e aí me convidaram para ser Diretor da Organização Meteorológica Mundial, eu fui.
Eu era o funcionário encarregado do programa sobre pesquisa de previsão de muito longo prazo, que é outra coisa importante para mudança do clima. (ENTREVISTADO 02, 2019)

Não por acaso, o Brasil sedia em 1992 a Cúpula da Terra³⁹ na qual a UNFCCC é assinada por mais de 175 países que reconhecem a emergência das mudanças climáticas como um problema real e global.

O pesquisador Luiz Gylvan Meira é envolvido diretamente tanto na organização da Conferência, como também na elaboração do Capítulo sobre Mudanças Climáticas.

É também na Eco 92 que o princípio de obrigação comum, mas diferenciada dos países com relação à responsabilidade de ação frente aos impactos da mudança do clima é firmado. Este ponto, acordado com dificuldade pois exigia que os países desenvolvidos investissem mais recursos e esforços, é a base para a construção internacional do Protocolo de Kyoto nos anos seguintes.

Importante lembrar que o pano de fundo que impulsiona em parte todos esses movimentos internacionais é relativo ao período que o mundo vivia durante todos esses acontecimentos: a queda do Muro de Berlim em 1989 marca o fim da Guerra Fria e o fim – ou apaziguamento – da tensão de uma possível guerra nuclear. Havia uma esperança e desejo geral de que pudéssemos construir um mundo mais colaborativo e compartilhado. O sucesso na luta contra a depleção da camada de ozônio e sua recuperação gradual alimentam esse sentimento coletivo de crença em acordos internacionais para conservação do meio ambiente.

Você acabou com a Guerra Fria, por isso que abre um espaço pra você pensar num legado de paz, num legado de cooperação, num legado de convergência de sociedades, de direitos individuais, de vulnerabilidades da humanidade em relação à natureza e não em relação à bomba nuclear, tá? (ENTREVISTADO 07, 2020).

³⁹ A CNUMAD ficou conhecida por alguns outros nomes como Cúpula da Terra, Rio 92 e Eco 92, por exemplo.

Ainda nos acontecimentos do nível nacional, em 1994, o governo federal, por meio do Decreto nº 1.160/94 (BRASIL, 1994) cria a Comissão Interministerial para o Desenvolvimento Sustentável (CIDES), a qual

diferentemente das Comissões anteriores, que tinham competências mais associadas à elaboração de estudos e proposições de posições nacionais no âmbito de política externa, a CIDES possuía a competência de propor, priorizar, acompanhar e avaliar estratégias e políticas nacionais para implementação da Agenda XXI no âmbito do governo federal. O caráter mais voltado às ações nacionais refletia-se pela escolha da autoridade que presidiria a Comissão, o Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação da Presidência da República. (MENDES, 2014, p. 171)

A CIDES mantém a responsabilidade do tema no nível internacional com o MRE, a implementação da UNFCCC com o MCT e o MMA aparece como responsável pela pauta de biodiversidade – ainda que a responsabilidade da negociação tenha sido do MCT – a partir da Convenção sobre Diversidade Biológica – tratado também assinado na Eco 92. Essa institucionalização mais uma vez reforça o papel central do MRE no que tange às negociações internacionais e o papel de liderança do MCT no nível nacional, enquanto que o MMA fica exclusivamente com a pauta de biodiversidade.

Neste momento, o MMA que sempre foi um dos Ministérios com menor orçamento da Esplanada, também não tinha nenhuma liderança que pleiteasse a pauta de mudanças climáticas para a pasta. No período que antecede a aprovação da PNMC e do FNMC, embora ainda com um orçamento baixo, uma mudança na liderança do MMA vai também alterar essa disputa com o MCT.

Contudo em 1997 (BRASIL, 1997a), mais uma alteração institucional extingue a CIDES para então criar a Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda XXI Nacional. Essa nova estrutura de Comissão passa a ser presidida pelo MMA e também prevê como integrantes, e não como convidados, membros da sociedade civil – ainda que indicados pelo então Ministério do Meio Ambiente. Essa Comissão é alterada em 2003 e 2004 pelo Decreto de 28 de novembro (BRASIL, 2003a) e pelo Decreto Presidencial de 03 de fevereiro de (BRASIL, 2004a), respectivamente, ampliando as atribuições da Comissão, a participação dos Ministérios integrantes e dos vários setores da sociedade civil, sem, no entanto, trazer grandes inovações em termos de implementar novas práticas ou estratégias para lidar como tema.

Mendes (2014, p.172) destaca que o último órgão do governo federal com responsabilidade direta de coordenar a pauta de mudança climática no Brasil foi a CIDES,

extinta em 1997. O que evidencia certa falta de coordenação do tema, indicando que embora estivesse formalmente dentro da agenda de governo, não fazia parte das pautas prioritárias.

Do ponto de vista pragmático durante todo esse período, a liderança do tema no continuou a ser do MCT devido à qualidade técnica do corpo do Ministério na temática, bem como do Itamaraty. O que faz com que o próprio chefe da delegação brasileira para a COP 1 seja o Ministro de Estado de Ciência e Tecnologia, à época o Ministro Israel Vargas, embora a coordenação permanecesse com o Itamaraty.

O trabalho desses dois atores também mantém o Brasil em um papel de liderança no que tange aos aspectos políticos e técnicos das negociações internacionais, chegando mesmo a fazer proposições dos textos base para o Protocolo de Kyoto e coordenar grupos de trabalho. Segundo Sergio Barbosa Serra, em publicação do Itamaraty de 2009, o “Brasil foi protagonista de relevo na montagem de todo este arcabouço institucional” (SERRA, 2010, p. 15).

Quando tavam negociando o Protocolo de Kyoto, teve dois artigos que eu presidi a negociação, um foi o Mecanismos de Desenvolvimento Limpo, e o primeiro foi do Artigo 3 do Protocolo de Kyoto.

O Artigo 3 do Protocolo de Kyoto é o artigo central que tem a obrigação dos países, e aí me mandaram presidir o grupo.

[...] aí eu convenci o governo brasileiro a propor isso oficialmente [...] ganhou um nome: “proposta brasileira”.

A proposta brasileira diz isso: a repartição do ônus de acordo com a responsabilidade de cada um. Responsabilidade objetiva: não interessa, causou, paga! (ENTREVISTADO 02, 2019).

As negociações do Protocolo de Kyoto – e posteriormente do Acordo de Paris – evidenciam disputas de *representações* diferentes em torno da mesma temática, colocando de lados opostos os países e instituições que acreditavam que os países desenvolvidos deveriam ter metas mais ousadas e que os países em desenvolvimento não deveriam ter metas pois seu processo de desenvolvimento para chegar ao patamar dos países desenvolvidos ainda emitiria quantidades consideráveis de gases do efeito estufa, e de outro, os países e instituições que advogavam em um esforço conjunto e na limitação de emissões de países em desenvolvimento também.

O processo de construção e resultados da negociação de Kyoto refletem um “mundo [que] em 97 era um mundo radicalmente diferente do nosso. Inclusive ninguém imaginaria que a China seria o primeiro país emissor, quer dizer, Kyoto reflete muito a visão da Conferência do Rio, da Mudança do Clima. [País] industrializado, [*versus* país] não industrializado, enfim. Um mundo muito diferente” (ENTREVISTADO 04, 2019)

Após a assinatura do Protocolo de Kyoto em 1997, existem mesmo registros no Congresso brasileiro de pedidos de moção de repúdio aos países que deixaram de ser signatários

do Protocolo de Kyoto, como os EUA e a Austrália, ainda que não tenham sido aprovados nas suas respectivas comissões⁴⁰ (BRASIL, 2001a; BRASIL, 2002a). Demonstrando que o tema chegava a ser discutido também no legislativo federal, embora sem grandes impactos práticos. Essa postura um tanto contraditória vai ser mantida pelo Brasil nos anos que se seguem, como mostra Mello-Théry (2017) ao analisar a evolução da política ambiental e climática interna do Brasil frente ao cenário internacional.

No que tange aos interesses dos atores envolvidos com a temática de mudança climática, o ponto mais valorizado do Protocolo de Kyoto dentro do Brasil me parece ter sido de fato o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL). Pois foi dentro dessa temática que o Brasil mais mobilizou atores e instrumentos até o momento.

O MDL permitia que o Brasil recebesse investimentos dos países incluídos no Anexo B do Protocolo para desenvolver atividades que oferecessem oportunidades de redução de emissão de gases do efeito estufa a baixo custo (MOTTA et al, 2000).

Para garantir esse comércio, era necessário que cada país tivesse um órgão oficial, reconhecido pela UNFCCC, que faria os cálculos de emissões evitadas para então receber investimento internacional.

De forma que, em 1999 é criada a Comissão Interministerial de Mudança Global de Clima (CIMGC) pelo Decreto nº 8.200/99 (BRASIL, 1999), órgão oficial do governo brasileiro para certificar os projetos de MDL. Essa Comissão define como presidente e vice-presidente os Ministros da Ciência e Tecnologia e do Meio Ambiente, respectivamente, demonstrando mais uma vez a quem cabia a liderança da temática no cenário nacional, e mais uma vez “não atribui responsabilidade objetiva de tratamento formal e geral sobre a temática no Brasil” (MENDES, 2014, p. 177).

Em 2000, o que me parece ser um indício de uma importância crescente do tema na sociedade brasileira, e também indício da falta de articulação e coordenação da pauta no governo federal, é criado o Fórum Brasileiro de Mudança Climática (FBMC), por meio do Decreto nº 3.515 (BRASIL, 2000).

O Fórum, composto por membros dos Ministérios e da sociedade civil, tem como objetivo conscientizar e mobilizar a sociedade brasileira com relação aos problemas ocasionados pelas mudanças do clima e se propõe também como articulador da sociedade civil com o governo. Sua criação é liderada pelo então deputado federal Fabio Feldmann, bastante ligado ao movimento ambientalista.

⁴⁰ REQ 14/2001 CDC, REQ 73/2002 CREDN

Oficialmente, a presidência do Fórum é do próprio Presidente da República, o que demonstra uma preocupação com a coordenação do tema dentro do governo e uma tentativa de trazer a pauta para o centro dele, o que não se observou ao longo do tempo.

A criação do Fórum se deu em uma

época em que mudança do clima era muito pouco falada, onde a coisa ainda não tava tracionando. [O FBMC] tem uma constituição capenga em vários aspectos, mas que simbolicamente é a primeira manifestação institucional do Estado brasileiro de olhar para mudança do clima. Você tinha já a Comissão Interministerial Global de Mudança do Clima no MCTI, que tinha supostamente um papel que deveria ser político também, mas que basicamente ficava ali, burocraticamente analisando projetos de MDL, então ela não tinha um papel político né? Até deveria ter, mas nunca teve. (ENTREVISTADO 09, 2020).

O FBMC tinha “vários objetivos, um deles inclusive era o presidente da República acompanhar as negociações de mudança do clima na esfera internacional e responder às demandas que normalmente surgiam [...] e no campo do país era um pouco para internalizar a dimensão climática na agenda brasileira” (ENTREVISTADO 04, 2019).

E do ponto de vista internacional, havia uma preocupação com a implementação das estratégias adotadas durante a assinatura do Protocolo de Kyoto, segundo a Entrevista 07, o FBMC tinha sido criado

na preocupação de viabilizar Kyoto. E eu me lembro, a gente pedindo pro Fernando Henrique, e o Fernando Henrique ligando para o Clinton, pro Clinton fechar o acordo de Kyoto. A gente na reunião com os cientistas e os *policymakers* de clima, no Fórum [Brasileiro de Mudança Climática], e o Fernando Henrique fala com o Clinton. Então, o que que isso quer dizer? [que] o Brasil continua com uma trajetória climática de ir abrindo espaços e de se afirmar, mesmo que ele não tivesse obrigações. (ENTREVISTADO 07, 2020).

Como forma de resumir os órgãos federais criados para lidar com a questão das alterações climáticas até o momento descrito, apresento o Quadro 02 a seguir.

Quadro 2 – Primeiros órgãos nacionais criados para lidar com as questões das mudanças climáticas

Órgão	Função	Data de criação	Liderança
Comissão Interministerial sobre Alterações Climáticas (CIAC)	Elaborar estudos, subsídios e contribuições às negociações internacionais	31 de outubro de 1989	Secretário Geral das Relações Exteriores
Comissão Interministerial para a Preparação da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e	Similar à Comissão anterior, com maior foco à preparação da Conferência citada.	25 de abril de 1990	Ministro MREx (Ministério das Relações Exteriores)

Desenvolvimento (CIMA)			
Comissão Interministerial para o Desenvolvimento Sustentável (CIDES)	Foco em proposição de ações, instrumentos, captação de recursos (entre outros) e avaliação das suas próprias atividades para implementação da Agenda XXI no país.	21 de junho de 1994	Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Planejamento, Orçamento e Coordenação da Presidência da República
Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda XXI Nacional	Objetivos mais genéricos em relação à CIDES focados na proposição exclusivamente à Câmara de Políticas dos Recursos Naturais ⁴¹	26 de fevereiro de 1997	Ministério do Meio Ambiente
Comissão Interministerial sobre Mudança Global do Clima (CIMGC)	Certificadora oficial brasileira, reconhecida pela UNFCCC, para validar projetos de redução certificada de emissões de gases de efeito estufa.	7 de julho de 1999	MCT
Fórum Brasileiro de Mudança do Clima (FBMC)	Conscientizar e mobilizar a sociedade para a discussão e tomada de posição sobre os problemas decorrentes da mudança do clima por gases de efeito estufa	20 de junho de 2000	Presidente da República ⁴²
Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda XXI Nacional	Objetivos mais específicos focados na implementação da Agenda 21 mas com interlocução com	28 de novembro de 2003	Ministério do Meio Ambiente

⁴¹ Criada pelo Decreto nº 1.696, de 13 de novembro de 1995, tinha como objetivo formular as políticas públicas e diretrizes relacionadas com os recursos naturais e coordenar sua implementação, era presidida pelo Chefe da Casa Civil. Foi modificada pelo Decreto nº 4.792 de 23 de julho de 2003 e extinta pelo Decreto nº 9.784 de 7 de maio de 2019.

⁴² A liderança de fato do FBMC era normalmente exercida pelo Secretário-Executivo.

	diversos órgãos do governo		
Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda XXI Nacional	Os objetivos da Comissão anterior se mantêm, mas os membros dela que antes eram indicados pelo Ministro da Casa Civil, passam a ser indicados pelo Ministro do Meio Ambiente	03 de fevereiro de 2004	Ministério do Meio Ambiente

Fonte: Informações obtidas a partir do Relatório da CMA (BRASIL, 2019). Elaboração própria.

Para finalizar esta primeira subseção entendo que os aspectos mais relevantes que merecem ser destacados são:

- a) O mesmo mundo que consegue impedir a destruição da camada de ozônio a partir de um acordo global, quando o tema é mudança climática, enfrenta grandes embates políticos que vão dando sinais de que não seriam facilmente superados. Coexistem, portanto, no cenário internacional, de um lado a intenção de firmar acordos globais relativos as mudanças do clima, e de outro a tensão relativa à responsabilidade histórica entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento. As disputas em torno de duas grandes *representações* diferentes ficam evidentes;
- b) O Brasil acompanha as discussões internacionais acerca de mudanças climáticas desde o início, exercendo muitas vezes um papel de liderança incomum para países em desenvolvimento – ou que não constam no Anexo B do Protocolo de Kyoto. Essa liderança deve-se sobretudo ao corpo técnico do governo, composto também por cientistas muito relevantes na área. Esta é uma fotografia do *processo* nacional que constitui o caminho de construção da futura PNMC e FNMC e do papel da ciência como um importante *ator* nesse momento;
- c) Os dois *atores* mais importantes no nível nacional deste período são o Ministério de Relações Exteriores e o Ministério de Ciência e Tecnologia, que tem no seu corpo técnicos membros da academia;
- d) A partir de 1989, o Brasil *institucionaliza* a preocupação com as mudanças climáticas dentro de órgãos, tratando-a de forma mais ou menos explícita a depender do período, mas sem apresentar ações concretas nem uma coordenação política da pauta;

- e) Devido a um interesse explícito do Brasil na venda de créditos de carbono a partir de projetos de MDL, este é o programa que a nível nacional mais tem ações práticas até o período. A venda de créditos de carbono, uma alternativa para o controle da emissão de gases do efeito estufa, configura também a *representação* de uma estratégia dentre outras possíveis. Ao mesmo tempo em que a coordenação dessa pauta ser liderada pelo MCT é um *resultado* da ação pública que estava em curso;
- f) Um dos outros *processos* em curso é observado com a constante criação e extinção de órgãos (oito órgãos em menos de quinze anos), conforme Quadro 02, bem como a coexistência entre eles, demonstra que, apesar de inserir na agenda a temática de mudanças climáticas, a falta de coordenação nos mostra que ela não é prioritária – evidenciando uma *representação* do governo federal. Essa descoordenação continua a ser observada nos anos seguintes, ainda mais tensionada por causa de uma disputa pela liderança da pauta.

DISPUTAS QUE SE (RE)APRESENTAM: O PAPEL DAS FLORESTAS E DAS SOBERANIAS NACIONAIS

“Responsabilidade comum, mas diferenciada não é ausência de responsabilidade”
(ENTREVISTADO 09, 2020)

Do ponto de vista internacional, existem dois acontecimentos em 2001 que vão influenciar as negociações com relação ao clima, um deles é o ataque às Torres Gêmeas em 11 de setembro e o segundo é a entrada da China na OMC (Organização Mundial do Comércio).

Não me atrevo a fazer profundas análises sobre esses dois eventos pois fogem da minha área, mas me interessam para pontuar que:

O ataque às Torres Gêmeas traz à tona o medo do que vem de fora, o que será traduzido (ou apropriado politicamente) como fortalecimento dos estados nacionais. Nos países desenvolvidos, isso significa fechar fronteiras para evitar a violência ou a sobrecarga dos serviços sociais, e nos países em desenvolvimento significa evitar que seus recursos naturais – por vezes chamados de soberania nacional – sejam apropriadas por atores externos.

Ou seja,

É um processo global [...] quando você tem o acirramento do discurso americano sobre a questão terrorista, e onde você tem uma guinada que o que vai acontecendo é que você vai reduzindo a cooperação internacional, e priorizar instituições regionais, alianças bilaterais.

[...] um tema como esse [negociações climáticas], que só vai funcionar se todo mundo participar, ele vai sendo contaminado por essa percepção de que melhor a gente se

preocupar soberanamente com cada um dos países. Reduzir o processo de fortalecimento de regimes internacionais. (ENTREVISTADO 08, 2020).

O que é reforçado pela fala de que um dos eventos a marcar o período “é 11 de setembro sem sombra de dúvida, onde a agenda de segurança ganha outra expressão. Você volta no tempo, você tinha superado um pouco a história [referência às guerras]. Isso é importantíssimo e as pessoas não ligam. Eu tô dizendo isso porque você tá fazendo mestrado, as pessoas não ligam como [...] as coisas estavam interconectadas (ENTREVISTADO 07, 2020).

Além disso,

os temas do governo dos homens e da governamentalidade em Foucault nos permitem matizar o diagnóstico de que vivemos em uma *sociedade de controle*. E será possível negar esse fato, sobretudo após as admiráveis e orwellianas medidas de controle surgidas na esteira do 11 de Setembro? Para Foucault não se trata de negar o controle, mas de esclarecer sua complexidade, mostrando sua emergência. É preciso explicitar as relações problemáticas entre disciplina, controle estatal e a “liberdade” dos cidadãos nas sociedades ditas democráticas (MARINO, SANTOS, 2017, p. x).

A esse cenário já complexo como expõem os autores Marino e Santos, é preciso também explicitar a questão ambiental, pois, se de um lado ela coloca em evidência as falhas do Estado em responder às questões socioambientais, por outro lado, também coloca em evidência a produção e manutenção de desigualdades e ameaças ambientais sustentada neoliberalismo.

A entrada da China na OMC, por sua vez, faz com que as contradições advindas da divisão binária dos países em inclusos ou não no Anexo B do Protocolo de Kyoto fiquem ainda mais evidentes e sejam cada vez mais utilizadas como argumentos nas negociações internacionais.

A China entra num aspecto extremamente estratégico de desenvolvimento e, portanto, de emissões de carbono. Ela começa a ter um protagonismo, não seriam só mais os país unicamente desenvolvidos que iriam ter que no futuro recepcionar as responsabilidades sobre emissões de gases de efeito estufa, mas países emergentes. Então você tem a China com um grande protagonismo, depois a própria Índia com a pressão do crescimento populacional, e o Brasil, porque o Brasil não controla o desmatamento [em 2001]. (ENTREVISTADO 07, 2020).

Tendo em mente os impactos objetivos e subjetivos destes dois eventos na esfera internacional, proponho um retorno ao contexto brasileiro.

Se até meados dos anos 2000, vimos que a pauta das mudanças climáticas estava bastante concentrada nos MCT e MRE, uma série de eventos vão indicando que a liderança sobre a temática de mudança climática começa a ser disputada internamente.

Em 2003, Marina Silva assume o cargo de liderança do Ministério do Meio Ambiente, se tornando não apenas a primeira Ministra mulher da pasta, mas também sendo identificada

como crucial para que diversas pautas ambientais, não apenas a de mudança climática, ganhassem peso e espaço dentro do governo Lula. Essa postura mais incisiva e propositiva do MMA, liderada pela Ministra, trouxeram diversos embates dentro do governo, fatores que cinco anos depois contribuíram para sua saída do MMA e em seguida do próprio PT (Partido dos Trabalhadores).

Parte desses embates estava relacionado ao desmatamento que em 2004 atinge o segundo maior pico desde que as medições começaram em 1988, conforme podemos observar no Gráfico 01.

Gráfico 1 – Taxa de desmatamento anual na Amazônia Legal (km²)

Fonte: INPE⁴³, 2019.

O ano de 2004 é também o ano de lançamento do PPCDAm (Plano de Ação Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal), com previsão de quatro anos de duração para sua primeira fase focada em ordenamento fundiário e territorial.

O PPCDAm é elaborado a partir de um Grupo Permanente de Trabalho Interministerial para a Redução dos Índices de Desmatamento da Amazônia Legal⁴⁴ que era coordenado pela Casa Civil e participação de diversos outros Ministérios⁴⁵ de grande importância – do ponto de

⁴³ INPE, INPE consolida 7.536 km² de desmatamento na Amazônia em 2018. Jun. 2019. Disponível em: <<http://www.obt.inpe.br/OBT/noticias-obt-inpe/inpe-consolida-7-536-km2-de-desmatamento-na-amazonia-em-2018>>. Acesso em: 13 mar. 2020

⁴⁴ Criado pelo Decreto Presidencial de 03 de julho de 2003.

⁴⁵ Compunham o Grupo Permanente em 2004 i) Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), ii) Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT), iii) Ministério da Defesa (MD), iv) Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), v) Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC), vi) Ministério da Integração Nacional (MI) (vii) Ministério da Justiça (MJ), (viii) Ministério do Meio Ambiente (MMA), ix)

vista estratégico e de quantidade de orçamento federal – como Ministério de Minas e Energia (MME) e Ministério de Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) (BRASIL, 2004b).

A coordenação das ações ter sido responsabilidade da Casa Civil teve grande importância pois permitiu que o desmatamento não fosse pauta exclusiva de um Ministério com pouco orçamento e sem capacidade de mobilização ou imposição de pautas a outros Ministérios, como é o caso do MMA.

A coordenação do programa centralizada na Casa Civil, o Plano de Ação com responsabilidades divididas entre diversos Ministérios implicados e previsão orçamentária específica são diversos indicadores de que essa pauta era, no momento, uma das prioridades do governo. Segundo a Entrevista 09,

essa lógica inclusive [de participação de vários ministérios e atores], foi a mesma lógica usada no PPCDAm.

Por que o PPCDAm funcionou?

Porque ele passou a ser um tema de governo. A coordenação passou a ser dentro da Casa Civil.

O combate ao desmatamento não era mais uma agenda do MMA, o MMA tinha lá o comando e controle, o Ibama, a fiscalização, a polícia e tudo mais.

Mas assim, se você não tem isso como uma política de governo, onde você elimina aquela história em que um [Ministério] tá combatendo o desmatamento, o outro tá estimulando, por meio de políticas que diretamente ou indiretamente estimulam o desmatamento, não funciona. (ENTREVISTADO 09, 2020).

O PPCDAm teve de fato um grande sucesso na redução do desmatamento entre 2000 e 2017 (CAPOBIANCO, 2017), como é possível observar no Gráfico 01 já apresentado, alcançando uma taxa anual de desmatamento de 4.571 km² no ano de 2012, o que representa uma diminuição de 83,54% em comparação com 2004, ano em que chegou a 27.772 km².

Embora já se soubesse que o desmatamento era a maior fonte das emissões de gases de efeito estufa do Brasil, no documento que norteia a primeira fase do PPCDAm não há sequer a menção às mudanças climáticas (BRASIL, 2004b).

Isso acontece, na verdade porque até o ano de 2008 o equacionamento da conservação florestal com mudanças climáticas era um tema de grande embate nas discussões internacionais e nacionais também.

Esse tema era polêmico internacionalmente porque havia um entendimento por parte dos envolvidos que a conservação de florestas em países em desenvolvimento não deveria

Ministério das Minas e Energia (MME), x) Ministério dos Transportes (MT), e xi) Ministério do Trabalho e Emprego (MTE). A partir de decreto assinado em 15 de março de 2004, passaram a integrar o grupo o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão e o Ministério das Relações Exteriores.

compensar emissões dos países desenvolvidos, porque isso poderia ser uma forma de desencorajar mudanças nos países industrializados.

Além disso, parte dos países, dentre os quais o Brasil, argumentavam que a gestão de suas florestas era um assunto de interesse nacional e que essa questão deveria ficar de fora de acordos internacionais, com vistas a preservar a soberania nacional. Como exemplifica Mello,

a forte pressão dos países do Sul, capitaneado pela Malásia que procurava representar a maioria dos países-membro das Nações Unidas, dirigia-se à bloquear a negociação e destruir os propósitos da convenção das florestas. Configurava-se assim, também uma expressão do conflito Norte-Sul. (...) Estes posicionamentos eram constantemente fortalecidos por raciocínios que contrapunham as questões de desmatamento ao da formação de gases de efeito estufa na atmosfera. (...) Países como o Brasil e a Malásia, que se destacaram e que eram apontados como portadores de uma dura contra ingerência estrangeira em matérias consideradas restritas à soberania nacional (MELLO, 2002, p. 107).

O governo brasileiro por sua vez, que tinha a maior parte das suas emissões advindas do desmatamento ilegal da Amazônia, utilizava como fica explícito com o trecho acima, a proteção à sua soberania nacional.

Contudo, sustentar a dissociação entre o desmatamento e as mudanças climáticas vai se tornando cada vez mais difícil, não só pela óbvia relação de causa e efeito, mas também porque o Brasil estava em um período em que buscava construir de uma imagem externa positiva, e o desmatamento jogava contra isso.

Corroborando essa mudança gradual de percepção, a Entrevista 05 relata que

o primeiro inventário é um susto pra todo mundo, porque o Brasil ocupa a quarta ou quinta posição [dos maiores emissores mundiais] [...] E aí, o que já era grave pela perda de biodiversidade associada, passou a ser um escândalo, porque é também a maior fonte de emissões de gases de efeito estufa do país. Então é essa narrativa que você falou: **primeiro vem a preocupação com a perda de biodiversidade e depois vem a preocupação com essa pressão das emissões sobre o inventário nacional que aí torna o combate ao desmatamento a prioridade número um.** (ENTREVISTADO 05, 2020, grifo nosso).

Durante a coleta de dados e sobretudo durante as entrevistas encontrei indícios, como o trecho acima mostra também, que o combate ao desmatamento, uma pauta histórica dentro do MMA a qual se servia sobretudo do argumento da perda de biodiversidade, passa a reforçar sua importância a partir da questão climática, que ganha mais peso internacionalmente do que a perda da biodiversidade por si só.

É nesse cenário nacional e internacional que a entrada de Marina Silva como Ministra também tem impacto, ela inclusive foi diversas vezes citada como um *ator* relevante e emblemático para a pauta de mudanças climáticas dentro do governo federal e do aumento da

relevância do MMA na discussão, reforçado diversas vezes por diferentes entrevistados, explicitando o fato de que

quando a Ministra Marina Silva assumiu, ela julgou que o MMA devia ter uma maior participação e ela pessoalmente começou a articular uma maior participação do MMA [...] A Marina Silva trouxe um aspecto muito mais político à importância das mudanças climáticas [...]

Quando a Marina entrou eu acho que chama a atenção o fato de que todas as discussões no governo brasileiro sobre mudanças climáticas eram do Ministério da Ciência e Tecnologia, logicamente, mudanças climáticas é uma área que afeta toda[s] as outras], e é uma área ambiental também.

E a Marina trouxe uma visão de que o assunto de mudanças climáticas era total e completamente transversal, e ela trouxe essa ideia da transversalidade. Não era uma discussão de um ministério, não era um assunto exclusivamente ambiental, era um assunto que envolvia todo o governo federal, todos os ministérios.

A Marina Silva [...] ouvia a ciência, você pode até dizer assim: a Ministra Marina Silva em 2003 fez o que a Greta tá fazendo hoje: *Listen to the Science, listen to the Science!* (ENTREVISTADO 06, 2020)

Esse embate também é feito dentro da sociedade civil organizada. Em 2003, é criado o Observatório do Clima (OC) uma organização do terceiro setor, formada por outras organizações para monitorar a pauta climática nacional, realizar estudos e pressionar governos com relação à temática. A criação do OC é também fruto da disputa de *representações* que acontecia em torno da relação entre conservação/recuperação de florestas e mudança climática. O próprio site do OC explicita que

o governo brasileiro não queria nem ouvir falar nisso, alegando questões de soberania nacional – 70% das nossas emissões vinham do desmatamento da Amazônia. E várias ONGs, representadas no Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais, o FBOMS, também eram contra, porque não queriam que a conservação aqui servisse de desculpa para os países ricos não cortarem emissões lá. (OBSERVATÓRIO DO CLIMA, 2016)

Nesse debate, as organizações do terceiro setor (popularmente chamadas de ONG, ou Organizações Não Governamentais) tiveram grande importância e também contribuíram para pressionar a posição oficial do governo à época,

[...] principalmente o pessoal que trabalhava na área de florestas, né, e junto com algumas ONGs que tavam trabalhando, aí começou a discussão de REDD[...]

Em 2005, [...] o Brasil levou já propostas, na verdade eram ONGs né.

E aí tinha um embate já, sobre o governo brasileiro apoiar ou não apoiar essa proposta [das ONGs], tinha aí umas divisões acontecendo nesse período.

Marina pressionou muito, e como ela era uma pessoa, digamos assim, simbólica, porque ela tinha um peso muito grande naquela época, ela acabou catalizando um pouco de atenção para essa discussão de clima e forçando alguns embates dentro do governo, pro governo ser mais proativo nessa discussão.

E aí essa discussão: qual é a parte que nos cabe desse latifúndio? Qual é o papel do Brasil aparecia muito fortemente né. (ENTREVISTADO 09, 2020).

Vem a somar-se a esse debate o sucesso do PPCDAm em termos de redução do desmatamento observados a partir de 2005, como a fala da nona entrevista continua:

[...] E aí o Brasil sai de uma posição de um grande emissor pra ser um dos países que mais contribui para redução de gases do efeito estufa. Então o Brasil se coloca como um *player* bastante privilegiado nesse contexto. Começa a inverter um pouco o jogo do Brasil [antes] ser apontado como vilão, mas [depois] como grande participante, um grande ator contribuindo para redução dos efeitos da mudança do clima. Então isso dá mais força ao Ministério [do Meio Ambiente] nessa discussão. (ENTREVISTADO 09, 2020).

Para compreender mais amplamente o acúmulo que vai se dando nessa temática, entendo que é importante lembrar que após a Rio 92, o MMA era responsável pela Convenção de Biodiversidade, argumento utilizado para a conservação de florestas. Conforme esse Ministério vai ganhando centralidade na questão das mudanças climáticas e avançando na disputa para inclusão de florestas nos acordos globais ele vai acumulando argumentos e fortalecendo um ciclo vicioso que o posiciona cada vez com mais centralidade nacional e internacional.

Outro indício de que as mudanças climáticas começam a movimentar o cenário político nacional são as primeiras referências ao termo "mudanças climáticas" em documentos da Câmara de Deputados Federal que datam do ano 2001, quando alguns deputados começam a fazer requerimentos⁴⁶ para realização de reuniões (audiências públicas, apresentações em reuniões) para prestar esclarecimentos sobre o tema⁴⁷ (BRASIL, 2001b; BRASIL, 2001c) nas Comissões de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias (CDC), e Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR).

Temas que buscavam aumentar o consumo de álcool na mistura dos combustíveis em detrimento aos derivados de petróleo, podiam ser observados em propostas de lei como a de subvenção a veículos automotores movidos a álcool, o Projeto de Lei⁴⁸ (PL) 7189/2002⁴⁹ (BRASIL, 2002b) e no requerimento de realização de seminários para aumento do biodiesel na

⁴⁶ REQ 52/2001 CDC, REQ 22/2001 CAPADR.

⁴⁷ Vale notar que quase vinte anos após o início dessa discussão no Congresso e dez anos após a promulgação da PNMC, o Senado voltou a organizar audiências públicas com especialistas para discutir a veracidade ou inveracidade das mudanças climáticas. Em maio de 2019, o senador conhecido por compor a bancada ruralista, Márcio Bitar (MDB/AC), organizou uma audiência pública com dois brasileiros negacionistas da mudança climática: Augusto Felício e Luiz Carlos Molion. Como resposta, o senador Fabiano Contarato (REDE/ES) organizou na mesma semana uma audiência pública com Luiz Gylvan Meira Filho, Paulo Artacho, Mercedes Bustamente, Carlos Nobre e Gustavo Luedemann.

⁴⁸ Um projeto de lei é uma proposta normativa que é submetida à aprovação do órgão legislativo, com objetivo de criar uma lei.

⁴⁹ Transformado na Lei Ordinária nº 10.612/2002.

composição do combustível diesel sob a justificativa das mudanças climáticas de origem antrópica o Requerimento (REQ) 110/2002 da CDC (BRASIL, 2002c).

Em 2003, antes da 9ª COP uma série de requerimentos foram realizados na Câmara⁵⁰, em diversas Comissões, para realização de um Seminário Nacional sobre mudanças climáticas para mobilizar a opinião pública e os congressistas sobre a importância do tema para o Brasil. No mesmo ano, o Deputado Ronaldo Vasconcellos (PTB-MG) faz o primeiro Requerimento para que se crie um Grupo de Trabalho sobre as mudanças climáticas, o REQ 196/2003 (BRASIL, 2003b).

No cenário internacional, temos no ano de 2005 “o Protocolo de Kyoto [que] entra em vigor, porque a Rússia ratificou o Protocolo em contrapartida de entrar na Organização Mundial do Comércio” (ENTREVISTADO 10, 2020). Uma vez em vigor, o Protocolo traz materialidade aos objetivos estabelecidos e, portanto, reforça o debate internacional iniciado nas décadas anteriores.

Quanto ao que tange o Executivo brasileiro, o período entre 2003 e 2005 é quando o MMA tenta ter um pouco mais de protagonismo na questão das mudanças climáticas. Em 2005 é realizada uma mudança ministerial no MCT, que passa a ter à frente da pasta Sérgio Rezende. Diferente de seus antecessores, o então ministro deixa de participar das COPs, um espaço que é ocupado cada vez mais pelo MMA, liderado pela ministra Marina que tem presença propositiva nas COPs 11 e 12.

O protagonismo do MMA vai se institucionalizar finalmente em 2007, quando uma reforma na sua estrutura organizacional cria a Secretaria de Mudança do Clima e Qualidade Ambiental, por meio do Decreto nº 6.101, de 26 de abril de 2007 (BRASIL, 2007a).

Fica evidente e institucionalizado que o MMA estava se posicionando como o principal ator nessa discussão, pois

você cria um cargo de segundo escalão com um tema de mudança do clima, você tá privilegiando uma estrutura no Ministério do Meio Ambiente pra falar: ‘Olha, esse tema é importante para esse ministério’. (ENTREVISTADO 08, 2020).

Em termos de estrutura organizacional do governo federal, o segundo nível abaixo do Ministério são as Secretarias. Ou seja, pela primeira vez o tema de mudanças climáticas ganha

⁵⁰ Foram protocolados os seguintes requerimentos da Câmara dos Deputados Federal: REQ 90/2003 CDEICS Ronaldo Vasconcellos - PTB/MG; REQ 118/2003 CCTCI Julio Lopes - PP/RJ; REQ 131/2003 CME Hamilton Casara - PSDB/RO; REQ 92/2003 CREDN Fernando Gabeira - PT/RJ; REQ 25/2003 CFT Antonio Carlos Mendes Thame - PSDB/SP; REQ 149/2003 CAPADR - Antonio Carlos Mendes Thame - PSDB/SP; REQ 236/2003 CDC - Ronaldo Vasconcellos - PTB/MG.

o nível hierárquico específico de Secretaria dentro de um Ministério, e mais, fora dos Ministérios que desde o início foram responsáveis pela questão dentro do governo federal.

Isso foi uma coisa bastante revolucionária na Esplanada, porque o MCTI historicamente era o ponto focal da discussão, da Convenção, mas isso era tratado lá burocraticamente e o Ministério [do Meio Ambiente] coloca isso no status de uma Secretaria, né?

Então você joga lá pra cima [em termos de estrutura organizacional] a questão de mudança do clima, e isso deu uma balança nas estruturas.

E balançou mais ainda porque chama-se pra ser Secretária a Telma Kruger, que é uma pessoa extremamente reputada tanto dentro do Itamaraty quanto dentro do MCTI. (ENTREVISTADO 09, 2020).

É também no ano de 2007 que começa a ser construído o Plano Nacional de Mudança do Clima, o qual é liderado pelo CIM⁵¹ (Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima), criado pelo Decreto nº 6.263 de 21 de novembro 2007 (BRASIL, 2007b)

Desde 1997, este é o primeiro órgão criado pelo governo federal com atuação relacionada diretamente à política de mudanças climáticas do país, diferente do CIMGC, que tinha um caráter mais técnico relativo à análise dos projetos do MDL. Demonstrando a visão dos atores sobre as disputas que se davam dentro do governo, sobretudo entre o MMA e o MCT, a Entrevista 06 aponta:

na verdade, pra evitar essa disputa entre os dois Ministérios, apareceu essa Comissão Interministerial que reunia sete ou oito ministérios. Foi uma coisa muito positiva porque ela [ele, o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima] deu uma importância política à temática das mudanças climáticas muito maior que o Ministério [de Ciência e Tecnologia], que o ministro da ciência e tecnologia. [Porque] ele tá olhando pro desenvolvimento científico e tecnológico, e aquilo [mudança climática] era um departamento ali dentro, importante, mas... (ENTREVISTADO 06, 2020).

O Quadro 03 mostra os órgãos que foram criados nesse período, em complemento ao Quadro 02 já apresentado anteriormente.

O CIM, além de contar com a participação com a maior parte de Ministérios na sua composição, também oficializava como convidado o FBMC. A coordenação do Comitê de forma geral era realizada pela Casa Civil, porém, o Decreto define a instituição de um Grupo Executivo sobre Mudança do Clima (GEx), que é o responsável pelas atividades práticas da elaboração do Plano Nacional.

O GEx, por sua vez, era coordenado pelo MMA e contava com a participação dos principais ministérios do CIM. Sua primeira competência era elaborar até 11 de janeiro de 2008

⁵¹ O CIM foi criado como um Comitê de caráter permanente, mas foi extinto pelo Decreto nº 10.223 de 2020 (BRASIL, 2020a).

uma proposta preliminar objetivos gerais, princípios e diretrizes para a Política Nacional de Mudança Climática (BRASIL, 2007b).

Quadro 3 – Outros órgãos nacionais criados a partir de 2007 para lidar com as questões das mudanças climáticas

ÓRGÃO	FUNÇÃO	DATA DE CRIAÇÃO	LIDERANÇA
Comissão Mista Especial de Mudanças Climáticas do Congresso Nacional (CMEsp Mudanças Climáticas)	Com prazo de funcionamento até junho de 2008, teve como objetivo acompanhar, monitorar e fiscalizar as ações referentes às mudanças do clima no Brasil	28 de fevereiro de 2007	Presidência de Deputado Federal e Vice-Presidência de Senador
A Rede Brasileira de Pesquisas sobre Mudanças Climáticas Globais (Rede Clima)	Grupo com objetivo de realizar pesquisa e desenvolvimento, para disseminar conhecimentos para a resposta aos desafios representados pelas causas e efeitos das mudanças climáticas globais.	20 novembro de 2007	Portaria no 728 do então Ministério da Ciência e Tecnologia, Secretaria-Executiva – exercida por representante do Instituto Nacional de Pesquisa Espaciais (INPE)
Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM)	Responsável por elaborar o Plano Nacional de Mudança do Clima e a Política Nacional bem como monitoramento, avaliação, revisão periódica, indicação de fontes de financiamento e	21 de novembro de 2007	Coordenação da Casa Civil e conta com a participação de 16 ministérios Decreto nº 6.263

	disseminação do Plano Nacional sobre Mudança do Clima.		
Grupo Executivo sobre Mudança do Clima (GEx)	Grupo Executivo do CIM, tinha a finalidade de elaborar, implementar, monitorar e avaliar o Plano Nacional sobre Mudança do Clima.	21 de novembro de 2007	MMA

Fonte: Informações obtidas a partir do Relatório da CMA (BRASIL, 2019). Elaboração própria.

Há indícios de que, em contraposição ao debate que era realizado dentro do MCT e do Itamaraty, podemos ver que quando o tema de mudanças climáticas é liderado pelo MMA, ele passa

a ser um assunto discutido nacionalmente, não só do ponto de vista das caixinhas da ciência e das caixinhas da política externa. Isso [o tema de mudanças climáticas] passa a ter um sentido mais espreado, um sentido político, porque isso é incitado pela questão do desmatamento. (ENTREVISTADO 07, 2020).

As *representações* dominantes fora do MMA podem ser apreendidas pela fala na Entrevista 01:

Eu nunca me interessei em fazer uma Política de Mudança do Clima, aí a discussão filosófica: porque tanto eu [outros atores relevantes] achávamos que o Brasil não tinha responsabilidade por causar o efeito estufa. Então, você criar uma Política Nacional de Mudança do Clima é exatamente você fazer a divergência de fundos para combater a mudança do clima quando eu acho que a prioridade do Brasil não é a mudança do clima. Não deveria ser, porque enquanto você tem 15 milhões de pobres, você não tem a menor condição de ficar gastando dinheiro com mudança do clima, que não foi causada pelo Brasil. [A mudança do clima] foi causada pelos países desenvolvidos e eles tão pulando fora, eles tão passando o ônus para os países em desenvolvimento. O Acordo de Paris é basicamente isso. (ENTREVISTADO 01, 2019).

Uma visão que se apoiava muito na máxima de que a responsabilidade dos países, embora fosse comum, era diferenciada. Contudo, temos um posicionamento diferente no MMA, sobretudo quando liderado pela Marina Silva que

sempre dizia ‘responsabilidade diferenciada não quer dizer não responsabilidade. Nós temos uma responsabilidade. Qual é a nossa responsabilidade?’.

Então a Marina obviamente nunca defendeu que o Brasil tinha que ter compromissos igual aos EUA, mas que temos responsabilidades, temos que discutir qual é essa nossa responsabilidade.

Então a Telma [Kruger] veio pra ser a nossa primeira secretária de mudança do clima e com a missão um pouco de apaziguar um pouco esse processo em função da relação que ela tinha com o MCTI.

Até porque ela era do MCTI, do INPE, que é um órgão ligado ao MCTI. Então vem a Telma e ela consegue dar credibilidade a esse cargo né?

Então foi um espaço que institucionalmente teve um peso muito grande e que na prática acabou também sendo uma oportunidade de ampliar as relações com o Itamaraty e com o MCTI. (ENTREVISTADO 09, 2020).

No que tange às discussões dentro do Congresso Nacional, veremos mais adiante todas as proposições legislativas relacionadas com o tema de mudanças climáticas na subseção específica sobre a PNMC, porém, para apoiar a contextualização geral do momento no país, é importante sublinhar que uma Comissão Mista Especial foi criada no Congresso “destinada a acompanhar, monitorar e fiscalizar as ações referentes às mudanças do clima no Brasil” (BRASIL, 2008a, p. 1).

No mesmo período, com relação às organizações ambientalistas do terceiro setor e sua relação com as mudanças climáticas, temos “um salto, acho que entre 2007 e 2009. Houve um grande envolvimento de organizações e muitas delas acabaram incorporando o tema de clima nas suas estratégias, nos seus projetos, nas suas ações, sejam aquelas que atuam mais na parte política em Brasília, sejam aquelas que tem atuação mais local, isso tudo até 2009” (ENTREVISTADO 10, 2020).

Ainda, segundo um dos outros entrevistados a mudança do clima

entrou na sociedade civil brasileira na minha opinião fundamentalmente em 2008, 2009. O Brasil era muito protagonista das negociações.

O Brasil tinha uma aliança tácita com a sociedade civil de fora [do país], o Brasil sempre foi muito bem visto pelo *Greenpeace*, pelas outras entidades, mas não tinha muito rebatimento disso no Brasil.

O relatório do IPCC foi importante porque foi a primeira vez que o IPCC reconhece o papel do desmatamento nas contribuições aos gases do efeito estufa, quer dizer, até 2007, o tema das florestas e do desmatamento [...] não tinha a relevância que tem hoje. E aí o Brasil entra nessa questão e os outros países que têm grandes florestas tropicais entram nessa questão e daí você... Quer dizer, você tem uma mudança bem interessante, porque você entra com a questão do desmatamento, daí entra a questão do REDD, e daí a sociedade civil também assume um papel mais relevante. (ENTREVISTADO 04, 2019).

Em resumo,

com isso, nessas construções, aí várias partes da sociedade civil, e setor privado brasileiro e setor financeiro falaram: “Peraí Itamaraty, é interesse do Brasil ter uma posição sim”.

[...]

[O MMA] ter mostrado mais maturidade, ter assumido mais compromissos, [ter] negociado, também mostrou um pouco pro Itamaraty que precisava abrir um pouco mais a maneira de enxergar.

[O MMA também foi] dizendo: “Peraí Itamaraty, não é você somente que define o que é interesse e o que não é interesse da sociedade brasileira”.

E aí o próprio Itamaraty começou... Tinha gente no Itamaraty que começou a ficar um pouco mais flexível... Acho que isso ajudou muito, muito, eles também ganhavam confiança a perceber que tinha que repensar um pouco. (ENTREVISTADO 17, 2020).

No nível internacional, por sua vez, 2007 é também o ano em que o IPCC lança o seu quarto relatório, no qual enfatiza a utilização de combustíveis fósseis e a mudança no uso da terra como fatores decisivos para o aumento na concentração de gases do efeito estufa na atmosfera.

É nesse mesmo ano,

em particular após a Conferência de Bali, realizada em dezembro de 2007, quando começam as negociações para o segundo período de compromisso do Protocolo de Quioto, pós- 2012, aumentam as pressões para que países em desenvolvimento, como Brasil, Índia e China, assumam metas de redução de emissões, o que põe à prova o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, fixado na Convenção Quadro.

(BRASIL, 2008a, p. ii)

Então COP 13, a Conferência de Bali, marca o momento em que os países vão começar a negociar a segunda fase do Protocolo de Kyoto que deveria entrar em vigor em 2012. É a partir dela que se constrói o *Bali Road Map* (Caminho das pedras de Bali, tradução nossa).

Essa segunda fase de negociação inclui uma discussão sobre “formas de engajamento de países em desenvolvimento na pauta climática. Porque já se sabia que as emissões desses países estavam crescendo, e em determinado momento eles passariam as emissões de países desenvolvidos” (ENTREVISTADO 10, 2020).

O que acontece de específico nessa Conferência é que havia de um lado os países do Anexo I que se mantiveram no Protocolo (EUA e Canadá, por exemplo, haviam saído) que cobravam esforços de mitigação semelhantes dos outros países do Anexo I para o próximo acordo. Do outro lado, liderados pelos EUA, os países do Anexo I que não fizeram parte do acordo, se recusavam assumir compromissos sem que os países em desenvolvimento também estabelecessem metas.

Por sua vez, os países em desenvolvimento sinalizaram que não poderiam assumir compromissos sem o repasse de recursos financeiros, formação técnica e transferência de tecnologia dos países desenvolvidos.

Nesse período

foi quando entrou na agenda um ramo de trabalho no âmbito da convenção do clima e que era sobre engajamento, formas de engajamento de países em desenvolvimento na pauta climática. Porque já se sabia que as emissões desses países estavam crescendo, e em determinado momento eles passariam as emissões de países

desenvolvidos, já estavam quase ultrapassando em valores anuais. (ENTREVISTADO 10, 2020).

É ao longo de 2008 que um grupo de trabalho vai tentar equacionar essas questões para então alcançar um acordo entre os países membro em 2009, na COP 15.

Ainda no que tange às pressões sobre as negociações internacionais, temos o lançamento em 2008 do Programa REDD⁵² (inicialmente definido pela sigla: Reduzindo as Emissões geradas com Desmatamento e Degradação Florestal nos Países em Desenvolvimento), o que consolida a consideração da importância da conservação e restauração de florestas nas negociações de clima entre os países.

A relação de florestas e clima começa também a incluir questões mais amplas do que simplesmente o potencial de estocagem de carbono propiciado pela vegetação, como por exemplo a integração das populações tradicionais e a necessidade da conservação das florestas para manutenção de seus modos de vida.

Isso propiciou que muitas organizações ambientalistas que historicamente trabalhavam com a agenda de conservação e restauração florestal se engajassem na pauta climática “porque elas entendiam que havia também uma oportunidade para a gente avançar na agenda de conservação, a partir da aproximação dessa com a agenda de clima” (ENTREVISTADO 10, 2020).

Esse acúmulo de pontos sublinhados nesta subseção que foram acontecendo paralelamente, tanto no nível nacional quanto no nível internacional são essenciais para que se compreenda os processos que levam não só à promulgação da PNMC e do Fundo Clima, mas toda uma série de novos eventos, especialmente no ano de 2009. De forma que, as principais conclusões são:

- a) O ataque às Torres Gêmeas inaugura um novo momento no mundo, no qual a *representação* dominante é de reforço das soberanias nacionais que tem como consequências menor disponibilidade de realizar concessões nacionais em prol do bem comum pois existe a sensação de insegurança;
- b) Do ponto de vista de *processo* global, temos o enorme aumento de emissões de gases do efeito estufa pela China, que entra na OMC, mas também dos outros países emergentes (Brasil, Índia, África do Sul). Esse novo cenário acirra o

⁵² O REDD é descrito como um “esforço para avaliar o carbono armazenado em florestas de forma de criar incentivos para que os países em desenvolvimento protejam seu meio ambiente” (UN-REDD, 2018), e ao longo dos anos evolui para a sigla REDD+ para considerar não apenas atividades ligadas ao combate ao desmatamento e degradação florestal, mas também conservação dos estoques de carbono florestal, manejo sustentável de florestas e aumento dos estoques de carbono florestal.

conflito latente entre países inseridos no Anexo B do Protocolo de Kyoto e países não inseridos. A narrativa de responsabilidades comuns, mas diferenciadas se enfraquece parcialmente quando consideradas as emissões atuais dos países emergentes e a Conferência de Bali explicita esse embate. Há uma disputa aberta pela *representação* que condicionará as negociações internacionais;

- c) Há um claro deslocamento na centralidade dos *atores* envolvidos com o tema de mudanças climáticas das pastas do Itamaraty e MCT para o MMA, ocasionado por:
 - i. O protagonismo inquestionável de Marina Silva dentro do governo como um todo – mas também fora dele – mesmo que à custa de diversos embates;
 - ii. Perda de protagonismo do MCT que deixa de acompanhar chefiar a delegação brasileira nas negociações internacionais, ainda que continue sendo um ator relevante;
 - iii. Criação da Secretaria de Mudança Climática em 2007 dentro do MMA;
 - iv. Pressão dentro e fora do Brasil para inserir as florestas nos acordos de mudança climática, sendo que o tema de florestas já estava sob a tutela do MMA, mas não o tema de mudanças climáticas. Ao juntar formalmente esses dois temas, observamos também mudanças nas instituições que governarão as interações dessas pautas.
- d) A associação evidente entre conservação e restauração de florestas e mudança climática vai ganhando cada vez mais força, bastante impulsionada pela sociedade civil, um *ator* relevante no cenário ambiental e climático. Até conseguir, no nível internacional, a construção do REDD - que pode ser analisado como uma nova *instituição* que governa parte dos recursos investidos. O que em nível nacional é simbolizado pela a segunda fase do PPCDAm que inclui a temática das mudanças climáticas no Plano de Ação do programa (BRASIL, 2009c);
- e) Sucesso da redução do desmatamento ocasionado pelo PPCDAm – um *resultado* da ação pública que estava em curso – permite uma alteração na posição do Brasil nas negociações internacionais, quando de um dos maiores emissores passa a ser um dos países que mais contribui para a diminuição das emissões globais, inaugurando um novo *processo* dentro desse cenário.

A COP 15

“Ele embarcou nessa e falou: ‘isso aí dá samba’”
(ENTREVISTADO 09, 2020).

O ano de 2008 apresenta uma nova mudança de *atores* uma vez que Marina Silva pede demissão do MMA. Os avanços que Marina havia conseguido nos seus quase cinco anos à frente da pasta são inegáveis. Nessa época, ela detém certo prestígio dentro do país advindo do trabalho no Ministério, mas também de sua história pessoal. No exterior, também acumula importância após sua presença em diversas COPs e a mudança gradual da posição do Brasil no cenário internacional que o sucesso do combate ao desmatamento permite.

Todos esses atributos fazem com que Marina tenha nesse período uma considerável potência de crítica e de certa maneira oposição ao governo. Sua saída do PT logo após sua demissão do MMA e a intenção de tornar-se candidata à presidência nas eleições de 2010 também influenciam os eventos que se seguem no cenário nacional relacionado às mudanças climáticas.

Carlos Minc é quem então assume o cargo de Ministro de Meio Ambiente no ano de 2008 e dá continuidade ao trabalho dentro no Ministério de fortalecimento do protagonismo relacionado às mudanças climáticas.

Paralelamente, é construído o Plano Nacional de Mudança do Clima, definido como um dos outros instrumentos da PNMC, mas sobre o qual não irei discorrer nesta dissertação.

O trabalho conjunto entre MMA e MCTI e mais uma vez o aporte da ciência à construção da pauta como política pública aparece como relevante nesse período em que

tem uma dobradinha, nesse momento histórico, entre o MMA e o MCTI [...] [No MMA] tava a Suzana Kahn e no MCTI tava o Carlos Nobre. Então essas duas figuras, que vieram como representantes da academia, conseguiram dar protagonismo desse tema. Porque já tava vindo de um acúmulo de conhecimento e de, digamos, dados e fatos, digamos que o tema de mudança do clima era um tema relevante na agenda ambiental. [...] E no MCTI o Carlos Nobre e a Mercedes Bustamante dão uma guarida de escopo de metodologia, de estrutura para o que seria esse documento [o Plano Nacional de Mudança do Clima]. E aí começa o processo de trazer, o que seria, os setores para dialogar. E aí é criado, o Comitê Interministerial e o Grupo Executivo. Eles foram criados como estruturas institucionais para propiciar a elaboração do Plano. (ENTREVISTADO 05, 2020).

O Plano Nacional sobre Mudança do Clima é lançado em dezembro de 2008 e conta com uma apresentação assinada pelo então presidente Lula, na qual apresenta o plano como

um marco relevante para a integração e harmonização de políticas públicas, seguindo as diretrizes gerais da Política Nacional encaminhada este ano ao Congresso Nacional. É fruto do trabalho do Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima e de seu Grupo-Executivo, instituídos há cerca de um ano para cumprir esse propósito, com a colaboração de outros colegiados e instâncias como o Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas, a Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima, a III Conferência Nacional do Meio Ambiente, bem como Fóruns Estaduais de Mudanças Climáticas e organizações da sociedade. (BRASIL, 2008b, p. 05).

Neste trecho o presidente marca o trabalho realizado nos últimos meses com relação ao tema, reconhece parte dos atores envolvidos com a menção específica de alguns outros atores que não faziam parte oficialmente do CIM e reforça o fato de haver enviado para o Congresso diretrizes para a Política Nacional.

A narrativa construída durante a Entrevista 09 resume bem os impactos que, de um lado, tinha o sucesso no combate ao desmatamento no cenário nacional, e de outro, a pressão internacional com relação às emissões de gases do efeito estufa emitidos pelo Brasil, justamente causadas em grande parte pelo desmatamento. Ambos fatores foram construindo o que se tornaria o posicionamento brasileiro para a COP 15, mais propositivo do que anteriormente.

E a coisa começou a tracionar. E aí começa uma pressão grande, porque ao mesmo tempo né, começa o Brasil a implementar o PPCDAm [...] que teve resultados absolutamente fantásticos.
E aí o Brasil sai de uma posição de um grande emissor pra ser um dos países que mais contribui para redução de gases do efeito estufa
[...]
Como [o desmatamento] era um tema que estava expondo o Brasil internacionalmente de uma maneira muito forte, então o Lula bancou e a coisa começou a andar aí.
(ENTREVISTADO 09, 2020).

Segundo a Entrevista 10, além da pressão externa e da queda do desmatamento, o papel da academia no fortalecimento do debate no governo é relevante no período, uma vez que o “engajamento de muitos cientistas permitiram que a gente saísse do Plano para uma Política” (ENTREVISTADO 10, 2020).

Embora a PNMC comece nesse momento a ganhar mais apoio político do Poder Executivo, prevendo inclusive metas voluntárias, isso não acontece sem disputas entre as representações dentro do governo como um todo.

E aí teve toda aquela discussão das metas brasileiras que acabaram entrando dentro lá da PNMC.
Toda uma discussão, métricas, valores, discussão infundável...
Uma resistência grande do Itamaraty pro Brasil assumir metas, assumir compromissos numéricos. Eles achavam que isso era um tiro no pé, e não queriam ir tão longe.
Foi um ano [2009] tenso, eu diria. (ENTREVISTADO 09, 2020).

Ressalto mesmo o cuidado do ponto de vista da construção do discurso que o governo guardava na época⁵³, conforme explicita a Entrevista 10: “metas era uma palavra proibida, porque aproximava o Brasil dos países desenvolvidos, então “o Brasil não tem metas”, então chamaram de objetivo” (ENTREVISTADO 10, 2020).

A tensão à qual se refere o trecho da Entrevista 09 pode ser compreendida devido ao cenário incerto internacionalmente quanto aos caminhos que tomariam as negociações climáticas, uma grande expectativa que havia sido criada para a COP 15 desde a Conferência de Bali. E no cenário interno, um ano pré-eleitoral.

As metas definidas internamente no país para serem apresentadas em Copenhague, durante a COP 15, aparentam também ter sido uma “forma de apresentar a Dilma como candidata, e líder global do primeiro país em desenvolvimento a colocar metas de redução de emissões, e com um compromisso de redução de desmatamento de 80%. Foi um momento em que muita gente começou a discutir clima” (ENTREVISTADO 10, 2020).

Como sabemos, a COP 15 é considerada um fracasso do ponto de vista de alcançar um novo acordo global de metas de mitigação e adaptação. Contudo, ela representa também o marco da mudança de posicionamento oficial do Brasil, quando ele se compromete a assumir metas independente do financiamento dos países desenvolvidos.

As metas assumidas pelo Brasil, embora bastante relevantes do ponto de vista global, não deixaram de ser modestas dado o sucesso do PPCDAm. Os 80% de redução de desmatamento na Amazônia em comparação com a média de desmatamento do período de 1996 a 2005, em grande medida significa acabar com o desmatamento ilegal.

Haviam fortes indícios de que com a continuidade do PPCDAm esses níveis seriam alcançados sem necessidade de grandes modificações nas outras estratégias de crescimento brasileiro, o que pouparia o governo de muitas disputas internas, ligadas à discussão da matriz energética brasileira, por exemplo, ou à produção e consumo de petróleo.

A definição de uma meta e em seguida de uma Política Nacional, podem, a um primeiro olhar parecer um claro sinal de que a questão climática ganha importância para o governo. Por outro lado, se levarmos em consideração que o que se propõe como meta seria atingível sem grandes mudanças futuras em outras áreas – apenas com a manutenção do controle do desmatamento ilegal – somos levados a entender que as metas e a futura PNMC estruturam e moldam, na verdade, o “campo de ação possível dos sujeitos” (LEMKE, 2017, p. 23) na medida

⁵³ Para um aprofundamento na questão da nomenclatura, consultar o texto “A incógnita de Copenhague” de Sergio Barbosa Serra. Disponível em: http://funag.gov.br/biblioteca/download/694-IV_CNPEPI_-_Seminario_sobre_Mudancas_Climaticas.pdf

em que ao definirem um caminho, eliminam todos os outros possíveis – sejam eles mais ou menos propositivos.

Vale também lembrar que o Brasil havia acabado de divulgar a descoberta do pré-sal brasileiro em 2007, mas irei explorar esse ponto específico na subseção destinada ao Fundo Clima.

Com relação à meta declarada pelo Brasil, o Relatório do Senado Federal da Comissão de Meio Ambiente do Senado (CMA) relata:

Em 2009, quando foi instituída a PNMC, o PPCDAm foi definido como um dos principais instrumentos para a implementação dessa Política, que previa, até o ano de 2020, redução de 80% (oitenta por cento) dos índices anuais de desmatamento na Amazônia Legal em relação à média verificada entre os anos de 1996 a 2005. À época da divulgação dessa meta, o Brasil já havia alcançado notável redução das taxas de desmatamento desde 2005, de forma que o compromisso nessa área foi tachado de pouco ambicioso. Além disso, a linha de base adotada para cotejamento das reduções referia-se a anos de altas taxas de desmatamento o que, imaginava-se, tornaria ainda mais fácil o alcance do compromisso do país. (BRASIL, 2019, p. 123)

A Entrevista 02 também reforça esse entendimento quando narra que

o Itamaraty deu uma de esperto. Viu que as emissões do desmatamento tavam caindo, o que era um fato, usou uma linha de base lá, então de uma certa forma, uma boa parte das reduções das emissões já era garantida, já tinha conseguido. E o governo jogou com isso, mas o Brasil não tá sozinho, outros também fizeram. Então isso é uma maneira de você dizer: olha, eu vou sair por aí fazendo propaganda de uma redução enorme, só que a maior parte dessa redução, já ocorreu. Então não tenho que fazer nada. (ENTREVISTADO 02, 2019).

Em termos de mudanças climáticas, é como se para o governo brasileiro, o controle do desmatamento já fosse suficiente para as contribuições, e não fosse por si só um imperativo legal nacional para fazer cumprir a nossa legislação, a qual não tem nenhuma ligação a princípio com os acordos internacionais nem com a luta contra o aquecimento global. . Como fica explícito com a frase “o instrumento materializa as intenções, e frequentemente permite de distinguir mais precisamente o que se trata de uma verdadeira inovação, da reciclagem ou de uma meia-medida” (LASCOUMES, SIMARD, 2011, p. 06, tradução nossa⁵⁴).

O segundo discurso de Lula na COP de Copenhague, marca o que considero o aproveitamento de uma janela de oportunidade que não estava, digamos assim, aberta, mas sim escancarada.

Segundo a tradicional abordagem de Kingdom (1995) naquele momento havia um problema bastante definido que era compactuar um novo acordo mundial levando em

⁵⁴ “*L’instrument matérialise les intentions, et souvent permet de distinguer plus précisément ce qui relève d’une véritable innovation, d’un recyclage ou d’une demi-mesure*”

consideração as diferenças entre os países e o histórico pós Protocolo de Kyoto; a proposta para a resolução desse problema estava dada, o Brasil podia se comprometer em assumir um compromisso sem apoio externo específico porque o PPCDAm já era um sucesso; e por fim o aspecto político também era favorável, tanto interna quanto externamente para o Brasil, uma vez que esse posicionamento ajudaria o PT nas campanhas eleitorais do ano seguinte e também seria relevante para o posicionamento do país no exterior, seja em termos comerciais ou de outras relações bilaterais.

Vale lembrar que o mundo vivia os impactos negativos da crise financeira de 2008/2009, num cenário menos cooperativo entre os países do que o observado em Kyoto devido aos motivos já expostos. O que torna com que a potência do posicionamento brasileiro se encontre não apenas na relativa ousadia de sua proposta, mas também na declaração de que o país o faria mesmo sem apoio externo.

Aparentemente o primeiro escalão do governo com um forte protagonismo do presidente Lula enxergou a janela de oportunidade aberta. É interessante relatar as visões de alguns dos entrevistados:

o Lula tem um faro político muito grande. Acho que ele enxergou assim, que esse tema tinha apelo. Eu sempre digo, o Lula você pode gostar ou não gostar, mas que ele tem um faro político impressionante tem.
E ele embarcou nessa e falou: isso aí dá samba, né? (ENTREVISTADO 09, 2020).

Ainda sobre o discurso do presidente:

[...] ele fala de improviso. Porque é ele. Eu não sou petista, mas [...] eu sei muito bem como aquele animal político age. Ele literalmente capturou o momento político muito favorável a ele e ao Brasil, não é um momento ambiental, tá... As pessoas talvez não tenham essa sutileza política, mas [é] o seguinte: era um momento em que o mundo todo queria uma solução para o clima e essa responsabilidade estava sobre os países desenvolvidos.
E o assunto vinha com uma conta enviesada para os países em desenvolvimento, particularmente para a China. (ENTREVISTADO 07, 2020).

O cálculo, do ponto de vista político, estava feito: o Brasil mesmo sendo um país em desenvolvimento, não constante no Anexo I, tinha se tornado um dos países que mais contribuiu para a diminuição de emissão de gases do efeito estufa, o que o faz ganhar um grande prestígio. Neste momento, “a gente se deu conta que podia usar a força da pressão externa a nosso favor” (ENTREVISTADO 17, 2020).

A discussão sobre metas e compromissos dos países em desenvolvimento, sobretudo os emergentes, era um ponto de tensão nas negociações. O Brasil tinha plenas condições de atingir compromissos que se por um lado eram ousados do ponto de vista global, eram meramente o controle do seu desmatamento ilegal por outro, como já dito, imperativo legal.

O Brasil então, o Lula, tem essa clareza de que era o momento de colocar uma economia emergente como dona da agenda.

A única que poderia ser dona da agenda, porque não tinha passivo.

Ele [o Brasil] tinha um saldo de carbono positivo em relação ao mundo.

[...]

Então a ironia é que não é uma transformação econômica, porque o nosso carbono é ilegal, mas na atmosfera ninguém sabe se o carbono é ilegal ou não, na atmosfera ele é carbono. (ENTREVISTADO 07, 2020, grifo nosso).

O reforço do papel de liderança no Brasil na questão, e portanto, do governo Lula à época seria benéfico não só do ponto de vista da política externa, mas também para o projeto de construção da campanha presidencial de 2010 que lançaria novamente um candidato do PT ao posto, na verdade, de uma candidata, que se tornaria a primeira presidenta do Brasil.

Um posicionamento “ousado” do presidente Lula na temática de mudanças climáticas – muito ligada à área ambiental – de alguma forma faria frente às outras duas candidaturas que poderiam ameaçar o projeto de renovação do PT na presidência, a saber:

A pré-candidata Marina pelo PV (Partido Verde), que como já citada anteriormente, tinha uma força advinda exatamente do seu histórico pessoal ligado à floresta, à Amazônia e o sucesso na redução do desmatamento a partir do PPCDAm.

O pré-candidato José Serra, do PSDB (Partido Social Democrata Brasileiro), partido oponente histórico do PT, que era na época governador do estado de São Paulo e havia lançado no estado uma Política Estadual de Mudança Climática extremamente ousada, e que também estava presente na COP 15.

Posicionando o Brasil dessa forma na COP 15, fica marcado uma alteração na sua postura histórica de não assumir compromissos internacionais, o que de certa maneira reforça a importância do Ministério do Meio Ambiente e, em certa medida, também do terceiro setor, que vinham há bastante tempo lutando a favor desse maior comprometimento do Brasil, em comparação com os outros atores envolvidos MCT e Itamaraty.

É durante a própria COP 15 que é instituída a lei do Fundo Clima, no dia 09 de dezembro de 2009, e após o término da Conferência, a PNMC também torna-se lei, no dia 29 de dezembro, incluindo as metas assumidas na COP naquele ano.

Apesar do Fundo Clima ter sido aprovado antes da PNMC, apresento a seguir um histórico mais detalhado de ambos instrumentos, iniciando pela Política Nacional, a qual entendo que atua como um guarda-chuva para diversos instrumentos anteriores.

POLÍTICA NACIONAL SOBRE MUDANÇAS CLIMÁTICAS (PNMC)

“Aqui o rabo balança o cachorro” (ENTREVISTADO 03, 2019).

Após os resultados até então expostos, temos uma reconstrução parcial dos atores, das representações, das instituições e dos processos que tiveram como resultado a promulgação da Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), definida finalmente pela Lei nº 12.187 de 29 de dezembro de 2009.

Do ponto de vista legislativo, seu trajeto antes da promulgação começa com a tramitação no Congresso brasileiro a partir do PL nº 18/2007 (BRASIL, 2007c) do então deputado José Sarney Filho.

O processo que, formalmente, começa em 2007 vai se realizar no fim de 2009 e como vimos, muito atrelado ao cenário construído em torno da COP 15. Os entrevistados e entrevistadas também relacionam a janela de oportunidade que encontrava-se aberta, segundo um deles “são momentos muito oportunos de você avançar determinadas questões, então quer dizer, é um momento que você não pode desperdiçar, porque é um momento que os países vão lá mostrar que estão fazendo a lição de casa. Foi nesse, na minha opinião, assim que surgiu a Política Nacional” (ENTREVISTADO 04, 2019).

O PL 18/2007, então, dispunha "sobre o estabelecimento de metas voltadas para a redução da emissão de gases responsáveis pelo efeito estufa" (BRASIL, 2007c). As medidas propostas pelo deputado referiam-se ao estabelecimento de metas ao Poder Público com objetivo de reduzir emissões de gases do efeito estufa, diminuir o uso de energia, instituir programas dentro das instituições públicas para alcançar resultados, utilizar veículos movidos a biocombustíveis ou combustíveis naturais alternativos em ao menos 70% da frota total, priorizar novas construções que aproveitassem a iluminação natural e privilegiar fornecedores sustentáveis.

Esse PL é submetido às seguintes Comissões dentro da Câmara dos Deputados Federal: de Trabalho, de Administração e Serviço Público; Minas e Energia; Meio Ambiente e Desenvolvimento Sustentável e Constituição e Justiça e de Cidadania.

A este PL foi apensada uma série de outros para tramitarem de forma conjunta, os quais são apresentados num compilado disponível como Anexo 03.

O PL proposto pelo GEx, em 2008, apresenta a proposta mais próxima do que passamos a conhecer como a PNMC, uma vez que, apesar de todos esses Projetos de Lei terem sido

apensados conjuntamente, a redação final da lei⁵⁵ deixou de fora a maior parte das outras medidas propostas que foram então arquivadas após a aprovação da PNMC.

Interessante notar que a meta voluntária brasileira apresentada na COP 15 é transformada em Lei da PNMC, ou seja, ainda que sem medidas coercitivas ou penalizantes, é tornada obrigatória. Como ressalta um(a) dos entrevistados(as), “nós [o Brasil] vivemos uma ironia. A gente tem um comportamento internacional voluntário, mas tem um comportamento compulsório nacional, porque é lei” (ENTREVISTADO 07, 2020).

A Lei 12.187/2009 em seu artigo 12 estabelece “Para alcançar os objetivos da PNMC, o País adotará, como compromisso nacional voluntário, ações de mitigação das emissões de gases de efeito estufa, com vistas em reduzir entre 36,1% (trinta e seis inteiros e um décimo por cento) e 38,9% (trinta e oito inteiros e nove décimos por cento) suas emissões projetadas até 2020” (BRASIL, 2009a). Conforme indica o parágrafo único do artigo 12, o detalhamento das ações é organizado por meio do Decreto nº 7.390 de 09 de dezembro de 2010 (BRASIL, 2010b)⁵⁶.

Além disso, faço questão de ressaltar alguns dos pontos vetados pelo governo do então Presidente Lula no texto apresentado pelo Congresso, pois eles evidenciam as disputas na construção desse instrumento sobre as quais me interessa debater.

A Mensagem da Casa Civil, Subchefia para Assuntos Políticos, nº 1.123, de 29 de dezembro de 2009 (BRASIL, 2009d), dirigida ao Presidente do Senado Federal informa que o Projeto de Lei nº 18, de 2007 (nº 283/09 no Senado Federal), que “Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências” será vetada parcialmente após serem ouvidos os Ministérios da Fazenda, do Planejamento, Orçamento e Gestão e a Advocacia-Geral da União.

O primeiro veto que ressalto refere-se ao Inciso III do Artigo 4º, o qual se comprometia com o “estímulo ao desenvolvimento e ao uso de tecnologias limpas e ao paulatino abandono do uso de fontes energéticas que utilizem combustíveis fósseis” (BRASIL, 2009d).

Este inciso demonstra um objetivo bastante ousado, que no limite, refere-se à alteração da matriz energética do país e o reconhecimento que os combustíveis fósseis deveriam deixar de ter o protagonismo que observamos, sobretudo após a descoberta dos campos do pré-sal brasileiros.

⁵⁵ É interessante notar que a redação da política nacional se assemelha em alguns pontos com a Política Estadual sobre Mudanças Climáticas, Conservação Ambiental e Desenvolvimento Sustentável do Amazonas proposta e aprovada em 2007, mesmo ano em que os outros PL começaram a ser apensados ao PL nº 18/2007.

⁵⁶ O qual é mais tarde modificado em 2018 pelo Decreto nº 9.578 de 22 de novembro de 2018 (BRASIL, 2018b).

O veto apresenta a seguinte justificativa:

A atual política energética do País já tem priorizado a utilização de fontes de energia renováveis em sua matriz e obtido avanços amplamente reconhecidos no uso de tecnologias limpas. Uma das balizas dessa política é o aproveitamento racional dos vários recursos energéticos disponíveis, o que torna inadequada uma diretriz focada no abandono do uso de combustíveis fósseis. A estratégia para o setor deve atender aos princípios e objetivos estabelecidos pela Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, que congrega a proteção ao meio ambiente a outros valores relevantes para a política e a segurança energéticas. (BRASIL, 2009d).

Também é vetado o Artigo 10, que tinha a seguinte redação:

Art. 10. A substituição gradativa dos combustíveis fósseis, como instrumento de ação governamental no âmbito da PNMC, consiste no incentivo ao desenvolvimento de energias renováveis e no aumento progressivo de sua participação na matriz energética brasileira, em substituição aos combustíveis fósseis.

Parágrafo único. A substituição gradativa dos combustíveis fósseis será obtida mediante:

I - o aumento gradativo da participação da energia elétrica produzida por empreendimentos de Produtores Independentes Autônomos, concebidos com base nas fontes eólicas de geração de energia, nas pequenas centrais hidrelétricas e de biomassa, no Sistema Elétrico Interligado Nacional;

II - o incentivo à produção de biodiesel, preferencialmente a partir de unidades produtoras de agricultura familiar e de cooperativas ou associações de pequenos produtores, e ao seu uso progressivo em substituição ao óleo diesel derivado de petróleo, particularmente no setor de transportes;

III - o estímulo à produção de energia a partir das fontes solar, eólica, termal, da biomassa e da co-geração, e pelo aproveitamento do potencial hidráulico de sistemas isolados de pequeno porte;

IV - o incentivo à utilização da energia térmica solar em sistemas para aquecimento de água, para a redução do consumo doméstico de eletricidade e industrial, em especial nas localidades em que a produção desta advenha de usinas termelétricas movidas a combustíveis fósseis;

V - a promoção, por organismos públicos de Pesquisa e Desenvolvimento científico-tecnológico, de estudos e pesquisas científicas e de inovação tecnológica acerca das fontes renováveis de energia;

VI - a promoção da educação ambiental, formal e não formal, a respeito das vantagens e desvantagens e da crescente necessidade de utilização de fontes renováveis de energia em substituição aos combustíveis fósseis;

VII - o tratamento tributário diferenciado dos equipamentos destinados à geração de energia por fontes renováveis;

VIII - o incentivo à produção de etanol e ao aumento das porcentagens de seu uso na mistura da gasolina;

IX - o incentivo à produção de carvão vegetal a partir de florestas plantadas. (BRASIL, 2009d).

Este veto, por sua vez, apresenta como justificativa o fato de que

O dispositivo pretende indicar as formas de substituição dos combustíveis fósseis na matriz energética brasileira. Essa indicação, entretanto, não está adequadamente concatenada com as necessidades energéticas do País, o que pode fragilizar a confiabilidade e a segurança do sistema energético nacional.

Há que se destacar, por exemplo, que as diretrizes do dispositivo desconsideram a possibilidade de utilização de energia produzida a partir de centrais hidrelétricas, fonte que contribui sobremaneira para que a matriz energética brasileira esteja entre as mais limpas do mundo, além de constituir grande parte da geração de energia elétrica do País.

Assim, as diretrizes da PNMC e da Política Energética Nacional deverão ser harmonizadas de forma a proteger o meio ambiente e, ao mesmo tempo, garantir a segurança energética necessária para o desenvolvimento do País. (BRASIL, 2009d).

Sem fazer juízo de quais teriam sido, e se teriam existido, os diferentes impactos da PNMC sem os vetos que foram realizados, me interessa analisar os trechos vetados pois eles explicitam quais as *representações* que os diferentes grupos envolvidos com a elaboração do texto final da PNMC tinham.

Se de um lado a proposta elaborada pelo GEx, liderado como vimos pelo MMA, é mais arrojada em termos de estabelecer objetivos mais inovadores e que dirijam o país sobretudo para o paulatino abandono dos combustíveis fósseis, por outro lado vemos os Ministérios que assinam os vetos manterem uma posição mais conservadora e na forma como lidamos com a questão dos combustíveis fósseis internamente, e também no que tange a uma mudança estrutural da matriz energética.

Parte das justificativas apresentadas para os vetos, por exemplo, se apoiam na construção de um argumento controverso de que a matriz energética do país é limpa. Considerá-la limpa e/ou renovável não leva em consideração dois pontos extremamente relevantes: o primeiro adjetivo “limpa” ignora, silencia e violenta os direitos das populações atingidas pelas hidrelétricas e suas barragens, bem como todos os problemas ambientais que ocasiona. Além disso, também omitem o fato de que “barragens, na verdade, emitem quantidades consideráveis de gases [do efeito estufa]” (FEARNSIDE, 2015, p. 20).

O segundo adjetivo, “renovável”, por sua vez ignora que em um cenário de mudanças climáticas os regimes pluviais tendem a se alterar intensamente, tornando questionável a viabilidade da produção de energia hidrelétrica.

Enxergo nos vetos que foram feitos à PNMC oportunidades dispersadas e dissolvidas, que poderiam ter tido impactos muito diferentes com relação às mudanças climáticas. É nesse tipo de análise que percebe-se que a redação final de uma política, neste caso analisada como instrumento, demonstra interesses muitas vezes não declarados.

Os projetos de lei desconexos, quando olhados em conjunto, mostram que era possível desenhar um plano mais ambicioso de mudança energética no governo, nos prestadores de serviço e na sociedade de uma forma geral. O Fundo Clima, por sua vez, poderia apoiar financeiramente a mudança da matriz energética com recursos advindos de uma das fontes de intensificação das mudanças climáticas, a exploração de petróleo e gás natural.

Como resume o Relatório de Avaliação da CMA (BRASIL, 2019, p. 106), “não avançamos no uso de energia solar ou eólica, na diversificação de nossa matriz de transportes

ou em maior eficiência energética na indústria devido à PNMC, mas sim em face de outros vetores setoriais e econômicos”.

Uma fala das entrevistas corrobora a conclusão do Relatório da CMA quando discorre sobre o setor energético brasileiro:

ninguém mexia no PDE [Plano de Desenvolvimento Energético], o PDE não era orientado pela redução de emissões.

O Brasil desenvolveu um cenário em que dizia que o cenário *business as usual* pro setor de energia era aquele em que não haveria a partir de 2009 a entrada de nem mais um giga watt de capacidade instalada de renováveis no Brasil, não haveria mais bioetanol no Brasil, só aquele que era produzido até então, toda a energia nova viria de fontes fósseis.

Então o governo fez isso porque dava margem pra dizer que as hidrelétricas planejadas entre elas Belo Monte, esse elefante branco gigantesco cheio de corrupção, ele geraria redução de emissões, então seria uma ação de mitigação.

A evolução do etanol que era natural, uma questão de mercado, ela também geraria redução de emissões. [...] então entra eólica no leilão de energia no Brasil.

Então tudo que viria mais ou menos como tendência de mercado, seria ação de mitigação. (ENTREVISTADO 10, 2020).

Embora o país aprove uma lei nacional e se mobilize relativamente em torno do tema, evita tomar decisões estratégicas que afetam setores relevantes no cenário nacional, para além do combate ao desmatamento ilegal. De forma geral, os avanços que o Brasil obtém com diminuição das emissões e advém sobretudo do combate ao desmatamento, e do ponto de vista do desenvolvimento de estratégias de adaptação, de uma certa mobilização de alguns setores – como agricultura de ponta por exemplo – do que de uma estratégia coordenada pelo governo federal.

A mobilização setorial acontecesse bastante em torno dos Planos Setoriais, previstos pela PNMC no Parágrafo Único de seu Artigo 11 e regulamentados pelo Decreto nº 7.390 (BRASIL, 2010b), o mesmo já citado que regulamenta os outros instrumentos da PNMC como o Fundo Clima.

Foram concluídos até junho de 2020 oito Planos Setoriais, três além do que define o Decreto nº 7.390, a saber:

- Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal – PPCDAM;
- Plano de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento no Cerrado – PPCerrado;
- Plano Decenal de Energia – PDE;
- Plano de Agricultura de Baixo Carbono - Plano ABC⁵⁷;

⁵⁷ Para uma análise atual do Plano ABC consultar Chechi (2019).

- Plano Setorial de Mitigação da Mudança Climática para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Indústria de Transformação - Plano Indústria;
- Plano de Mineração de Baixa Emissão de Carbono – PMBC;
- Plano Setorial de Transporte e de Mobilidade Urbana para Mitigação da Mudança do Clima – PSTM;
- Plano Setorial da Saúde para Mitigação e Adaptação à Mudança do Clima.

O Plano de Redução de Emissões da Siderurgia, no entanto, previsto na PNMC e no Decreto não foi concluído.

Com relação aos atores e ao processo durante a implementação da PNMC, uma vez que a elaboração dos Planos Setoriais e o Plano Nacional de Adaptação refere-se ao período após a promulgação da política nacional, as entrevistas mais reforçam mais de uma vez a pluralidade de atores e o processo relativamente⁵⁸ participativo que se deu.

A pauta de mudança climática dentro dos ministérios por exemplo, teve uma gradual mudança de receptividade, agregada também à evolução da discussão da pauta no país e no mundo:

eu ouvi muito o seguinte: “então *perai*, a questão ambiental, de mudança do clima é do meu interesse. É mobilidade, a saúde pública, no transporte, na energia e na agricultura”.

Então eu acho que a gente conseguiu sim dar uma grande virada, no âmbito de governo federal, mostrando que não era um interesse meramente ambiental, era um interesse do país. Que trilha o país quer seguir no seu desenvolvimento? (ENTREVISTADO 17, 2020).

A construção dos planos setoriais também permitiu em alguma medida a participação da sociedade civil:

então esses planos setoriais criaram espaço para a participação da sociedade civil, houve consultas públicas, houve diálogo [...]

O governo coletou informações de diversas organizações com vistas a digamos, a definir esses planos setoriais

Esse é um momento interessante porque é quando a agenda de clima ela entra na agenda de outros ministérios que não trabalhavam [com ela antes].

Então o ministério de indústria e comércio, o ministério dos transportes, o ministério das cidades, mobilidade urbana, o ministério da saúde, de minas e energia, não só com a agenda de energia, mas também a agenda de mineração também.

⁵⁸ Caracterizo a participação como relativa pois não tenho intenção de discutir conceitualmente a participação na implementação de políticas públicas, apenas realçar o que é abordado pelos entrevistados e entrevistadas em seus relatos sobre a construção dos Planos Setoriais e do Plano Nacional de Adaptação que envolveram diversos atores e não apenas o Ministério do Meio Ambiente, ainda que este fosse o responsável pela coordenação da PNMC.

E com esses espaços para participação da sociedade civil para construção de políticas e no monitoramento dessas políticas, o Fórum [Brasileiro de Mudanças Climáticas] era esse veículo [...]

Sociedade civil esteve presente não só de fora, mas também sentando à mesa junto com representantes do governo na discussão. (ENTREVISTADO 10, 2020).

Ainda que a prioridade dos ministérios não fosse a pauta climática “a gente sempre teve uma boa resposta. É claro que, agenda do clima, assim como a agenda ambiental nunca é a prioridade máxima em um Ministério como Transportes ou Minas e Energia. Mas a gente tinha diálogo e tinha resposta e foi por isso a gente conseguiu avançar o quanto avançou” (ENTREVISTADO 12, 2020).

Atores como a academia e o setor do capital privado, também foram citados como participantes ativos do processo de construção dos planos.

Contudo, o Relatório da Comissão do Senado aponta que

a maior parte do conjunto de medidas, leis e decretos, que hoje compõem o aparato legal e institucional da PNMC, foi resultado de propostas do Ministério do Meio Ambiente, nem sempre com aderência dos ministérios que estariam encarregados da elaboração e implementação das ações setoriais. (BRASIL, 2019. P. 105 e 106).

Com relação ao PNA (Plano Nacional de Adaptação), por exemplo, sua construção buscou

uma parceria permanente entre o Ministério, redes de pesquisadores. Então tinha [por exemplo] a Rede Clima [INPE], a Fiocruz, o MCT Zona Costeira⁵⁹, e saúde também, a equipe da Fiocruz e também o ministério da saúde. Foi um plano construído com base em redes técnico científicas que integravam representantes da academia e no caso de alguns setores, também do setor privado.

[...]

E isso também trouxe pra essa experiência uma legitimidade muito grande. Porque a gente não fez isso a portas fechadas num gabinete. (ENTREVISTA 05, 2020).

A PNMC oficializa dezoito instrumentos⁶⁰ em seu texto:

- I - o Plano Nacional sobre Mudança do Clima;
- II - o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima;
- III - os Planos de Ação para a Prevenção e Controle do Desmatamento nos biomas;
- IV - a Comunicação Nacional do Brasil à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, de acordo com os critérios estabelecidos por essa Convenção e por suas Conferências das Partes;
- V - as resoluções da Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima;
- VI - as medidas fiscais e tributárias destinadas a estimular a redução das emissões e remoção de gases de efeito estufa, incluindo alíquotas diferenciadas, isenções, compensações e incentivos, a serem estabelecidos em lei específica;
- VII - as linhas de crédito e financiamento específicas de agentes financeiros públicos e privados;

⁵⁹ Em referência à área dentro do antigo Ministério de Ciência e Tecnologia (MCT) responsável pelo tema de oceanos e zona costeira.

⁶⁰ Neste trabalho me limito ao estudo do instrumento Fundo Clima.

- VIII - o desenvolvimento de linhas de pesquisa por agências de fomento;
- IX - as dotações específicas para ações em mudança do clima no orçamento da União;
- X - os mecanismos financeiros e econômicos referentes à mitigação da mudança do clima e à adaptação aos efeitos da mudança do clima que existam no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e do Protocolo de Quioto;
- XI - os mecanismos financeiros e econômicos, no âmbito nacional, referentes à mitigação e à adaptação à mudança do clima;
- XII - as medidas existentes, ou a serem criadas, que estimulem o desenvolvimento de processos e tecnologias, que contribuam para a redução de emissões e remoções de gases de efeito estufa, bem como para a adaptação, dentre as quais o estabelecimento de critérios de preferência nas licitações e concorrências públicas, compreendidas aí as parcerias público-privadas e a autorização, permissão, outorga e concessão para exploração de serviços públicos e recursos naturais, para as propostas que propiciem maior economia de energia, água e outros recursos naturais e redução da emissão de gases de efeito estufa e de resíduos;
- XIII - os registros, inventários, estimativas, avaliações e quaisquer outros estudos de emissões de gases de efeito estufa e de suas fontes, elaborados com base em informações e dados fornecidos por entidades públicas e privadas;
- XIV - as medidas de divulgação, educação e conscientização;
- XV - o monitoramento climático nacional;
- XVI - os indicadores de sustentabilidade;
- XVII - o estabelecimento de padrões ambientais e de metas, quantificáveis e verificáveis, para a redução de emissões antrópicas por fontes e para as remoções antrópicas por sumidouros de gases de efeito estufa;
- XVIII - a avaliação de impactos ambientais sobre o microclima e o macroclima. (BRASIL, 2009a).

Além desses instrumentos, a Política define também o que ela chama de “instrumentos institucionais” a saber:

- I - o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima;
- II - a Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima;
- III - o Fórum Brasileiro de Mudança do Clima;
- IV - a Rede Brasileira de Pesquisas sobre Mudanças Climáticas Globais - Rede Clima⁶¹;
- V - a Comissão de Coordenação das Atividades de Meteorologia, Climatologia e Hidrologia⁶². (BRASIL, 2009a).

A lista extensa de instrumentos indica que todos os processos, atores e mecanismos anteriores foram contemplados na redação final, uma evidente busca pelo consenso e acolhimento dos alicerces que possibilitaram a construção da PNMC, este é um processo que pode ser observado em outras políticas nacionais que tentam estabelecer conciliações entre os setores envolvidos, “evitando conflitos latentes” (GUÉNEAU, et al 2019, p. 249).

⁶¹ A Rede Brasileira de Pesquisas sobre Mudanças Climáticas Globais – Rede Clima foi instituída por meio de uma Portaria do então MTC em 20 de novembro de 2007. Tem como objetivo gerar conhecimento, a partir de pesquisas científicas, para que o Brasil possa responder aos impactos da mudança do clima. Devido à sua menor importância a partir do recorte que fiz na minha dissertação, não discorri sobre ela ao longo do texto,

⁶² Mantida fora do texto geral pelo menos motivo da Rede Clima, a Comissão de Coordenação das Atividades de Meteorologia, Climatologia e Hidrologia também integra a estrutura do então MCT e tem como principal objetivo coordenar e acompanhar atividades ligadas à meteorologia, climatologia e hidrologia. Foi criada pelo Decreto nº 6.065 em 21 de março de 2007.

Questionamentos diversos sobre a construção da lei foram também levantados pelos entrevistados e entrevistados, como por exemplo no trecho a seguir:

Eu cheguei até a refletir um pouco, a desconfiar até que ponto não era também um discurso voltado para o exterior de questões estratégicas, porque efetivamente resolver os problemas.

Tinha muito disso, muitas negociações...

[...] Então ficava um pouco essa esquizofrenia com a relação do exterior e até que ponto as coisas funcionam... (ENTREVISTA 03, 2019).

O Relatório de Avaliação da PNMC do Senado avalia também que

a Lei da PNMC poderia ter contemplado novos arranjos, novas estruturas organizacionais, novos instrumentos, novos modelos de governança mas, basicamente, ela acolheu o que já existia: pareceria natural que a PNMC reestruturasse toda a governança sobre mudança do clima, em face do novo momento vivido pelo Brasil e pelo mundo nessa área. Realizava-se, então, a famosa COP-15, em Copenhague, quando o Brasil apresentou ao mundo os compromissos que foram posteriormente estabelecidos na Lei da PNMC. Não havia, porém, consenso político para isso, de forma que se optou por uma nova lei que mantivesse boa parte das estruturas, princípios e conceitos até então reconhecidos e aceitos. (BRASIL, 2019, p. 101)

A PNMC é, portanto, do ponto de vista da Ação Pública:

- *Instituição* porque agrupa as regras dessa discussão a nível nacional e as institucionaliza em lei;
- *Representação* das crenças devido a furtar-se de alguns debates relativos à matriz energética e por ao mesmo tempo, buscar a conciliação;
- *Resultado* de todo esse processo histórico anteriormente descrito, pois ela atua como um guarda-chuva (CALDAS e COLONNA, 2019, p. 133) para todos os instrumentos criados antes dela.

Do ponto de vista da inovação de instrumentos, a PNMC é tímida. Apesar de determinar a elaboração de Planos Setoriais, o que era inédito até o momento com esse nome, eles já haviam começado a serem feitos no Plano Nacional sobre Mudanças Climáticas em 2007. Pode-se dizer que seu ponto mais progressista é acolher e transformar em lei os compromissos assumidos pelo Brasil na COP 15.

Dos instrumentos citados, aquele que foi escolhido para ser mais profundamente estudado nesta dissertação trata-se do Fundo Clima, o instrumento orçamentário da PNMC e que foi aprovado em lei 20 dias antes da própria PNMC.

O fato da sua aprovação ter se dado posteriormente a todos os instrumentos que ela aglomera mostra que a política não é construída linearmente iniciada pela Política, seguida pelos Planos, Projetos e outros instrumentos.

O PERÍODO PÓS PROMULGAÇÃO DA PNMC

“O Brasil não vai disputar a bomba atômica. Mas desmatamento a gente pode”.
(ENTREVISTADO 17, 2020).

Até o presente momento, resultados expostos desta pesquisa acabaram se concentrando no período anterior à promulgação da política, ou seja, o *processo* que levou à construção da PNMC e seus principais *resultados*.

Esse caminho me pareceu mais interessante para compreender o processo de construção da política, os interesses que a levaram a ser construída da forma como foi, e os resultados esperados e não esperados a partir dela.

Contudo, antes da apresentação dos resultados relativos especificamente ao Fundo Clima, restam ainda alguns dos impactos da PNMC que merecem ser destacados. A maior parte dos pontos que seguem nesta seção foram discutidos pelos entrevistados e entrevistadas, ou foram tópicos que surgiram a partir das reflexões ocasionadas pelas entrevistas.

Considero que a análise do período que sucede a implementação de uma política ampla como a PNMC – e de uma análise razoavelmente ampla à qual me propus também – depende muito da reconstrução da narrativa dos atores diretamente envolvidos, uma vez que as repercussões da política são múltiplas e os documentos oficiais muitas vezes escassos.

No cenário internacional de negociações climáticas, o acordo que o mundo esperava alcançar em Copenhague, mas não logrou sucesso, continuou a ser almejado e nesse processo a funcionária pública de carreira, Izabella Teixeira, que assume o cargo de Ministra de Meio Ambiente ainda em 2010 vai desempenhar um papel estratégico junto aos representantes do Itamaraty nas negociações internacionais.

Como resume um(a) dos(as) entrevistados(as):

Em 2011, o Brasil tem um papel importante que é a primeira indicação de que um país em desenvolvimento estava disposto a discutir um acordo global com compromissos para todos.

Foi em 2011, na COP de Duban, na África do Sul, o discurso final de encerramento da COP, já na madrugada de domingo, a Izabella Teixeira era ministra e ela disse que o Brasil estava disposto a discutir um acordo global com compromissos para todos, um novo instrumento, um novo protocolo.

Isso significava um compromisso para todos.

Isso foi muito importante para que a gente chegasse em 2015 com um acordo global em que todos os países têm compromissos. (ENTREVISTADO 10, 2020).

O famoso Acordo de Paris assinado em 2015 começa então a ganhar mais força para ser negociado nos anos que seguem a COP de Duban. Diferentemente de Kyoto, no qual as metas a serem atingidas pelos países não eram autodeterminadas, a construção do que será o Acordo

de Paris pode ser vista como um processo que “não é mais *top down*, é fazer com que os países apresentem suas propostas, todo o processo negociador que resulta em Paris” (ENTREVISTADO 4, 2019).

Mas há também uma clara disputa de representações entre o modelo do Protocolo de Kyoto e o modelo do Acordo de Paris, como fica evidente na fala da Entrevista 01:

o Acordo de Paris pra mim não funciona. Eu sou mais fã do Protocolo de Kyoto, não só apenas porque era só pros países desenvolvidos, mas porque também se você tivesse que ampliar o Protocolo de Kyoto, era melhor ter ampliado o Protocolo de Kyoto, do que ter destruído o Protocolo de Kyoto e criado o Acordo de Paris que não vai levar a nada. O Acordo de Paris é: cada um faz o que quer!
Países em desenvolvimento não vão fazer nada
[...] [E para] os países desenvolvidos, você alivia pra eles na medida em que todo mundo [...] tem compromisso, eles não precisam fazer nada.
Quer dizer, o cara que criou o problema sai fora, livre, leve e solto. E nós que somos bonzinhos, vamos limpar o mundo, assumir um... É por isso que [...] tinha essa briga com a turma do Ministério do Meio Ambiente nessa época. (ENTREVISTADO 01, 2019).

Há ainda a crença de que o Acordo de Paris representa na verdade um ponto de inflexão na economia global, como expõe a/o entrevistada/o 17 quando diz que “muita gente acha que o Acordo de Paris é conservação ambiental, não é. Acordo de Paris é: pra onde a gente vai tocar a economia do planeta, se não a catástrofe já chegou” (ENTREVISTADO 17, 2020).

De toda forma, mesmo com uma possível disputa em torno dessas diferentes representações do que deveria ser o próximo acordo global, o processo avança com uma participação brasileira interessante do ponto de vista processual e dos atores envolvidos.

Em primeiro lugar há de fato um lugar que busca ser ocupado pelo Brasil no cenário internacional, como fica evidente com a seguinte fala:

A gente conduziu a construção das NDC⁶³, utilizando muito a questão da redução do desmatamento a favor da política nacional e da negociação internacional em clima. Sabe porque? Primeiro porque são bons números. Você ganha peso político. O Brasil não vai disputar a bomba atômica, a gente é zero nisso. Mas desmatamento a gente pode. (ENTREVISTADO 17, 2020).

Em segundo lugar, o papel da ciência na construção das NDC e das negociações internacionais em torno do tema: “então o Brasil continua nessa trilha, vamos chamar assim de Diplomacia de Carbono e de Ciência. Então existia uma aliança: ciência-política, pela política internacional, política de Estado de Relações Exteriores, e pelas políticas nacionais de ciência e inovação (ENTREVISTADO 07, 2020) e que finalmente “todo esse cabedal de informação

⁶³ NDC, da sigla em inglês NDC (*Nationally Determined Contribution*), ou Contribuição Nacionalmente Determinada conforme tradução oficial utilizada pelo governo brasileiro.

científica e de potencial do Brasil, fez com que 2015 na COP 21 e depois em 2016 lá na ONU o Brasil fizesse propostas das NDCs [que] fosse o mais ambicioso que qualquer país em desenvolvimento” (ENTREVISTADO 06, 2020).

O governo federal brasileiro, ainda que já se encontrasse fragilizado no mesmo período, continuou dando apoio para a continuidade das negociações internacionais e o estabelecimento dos objetivos do Brasil, “apesar do nosso contexto de crise econômica e já no processo de que a Dilma tava perdendo suporte político, o governo definiu metas para o acordo de Paris” (ENTREVISTADO 10, 2020).

O cenário de contenção de gastos no qual entrou o governo federal após o ano de 2013, em conjunto com uma perda de apoio político da então Presidenta da República, começaram a trazer consequências também para a agenda da política climática interna, como mostra o relato que segue:

[O desmonte] começa com a crise de 14/15, assim, quando o Estado começou a crise fiscal, de você não tem mais dinheiro pra nada, os recursos minguaram. Aí as pessoas deixaram, não vinham mais pessoas pra área, porque a quantidade de funcionários foi limitando também, entendeu? E assim, as pessoas também não vão pra uma área que o pessoal sente que tá sendo, num digo desmontada propositalmente, mas que tá perdendo importância. Isso afasta as pessoas, porque mesmo que você queira trabalhar bem você não vai conseguir, porque vai faltar dinheiro pra fazer as coisas. [...]
Você tem uma equipe que vai trabalhando aqui, você tem uma expertise dos projetos... Como qualquer área, no primeiro ano você aprende, no segundo ano você nananana... E, a partir do momento em que você tem esse desmonte, aí essa expertise ela é desfeita, ela se perde, ela deixa de se reproduzir. (ENTREVISTADO 16, 2019).

Dada a conjuntura frágil do governo federal na época, às vésperas do controverso impeachment⁶⁴, uma das estratégias utilizadas pelo governo federal foi a continuidade da mobilização dos outros setores, além dos setores do governo:

Quando [...] termina a negociação do Acordo de Paris, que o Acordo é aprovado. A [equipe do governo] volta de Paris, aí Dilma pergunta assim (já sabia-se que o governo não tava bem):
“E agora?”
Tem que começar a transição da política nacional, começar a trazer o Acordo de Paris. [A equipe] chamou o banco, os ministros e vários líderes do setor privado que já estavam... Energia, infraestrutura, portos, agricultura... [E a equipe do governo fala]:
“Gente, tá aqui a NDC. Aprovou. Agora tem que trilhar esse caminho”. (ENTREVISTADO 17, 2020).

⁶⁴ O que é chamado de impeachment por alguns, é também chamado de golpe por outros, contudo, eximo-me de adentrar nessa discussão que não me parece suficientemente relacionada com o tema da minha dissertação. Portanto, utilizo o nome oficial do processo que tirou a presidenta Dilma Rousseff do poder, mas faço questão de sublinhar que foi um processo permeado de muitas controversas, para dizer o mínimo.

Nesse momento, após todo o acúmulo das últimas décadas de discussões, os atores presentes nesse debate eram mais numerosos e plurais, “as ONGs sempre estiveram historicamente muito envolvidas nisso, e também atores do setor privado que começavam a enxergar essa questão, não porque achassem necessariamente legal cuidar de meio ambiente, mas até por uma questão de mercado, de inserção internacional” (ENTREVISTADO 09, 2020).

O Acordo de Paris, assinado durante a COP 21, em dezembro de 2015, é o último grande marco das políticas internacionais no período escolhido para análise desta dissertação. Ele entra em vigor em novembro de 2016, após a ratificação dos países membro da Convenção-Quadro, e estabelece um objetivo conjunto dos países de manter a média de aumento da temperatura abaixo de 2° C, buscando mesmo esforços para mantê-la abaixo de 1,5° até o fim do século.

A promulgação do Acordo como lei no território nacional acontece no dia 05 de junho de 2017, por meio do Decreto nº 9.073 (BRASIL, 2017), mas não cita especificamente as NDCs assumidas pelo Brasil durante o acordo.

De forma geral, o compromisso brasileiro refere-se à redução de 37% das suas emissões de gás carbônico até 2025, em relação ao ano base de 2005. Para o ano de 2030, existe um indicativo de redução de 43% das emissões, tendo como base o mesmo ano.

Os anos que se seguem após a COP 21, são marcados no cenário político nacional pela destituição da presidenta Dilma Rousseff e a assumpção do seu vice, Michel Temer em 2016. Decorrencia do processo formalmente chamado de impeachment – que causou uma grande mobilização dos diversos espectros políticos brasileiros – a mudança na liderança do governo trouxe diversas alterações institucionais e de diretrizes gerais durante o ano de 2016 e 2017.

Como relata um/a dos/as entrevistados/as, “essa equipe [do PNA] foi toda desfeita, mudou, saiu a Karen, a gente perdeu força política pra manter a agenda de adaptação como uma agenda estratégica no Ministério [do Meio Ambiente]” (ENTREVISTADO 05, 2020).

Por sua vez, o ano de 2018 não trouxe mais estabilidade para a situação política do país. Em abril desse ano o ex-presidente Lula e então pré-candidato à presidência para o pleito de 2018, é preso, em decorrência de um processo ainda mais controverso que o impeachment de Dilma.

O período de campanha eleitoral que se segue foi marcado de um lado pela tentativa do PT – bem como de outros partidos ou setores – de obter a liberdade de Lula, considerado como um preso político. E de outro lado, também pelo esfaqueamento do, à época, candidato, Jair Bolsonaro, bem como uma disseminação em massa de *fakenews* e escândalos vinculados à utilização de robôs para o envio de mensagens relacionadas aos candidatos e candidatas à Presidência da República.

Esse talvez tenha sido o processo eleitoral mais tenso e que mais trouxe impactos negativos para a sociedade brasileira até então. Ele, por fim, culmina com a eleição de Bolsonaro, que declaradamente questiona as mudanças climáticas e políticas públicas de resposta a elas.

Buscando me manter focada aos objetivos que estabeleci para esta dissertação, ao mesmo tempo procurando também não me furtar aos debates que acredito que academia deve fazer, bem como posicionamentos que deve assumir quando é a própria ciência que é colocada em cheque, encerro a última seção que teve como objetivo explorar brevemente como vai se estruturando o cenário político após a promulgação da PNMC.

Vimos que do ponto de vista do pentágono da ação pública:

As *representações* que são disputadas antes da aprovação do Acordo de Paris continuaram relacionadas com as diferenças de responsabilidade atribuídas aos países desenvolvidos e em desenvolvimento, mas passaram também a considerar metas voluntárias ou obrigatórias. O estabelecimento de metas voluntárias ganha no momento.

O protagonismo do MMA como principal ator das negociações dentro e fora do país se consolida, e a certa rivalidade com os outros atores, como Itamaraty e Ministério da Ciência e Tecnologia, dão indícios de serem menos relevantes no momento.

Somam-se a esses atores todos os outros que são mobilizados a partir da construção dos planos setoriais, da mobilização da sociedade civil ou como uma resposta ao mercado internacional.

Temos como resultado novamente um protagonismo brasileiro na negociação das NDCs durante a COP 21, mas com um enfraquecimento da importância da pauta dentro do governo federal, ainda que associado também a um cenário de corte de gastos e mesmo com o enfraquecimento das lideranças políticas da época.

As principais análises, bem como possíveis consequências futuras desse cenário que se desenhou serão retomadas no capítulo destinado às conclusões. A seguir, apresento os resultados da análise orçamentária do Fundo Clima, bem como de sua evolução ao longo dos anos 2011 e 2018.

4 O FUNDO CLIMA

O Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (FNMC), ou como é mais conhecido, o Fundo Clima, é oficialmente criado pela Lei nº 12.114 de 09 de dezembro de 2009 (BRASIL, 2009b), como vimos, vinte dias antes da promulgação da própria PNMC que acolhe o FNMC como um de seus instrumentos.

O FNMC é resultado do cenário nacional e internacional relatado anteriormente que alia a intenção do poder Executivo de posicionar estrategicamente o Brasil no cenário internacional, a pré disputa presidencial de 2010, a aliança das agendas de mudança climática e desmatamento, e uma discussão e preocupações crescentes com as mudanças climáticas no território nacional e internacional.

A lei é formada pelos principais tópicos: alteração da PEN, vinculação do FNMC ao MMA e estabelecimento das regras de sua gestão, definindo suas fontes de recursos e as possíveis destinações deles e definido o BNDES (Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social) como seu agente financeiro.

O FNMC começa sua execução orçamentária no ano de 2011, uma vez que a primeira LOA (Lei Orçamentária Anual) que prevê sua execução é a de 2010, e, portanto, a análise dos recursos financeiros executados é realizada a partir de 2011 até o ano de 2018, totalizando oito anos de andamento do Fundo Clima.

De fato, poderemos examinar que ao longo da história do Fundo, além da perda orçamentária observada sobretudo a partir do ano de 2013, algumas dificuldades técnicas e burocráticas foram citadas em seus relatórios de gestão e nas entrevistas realizadas. Parte das entrevistadas e entrevistados expressou uma certa ambiguidade, admitindo que a criação do Fundo pode ter sido precipitada ou pode ter carecido de planejamento, e por outro lado, entendendo sua constituição como um sinal de que a pauta ganhava um peso maior no cenário político brasileiro:

o Brasil tem essa mania né? Se tão fazendo lá fora, vamos fazer aqui dentro também, mesmo sem saber se a gente vai ter bala pra isso, né?
E assim, tanto é que foi criado o fundo [...]
[Nesse período] teve uma agenda de mudanças climáticas sendo mais valorizada né?
[...] que deu assim, criou essa onda, ou marola. (ENTREVISTADO 16, 2019).

Contudo, antes de entrar nos detalhes da sua execução, para melhor compreendê-lo e analisar sua evolução organizacional e orçamentária, inicio a exposição deste capítulo apresentando o histórico que permitiu ao Fundo Clima ter vinculação a uma fonte orçamentária no início da sua existência.

Em seguida, na segunda subseção, apresento uma análise das atividades realizadas e dos projetos financiados pelo Fundo no período de 2011 a 2018, quando então apresento os dados orçamentários analisados.

Por fim, faço uma análise geral dos dados até então apresentados, mostrando a fase de decadência do FNMC até 2018.

O FUNDO ESPECIAL DE EXPLORAÇÃO DO PETRÓLEO E A CRIAÇÃO DO FUNDO CLIMA

A compensação financeira pela exploração do petróleo é um outro instrumento criado em lei, especificamente pelo Artigo 20, inciso I da Constituição de 1988 (BRASIL, 1988), em que é assegurada aos entes federativos a participação nos resultados da exploração do petróleo e gás natural, além de outros recursos.

Ou seja,

a compensação financeira, também chamada de *royalty*, pela exploração de recursos naturais é o preço pago pelo empreendedor ao proprietário do recurso natural pelo direito de produzir e comercializar esse recurso.

Na maioria dos países, incluindo o Brasil, os recursos minerais pertencem ao estado, que é o responsável por gerenciar o desenvolvimento dos recursos minerais em benefício de seus cidadãos. No Brasil, os recursos minerais são propriedade da União. Assim, cabe a esse ente federativo a cobrança dos royalties em nome dos cidadãos brasileiros.

A compensação financeira não é um tributo. Apesar de a definição de tributo ser uma questão conflituosa, pode-se dizer que tributos são valores cobrados para fazer face a custos do estado. *Royalties*, no entanto, não estão diretamente relacionados a esses custos. Eles devem ser cobrados como um direito de cidadania. (LIMA, 2008).

A PEN, definida pela Lei nº 9.478 de 1997 (BRASIL, 1997b) determina que os contratos de concessão de exploração de petróleo e gás natural terão como participação governamental, além do i) bônus de assinatura, ii) *royalties*, iii) participação especial e iv) pagamento pela ocupação ou retenção da área. Entre esses tipos de participação governamental, a que interessa para compreender a criação do Fundo Clima refere-se ao item iii) participação especial.

O Artigo 50 da Lei nº 9.478/1997 previa que nos casos de “grande volume de produção, ou de grande rentabilidade”, haveria o pagamento de uma participação especial, a ser regulamentada em decreto do Presidente da República.

Dessa participação especial dez por cento (10%) seriam destinados ao MMA, que poderia, de acordo com o inciso segundo do parágrafo segundo do artigo 50, destinar os recursos para “estudos e projetos relacionados com a preservação do meio ambiente e recuperação de danos ambientais causados pelas atividades da indústria do petróleo”.

Toledo e Neto (2007), mostram que a regulamentação da PEN ocorreu em 1998 e que até o ano de 2007 haviam sido acumulados pelo MMA R\$ 3.500.000,00 (três bilhões e quinhentos milhões de reais).

Utilizando os dados da ANP para o meu período analisado podemos ver que houve uma destinação orçamentária ao MMA de 12.850.361.927,15 no período de 2009 a 2018⁶⁵. O Gráfico 02 mostra a variação na distribuição de recursos no referido período e apresenta os valores com e sem correção pelo IPCA.

Gráfico 2 – Evolução dos valores da Participação Especial distribuídos pela ANP ao MMA

Fonte: Dados obtidos do site da ANP. Elaboração própria.

Contudo, de acordo com a definição da PEN até 2009, esses recursos só poderiam ser gastos se fossem especificamente relacionados com a exploração do petróleo, seja para elaboração de estudos aplicáveis a essa indústria, seja para geração e consolidação de dados ambientais concernentes à exploração de hidrocarbonetos ou mesmo a prevenção e recuperação de impactos negativos causados pela exploração, produção ou transporte, só para citar alguns exemplos.

⁶⁵ Valor corrigido pelo IPCA.

O cálculo para correção dos valores pelo IPCA foi realizado a partir da soma total da distribuição da ANP ao MMA no referido ano e corrigida utilizando a Calculadora do Cidadão fornecida no site do Banco Central do Brasil e disponível no site:

<https://www3.bcb.gov.br/CALCIDADA0/publico/exibirFormCorrecaoValores.do?method=exibirFormCorrecaoValores&aba=1>. A data inicial utilizada para realização dos cálculos foi sempre o mês de janeiro do ano seguinte ao calculado e a data final o mês de janeiro de 2020. Por exemplo, para a correção dos valores distribuídos pela ANP em 2009, a data inicial foi de janeiro de 2010 e a data final, janeiro de 2020.

Em 2004, o TCU (Tribunal de Contas da União) realizou uma auditoria (TC-004.151/2004-6) em que concluiu que entre 2001 e 2003 o MMA não vinha aplicando os recursos advindos da participação especial de forma correta.

A principal causa para não aplicação dos recursos, que consta no próprio relatório de auditoria, refere-se à ausência de estrutura técnica dentro do Ministério do Meio Ambiente e do Ibama para elaboração de estudos e projetos destinados ao objetivo definido pela legislação.

Após a auditoria, o TCU emitiu um Acórdão determinando que os Ministérios implicados – MMA e o Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG) – adotassem as medidas necessárias para que a legislação fosse cumprida e os recursos corretamente aplicados, conforme o estabelecimento legal.

Em 2007, é apresentado um PL nº 2.223/2007 pelo então Deputado Sebastião Bala Rocha (PDT-AL) propondo a alteração da PEN de forma a permitir que os recursos advindos do fundo especial fossem “destinados ao desenvolvimento de estudos e projetos relacionados com a preservação do meio ambiente e recuperação de danos ambientais” (BRASIL, 2007d) e, portanto, tivessem uma aplicação mais genérica.

A esse PL foram apensados outros Projetos de Lei nº 2.635/2007⁶⁶, nº 3.820/2008⁶⁷ e nº 3.570/2008⁶⁸, propondo a criação específica do Fundo Clima, que por sua vez dão origem à lei do Fundo Clima propriamente dita, Lei nº 12.114/2009.

A partir da lei de criação do Fundo Clima, o mesmo inciso II do parágrafo segundo do artigo 50, desta vez da PEN, determinou que os mesmos recursos passariam a

ser destinados, preferencialmente, ao desenvolvimento das seguintes atividades de gestão ambiental relacionadas à cadeia produtiva do petróleo, incluindo as consequências de sua utilização:

- a) modelos e instrumentos de gestão, controle (fiscalização, monitoramento, licenciamento e instrumentos voluntários), planejamento e ordenamento do uso sustentável dos espaços e dos recursos naturais;
- b) estudos e estratégias de conservação ambiental, uso sustentável dos recursos naturais e recuperação de danos ambientais;

⁶⁶ Projeto de Lei nº 2.635 de 2007 é de autoria do deputado Eduardo Valverde (PT/RO) e “Altera o art. 50, modificando os incisos I e II e acrescentando os incisos VII e VIII e os §§ 4º e 5º, na Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, criando o Fundo Nacional de Mudanças Climáticas e o Plano Nacional de Mudanças Climáticas”.

⁶⁷ Projeto de Lei nº 3.820 de 2008 é de autoria do Poder Executivo e alterava “os arts. 6º e 5º da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, que dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo, e cria o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima - FNMCI.”

⁶⁸ Projeto de Lei nº 3.570 de 2008 é de autoria do deputado Anselmo de Jesus (PT/RO) e estendia “a abrangência dos recursos da participação especial provenientes da extração do petróleo para que os produtores rurais utilizem práticas e tecnologias que contribuam para a manutenção e/ou recuperação da capacidade dos ecossistemas naturais de prestar serviços ambientais vinculados à regulação climática”.

- c) novas práticas e tecnologias menos poluentes e otimização de sistemas de controle de poluição, incluindo eficiência energética e ações consorciadas para o tratamento de resíduos e rejeitos oleosos e outras substâncias nocivas e perigosas;
- d) definição de estratégias e estudos de monitoramento ambiental sistemático, agregando o estabelecimento de padrões de qualidade ambiental específicos, na escala das bacias sedimentares;
- e) sistemas de contingência que incluam prevenção, controle e combate e resposta à poluição por óleo;
- f) mapeamento de áreas sensíveis a derramamentos de óleo nas águas jurisdicionais brasileiras;
- g) estudos e projetos de prevenção de emissões de gases de efeito estufa para a atmosfera, assim como para mitigação da mudança do clima e adaptação à mudança do clima e seus efeitos, considerando-se como mitigação a redução de emissão de gases de efeito estufa e o aumento da capacidade de remoção de carbono pelos sumidouros e, como adaptação as iniciativas e medidas para reduzir a vulnerabilidade dos sistemas naturais e humanos frente aos efeitos atuais e esperados da mudança do clima;
- h) estudos e projetos de prevenção, controle e remediação relacionados ao desmatamento e à poluição atmosférica;
- i) iniciativas de fortalecimento do Sistema Nacional do Meio Ambiente – SISNAMA. (BRASIL, 2009b).

Além de aumentar os temas passíveis de receber recursos advindos da exploração do petróleo e gás natural dentro do MMA, o que permitiu, na prática, que as compensações da exploração destes produtos pudessem ser investidas diretamente na instrumentação da PNMC, a Lei nº 12.114/2009, determinou que até sessenta por cento do recurso previsto na PNE para o MMA fosse destinado ao Fundo Clima.

Havia uma grande expectativa dos envolvidos na execução do Fundo, dado o volume de recursos que seria possível obter por meio da PEN, como é relatado no seguinte trecho da Entrevista 16, “é, na verdade o Fundo Clima quando ele começou ele parecia assim, que ia deslanchar, que ia ser realmente um fundo expressivo de financiamento” (ENTREVISTADO 16, 2019).

É preciso reforçar que, além dessa pauta ter obtido força suficiente para entrar na agenda política, alterar uma política nacional relevante e ter tido uma política nacional elaborada, seu principal instrumento teve como fonte de recursos exatamente a participação especial da exploração de combustíveis que contribuem diretamente para aumento das emissões de poluentes atmosféricos.

Reforça essa ideia a justificativa utilizada pelo autor do PL nº 2.635 que deu origem ao Fundo Clima:

A ideia do PL apresentado é buscar antídoto no veneno. É a partir dos recursos da extração do petróleo, tido como grande vilão do efeito estufa, que pretendemos criar um fundo nacional para enfrentar as mudanças climáticas, que no caso brasileiro, seria de fomentar a sustentabilidade das florestas. A lei 9478/97 já prevê a participação especial sobre a receita bruta da produção de petróleo e gás destinando 10% ao MMA para pesquisa relacionada às fragilidades ambientais das áreas de extração e a danos causados por acidentes e vazamento de óleo. Trata-se de cerca de R\$ 1 bilhão ao ano

para o MMA, contudo esta verba sofre restrição ao uso, não podendo ser utilizada na questão climática. A intenção desta PL, é destinar parcelas destes recursos no estudo e desenvolvimento de ações que levem a utilização de fontes limpas de energia e de adaptação e de estudos que combata as emissões, através da constituição de um Fundo específico, que poderá financiar estudos e ações de preservação e de utilização sustentável das florestas e de novas fontes de energia limpa. (BRASIL, 2007e).

O objetivo desta dissertação ao se voltar especificamente para análise do instrumento Fundo Clima é justificado pela abordagem teórica utilizada, e que é de outra forma traduzido pelo trecho da entrevista que se segue:

As políticas definem, tem lá, sua introdução, suas diretrizes, sua carta de intenção [...] Mas ela só sai do papel mesmo por meio dos instrumentos, quando os instrumentos são detalhados [...] quando se transformam em decretos, são especificados. Tem casos fantásticos, a PNMA é uma. Quer dizer, a política é de 81 o primeiro instrumento é de 86. Tem instrumento que levou vinte e poucos anos para ser regulamentado. (ENTREVISTADO 03, 2019).

Contudo, como as leis que instituem o Fundo Clima e a Política de Mudanças Climáticas foram aprovadas no final do ano de 2009 – e vários dos processos administrativos ocorrem apenas em 2010, como abertura de um CNPJ e criação de um órgão administrativo chamado Fundo Clima (BRASIL, 2011) – o Fundo teve de fato recursos destinados a ele no orçamento apenas do ano de 2011, a partir das LOA (Lei Orçamentária Anual) de 2011 e LDO (Lei de Diretrizes Orçamentárias) de 2010. Assim, a análise orçamentária inicia-se em 2011 e também demonstrará como o Fundo, apesar de não ter sido extinto, foi enfraquecido substancialmente.

No que se refere às atividades anuais do FNMC, realizei análises nos relatórios gerenciais do Fundo disponíveis no site do MMA até o ano de 2016. Esses relatórios definem que o objetivo do Fundo é servir a PNMC como “suporte financeiro para viabilizar e potencializar suas diretrizes e objetivos” podendo ter uma contribuição “significativa ao viabilizar ações inovadoras e transformadoras” (BRASIL, 2012a, p. 03).

A visão da equipe gestora e executora do Fundo sobre ele mesmo é explicitada nos relatórios e resumida na frase de que o Fundo não é “um agente direto de mitigação e adaptação, mas, antes, um meio para fortalecer as ações que promovam uma economia de baixo carbono e reduzam o impacto das mudanças do clima nos ecossistemas e nas populações mais vulneráveis” (BRASIL, 2013a, p. 7).

O Fundo Clima tem dois tipos de modalidade de aplicação, uma que oferece apoio financeiro reembolsável por meio de empréstimos que são operacionalizados pelo BNDES e outra que oferece apoio financeiro, não reembolsável a projetos conforme regras estabelecidas pelo Comitê Gestor do Fundo, presidido pelo MMA.

Com relação aos recursos orçamentários, além da já exposta diferença entre os recursos reembolsáveis e não reembolsáveis, há também os valores referentes à administração do Fundo dentro do MMA e do BNDES conforme Quadro 04.

Quadro 4 – Diferenciação da destinação de recursos do Fundo Clima

Órgão	Destinação dos recursos	
MMA	Financiamento de projetos – Recursos não reembolsáveis	Manutenção da Gerência do Fundo Clima – Recurso executado pelo MMA
BNDES	Financiamento de projetos – Recursos reembolsáveis	Administração do Fundo Clima – Recurso executado pelo BNDES

Fonte: Elaboração própria

Segundo os dados dos relatórios de gestão do FNMC, 95% do custo de manutenção da Gerência do Fundo é com pagamento de recursos humanos. Já o financiamento aos projetos não reembolsáveis é definido pelo Comitê do FNMC que discutia e atualizava suas diretrizes a cada dois anos, de acordo com o contexto nacional e internacional e frente ao desenvolvimento dos projetos também.

Feita esta breve introdução sobre a criação do Fundo Clima e sua fonte orçamentária inicial, sigo com a apresentação do seu período de atividades entre 2011 e 2018.

O INÍCIO DE SUAS ATIVIDADES

A primeira reunião do Comitê Gestor do Fundo Clima se deu em dezembro de 2010 instalado pela então Ministra de Meio Ambiente, Izabella Teixeira.

É a partir de abril de 2011, já com um orçamento de 233 milhões, que toda a estrutura normativa e administrativa, bem como a própria equipe específica de dentro do MMA, estava em condições de operação (RG, 2011).

Como ilustra o trecho da Entrevista 17, “porque o Fundo Clima, e a própria Política, é interessante... Porque a Política é aprovada, cria-se o Fundo como instrumento da Política e capitaliza o Fundo... Não tem aquelas coisas de governo? O dinheiro chega em outubro, cê tem que fazer o dispêndio até dezembro?” (ENTREVISTADO 17, 2020).

O Fundo Clima é composto por um Comitê Gestor, uma Gerência (também chamada de Secretaria Executiva) e um Agente Financeiro e tem a estrutura apresentada na Figura 03.

Relevante citar que o FBMC “também foi importantíssimo para a indicação de representantes da sociedade civil no comitê gestor do Fundo Clima” (ENTREVISTADO 10, 2020), e, portanto, foi um ator que continuou sendo importante na conexão entre sociedade civil e governo federal.

Figura 3 – Estrutura da organização do Fundo Clima

Fonte: Adaptado de BRASIL, 2011.

Segundo o Regimento Interno aprovado em 2011, a estrutura do Comitê Gestor era composta por 21 membros titulares e 22 suplentes, divididos da seguinte forma:

I - por um representante, titular e suplente, de cada um dos órgãos e entidades a seguir indicados:

- a) Ministério do Meio Ambiente, que o presidirá;
- b) Ministério da Ciência e Tecnologia;
- c) Ministério de Minas e Energia;
- d) Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;
- e) Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão;
- f) Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior;
- g) Ministério do Desenvolvimento Agrário;
- h) Ministério das Cidades;
- i) Ministério da Fazenda;
- j) Ministério das Relações Exteriores;
- k) Casa Civil da Presidência da República;
- l) Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social-BNDES;

II - por um representante, titular e suplente, dos setores não governamentais a seguir nominados:

- a) da comunidade científica com atuação na temática mudança do clima, indicado pelo Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas;
- b) de organização não governamental com atuação na temática mudança do clima, indicada pelo Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas;
- c) do Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas, escolhido entre os representantes da sociedade civil que o integram;

- d) de entidade empresarial do setor industrial;
- e) de entidade empresarial do setor rural;
- f) dos trabalhadores rurais, agricultura familiar e comunidades rurais tradicionais; e
- g) dos trabalhadores da área urbana;
- III - por um representante, titular e suplente, dos Estados; e
- IV - por um representante, titular e suplente, dos Municípios. (BRASIL, 2011).

O Comitê Gestor é coordenado pelo Ministério do Meio Ambiente e tem como incumbência definir as diretrizes de investimento de recursos, aprovar a aplicação orçamentária (Plano Anual de Aplicação de Recursos – PAAR) e os projetos nos quais o Fundo faria investimento.

A Gerência do FNMC, por sua vez, tem o papel de Secretaria Executiva e é vinculada ao antigo Departamento de Mudanças Climáticas do MMA, tendo por objetivo o apoio administrativo e operacional do Fundo Clima, ou como definido no Relatório de Gestão de 2012: “a viabilização da contratação de projetos, o acompanhamento necessário da execução dos projetos e o respectivo monitoramento de resultados e o apoio às atividades do Comitê Gestor” (BRASIL, 2012a, p.10).

O Agente Financeiro é o BNDES, definido na mesma lei de criação do FNMC, e o primeiro trabalho entre a Gerência e o BNDES foi o apoio ao Banco na criação do Fundo Clima. O primeiro Relatório do Fundo Clima referente ao ano de 2011 indica que, embora as atividades executadas pela Gerência com o Banco fossem aparentemente simples, tomaram bastante tempo da Gerência do FNMC.

Segundo a Entrevista 07, o Fundo Clima foi desenhado

na perspectiva de um financiamento público, que seria menor, e um financiamento indutor que seria para o setor privado.
O que que significa?
Que você já estava entrando numa outra fase de clima, que mesmo que você não tivesse o acordo global como não aconteceu em Copenhagen, o Brasil tinha uma percepção, e um entendimento.
Mais do que isso, uma maturidade política que você tinha a obrigação de reduções, que o setor privado tinha que começar a se movimentar, que era uma oportunidade de você lidar melhor com as questões, principalmente com a área de energia, de inovação tecnológica na indústria. (ENTREVISTADO 07, 2020).

Essa crença presente no discurso exposto acima mostra como havia na concepção de criação do Fundo uma expectativa que ele pudesse ser indutor de mudanças, sobretudo no setor privado. O setor privado, por sua vez, impelido por um mercado interessado cada vez mais em produtos com emissões de gases do efeito estufa menores, seria o público alvo do FNMC perfeito.

Como veremos a seguir, a maior parte das atividades e dos esforços despendidos pela equipe do MMA e a maior parte de projetos executados foram na verdade direcionados aos projetos não reembolsáveis, operados diretamente pelo Ministério do Meio Ambiente. E não sem críticas à lógica desse tipo de financiamento. Do ponto de vista de uma das pessoas entrevistadas, com relação aos custos envolvidos em editais semelhantes ao do Fundo Clima,

produzir, executar e controlar sai mais caro que o benefício que tá na ponta.
 Como é que pode dar certo um negócio desse?
 Aí aparece uns recursinhos [...]
 Vai ver tem 40 milhões, 30 de um, 10 do outro e tal, projetos de 1 a 3 milhões.
 Consegue beneficiar no máximo 20 municípios. Entendeu?
 Não tem sentido.
 E pra fazer esse desembolso, tem um baita processo de seleção...
 Bom, é que vai desde a elaboração do edital, mobiliza umas 40 pessoas [do MMA].
 [...] dá curso pros municípios, então vem gente do Acre, do Rio Grande do Sul, pra assistir o curso [...]
 Pra usar aquele Siconv é um horror, é um horror!
 Ele não é amigável, ele não é autoexplicativo.
 Põe no papel, põe no papel.
 Quanto sai isso, pro cara receber 1 milhão aqui, 3 milhões ali?
 [...]
 E a prestação de contas disso?
 Então sai caro essa burocracia. (ENTREVISTADO 03, 2020).

Ainda que os objetivos definidos no desenho do FNMC tenham sido focados no empréstimo dos recursos pelo BNDES, o que observamos são na verdade atividades focadas nos recursos não reembolsáveis. Os motivos para tal configuração serão explorados durante o relato de suas atividades ano a ano.

A seguir, apresento um resumo da execução anual do Fundo Clima no que tange ao orçamento operacionalizado tanto pelo BNDES quanto pelo MMA.

OPERAÇÃO FUNDO CLIMA – 2011

Em 2011, o Comitê Gestor definiu para o Fundo inicialmente seis áreas prioritárias para o primeiro edital, posteriormente transformando em nove áreas depois de obter dotação orçamentária do ano de 2010. As áreas prioritárias definidas foram as seguintes:

- a) Apoio à difusão de tecnologias premiadas em adaptação e mitigação às mudanças do clima com benefícios diretos para as populações mais vulneráveis;
- b) Manejo florestal comunitário, pesquisa e desenvolvimento e difusão de tecnologias para melhor convívio com o semiárido;
- c) Campanha educacional para melhor disposição do lixo urbano;
- d) Componente “Adaptação” do Plano Nacional sobre Mudança do Clima;
- e) Sistema de Alerta contra desastres naturais;

- f) Sistemas de Monitoramento de GEE para florestas e agricultura.
- g) Recuperação de Áreas Degradadas por Mineração;
- h) Estudos para adaptação da zona costeira;
- i) Planos Setoriais para Mudança do Clima.

Nessas áreas, foram então definidos projetos estruturantes (direcionados a instituições específicas) e projetos de livre-concorrência.

A execução dos projetos só começou em 2012, segundo relatório de 2011, embora a execução orçamentária tenha começado já em 2011, como veremos a seguir.

Este ano foi marcado por um trabalho intenso de avaliação de todas as propostas enviadas, com a preocupação da equipe de elaborar pareceres individualizados a cada proposta.

Foram lançadas duas Chamadas Públicas em julho deste ano para acolhimento de propostas de projetos. Ao todo, foram recebidas 137 propostas abertas no Siconv (Sistema de Convênios⁶⁹) e 70 habilitadas para avaliação depois da fase da triagem por terem atendido todos os requisitos de regras e padrões dos editais.

Após avaliação das propostas, 26 projetos foram de fato apoiados pelo FNMC em 2011, sendo 10 descentralizações para órgãos do Governo Federal e 13 convênios para estados, municípios (oito dos treze) e entidades privadas sem fins lucrativos (cinco dos treze) e dois referentes à linha emergencial, a partir do segundo edital lançado.

Vale a pena destacar que mais projetos poderiam ter sido apoiados, mas houve uma certa dificuldade em repassar os recursos, conforme explicita o trecho a seguir do Relatório Gerencial:

Observe-se que mais de 1/3 dos projetos chamados para comprovação documental não conseguiram chegar à efetiva assinatura do instrumento. Dentre eles, as maiores dificuldades são relativas aos convênios, cuja perda ao longo do caminho atinge a metade, isto é, das 26 propostas de projetos chamados, apenas 13 propostas conseguiram comprovar documentos e terem acesso aos recursos disponíveis. (BRASIL, 2011, p. 28).

Os principais desafios descritos pela equipe gestora do FNMC no relatório deste ano estão ligados sobretudo ao tempo para estruturação do FNMC e execução de despesas, morosidade de processos burocráticos e inexistência de um sistema próprio e utilização do Siconv no lugar.

⁶⁹ O Siconv “foi criado em 2008 para administrar as transferências voluntárias de recursos da União nos convênios firmados com estados, municípios, Distrito Federal e também com as entidades privadas sem fins lucrativos” (BRASIL, 2016c).

Entre outros motivos que levaram projetos de entes federados a serem descartados durante a seleção, por exemplo, o seguinte trecho da Entrevista 16 explica que

não é só a seleção técnica, né? Você quando vai fazer essa... porque os projetos eles são realizados por meio dos convênios com os municípios e os estados.
E aí se, pode até haver a proposta técnica boa, mas o município tá devendo 150 mil de depósito de fundo de garantia, coisa assim...
Entendeu? Cê num pode. Legalmente cê não pode.
É proibido você repassar recurso pra uma unidade subnacional, pra uma entidade subnacional, que esteja em débito, ou em falta com a União.
Então você podia até ter projetos bons.
[...]
Dava prazo: um mês, o cara não regularizava. Dois meses, o cara não regularizava. E chegava um momento em que você não tinha mais como protelar o fechamento do convênio né? (ENTREVISTADO 16, 2019).

Em relação ao tempo de estruturação do Fundo, decorre que não havia uma composição formal dentro do MMA para sua execução e, portanto, o tempo para definição e nomeação de cargos, entre outros procedimentos administrativos que em geral não respondem ao tempo esperado para que o Fundo Clima pudesse começar a operar bem.

O fator que explica a celeridade dos processos esperada pela equipe gestora é a lógica orçamentária de execução anual que penaliza a não execução de recursos com a não destinação no ano seguinte. Este ponto especificamente é abordado inúmeras vezes pelos entrevistados e entrevistadas quando fazem suas próprias avaliações do Fundo Clima, como uma das entrevistas quando se refere à gestão do FNMC, a qual, segundo a pessoa entrevistada direcionava para uma lógica de “implementar a qualquer custo o orçamento. Eu já não concordava muito com isso. Achava que de repente, se fosse eu com o meu dinheiro – digamos assim – não implementaria, entendeu? Mas eu entendo o ponto de vista né? Porque a ótica é uma ótica que faz sentido, se você não usa o recurso, no ano seguinte ele diminui. Entendeu?” (ENTREVISTADO 16, 2019).

Diferentemente de outros Fundos, que não têm característica orçamentária de despesa e, portanto, não precisam gastar no mesmo ano o que foi recebido, o FNMC para justificar sua existência em uma lógica de orçamento público precisava ser gasto, o que pode fazer com que a execução a todo custo seja priorizada. “O Fundo Clima, ele tinha um recurso que ficava recebendo proposta e às vezes tinha que gastar o recurso no final do ano e ia aprovando tudo” (ENTREVISTADO 15, 2019), ainda que houvesse “uma grande discussão sobre critérios [de aprovação dos projetos do FNMC fundo perdido], havia uma preocupação bastante grande com a eficácia mitigadora dos projetos financiados” (ENTREVISTADO 13, 2020).

Com relação aos recursos sob responsabilidade do BNDES, o ano de 2011 também um ano de formalização de processos burocráticos administrativos que neste caso tomaram todo o ano e, portanto, embora 100% dos recursos tenham sido transferidos ao BNDES, nenhum projeto foi financiado neste ano.

Foram definidas sete linhas de ação para os financiamentos no BNDES, sendo seis para mitigação para projetos de energia, infraestrutura e indústria e uma para adaptação, especificamente o combate à desertificação.

OPERAÇÃO FUNDO CLIMA – 2012

Em 2012, após um ano completo de operação o Fundo, a principal informação relevante sobre esse ano refere-se a uma parceria estabelecida com o Serviço Florestal Brasileiro (SFB) para projetos no semiárido. O recurso repassado ao SFB permitiu a elaboração de um edital conjunto entre FNMC e SFB que, por sua vez, apoiou 62 projetos. Esta foi uma estratégia adotada para aumentar sua escala por meio de parcerias institucionais.

Neste ano não houve lançamento de novos Editais exclusivos do Fundo Clima e os novos projetos foram contemplados com apoio orçamentário já encontravam-se na lista de espera a partir da seleção de 2011.

Parte das atividades da equipe do MMA foi despendida em encontro de dois dias de fiscais de projetos e responsáveis técnicos e financeiros dos projetos apoiados pelo Fundo. Esse se mostra um aspecto interessante para análise, pois temos a operacionalização de atividades pontuais como esta, por exemplo, realizada por um Ministério com um dos menores orçamentos do governo federal⁷⁰.

Por sua vez, os empréstimos do Fundo Clima operados pelo BNDES passaram outro ano sem que qualquer apoio a projeto fosse realizado. Os recursos repassados em 2011 permaneceram rendendo na conta do BNDES e em 2012, após assinatura de uma medida provisória, o MMA conseguiu autorização para repassar ao Banco o recurso destinado para 2012 também.

No fim do referido ano, especificamente em 30 de novembro, a PEN é alterada no contexto da discussão sobre a destinação dos royalties do petróleo motivada pelo anúncio da descoberta do pré-sal em 2007. Essa alteração extingue a fonte orçamentária do FNMC e seus

⁷⁰ Para fins de comparação, em 2018 o orçamento executado pelo MMA foi de menos de R\$ 3,1 bilhão, o MCTIC, no mesmo ano, executou quase R\$ 9,9 bilhões, o MAPA quase R\$ 11,5 bilhões. O Ministério da Educação que teve o segundo maior orçamento executado de 2018 – perdendo apenas para o Ministério do Desenvolvimento Social – foi de R\$ 115,9 bilhões.

impactos sobre o orçamento serão mais profundamente discutidos junto com a análise orçamentária ao final deste capítulo sobre o Fundo Clima.

OPERAÇÃO FUNDO CLIMA – 2013

A alteração da Lei do Petróleo fez com que a Lei que instituiu o Fundo Clima também fosse alterada, de forma que, a fonte orçamentária prevista para o Fundo a partir daí fosse o Fundo Social, criado pela Lei nº 12.351/2010, ligado à Presidência da República, mas que depende até o presente momento, sem regulamentação. A partir desse momento então, o Fundo passa a operar com Recursos Financeiros Diretamente Arrecadados até o ano de 2017.

Fundos diretamente arrecadados não vem do recurso do Tesouro Nacional. Eles podem vir de diversas fontes, como editais ou doações internacionais, conforme o que ocorre muitas vezes no Ministério do Meio Ambiente. Conforme relata a Entrevista 12:

O MMA é o Ministério da Esplanada que tem a maior vocação para captação de recursos internacionais. A gente tem o maior portfólio de orçamento internacional de todos os ministérios. Então se você compara o orçamento nacional o MMA é um dos menores, junto com cultura, o que faz todo sentido, saúde e educação são os maiores. Mas se você inverte e vê o financiamento de fonte internacional o MMA é o primeiro. Porque o Brasil exporta a agenda ambiental, e é assim que a gente capta recurso. (ENTREVISTADO 12, 2020).

De forma que 2013 é o primeiro ano a observar uma grande queda de destinação e, portanto, de execução orçamentária. O que é agravado pelos dois contingenciamentos realizados e que alteraram o valor inicialmente previsto na LOA para os recursos não reembolsáveis, mas não no orçamento dos recursos reembolsáveis.

A retirada do limite de gastos, advinda dos contingenciamentos e liberação parcial em novembro, fez com que houvesse novamente uma urgência no gasto dos recursos disponíveis, ocasionando possivelmente uma perda ainda maior de orçamento no ano seguinte caso não fossem gastos todos os recursos.

Somam-se à perda e contingenciamento orçamentários, segundo o Relatório de Gestão do Fundo Clima (2013) a outras dificuldades, dentre elas, a de institucionalização relacionada a aspectos administrativos, normativos e operacionais e também a dificuldade de executar os recursos devido à falta de estrutura para operar instrumentos da administração pública (convênios e contratos).

Do ponto de vista administrativo, a vinculação do Fundo é alterada dentro da SMCQ (Secretaria de Mudanças Climática e Qualidade Ambiental) do MMA, saindo da DMC (Diretoria de Mudanças Climáticas) e indo diretamente para o Gabinete da referida Secretaria.

No que tange aos recursos reembolsáveis, é descrito que a equipe de gestão se ocupou com atividades para viabilizar a execução dos recursos do FNMC, atividade citada também nos relatórios anteriores.

Em 2013, após a Resolução Bacen nº 4.267, de 30 de setembro de 2013 (BACEN, 2013) que dispõe sobre o financiamento ao amparo dos recursos do FNMC, o BNDES realiza os primeiros empréstimos de sua história, foram dois empréstimos na linha de produção mais eficiente de carvão vegetal e na linha de mobilidade urbana.

No mesmo contexto de contenção de gastos já relatado, os repasses do MMA ao BNDES referentes à 2013 não foram autorizados pelo Tesouro Nacional e foram inscritos como Restos a Pagar para 2014.

OPERAÇÃO FUNDO CLIMA – 2014

O ano de 2014 segue a tendência de 2013 com problemas orçamentários que prejudicam seu funcionamento ainda não completamente desenvolvido. O orçamento do FNMC continua caindo devido à perda da fonte orçamentária, ele sofre um contingenciamento no início do ano que causa reduções nos valores inicialmente previstos na LOA e ocorre também um recolhimento total nos limites para empenho devido ao impacto da redução de gastos no orçamento do próprio MMA.

O Relatório de Gestão (2014) faz alusão aos mesmos desafios e dificuldades encontrados nos anos anteriores relativos à institucionalização, devido aos poucos recursos humanos e materiais, que segundo o Relatório não são adequados às perspectivas de crescimento do Fundo; relata também os problemas advindos da restrição orçamentária e de que a comunicação do FNMC teve melhora mas que ainda permanece sendo uma fragilidade.

Interessante sublinhar que é relatada em todos os relatórios essa preocupação com a comunicação e visibilidade do Fundo Clima, que parece não lograr muitos resultados positivos dado o fato de que esse aspecto é constantemente e repetidamente apontado como um desafio.

Ao mesmo tempo que o relatório comunica que a comunicação precisa ser melhor estrutura também afirma que o Fundo “apesar de ser reconhecido como instituição, dada a relevância do tema mudança do clima e pelo fato de a PNMC ser uma das principais prioridades do governo federal, os resultados, o montante investido e as metas alcançadas não são do conhecimento do público interno e externo” (BRASIL, 2014, p. 09).

Contrariamente ao que é exposto no texto, não existem evidências orçamentárias nem de novos avanços no cenário nacional que corroborem que a PNMC fosse uma das principais prioridades do governo federal.

Além disso, surge também no texto desse relatório a preocupação com a avaliação do Fundo, seu impacto e uma avaliação externa é contratada e iniciada em 2014.

O relatório de gestão não explicita quantos novos projetos de recursos não-reembolsáveis exatamente foram estabelecidos nesse ano e não é possível fazer um cálculo baseado nos relatórios anteriores devido à falta de métrica entre eles. Contudo, no relatório do ano seguinte (BRASIL, 2015) os dados de contratações anuais são apresentados e, portanto, sabemos que em 2014 foram contratados sete projetos não-reembolsáveis.

Com relação aos projetos reembolsáveis, foram firmados três novos contratos “sendo 02 na linha de cidades sustentáveis - capacidade produtiva de equipamentos para redes elétricas inteligentes (*smart grids*) e 01 na linha de energias renováveis/projetos inovadores - capacidade produtiva para módulos fotovoltaicos” (BRASIL, 2014).

O orçamento de 2013 disponibilizado como Restos a Pagar para o ano de 2014 não foi realizado pois permaneceu não autorizado pela Secretaria do Tesouro Nacional (STN). Da mesma forma o repasse específico de 2014, previsto na LOA foi em grande parte contingenciado e não foi repassado. O contingenciamento é “o bloqueio das dotações orçamentárias. Tal procedimento é feito pelo Executivo com objetivo de assegurar o equilíbrio orçamentário, ou seja, equilibrar a execução das despesas e a disponibilidade efetiva de recursos” (BRASIL, [201-]).

OPERAÇÃO FUNDO CLIMA – 2015

O ano de 2015 é marcado pela transição de governo, pois embora a presidenta Dilma Rousseff tenha sido reeleita, seu segundo mandato traz os problemas acumulados dos anos anteriores, com uma instabilidade crescente no cenário nacional.

Devido à restrição orçamentária não houve lançamento de novos editais nesse ano, e as atividades da Gerência do FNMC foram dedicadas em grande parte ao monitoramento dos projetos não-reembolsáveis vigentes bem como de apoio aos responsáveis dos projetos.

São relatados como desafios encontrados pelo Fundo Clima os mesmos do ano anterior, inclusive com repetição do texto.

Do ponto de vista orçamentário seguiu-se o cenário de crise fiscal, na qual, além da operação do Fundo Clima por meio de recursos diretamente arrecadados – o que já significava uma grande baixa na disponibilidade de orçamento – a prática de contingenciamento de gastos se manteve a mesma.

Com relação aos projetos não-reembolsáveis, o MMA mais uma vez realizou o recolhimento total dos limites para empenho. E no caso do BNDES, dos projetos reembolsáveis,

o agente financeiro mais uma vez operou apenas com os recursos recebidos em 2011 e 2012, uma vez que pelo terceiro ano consecutivo os valores não foram repassados do MMA ao BNDES.

Como já exposto, no Relatório de Gestão (BRASIL, 2015) são apresentados os dados desagregados de contratações de projetos não-reembolsáveis que informam que apenas um novo projeto foi apoiado nessa modalidade no ano de 2015, totalizando até o referido ano apoio a 47 instituições e 190 projetos não-reembolsáveis.

Além disso, foram contratados em 2015 cinco novos projetos na modalidade de recursos reembolsáveis, somando dez projetos contratados nos primeiros cinco anos de existência do Fundo Clima. As áreas contratadas foram em energias renováveis – dois nesta categoria –, resíduos sólidos, florestas nativas e mobilidade urbana.

Por fim, o Relatório de Gestão do Fundo também indica que fontes alternativas de financiamento estão sendo buscadas pela equipe da Gerência, bem como mencionam a necessidade de que as diretrizes de gestão do FNMC sejam aperfeiçoadas após o lançamento do Plano Nacional de Adaptação, bem como o Acordo de Paris firmado na COP 21 no fim de 2015.

OPERAÇÃO FUNDO CLIMA – 2016

Seguindo a tendência do ano anterior de instabilidade governamental, agravada pelo processo controverso deflagrado contra a presidenta Dilma Rousseff em 2016, formalmente chamado de impeachment, as dificuldades dentro dos órgãos governamentais também se apresentam na Gerência do Fundo Clima e são pontuadas no Relatório de Atividades de 2016 (BRASIL, 2016a).

A partir do governo Temer, que se instala formalmente no dia 31 de agosto de 2016, a Gerência do Fundo Clima sai da estrutura do Gabinete da então SMCQ retorna para a DMC.

No que tange aos projetos não-reembolsáveis, segundo o Relatório do Fundo Clima (2016) “não houve lançamento de novos editais e a execução concentrou-se na ampliação de projetos em andamento, devido à restrição orçamentária e às indefinições provadas por mudança de governo (processo de impeachment)” (BRASIL, 2016a).

De forma geral, a estrutura do relatório que vai ganhando um padrão constante nos últimos anos não se altera e também apresenta os mesmos desafios expostos nos relatórios anteriores, adicionando como desafio a ausência de previsão formal no organograma desde o seu início e prevê que a reestruturação do MMA prevista para o ano de 2017 pode ocasionar maiores dificuldades de operacionalização das atividades do Fundo Clima.

De acordo com o relatório de 2016, teriam sido aprovados sete novos projetos não-reembolsáveis, em comparação com o ano anterior, totalizando 197 projetos apoiados em seis anos. Contudo, em um documento recentemente disponibilizado no site do Ministério do Meio Ambiente são fornecidas informações de apenas dois projetos aprovados em 2016, totalizando 192 projetos, conforme mostra o Gráfico 03 que utiliza os dados desse documento mais recente disponível.

Gráfico 3 – Quantidade de projetos não reembolsáveis aprovados por ano

Fonte: Dados obtidos a partir de base de dados do MMA. Elaboração própria.

A partir do Gráfico acima é possível ver que os anos em que houve a maior quantidade de projetos foram 2012 e 2013, e é importante informar que dos 192 projetos, 120 ou 62,5% referem-se aos projetos executados em parceria com o Serviço Florestal Brasileiro, mostrando que o impacto do Fundo Clima era potencializado quando estabelecidas parcerias que permitiam maior capilaridade dos recursos. Evidentemente, como não existem informações detalhadas sobre os projetos em si, ou seus resultados, é prematuro e ingênuo tentar fazer uma avaliação do Fundo baseada somente na quantidade de projetos, mas de toda forma, são informações interessantes para futuras possíveis pesquisas.

No que se refere ao BNDES, os projetos reembolsáveis terminam o ano de 2016 acumulando apenas doze contratações em seis anos, sendo que no ano de 2016 foram firmados

dois novos contratos pelo BNDES e mais uma vez não houve novos repasses de recursos financeiros ao Banco pelo MMA.

Por fim, é lançado neste ano o relatório de Avaliação do Fundo Clima (BRASIL, 2016b), realizado pela CEPAL e pela GIZ⁷¹, referentes aos dados dos anos de 2011 a 2014 e que apontava como principais conclusões que os projetos não reembolsáveis deveriam ter seus objetivos, indicadores e metas diretamente ligados à mitigação e/ou adaptação às mudanças climáticas e que quanto aos projetos reembolsáveis que a baixa execução comprometeu os resultados que poderiam ter sido alcançados. O relatório ressalta o impacto negativo que a mudança na PEN teve para a execução do Fundo e indica que a busca ativa por recursos é um dos mais urgentes desafios, e também faz outras indicações no sentido de buscar aumentar sua efetividade.

OPERAÇÃO FUNDO CLIMA – 2017 e 2018

A partir de 2017, as informações sobre a execução do Fundo Clima não encontram-se disponibilizadas no site do MMA como dos outros anos. Além de ser um indicador de que havia menos atenção e/ou uma equipe menor para se ocupar do FNMC – e, portanto, de seus relatórios – é importante lembrar também que 2017 se trata do primeiro ano completo com Michel Temer na presidência, marcado por diversos escândalos e uma instabilidade contínua no governo, e que 2018 é o ano eleitoral que começa a indicar a possível vitória de um candidato com um posicionamento anti ambiental.

Com relação à execução do orçamento pelo MMA no ano de 2018, há publicado no site do MMA o Edital nº 01/2018, mas sem relatório, não há como acessar as informações sobre sua possível execução. Não existem explicações para a ausência de informações no site do Ministério, contudo a avaliação sobre a PNMC realizada pela Comissão de Meio Ambiente do Senado Federal (2019) indica que ao demandar informações por meio da Lei de Acesso à Informação (LAI) obteve a seguinte resposta:

O Plano Anual de Aplicação de Recursos de 2019 ainda não foi aprovado pelo Comitê Gestor do FNMC, e por isso ainda não pode ser publicado. Os projetos aprovados em anos anteriores continuam sendo executados, e os novos projetos precisam aguardar a aprovação do novo PAAR⁷². Ainda não é possível prever quando será realizada a reunião do Comitê Gestor. (BRASIL, 2019, p. 68).

E ainda quanto ao relatório de 2018,

⁷¹ Sigla em alemão para *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit*, ou Agência Alemã de Cooperação Internacional

⁷² Plano Anual de Aplicação de Recursos

obrigação prevista no decreto que regulamenta a lei que cria o fundo, a mesma resposta informa que “as informações sobre a execução dos recursos não reembolsáveis de 2018 ainda precisam ser apreciadas pelo Comitê Gestor antes da publicação do relatório correspondente”. Se o comitê não existe, contudo, e não tem previsão de se reunir, não há como existir o relatório de execução de recursos. (BRASIL, 2019, p. 68).

No que tange exclusivamente aos recursos executados pelo BNDES no ano de 2018, é interessante marcar uma mudança estruturante na forma como o crédito podia ser acessado. Como vimos, os anos entre 2011 e 2016 tiveram uma execução pífia dos recursos reembolsáveis, de acordo com os relatórios de gestão do MMA e com os atores entrevistados, devido às regras do empréstimo que não favoreciam um bom desempenho.

A alteração que é feita em 2018 passa a permitir que pessoas físicas e jurídicas com rendimentos menores de 90 mil reais possam acessar o FNMC para financiar energia solar. Além de adequar o fundo a outros públicos, os juros oferecidos passaram a ser mais atrativos do que nos anos anteriores. Como o trecho da Entrevista 08 relata

efetivamente, você tinha um problema no Fundo Clima. Você tinha, pelo tamanho do BNDES, que pegar no mínimo um milhão de reais de empréstimo, no mínimo. Então... né... O Fundo é pequeno suficiente para os grandes, e da mesma forma ele é grande demais para quem é pequeno. Então foi feita essa mudança e também uma alteração em julho de 2018 nas alíquotas. [...] as taxas de juros que o Fundo Clima ofertava ao longo desse período todo [2011 a 2017] no BNDES eram mais altas do que todas as linhas. No próprio BNDES tinha linhas de crédito melhores! [...] Depois que isso foi feito [alteração da regulamentação e da taxa de juros] o dinheiro acabou em 40 dias. 80% dos empréstimos foram para pequenos e médios produtores rurais para estabelecimento de energia fotovoltaica, [as quais] em grande medida são localidades isoladas da rede elétrica. Aí o Fundo Clima virou a menina dos olhos. (ENTREVISTADO 08, 2020).

Outra medida que é adotada é o convênio firmado entre o BNDES e a Caixa Econômica Federal para que suas agências pudessem disponibilizar o recurso de forma descentralizada por meio de suas mais de cinco mil agências espalhadas pelo Brasil (BRASIL, 2018a). Essa alteração permite se desvencilhar um antigo impasse relatado durante a Entrevista 03, pois, segundo o trecho, o BNDES “não tem capilaridade. Então uma empresa, sei lá, aconteceu um caso concreto: um cara que tem que quer fazer modernização de forno, na caatinga, com uso da energia muito mais racional e menor gasto de queima de lenha, mais eficiência... pra chegar no BNDES, como é que ele vai no Rio de Janeiro, né?” (ENTREVISTADO 03, 2019).

Essas alterações respondem a uma dificuldade de execução do orçamento público pelos órgãos nacionais com uma burocracia grande devido à grandeza das quantias que movimentam.

A gestão de fundos por esses grandes órgãos públicos apresenta, segundo o trecho de entrevista a seguir,

um problema e um benefício. Benefício é que você tem todo processo de *compliance* que o BNDES tem [...] um *compliance* forte.
Qual a desvantagem disso? É que quando você depende do orçamento do governo pra repassar o dinheiro, nem sempre dá tempo de fazer, e aí você acaba privilegiando o não fazer, porque não vai dar tempo.
[Junta-se] o orçamento governamental – que é muito difícil de gastar pela série de limitações que você tem – com uma outra estrutura adicional que é a do BNDES. Você juntou duas estruturas com burocracias necessárias, só que eventualmente ela acaba sendo duplicada. (ENTREVISTADO 08, 2020).

O que se observa nos anos de 2017 e 2018 indicam o *resultado* de um *processo* de enfraquecimento da pauta da mudança climática dentro do governo federal brasileiro, fortalecendo o questionamento da importância real que esse assunto teve dentro do governo.

Como bem resume o Relatório do Senado,

quando de sua criação, os recursos do Fundo Clima provinham da participação especial da União sobre a exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluídos. Em 2012, uma mudança no quadro legal determinou que essa participação especial seria destinada ao Fundo Social, ainda a ser regulamentado, extinguindo assim o percentual fixo anteriormente destinado ao Fundo Clima. Recentemente, os efeitos dos sucessivos contingenciamentos orçamentários pelo governo federal limitaram ainda mais a efetividade do Fundo Clima. (BRASIL, 2019, p. 67)

A seguir realizo uma síntese da análise dos anos de execução do Fundo Clima, acompanhada dos dados orçamentários e de gestão para explicitar como se deu a evolução deste instrumento, bem como apresento comentários sobre a disponibilização de informações sobre o FNMC que fiz em decorrência do trabalho de levantamento de dados.

SÍNTESE DA EVOLUÇÃO DO FUNDO CLIMA

Afim de oferecer uma possibilidade de comparação sobre a evolução do Fundo Clima temporalizada, realizo nesta subseção a síntese dos dados disponíveis nos relatórios de gestão e nas informações do orçamento federal, bem como complemento essas informações com comentários e observações dos entrevistados e entrevistadas.

Inicialmente, com relação ao nascimento do Fundo Clima – advindo da necessidade de utilizar corretamente um recurso do fundo especial do petróleo, atrelado à nova estratégia de política climática escolhida pelo Brasil – não há indícios de que ele tenha sido planejado o suficiente ou que o planejamento tenha possibilitado sanar todas as questões, o que apesar de não ser novidade nas políticas públicas, também deixa marcas na sua execução. Sobre seus objetivos, questiona um/a dos/as entrevistados/as:

então o que que o Fundo Clima ia financiar? [Se trata] justamente essa história aí de que “o rabo balança do cachorro”, porque o que que acontece... esses instrumentos... Os instrumentos como eles são regulamentados antes, às vezes aparece antes da política, ele começa a ter vida própria [...]. Então foi um esforço muito grande para incentivar os vários setores que cuidavam da política de clima a acelerar o processo para o Fundo Clima poder apoiar aquilo que eles demandavam e não sair inventado linhas diretrizes, sem vínculo com a política. Corria-se esse risco. (ENTREVISTADO 03, 2019).

Soma-se a isso a lógica já citada de um Fundo com característica orçamentária, a qual trouxe para os gestores situações como:

por exemplo, você tem 30 milhões pra gastar em 2 meses.
[O] que você faz com isso? Queima! É, põe em qualquer lugar.
Não é política do clima? Ah é, mas eu tô financiando batizado num sei onde...
Tem muito desperdício de recurso por conta disso. (ENTREVISTADO 03, 2019).

Contudo, dadas as dificuldades encontradas, um dos caminhos percorridos pelo Fundo foram exatamente de ser instrumento viabilizador de outros instrumentos, como forma de responder a

muitas lacunas [que] ficaram porque a política não acelerava, ela era mais lenta no processo, [do que] os outros instrumentos da política por exemplo.
Então uma forma de não desperdiçar recurso e tentar vincular algumas diretrizes, era o próprio Fundo apoiar a construção desses instrumentos. Que foi o que aconteceu nos primeiros anos.
[...] então o fundo acabou bancando [...] esses próprios instrumentos. (ENTREVISTADO 03, 2019).

Ou seja, o próprio FNMC foi utilizado como recurso pelo governo federal para estruturar outros instrumentos previstos pela PNMC, sobretudo o Plano Nacional de Adaptação.

No que tange ao recurso do BNDES, o trecho da Entrevista 08 a seguir interpreta a representação presente na decisão do governo em 2009:

Essa forma de agir reflete a forma de pensar do governo instituído no momento, porque queria fortalecer o BNDES, com um agente de financiamento verde.
[...]
Você dá um poder pro BNDES que não seria visto em outro governo, então você coloca em lei, em lei que de fato quem tem que executar o recurso, o reembolsável é o BNDES. (ENTREVISTADO 08, 2020).

Em termos de processo de acompanhamento do Fundo Clima pelo Comitê Gestor, que deveria realizar ao menos quatro reuniões ordinárias por ano, observamos na Tabela 01 os números de reuniões efetivamente realizadas no período de 2010 a 2016, lembrando que os dados para 2017 e 2018 não encontram-se disponíveis no site do MMA e por isso aparecem na tabela sem indicação da quantidade de reuniões realizadas.

Tabela 1 – Número de reuniões do Comitê Gestor do Fundo Clima a cada ano

Ano	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Nº DE REUNIÕES DO COMITÊ GESTOR	1 ⁷³	6	4	3	4	2	3	N/D	N/D

Fonte: Dados obtidos a partir dos Relatórios de Gestão do Fundo Clima. Elaboração própria

Com relação ao número de membros da Gerência encarregada do dia-a-dia do Fundo Clima, apresento a Tabela 2, sobretudo dos projetos não reembolsáveis, mas também da articulação com o BNDES temos uma oscilação em que o pico é atingido no meio de 2012, mas depois apresenta queda e se mantém nos dois últimos anos em que existem dados disponíveis. Vale a pena ressaltar que em todos os relatórios de gestão havia explicitado que a equipe disponível não era suficiente para todas as tarefas. Como também já analisado anteriormente, as atividades da Gerência do FNMC muitas vezes foram ações relacionadas ao andamento e à prestação de contas adequada dos projetos espalhados pelo Brasil, o que mostra um descompasso entre o tamanho de uma instituição como o Ministério de Meio Ambiente com a organização de tarefas pontuais da execução de projetos apoiados. De forma que temos uma instituição central do ponto de vista federativo realizando diretamente atividades localizadas territorialmente.

Tabela 2 – Número de membros da Gerência do Fundo Clima a cada ano

Ano	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018
Nº de membros da gerência ⁷⁴	6	9 ⁷⁵	9	7	5	5	N/D	N/D

Fonte: Dados obtidos a partir dos Relatórios de Gestão do Fundo Clima. Elaboração própria.

A Tabela 03 mostra a evolução da quantidade de projetos aprovados dentro da modalidade operada pelo BNDES, contudo, dados discrepantes entre duas fontes não permitem saber ao certo quantos projetos foram de fato aprovados.

Enquanto que os relatórios gerenciais apresentam 12 projetos apoiados até 2016, a planilha disponibilizada pelo próprio BNDES informa 24 projetos – mesmo não considerando

⁷³ Referência à reunião prévia realizada sob liderança da então ministra Izabella Teixeira.

⁷⁴ Vale ressaltar que a Gerência do FNMC explicitou em seus relatórios ter utilizado com frequência apoio pontual de servidores que não faziam parte da sua estrutura formal.

⁷⁵ Em outubro e novembro dois membros da Gerência do Fundo Clima saíram, portanto 2011 começou com 11 pessoas envolvidas e terminou com apenas 9.

o ano de 2018 que não teve os dados disponibilizados pelo MMA, nos anos anteriores observamos incongruências, como mostra a Tabela 03.

Tabela 3 – Comparação de dados disponibilizados por duas fontes diferentes dos projetos contratados pelo BNDES a cada ano

Ano	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	Total
Nº total de projetos apoiados – BNDES (segundo Relatório do MMA)	0	0	2	3	5	2	N/D	N/D	12
Nº total de projetos apoiados – BNDES (segundo Planilha do BNDES)	0	0	2	3	6	4	0	9	24

Fonte: Dados obtidos a partir dos Relatórios de Gestão do Fundo Clima do MMA e de dados disponibilizados pelo BNDES. Elaboração própria.

Essas inconsistências entre os diferentes materiais disponibilizados⁷⁶, bem como a falta de padrão entre eles ou mesmo a falta de organização interna dos documentos dificultam e mesmo impossibilitam estudos posteriores e não correspondem com a transparência adequada esperada do poder público.

Na mesma direção, mas no que tange aos dados de execução orçamentária do Fundo Clima dos projetos não reembolsáveis, primeiro é preciso explicitar que é impossível comparar os dados fornecidos pelos Relatórios de Atividade elaborados pela equipe do MMA com os dados do orçamento obtidos por meio do Portal SIGA. Seja pela discrepância de valores, seja pela não utilização dos mesmos conceitos da execução orçamentária ou quaisquer outras questões, de forma que, nesta dissertação são utilizados exclusivamente para as análises que se seguem os dados do Portal SIGA.

O Relatório de Avaliação da PNMC do Senado Federal também observa que

⁷⁶ Apenas para citar alguns exemplos:

- i. o Relatório de Atividades de 2011 informa que houveram 26 projetos não reembolsáveis aprovados, mas a lista de projetos fornecida para acesso no Relatório de 2012 apresenta 22 projetos para o mesmo ano de 2011;
- ii. Por sua vez, o Relatório de Atividades de 2012 deixa confusos os números dos projetos não reembolsáveis aprovados, analisando conjuntamente por vezes projetos aprovados em 2011 mas que tiveram continuidade de apoio orçamentário em 2012 com projetos aprovados em 2012 que começaram a receber o apoio nesse ano. Em outros pontos, o recurso destinado ao SFB e depois transformado em um edital conjunto Fundo Clima e SFB é considerado como um projeto, por vezes é considerado como 62 projetos.
- iii. Catálogo de projetos de 2012 (disponível no link para acesso on-line no Relatório de Atividades de 2012) indica que foram contratados 10 projetos, mas no próprio Relatório de Atividades esse número não é confirmado;

em termos orçamentários, não há como identificar exatamente a ação ou programa orçamentário que contempla a “Política Nacional sobre Mudança do Clima”. O programa orçamentário mais próximo no Plano Plurianual vigente (PPA 2016-2019) é o programa “2050 Mudança do Clima”, sem prejuízos de vê-la incluída concorrentemente em outros programas e ações. Além disso, a prática de, ao longo dos vários exercícios, conjugar programas e ações ou excluir e modificar nomenclaturas, aliado com a praxe de se adotar nomes fantasia para os programas públicos de maior visibilidade, aumentam a complexidade de identificação das diversas contas do orçamento. (BRASIL, 2019, p. 130).

Neste momento vale a pena resgatar a importância da obra de Foucault para analisar um instrumento orçamentário que, se por um lado parece extremamente objetivo e neutro, ao observarmos detalhadamente a ausência de transparência efetiva na comunicação desses dados, percebemos quais relações de poder os instrumentos podem circunscrever. Evidencia-se, dessa forma, que “tecnologias de governo [ou instrumentos] são responsáveis pela sistematização e pela estabilização de relações de poder que podem levar a estados de dominação⁷⁷. (LEMKE, 2017, p. 27). Ou seja, o orçamento neste caso, também pode levar a estabilização das relações de poder na sociedade, uma vez que é tão complexo e, por vezes impossível, obter os dados e fazer checagens entre eles, que na verdade eles servem também à manutenção das relações de poder vigentes.

Para seguir com a discussão, apresento o Gráfico 04 com os dados da execução orçamentária corrigidos pelo IPCA⁷⁸ da Unidade de Despesa (UO) “Fundo Nacional Sobre Mudança do Clima”.

A maior parte dos recursos executados nessa rubrica refere-se aos recursos investidos nos projetos não reembolsáveis, operados diretamente MMA. Além desse dado, observamos também no primeiro ano da execução do FNMC o valor destinado ao BNDES – por operar como agente financeiro dos recursos reembolsáveis. Os recursos repassados ao BNDES, na verdade, não entram no orçamento executado pelo MMA e por isso não aparecem nos dados do SIGA, o que parece ter acontecido em 2011 é que devido a ser o primeiro ano de execução do Fundo, alguns ajustes administrativos ainda careciam de ajuste.

Por fim, também fazem parte do gráfico os recursos destinados à manutenção da Gerência do Fundo e suas atividades, embora com barras muito pequenas devido aos valores baixos destinados à gestão e administração do FNMC.

De forma geral, podemos observar uma queda constante no orçamento executado como vemos no Gráfico 04.

⁷⁷ Segundo Lemke (2017, p. 27) “Foucault reserva o termo *dominação* para aquelas relações assimétricas de poder em que os indivíduos e os grupos subordinados têm pouco campo de manobra”

⁷⁸ Coleta dos dados em janeiro de 2020.

Gráfico 4 – Despesas Executadas pela Unidade Orçamentária (UO) de Despesa Fundo Nacional sobre Mudanças do Clima - 2011 a 2018

Fonte: Dados obtidos a partir do Portal SIGA Brasil. Elaboração própria.

Para fins de subsidiar algumas comparações e análises que são feitas ao longo do texto, expõe-se abaixo o Gráfico 05 com a evolução total das despesas executadas pelo Ministério do Meio Ambiente no mesmo período, também corrigidas pelo IPCA.

Gráfico 5 – Despesas Totais Executadas pelo Órgão Superior (UO) Ministério do Meio Ambiente – 2011 a 2018.

Fonte: Dados obtidos a parti do Portal SIGA Brasil. Elaboração própria.

O Fundo Clima começa com uma execução orçamentária de R\$ 56.473.053 em 2011, o que corresponde a 1,57% do orçamento total executado pelo MMA, valor que cai, em dois anos, para R\$ 20.365.697 ou 0,56% do valor executado pelo MMA no mesmo ano, conforme Tabela 04 abaixo.

Tabela 4 – Despesas executadas entre 2011 e 2018 pelo Fundo Clima e MMA

Ano	Despesas executadas pelo MMA (R\$-IPCA)	Despesas executadas pelo Fundo Clima (R\$-IPCA)	% das despesas executadas pelo Fundo Clima em relação as despesas executadas pelo MMA
2011	3.605.700.525	56.473.053	1,57
2012	3.531.748.065	42.799.519	1,21
2013	3.646.887.506	20.365.697	0,56
2014	3.693.073.661	14.882.974	0,40
2015	3.405.071.935	9.089.817	0,27
2016	3.209.683.849	8.175.137	0,25
2017	3.640.320.736	6.889.518	0,19
2018	3.074.908.700	6.763.957	0,22

Fonte: Portal SIGA Brasil. Elaboração própria.

Fica evidente ao observar a Tabela 04 a queda da relevância que o Fundo Clima teve no orçamento global do MMA, chegando aos 0,19% no pior ano da série analisada. Segundo um dos fragmentos da Entrevista 16, o Fundo Clima “infelizmente com o tempo foi perdendo... não digo importância, mas foi perdendo recurso e quando não tem recurso a coisa vai... a agenda vai se dissolvendo...” (ENTREVISTADO 16, 2019).

A literatura mobilizada apoia a analisar desses dados técnicos, evidenciando outras facetas não explícitas do instrumento. Uma vez que a falta de recursos orçamentários é constantemente utilizada como forma de justificar a não continuidade de uma política. Assim, o orçamento, como um instrumento, “torna possível, além do mais, o exercício de um poder, desde quando um ator, particularmente o gestor do orçamento, pode se utilizar da ‘objetividade’ de um saber para justificar sua ação (LASCOUMES, LE GALÈS, 2004, p. 74, tradução nossa⁷⁹), ainda que no caso do Fundo Clima, a ação a ser justificada seja a perda de importância de uma política, a pretensa “objetividade” do orçamento permite essa justificação.

Embora observe-se, a partir da Tabela 05, que as despesas executadas pelo MMA no período também apresentem variações negativas em alguns, ao comparar a variação anual das despesas do MMA com as do Fundo Clima fica evidente que a diminuição no Fundo é muito mais intensa e constante.

Tabela 5 – Comparação entre Despesas Executadas no MMA e Fundo Clima e sua Variação Percentual

Ano	Despesas executadas (R\$-IPCA)		Variação % em relação ao ano anterior	
	MMA	Fundo Clima	MMA	Fundo Clima
2011	3.605.700.525	56.473.053	/	/
2012	3.531.748.065	42.799.519	-2,05	-24,21
2013	3.646.887.506	20.365.697	3,26	-52,42
2014	3.693.073.661	14.882.974	1,27	-26,92
2015	3.405.071.935	9.089.817	-7,80	-38,92
2016	3.209.683.849	8.175.137	-5,74	-10,06
2017	3.640.320.736	6.889.518	13,42	-15,73
2018	3.074.908.700	6.763.957	-15,53	-1,82

Fonte: Dados obtidos no Portal SIGA Brasil. Elaboração própria.

O FNMC tem consecutivas diminuições na variação percentual em relação ao ano anterior, chegando a apresentar uma diminuição de mais de cinquenta por cento do ano de 2012

⁷⁹ “rend possible, en outre, l’exercice d’un pouvoir, dès lors qu’un acteur, la direction du Budget notamment, peut se prévaloir de ‘l’objectivité’ d’un savoir pour justifier son action”.

para o ano de 2013. Muito diferente da variação apresentada no mesmo período pelas despesas gerais do MMA, ainda que chegue a apresentar uma diminuição de mais de quinze por cento no último ano analisado.

Com relação aos projetos reembolsáveis executados pelo agente financeiro BNDES temos a execução orçamentária apresentada no Gráfico 06 e com os dados descritivos na Tabela 06. Vale a pena ressaltar que as fontes de dados dos recursos executados pelo MMA e pelo BNDES são diferentes, sendo a primeira proveniente do Portal SIGA do Senado Federal e a segunda dos informes do próprio BNDES⁸⁰.

Gráfico 6 – Valores totais dos projetos reembolsáveis financiados pelo Fundo Clima de 2013 a 2018

Fonte: Dados obtidos no site do BNDES. Elaboração própria.

⁸⁰ “O BNDES não está inserido no conceito de estatal dependente e, portanto, não é regido pela Lei de Finanças Públicas (Lei 4320/64). Sua gestão contábil e financeira obedece aos preceitos da Lei das Sociedades Anônimas. [...]”

Como o BNDES não conta com suas receitas previstas e suas despesas fixadas na Lei Orçamentária Anual (LOA), não é aplicável à instituição a utilização do Sistema Integrado de Administração Financeira – SIAFI. Cabe ao Banco apresentar à Secretaria de Coordenação e Governança das Empresas Estatais (SEST) informações sobre o seu desempenho econômico e financeiro” (BNDES, 2020).

Tabela 6 – Dados da execução orçamentária dos projetos contratados pelo Fundo Clima e operacionalizados pelo BNDES

Ano	Valor sem correção (R\$)	Valor corrigido IPCA (R\$)	Quantidade de projetos apoiados
2013	66.076.000,00	94.547.791,59	1
2014	35.226.000,00	47.297.800,21	4
2015	99.296.337,00	123.585.523,90	6
2016	50.804.786,00	60.070.415,28	4
2017	0,00	0,00	0
2018	128.444.400,00	135.468.978,10	9
Total	379.847.523,00	460.970.509,00	24

Fonte: Dados obtidos no site do BNDES. Elaboração própria

Para mostrar a localização relativa dos valores dos projetos reembolsáveis contratados ao longo dos anos pelo BNDES por meio do Fundo Clima, apresento o Mapa 01 a seguir. Nele, é possível ver a grande concentração de projetos no sudoeste brasileiro, sobretudo no estado de São Paulo.

Mapa 1 : Distribuição territorial dos valores contratados pelo BNDES com o Fundo Clima entre 2011 e 2018

Essa concentração pode em parte ser explicada pelo trecho da Entrevista 08, que explicita a dificuldade do BNDES, uma instituição que trabalha com o financiamento bilionário de grandes obras, por exemplo, de aumentar a capilaridade do Fundo Clima para o restante do território brasileiro.

Ah, então joga isso aqui para o BNDES, só que aí, na minha opinião, o erro é que [o BNDES] não necessariamente vai sempre ser a melhor opção para fazer esse tipo de investimento. Só que do jeito que foi colocado, o BNDES é o único gestor que pode fazer isso. Então, ou seja, se você tivesse aberto isso um pouco mais, você poderia estar executando recurso com bancos regionais, até bancos privados, podia oferecer uma linha do Fundo Clima no Bancov, Sicred, né. Não teria problema nenhum. São bancos que, são bancos cooperativos, que **chegam a cidades que não tem nem Banco do Brasil, nem Caixa Econômica Federal**. (ENTREVISTADO 08, 2020, grifo nosso).

E mesmo ainda uma outra fala em que, segundo outro entrevistado, existe um padrão de funcionamento do BNDES, o qual é focado para o público

empresário, porque lá é assim... É só iniciativa privada. Município podia ir, mas município não consegue, (...) pela lei de responsabilidade fiscal [o município] não consegue pegar dinheiro no BNDES. Então o cara tem que ir no Rio de Janeiro, fazer um projeto, leva um ano para aprovar um projeto, ou mais.

(...)

Tem uma dificuldade: ele [o BNDES] não tem capilaridade. Então uma empresa, sei lá, aconteceu um caso concreto: um cara que quer fazer a modernização de forno, na catinga, com uso da energia [solar] muito mais racional e menor gasto de queima de lenha, mais eficiência... pra chegar no BNDES, como é que ele vai no Rio de Janeiro? (ENTREVISTADO 03, 2019).

Ao contrário, com relação aos projetos não reembolsáveis operados pelo MMA, temos uma concentração maior de projetos nacionais, ligados sobretudo aos órgãos federais como o SFB e a Secretaria de Extrativismo e Desenvolvimento Rural Sustentável, e de projetos na macrorregião Nordeste, também ligados aos projetos realizados em parceria com o SFB. O Gráfico 07 apresenta os dados quantitativos dessa distribuição⁸¹ enquanto que o Mapa 02 permite visualizar territorialmente a concentração dos projetos, com exceção dos nacionais que não foram levados em consideração na elaboração do mapa.

⁸¹ De acordo com o gráfico, o número total de projetos apoiados teria sido de 194 ao total. Isso se deve ao fato de contabilizar dois projetos duas vezes, pois sua localização territorial abrangia ao mesmo tempo duas macrorregiões.

Mapa 2 – Distribuição territorial dos valores dos projetos apoiados pelo MMA com o Fundo Clima entre 2011 e 2018

Elaboração: Karoline Alves de Araujo e Julianna Colonna V. Cardial.
Fonte: MMA, 2020.

Gráfico 7 – Quantidade total de projetos apoiados pelo Fundo Clima modalidade não reembolsável por macrorregião brasileira

Fonte: Dados obtidos a partir de base de informações do MMA. Elaboração própria.

O DECLÍNIO DO FUNDO CLIMA

A partir dos dados apresentados evidencia-se que o instrumento apresentado pela PNMC perde força pouco tempo depois da sua criação, o que indica uma mudança considerável nos esforços do governo de agir diretamente sobre a temática de mudança climática.

A causa deste enfraquecimento no posicionamento governamental em relação temática de mudanças climáticas está diretamente ligada ao cenário nacional de discussão da destinação das participações governamentais na exploração de petróleo e gás natural que é intensificada a partir de descobertas de novas jazidas do *commodity* em águas marinhas brasileira, o pré-sal.

O anúncio da descoberta do pré-sal em 2007 fez com que aflorassem uma série de discussões acerca da política energética brasileira e especificamente sobre distribuição dentro do país dos royalties de exploração de hidrocarbonetos, a qual é regulada, como vimos anteriormente, pela PNE.

Após a aprovação da lei que instituiu o Fundo Clima e até 30 de novembro de 2012, a PNE define que a participação especial seria distribuída na seguinte proporção:

I - quarenta por cento ao Ministério de Minas e Energia, para o financiamento de estudos e serviços de geologia e geofísica aplicados à prospecção de petróleo e gás natural, a serem promovidos pela ANP, nos termos dos incisos II e III do art. 8º;

I - 40% (quarenta por cento) ao Ministério de Minas e Energia, sendo 70% (setenta por cento) para o financiamento de estudos e serviços de geologia e geofísica aplicados à prospecção de combustíveis fósseis, a serem promovidos pela ANP, nos termos dos incisos II e III do art. 8º desta Lei, e pelo MME, 15% (quinze por cento) para o custeio dos estudos de planejamento da expansão do sistema energético e 15% (quinze por cento) para o financiamento de estudos, pesquisas, projetos, atividades e serviços de levantamentos geológicos básicos no território nacional

II - 10% (dez por cento) ao Ministério do Meio Ambiente, destinados, preferencialmente, ao desenvolvimento das seguintes atividades de gestão ambiental relacionadas à cadeia produtiva do petróleo, incluindo as consequências de sua utilização[...] (BRASIL, 2009b).

Parte das discussões que culminaram na perda da fonte orçamentária do FNMC relacionaram-se com o interesse de parte dos estados e municípios em aumentar a participação nos benefícios da exploração daqueles territórios administrativos que não detém em seus limites nem a exploração em si mesma, nem são confrontantes com ela ou que também não são afetados por operações de transporte dos hidrocarbonetos.

O debate levou, por fim, à aprovação no Congresso e pela então presidenta Dilma Rousseff da Lei nº 12.734/2012 (BRASIL, 2012b), que determinou “novas regras de distribuição entre os entes da Federação dos royalties e da participação especial devidos em função da exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos”.

Essa lei, na verdade alterou diversos pontos da PEN, mas a alteração que me interessa devido ao impacto direto na fonte orçamentária do Fundo Clima é especificamente a realizada no artigo 50 que determina que a distribuição da participação especial passaria a ser a seguinte⁸²:

I - 42% (quarenta e dois por cento) à União, a ser destinado ao Fundo Social, instituído pela Lei nº 12.351, de 2010, deduzidas as parcelas destinadas aos órgãos específicos da Administração Direta da União, nos termos do regulamento do Poder Executivo;
II - 34% (trinta e quatro por cento) para o Estado onde ocorrer a produção em terra, ou confrontante com a plataforma continental onde se realizar a produção;

⁸² O Fundo Social, por sua vez, ao qual se refere o inciso I acima, é instituído pela Lei nº 12.351 de 2010 e define sua destinação “para o desenvolvimento social e regional, na forma de programas e projetos nas áreas de combate à pobreza e de desenvolvimento: da educação; da cultura; do esporte; da saúde pública; da ciência e tecnologia; do meio ambiente; e de mitigação e adaptação às mudanças climáticas.” (BRASIL, 2010c). A priori, esse Fundo Social poderia também ter sido usado em prol do Fundo Clima ou de projetos relacionados, contudo, esse fundo segue sem regulamentação até hoje e, portanto, não tem sido aplicado.

- III - 5% (cinco por cento) para o Município onde ocorrer a produção em terra, ou confrontante com a plataforma continental onde se realizar a produção;
- IV - 9,5% (nove inteiros e cinco décimos por cento) para constituição de fundo especial, a ser distribuído entre Estados e o Distrito Federal [...]
- V - 9,5% (nove inteiros e cinco décimos por cento) para constituição de fundo especial, a ser distribuído entre os Municípios [...]. (BRASIL, 2012b).

Ou seja, a partir de 2012, o Fundo Clima que se beneficiava da fonte orçamentária garantida por lei perde a vinculação e, portanto, perde a maior parte dos seus recursos a partir do ano de 2013, quando de fato se dá a queda de 52,42%, a maior variação negativa do período analisado.

Na prática, a mudança na legislação fez com que entre 2014 e 2017 não houvesse novas execuções de despesas no MMA que tivessem como fonte a “Compensação Financeira da Exploração de Petróleo e Gás” como consta no orçamento federal. Houve na verdade uma substituição da fonte do Fundo Clima dessa compensação financeira para “Recursos Financeiros Diretamente Arrecadados” conforme classifica o orçamento.

O Fundo Clima só teve duas fontes de recursos no período de 2011 a 2018, sendo a primeira a compensação financeira, que deixa de ser destinada ao MMA entre 2013 e 2017 – para todos os fins, não só o Fundo Clima – e em 2012 quando uma nova fonte passa a compor o orçamento do órgão, mas, conforme mostra o Gráfico 08 abaixo, sem nunca retomar os patamares anteriores e apresentando uma tendência a diminuição.

Gráfico 8 – Evolução de duas fontes orçamentárias executadas pelo MMA - 2011 a 2018.

Fonte: Dados obtidos a partir do Portal SIGA Brasil. Elaboração própria.

O reaparecimento da fonte orçamentária do Fundo Clima da compensação financeira pela exploração de petróleo e gás em 2018 pode estar relacionada com as idas e vindas da decorrentes das disputas que se dão em torno do tema e que apresento da forma mais resumida e inteligível possível.

Em 2012, temos a Lei nº 12.734/12 que modifica o destino da distribuição da participação especial da exploração de petróleo e gás natural, e que faz o Fundo Clima perder sua fonte orçamentária, o que de fato encontramos correspondência nos dados orçamentários. Contudo, quatro meses depois da aprovação da referida lei, o governador do estado do Rio de Janeiro entra com uma Medida Cautelar na Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) (BRASIL, 2013b) contestando a nº Lei 12.734 alegando que, entre outros motivos, a nova forma de distribuição dos royalties do petróleo (entre eles a participação especial) não segue o disposto na Constituição e beneficiariam territórios que não são diretamente afetados pela exploração dos hidrocarbonetos.

Segundo um/a/ dos/as entrevistados/as essa discussão foi muita intensa no Congresso Nacional,

aí tinha uma repercussão muito mais vasta que era das bancadas dos outros estados [que] quererem dividir os recursos dos royalties que iam para o RJ.

Evidentemente eles tinham maioria, porque era um estado contra 26 praticamente, mas no meio dessa confusão toda, acabaram mexendo nos royalties da Petrobras que iam para o Fundo Clima.

[...]

Se discutiu marginalmente essa questão [da mudança do clima], isso aí só alguns ambientalistas levantaram [para falar]. A grande maioria do Congresso tava preocupada com o dinheiro que iria nesse ou naquele estado.

Era uma disputa por recursos dos royalties do petróleo, a grande parte tava querendo beneficiar seus próprios municípios. (ENTREVISTADO 13, 2020).

A ministra do Supremo Tribunal Federal (STF), Carmen Lúcia, em resposta (BRASIL, 2013b) à medida cautelar, suspendeu os efeitos da Lei nº 12.734 por entender que ela prejudicava o direito adquirido dos estados e municípios nos quais ocorria diretamente a produção ou com a qual são confrontantes⁸³, no caso da exploração do pré-sal no oceano.

De forma que, a Lei que retirava a fonte orçamentária do Fundo Clima deveria ter perdido efeito, embora, o que observamos é que, por algum motivo que não foi possível apurar, de toda forma o FNMC perde sua fonte orçamentária.

Sabemos também que, de acordo com os informes trimestrais da ANP, os repasses ao MMA de recursos orçamentários advindos da exploração do petróleo também continuaram acontecendo – ainda que tenham tido uma redução significativa após a distribuição da participação especial ao Fundo Social (a partir de 2012). Mesmo que, nos dados de execução orçamentária, não haja correspondência entre os valores enviados pela ANP e a fonte de despesas de compensação financeira pela exploração de petróleo.

Os dados apresentados demonstram que embora as mudanças climáticas tenham ganhado força em meados de 2009, inclusive para garantir recursos financeiros relevantes para sua operacionalização, a pauta sofreu um revés e se não foi totalmente retirada do orçamento, teve uma redução discrepante com a tendência de redução geral do orçamento do MMA.

Não é possível, a partir dos dados apresentados e relacionados, realizar uma análise puramente técnica do orçamento, uma vez que fica clara a disputa em torno de diferentes agendas e propostas quando um instrumento de uma política nacional ganha uma força relativamente grande e a perde em um período extremamente curto.

O orçamento público, instrumento da ação governamental, passou por essas intensas transformações nesse curto período de tempo, demonstrando as diversas disputas que se dão tanto do ponto de vista orçamentário puramente, como também do ponto de vista simbólico, de quais prioridades ganham mais apoio e permanecem com mais recursos ao longo do tempo.

⁸³Como são chamadas as cidades litorâneas mais próximas dos campos de petróleo e que, portanto, lidam com os impactos da produção de hidrocarbonetos.

É claro que não é apenas a descoberta do pré-sal que muda o posicionamento do país, pois como expus anteriormente, a PNMC e o Fundo Clima são muito mais consequência de uma política bem-sucedida de controle do desmatamento ilegal – e, portanto, de controle de emissões de gases do efeito estufa – do que o contrário. A PNMC e o FNMC estiveram mais ligados às negociações externas do que a mudanças de fato dentro do país.

É por isso que “a abordagem pelos instrumentos constitui um excelente marcador de mudança além do voluntarismo dos atores e das retóricas políticas” (LASCOUMES, SIMARD, 2011, p. 6, tradução nossa⁸⁴).

Os três principais efeitos que podem ser observados graças a trabalhos anteriores que utilizam a abordagem da ação pública para analisar instrumentos, segundo Lascoumes e Simard (2011) podem ser observados também na análise deste trabalho.

Os efeitos de agregação que o instrumento cria ao reunir ao redor de um tema diferentes atores com diferentes visões, o que foi o caso tanto do FBMC para o Fundo Clima, por exemplo, e da PNMC com os Planos Setoriais. Essa agregação exige uma certa capacidade de adaptação dos atores face aos conceitos que utilizam, para que o diálogo e a construção sejam efetivos. Ao mesmo tempo, o instrumento também cria efeitos de inércia e resistência às mudanças. No caso da PNMC, antecipo o que veremos com mais detalhes na conclusão, existe uma aparente resistência do MMA em alterar a coordenação da pauta de mudanças climáticas, mesmo que ele não seja o Ministério mais apropriado para a liderança de uma pauta transversal, dada sua baixa capacidade de mobilização e poder político.

O segundo efeito é que o instrumento em si é “produtor de uma representação específica das questões que ele trata” (LASCOUMES, SIMARD, 2011, p. 19, tradução nossa⁸⁵), ele define conceitos e mesmo um “sistema explicativo”. O que também é o caso da PNMC que define os objetivos de redução de emissões de efeito estufa “o cálculo de médias, de ponderações ou a procura por regularidades estatísticas induzem os sistemas de interpretação causal que se apresentam sempre justificados pela ciência (LASCOUMES, SIMARD, 2011, p. 20, tradução nossa⁸⁶).

Finalmente, os instrumentos nunca podem ser dissociados das apropriações que serão feitas deles em determinados contextos, seja para reforçar a importância de um setor ou outro por meio do reforço do instrumento, sejam os atores que se mobilizaram contra o instrumento

⁸⁴ “l’approche par les instruments constitue un excellent traceur de changement au-delà du volontarisme des acteurs et des rhétoriques politiques”

⁸⁵ “producteur d’une représentation spécifique de l’enjeu qu’il traite”

⁸⁶ “le calcul de moyennes, de pondérations ou la recherche de régularités statistiques induisent des systèmes d’interprétation causaux qui se présentent toujours comme justifiés par la science”

com “alianças paradoxais”. Observamos também na história da PNMC, por exemplo, grupos ambientalistas de ONGs ou movimentos sociais que se apropriam desse instrumento para justificar o combate ao desmatamento e outras pautas mais antigas como o investimento em transporte público coletivo em detrimento aos modais particulares mais emissores de gases prejudiciais.

5 CONCLUSÕES

Retomo neste capítulo final as principais conclusões das análises que realizei organizadas em quatro tópicos.

O primeiro versa sobre minhas reflexões e conclusões do processo de pesquisa em si, abordando a evolução da temática e da minha compreensão sobre o tema a partir do avanço da dissertação.

Nos dois tópicos que seguem, apresento o que considero ser a principal razão e o principal efeito da PNMC e do Fundo Clima, atingindo o objetivo ao qual me propus neste trabalho apoiada pela literatura mobilizada.

Para finalizar, apresento também um comentário sobre o período que não é o foco da minha análise na maior parte do meu trabalho, a partir de 2019. Nele exponho a breve análise que fui capaz de fazer desse período – o qual é tão denso e que se torna cada vez mais doloroso – a partir das informações recolhidas dos anos anteriores e o que consigo enxergar como próximos passos necessários nessa temática de clima para o Brasil e para a ciência.

De forma geral, acredito que embora esta pesquisa possa contribuir para a compreensão das razões e dos impactos dos instrumentos na política climática brasileira, o tema está longe de ser esgotado, sobretudo com as transformações que continuam em curso no país e no mundo e merecem, portanto, continuidade e diversificação dos estudos.

SOBRE A CONFIGURAÇÃO FINAL DESTA PESQUISA

A primeira conclusão que vale a pena ser mencionada refere-se à evolução da temática abordada na minha dissertação. Acredito que o caminho percorrido e as mudanças realizadas no que havia sido proposto são parte do processo de análise da política que me decidi fazer, e, portanto, também parte dos meus resultados.

Com relação especificamente à análise orçamentária do Fundo Clima, vale a pena destacar que eu usei as classificações orçamentárias disponíveis para filtrar os resultados apresentados e tentar melhor compreender a execução orçamentária do Fundo Clima. Embora elas sejam “de fundamental importância para a transparência das operações constantes de um orçamento” conforme explicita Fabiano Garcia Core (2011, p. 7), e tenham apresentado sensível melhora após as reformas gerenciais dos processos de orçamento, a utilização dos dados orçamentários oficiais para acompanhamento mais refinado da operação da política ainda

é bastante limitada pois não nos permitem chegar ao detalhamento do gasto ou fazer a comparação com outros dados de relatórios oficiais⁸⁷.

As classificações dos dados explicitam, segundo Tombini⁸⁸ (1983) “os objetivos e prioridades da ação pública, ilustrando, desse modo, sobre o direcionamento político da ação governamental.” (apud CORE, 2011, p. 7) mas não são suficientes para fazer uma avaliação fina por projetos nem comparar documentos oficiais.

No entanto, no decorrer de minhas investigações e reflexões – e as reflexões que tantas pessoas compartilharam comigo – percebi que a própria PNMC poderia ser analisada como um instrumento no sentido de que ela materializa os objetivos do Estado brasileiro com relação às mudanças climáticas. Como bem explicitou a/o entrevistada/o 02, “Mas é isso, se você queria saber qual é a política interna, a política não é uma coisa muito racional, **a política é o que é**” (ENTREVISTADO 02, 2019, grifo nosso). E por ser o que é, percebi que havia muito conteúdo a ser explorado para atingir meus objetivos.

Assim, defini que analisaria então ambos, o Fundo e a Política Nacional, como instrumentos da ação pública.

Em seguida, ao me debruçar para conhecer os instrumentos antes de analisa-los, percebi o quão útil havia sido a sugestão recebida na minha banca de qualificação para utilizar o pentágono da ação pública para melhor compreender o processo de construção desses instrumentos.

Entendo que principalmente devido às entrevistas que realizei, me deparei com um cenário de análise muito mais amplo e complexo do que imaginava no começo. Ao buscar me afastar de uma análise meramente técnica dos instrumentos, realizei a importância que o cenário internacional de negociações climáticas, por exemplo, teve para a construção da PNMC, assim como resume uma fala da entrevista 07: “Eu te contei essa história toda, política, etcetera, [para] que você não olhe só aquilo que é evidente. Você tem que olhar mais as posições políticas, os discursos políticos, as coisas que são ditas num contexto que sugere que você pode ter mudança” (ENTREVISTADO 07, 2020).

Ao mesmo tempo, os atores entrevistados, bem como as informações coletadas sempre deram mais importância à PNMC do que ao Fundo Clima, indicando uma relevância menor do FNMC mesmo para aqueles que trabalharam diretamente com ele.

⁸⁷ No caso do Fundo Clima, por exemplo, os relatórios gerenciais do fundo, disponíveis no site do MMA e utilizados nesta pesquisa apresentam dados de execução orçamentária que frequentemente não são equivalentes aos valores obtidos no Portal SIGA.

⁸⁸ TOMBINI, Tildo. (1983), “Aspectos Econômicos das Classificações das Fontes e dos Usos Orçamentários”. Revista ABOP, 1o quadrimestre.

A amplitude que a análise ganhou permitiu, por exemplo, compreender que o orçamento do Fundo Clima isoladamente apresentou uma enorme queda, mas que de pouco adiantaria tentar reestabelecer a sua fonte orçamentária originária, como resume bem a/o entrevistada/o 12 quando discorre sobre a Emenda Constitucional 95 do teto de gastos públicos,

já não importaria muito restituir a fonte pros fundos hoje, na verdade, porque, com o novo regime fiscal, lá de 2017 a famosa PEC 95, você bloqueou ou limitou todo o orçamento de qualquer instituição federal ao patamar de 2016 (...) Então hoje é irrelevante a discussão sobre a captação de recursos para esses fundos setoriais, porque o limite do orçamento a ser empenhado é o de 2016. Um ano que pra gente em mudança do clima, a gente já tava em baixa. (ENTREVISTADO 12, 2020).

Essa fala, além de explicitar a complexidade da discussão sobre orçamento federal, também nos mostra que na verdade, a questão climática nacionalmente vinha perdendo espaço nos últimos anos, e não apenas depois das rupturas bruscas pós-impeachment ou da eleição do último presidente. Os dados orçamentários, assim como a análise de contexto permitem observar o menor espaço dado à questão climática desde então.

Ainda sobre meu processo de pesquisa, assim como o contexto de corte de gastos do governo federal ganhou importância, a dimensão das negociações internacionais ficou cada vez mais clara a partir da revisão bibliográfica e da realização das entrevistas. A PNMC e o FNMC, me parecem ao fim deste percurso analítico muito mais um resultado de política internacional do que ambiental.

A RAZÃO DA PNMC E DO FUNDO CLIMA – O SUCESSO NO CONTROLE DO DESMATAMENTO

Soma-se à essa compreensão também a conexão entre as negociações internacionais de clima e o combate ao desmatamento ilegal – sobretudo na Amazônia –, o qual apresenta uma alteração da sua justificativa.

O que quer dizer que, inicialmente o combate ao desmatamento constrói um discurso de defesa da sociobiodiversidade e da soberania nacional. Porém, o Brasil percebe que poderia desenvolver um *soft power* na política externa com o aumento da importância da pauta climática no mundo. Assim, o discurso oficial de combate ao desmatamento se altera para mostrar a contribuição das reduções de GEE devido ao sucesso no controle dessa prática ilegal. Poderíamos dizer que o combate ao desmatamento ilegal encontra no discurso do combate a estas o aliado perfeito.

É por esses motivos que considero que a principal razão que explica a formulação de uma Política Nacional as mudanças climáticas e a criação de um Fundo específico – assim como

preconizavam meus objetivos – é a principalmente a grande diminuição do desmatamento na Amazônia.

Paradoxalmente, ou não, a maior contribuição do Brasil à diminuição das emissões de gases do efeito estufa não é decorrente de sua política nacional de enfrentamento à questão, mas parece muito mais ser a razão da primeira.

Em seguida, sublinho como o principal efeito da PNMC – ainda respondendo aos meus objetivos iniciais de pesquisa – é que ao mesmo tempo em que a Política Nacional escancara a necessidade de que a política climática seja tratada de forma transversal e com uma coordenação efetiva, ela também materializa no seu texto e na sua instrumentação a falta dessa transversalidade e coordenação

O EFEITO DA PNMC – INSTITUCIONALIZAÇÃO DA FALTA DE TRANSVERSALIDADE DA POLÍTICA DE CLIMA

Assim, uma conclusão geral da pesquisa que pode parecer óbvia, mas que merece ser analisada seriamente é que embora os objetivos da PNMC sejam claros, a sua instrumentação não indica ser capaz de responder aos objetivos previstos. Pois, a Política Nacional não apenas integra instituições e estruturas ultrapassadas sem revisá-las e melhor coordená-las, mas também não direciona orçamento para a implementação dos instrumentos previstos – ou direciona muito pouco como vimos no caso do Fundo Clima⁸⁹.

Este ponto pode, em parte, ser explicado pelo seguinte trecho:

nesse sentido, a adoção de uma estratégia política com objetivos claros, mas sem a simultânea adoção de um conjunto de instrumentos pode ser entendida como uma tentativa de fixar uma agenda para mudanças futuras no *mix* de instrumentos. Contudo, dada a natureza política do processo de elaboração de políticas, pode ser difícil de ajustar radicalmente o *mix* de instrumentos mesmo se novos objetivos de uma política estão postos. Essa pode ser uma razão do porquê novos instrumentos que apoiam nichos podem ser adicionados a regimes já existentes ao invés de substituí-los (ROGGE, REICHARDT, 2016, p.1625, tradução nossa⁹⁰).

Ou seja, aparentemente a PNMC funciona como um marco para definir uma agenda de mitigação e adaptação às mudanças climáticas no governo federal, mas que suporta todas as

⁸⁹ Para fins de comparação, o Fundo Amazônia já desembolsou R\$ 1.205 milhões desde 2008 em valores não reajustados, segundo o site do próprio Fundo (BRASIL, 2020b)

⁹⁰“*In that sense, the adoption of a policy strategy with clear objectives but without the simultaneous adoption of a set of instruments can be understood as an attempt of setting the agenda for upcoming changes in the instrument mix. However, given the political nature of policy making processes it may remain difficult to radically adjust the instrument mix even if new policy objectives are in place. This may be one reason why new instruments supporting niches may be added to those supporting existing regimes instead of replacing them*”.

estruturas criadas anteriormente e as chama de “instrumentos institucionais⁹¹” ao invés de propor novas estruturas mais adaptadas a um funcionamento mais integrado e coordenado.

A literatura mobilizada permite essa análise pois ela é “uma lente metodológica preferencial para estudar as políticas públicas – ela promove uma concreta reflexão sobre os processos de mudança em políticas públicas” (DECROOCQ, 2019, p. 11, tradução nossa⁹²).

Esses indícios apontam que a PNMA sanciona uma estrutura institucional centralizada em um Ministério com pouco peso orçamentário, um tema que é, na verdade, transversal. E mesmo com as tentativas da equipe do MMA para que este atuasse como um coordenador dessa questão em outros ministérios e no resto do governo, seu baixo peso político tornou esse objetivo muito difícil de ser alcançado.

A importância da transversalidade da questão das mudanças climáticas do ponto de vista institucional foi um ponto abordado por diversos atores entrevistados e também por parte dos documentos analisados. O CMA, por exemplo expõe que “a agenda de mudança do clima é uma agenda de desenvolvimento econômico com forte transversalidade. Tal agenda, portanto, não deveria ser secretariada por ministério setorial, mas sim pela própria Casa Civil, que é o espaço apropriado para realizar a coordenação e articulação dos diferentes setores e órgãos envolvidos no tema” (BRASIL, 2019, p. 34).

O relatório continua “grande parte das dificuldades associadas à implementação da PNMC, portanto, se deveu a falhas no modelo de governança, que jamais logrou incluir o enfrentamento aos efeitos da mudança do clima entre as prioridades de governo (BRASIL, 2019, p. 49).

Aparentemente essa não era uma questão sobre a qual o governo não tinha compreensão, segundo o entrevistado 09 “a percepção de vulnerabilidade do arranjo institucional aparecia, as pessoas tinham consciência disso. Mas era difícil porque dentro do próprio governo tinham embates” (ENTREVISTADO 09, 2020).

Dessa forma, podemos ver a partir da análise de instrumentos desta dissertação que a mudança do clima é uma pauta transversal que não se esgota somente dentro do MMA, que não foi ganhou grande importância com nenhum outro ator e, portanto, não conseguiu que se

⁹¹ A saber: o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima; a Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima; o Fórum Brasileiro de Mudança do Clima; a Rede Brasileira de Pesquisas sobre Mudanças Climáticas Globais - Rede Clima; e a a Comissão de Coordenação das Atividades de Meteorologia, Climatologia e Hidrologia⁹¹.

⁹² “a preferential methodological approach for studying public policy— it promotes concrete consideration of change processes in public policy”

estabelecesse uma instituição suficientemente estruturada para trazer resultados de longo prazo, ou sobreviver dentro do governo federal após mudanças na administração.

Como resumem os autores Lascoumes e Le Galès, “contudo, a questão dos instrumentos reenvia igualmente a questionamentos sobre as capacidades de gestão do Estado, de condução, de imposição de obrigatoriedades, de orientação do comportamento dos grupos, de organização dos indivíduos para ir além das falhas do governo” (LASCOUMES, LE GALÈS, 2004, p. 238, tradução nossa⁹³).

Todos esses questionamentos postos pelos autores, podem também ser transferidas especificamente no que tange à temática das mudanças climáticas e seu enfrentamento pelo Estado brasileiro.

Questionar ou apontar os limites do Estado tem sido frequentemente uma maneira de em seguida criticá-lo e trazer como alternativa a desestatização, a privatização e todas as soluções “fáceis” que o capitalismo neoliberal oferece. Este não é, contudo, meu objetivo.

Uma outra das minhas conclusões após essa dissertação é que o medo de questionar as estruturas e as instituições do Estado, de propor alterações, reformas e outras tantas – por temer um desmantelamento dele – pode exatamente fortalecer movimentos que tenham como objetivo sua destruição.

A estruturação frágil de uma política como a PNMC pode contribuir para a percepção e apropriação de que talvez a melhor alternativa, diante de todos os limites e problemas e da ausência de outras opções, seja o seu desmantelamento antes mesmo da sua consolidação, que é o que observamos no Brasil há alguns anos e que tem se exacerbado de forma obscena desde 2019.

⁹³ “*cependant, la question des instruments renvoie également aux interrogations sur les capacités de direction de l’État, de pilotage, d’imposition de la contrainte, d’orientation du comportement des groupes, d’organisation des individus pour aller au-delà des défaillances du gouvernement*”

6 PÓS CONCLUSÃO

Optei por parar meu trabalho de análise em 2018 por ser o último ano de mandato presidencial e também o último ano em que obtive os dados orçamentários completos durante o último ano de execução da minha pesquisa – fatos que estabelecem de alguma forma um marco.

Contudo, admito que foi também uma escolha por ter dificuldade analítica de pensar meu país e sua gestão ambiental após 2019. Se esses anos não fazem parte formal da minha dissertação, eles são de toda forma dolorosamente presentes.

A reconstrução parcial da história da PNMC e do Fundo Clima nos permitem reconhecer que o desmonte na área ambiental não se inicia com o (des)governo de Jair Bolsonaro, mas é um fato de que a crise instala-se formalmente e agrava-se de uma maneira que não há precedentes na história democrática brasileira.

Ainda que não seja meu objetivo tratar de forma prolongada sobre a ruptura na política de mudanças climáticas que se coloca no ano de 2019. É também verdade que já me posicionei como quem não quer que a academia deixe de ser um lugar de debate, de crítica e sobretudo que tenha um papel social relevante.

Segundo meu entrevistado 04, “hoje a disputa é quem comanda o atraso e não quem comanda o avanço” (ENTREVISTADO 04, 2019). Se não posso deixar de concordar com o teor no geral, entendo que as evidências trazidas pela minha análise apontam que o que parece um circo, tamanhos os absurdos⁹⁴ ⁹⁵, polêmicas⁹⁶, mentiras⁹⁷ e crimes⁹⁸ ⁹⁹, se trata na verdade de um projeto de destruição da política e deve ser uma possível questão para pesquisas futuras.

Porém, talvez, do ponto de vista analítico, o enfoque que mereça ser dado a todo processo que assistimos no governo federal seja a tentativa de compreender o atual cenário

⁹⁴ [A questão ambiental importa] só aos veganos que comem só vegetais. <https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2019/07/questao-ambiental-e-para-veganos-que-so-comem-vegetais-diz-bolsonaro.shtml>

⁹⁵ Twitter Ricardo Salles com a foto de uma refeição com carne vermelha: Para compensar nossas emissões na COP, um almoço veggie! <https://twitter.com/rsallesmma/status/1206271937535717377>

⁹⁶ Declaração de Salles de passar a boiada provoca guerra de anúncios -

<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2020/05/declaracao-de-salles-de-passar-a-boiada-provoca-guerra-de-anuncios.shtml>

⁹⁷ Agromitômetro: A nota de Ricardo Salles aos ex-ministros. <http://www.observatoriodoclima.eco.br/agromitometro-nota-de-ricardo-salles-aos-ex-ministros/>

⁹⁸ Justiça de SP condena futuro ministro do Meio Ambiente por improbidade administrativa - <https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2018/12/19/justica-de-sp-condena-futuro-ministro-do-meio-ambiente-por-improbidade-administrativa.ghml>

⁹⁹ Procuradoria vê crime de responsabilidade e improbidade em declaração de Salles sobre “ir passando a boiada”. <https://politica.estadao.com.br/blogs/fausto-macedo/procuradoria-ve-crime-de-responsabilidade-e-improbidade-em-declaracao-de-salles-sobre-ir-passando-a-boiada/>

como uma verdade, no lugar de um absurdo. Uma verdade que é oferecida em um cenário com poucas outras alternativas.

Se retomamos Foucault e seus trabalhos sobre a produção da verdade, podemos dizer que o governo atual parece ter entendido muito bem que a verdade produz poder e é, ao mesmo tempo, produzida por ele, num processo de retroalimentação. De forma que, numa sociedade que aqueles que estão no poder disseminam informações que vão do falso ao exagero, passando pela falácia e pela distorção – o que fazem, na verdade é produzir verdades que reforçam seu poder e que, portanto, reforçam suas verdades. Em outras palavras, Mendes explica que

a naturalização de uma verdade dá-se a partir da legitimação social gerada pelo saber. Neste processo de construção do saber, necessariamente, são realizadas simplificações e escolhas de variáveis que excluem possibilidades de novas perspectivas sobre o fenômeno abordado. Por consequência, o saber gera poder. Como o poder descreve as relações entre os atores participantes dos fenômenos sociais, assim como constrói as relações dos mesmos, pode-se indicar que poder também gera o saber. (MENDES, 2014, p. 42).

Uma verdade que foi e continua a ser produzida é a possibilidade de alterar o significado de *destruição* para *reforma* ou *transformação*. Assim, o que muitas pessoas como eu vão chamar de destruição da política de clima, outras, no entanto, detentoras de uma outra verdade, vão chamar simplesmente de reforma da política ambiental (porque uma política de clima também não faz sentido a partir de suas verdades).

Acredito que diante de uma estrutura fragilizada, também no Ministério das Relações Exteriores, e sem outras alternativas oferecidas (ou conquistadas), a destruição vira facilmente sinônimo de reforma. Mas, independentemente do nome dado, se as transformações na estrutura ambiental eram inevitáveis e necessárias – como este mesmo trabalho indica – o atual governo federal as fez.

Minha provocação – a mim mesma inicialmente, mas também a possíveis outros estudos de política que seguem – é de resistir a tentação de análise dos impactos desse período – é certo que eles serão desastrosos.

Talvez seja mais útil compreender como chegamos onde chegamos a partir da compreensão de que as políticas públicas de clima não se encaixam nos modelos anteriores porque ganham importância em uma sociedade que não é mais a mesma e que por isso não vai caber nos mesmos espaços e estruturas institucionais.

Uma das soluções para a política de clima está apresentada atualmente. Quais são as outras possíveis? A análise de instrumentos pode nos ajudar nesse desafio analítico, mas também político, pois “para além de políticas públicas precisas, a transformação do repertório

de instrumentos de ação pública revela aspectos da transformação do Estado e da conexão entre o governo e a sociedade” (LASCOUMES, LE GALÈS, 2004, p. 238, tradução nossa¹⁰⁰).

Um dos meus objetivos no início era de usar a abordagem pelos instrumentos de forma a nos instigar ou provocar a sermos mais criativos e imaginativos quando se trata de política. No lugar do discurso de “*esse é um limite orçamentário e, portanto, não existe discussão ou alternativas políticas*” – o que poderia ser a resposta óbvia para todos os desafios enfrentados pela PNMC e o Fundo Clima, visto que ambos carecem de orçamento, prefiro que minha dissertação levante perguntas, como “mas de onde vem o orçamento para essa política?” “como vem?” “quem e por que decidiu que vinha e depois deixava de vir?”.

É por isso que fiz questão de me apoiar sobre a obra de Foucault até o fim, pois ela “produz paradoxos – uma vez que luta contra *doxa*, ela busca questionar ortodoxias do pensamento político e da crítica social que nos invocam a tomar uma posição dentro de um sistema político já fixado. Contra isso, Foucault queria contribuir para “uma ‘nova imaginação política’” que possibilite “fazer existir novos esquemas de politização” (LEMKE, 2017, p. 33).

Não quero posições dentro de um sistema político já fixado, assim como Manuel Bandeira que estava farto do lirismo comedido e bem-comportado, estou convicta de que estamos fartos do mesmo na política – e que as alternativas que encontramos não parecem menos problemáticas – quero e espero que meu trabalho possa servir como uma provocação a todos nós.

Recebi algumas provocações durante o processo de confecção desta dissertação, entre elas a que mais me motivou no meu percurso foi a seguinte: “eu acho que as teses de meio ambiente daqui pra frente elas também devem ser dotadas de uma responsabilidade política” (ENTREVISTADO 07, 2020). Minha resposta à essa provocação é exatamente reverbera-la.

¹⁰⁰ “*au-delà de politiques publiques précises, la transformation du répertoire des instruments d'action publique révèle quelque chose de la transformation de l'État et du rapport entre gouvernement et société*”.

REFERÊNCIAS

ABREU, C. R. de, CÂMARA, L. M. O orçamento público como instrumento de ação governamental: uma análise de suas redefinições no contexto da formulação de políticas públicas de infraestrutura. **Revista de Administração Pública**, v. 49(1), p. 73-90, jan./fev./2015.

ANDRADE, D. C., ROMEIRO, A. R. Valoração de serviços ecossistêmicos: por que e como avançar? **Sustentabilidade em debate**, Brasília, v.4, n.1, p. 43-58, jan/jun. 2013.

ARCHIPAVAS, J. A. N., **Instrumentos de ação pública**: um estudo no Vale do Ribeira a partir do CONSAD e do CODIVAR. 2016.168 f. Dissertação (Mestrado em Ciência Ambiental) - Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental – Instituto de Energia e Ambiente da Universidade de São Paulo, São Paulo.

ÁVILA, M. L. de, **Ação pública territorializada de desenvolvimento rural**: O caso do Território das Águas Emendadas. 2011. 249 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília, 2011.

BORINELLI, B. Instituições e Política Ambiental: Notas Teóricas e Metodológicas. In: Encontro Anual ANNPAS, 2002, São Paulo. **Anais...** [S.l.: s.n.], 2002. p. 1-52. Disponível em: <http://www.anppas.org.br/encontro_anual/encontro1/gt/teoria_meio_ambiente/BenilsonBorinelli.pdf>. Acesso em: 08 ago. 2017.

BACEN. Banco Central do Brasil. Resolução nº 4.267, de 30 de setembro de 2013. Dispõe sobre financiamentos ao amparo de recursos do Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (FNMC). Disponível em: <https://www.bcb.gov.br/pre/normativos/busca/downloadNormativo.asp?arquivo=/Lists/Normativos/Attachments/48872/Res_4267_v1_O.pdf>. Acesso em: 25 fev. 2020.

BNDES. Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social. Acesso à Informação– Receitas e Despesas: Rio de Janeiro. Disponível em: <<https://www.bndes.gov.br/wps/portal/site/home/acesso-a-informacao/acesso-informacao-receitas-e-despesas>>. Acesso em: 08 jan. 2020.

BRASIL. Decreto nº 73.030, de 30 de outubro de 1973. Cria, no âmbito do Ministério do Interior, a Secretaria Especial do Meio Ambiente - SEMA, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF. 30 out. 1973. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1970-1979/decreto-73030-30-outubro-1973-421650-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 13 jun. 2019.

_____. Decreto nº 91.145, de 15 de março de 1985. Cria o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, dispõe sobre sua estrutura, transferindo-lhe os órgãos que menciona, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF. 15 mar. 1985a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Atos/decretos/1985/D91145.html#art2>. Acesso em: 15 dez. 2019.

_____. Lei nº 7.347, de 24 de julho de 1985. Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio-ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico (VETADO) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF. 24 jul. 1985b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L7347orig.htm>. Acesso em: 15 dez. 2019.

BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm>. Acesso em 30 nov. 2019.

_____. Decreto nº 98.352, de 31 de outubro de 1989. Cria a Comissão Interministerial sobre Alterações Climáticas, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF. 31 out. 1989. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D98352.htm>. Acesso em: 15 jan. 2020.

_____. Decreto nº 99.221, de 25 de abril de 1990. Cria a Comissão Interministerial para a Preparação da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Cima), e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF. 25 abr. 1990. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d99221.htm>. Acesso em: 15 jan. 2020.

_____. Decreto nº 1.160, de 21 de junho de 1994. Cria a Comissão Interministerial para o Desenvolvimento Sustentável (CIDES) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF. 21 jun. 1994. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/1994/decreto-1160-21-junho-1994-449430-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 15 jan. 2020.

_____. Decreto de 26 de fevereiro de 1997. Cria a comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda XXI Nacional, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF. 26 fev. 1997a. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret_sn/1997/decreto-343-26-fevereiro-1997-496346-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 15 jan. 2020.

_____. Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997b. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 6 ago. 1997b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L9478.htm#art50§2ii>. Acesso em: 28 out 2018.

_____. Decreto nº 8.200 de 7 de julho de 1999. Cria a Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima, com a finalidade de articular as ações de governo nessa área. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 6 ago. 1999. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/DNN/Anterior_a_2000/Dnn07-07-99-2.htm>. Acesso em: 20 jan. 2020.

_____. Decreto nº 3.515, de 20 de junho de 2000. Cria o Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 20 jun. 2000. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3515.htm>. Acesso em: 20 jan. 2020.

BRASIL. Requerimento de Audiência Pública nº 52 de 2001 da Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias (CDC) (da Câmara de Deputados Federal). Venho requerer à V. Excelência formular convite ao ex-deputado federal Fábio Feldmann Secretário Executivo do Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas e Presidente do Instituto Pró-Sustentabilidade, para se pronunciar nesta Comissão sobre "mudanças climáticas". 20 jul. 2001a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=3117&filename=Tramitacao-REQ+52/2001+CDC>. Acesso em: 13 dez. 2018.

_____. **Requerimento Interno nº 22 de 2001** da Comissão de Agricultura, Pecuária, Abastecimento e Desenvolvimento Rural (CAPADR) (da Câmara de Deputados Federal). Solicita sejam convidados o Sr. Ministro da Ciência e Tecnologia, um físico e professor da Universidade de São Paulo, um Pesquisador da Embrapa e um representante da ONG WWF a comparecer a esta comissão para prestar esclarecimentos sobre as mudanças climáticas decorrentes da emissão de gases do efeito estufa. 18 abr. 2001b. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=86492&filename=REQ+22/2001+CAPADR>. Acesso em: 13 dez. 2018.

_____. **Requerimento nº 14 de 2001** da Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias (CDC) (da Câmara de Deputados Federal). Requer a aprovação de moção de césura pela recente decisão do governo dos Estados Unidos da América em abandonar o Protocolo de Kyoto. 04 abr. 2001c. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=426&filename=REQ+14/2001+CDC>. Acesso em: 14 dez. 2018.

_____. **Requerimento nº 72 de 2002** da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional (CREDN) (da Câmara de Deputados Federal). Requer seja apreciada Moção de Repúdio à decisão do Governo da Austrália de se retirar da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança de Clima- Protocolo de Kyoto. 26 jul. 2002a. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=49395&filename=REQ+73/2002+CREDN>. Acesso em: 14 dez. 2018.

_____. **Projeto de Lei nº 7.189**, de 2002 (da Câmara dos Deputados). Dispõe sobre a concessão de subvenção econômica à aquisição de veículos automotores movidos a álcool etílico hidratado carburante e dá outras providências. 29 ago. 2002b. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=93379&filename=PL+7189/2002>. Acesso em: 14 dez. 2018.

_____. **Requerimento nº 110 de 2002** da Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias (CDC) (da Câmara de Deputados Federal). Requer a realização de Audiência Pública para discutir sobre a proposta de adição de 15% de Biodiesel(diesel de origem vegetal) ao óleo diesel de origem mineral comercializado no País. 24 mai. 2002c. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=41382&filename=REQ+110/2002+CDC>. Acesso em: 14 dez. 2018.

_____. Decreto de 28 de novembro de 2003. Cria, no âmbito da Câmara de Políticas dos Recursos Naturais, do Conselho de Governo, a Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Brasileira, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**,

Brasília, DF, 28 nov. 2003a. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decret/sn/2003/decreto-543-28-novembro-2003-497550-publicacaooriginal-1-pe.html>>. Acesso em: 17 jan. 2020.

_____. **Requerimento nº 196 de 2003** da Comissão de Defesa do Consumidor, Meio Ambiente e Minorias (CDC) (da Câmara de Deputados Federal). Requer a criação de um Grupo de Trabalho sobre mudanças Climáticas. 31 jan. 2003b. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=433788&filename=PL+18/2007>. Acesso em: 14 dez. 2018.

_____. Decreto Presidencial de 03 de fevereiro de 2004. Cria, no âmbito da Câmara de Políticas dos Recursos Naturais, do Conselho de Governo, a Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável e da Agenda 21 Brasileira, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 03 fev. 2004a. Disponível em: <<https://www.mma.gov.br/responsabilidade-socioambiental/agenda-21/comissao-de-politica-de-desenvolvimento-sustentavel-e-da-agenda-21-brasileira/item/576.html>>. Acesso em: 17 jan. 2020.

_____. **Plano de ação para a prevenção e controle do desmatamento na Amazônia Legal**. Brasília, DF, Mar. 2004b. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/images/arquivo/80120/PPCDAM_fase1.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2020.

_____. Decreto nº 6.101, de 26 de abril de 2007. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções Gratificadas do Ministério do Meio Ambiente, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 26 abr. 2007a. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6101.htm>. Acesso em: 20 jan. 2020.

_____. Decreto nº 6.263, de 21 de novembro de 2007. Institui o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima - CIM, orienta a elaboração do Plano Nacional sobre Mudança do Clima, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 03 fev. 2007b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2007/Decreto/D6263.htm>. Acesso em: 20 jan. 2020.

_____. **Projeto de Lei nº 18**, de 2007 (da Câmara dos Deputados). Dispõe sobre a obrigatoriedade da adoção de medidas por parte do Poder Público, objetivando a redução das emissões dos gases responsáveis pelo efeito estufa. 29 ago. 2007c. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=433788&filename=PL+18/2007>. Acesso em: 20 jan. 2019.

_____. **Projeto de Lei nº 2.223**, de 2007 (da Câmara dos Deputados). Altera o artigo 50, modificando os incisos I e II e acrescentando os incisos VII e VIII e os parágrafos quarto e quinto na lei 9478 de 6 de agosto de 1997, criando o Fundo Nacional de Mudanças Climáticas e o Plano Nacional de Mudanças climáticas. 17 out. 2007d. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=513891&filename=PL+2223/2007>. Acesso em: 17 set. 2019.

_____. **Projeto de Lei nº 2.635**, de 2007 (da Câmara dos Deputados). Altera o artigo 50, modificando os incisos I e II e acrescentando os incisos VII e VIII e os parágrafos quarto e

quinto na lei 9478 de 6 de agosto de 1997, criando o Fundo Nacional de Mudanças Climáticas e o Plano Nacional de Mudanças climáticas. 13 dez. 2007e. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/fichadetramitacao?idProposicao=381211>>. Acesso em: 17 set. 2019.

_____. **Projeto de Lei nº 479**, de 2007 (da Câmara dos Deputados). Dispõe sobre o sistema de vigilância das emissões antrópicas por fontes e remoções por sumidouros de gases de efeito estufa. 19 mar. 2007f. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=443602&filename=PL+479/2007>. Acesso em: 20 jan. 2019.

_____. **Projeto de Lei nº 759**, de 2007 (da Câmara dos Deputados). Institui o Programa de Neutralização do Carbono no âmbito nacional, amenizando as emissões de carbono geradas por todos os órgãos de Poder Público. 18 abr. 2007g. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=452595&filename=PL+759/2007>. Acesso em: 20 jan. 2019.

_____. **Projeto de Lei nº 1.378**, de 2007 (da Câmara dos Deputados). Dispõe sobre a redução da emissão de gases do efeito estufa no território nacional e dá outras providências. 20 jun. 2007h. Disponível em: <<https://www.camara.leg.br/sileg/integras/477777.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2019.

_____. **Projeto de Lei nº 2.056**, de 2007 (da Câmara dos Deputados). Torna obrigatória a compensação pela emissão e consumo de carbono por parte das empresas que especifica, e dá outras providências. 19 set. 2007i. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=505286&filename=PL+2056/2007>. Acesso em: 20 jan. 2019.

_____. Congresso Nacional. Comissão Mista Especial sobre Mudanças Climáticas **Relatório Final**. Brasília, DF, 2008a. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/98732/CMEspMudClimRelFinal.pdf?sequence=5&isAllowed=y>>. Acesso em: 15 fev. 2020.

_____. **Plano Nacional sobre Mudança do Clima – PNMCI**. Brasília, DF, dez, 2008b. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/estruturas/smcq_climaticas/_arquivos/plano_nacional_mudanca_clima.pdf>. Acesso em: 10 jan. 2020.

_____. **Projeto de Lei nº 3.256**, de 2008 (da Câmara dos Deputados). Dispõe sobre a compensação pela eliminação de gases de efeito estufa por veículos automotores. 15 abr. 2008c. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=03FB19B72A5AFC1AAD6538001B8ADCF3.proposicoesWebExterno2?codteor=558184&filename=Tramitacao-PL+3256/2008>. Acesso em: 20 jan. 2019.

_____. **Projeto de Lei nº 2.843**, de 2008 (da Câmara dos Deputados). Torna obrigatória a informação sobre a neutralização da emissão de gases causadores de efeito estufa em produtos industrializados comercializados no Brasil. 19 fev. 2008d. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra;jsessionid=6E6A13AE3BC>

EE9A07C309C53BC02A00C.node2?codteor=543070&filename=Avulso+-PL+2843/2008>. Acesso em: 20 jan. 2019.

BRASIL. **Projeto de Lei nº 4.222**, de 2008 (da Câmara dos Deputados). Torna obrigatória a informação do total de gases causadores do efeito estufa emitidos em todas as etapas de produção de artigos de consumo industrializados e comercializados no Brasil. 04 nov. 2008e. Disponível em: <
https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=610098&filename=PL+4222/2008>. Acesso em: 20 jan. 2019.

_____. **Projeto de Lei nº 3.535**, de 2008 (da Câmara dos Deputados). Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima e dá outras providências. 10 jun. 2008f. Disponível em: <
https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=574554&filename=PL+3535/2008>. Acesso em: 15 dez. 2018.

_____. **Projeto de Lei nº 3.258**, de 2008 (da Câmara dos Deputados). Estabelece princípios e diretrizes para uma Política Nacional de Mitigação e Adaptação às Mudanças Climáticas. 15 abr. 2008g. Disponível em: <
https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=554140&filename=PL+3258/2008>. Acesso em: 15 dez. 2018.

_____. 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, DF, 29 dez. 2009a. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112187.htm. Acesso em: 10 set. 2018.

_____. Lei nº 12.114, de 9 de dezembro de 2009. Cria o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, altera os arts. 6º e 50 da Lei nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 9 dez. 2009b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2009/L12114.htm>. Acesso em 10 set 2018.

_____. **Plano de ação para a prevenção e controle do desmatamento na Amazônia Legal**. Brasília, DF. Mar. 2009c. Disponível em: <https://www.mma.gov.br/images/arquivo/80120/PPCDAm%202%20fase%20_%202009-11.pdf>. Acesso em: 20 jan. 2020.

_____. **Mensagem nº 1.123**, de 29 de dezembro de 2009. Comunica os vetos parciais o Projeto de Lei no 18, de 2007 (no 283/09 no Senado Federal), que “Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC e dá outras providências”. 29 dez. 2009d. Disponível em: <
http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/Msg/VEP-1123-09.htm>. Acesso em 15 out 2018.

_____. **Projeto de Lei nº 5.415** de 2009 (da Câmara dos Deputados). Dispõe sobre a Política Nacional de Mudanças Climáticas e dá outras providências. 10 jun. 2009e. Disponível em: <
https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=663990&filename=PL+5415/2009>. Acesso em: 15 dez. 2018.

_____. **Projeto de Lei nº 5.999**, de 2009 (da Câmara dos Deputados). Torna obrigatório a elaboração e publicização do Relatório Bienal de Emissão de Gases Causadores do Efeito

Estufa - REGE, por parte das empresas emissoras do setor público, e aquelas do setor privado não enquadradas na Lei nº 9.841 de 05 de outubro de 1999, e dá outras providências. 09 set. 2009f. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/proposicoesWeb/prop_mostrarintegra?codteor=688658&filename=PL+5999/2009>. Acesso em: 15 dez. 2018.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Conama compatibiliza meio ambiente com desenvolvimento**, 2010a. Disponível em: <<https://www.mma.gov.br/informma/item/6708-conama-compatibiliza-meio-ambiente-com-desenvolvimento>>. Acesso em: 16 fev. 2020.

_____. Decreto nº 7.390 de 9 de dezembro de 2010. Regulamenta os arts. 6º, 11 e 12 da Lei no 12.187, de 29 de dezembro de 2009, que institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC, e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 9 dez. 2010b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7390.htm>. Acesso em 13 mar. 2019.

_____. Lei nº 12.351 de 22 de dezembro de 2010. Dispõe sobre a exploração e a produção de petróleo, de gás natural e de outros hidrocarbonetos fluidos, sob o regime de partilha de produção, em áreas do pré-sal e em áreas estratégicas; cria o Fundo Social - FS e dispõe sobre sua estrutura e fontes de recursos; altera dispositivos da Lei no 9.478, de 6 de agosto de 1997; e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22 dez. 2010c. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12351.htm>. Acesso em: 03 fev. 2020.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Fundo Nacional sobre Mudança do Clima** – Relatório 2011. Brasília, DF, dez. 2011.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Fundo Nacional sobre Mudança do Clima** – Relatório 2012. Brasília, DF, dez. 2012a.

_____. Lei nº 12.734 de 30 de novembro de 2012. Modifica as Leis nº 9.478, de 6 de agosto de 1997, e nº 12.351, de 22 de dezembro de 2010, para determinar novas regras de distribuição entre os entes da Federação dos royalties e da participação especial devidos em função da exploração de petróleo, gás natural e outros hidrocarbonetos fluidos, e para aprimorar o marco regulatório sobre a exploração desses recursos no regime de partilha. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 30 nov. 2012b. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12734.htm>. Acesso em: 28 out 2018.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Fundo Nacional sobre Mudança do Clima** – Relatório 2013. Brasília, DF, dez. 2013a.

_____. Supremo Tribunal Federal. **ADI nº 4.917/DF**. Relatora Ministra Carmen Lúcia. Brasília, DF, 2013b. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticianoticiastf/anexo/adi4917liminar.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2020.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Fundo Nacional sobre Mudança do Clima** – Relatório 2014. Brasília, DF, dez. 2014.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Fundo Nacional sobre Mudança do Clima** – Relatório 2015. Brasília, DF, dez. 2015.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Fundo Nacional sobre Mudança do Clima** – Relatório 2016. Brasília, DF, dez. 2016a.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Avaliação do Fundo Clima** – Avaliação realizada pela CEPAL, Ipea e GIZ. Brasília, DF, 2016b.

_____. Ministério da Economia. **Rede Siconv permite troca de informações e experiências sobre parcerias firmadas com governos locais e ONGs**. maio 2016c. Disponível em: <<http://plataformamaisbrasil.gov.br/noticias/ministerio-da-justica-adere-a-rede-de-convenios-do-governo-federal>>. Acesso em: 26 maio 2020.

_____. Decreto nº 9.073, de 5 de junho de 2017. Promulga o Acordo de Paris sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, celebrado em Paris, em 12 de dezembro de 2015, e firmado em Nova Iorque, em 22 de abril de 2016. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 5 jun. 2017. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9073.htm>. Acesso em 10 mar. 2020.

_____. Ministério do Meio Ambiente. **Mais R\$ 163 mi para energias renováveis**. 13 Dez. 2018a. Disponível em: <[https://www.mma.gov.br/informma/item/15339-fundo-clima-recebe-mais-r\\$-163-milhoes.html](https://www.mma.gov.br/informma/item/15339-fundo-clima-recebe-mais-r$-163-milhoes.html)>. Acesso em: 24 maio 2020.

_____, Decreto nº 9.578, de 22 de novembro de 2018. Consolida atos normativos editados pelo Poder Executivo federal que dispõem sobre o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, de que trata a Lei nº 12.114, de 9 de dezembro de 2009, e a Política Nacional sobre Mudança do Clima, de que trata a Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 22 nov. 2018b. Disponível em<http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9578.htm#art25>. Acesso em: 12 mar. 2020.

_____. Senado Federal. Comissão de Meio Ambiente. **Avaliação da Política Nacional sobre Mudança do Clima** – Relatório Consolidado. Brasília, DF, 2019.

_____. Senado Federal. **Contingenciamento**. [201-]. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/glossario-legislativo/contingenciamento>>. Acesso em: 30 abr. 2020.

_____. Decreto nº 10.223 de 05 de fevereiro de 2020. Declara a revogação, para os fins do disposto no art. 16 da Lei Complementar nº 95, de 26 de fevereiro de 1998, de decretos normativos. **Diário Oficial da União**, Brasília, DF, 05 fev. 2020. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2020/Decreto/D10223.htm#art1>. Acesso em 05 jun. 2020.

_____. Fundo Amazônia. **Projeto Apoiados**. 2020b. Disponível em: <<http://www.fundoamazonia.gov.br/pt/home/>>. Acesso em: 24 maio 2020.

CALDAS, E., COLONNA, J. Processo de construção da política estadual de agroecologia e produção orgânica em São Paulo. 121-137. In: SABOURIN, E; et al. (Org.) **Construção de**

Políticas Estaduais de Agroecologia e Produção Orgânica no Brasil: avanços, obstáculos e efeitos das dinâmicas subnacionais. Paraná, Curitiba: CRV, 2019. 272 p.

CAPOBIANCO, João Paulo Ribeiro. **Governança socioambiental na Amazônia brasileira na década de 2000.** 2017. 250 f. Tese (Doutorado em Ciência Ambiental) – Programa de Pós-Graduação em Ciência Ambiental – Instituto de Energia e Ambiente da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2017.

CHECHI, L. A. Dos acordos globais às ações locais sobre mudanças climáticas: tradução e implementação do plano e Programa ABC. Tese de doutorado. Porto Alegre, 2019. 228 f.

CORE, F. G. **Reforma gerencial dos processos de planejamento e orçamento.** (Textos para discussão, 44). Brasília, DF: ENAP, 2001.

DECROOCQ, C. **Agricultural adaptation to Climate change in California.** 2019. 45 pf. Dissertação (Mestrado em Water Science Master, speciality “Water and Societies”).

ENTREVISTADO 01. Entrevista I. [out.2019] Entrevistadora: Julianna Colonna Valevski Cardial. São Paulo, 2019. 1 arquivo.mp3 (62 min).

ENTREVISTADO 02. Entrevista II. [out.2019] Entrevistadora: Julianna Colonna Valevski Cardial. São Paulo, 2019. 1 arquivo.mp3 (75 min).

ENTREVISTADO 03. Entrevista III. [out.2019] Entrevistadora: Julianna Colonna Valevski Cardial. São Paulo, 2019. 1 arquivo.mp3 (63 min).

ENTREVISTADO 04. Entrevista IV. [set.2019] Entrevistadora: Julianna Colonna Valevski Cardial. São Paulo, 2019. 1 arquivo.mp3 (62 min).

ENTREVISTADO 05. Entrevista V. [jan.2020] Entrevistadora: Julianna Colonna Valevski Cardial. São Paulo, 2019. 1 arquivo.mp3 (120 min).

ENTREVISTADO 06. Entrevista VI. [jan.2020] Entrevistadora: Julianna Colonna Valevski Cardial. São Paulo, 2019. 1 arquivo.mp3 (55 min).

ENTREVISTADO 07. Entrevista VII. [jan.2020] Entrevistadora: Julianna Colonna Valevski Cardial. São Paulo, 2019. 1 arquivo.mp3 (110 min).

ENTREVISTADO 08. Entrevista VIII. [jan.2020] Entrevistadora: Julianna Colonna Valevski Cardial. São Paulo, 2019. 1 arquivo.mp3 (100 min).

ENTREVISTADO 09. Entrevista IX. [fev.2020] Entrevistadora: Julianna Colonna Valevski Cardial. São Paulo, 2019. 1 arquivo.mp3 (55 min).

ENTREVISTADO 10. Entrevista X. [fev.2020] Entrevistadora: Julianna Colonna Valevski Cardial. São Paulo, 2019. 1 arquivo.mp3 (80 min).

ENTREVISTADO 12. Entrevista XII. [jan.2020] Entrevistadora: Julianna Colonna Valevski Cardial. São Paulo, 2019. 1 arquivo.mp3 (50 min).

ENTREVISTADO 13. Entrevista XIII. [jan.2020] Entrevistadora: Julianna Colonna Valevski Cardial. São Paulo, 2019. 1 arquivo.mp3 (26 min).

ENTREVISTADO 15. Entrevista XV. [out.2019] Entrevistadora: Julianna Colonna Valevski Cardial. São Paulo, 2019. 1 arquivo.mp3 (69 min).

ENTREVISTADO 16. Entrevista XVI. [out.2019] Entrevistadora: Julianna Colonna Valevski Cardial. Brasília, 2019. 1 arquivo.mp3 (47 min).

ENTREVISTADO 17. Entrevista XVII. [jan.2020] Entrevistadora: Julianna Colonna Valevski Cardial. São Paulo, 2019. 1 arquivo.mp3 (100 min).

FEARNSIDE, P.M.. Impactos ambientais e sociais de barragens hidrelétricas na Amazônia brasileira: As implicações para a indústria de alumínio. pp. 261-288. In: P.M. FEARNSIDE (ed.) **Hidrelétricas na Amazônia: Impactos Ambientais e Sociais na Tomada de Decisões sobre Grandes Obras**. Vol. 2. Editora do INPA, Manaus. 2015. 297 pp.

FLETCHER, R. Environmentality unbound: Multiple governmentalities in environmental Politics. **Geoforum**, England, v. 85, p. 311-315, 2017.

FOUCAULT, M. **Vigiar e punir**. Petrópolis: Vozes, 1987.

_____. M. **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Graal, 1993.

_____. M. A ética do cuidado de si como prática da liberdade. In: Ditos & Escritos V – Ética, Sexualidade, Política. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2004.

_____. M. Conversa com Michel Foucault. In: Motta, Manoel Barros da (org). **Ditos e escritos VI**. Repensar a política). Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2010.

GUÉNEAU, S., SABOURIN, E., COLONNA, J., SILVA, L. R. T. da, NIERDELE, P., AVILA, M. L. de, PIRAUX, M. Rumos, ensinamentos e perspectivas para as políticas estaduais de agroecologia e produção orgânica. P. 245-266. In: SABOURIN, E; et al. (Org.) **Construção de Políticas Estaduais de Agroecologia e Produção Orgânica no Brasil: avanços, obstáculos e efeitos das dinâmicas subnacionais**. Paraná, Curitiba: CRV, 2019. 272 p.

HOOD, C. Intellectual Obsolescence and Intellectual Makeovers: Reflections on the Tools of Government after Two Decades. **Governance: An International Journal of Policy, Administration, and Institutions**, Oxford, v. 20, n. 1, p. 127–144, jan/2007.

HOWLETT, M. What is a policy instrument? Tools, mixes, and implementation styles. In: ELIADIS, P., HILL, M. M., HOWLETT, M. (Edit.). **Designing government: from instruments to governance**. Québec: McGill-Queen's University Press, 2005, p. 31-50.

IPCC, **History**. [200-]. Disponível em: <<https://www.ipcc.ch/about/history/>>. Acesso em: 03 fev. 2020.

JARDIM, F. Breve genealogia dos estudos da governamentalidade: o efeito Foucault e seus desdobramentos. Uma entrevista com Colin Gordon. **Educação e Pesquisa**, São Paulo, v. 39, n. 4, p. 1067-1087, out/dez. 2013.

KINGDON, J. W. Agenda setting. In: THEODOULOU, S. Z. e CAHN, M. A. (eds) **Public policy: the essential readings**. Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1995, pp. 105-112.

LASCOUMES, P. e LE GALÈS, P. **Gouverner par les instruments**. Paris: Sciences Po, 2004. 370 p.

LASCOUMES, P. e LE GALÈS, P. **Sociologia da ação pública**. Maceió: EDUFAL; 2012a.

LASCOUMES, P. e LE GALÈS, P. A ação pública abordada pelos seus instrumentos. **Revista Pós Ciências Sociais**, v. 9, n. 18, p. 19-44, jul./dez. 2012b.

LASCOUMES, P. e SIMARD, L. L'action publique au prisme de ses instruments. Introduction. **Revue française de science politique**. 2011, v. 61, p. 5 a 22.

LEMKE, T. **Foucault, governamentalidade e crítica**. Tradução de Mario Antunes Marinho e Eduardo Altheman Camargo Santos. São Paulo: Editora Filosofia Politeia, 2017. 200 p.

LIMA, P. C. R. A compensação financeira pela exploração de petróleo e de recursos minerais. **Consultoria Legislativa**. Maio 2008.

LIMA, A. S. de. **Eco-governamentalidade e governança dos recursos energéticos**: entre a prática e o discurso na ação coletiva dos polos gaúchos de biodiesel e dos folhelhos texanos de Eagle Ford. 2016. 306 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável. Universidade de Brasília, Brasília.

LINDER, S. H, PETERS, B. G. Instruments of Government: Perceptions and Contexts. **Journal of Public Policy**, v. 9, n. 1, pp. 35-58, jan/mar, 1989.

MARINO, M. A.; SANTOS, E. A. C. Apresentação. In: LEMKE, T. **Foucault, governamentalidade e crítica**. Tradução de Mario Antunes Marinho e Eduardo Altheman Camargo Santos. São Paulo: Editora Filosofia Politeia, 2017. 200 p.

MENDES, Thiago de Araújo. **Desenvolvimento Sustentável, Política e Gestão da Mudança Global do Clima**: sinergias e contradições brasileiras. 2014. 347 f. Tese (Doutorado em Desenvolvimento Sustentável) – Centro de Desenvolvimento Sustentável, Universidade de Brasília, Brasília.

MELLO, N. A. de. **Políticas públicas territoriais na Amazônia brasileira** – conflitos entre a conservação ambiental e desenvolvimento 1970-2000. 2002. 359 f. Tese (Doutorado em Geografia Humana) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo, São Paulo.

MELLO-THÉRY, N. A. de. Politiques environnementales brésiliennes: intentions et réalités. **EchoGéo**. [Online], 41, jul-set. 2017.

MELLO-THÉRY, N. A. de. Ambiente, desenvolvimento e políticas de biodiversidade (Brasil). **Finisterra**, LIII, 109, 2018, p.133-148.

MEMÓRIA, J. M. P. **Breve história da estatística**. Brasília, DF: Embrapa Informação Tecnológica, 2004.

MOTTA, R. S. da; FERRAZ, C.; YOUNG, C. E. F.; AUSTIN, D.; FAETH, P. Texto para discussão nº 761. O mecanismo de desenvolvimento limpo e o financiamento do desenvolvimento sustentável no Brasil. IPEA, Brasília, 2000. https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0761.pdf

OBSERVATÓRIO DO CLIMA. **Nossa história**. mar. 2016. Disponível em: <http://www.observatoriodoclima.eco.br/nossa-historia/>. Acesso em: 14 dez. 2019.

ROGGE, K. S.; REICHARDT, K. Policy mixes for sustainability transitions: An extended concept and framework for analysis. **Research Policy**. 1620-1635. Mai, 2016.

RIBEIRO, W. C. Mudanças climáticas, realismo e multilateralismo. **Terra Livre**, São Paulo, v. I, n. 18, p.75-84, 2002.

RUA, M. das G. Análise de políticas públicas: conceitos básicos. In: **O estudo da política: textos introdutórios**. Brasília: Paralelo 15, 1998.

SANTOS, R. E. dos. **Genealogia da Governamentalidade em Michel Foucault**. 2010. 242 f. Dissertação (Mestrado em Filosofia) - Programa do Departamento de Filosofia – Faculdade de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Federal de Minas Gerais, Belo Horizonte.

SARMENTO, G. Estudo introdutório: Políticas públicas como instrumentos para a efetividade dos direitos sociais. In: LASCOUTES, P., LE GALÈS, P. **Sociologia da ação pública**. Maceió: EDUFAL; 2012, p. 9-30.

SERRA, S. B. A incógnita de Copenhague. In: BRASIL – Itamaraty, **Seminário Mudanças Climáticas**. Fundação Alexandre de Gusmão: Brasília, 2010. 168 p. 11-30. Disponível em: http://funag.gov.br/biblioteca/download/694-IV_CNPEPI_-_Seminario_sobre_Mudancas_Climaticas.pdf. Acesso em: 15 mar. 2020.

SIGA BRASIL. Senado Federal: Brasil. Disponível em: <http://www9.senado.leg.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=Senado%2FSigaBrasilPainelEspecialista.qvw&host=QVS%40www9&anonymous=true>. Acesso em: 30 abr. 2018.

TOMBINI, T., Aspectos Econômicos das Classificações das Fontes e dos Usos Orçamentários. **Revista ABOP**, 1º quadrimestre.

UN-REDD. **UN-REDD Programme**. 2018. Disponível em: <https://www.10year.un-redd.org>. Acesso em 23 abr. 2020.

VINUTO, J. A amostragem em bola de neve na pesquisa qualitativa: um debate em aberto. *Revista Temáticas*, Campinas, v. 22, n. 44, p. 203-220, ago-dez/2014. Disponível em: <https://pdfs.semanticscholar.org/cd8e/3ecb215bf9ea6468624149a343f8a1fa8456.pdf>. Acesso em: 09 jan. 2020.

ANEXO 01

Roteiro de entrevista

- 1) Conte um pouco de sua trajetória.
- 2) Qual era o cenário no Brasil com relação às mudanças climáticas antes da promulgação da PNMC?
- 3) Como se deu a construção da PNMC e do Fundo Clima? Identifique as etapas chave de construção e sua evolução.
 - a. A discussão da PNMC e do Fundo Clima, duas leis diferentes, eram feitas de forma conjunta?
 - b. Como foi concebido o Fundo Clima? Houve inspiração com iniciativas anteriores? Quais?
 - c. Quais eram os atores e instituições envolvidos?
 - d. Quais eram os objetivos dos envolvidos?
 - e. Quais ideias os guiavam?
 - f. Quais eram os espaços de debate?
 - g. Havia oposição?
 - h. Havia tensões e conflitos dentro dos grupos, sejam os de apoio ou oposição ao tema?
- 4) Quais foram as alterações nesse cenário todo após a promulgação? Identifique as etapas chave de implementação e como isto evoluiu até o momento.
 - a. Que mudanças ocorreram desde o início da promulgação da política? Por que você acredita que elas ocorreram?
 - b. Quais passaram a ser os atores e instituições envolvidos? Quais continuaram?
 - c. Os objetivos dos envolvidos mudaram?
 - d. E as ideias que os guiavam?
 - e. Quais passaram a ser os espaços de debate?
 - f. E a oposição? Criaram-se novas ou se fortaleceram anteriores?
 - g. Havia tensões dentro dos grupos, sejam os de apoio ou oposição ao tema?
- 5) Como foi o debate para desvinculação orçamentária do Fundo, quando da discussão nacional sobre a distribuição dos royalties e fundos especiais do petróleo e gás natural?
- 6) Você poderia citar até 10 pessoas que você considera as mais relevantes na construção e/ou implementação da PNMC e Fundo Clima?
- 7) Você tem algum comentário específico ou gostaria de complementar suas informações?

ANEXO 02

Nome	Cargos ocupados; órgãos ou entidades em que trabalhou (relacionados ao tema da pesquisa)	Local / Forma da entrevista
Fábio Feldmann	Primeiro secretário-executivo do FBMC entre 2000 e 2004	São Paulo (SP) Presencial
José Domingos Gonzalez Miguez	Ex-assessor especial do Ministro da Ciência e Tecnologia, participou ativamente das negociações de clima internacionais	Brasília (DF) Presencial
Marcos Estevan Del Prette	Gerente de projetos do Fundo Clima de 2011 a 2017	Brasília (DF) Presencial
Delio Noel Gomes de Carvalho	Funcionário público – ex integrante da equipe do GEx do FNMC	Brasília (DF) Presencial
Neleilândia Oliveira	Funcionária pública alocada MMA – ex integrante da equipe responsável pelo PNA	Brasília (DF) Presencial
Luiz Pinguelli Rosa	Secretário-Executivo do FBMC entre 2004 e 2016	Rio de Janeiro (RJ) Telefone
Luiz Gylvan Meira Filho	Presidente da negociação do Artigo 03 do Protocolo de Kyoto	São Paulo (SP) Presencial
Carlos Klink	Ex-Secretário de Mudança do Clima e Florestas entre 2012 e 2016	Brasília (DF) Skype
Mariana Egler	Funcionária pública do MMA – participou da construção da PNA	Brasília (DF) Skype
Izabella Teixeira	Ex-ministra do MMA entre 2010 e 2016	Brasília (DF) Skype
Thiago de Araújo Mendes	Ex-Secretário de Mudança do Clima e Florestas entre 2018 e 2019	São Paulo (SP) Skype
Alfredo Sirkis	Secretário-Executivo do FBMC entre 2016 e 2019	Rio de Janeiro Skype

Karen Cope	Funcionária pública do MMA, coordenadora da equipe responsável pela elaboração do PNA	São Paulo (SP) Skype
Fernando Lyrio	Consultor legislativo, e ex-chefe da assessoria internacional do MMA	Brasília (DF) Skype
Eduardo Canina	Funcionário do WWF	São Paulo (SP) Skype
Carlos Rittl	Secretário-executivo do Observatório do Clima desde 2013	São Paulo (SP) Skype

ANEXO 03

Quadro 5 – Projetos apensados ao PL nº na Câmara Federal

Nº PL	Autora/Autor	Tema
479/2007	Fernando Gabeira (PV-RJ)	Propunha um “sistema de vigilância das emissões antrópicas por fontes e remoções por sumidouros de gases de efeito estufa” (BRASIL, 2007f).
759/2007	Professor Ruy Pauletti (PSDB-RS)	Instituía "o Programa de Neutralização do Carbono no âmbito nacional, amenizando as emissões de carbono geradas por todos os órgãos de Poder Público" (BRASIL, 2007g).
1.378/2007	Rebecca Garcia (PP-AM)	Dispunha "sobre a redução da emissão de gases do efeito estufa no território nacional e dá outras providências" (BRASIL, 2007h).
2.056/2007	Edson Duarte (PV-BA)	Tornava "obrigatória a compensação pela emissão e consumo de carbono por parte das empresas que especifica, e dá outras providências" (BRASIL, 2007i).
3.256/2008	Nilson Mourão (PT-AC)	Apensado ao PL nº 2.056/2007. Dispunha "sobre a compensação pela eliminação de gases do efeito estufa por veículos automotores" (BRASIL, 2008c).
2.843/2008	Eudes Xavier (PT-CE)	Tornava "obrigatória a informação sobre a neutralização da emissão de gases causadores de efeito estufa em produtos industrializados comercializados no Brasil" (BRASIL, 2008d).
4.222/2008	Carlos Bezerra (PMDB-MT)	Apensado ao PL nº 2.843/2008. Tornava "obrigatória a informação do total de gases causadores do efeito estufa emitidos em todas as etapas de produção de artigos de consumo industrializados e comercializados no Brasil" (BRASIL, 2008e).
3.535/2008	Poder Executivo – Assinado pelo então Ministro do Meio Ambiente Carlos Minc	Apensado ao PL18/2007 da Câmara. Instituía a Política Nacional sobre Mudança do Clima com uma redação muito semelhante a que foi de fato aprovada (BRASIL, 2008f).
3.258/2008	Perpétua Almeida (PCdoB/AC), Vanessa Grazziotin (PCdoB/AM) e Janete Capiberibe (PSB-AP)	Estabelecia "princípios e diretrizes para uma Política Nacional de Mitigação e Adaptação às Mudanças Climáticas" (BRASIL, 2008g).
5.415/2009	Rodrigo Rocha Loures (PMDB-PR)	Apensado ao PL nº 3.258/2008. Dispunha "sobre a Política Nacional de Mudanças Climáticas" (BRASIL, 2009d).
5.999/2009	Rodrigo Rollemberg (PSB-DF)	Tornava "obrigatório a elaboração e publicização do Relatório Bienal de Emissão

		de Gases Causadores do Efeito Estufa - REGE, por parte das empresas emissoras do setor público, e aquelas do setor privado não enquadradas na Lei nº 9.841 de 05 de outubro de 1999" (BRASIL, 2009e).
--	--	---

Fonte: Elaboração própria