UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

ELZE CAMILA FERREIRA RODRIGUES

Política externa brasileira e mudança climática: o caso das Contribuições Nacionalmente Determinadas

São Paulo
2022

ELZE CAMILA FERREIRA RODRIGUES

Política externa brasileira e mudança climática: o caso das Contribuições Nacionalmente Determinadas

Versão Corrigida

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo, para a obtenção do título de Doutora em Ciências.

Orientador: Prof. Dr. João Paulo Cândia Veiga

São Paulo
2022

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.

Catalogação na publicação
Seção Técnica de Biblioteca
Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo

Rodrigues, Elze Camila Ferreira
Política externa brasileira e mudança climática: o caso das Contribuições Nacionalmente Determinadas / Elze Camila Ferreira Rodrigues ; orientador: João Paulo Cândia Veiga. -- São Paulo, 2022.
95 p.

Tese (Doutorado) – Instituto de Relações Internacionais. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022.

1. Análise de política externa 2. Política externa brasileira 3. Burocracia 4. Mudanças climáticas 5. Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDC) I. Veiga, João Paulo Cândia, orient. II. Título.

CDD – 327.81

Responsável: Giseli Adornato de Aguiar - CRB-8/6813

ELZE CAMILA FERREIRA RODRIGUES

Política externa brasileira e mudança climática: o caso das Contribuições Nacionalmente Determinadas

Versão Corrigida

Tese apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo, para a obtenção do título de Doutora em Ciências.

Orientador: Prof. Dr. João Paulo Cândia Veiga

BANCA EXAMINADORA

_____
Prof. Dr. João Paulo Cândia Veiga

_____
Prof. Dr. Thiago Lima da Silva

_____
Prof.ª Dr.ª Fernanda Mello Sant'Anna

_____
Prof.ª Dr.ª Janina Onuki

São Paulo, 03 de maio de 2022.

AGRADECIMENTOS

Diz Guimarães Rosa que “o correr da vida embrulha tudo, a vida é assim: esquenta e esfria, aperta e afrouxa, sossega e depois desinquieta. O que ela quer da gente é coragem”. O decorrer desta pesquisa de doutorado esteve, durante os últimos cinco anos, neste embrulho com todos os demais aspectos da minha vida, requisitando espaços físicos e intangíveis e, sobretudo, consolidando maneiras de enxergar e pensar o mundo a minha volta.

Na medida em que pude, apesar das hesitações, fui seguindo na tentativa de responder à vida da forma que ela pede. Entendi que os anos que são necessários para a obtenção do título não servem apenas para a execução da pesquisa e escrita da tese, mas também para a vivência de corajosas experiências, assim como o estabelecimento de importantes laços, que forjam o ser humano que escolheu ser pesquisador.

Este trabaho foi idealizado em 2016, durante a finalização do meu mestrado, em uma realidade distinta daquela em que, posteriormente, foi executado. Entre 2017 e 2022, enquanto amadurecia como pesquisadora, os planos precisaram ser ajustados. De lá para cá, foram lamentáveis e significativas represálias à Ciência e à Educação no Brasil. As bolsas para pesquisa escarcearam, a atividade docente foi cada vez mais precarizada, as professoras e professores sofreram opressões diversas e recorrentes. Esse é um depoimento que posso dar na primeira pessoa do singular.

Nos últimos dois anos, a execução desta pesquisa esteve inserida, ainda, no contexto global da pandemia de Covid-19, chegada ao Brasil em março de 2020. As mudanças decorridas desde então, e que seguem em curso, estão fazendo toda a sociedade repensar a forma de se organizar em diferentes escalas enquanto vive um luto imenso e generalizado. Esse é, sem dúvidas, o imprevisível mais grave.

Diante desse cenário, agradecer é ainda mais importante. A motivação para subverter o medo veio sempre das pessoas que tive a sorte de encontrar pelo caminho. Cabe, assim, iniciar agradecendo ao principal parceiro nessa jornada, o Prof. Dr. João Paulo Cândia Veiga, orientador da pesquisa, pela escuta atenta, os debates frutíferos, o auxílio na condução das ideias, a sabedoria nos momentos de angústia e apoio constante.

Agradeço, ainda, ao Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo e todos que o compõem. Ressalto a relevância da Prof.ª Dr.ª Janina Onuki,

cujas contribuições na disciplina de Desenho de Pesquisa, na vivência do CAENI e como diretora do Instituto foram cruciais para esta pesquisa. Minha gratidão também ao Prof. Dr. Pedro Feliú, que auxiliou, na disciplina de Análise de Política Externa, a construção do raciocínio aqui apresentado.

Agradeço, ainda, ao Prof. Dr. Vinícius Rodrigues Vieira, pelas contribuições ao longo da disciplina de Métodos Qualitativos, como supervisor de estágio docente e membro da banca de qualificação desta pesquisa. Da mesma forma, agradeço à Prof.ª Dr.ª Miriam Dolhnikoff e ao Prof. Dr. Alexandre Moreli pelas inspirações como docentes em minhas demais oportunidades de estágio. Obrigada também às queridas Vanessa Menezes e Giselle Castro, por toda a diligência nas secretarias, assim como a todos as funcionárias e funcionários do Instituto.

Fora do Instituto também aconteceram encontros importantes. Obrigada à Prof.ª Dr.ª Fernanda Mello Sant'Anna pela continuidade às contribuições que iniciaram no mestrado e pela presença na banca de qualificação. Também ao Prof. Dr. Elias David Morales Martinez e à Prof.ª Dr.ª Cristina Carvalho Pacheco, parceiros desde a iniciação científica. Agradeço, ainda, ao Prof. Dr. Alexandre Cunha Leite e ao Prof. Dr. Thiago Lima, dentre outras razões, por inspirarem em suas posturas dentro e fora da docência.

Obrigada às equipes da PUC-SP e da Anhembi Morumbi pelas oportunidades profissionais e de aprendizado. Cito especialmente a Prof.ª Dr.ª Terra Budini e a Prof.ª Dr.ª Helena Margarido Moreira, exemplos de condução nas respectivas coordenações. Obrigada, ainda, ao Prof. Dr. Maurício Homma, pelo voto de confiança. Agradeço também à equipe da SUDEMA, especialmente ao Diretor Marcelo Cavalcanti, pela compreensão e incentivo na finalização deste trabalho.

Agradeço também pelos encontros que perpassam a vida. Ao queridíssimo Arthur Murta, um irmão que escolhi e que sigo escolhendo constantemente. A Alfredo Guevara, Anna Beatriz Henriques, Carolina Pedroso, Carolina Nakamura, Cláudia Arai, Ingrid Torquato, Maria Alice Venâncio, Mariana Bernussi, Mariana Montebugnoli, Miriam Garcia, Natália Nunes, Orion Noda, Priscila Villela e Rodrigo Amaral, obrigada pela confiança de compartilharem tanto comigo. Obrigada, ainda, às alunas e aos alunos que, queridíssimos, torceram, apoiaram e motivaram a finalização desta etapa. Cito especialmente Paula Murari, monitora recorrente e querida, cuja ajuda foi fundamental em vários momentos e com quem tive a honra de construir uma amizade.

Muito obrigada aos meus pais, Zelândia e Elias Rodrigues, pelo apoio incondicional para a concretização desse projeto. Às minhas tias e tio e meus irmãos, pelos cuidados e rede de apoio na caminhada. A Alysson Diniz, por sempre confiar que eu seria capaz, mesmo que eu não compartilhasse essa confiança. A Faraó, por lembrar que a hora de fazer pausas.

Agradeço aos queridos Daniel Colom, Karina Monteiro, Maria Olívia Elias e Pedro Frazão pelas ótimas companhias. Também àqueles que me fizeram, em São Paulo, um pouco mais baiana, embora paraibana. Sobretudo a Ian Lopes, Joyce Serra, Leonardo Braga, Luiza Zanol, Natália Rebello, Ricardo Pichani e Rui Lino.

Aos meus amigos de absolutamente sempre, não importa o lugar: Adalberto Teixeira, André Resende, Arthur Araújo, Beatriz Xavier, Cecília Lima, Dmitri Bichara, Ellyka Gomes, Felipe Ramelli, Gabriel Porto, Hallita Avellar, Ilane Julião, Ilanine Julião, João Pedrosa, Lincoln Motta, Luzarte Araújo, Maria Livia Cunha, Marta Thais Leite, Paulo Cavalcanti, Rebeca Neiva e Vanessa Gomes.

Agradeço, ainda, a tantas outras pessoas que, apesar de não terem seus nomes citados aqui, tiveram impacto importante no processo de doutoramento.

RESUMO

Qual é o impacto da burocracia ministerial do Brasil na formulação das Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDC, na sigla em inglês) do país? Para responder a essa pergunta, esta pesquisa propõe a adoção do *process tracing* aplicado no âmbito da dinâmica interministerial para a definição das metas brasileiras de redução de emissões de gases de efeito estufa (GEE) apresentadas na COP-21, em 2015, o chamado Acordo de Paris. A hipótese em teste, portanto, é a de que a política burocrática do Brasil, representada pelos ministérios envolvidos no processo, influencia a definição das metas propostas pelo país. Para sua verificação, esta pesquisa manipulou documentos técnicos dos Ministérios do Meio Ambiente (MMA) e das Relações Exteriores (MRE) e desenvolveu análise a partir da abordagem dos Jogos de Dois Níveis (JDN) e da Política Burocrática, ambos modelos utilizados para a Análise de Política Externa. Ao fim, verifica-se a diversificação dos atores no processo de tomada de decisão em política externa brasileira e a dinâmica de negociação política no cenário doméstico no país para definir suas ações exteriores.

Palavras-chave: Análise de Política Externa. Política Externa Brasileira. Burocracia. Mudanças Climáticas. Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDC).

ABSTRACT

What is the impact of Brazil's ministerial bureaucracy on the formulation of the country's Nationally Determined Contributions (NDC)? To answer this question, this research proposes the adoption of process tracing applied within the scope of the inter-ministerial dynamics for the definition of Brazilian goals for the reduction of greenhouse gas emissions presented at COP-21, in 2015, the so-called Paris Agreement. The hypothesis being tested, therefore, is that the bureaucratic policy in Brazil, represented by the ministries involved in the process, influences the definition of the goals proposed by the country. For its verification, this research manipulated technical documents from the Ministries of the Environment and of Foreign Affairs and developed analysis from the Two-Level Game and Bureaucratic Policy approach, both models used for the Foreign Policy Analysis. Finally, the diversification of actors in the decision-making process in Brazilian foreign policy and the dynamics of political negotiation in the domestic scenario in the country to define their foreign actions are verified.

Keywords: Foreign Policy Analysis. Brazilian Foreign Policy. Bureaucracry. Climate Change. Nationally Determined Contributions.

LISTA DE ILUSTRAÇÕES

Figura 1 – O complexo de regimes para a mudança climática.....18

Figura 2 – Relação causal entre doméstico e internacional.....22

Figura 3 – Relação causal generalista para a Teoria Clássica de RI.....29

Figura 4 – Relação causal generalista para a Análise de Política Externa.....30

Figura 5 – Efeitos da redução da amplitude dos *winsets*.....39

Figura 6 – Causas da política externa segundo o modelo I.....41

Figura 7 – Causas da política externa segundo o modelo II.....42

Figura 8 – Causas da política externa segundo o modelo III.....42

Figura 9 – Linha do tempo do Protocolo de Kyoto.....60

Figura 10 – Linha do tempo das medidas brasileiras envolvendo mudanças climáticas.....63

Figura 11 – Fases da Lógica de Dois Níveis.....76

Quadro 1 – Elementos dos dois níveis.....35

Quadro 2 – Mecanismos de ação do Protocolo de Kyoto e do Acordo de Paris.....57

Quadro 3 – Política de Estado e de governo e o problema agente-estrutura.....72

Quadro 4 – Metas brasileiras de redução de GEE em relação a 2005.....74

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AIEA	Agência Internacional de Energia Atômica
APE	Análise de Política Externa
BASIC	Brasil, África do Sul, Índia e China
BNDES	Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social
BRICS	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
COP	*Conference of the Parties*
EPE	Empresa de Pesquisa Energética
FAO	Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
FPA	*Foreign Policy Analysis*
GEE	Gases causadores do efeito estufa
IBÁ	Indústria Brasileira de Árvores
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBAS	Índia, Brasil e África do Sul
IIASA	*International Institute for Applied System Analysis*
INPE	Instituto de Pesquisas Espaciais
IPCC	*Intergovernmental Panel on Climate Change*
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
IR	*International Relations*
JDN	Jogos de Dois Níveis

MAPA	Ministério da Agricultura, Pesca e Abastecimento
MCTI	Ministério da Ciência e Tecnologia
MDL	Mecanismo de Desenvolvimento Limpo
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MME	Ministério de Minas e Energia
MRE	Ministério das Relações Exteriores
NDC	*Nationally Determined Contributions*
OMC	Organização Mundial do Comércio
OMM	Organização Mundial de Meteorologia
ONU	Organização das Nações Unidas
PEB	Política Externa Brasileira
PIB	Produto Interno Bruto
PNMC	Política Nacional sobre Mudanças Climáticas
PNUD	Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
PSDB	Partido da Social Democracia Brasileira
PT	Partido dos Trabalhadores
PV	Partido Verde
RI	Relações Internacionais
SAE	Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos
TRI	Teoria de Relações Internacionais

TRI	Teoria de Relações Internacionais
UNEP-WCMC	*United Nations Environment Program, World Conservation Monitoring Centre*
UNFCCC	*United Nations Framework Convention on Climate Change*
VD	Variável dependente
VI	Variável independente
AGNU	Assembleia Geral das Nações Unidas

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....11

2 DESENHO DE PESQUISA.....15

2.1 Pergunta de pesquisa.....15

2.2 Hipótese.....17

2.3 Objetivos.....21

2.4 Metodologia.....22

2.5 Estrutura da tese.....24

3 A POLÍTICA EXTERNA NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS.....28

3.1 O problema agente-estrutura nas Relações Internacionais.....28

3.1.1 Os níveis analíticos e o problema agente-estrutura.....28

3.1.2 A Análise de Política Externa e a escolha do nível analítico.....33

3.1.3 A Lógica de Dois Níveis.....34

3.2 A política burocrática.....40

3.2.1 Os modelos de Allison e a escolha pela política burocrática.....40

3.2.2 A ideia de política externa como política pública.....43

3.2.2.1 *A* politics *e a elaboração da política externa.....43*

3.2.2.2 *Modelos analíticos de políticas públicas.....47*

3.2.3 A burocracia e a política externa brasileiras no caso da mudança do clima.....48

4 A BUROCRACIA MINISTERIAL BRASILEIRA E O CASO DAS NDC.....51

4.1 O mecanismo proposto pelo Acordo de Paris.....52

4.1.1 Antecedentes do Acordo de Paris: o Protocolo de Kyoto.....52

4.1.2 A proposta do Acordo de Paris: um comparativo com Kyoto.....55

4.2 **Como se decidiu a NDC do Brasil?.....61**

4.2.1 O aumento da politização da agenda climática no ambiente doméstico brasileiro.....61

4.2.2 O processo consultivo e de *politics.....64*

5 A BUROCRACIA MINISTERIAL E NA ELABORAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA.....69

5.1 A tese do insulamento burocrático do Itamaraty: por que é inadequada?.....69

5.1.1 Fatores que levaram à tese do insulamento burocrático.....69

5.1.2 A continentalização burocrática do Itamaraty.....71

5.2 Os Jogos de Dois Níveis aplicados à burocracia brasileira.....73

5.2.1 O arranjo das NDC e o resultado internacional.....74

5.2.2 A diversificação dos atores o caso da atuação do MMA.....77

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....80

REFERÊNCIAS.....84

1 INTRODUÇÃO

O Acordo de Paris faz parte da estrutura político-institucional da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre as Mudanças do Clima (UNFCCC, na sigla em inglês) juntamente com o Protocolo de Kyoto. O Acordo prevê, como mecanismo de diminuição das emissões de gases causadores do efeito estufa, as chamadas Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDC, na sigla em inglês), ou seja, os programas, ações e políticas de redução de emissões por cada um dos seus Estados-membros da UNFCCC – dentre eles, o Brasil.

A instituição da UNFCCC, em 1992, durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, também pode ser entendida como o marco de um regime internacional acerca da mudança do clima. Trata-se de um compromisso intergovernamental visando deter alterações na temperatura terrestre causadas pelas emissões dos gases responsáveis pelo efeito estufa (GEE). Sua criação foi motivada por relatórios científicos acerca da ação humana sobre o clima (BRUNDTLAND et al, 1987; IPCC, 1990).

O célebre Relatório Brundtland, de 1987, intitulado “Nosso Futuro Comum”, aconteceu por encomenda da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) à comunidade epistêmica (BRUNDTLAND et al, 1987). Seu conteúdo trazia evidências de que a ação humana poderia inviabilizar a existência da civilização e apresentava a ideia de desenvolvimento sustentável. Como consequência desse primeiro alerta, a AGNU, a Organização Mundial de Meteorologia (OMM) e o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) instituíram o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC, na sigla em inglês).

O papel do Painel é produzir dados – especialmente em formato de relatórios – acerca das causas, efeitos e riscos da mudança do clima. O primeiro deles, publicado em 1990, trouxe a conclusão que, de fato, a temperatura do planeta está aumentando e que esta seria uma tendência caso nada fosse feito para impedi-la. A resolução para o problema, portanto, precisava ser encaminhada em conjunto pela comunidade internacional, a partir de sua estrutura institucional e pelos processos decisórios disponíveis (IPCC, 1990).

Decorrentes da UNFCCC, as Conferências das Partes (COP) acontecem anualmente como espaço de debate acerca da política climática. Os dados produzidos pelo IPCC são fonte de embasamento para as discussões com a comunidade

científica e opinião pública mundiais. Seu primeiro grande produto em busca de impedir o aumento da temperatura foi o Protocolo de Kyoto aprovado pela COP de 1997, mas que que esteve em vigor apenas entre 2005 e 2012. Este tratado foi substituído pelo Acordo de Paris, vigente desde 2016.

Enquanto o mecanismo de estabelecimento das metas de redução do Protocolo de Kyoto tinha um sentido *top-down*, o Acordo de Paris inovou no regime climático ao propor uma lógica *botttom-up*. Isso significa que, até Paris, as decisões eram tomadas pela cúpula e colocadas para serem executadas pelas partes. A partir de então, as partes passaram a propor seus próprios compromissos. Essa mudança, em significativa medida, é uma resposta da comunidade internacional aos debates acerca do princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas e sua aplicação aos países em diferentes quadros de industrialização – significa uma aplicação da ideia de que a governança climática precisa ser coletiva, mas os papeis individuais não devem ser estritamente os mesmos. Pela mesma razão – e também diferente em relação ao seu antecessor – todos os signatários de Paris têm metas obrigatórias de redução de emissões de GEE, mas estabelecidas na medida de suas autodeclaradas capacidades.

Há muitas interpretações acerca dos diferentes significados e implicações que um acordo internacional, firmado na arena intergovernamental multilateral das Nações Unidas, pode trazer. No caso do Acordo de Paris, ele reconhece os atores *Non Party*: autoridades públicas subnacionais, empresas e o terceiro setor são chamados a contribuir. Chan et al. (2021), por exemplo, indicam que uma estrutura que estimule a ação sub e não-estatal é um complemento necessário para ação governamental nacional, uma vez que esta não alcança o desenvolvimento de baixo carbono e resiliente ao clima, conforme previsto no Acordo de Paris. Para isso, apontam que tem havido uma maior coordenação entre os orquestradores, por exemplo na organização de eventos.

O Acordo de Paris também não estabelece uma régua comum para a ação coletiva dos Estados membros, como em geral acontece com a negociação de tratados internacionais. Eles são chamados a apresentar planos e ações voluntárias de redução de emissões, as NDC. Para aqueles que não cumprirem suas metas, não há sanção ou penalidade (UNFCCC, 2015). Höhne et al. (2018) a métrica do nível das ambições dos Estados signatários do Acordo, por conta do caráter individual de sua mecânica. Segundo seu ponto de vista, ainda não há conjuntos completos de

indicadores de descarbonização, abrangendo também desenvolvimentos sob as NDC. Assim, os atores Estatais precisariam da articulação e da orquestração com os sub e não-estatais para a cobertura dessa lacuna.

Todos esses novos elementos trazidos pelo Acordo de Paris suscitaram, desde 2015, uma forte discussão acadêmica no âmbito do Direito Público Internacional, das Relações Internacionais – o esvaziamento do conceito de *enforcement* ou da aplicação legal de decisões coletivas, e de elementos da Ciência Política institucional como o conceito de *compliance* – o significado da adesão às regras e normas internacionais. Para alguns juristas, o Acordo de Paris solapa a própria estrutura do Direito Público Internacional baseado em autoridade soberana absoluta. Para outros, inaugura nova era de "fusão" entre o público e privado ao admitir contratos entre governos e atores não-governamentais fora da arena doméstica nacional.

Gunfaus e Waisman (2021), por exemplo, instituem os seguintes desafios colocados pelo Acordo: a integração entre múltiplos níveis de governança – intergovernamental, subnacional, não-estatal – e entre os horizontes de curto e longo prazo. As inovações trazidas pelo tratado acabam por fazer a coordenação entre so diferentes tipos de atores ainda mais complexa e necessária para o seu sucesso. Assim, os resultados não estão dependentes apenas da ação internacional, mas também estão sujeitos às dinâmicas políticas domésticas dos Estados. Essa necessidade de coordenação multinível já havia sido apontada por Hale (2013), citando cidades, empresas e grupos da sociedade civil, assim como acontece no Acordo de Paris. Um exemplo de ação nesse sentido é apontado por Streck (2021) nos mercados voluntários de carbono, sistemas que abrangem esses atores e que requerem uma governança multinível, entre governos, mercado e representações da sociedade civil.

Dentre as novas abordagens, portanto, há um conjunto de autores que entende que a arena intergovernamental multilateral foi comprometida como processo de tomada de decisões, e que o Acordo de Paris sugere que houve uma transferência do poder negociador de governos para a arena doméstica nacional, como Rajamani (2016), Mayer (2017), Pauw e Klein (2020) e Patterson (2021). Em outras palavras, o Acordo de Paris coloca as relações internacionais de ponta cabeça e subordina a ambição climática intergovernamental multilateral à formação de coalizões vencedoras (*win-sets*) – para usar o conceito de Putnam (1988) – que explicam o resultado do acordo internacional. Se, de fato, a negociação ao redor da ambição

climática para controlar a temperatura na terra até 2ºC transformou-se em problema doméstico, descortinam-se diferentes abordagens teóricas para fundamentar essa hipótese. Uma delas diz respeito aos impactos da burocracia ministerial na elaboração das NDC brasileiras, a expressão das ações, programas e políticas de redução de emissões no país. Assim, a pergunta de partida é: qual é o impacto da burocracia ministerial brasileira na elaboração das NDC do país?

O Brasil apresentou suas NDC após um processo de elaboração que aconteceu principalmente ao longo do ano de 2015. Coordenada pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE), a dinâmica – de consultas e de coordenação de interesses – que resultou nos índices brasileiros de contribuição trata-se de um conjunto de debates entre atores governamentais, da comunidade científica e da sociedade civil.

Dentro da burocracia do governo, além do MRE, também participaram da elaboração das NDC os ministérios: do Meio Ambiente (MMA), da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), de Minas e Energia (MME), da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e a Secretaria Especial para Assuntos Estratégicos (SAE). São esses os atores de interesse principal nesta pesquisa, tendo em vista que o foco reside no processo decisório intraestatal para política externa.

Além desta introdução, esta tese é composta de cinco seções. A primeira tem como finalidade demonstrar a linha de raciocínio que gerou a pergunta de pesquisa e o caminho que foi seguido na tentativa de respondê-la. Nela, constam de forma sistematizada, a hipótese, a metodologia e a justificativa para a estrutura deste trabalho. A seção seguinte trata da literatura que situa os estudos sobre política externa junto às Relações Internacionais e, ainda, dos modelos teóricos empregados para a análise pretendida. Assim, explica-se a escolha pelo nível analítico do agente e também pela lógica dos Jogos de Dois Níveis (JDN) de Putnam (1988) e de política burocrática nos moldes de Alisson (1969; 1971). A terceira parte trata-se de um mapeamento dos atores e dos processos envolvidos na elaboração das NDC brasileiras e mostra a preponderância do MRE e do MMA dentre os agentes burocráticos. Esse levantamento embasa o estudo de caso feito no capítulo seguinte, de aplicação dos modelos analíticos. Por fim, na conclusão, discutem-se as implicações da diversificação de atores na política externa brasileira (PEB) para o comportamento internacional brasileiro.

2 DESENHO DE PESQUISA

O presente trabalho traz o resultado de um processo de doutoramento. Assim, convém explicitar a construção do raciocínio que gerou a questão de pesquisa e, ainda, as soluções encontradas para resolvê-lo. O objetivo aqui é apresentar a concepção e desenvolvimento do desenho de pesquisa, fazendo com que o leitor encontre com mais facilidade os pontos centrais da pesquisa. Consiste, portanto, na exposição da pergunta, a hipótese em teste, os objetivos buscados, a metodologia utilizada e a justificativa para a estrutura adotada.

2.1 Pergunta de pesquisa

Temas que emergiram na agenda internacional no final do século XX, o meio ambiente e as mudanças climáticas fazem parte de um conjunto de pautas resultantes de um contexto revisionista do pós-Guerra Fria (SATO, 2000; LIMA, 2010). A perspectiva de uma potencial janela de inserção internacional levou a uma postura atuante do Brasil durante a consolidação do tema climático, participando ativamente dos encontros multilaterais a seu respeito, mesmo que as ações no âmbito doméstico pudessem contradizer este comportamento (BARROS-PLATIAU, 2006; VIOLA, 2010).

As NDC, previstas pelo Acordo de Paris, de 2015, são a mais recente solução proposta pela comunidade internacional para o problema da mudança do clima. Esses índices resultam de estudos individuais por parte dos Estados-membros da UNFCCC sobre sua própria expectativa de contribuição na redução de GEE. As NDC são, assim, uma tentativa da Convenção de administrar as consequências da mudança do clima e evitar um provável aumento da temperatura causado pelo descontrole do efeito estufa.

O Protocolo de Kyoto, até então, era o principal tratado produzido pela UNFCCC. Em vigor entre 2005 e 2012, estabeleceu metas obrigatórias e voluntárias de redução de emissões de GEE para seus signatários[1]. A proposta das NDC difere do Protocolo de Kyoto principalmente na origem da determinação das metas de redução de GEE. No documento de 1997, as metas foram estabelecidas a partir do coletivo e direcionadas para o ator individual. Já as NDC são baseadas em estudos

[1] Para mais informações acerca do debate sobre a eficácia do Protocolo de Kyoto, ver: Goldemberg (2010), Rosen (2015) e Keohane e Victor (2010).

feitos pelos próprios Estados a respeito de suas capacidades individuais de contribuição, incluindo também neste vínculo os países de fora do Anexo I[2] (UNFCCC, 2015).

Na NDC brasileira consta, até 2025, uma meta de redução de emissões de GEE de 37% em relação aos níveis apresentados em 2005. E até 2030, o objetivo é diminuir 43% comparativamente ao mesmo ano base. Essa proposta abrange diversos setores da economia nacional, foi elaborada por uma multiplicidade de representações de dentro e de fora do governo e chama a atenção por vir de um país que costuma se identificar como em processo de desenvolvimento (BRASIL, 2015a).

A transversalidade do tema das mudanças climáticas – ou seja, a abrangência de suas ligações com outros temas – é ponto de partida para a análise da dinâmica de que trata esta pesquisa. Essa característica está no cerne de um dilema presente na essência da elaboração da política externa ambiental brasileira: a aderência ao conceito de desenvolvimento sustentável *versus* o desenvolvimentismo da economia do país.

Uma demonstração do elemento transversal do tema climático é o fato de que, dentre os atores[3] envolvidos com a elaboração da NDC brasileira, estão ministérios que têm *modus operandi* bastante diferentes:

- Ministério do Meio Ambiente;
- Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações;
- Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento;
- Ministério das Relações Exteriores;
- Ministério da Indústria, Comércio Exterior e Serviços;
- Ministério das Minas e Energia;
- Secretaria Especial para Assuntos Estratégicos, que tem *status* ministerial.

---

[2] O Anexo I do Protocolo de Kyoto é uma lista de países em estágio adiantado de industrialização a que foram atribuídas metas vinculantes de redução de emissões de GEE. Os países em desenvolvimento, no geral, não constam nessa lista, o Brasil entre eles. Por sua vez, o seu conjunto é tratado, no contexto do Protocolo, como países Não-Anexo I.

[3] Para esta pesquisa, há uma importante diferenciação metodológica entre atores e *stakeholders*. As NDC são resultado simultâneo de posicionamentos políticos de representantes do poder público e também, por exemplo, de interesses corporativos. Segundo Freeman (1984), *stakeholders* são quaisquer partes interessadas com influência sobre o processo e que serão afetadas por seu alcance. Ou seja, engloba organizações intra e extragovernamentais. Para o recorte metodológico desta pesquisa, tratar-se-á do comportamento de ministérios – portanto, um segmento de *stakeholder* governamental, integrante da Administração Pública e com poder de decisão direto no processo. Há, no entanto, outros atores capazes de influenciar indiretamente que, embora não sejam desprezíveis, não estarão no foco dessa pesquisa.

Essa é, possivelmente, uma causa para as contradições entre o discurso internacional brasileiro com ênfase no desenvolvimento sustentável e a falta de uma política nacional clara e coerente representada por frágeis agências ambientais e políticas agrícola e industrial distantes dos ideais de sustentabilidade.

A análise da política externa brasileira para a mudança do clima é necessária para viabilizar o entendimento sobre o contexto específico do governo e da diplomacia brasileiros em relação ao tema. Apesar de ser o Brasil um ator de relevância na dinâmica internacional para a agenda, o debate sobre esse tema relacionado à sua política externa tem, ainda, bastante potencial de expansão e aprofundamento. Essa pesquisa busca uma contribuição por meio de um estudo de caso, para tais análises sobre o lugar do clima na atuação internacional do país.

Qual é o impacto ou influência da burocracia ministerial brasileira na elaboração das NDC do país? Para buscar uma resposta à essa pergunta, a pesquisa se propõe a utilizar de forma complementar o ponto de vista centrado nas relações internacionais e o enfoque no processo intragovernamental de tomada de decisões, para auxiliar a análise da dinâmica que levou à definição da NDC apresentada pela delegação brasileira na COP-21, bem como os desdobramentos dessa ocasião. Ambos são instrumentos que trazem contribuições para os estudos de política externa brasileira e, consequentemente, ajudam a esclarecer aspectos da atuação do país em relação ao meio ambiente e à mudança do clima.

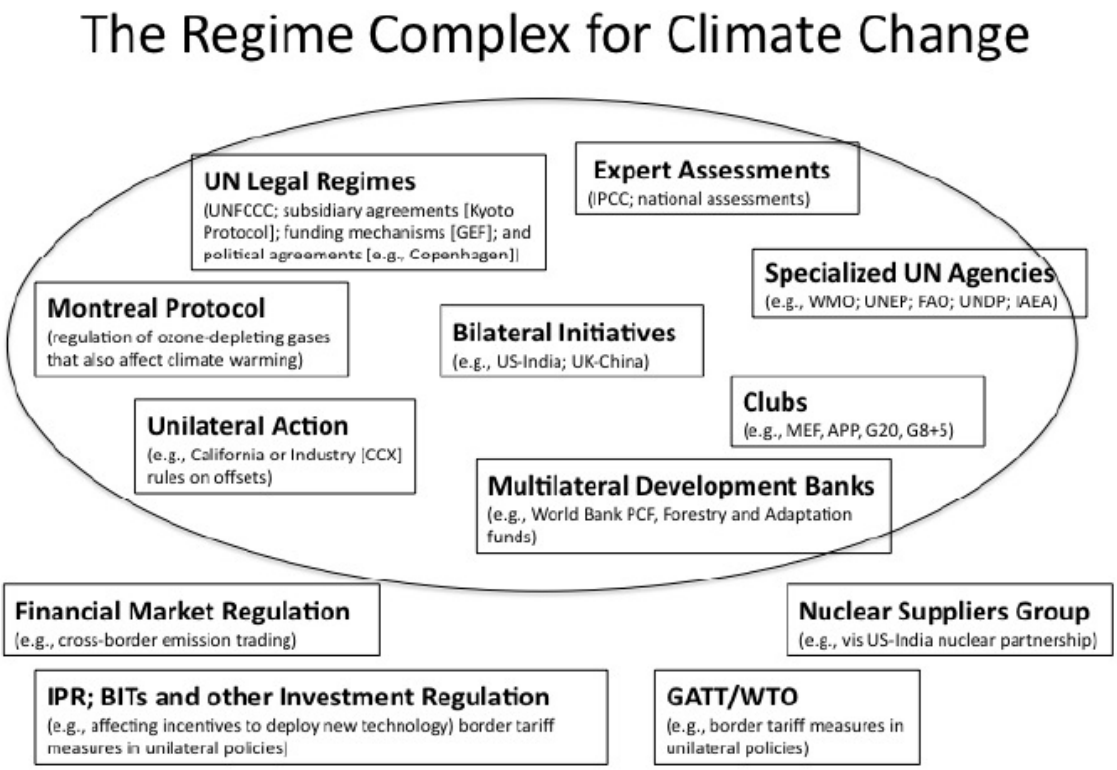
2.2 Hipótese

O Acordo de Paris foi ratificado pelo Congresso Nacional Brasileiro em 2016 (BRASIL, 2016b). No momento, determinou-se que a implementação das medidas previstas pelo documento deveria estar associada ao marco regulatório já existente na Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) política pública formulada, definida e implementada a partir do documento de 2009 (BRASIL, 2009). Esse fato revela a proximidade com que as ações para o clima estabelecidas internacionalmente estão atreladas em sua concepção com políticas públicas de escopo doméstico. Assim, é possível interpretar a política externa como uma variável dependente das políticas públicas e, portanto, passível de verificação de seus resultados, suas lacunas e as oportunidades por ela geradas, ou seja, *outputs*.

O nível internacional, nesta pesquisa, é representado, sobretudo, pelo regime de mudanças climáticas, cujo marco inicial é abertura para assinaturas das Partes da UNFCCC, ainda na Rio-1992. Segundo a clássica interpretação de Krasner (1982), os regimes são um conjunto de instrumentos que têm a finalidade de delimitar a visão e a ação sobre um determinado campo das relações internacionais. Keohane e Victor (2010) têm uma interpretação complementar sobre regimes internacionais, na qual pesa o interesse estatal na sua construção. Assim, os regimes são baseados nos interesses dos Estados que os compõem. A partir disso e do poder individual de cada Estado dentro da assimetria internacional e, ainda, da área em que se forma o regime, tais interesses são projetados.

A composição do regime internacional para mudança do clima, a partir do que apuram, consta na figura 1.

Figura 1 – O complexo de regimes para a mudança climática



Fonte: Keohane e Victor (2010, p. 5)

São componentes do regime de mudança do clima, além dos Estados, também as organizações governamentais e não-governamentais que se relacionam com o

tema. Na figura 1, dentro do oval, encontram-se os atores que estão diretamente envolvidos com o regime, quais sejam:

- Regimes legais da Organização das Nações Unidas (ONU): UNFCCC, acordos subsidiários (Protocolo de Kyoto), mecanismos de financiamento e acordos políticos (por exemplo, Copenhague);
- Especialistas técnicos (nacionais e internacionais, como o IPCC);
- Protocolo de Montreal;
- Iniciativas bilaterais;
- Agências da ONU especializadas (por exemplo, OMM, Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento – PNUD, Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura – FAO, na sigla em inglês, PNUMA, Agência Internacional de Energia Atômica – AIEA);
- Ações unilaterais;
- Clubes (G20, G8+5);
- Bancos multilaterais para o desenvolvimento.

Fora do oval da figura 1, compondo o regime de forma indireta, ainda estão:

- Regulação do mercado financeiro;
- Grupo dos detentores de tecnologia nuclear;
- regulamentações de investimentos;
- Organização Mundial do Comércio – OMC.

Assim, essa variedade de atores é uma consequência da complexidade do envolvimento dos Estados no regime climático, reflexo da transversalidade da agenda, principalmente com os interesses econômicos desses Estados (KEOHANE; VICTOR 2010).

Historicamente, o regime de mudanças climáticas tem como uma das principais características o conflito de interesses do “Norte” desenvolvido (Anexo I) e do “Sul” em desenvolvimento (Não-Anexo I). Nesse caso, é preciso ter em vista os interesses na definição da agenda de debates e negociações de cada categoria de países: enquanto o “Norte” lança a agenda da preservação de um bem global, o “Sul” acrescenta-lhe as questões pertinentes ao desenvolvimento econômico e à soberania nacional sobre os recursos naturais (LE PRESTRE, 2005).

Tal visão sobre o papel dos interesses dos Estados na construção do regime internacional de mudanças climáticas é compartilhada por Ribeiro (2005). Esse modo

de agir, segundo o autor, faz com que as preocupações com os possíveis riscos gerados pelo sistema econômico hegemônico transformem-se em “mera retórica”. Ou seja, prevalecem nas negociações não as preocupações ambientais e sim as vantagens econômicas e políticas que cada país pode obter.

Há duas ideias que embasam a análise das negociações climáticas e, de forma mais específica, a atuação do Brasil nesse âmbito. Esses conceitos foram introduzidos por um relatório do Painel Intergovernamental de Mudanças Climáticas (IPCC, 1990) e serviram como trilho para o documento seminal da UNFCCC de 1992: o princípio da precaução, segundo o qual são imprescindíveis a prevenção e a antecipação de soluções de possíveis problemas causados pela mudança climática; e o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, que versa que o meio ambiente é um bem comum a todos os Estados, mesmo que alguns deles sejam mais passíveis do que outros a assumir compromissos quanto à sua administração de acordo com seu estágio de industrialização e desenvolvimento (BARROS-PLATIAU, 2006; LAGO, 2013; RIBEIRO, 2005).

O Brasil é um ator que está inserido no regime de mudanças climáticas desde sua fundação em 1992 e que tem nele um peso relevante, considerando a grande representatividade dos recursos naturais em seu território e também o seu processo de desenvolvimento econômico. Barros-Platiau (2011) e Lago (2013) apontam essa relação como importante para entender o lugar do Brasil na política internacional de mudanças climáticas, bem como a necessidade de levar em consideração determinadas interações da política doméstica que têm incidência direta na tomada de decisões internacionais e também na sua implementação na forma de políticas públicas ambientais.

Assim, a hipótese é que a configuração da atuação ministerial do Brasil – ou seja, a política burocrática – influenciou os índices apresentados na sua NDC. Assim, vai no mesmo sentido da ideia de continentalização da política externa brasileira e da diversificação dos atores envolvidos no processo decisório encontrada em Abranches (1998), Lima (2000), Cason e Power (2009), Figueira (2009), Milani (2015), Abrucio e Loureiro (2018) e Pinheiro e Lima (2018), por exemplo. Isso significa que, caso o desenho institucional fosse outro, as lacunas e oportunidades que resultaram nas NDC brasileiras também o seriam. Implica, ainda, na relevância da configuração oriunda dos interesses dos grupos domésticos na política internacional. Essa hipótese parte da percepção de que, no Acordo de Paris, os âmbitos domésticos dos Estados-

membros foram decisivos para a decisão final no nível internacional – o que leva a uma interpretação de reversão da lógica de decisão onusiana, como indicado por Rajamani (2016), Mayer (2017), Höhne et al. (2018), Pauw e Klein (2020), Streck (2021), Gunfaus e Waisman (2021) e Patterson (2021).

O pano de fundo da pesquisa, portanto, está na interseção entre a política doméstica e a política externa. Parte da constatação de que o Acordo de Paris acabou tornando uma negociação intergovernamental multilateral em um problema doméstico. A política internacional acerca da mudança climática, até a COP-21, majoritariamente girava em sentido *top-down*, dependendo dos papeis das diplomacias e dos atores governamentais para o andamento das negociações. A partir do Acordo de Paris e da instituição das NDC como mecanismo de redução de GEE, a arena multilateral e intragovernamental da ONU encontrou-se enfraquecida para a agenda, preponderando o processo de tomada de decisão no âmbito doméstico.

2.3 Objetivos

O principal objetivo desta pesquisa é verificar consequências da política doméstica no posicionamento internacional adotado pelo Brasil na agenda climática. Para realizar esse estudo, procura-se verificar, na literatura de Análise de Política Externa e de Relações Internacionais, o nível e os modelos mais adequados para desenvolver a análise proposta. Assim, realiza-se um debate acerca do problema agente-estrutura e, ainda sobre os modelos dos Jogos de Dois Níveis e da Política Burocrática.

O raciocínio percorrido parte do debate agente-estrutura em busca de situar a Análise de Política Externa junto às Relações Internacionais. A discussão acerca dos níveis analíticos colocada, por exemplo, por Singer (1961) e Hudson (2005) é um primeiro passo para justificar a APE como uma visão pluralista das RI e, portanto, precedida de um considerável contingente de variáveis explicativas. A aplicação do modelo dos JDN e da interpretação pela Política Burocrática, portanto, é o caminho escolhido visando abarcar essa multicausalidade inerente à premissa adotada aqui para verificar o processo de tomada de decisão em política externa.

A relação causal estabelecida, portanto, é de que as configurações das políticas burocráticas domésticas resultam no acordo firmado no âmbito internacional.

Esses dois fatores são, respectivamente, a variável independente e a variável dependente na hipótese em teste, como segue na figura 2:

Figura 2 – Relação causal entre Doméstico e Internacional

Fonte: Elaboração própria.

Ainda na intenção de alcançar o principal objetivo, a pesquisa busca, especificamente:

- Executar um mapeamento da burocracia ministerial brasileira no processo e na cronologia da elaboração das NDC;
- A partir dos resultados desse mapeamento, inferir quais são as consequências da política burocrática interministerial do Brasil em sua política externa para a mudança do clima;
- Demonstrar a diversificação de atores no processo, afastando-se da ideia de insulamento do Itamaraty.

2.4 Metodologia

A análise à qual se propõe esta pesquisa baseia-se em um apanhamento bibliográfico composto não apenas de dados oficiais, mas também de fontes teóricas capazes de auxiliar sua devida interpretação. Os documentos oficiais emitidos pelo Governo Brasileiro, por organismos internacionais e congêneres serão levados em consideração para compilação do material de embasamento do trabalho. Tratam-se de:

- Relatórios de emissões de GEE por parte do Brasil e da UNFCCC
- Registros da participação da sociedade civil brasileira no processo de preparação das NDC;
- O próprio documento apresentado na COP-21 pela delegação do Brasil, comunicações oficiais do país direcionadas à UNFCC;

- O documento final da COP-21 (BRASIL, 2014; 2015a; 2015b; 2016a; UNFCCC, 2015).

A aplicação do método de *process tracing* tem a finalidade, assim como apontam George e Bennet (2005), sobretudo, de ser empregado em busca do mecanismo causal. Dessa forma, será primordialmente a metodologia empregada para analisar a dinâmica intergovernamental brasileira e sua relação com os índices que foram estabelecidos como NDC do país. Assim, o objetivo de sua aplicação é testar a hipótese de que a dinâmica entre os ministérios e as diferentes lideranças relativas ao tema no governo levou o Brasil a determinar suas NDC. Ou seja, se a configuração ministerial na preparação dos índices fosse diferente, a proposta do Brasil seria sensivelmente distinta.

Como ferramenta de análise do processo decisório de política externa, emprega-se o modelo dos Jogos de Dois Níveis. De acordo com a visão de Putnam (1988), diversas negociações internacionais podem ser concebidas em dois níveis distintos. No âmbito doméstico, há os grupos que pressionam o governo em prol de seus interesses – que podem ser diversos e divergentes. Os políticos buscam, entre esses grupos, formar coalizões. No nível internacional, os governos buscam maximizar suas habilidades de atender os anseios domésticos enquanto minimizam as consequências das evoluções externas. O tomador de decisões é um articulador que circula entre esses dois tabuleiros e que não pode ignorar nenhum deles, criando seu escopo de ações satisfatórias e buscando um equilíbrio.

Tal pensamento é compartilhado por Schelling (1960). Segundo seu ponto de vista, o poder de um negociador pode encontrar obstáculos em sua incapacidade de fazer concessões e satisfazer demandas internas. Assim, divergências domésticas podem imobilizá-lo em seu escopo de resultados negociáveis, aumentando a chance de impasse ou rompimento. Um agente de política externa deve, portanto, ser capaz de maximizar tanto a relação custo-benefício das concessões que deve fazer para assegurar uma ratificação no exterior como a relação custo-benefício das demandas e ameaças internas. Além disso, precisa também convencer seu interlocutor de que o acordo proposto será certamente ratificado.

A ideia estatocêntrica é necessária para entender o nível internacional das negociações multilaterais. Mesmo assim, não se deve deixar de observar com profundidade o processo de tomada da decisão. Colocar o foco nos processos políticos estatais, como faz a Análise de Política Externa (APE), não significa

considerar que só estes são relevantes para compreender a realidade internacional. Aliás, a APE é bastante atenta à interação das unidades de decisão governamentais como uma pletora de variados atores dentro e fora das fronteiras do Estado que influenciam a formação e implementação dessa política pública. (SALOMON; PINHEIRO, 2013, p. 41).

Complementar aos JDN, o método de análise empregado por Allison (1969; 1971) para o processo de tomada de decisão do governo dos Estados Unidos durante a Crise dos Mísseis em 1962 também leva em consideração o aspecto subjetivo. Além do modelo do Estado como ator racional, há dois outros, quais sejam: o modelo do processo organizacional e o modelo de política burocrática. Em cada um desses processos, a tomada de decisão é resultante do comportamento e das relações entre instituições e organizações que compõem o Estado e de suas manobras políticas. Ou seja, além da arena internacional, também o ambiente doméstico tem relevante capacidade de influenciar elaboração da política externa.

A pesquisa se propõe a utilizar de forma complementar o ponto de vista centrado nas relações estatais e o enfoque no processo de tomada de decisões, para auxiliar a análise do processo que levou à definição das NDC apresentadas pela delegação brasileira na COP-21, bem como os desdobramentos dessa ocasião. Como apontado pela literatura especializada, ambos são instrumentos que trazem contribuições para os estudos de política externa brasileira e, consequentemente, ajudam a esclarecer aspectos da atuação do país em relação ao meio ambiente e às mudanças climáticas, que é objetivo desta pesquisa.

2.5 Estrutura da tese

Na tentativa de cumprir os objetivos a que se propõe, essa tese de doutoramento conta, primeiramente, com uma revisão de literatura acerca do problema-estrutura nas Relações Internacionais e suas implicações para a Análise de Política Externa. Essas discussões servem para demonstrar a escolha do nível analítico empregada para a pesquisa.

As análises da Teoria Realista Clássica das Relações Internacionais situam no nível do sistema a causa das ações de política externa. Ou seja, segundo essa abordagem, as razões para a política externa encontram-se em sua totalidade no ambiente internacional e na sua estrutura anárquica, sendo esses os determinantes

para o comportamento internacional de um Estado. Essa é, por exemplo, a visão de Hobbes (2003) em Leviatã, de Clauzewitz (1979) em Da Guerra e, ainda, de Morgenthau (2003) em A Política Entre As Nações.

A partir da revisão de literatura, pretende-se localizar a abordagem da política externa nas Relações Internacionais apontando seus determinantes no nível doméstico. Ou seja, refutar a ideia de que a estrutura, por si, é capaz de esgotar as explicações para uma ação estatal no âmbito internacional. Justifica-se, portanto, o enfoque analítico no nível do agente, o que torna a análise mais complexa, com mais variáveis e, também, mais completa. Essa visão pluralista é adotada na literatura de Análise de Política Externa por, por exemplo, Singer (1961), Putnam (1988), Carlnaes (1992) e Hudson (2005).

Revisa-se, ainda, a perspectiva da política burocrática e a ideia de política externa como política pública. Allison (1969; 1971), em seu exercício de aplicação dos modelos de análise para a tomada de decisão dos Estados Unidos durante a Crise dos Mísseis em 1962, chegou à conclusão de que é preciso levar em consideração, além das funções padrão das organizações burocráticas, também o seu papel político. Ou seja, há uma dinâmica política, aqui tratada pelo termo *politics*, que tem impacto direto na decisão que é tomada pelo Estado (DUGIS, 2007).

Essa *politics* é um processo comum à elaboração das políticas públicas, como é colocado pela literatura da área, por Kingdom (1984), Sabatier (1987) e Beetham (1996), por exemplo. Situar o foca da Análise de Política Externa no nível do agente é debruçar o estudo da decisão no nível doméstico. Portanto, encarar a política externa como uma política pública e, assim, proveniente de um processo de *politics* é consequência desse pensamento e, também, diretriz da análise.

No caso específico da política externa brasileira, ainda, há a questão do insulamento burocrático do Itamaraty, debatido na literatura, por exemplo, por Milani (2015) e Milani e Pinheiro (2017). Refutar essa tese segue a mesma lógica argumentativa da pluralização analítica diante do Realismo Clássico: as variáveis independentes do nível internacional, sozinhas, não são bastantes para explicar uma ação de política externa. Portanto, é objetivo desta pesquisa demonstrar que a diversificação de atores na elaboração da política externa brasileira – processo do qual a continentalização do Itamaraty faz parte – só é passível de análise quando há disposição para abarcar a *politics*.

Em um segundo momento, há uma identificação, dentre a burocracia ministerial brasileira, dos atores no processo e das posições ministeriais usando o caso das NDC como foco de trabalho. Esse esforço justifica-se pela ideia do emprego da lógica da política burocrática e dos JDN, para que seja possível aplicar os modelos e encontrar as variáveis independentes que explicam as tomadas de decisão em política externa. Esse levantamento de atores foi feito a partir da documentação disponibilizada pelo Governo Brasileiro e pela UNFCCC (UNFCCC 1992; 1997; 2009; 2015; BRASIL, 2015a; 2015b; 2016a, [2021]). Os Ministérios das Relações Exteriores e do Meio Ambiente, no decorrer da pesquisa, receberam mais ênfase por conta de sua atuação com mais destaque, como fica demonstrado nos já citados documentos.

A seguir, parte-se para uma análise acerca das implicações das negociações intra-burocráticas na elaboração da política externa do Brasil. A diretriz central dessa análise é a ideia de diversificação dos atores em PEB, especialmente depois do processo de redemocratização após os anos de Ditadura Militar no país. Essa seção – colocada depois da justificativa da escolha pelo nível do agente para análise e do mapeamento dos atores e dos processos – é a aplicação ao estudo de caso das premissas que foram elencadas e exploradas ao longo das seções precedentes. Seu objetivo, portanto, também é deixar explícito o papel da burocracia como um ator político com implicações no âmbito das negociações climáticas e dos tratados internacionais, o que é citado com frequência em seus antecedentes.

Por fim, como conclusão, se observa a diversificação dos atores em política externa do Brasil ilustrada pela preponderância do Ministério do Meio Ambiente no processo. Esse processo, também chamado pela literatura de pluralização de atores, já foi apontado por Cason e Power (2009), Casarões (2012), Milani e Pinheiro (2013; 2017) e, ainda, Milani, Pinheiro e Lima (2017). Enquanto Cason e Power (2009) verificam a atuação presidencial no processo decisório em PEB, Casarões (2012) foca na atuação da mídia e da opinião pública. As obras de Milani, tanto em parceria com Pinheiro (2013), como na companhia de Pinheiro e Lima (2017), observam mais atentamente o processo da burocracia, com foco na interação entre MRE e outras entidades executivas do Estado. Esse é o mesmo foco adotado nesta tese, que acaba por mapear a inserção do MMA na política externa, sob coordenação do Itamaraty.

Por fim, ressalta-se que este processo de pesquisa incitou questionamentos e possibilidades de contribuições para os estudos de política externa brasileira que, por recorte metodológico e analítico, não constam explicitamente nesta tese. Uma

possível expansão dos debates aqui colocados é a observação do papel do MMA na política externa no Governo Bolsonaro, em comparativo com aquela entre os Governos Lula e Dilma, uma vez que a configuração do ministério foi consideravelmente modificada na transição presidencial. Tais questionamentos precisaram ser colocados à parte por conta do foco em responder à pergunta de pesquisa inicialmente proposta, mas não foram negligenciados e podem ser retomados em outras oportunidades de pesquisa.

3 A POLÍTICA EXTERNA NAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS

As Relações Internacionais como uma Ciência Social constituem um conjunto de interações em diversos âmbitos – político, social, comercial, por exemplo – entre os atores – governamentais, não-governamentais ou, ainda, intergovernamentais. Constituem, portanto, uma considerável complexidade de esferas temáticas. A Análise de Política Externa compreende uma dessas agendas e tem como objeto de discussão o comportamento estatal e, especialmente, suas causas e processos. Assim, acaba por adentrar nos intricados âmbitos domésticos dos países, além de considerar a rede internacional em que estão inseridos.

O objetivo deste capítulo é realizar uma revisão da literatura acerca da Análise de Política Externa e o papel que desempenha nos estudos de Relações Internacionais. Primeiramente, discute-se o problema agente-estrutura – central nas análises sociais e também nas RI – assim como é justificada a escolha de nível analítico para essa pesquisa. Em seguida, demostra-se a relação da escolha de nível com a APE e justifica-se a escolha dos modelos de análise para o caso em questão. Por fim, se faz uma breve contextualização da política burocrática no Brasil.

3.1 O problema agente-estrutura nas Relações Internacionais

No âmbito das Ciências Sociais em geral, e no campo das Relações Internacionais, em particular, o problema agente-estrutura motivou extensos debates epistemológicos e ontológicos. Nesta seção, o objetivo é apresentar como a interseção entre Relações Internacionais e a Análise de Política Externa aborda o problema agente-estrutura e, portanto, qual é a solução considerada adequada para embasar a presente proposta de análise.

3.1.1 Os níveis analíticos e o problema agente-estrutura

A partir da ideia de Waltz (1959) sobre os níveis de análise, é possível localizar as razões de um conflito a partir de três imagens diferentes:

- O sistema de Estados;
- A organização doméstica de cada Estado; e
- A natureza humana.

Cada um dos níveis tem suas próprias lacunas, apresenta distintas possibilidades analíticas e, portanto, pode servir a situações diversas de acordo com suas particularidades. Complementarmente, trabalhos como o de Singer (1961), Carlnaes (1992) e Hudson (2005), discutem as finalidades da utilização analítica desses níveis, a partir de diferenciações e interseções entre a Teoria de Relações Internacionais (TRI) – especialmente a Realista – e a APE.

Segundo o entendimento *mainstream* das Relações Internacionais, no nível do sistema – também chamado de nível da estrutura – é a condição anárquica a principal causa do comportamento dos atores internacionais. Ou seja, a estrutura (ou o sistema) é a razão por trás da ação dos Estados, é o que explica as suas ações. Nesse nível analítico, não há espaço para considerar como uma variável aquilo que está abaixo do nível do Estado. Assim, os Estados são considerados agentes monolíticos – bolas de bilhar. O ambiente doméstico, ainda que não seja desprezado pela análise, é considerado constante. Portanto, as variáveis explicativas a serem levadas em consideração encontram-se no nível sistêmico.

A perspectiva do Estado como um ator unitário e da estrutura do sistema internacional como principal determinante de seu comportamento constituem a base do pensamento clássico nas Relações Internacionais. As escolas realista e neorrealista da disciplina buscam suas variáveis explicativas (independentes) nos elementos do sistema para, a partir daí, tentar entender as ações de política externa, as variáveis dependentes, ou seja, aquelas que serão explicadas. A figura 3 apresenta uma representação gráfica desta ideia de relação causal, em que as razões da política externa se encontram fundamentalmente fora do ambiente estatal.

Figura 3 – Relação causal generalista para a Teoria Clássica de RI

Fonte: Elaboração própria.

Já a análise com foco no nível do Estado entende que as razões para a ação internacional se encontram no ambiente doméstico. Dessa forma, seria a organização interna o fator determinante para a política externa de um país. A análise baseada no nível doméstico oferece às abordagens teóricas liberais das Relações Internacionais

um importante respaldo. Ao considerar as questões domésticas como variáveis, assume-se também que cada Estado tem suas particularidades que geram, portanto, objetivos, preferências e interesses distintos entre si nas suas respectivas ações internacionais. Ou seja, observando o nível doméstico, é provável que a análise localize as variáveis independentes de uma relação causal para uma ação de política externa, assim como ilustrado na figura 4.

Figura 4 – Relação causal generalista para a Análise de Política Externa

Fonte: Elaboração própria.

No nível do indivíduo, ainda segundo Waltz (1959), a explicação para o comportamento do Estado está na natureza humana. Pessimista em relação ao caráter do indivíduo, o estudioso entende que as guerras são resultado do egoísmo humano. Entretanto, a personalidade do tomador de decisão, por si, não é capaz de explicar o comportamento de um Estado. Os indivíduos ocupam cargos e, assim, são constrangidos por seus limites e possibilidades funcionais. Assim, a psicologia auxilia na análise das ações, mas também não é suficiente para servir de ferramenta analítica sozinha.

Da mesma forma, Singer (1961), entende que o analista pode escolher focar nas partes ou no todo, ou seja, no sistema ou em seus componentes. Afirma, ainda, que a escolha pelo nível é uma conveniência metodológica. No entanto, há critérios precisos para determinar o que é conveniente, de acordo com a utilidade relativa das ferramentas de análise. Nas RI, os dois níveis mais empregados são: o sistema internacional (da estrutura) e os subsistemas nacionais (dos agentes).

Em uma crítica às análises que optam pelo nível do sistema internacional sem dar a atenção devida aos agentes que o compõem, Singer (1961, p. 78, tradução nossa) observa que “embora a maioria entenda que se fixar na nação é uma zona de conforto, mantemos nossa propensão para um movimento vertical, deixando de lado

os valores de um foco estável[4]". Ou seja, ainda que a análise leve em consideração a verticalidade (e a transversalidade) da distribuição dos fatores entre os níveis analíticos, o foco em um ponto específico pode levar a um resultado mais estável. A partir disso, existem ao menos dois âmbitos para localizar a análise: o sistema internacional e os sistemas (no plural) subnacionais.

Ainda segundo Singer (1961), a escolha do foco não anula a existência de fatores além desse ponto específico. A determinação de um modelo analítico, portanto, deve seguir a finalidade desejada, bem como as informações que estão à disposição. Precisa-se manter uma certa tolerância com a exatidão dos modelos de análise nas TRI: "[...] se devemos sacrificar a total precisão representacional, o problema é decidir onde a distorção é menos disfuncional e onde a precisão é absolutamente essencial[5]" (SINGER, 1961, p. 79, tradução nossa). Ainda assim, é considerável a lacuna na capacidade de explicação no nível sistêmico, onde as análises tendem a exagerar o impacto da estrutura sobre os atores nacionais e diminuir a relação inversa, levando a uma orientação mais determinista.

No entendimento de Singer (1961), antes de prosseguir à análise, é preciso verificar a capacidade de descrição, de explicação e de predição oferecidas pelos diferentes níveis. Uma descrição adequada consiste em uma imagem, na medida do possível, completa e sem distorções do fenômeno. Já a explicação é a capacidade de apontar relações causais válidas entre a(s) variável(is) independente(s) e a(s) variável(is) dependente(s). A capacidade de predição é a mais demandante de todas, pois costuma requerer um modelo sofisticado.

Assim, a escolha do nível em que residirá a análise condiciona-se também quanto ao resultado que é esperado ao seu fim. O nível sistêmico oferece uma visão mais abrangente das relações internacionais do que o faz o subsistêmico. Já o foco nos atores permite uma explicação mais rica e profunda, com mais detalhes do que a estrutura permite, mas tende a exagerar o peso de variáveis psicológicas. Dessa forma, em nível subsistêmico, no lugar de "mera correlação", é possível encontrar uma "significativa causalidade", com relevante poder explicativo (SINGER, 1961, p. 90).

---

[4] No original em inglês: "[…] *though most of us tended to settle upon the nation as our most comfortable resting place, we have retained our propensity for vertical drift, failing to appreciate the value of a stable point of focus*" (SINGER, 1961, p. 78).

[5] No original em inglês: "[...] *if we must sacrifice total representational accuracy, the problem is to decide where distortion is least dysfunctional and where such accuracy is absolutely essential*" (SINGER, 1961, p. 79).

Essa relação fica ainda mais importante ao verificar que ambos os níveis oferecem capacidade semelhante de predição.

Há aqui, portanto, uma crítica à ideia recorrente no Realismo Clássico de que todas as decisões são tomadas em termos de interesse definido como poder: [...] esse nível particular de análise quase requer que postulemos um alto grau de uniformidade entre os códigos de política externa dos nossos atores nacionais[6]" (SINGER, 1961, p. 81, tradução nossa). Assim como variam as preferências dos indivíduos, também varia o que é considerado interesse nacional entre as nações porque vale a crítica liberal de que o Estado é permanentemente capturado e recapturado por diferentes elites políticas com preferências e interesses também diferentes. A abordagem centrada no sistema, portanto, tende a produzir uma concepção de atores nacionais inseridos em uma "caixa preta" ou, ainda, em uma "bola de bilhar".

Já o nível individual, como apontado por Hudson (2005), é justamente a interseção entre a APE e a TRI. O indivíduo – o ser humano, portanto – é o responsável pela tomada de decisões em ambos os pontos de vista. Ainda que haja alguma tendência a enxergar o Estado como um ator racional, é possível perceber essa ideia que provém da premissa das Ciências Sociais de localizar seu objeto de estudo nas interações entre os indivíduos.

> A principal contribuição da APE para a TRI é a identificação do ponto de interseção teórica entre os determinantes primários do comportamento estatal: os fatores materiais e ideacionais. O ponto de interseção não é o Estado, são os tomadores de decisão humanos. Se nossas teorias de RI não contêm seres humanos, erroneamente pintarão um mundo sem mudanças, sem criatividade, sem persuasão, sem responsabilização[7]. (HUDSON, 2005, p. 3, grifo da autora, tradução nossa).

Em contradição ao que traz Hudson (2005), na Teoria Clássica de Relações Internacionais e no nível estrutural de análise, é difícil enxergar mudanças a partir das variáveis sistêmicas. Nesse caso, analogamente, em uma equação matemática, seria

---

[6]No original em inglês: "[...] *this particular level of analysis almost requires that we postulate a high degree of uniformity in the foreign policy operational codes of our national actors*" (SINGER, 1961, p. 81).

[7]No original em inglês: "*The single most important contribution of FPA to IR theory is to identify the point of theoretical intersection between the primary determinants of state behavior: material and ideational factors. The point of intersection is not the state, it is human decision makers. If our IR theories contain no human beings, they will erroneously paint for us a world of no change, no creativity, no persuasion, no accountability.*" (HUDSON, 2005, p. 3, grifo da autora).

possível considerar os atores nacionais como constantes e, portanto, fatores que não seriam variáveis a serem levadas em consideração na relação causal. Por isso, verifica-se uma diminuição no poder de explicação da abordagem sistêmica. No entanto, ainda é um nível favorável quando a finalidade é promover previsão e determinação de comportamentos-padrão.

3.1.2 A Análise de Política Externa e a escolha do nível analítico

Ações de política externa pertencem ao âmbito oficial do Estado. Ou seja, o Estado é a autoridade em política externa. No entanto, tais ações podem ser expressas de formas diversas: tanto podem ser atos individuais de um burocrata, como também deliberações de um grupo do governo, resultado de um processo de *policy-making,* reflexo de uma tradição ou de valores da elite daquela determinada sociedade ou, ainda, a resposta a estímulos no sistema internacional. Portanto, são múltiplas as camadas sobrepostas de onde uma decisão de política externa pode se manifestar. Por isso, a análise multifatorial, levando em consideração essa diversidade, é uma prerrogativa da subárea denominada de APE (DUGIS, 2007, p. 113).

Rosenau (1974), em definição tradicional, determina que política externa se configura como ações tomadas pela autoridade conferida pelo Estado para manter aspectos desejáveis do sistema internacional ou corrigir aqueles que não se deseja. Essa autoridade estatal em política externa não significa que seja o Estado o único ator envolvido no processo. Atores não-estatais também são importantes para a elaboração e implementação de medidas de política externa, ainda que não disponham de autorização concedida pelo contrato social. A sociedade civil organizada é capaz de influenciar e pressionar a dinâmica de decisão em política externa, levando a possíveis modificações em seus resultados.

Nesta pesquisa, a ideia de política externa adotada é a de que se trata de declarações e ações feitas por um agente estatal voltadas a atores estrangeiros, sejam estatais ou não (DUGIS, 2007, p. 114). Além disso, também é premissa aqui adotada a ideia de que a política externa é a continuação de políticas domésticas, já que também reflete interesses nacionais.

Para entender o processo de tomada de decisão, portanto, há pelo menos três elementos para levar em consideração, segundo Modelski (1962):

a) Os indivíduos *policymakers*;
b) O poder por trás dos interesses representados pelos indivíduos e pelos grupos;
c) O contexto no qual as *policies* são elaboradas e executadas.

Para Rosenau (1976), são três as possíveis formas de conceituar a política externa:

a) Como um aglomerado (*cluster*) de orientações;
b) Como um conjunto de compromissos e planos de ação;
c) Como uma forma de comportamento.

Em ambos os pontos de vista, o Estado é a arena decisória da política externa, considerando seus componentes e seus comportamentos. Assim, justifica-se o enfoque da APE e desta pesquisa nos processos intra-estatais e não no sistema internacional de forma isolada. Parte-se da ideia, portanto, de que a política externa é uma interseção entre a política doméstica e a ação internacional de um Estado. Ou seja, para analisar política externa, é necessário ter em vista, ao menos, dois níveis.

3.1.3 A Lógica dos Jogos de Dois Níveis

A Lógica dos JDN é um modelo proposto por Robert Putnam no artigo *Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games*, publicado em 1988, e depois em coletânea (EVANS, NICHOLSON, PUTNAM, 1993). A origem do modelo ou “metáfora” está ligada à análise da Cúpula de Bonn, ocorridas em 1978 entre Estados Unidos, Alemanha e Japão: cada negociador-chefe está sentado entre dois tabuleiros de xadrez nos quais joga simultaneamente (COOPER et al., 1989). À frente dos negociadores, está o tabuleiro do nível internacional, em que se relacionam com seus pares estrangeiros. Às costas de cada um, o tabuleiro da política doméstica do respectivo Estado, pela qual o acordo internacional passará antes de ser ratificado. Putnam e Henning explicam como, diante de um cenário de estagflação – o que fazia com que as autoridades monetárias de todos os países defendessem aperto fiscal e monetário, foi possível os governos de Alemanha, Japão e Estados Unidos tomarem uma decisão coletiva de afrouxarem as políticas fiscais e estimularem os mercados financeiros injetando recursos na economia. Essa decisão coletiva paradoxal é explicada pelo JDN onde o nível I produz uma “solução” não considerada por nenhuma autoridade de um país envolvido na negociação, individualmente.

O nível internacional (ou nível I), portanto, consiste na arena decisória constituída pelos negociadores nacionais e suas respectivas assessorias técnicas. A agenda trata dos diferentes interesses ali representados como as “vontades nacionais”, inseridas nas estratégias de política externa de cada um dos Estados representados na arena de negociação. A barganha gira em torno das capacidades nacionais e refletem-se, sobretudo, naquelas agendas de *policy* do sistema internacional. O resultado dessas negociações gera o que Putnam chama de “acordo provisório” no caso de ser alcançada no nível I, pois só terá validade (e, portanto, sucesso) se for ratificado domesticamente por suas partes signatárias (nível II).

Já o nível doméstico (nível II) é configurado pela negociação de uma agenda doméstica presente em cada um dos Estados representados naquela negociação internacional. O negociador, nesse tabuleiro, lida com o que Putnam intitula de “luta política”, configurada por suas relações com sua “própria assessoria, figuras partidárias, parlamentares, porta-vozes de agências domésticas, representantes de grupos chave de interesse” (p. 151). Nesse tabuleiro, a barganha trata da ratificação ou não do acordo provisório a partir de uma possível coalizão doméstica vencedora (*win-set*). Ou seja, trata-se da relação entre os interesses das diferentes representações no âmbito doméstico, sejam estatais ou não, tenham poder decisório ou apenas de influenciar a decisão. O quadro 1 sistematiza os dois níveis:

Quadro 1 – Elementos dos dois níveis

Nível	I (Internacional)	II (Doméstico)
Atores	Líderes negociadores	
Interlocutores	• Demais líderes negociadores; • Suas respectivas assessorias técnicas.	• Assessoria do líder negociador; • Figuras partidárias; • Parlamentares; • Representantes de agências domésticas; • Representantes de grupos de interesse da sociedade civil.

Interesses em debate	“Vontades nacionais”	Interesses diversos dos atores domésticos
Resultado da negociação	Acordo provisório	Ratificação ou não do acordo provisório a partir de uma coalizão doméstica (*win-set*)

Fonte: Elaboração própria a partir de Putnam (1988).

Dividir o espaço de negociação em dois tabuleiros leva – ao menos analiticamente – a entender que há também duas fases distintas neste processo.

> Enfatizando o processo de tomada de decisão como o foco central, providencia-se uma maneira de organizar os determinantes das ações em torno daqueles oficiais que agem pela sociedade política. Tomadores de decisão são observados operando em uma configuração de aspecto duplo de forma que fatores externos e internos aparentemente desconectados tornam-se relacionados nas suas ações[8]. (SNYDER, BRUCK; SAPIN, 1962, p. 85, tradução nossa).

Há a fase de negociação formal, que ocorre no nível I e deve gerar um acordo provisório entre os líderes negociadores. E existe também a fase de ratificação, que se passa no âmbito doméstico e consiste na dinâmica de negociações, barganhas, coalizões e política de poder entre os grupos nacionais (da burocracia estatal ou não) acerca da ratificação do acordo provisório. Embora essas fases possam acontecer de forma simultânea, sua dissociação é importante para fins analíticos pois possibilita a distinção de quadros domésticos em seus posicionamentos. No entanto, é importante ressaltar, por exemplo, que o líder negociador costuma fazer uma consulta em âmbito doméstico previamente ao início das negociações internacionais, e também depois do acordo provisório (nível I) alcançado.

A conclusão central a que nos leva essa separação analítica é, ironicamente, justo o quadro de influência da dinâmica política doméstica nas estratégias de

[8]No original em inglês: “*By emphasizing decision-making as a central focus, we have provided a way of organizing the determinants of action around those officials who act for the political society. Decision makers are viewed as operating in dual-aspect setting so that apparently unrelated internal and external factors become related in the actions of the decision-makers*.” (SNYDER; BRUCK; SAPIN, 1962, p. 85).

posicionamento internacional de um Estado: "[...] o requisito de que qualquer acordo do nível I deve, ao fim, ser ratificado no nível II, impõe uma ligação teórica crucial entre os dois níveis[9]" (PUTNAM, 1988, p. 436, tradução nossa). Formalmente, só há, portanto, uma restrição no processo de ratificação, tendo em vista que o mesmo documento deve ser aprovado em diferentes âmbitos domésticos: um acordo provisório originado no nível I não pode ser emendado no nível II sem que as negociações precisem ser reabertas na arena internacional. Ou seja, a ratificação final só confirma ou rejeita o acordo internacional, já que qualquer alteração que seja feita no nível doméstico é equivalente à não-ratificação, exceto nos casos em que tenha sido também aprovada por todos os signatários do acordo.

O mais importante elemento para entender a política doméstica em torno de um acordo internacional é aquilo que Putnam chama de *win-set*. Em português, pode ser chamado de "conjunto de vitórias" ou, ainda de "conjuntura favorável" ou mesmo "coalizão vencedora". Esses termos referem-se aos arranjos institucionais dentro do ambiente nacional que levariam a uma ratificação daquilo que foi acordado no âmbito internacional:

> [...] podemos definir *win-set* como uma configuração no nível II em que todos os possíveis resultados de acordo no nível I "venceriam" – ou seja, atingiriam a maioria necessária entre seus apoiadores – uma vez que fossem colocados em pleito.[10] (PUTNAM, 1988, p. 437, tradução nossa).

Os *win-sets*, portanto, são derivados da configuração política doméstica daquele Estado naquele momento. Ou seja, tem relação com a situação governista. Veiga (2021, p. 161) os denomina "coalizões vencedoras", em referência à probabilidade de ratificação e ressalta que correspondem "[...] à soma de todos os grupos de interesse que sustentam o governo no Nível I". Dessa forma, para seguir com a análise de como influenciam as estratégias adotadas no âmbito internacional, é preciso ainda perceber quais são as relações que se estabelecem entre esses conjuntos e o comportamento do líder negociador no nível I:

---

[9] No original em inglês: "[...] *the requirement that any Level agreement must, in the end, be ratified, at Level II, imposes a crucial theoretical link between the two levels*" (PUTNAM, 1988, p. 436).

[10] No original em inglês: "[...] *we may define the 'win-set' for a given Level II constituency as the set of all possible Level I agreements that would 'win' – that is, gain the necessary majority among the constituents – when simply voted up or down."* (PUTNAM, 1988, p. 437).

- *Win-sets* amplos levam a uma maior probabilidade de fechamento do acordo no nível I, *coeteris paribus;*

  Assim, para obter sucesso, o acordo precisa estar adequado aos respectivos *win-sets* dos seus signatários no nível II. Portanto, só há possibilidade de acordo caso os conjuntos de vitória se sobreponham. Tendo isso em vista, quanto maiores forem os conjuntos de vitória, maior a probabilidade de o acordo ser ratificado no nível II. A relação inversa também é válida: *win-sets* pequenos dificultam a sua sobreposição e, portanto, diminuem as chances de sucesso do acordo.

- A relação dos tamanhos dos *win-sets* de cada um dos Estados em negociação (ou seja, em seus níveis domésticos) tem influência sobre a distribuição dos ganhos conjuntos resultantes da barganha no nível internacional.

  Caso os jogadores do tabuleiro do nível I percebam indícios da amplitude dos *win-sets* dos seus pares, eles podem pressionar uns aos outros no âmbito de uma estratégia para garantir o sucesso nas negociações. Assim, também é possível dizer que um *win-set* pequeno pode ser vantajoso:

> "Eu gostaria de dizer sim à sua proposta, mas jamais conseguiria fazê-la ser aceita em casa." Lamentar os constrangimentos domésticos sob os quais deve operar é (nas palavras de um experiente diplomata britânico) "a coisa natural a se dizer no início de uma negociação difícil[11]". (PUTNAM, p. 440, tradução nossa).

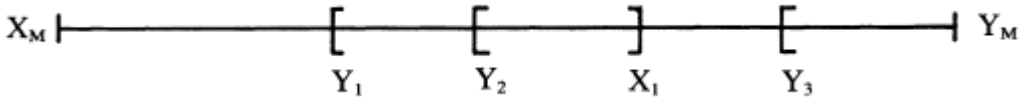
Ou seja, saber lidar com a amplitude dos *win-sets* faz parte das ferramentas táticas para negociar no nível I. De acordo com Putnam, as implicações dos possíveis tamanhos de *win-sets* são ambíguas (em suas palavras, "*sweet-and-sour*"). A figura 5 é uma sistematização dessas possibilidades.

Na Figura 5, X_M e Y_M correspondem às extremidades máximas que podem ser alcançadas pelos resultados de X e Y. Já X_1 e Y_1, por sua vez, são os mínimos resultados para que haja uma ratificação. Portanto, qualquer acordo que aconteça dentro da distância entre X1 e Y1 será ratificado por ambas as partes.

---

[11] No original em inglês: "'*I'd like toaccept your proposal, but I could never get it accepted at home.' Lamenting the domestic constraints under which one must operate is (in the words of one experienced British diplomat) 'the natural thing to say at the beginning of a tough negotiation'.*" (PUTNAM, 1988, p. 440).

Figura 5 – Efeitos da redução da amplitude dos *winsets*



Fonte: Putnam (1988, p. 441)

Em outro cenário hipotético, em que o *win-set* de Y seja reduzido para Y_2, as possibilidades de acordos viáveis que havia no espaço entre Y_1 e Y_2 deixam de existir. Assim, Y ficaria em vantagem. No entanto, se o *win-set* de Y se localizasse em Y_3, provavelmente haveria um impasse entre os negociadores no nível I, pois a sobreposição entre os conjuntos de vitória deixaria de existir.

Discutir os determinantes dos *win-sets*, portanto, também é ponto central na lógica dos jogos de dois níveis. Há, segundo Putnam, três conjuntos de fatores que são especialmente relevantes para isso:

- As preferências e coalizões no nível II

  Há uma relação direta entre a amplitude do *win-set* e a distribuição de poder, as preferências e as possibilidades de coalizões entre os grupos domésticos presentes no nível II. Portanto, "qualquer teoria testável de negociação internacional em dois níveis deve ser baseada em uma teoria de política doméstica, ou seja, uma teoria sobre o poder e as preferências dos principais atores no nível II[12]" (PUTNAM, 1988, p. 442, tradução nossa). Ou seja, existem diferentes perspectivas teóricas complementares ao modelo para auxiliar a entender a "luta política" do âmbito doméstico.

  Um baixo custo para permanecer no *status quo* para os grupos domésticos leva a um *win-set* pequeno.

- As instituições do nível II

  O processo que é necessário para a ratificação tem influência na amplitude do *win-set*. Um exemplo dessas instituições são as regras de maioria para a aprovação de modificações no ordenamento jurídico de um determinado Estado. Além disso, caso uma minoria tenha poder de

[12] No original em inglês: "*Any testable two-level theory of international negotiation must be rooted in a theory of domestic politics, that is, a theory about the power and preferences of the major actors at the Level II.*" (PUTNAM, 1988. p. 442).

veto na decisão final, também tem grande impacto no tamanho do conjunto de vitórias. É importante notar que nem todas as instituições domésticas são formais, pois podem também ser parte da normativa dos valores que, por costume, podem reger o comportamento dos atores domésticos.

- As estratégias dos negociadores do nível II

  No geral, cada um dos negociadores tem interesse em maximizar os *win-sets* dos seus pares no tabuleiro internacional. No entanto, essa generalização não pode ser empregada em relação ao seu próprio conjunto de vitórias. A proporcionalidade inversa entre o tamanho do *win-set* e o poder de barganha leva a um "problema tático" que costuma ser resolvido de acordo com as circunstâncias de cada negociação. No caso de negociadores experientes, aponta Putnam, a tendência é uma maximização da relação custo-benefício tanto para si quanto para os grupos domésticos, ou seja, entre os limites do acordo internacional e da garantia de ratificação. Putnam (1988, p. 451, tradução nossa) chama a atenção ainda para a cooperação entre os negociadores em prol do sucesso do acordo: "[...] os negociadores do nível I estão frequentemente em conluio, uma vez que cada um deles tem interesse em ajudar o outro a conseguir a ratificação do acordo final"[13].

Apesar da extensa explicação acerca da relação entre as configurações domésticas e o comportamento internacional de um Estado, a lógica dos Jogos de Dois Níveis requer uma complementação teórico-metodológica para explorar as circunstâncias domésticas. Para entender a "luta política" dentro da "coalizão vencedora", se de fato ela vai se configurar, assim como o próprio Putnam aponta, é necessária uma abordagem mais enfática na *politics* doméstica.

3.2 A política burocrática

3.2.1 Os modelos de Allison e a escolha pela política burocrática

[13] No original em inglês: "[...] *Level I negotiators are often in collusion, since each has an interest in helping the other to get the final deal ratified*." (PUTNAM, 1988, p. 451).

Ao analisar o processo de tomada de decisão do governo dos Estados Unidos durante o famigerado episódio da Crise dos Mísseis em 1962, Graham Allison se debruça sobre o desenvolvimento de três modelos analíticos. Diante da ameaça da instalação dos mísseis soviéticos em Cuba, a presidência estadunidense reúne uma cúpula para discutir a ação nacional diante da crise em um processo que consumiu treze dias. Ao analisar essas circunstâncias em pelo menos duas obras, o objetivo de Allison (1969; 1971) é abordar o papel político desempenhado pelas burocracias – um aspecto central da "luta política" de Putnam (1988) presente no nível II, onde se configura a "coalizão vencedora".

O primeiro modelo (modelo I), é o da "política racional", ele enxerga e encara o processo decisório do Estado como uma "caixa preta". Isso significa que o comportamento do Estado é equiparado ao de um indivíduo, e a tomada de decisão, portanto, acontece a partir de uma eleição racional de preferências. Nesse tipo de abordagem, os processos domésticos não são variáveis a serem incluídas na equação que resulta na ação internacional de um Estado, pois as possibilidades de divergências e coalizões subnacionais não são levadas em consideração no cálculo do interesse nacional. Nesse caso, o objetivo da política externa se aproxima de uma perspectiva teórica do Realismo Clássico, em que todos os Estados agem em busca de maximização de poder e o fazem de forma egoísta. Há, portanto, uma lacuna na inserção da *politics* burocrática no processo decisório, já que sua dinâmica é considerada uma constante no cálculo do resultado final.

Figura 6 – Causas da política externa segundo o modelo I

Fonte: Elaboração própria.

O modelo II é o "burocrático organizacional", a partir do qual as ações estatais são interpretadas como resultados das rotinas das grandes organizações. Ou seja, os padrões de comportamento das diferentes entidades burocráticas que compõem o Estado, seus procedimentos e sua socialização exercem um impacto na formulação das suas políticas e as decisões são, portanto, seu resultado. Assim, as burocracias não teriam atuação política e, sim, um recorte estritamente administrativo, "buscando

cristalizar políticas e preferências" (FIGUEIRA, 2009, p. 41). A força das amarras burocráticas seria tamanha, nesse caso, que a ação individual fica impossibilitada. Portanto, esse modelo trata das preferências coletivas/organizacionais.

Figura 7 – Causas da política externa segundo o modelo II

Fonte: Elaboração própria.

Por fim, o modelo III, da "política burocrática", centra os esforços analíticos nas dinâmicas domésticas, partindo da premissa de que essa é a origem de parte significativa das explicações para a ação internacional de um Estado. Trata-se do modelo analítico mais enfatizado por Allison (1969; 1971) e também o é neste trabalho, pois é capaz de abarcar tanto a dimensão coletiva das entidades que formam os Estados como também os aspectos individuais daqueles que as representam na *politics* burocrática. A partir dessa visão analítica, há, ao menos, duas camadas de interesse a serem levadas em consideração na análise de uma barganha: o da burocracia (coletivo) e o do burocrata que a representa (individual). Ou seja, os burocratas têm sua atuação variando entre o administrador público e o ator político. Dessa forma, as escolhas em política externa passam a ser encaradas como "compostos por uma interação mútua entre atores com suas próprias preferências, agindo dentro de organizações também com interesses próprios no que tange assuntos de política externa" (FIGUEIRA, 2009, p. 41-42).

Figura 8 – Causas da política externa segundo o modelo III

Fonte: Elaboração própria.

Apesar da inovação trazida por Allison em sua visão do modelo da política burocrática, essa vertente analítica ainda é passível de críticas. Assim como aponta

Figueira (2009), o modelo é apresentado em um caráter confuso, no qual não há esclarecimentos ou especificidades acerca das variáveis analíticas, tampouco das premissas das quais o autor parte. Assim, o modelo, deixa a desejar quanto aos esclarecimentos de seus critérios e parâmetros, oferece dificuldades para o seu emprego sistemático à empiria, "[...] dando-nos a sensação de que a realidade decisória está composta por um emaranhado de sobreposições e interesses difusos, sendo o resultado dificilmente passível de previsão" (FIGUEIRA, 2009, p. 42).

Essas lacunas deixadas pelo modelo da política burocrática de Allison, no entanto, não invalidam a análise aqui pretendida, uma vez que o objeto em questão é um caso específico, para o qual a demanda é por uma razoável capacidade explicativa – e não preditiva. Assim como no modelo III, esta análise pretende considerar uma natureza em rede para a atuação do Estado. A burocracia, portanto, é um ator político no processo de tomada de decisão e está definitivamente inserida nessa rede.

3.2.2 A ideia de política externa como política pública

Uma das preocupações deste trabalho é traçar um panorama da burocracia nos ministérios brasileiros e da dinâmica de elaboração de políticas públicas no Brasil. Uma vez que a hipótese em tela envolve a visão de política externa como uma política pública e também, portanto, influenciada e parcialmente elaborada pela atuação da burocracia, é importante debruçar-se sobre esses dois temas. Assim, o objetivo desta seção é explorar, à luz da literatura, esses dois conceitos centrais para a análise: burocracia e políticas públicas.

3.2.2.1 A politics *e a elaboração da política externa*

O conceito de burocracia é usado com freqüência para se referir à racionalização da estrutura organizacional – principalmente a do Estado, em uma alusão weberiana. Ou seja,

> [...] o conceito de burocracia expressaria de modo geral, o necessário processo de racionalização e profissionalização de todas as organizações no mundo contemporâneo, uma vez que estas teriam de ter melhor desempenho para atingir seus fins diante da secularização e da maior competição interorganizacional. (ABRUCIO; LOUREIRO, 2018, p. 24).

Na tradicional concepção ideal de Weber (1982) – expressa na obra Ensaios de Sociologia (publicada originalmente em 1946) – a burocracia na administração pública tem como características:

a) A meritocracia e a especialização técnica;
b) Estabilidade funcional e continuidade das políticas;
c) Neutralidade política e impessoalidade do funcionário público;
d) Hierarquia funcional clara e;
e) Atribuições de tarefas feitas de acordo com uma lei/norma.

O tipo ideal de burocracia deve, ainda, ser uma resposta ao público contido no Estado, obedecendo a regras administrativas. Para essa pesquisa, recorta-se a burocracia no nível ministerial brasileiro. Portanto, usando como ponto de partida esse tipo ideal weberiano, busca-se dentro dos ministérios participantes das negociações das NDC a dinâmica da política burocrática e, ainda, as suas contradições em relação a esse modelo, baseando-se na literatura acadêmica especializada (ABERBACH; PUTNAM; ROCKMAN, 1981; BEETHAM, 1996; ROUBAN, 2010) e no que a dimensão empírica tem a oferecer para a confirmação ou refutação teórica.

Em sua obra em conjunto sobre burocratas em democracias ocidentais, Aberbach, Putnam e Rockman (1981) propõem uma análise acerca do nexo existente na governança democrática entre representantes eleitos e funcionários membros do alto escalão – a burocracia permanente. O Brasil não está entre os Estados analisados (Grã-Bretanha, França, Alemanha, Itália, Holanda, Suécia e Estados Unidos), mas os resultados da sua análise servem para compor um panorama geral da atuação da burocracia que será útil para a presente agenda de pesquisa.

Para entender as relações entre os políticos e os burocratas, os autores propuseram quatro imagens como categorias de análise.

a) A primeira trata da elaboração de políticas e da administração de uma forma clássica. Nesse caso, os políticos fazem *policy*[14] e os burocratas administram.
b) No segundo caso proposto, entre fatos e valores, alega-se que tanto políticos quanto burocratas são fontes de *policy*, mas de formas distintas. Enquanto as

[14] Embora as palavras inglesas *politics* e *policy* tenham a mesma tradução em português – política –, são termos com diferentes significados. Enquanto *politics* trata do ato e da dinâmica política em si, *policy* refere-se à ação governamental, às políticas públicas. Para evitar confusões, optou-se por usar política como tradução de *politics* e não traduzir *policy*.

contribuições da burocracia acrescentam fatos e conhecimento neutro às políticas; os políticos trazem-lhe sensibilidade e interesses políticos. Nessa modalidade, burocratas de carreira que chegaram ao alto escalão devem mostrar habilidades para equilibrar interesses públicos com aqueles mais específicos dos membros eleitos.

c) Em uma terceira imagem, tanto políticos quanto burocratas fazem *policy* e estão preocupados com a política, mas em níveis distintos. Os políticos seguem representando interesses mais gerais, enquanto os burocratas guiam-se por interesses mais específicos e clientelistas, embora não o façam abertamente.
d) A quarta e última imagem é o puro híbrido: não há limite entre a elaboração das *policies* e da administração. Assim, o que ocorre é uma parceria entre os políticos e os burocratas, uma forma ideal. Segundo Aberbach, Putnam e Rockman (1981, p. 262), "em uma política bem ordenada, políticos e burocratas fazem, cada um, aquilo em que são melhores: os políticos articulam os sonhos da sociedade e os burocratas cautelosamente os trazem de volta à Terra[15]".

Já Beetham (1996) se dedica a apontar o funcionamento da burocracia segundo suas principais características:

a) Também presente no modelo weberiano, a primeira delas é a hierarquia. Ou seja, cada membro e organização têm uma competência claramente definida e responde sobre sua performance a um superior;
b) A segunda característica definidora da hierarquia é a continuidade proporcionada pelas estruturas de carreira e as regras para os procedimentos governamentais;
c) Em terceiro lugar, há a impessoalidade que deve reger a ação da burocracia, para garantir que não haja arbitrariedade ou favoritismo;
d) Por fim, a quarta característica é a *expertise* dos burocratas, que devem ser escolhidos de acordo com seu mérito.

No entanto, assim como é apontado por Beetham (1996), essas características são uma descrição ideal da burocracia. Na prática, a absoluta aderência às regras, por exemplo, pode levar a uma inflexibilidade prejudicial ao andamento dos processos. A hierarquia, como outra ilustração, pode desviar a responsabilidade por

[15]No original em inglês: "*In a well-ordered polity, politicians and bureaucrats each do what they are best able to do: politicians articulate society's dreams, and bureaucrats help bring them gingerly to earth.*"(ABERBACH; PUTNAM; ROCKMAN, 1981, p. 262).

determinados atos.

Assim como Aberbach, Putnam e Rockman (1981), Rouban (2010) preocupa-se com a relação entre a política e a burocracia. Mais especificamente, o ponto central de sua análise é a politização da administração pública. Assim, propõe uma exploração das três dimensões da politização:

a) A primeira categoria da politização traduz-se como a participação na tomada de decisões políticas por parte dos burocratas – a tecnocracia, segundo a visão de Rouban (2010), ocorre com facilidade nas democracias ocidentais, uma vez que, nesse caso, as classes políticas não são necessariamente o ator exclusivo do processo de tomada de decisão.
b) Uma segunda categoria é a politização como controle partidário sobre a democracia. De acordo com Rouban (2010, p. 341),

> [...] refere-se a atividades governamentais e não governamentais que sujeitam a nomeação e a carreira dos funcionários públicos à vontade política. Nesse caso, politização significa que não apenas a atividade do funcionário público, mas também sua carreira, dependem mais de normas políticas que profissionais definidas pelas administrações e regulamentadas por lei. (ROUBAN, 2010, p. 341).

c) A terceira e última categoria é a politização como envolvimento político. Nesse caso, verifica-se se a administração pública é uma força política e encontram-se mais questionamentos do que respostas,

> Os servidores públicos constituem, portanto, uma força política capaz de influenciar as políticas governamentais? É possível argumentar que os servidores públicos têm mais influência sobre um setor específico quando os usuários apreciam particularmente seu trabalho. [...] A politização é mais forte quando pode atrair o apoio de vínculos funcionais estreitos com grupos de pressão externos e, por outro lado, de um sindicato forte que tenha vínculos mais ou menos fortes com um partido político. (ROUBAN, 2010, p. 349).

De acordo com a visão de Putnam (1988), diversas negociações internacionais podem ser concebidas em dois níveis distintos. No âmbito doméstico, há os grupos que pressionam o governo em prol de seus interesses – que podem ser diversos e divergentes. Os políticos buscam, entre esses grupos, formar coalizões. No nível internacional, os governos buscam maximizar suas habilidades de atender os anseios domésticos enquanto minimizam as consequências das evoluções externas. O

tomador de decisões é um articulador que circula entre as duas arenas e não pode ignorar nenhuma delas, criando seu escopo de ações satisfatórias e buscando um equilíbrio.

As referidas visões sobre a interação doméstico internacional, nesta pesquisa, encontram complementaridade no enquadramento da política externa como uma política pública. Como aponta a literatura (MILNER, 1997; LENTNER, 2006), a política externa não é insulada: a regulamentação internacional crescente e a democracia nos Estados fazem com que novas dinâmicas decisórias surjam no âmbito doméstico e se adequem àquilo que pertence ao internacional.

Partindo do princípio de que os fatores domésticos são cruciais para explicar a política internacional, Milner (1997) defende que a cooperação internacional depende primordialmente das consequências domésticas dos acordos internacionais. Descartando a visão realista das relações internacionais de um Estado “bola de bilhar”, Milner (1997) propõe um jogo de dois níveis para explicar a ação internacional de determinado Estado. Os dois níveis – doméstico e internacional – exerceriam influência mútua na tomada de decisões. Uma importante conclusão a que chega a autora é que, quanto mais fragmentada a ação doméstica, mais difícil fica o posicionamento internacional em acordos, o que fragiliza o negociador no nível I. Ou seja, quanto mais dividido o governo, menos provável é a cooperação internacional.

Diante do que constata em sua análise, Milner endereça quatro lições para os *policymakers*:

a) A primeira é buscar consenso no âmbito doméstico: por exemplo, garantir que as decisões tomadas pelo legislativo serão apoiadas pelos demais poderes.
b) A segunda é aprender sobre a situação doméstica de outros governos – para aplicação em uma possível estratégia de política comparada.
c) A terceira é sobre a importância de sinais entre grupos domésticos, indicando o quão comprometidos determinados grupos estão para diversas políticas. Essa lição está diretamente ligada à primeira.
d) Por fim, a quarta lição trata do agente que está mais próximo de sua posição de preferência no caso de falha em um acordo. Ele será poderá ser o *player* mais poderoso nessa situação. Esse *player* pode rejeitar qualquer acordo e continuar sendo o *best off*.

3.2.2.2 Modelos analíticos de políticas públicas

Há três modelos de construção de políticas públicas que podem ser utilizados para essa análise, a depender do substrato em análise.

a) O modelo de múltiplos fluxos, elaborado por Kingdom (2003), versa que há três principais fluxos que levam ao *agenda setting* governamental: os fluxos i) dos problemas; ii) de soluções e; iii) políticos, que, diante de uma oportunidade de mudanças, determinam o que deve ser tratado como objeto de política pública.
b) Já o modelo de equilíbrio pontuado, descrito por Baumgartner e Jones (1993), observa interrupções de longos períodos de estabilidade na elaboração de políticas públicas (de ritmo lento e linear) por mudanças rápidas e pontuais. Ou seja, o modelo procura explicar como se dá a alternância entre momentos de rápida mudança e de estabilidade e tem dois eixos: estruturas institucionais e o processo de *agenda setting*.
c) Por fim, há, ainda, o modelo de coalizões de defesa. Esse modelo, elaborado por Sabatier (1987), leva em consideração valores, crenças e o papel da aprendizagem política na elaboração de políticas públicas. Assim, uma coalizão de defesa seria composta por indivíduos de diferentes posições referentes ao público que compartilham determinadas crenças que têm um grau minimamente relevante sobre as ações ao longo do tempo.

3.2.3 A burocracia e a política externa brasileiras no caso das mudanças climáticas

Com frequência, a literatura acerca da política externa brasileira aponta contradições entre a atuação do Brasil nas arenas internacionais sobre meio ambiente e a internalização das normas resultantes desses acordos. Segundo Moreira (2018), a presença do Brasil na formulação e na assinatura de acordos ambientais existiu desde Estocolmo, em 1972. No entanto, a implementação desses acordos no âmbito doméstico também com frequência deixa a desejar. Essa contradição não é apenas constatada na agenda ambiental, como também em outras – a de direitos humanos, por exemplo. Ainda para Moreira (2018, p. 430), “tais contradições se dão – assim como em outros regimes presidencialistas – devido aos conflitos de interesses entre grupos domésticos que buscam influenciar a tomada de decisão, e às dificuldades de implementação das decisões adotadas no nível internacional”.

Nesta mesma direção, Lisboa (2002), em uma visão mais micro dessa

dinâmica, atribui à disputa ministerial dificuldades para a implementação de decisões internacionais. A tese de Lisboa (2002, p. 44) é que não há como falar de política externa ambiental brasileira, uma vez que se trata de “um conjunto de posicionamentos ambíguos e contraditórios intercalados por omissões sistemáticas que tem dado o tom da atuação brasileira na esfera internacional, em relação aos temas ambientais”. Para confirmar tal regra, a pesquisadora cita uma exceção, que seria a atuação do país na UNFCCC. No entanto após quase duas décadas da publicação do referido artigo, essa afirmação é passível de revisão em determinado aspectos.

Os casos analisados por Lisboa (2002) que reforçam a regra são a Convenção da Basiléia para Resíduos Sólidos Perigosos, o Protocolo de Cartagena e a Convenção de Estocolmo para Poluentes Orgânicos Persistentes. O Brasil teve dificuldades na implementação doméstica dos três, embora tenha participado ativamente de sua formulação. Com frequência, fatores econômicos são apontados como o principal empecilho para a transposição das decisões internacionais para políticas públicas domésticas.

> Ora, separar economia e meio ambiente como se fossem dois lados estanques e complementares de uma realidade qualquer indica que o já velha conceito do desenvolvimento sustentável dos anos 70 ainda não chegou a ser compreendida em seu conceito substantivo. Uma economia sustentável do ponto de vista ambiental é uma economia que não destrói suas próprias condições de existência. Por isso, não pode haver a contradição entre uma boa política ambiental e uma boa política econômica. O que é mau para o meio ambiente é mau também para a economia, ainda que a tradução dos danos ambientais em prejuízos econômicos possa não ser perceptível, a curto prazo. Mais tarde ou mais cedo os custos ambientais serão infalivelmente cobrados em saúde pública, qualidade de vida, esgotamento de recursos naturais e desvalorização de bens materiais e imateriais. (LISBOA, 2002, p. 50, grifos da autora).

Essas afirmações de Lisboa (2002), no entanto, já podem ser usadas para se referir à atuação do Brasil no regime climático. Assim como nos outros casos estudados, outros aspectos – especialmente o econômico – se sobrepõem às questões climáticas na elaboração de políticas públicas. Desde a saída de Marina Silva do Ministério do Meio Ambiente em 2008, sua preponderância institucional tem retornado ao que acontecia antes da chegada da referida ministra. Já ministérios como o da Agricultura e de Minas e Energia têm ganhado mais peso nas negociações.

Um fato que denota isso está no próprio plano brasileiro para a contribuição na redução de emissões de GEE: em grande parte, as medidas referem-se a ações de redução de desmatamento ilegal e miram superficialmente

Lima (2018) acredita que a complexidade da burocracia brasileira é uma importante variável no caminho entre a tomada de decisão internacionais e sua posterior implementação em termos de política pública no doméstico brasileiro. Além disso, também leva em consideração a assimetria do sistema internacional como fator a ser levado em consideração na atuação brasileira.

> Essa dupla face da política externa - não apenas como política pública gerada no interior do Estado e insumo posterior da política internacional, mas também condicionada pela ordem assimétrica em que está inserida, combinando o funcionamento do sistema de Estados e do capitalismo global - confere agência à política externa, até mesmo em contexto de relativa subordinação àquelas injunções sistêmicas. (LIMA, 2018, p. 45).

A visão de Lima (2018) sobre o padrão da política externa é concernente à de Lisboa (2002). Enquanto essa última contesta a autonomia da política externa ambiental em relação a outros temas da agenda, a primeira contesta o paradigma trabalhado pela literatura acerca da autonomia da política externa brasileira como um todo: no lugar do posicionamento independente, trabalha-se a perspectiva de busca por prestígio.

A forma como o tema do meio ambiente e a agenda climática são tratados dentro do ambiente decisório político do governo brasileiro é determinada por sua transversalidade – sobretudo suas relações com a agenda comercial – e pelo desenho institucional do Estado. Esses dois fatores geram uma diversidade de atores envolvidos no processo decisório e, portanto, também uma multiplicidade de interesses. O caso brasileiro e, especificamente, o caso das NDC do país, é amplamente compatível com uma análise de tomada de decisão que contemple a dinâmica de luta política, de divergências e convergências entre os *decision makers* e aqueles com poder de influência na determinação dos rumos das suas políticas públicas.

4 A BUROCRACIA MINISTERIAL BRASILEIRA E O CASO DAS NDC

O processo de determinação das NDC consistiu em uma dinâmica de consulta a diversos atores interessados seguido de uma coordenação política feita pelo MRE. Ou seja, a partir das informações coletadas e dos interesses relacionados, houve um processo de *politics,* no qual convergências e divergências entre os atores – dentre deles, os ministérios – foram verificadas e incidiram nos índices propostos pelo Brasil. O objetivo deste capítulo é traçar um nexo causal entre a política burocrática ministerial brasileira e a definição das NDC do país. Para isto, realiza-se um levantamento dos atores ministeriais envolvidos na elaboração das contribuições em *process tracing* aplicado ao caso. O propósito, portanto, é ir além de conclusões que atribuem comportamentos a partir de correlações.

O método de *process tracing* envolve "[...] tentativas de identificar processos causais – a cadeia causal e o mecanismo causal – entre variável (ou variáveis) independente(s) e o resultado da variável dependente[16]" (GEORGE; BENNET, 2005, p. 206). Sendo essa uma ferramenta para estudar mecanismos causais em um desenho de pesquisa de estudo de caso, pretende-se, portanto, fazer inferências *within-case* que possam elucidar, em amplificação, aspectos da elaboração de política externa brasileira.

A investigação por *process tracing* busca mecanismos causais específicos de um determinado caso a partir de evidências particulares e, a partir daí, faz inferências para a explicação causal mais plausível. À medida em que a investigação avança, as reflexões levantadas vão sendo ajustadas para as explicações que mais reflitam a análise empírica (BEACH, PEDERSEN, 2019).

Para que o processo de elaboração das NDC dentro da burocracia seja mapeado, portanto, há uma sequência lógica neste capítulo. Em um primeiro momento, são revisados os antecedentes do mecanismo de redução de emissões do Acordo de Paris e, em seu âmbito, o histórico de posicionamento da política externa brasileira – sobretudo sob o prisma dos interesses domésticos. Posteriormente, analisa-se a relação entre o mecanismo da NDC proposto no âmbito internacional e a dinâmica política interna brasileira. Assim, ao final, encontram-se as interligações

[16] No original, em inglês: "[...] *attempts to identify the intervening causal process – the causal chain and causal mechanism – between an independent variable (or variables) and the outcome of the dependent variable.*" (GEORGE; BENNET, 2005, p. 206-207).

entre a elaboração desse mecanismo, a atuação do Brasil nesse processo no âmbito do regime climático e a configuração doméstica das suas NDC.

4.1 O mecanismo proposto pelo Acordo de Paris

Apresentado em 2015, no âmbito da COP-21, o Acordo de Paris é um tratado multilateral dentro do regime de mudança do clima. Seu principal objetivo é promover uma ação intergovernamental para redução global de emissões de gases causadores do efeito estufa (GEE) evitando que a temperatura terrestre aumente mais do que 2ºC em relação a níveis pré-industriais (UNFCCC, 2015). Foi elaborado como uma proposta substituta ao Protocolo de Kyoto que, por sua vez, vigorava desde 2005, ainda que sua elaboração tenha sido finalizada em 1997. A principal diferença entre Paris e seus antecessores é o seu mecanismo de ação, onde também residiu a expectativa da comunidade internacional em seu sucesso.

4.1.1 Antecedentes do Acordo de Paris: o Protocolo de Kyoto

O principal marco que antecede o Acordo de Paris é o Protocolo de Kyoto. Esse tratado é o resultado final de um processo marcado pela fundação da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre o Clima (UNFCCC, na sigla em inglês), instituída durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, realizada na cidade do Rio de Janeiro em 1992 e também chamada de Rio-92 ou, ainda, Eco-92. Segundo o embaixador Corrêa do Lago (2013), o governo brasileiro enxergou no voluntariado para receber a conferência uma oportunidade de demarcar uma posição preponderante no debate acerca da relação entre desenvolvimento econômico e a questão ambiental.

Ainda de acordo com Lago (2013), em um primeiro momento, ainda em meados do século XX, a questão ambiental foi tratada pela política internacional de forma majoritariamente tecnicista e ambientalista, marcada pela Conferência das Nações Unidas sobre o Homem e o Meio Ambiente, ocorrida em Estocolmo em 1972. Nesse contexto de divisão global sobretudo entre Leste e Oeste, por conta da Guerra Fria, os países em desenvolvimento e sem participação no conflito encontraram em mobilizações entre si maneiras de pautar a agenda internacional também para as

diferenças dentro do eixo Norte-Sul, definidas pelas disparidades de econômicas e de industrialização.

Segundo Le Prestre (2005), a forma de relacionar meio ambiente e desenvolvimento econômico foi um gerador de conflito político entre o Norte e o Sul global ao longo do século XX. Enquanto o Norte, em processo mais avançado de industrialização, tinha uma agenda internacional voltada para objetivos de conservação; o Sul inseriu-se no debate com o argumento de que seu próprio processo desenvolvimentista não poderia ser penalizado pelas externalidades geradas pelos primeiros. O envolvimento brasileiro na agenda ambiental e a realização da Rio-92 em seu território, portanto, são desdobramentos dessa dinâmica, assim como o desenho final do Protocolo de Kyoto.

A UNFCCC foi criada a partir de dois princípios que refletem essa cisão e as preocupações da comunidade internacional acerca de sua mediação:

- O princípio da precaução, que entende que é preciso antever os danos ambientais e, portanto, antecipar as medidas para lidar com seus resultados;
- O princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, que versa sobre a universalidade dos recursos ambientais e, portanto, a sua importância global. No entanto, há o entendimento de que alguns são mais passíveis de assumir compromissos de preservação do que outros, a depender das suas circunstâncias particulares, especialmente as econômicas e industriais.

O conceito de desenvolvimento sustentável, consolidado dentro da comunidade internacional no âmbito da UNFCCC, é um caminho para a conciliação entre os interesses do Norte e do Sul (BARROS-PLATIAU, 2006; RIBEIRO, 2005).

> A noção de que o desenvolvimento sustentável se baseia em três pilares – o econômico, o social e o ambiental – favorece, nas discussões do Rio de Janeiro, tanto as prioridades dos países desenvolvidos, quanto aquelas dos países em desenvolvimento. (LAGO, 2013, p. 74).

Para dar prosseguimento aos trabalhos no âmbito da UNFCCC, estabeleceu-se, ainda na Rio-92, que as partes da convenção se encontrariam anualmente. Assim, originaram-se as Conferências das Partes (COP, na sigla em inglês). O Protocolo de Kyoto foi elaborado de acordo com os debates ocorridos nesse contexto, sendo aberto para adesões e assinaturas em 1997, na COP-3.

O princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas foi aplicado à elaboração do protocolo, resultando:

- Em uma divisão dos Estados entre aqueles que tinham metas obrigatórias de redução de GEE e aqueles que poderiam contrair compromissos apenas voluntários;
- No estabelecimento dos índices de redução em sentido *top-down*, do coletivo para o individual de cada uma das partes signatárias com compromissos obrigatórios.

Houve contestações acerca da eficácia dos mecanismos do Protocolo de Kyoto desde sua elaboração. A divisão entre compromissos obrigatórios e voluntários acabou por fortalecer a divisão entre Norte e Sul acerca do tema. Além disso, um problema central era a defasagem dos dados usados como base para os compromissos. Entre a elaboração do banco de dados sobre emissões de GEE usado pelo relatório do IPCC, em 1990, e o início da vigência do Protocolo, em 2005, doze anos haviam se passado e o cenário global era consideravelmente diferente.

A não-ratificação e consequente saída do tratado por parte dos Estados Unidos, em 2001, foi um golpe significativo para o seu sucesso. Segundo Goldemberg (2010), a principal razão para que isso tenha acontecido, diante da dinâmica determinada pelos mecanismos do protocolo, foi a falha em perceber claramente, por parte dos negociadores, os custos que poderiam ser gerados para alcançar essas taxas de redução determinadas de forma exógena, inclusive na competitividade dos países.

Rosen (2015) acredita que a falha de Kyoto, bem mais do que em sua execução, encontra-se no seu desenho, justamente na elaboração de seus mecanismos de redução de GEE. Seu escopo seria demasiadamente amplo, fazendo com que os compromissos se tornassem vagos. Além disso, os custos de oportunidade seriam muito altos, levando a uma sabotagem dos global dos esforços para redução de GEE.

> O verdadeiro crime de Kyoto é ter submetido o mundo a um modelo processualmente dependente para solucionar a mudança do clima. Além de contribuir com a própria performance indiferente de Kyoto, muitas das características do desenho principal acabaram persistindo e influenciando decisões em política climática feitas por outros atores. Kyoto, em resumo, é um caso de falha de desenho institucional, com

> impacto duradouro e catastrófico pelo mundo[17]. (ROSEN, 2015, p. 32, tradução nossa).

É possível apontar dois legados para o Protocolo de Kyoto, portanto. Um deles é a primeira mobilização intergovernamental em torno de termos operacionais para lidar com a mudança do clima. Embora a eficácia dos resultados dessas ações sejam debatíveis, é inegável que as movimentações causaram impactos não apenas na política internacional, mas também na política doméstica dos Estados. Colocar a mudança do clima como pauta importante da agenda da comunidade internacional e, ainda, os mecanismos de reforço desses termos, paulatinamente causaram impactos nos termos usados pelos países para negociar entre si. Um segundo legado é um teste empírico acerca da progressiva falência de uma dinâmica multilateral fortemente focada no sentido *top-down* e na divisão Norte-Sul, ainda com resquícios de política internacional da Guerra Fria e com dificuldades de acompanhar a intensa velocidade de mudanças acontecimentos do século XXI.

4.1.2 A proposta do Acordo de Paris: um comparativo com Kyoto

O principal mecanismo estabelecido pelo Acordo de Paris são as Contribuições Nacionalmente Determinadas. Segundo Veiga e Garcia (2020), são três as principais contribuições trazidas pelo Acordo de Paris:

a) As NDC inserem a mudança do clima de volta às agendas domésticas de políticas públicas, fazendo com que os Estados se tornem intermediários de uma dinâmica público-privada e se comprometam mais firmemente com a efetividade de sua execução;
b) Atores não-estatais formalmente se tornam partes reconhecidas pelos Estados e podem se envolver diretamente nas ações para redução de emissões de GEE;
c) É introduzido um tipo de monitoramento, um quadro de transparência aprimorado, para verificar a implementação, pelas Partes, dos compromissos

[17]No original, em inglês: "*The real crime of Kyoto is that it has subjected the world to an ineffective path-dependent model for solving climate change. In addition to contributing to Kyoto's own halfhearted performance, many of the principal design features have persisted and influenced climate policy making by other actor. Kyoto, in short, is a case of institutional design failure, one with lasting and potentially catastrophic impact on the world.*" (ROSEN, 2015, p. 32).

assumidos, bem como um mecanismo de *compliance* e um “estoque global” para acompanhar o progresso coletivo.

Nos três pontos, é notável a tentativa de corrigir o grande problema de Kyoto: a dificuldade de engajamento das partes por conta de prejuízos individuais mal calculados pela coletividade. Os custos a que se referiu Goldemberg (2010) poderiam ser reduzidos caso cada uma das partes verificasse, por si, qual seria a sua própria possibilidade de contribuição. Essa é a ideia das Contribuições Nacionalmente Determinadas, as NDC.

> Artigo 4º
> 1. Para alcançar a meta de longo prazo de estabelecida pelo Artigo 2º, [...]
> 2. Cada Parte deve preparar, comunicar e manter sucessivas contribuições nacionalmente determinadas que pretender alcançar. As Partes devem adotar medidas domésticas de mitigação com o objetivo de alcançar as metas de tais contribuições.
> 3. A sucessiva contribuição nacionalmente determinada de cada Parte representará uma progressão entre a então vigente contribuição nacionalmente determinada e refletirá sua maior ambição possível, refletindo suas responsabilidades comuns, porém diferenciadas e respectivas capacidades, à luz das circunstâncias nacionais[18]. (UNFCCC, 2015, p. 4, tradução nossa).

Portanto, há pelo menos dois pontos que iniciam a diferenciação entre os mecanismos do Acordo de Paris e do Protocolo de Kyoto:

a) Todos os signatários têm compromissos vinculantes de redução de GEE;
b) As metas de redução de cada uma das partes são propostas por ela mesma, a partir das suas próprias capacidades de contribuição.

Uma comparação sistematizada encontra-se no quadro 2, elaborado de acordo com o tipo de compromisso (voluntário ou vinculante) e a abrangência dos signatários com obrigações.

[18] No original, em inglês: “*Article 4: In order to achieve the long-term temperature goal, set out in Article 2 […], 2. Each Party shall prepare, communicate and maintain successive nationally determined contributions that it intends to achieve. Parties shall pursue domestic mitigation measures, with the aim of achieving the objectives of such contributions. 3. Each Party’s successive nationally determined contribution will represent a progression beyond the Party’s then current nationally determined contribution and reflect its highest possible ambition, reflecting its common but differentiated responsibilities and respective capabilities, in the light of different national circumstances.*” (UNFCCC, 2015, p. 4).

Quadro 2 – Mecanismos de ação do Protocolo de Kyoto e do Acordo de Paris

	Protocolo de Kyoto	Acordo de Paris
Compromissos vinculantes	Apenas para os países listados no Anexo B do documento, cujo processo de industrialização começara antes dos demais e, portanto, teriam mais responsabilidade sobre os danos ambientais causados até então.	Para todos os signatários.
Elaboração das metas	A partir dos dados de emissões do relatório de 1990 do IPCC, elaboradas institucionalmente pela UNFCCC para serem seguidas individualmente pelas partes.	De acordo com levantamentos nacionais individualizados e propostas à UNFCCC.

Fonte: Elaboração própria a partir de UNFCCC (1998, 2015).

4.1.3 A atuação internacional do Brasil nos âmbitos do Protocolo de Kyoto e do Acordo de Paris

As diferenças entre o tipo de vínculo e de signatário com metas obrigatórias dialogam diretamente com as estratégias adotadas pelo Brasil em seus posicionamentos no regime climático em ambos os tratados. A evolução da política externa brasileira par ao clima entre 1992 e o estabelecimento das NDC acompanharam aspectos da política entre os interesses domésticos e diretrizes de inserção internacional do país.

No estabelecimento do Protocolo de Kyoto, o Brasil ficou fora da lista dos países sem metas obrigatórias de redução de GEE, o chamado Anexo B (equivalente ao Anexo I da UNFCCC). Isso se justificou por conta do quadro da industrialização brasileira durante a virada entre as décadas de 1980 e 1990, período originário dos dados levados em consideração para fazer a diferenciação dos “países desenvolvidos” e “países em desenvolvimento”. Assim, o papel que assumia o Brasil

era, sobretudo, de destinatário de projetos de auxílio e incentivo ao desenvolvimento considerado sustentável pelos parâmetros do Protocolo.

A postura do governo brasileiro dentro da dinâmica estabelecida por Kyoto esteve alinhada com os interesses econômicos nacionais. Seguiu, em paralelo, a crescente articulação do país em na criação de fóruns de cooperação e diálogo no hemisfério Sul, como o BRICS e o IBAS. Essa é uma tendência apontada por Lago (2013) e também Mello (2012):

> A atuação brasileira em agrupamentos diversos não significa um afastamento com relação ao multilateralismo de cunho universal. Ao contrário, é um dos fundamentos da estratégia brasileira de projeção global, cujas ambivalências são em si características do padrão de inserção internacional em constituição nos últimos anos, marcados pelas incertezas quanto aos rumos da ordem internacional. (MELLO, 2012, p. 169).

A sustentabilidade ambiental do modelo brasileiro de desenvolvimento econômico é permeada de contradições. Os dilemas que essa diretriz forma ao encontrar o desenvolvimentismo adotado pelo país ao longo do século XX é um importante *background* para a análise do tabuleiro de elaboração de suas políticas públicas ambientais. Nesse contexto, a transversalidade está intensamente ressaltada, como aponta Barros-Platiau (2006):

> Essa transversalidade faz com que o Brasil seja obrigado a negociar em vários tabuleiros ao mesmo tempo, de forma que <u>tudo pode servir de moeda de troca</u>.
> [...]
> Mesmo que o Brasil tenha adotado um discurso internacional e nacional calcado no desenvolvimento sustentável, as práticas domésticas frequentemente contradizem esse princípio e as autoridades públicas travam intermináveis conflitos exatamente pela falta de uma política nacional clara e coerente. Essa difícil passagem do desenvolvimentismo para o desenvolvimento sustentável transparece na fragilidade institucional das agências ambientais, bem como na política agrícola e na industrial, e até mesmo na discussão sobre a transposição do Rio São Francisco. (BARROS-PLATIAU, 2006, p. 252, grifo nosso).

No âmbito de Kyoto, o Brasil atuou negociando regulamentação do fundo que viria a ser o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL), instrumento de flexibilização das emissões de GEE e de incentivo ao desenvolvimento sustentável. Assim como apontam Viola (2010) e Vieira (2013), os principais enfoques de atuação

do país residiam em evitar interferências internacionais em seu modelo de desenvolvimento que ferissem sua soberania sobre seus recursos naturais enquanto promovia o seu financiamento.

O Brasil, assim como outros países de economia emergente, ao longo das interações no âmbito da UNFCCC, paulatinamente passou fortalecer uma postura intermediária[19] entre os posicionamentos dos países com metas obrigatórias e os demais. Destacam-se, juntamente ao Brasil, nessa estratégia: África do Sul, Índia e China, configurando um grupo chamado pelo acrônimo BASIC (HALLDING ET AL, 2011).

Esse grupo, segundo Hochstetler (2012), é forma-se a partir de uma similaridade familiar (no original em inglês, "*family ressemblance*") dentre o conjunto de Estados que já compunham o G77/China. Assim como também indicam Hallding et al (2011), Hurrel e Sengupta (2012), Hochstetler e Milkoreit (2014) e Never e Betz (2014), essa semelhança está, sobretudo, nas respectivas economias desses países.

> Os quatro países da coalizão BASIC ilustram que o conceito de "potência emergente" é uma categoria comparativa de "similaridade familiar. Isto é: compartilham um conjunto de características materiais que são comumente analisadas em associação a ser uma potência emergente, mas cada um deles tem um conjunto diferente de atribuições[20]. (HOCHSTETLER, 2012, p. 56, tradução nossa).

Esse posicionamento intermediário é, em parte significativa, uma estratégia de resposta à retórica adotada por países parte do Anexo B. É demasiada extensa a cronologia entre a coleta de informações e a publicações do relatório do IPCC que gerou a divisão entre países com obrigações e aqueles que não as tem. Soma-se a isso, ainda, o tempo para a entrada em vigência do Protocolo. Assim, Kyoto já começa tangenciando a defasagem em relação ao crescimento das economias desses Estados e, portanto, de suas contribuições nas emissões globais de GEE, com grande destaque para a China.

---

[19]A autora tratou de aspectos do posicionamento intermediário na atuação brasileira nas COP em sua pesquisa de mestrado. É possível ler mais sobre o assunto no terceiro capítulo de sua dissertação intitulada A Atuação Internacional do Brasil para as Mudanças Climáticas: as COP de 2009 a 2015, apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais "San Tiago Dantas" (Unesp-Unicamp-PUCSP) em 2016.

[20] No original, eminglês: "*The four countries of the BASIC coalition illustrate that the concept of 'emerging power'is a 'family resemblance'comparative category. That is, they share a set of material features that are commonly analytically associated with being an emerging power, but each has a somewhat different set of the attributes*." (HOCHSTETLER, 2012, p. 56).

Figura 9 – Linha do tempo do Protocolo de Kyoto

Fonte: Elaboração própria

O movimento de mais proatividade na postura desses países, portanto, é uma estratégia de antecipação das responsabilidades que provavelmente viriam com o tempo, na revisão dos compromissos de Kyoto. Em 2009, na COP-15, como uma parte desse cenário, o Brasil assumiu metas voluntárias de redução de emissões de GEE. É possível ligar essa atitude pioneira do governo brasileiro a dois fatores:

- No cenário doméstico, uma sequência de anos de crescimento econômico e de elevação do otimismo nacional perante a inserção internacional do país;
- No âmbito internacional, a presença do Brasil no BASIC fez com que o país estivesse em uma posição estratégica em meio a aliados com interesses semelhantes.

Assim, voluntariar-se naquele momento era um reflexo de um tabuleiro doméstico favorável e economicamente acolhedor. Além disso, também uma forma de encorajar s demais países do BASIC a fazer o mesmo, o que é pertinente à sua característica de exercer um papel de “construtor de pontes” em negociações internacionais (VIOLA, 2010).

Ainda no âmbito doméstico, é importante a ligação entre o voluntariado brasileiro no âmbito de Kyoto de a adoção e operacionalização de políticas públicas para o clima. É possível ligar essas políticas à atuação de Marina Silva no Ministério do Meio Ambiente (MMA) entre 2003 e 2008 e, posteriormente a ocupação desse cargo por Carlos Minc, entre 2008 e 2010. Isso se reflete na retórica adotada pelo então presidente Lula da Silva na plenária da COP-15, como segue:

> Assumimos um compromisso e aprovamos no Congresso Nacional, transformando em lei, que o Brasil, até 2020, reduzirá as emissões de gases de efeito estufa de 36,1% a 38,9%, baseado em algumas coisas que nós consideramos importantes: mudança no sistema da agricultura brasileira; mudança no sistema siderúrgico brasileiro. Mudança e aprimoramento da nossa matriz energética, que já é uma

> das mais limpas do muno, e assumimos o compromisso de reduzir o desmatamento da Amazônia em 80% até 2020. [...] Todos nós sabemos que é preciso, para manter o compromisso das metas e para manter o compromisso do financiamento, a gente, em qualquer documento que for aprovado aqui, a gente tem que manter os princípios adotados no Protocolo de Kyoto e os princípios adotados na Convenção-Quadro. Porque é verdade que nós temos responsabilidades comuns, mas é verdade que elas são diferenciadas. (SILVA, 2009, grifo nosso).

Os valores de redução indicados no discurso constam na Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), lançada pelo Governo Federal no mesmo ano de 2009. A PNMC é o produto de um movimento da burocracia federal brasileira que é marcado desde 2000, quando foi criado o Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas, composto por diversos ministérios, além de representações da sociedade civil. Do fórum, resultou o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima, principal fórum de *politics* que geraram a PNMC (BARBI, 2016).

Houve, portanto, uma articulação significativa no ambiente doméstico brasileiro durante a década de 2000 que possibilitou uma estratégia de inserção internacional com tom propositivo em temas de mudança do clima para o decênio seguinte.

4.2 Como se decidiu a NDC do Brasil?

Como acontece com qualquer outro processo decisório em políticas públicas, aquele que levou à NDC brasileira tem antecedentes na politização da agenda temática e diversas variáveis a serem consideradas. Ainda que a Rio-92 tenha sido um marco na inserção internacional brasileira em temas climáticos, as políticas domésticas passaram a refletir a demandar mais dessa frente estratégica na primeira década dos anos 2000, com o fortalecimento das diretrizes do desenvolvimento sustentável no âmbito comercial e a presença mais preponderante do MMA na elaboração da PEB. Assim, o tema climático passou por uma gradativa politização cujos principais marcos podem ser listados entre a atuação de Marina Silva, Carlos Minc e Izabela Teixeira na MMA, o Fórum Brasileiro de Mudança Climáticas e o lançamento da PNMC.

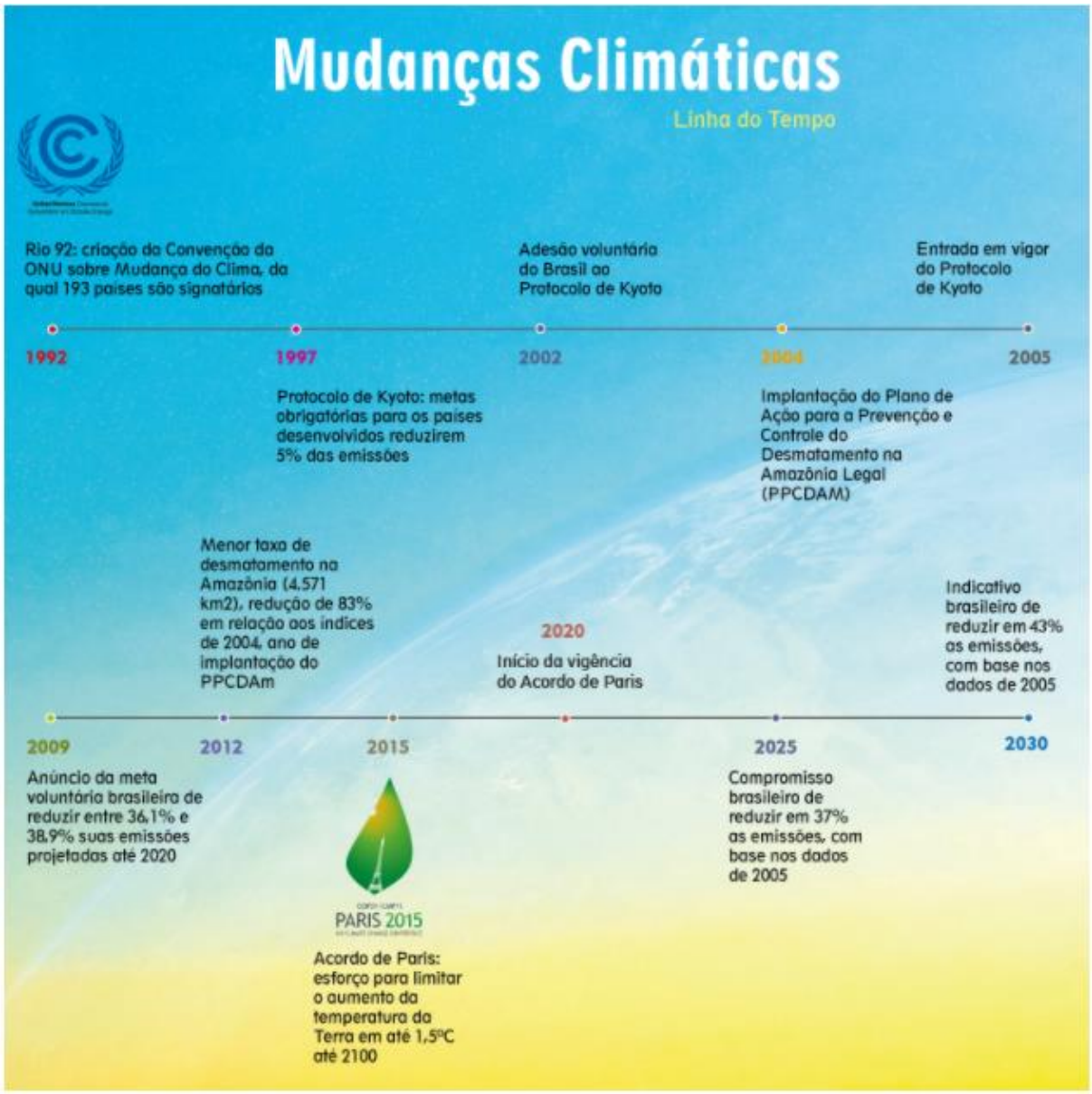
4.2.1 O aumento da politização da agenda climática no ambiente doméstico brasileiro

Entre 1992 e o fim da década de 2000 houve um aumento da politização da temática da mudança climática tanto na agenda da política internacional quanto no âmbito doméstico brasileiro. Em um movimento simultâneo e retroalimentado, a política externa brasileira foi mais demandada na agenda climática e, ativamente, nela se inseriu. Tendo a Rio-92 como marco do posicionamento brasileiro como país defensor do desenvolvimento sustentável, o país adotou, ao longo dos anos, comportamentos internacionais que refletiram cenários domésticos interessados em crescimento econômico. Essa trajetória tem alguns episódios importantes elencados em um infográfico elaborado pelo próprio MMA, como consta na figura 10. É possível observar, ao longo da linha do tempo, uma abordagem ainda mais protocolar no início e, na medida em que os anos passam, as políticas aumentam em complexidade e em proatividade.

Como um reflexo da crescente politização do tema ambiental e da mudança do clima, houve um significativo aumento de sua presença na corrida eleitoral para presidência em 2009. Marina Silva, que ocupara a chefia do Ministério do Meio Ambiente com postura propositiva e preponderante, era candidata pelo Partido Verde (PV). José Serra, candidato pelo Partido da Social Democracia Brasileira (PSDB), em seu mandato de governador, havia regulamentado as emissões de GEE do estado de São Paulo. Já a candidata da situação pelo Partido dos Trabalhadores (PT), Dilma Rousseff, recebia amplas críticas acerca do tema por parte da oposição, por conta da pouca sensibilidade demonstrada a diretrizes de sustentabilidade em sua visão de desenvolvimento. Ainda assim, acompanhou o então presidente Lula da Silva na COP-15, evento que também contou com a presença dos outros dois candidatos (VIOLA, 2009; HOCHSTETLER, VIOLA, 2012).

Uma vez eleita, Dilma Rousseff indicou para o MMA Izabella Teixeira, funcionária de carreira do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), que permaneceu no cargo até maio de 2016 – portanto durante todo o processo de elaboração das NDC. Enquanto seus antecessores, Marina e Minc, tiveram perfis associados à atuação em partidos políticos e junto à organização da sociedade civil, Teixeira era vista como uma tecnocrata, seguindo a tendência da primeira equipe ministerial do Governo Rousseff (ABERS, OLIVEIRA, 2015; HOCHSTETLER, 2017).

Figura 10 – Linha do tempo das medidas brasileiras envolvendo mudanças climáticas



Fonte: Brasil [2021]

A atuação de Teixeira no âmbito das COP é citada no documento que retrata o processo de elaboração das NDC, intitulado Fundamentos para Elaboração da Pretendida Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC) no Contexto do Acordo de Paris sob a UNFCCC (BRASIL, 2016a):

> Durante a 17ª Conferência das Partes, em Durban, em 2011, o Brasil teve forte protagonismo quando a Ministra Izabella Teixeira afirmou,

> em seu pronunciamento, que o País estava pronto para assumir o compromisso legalmente vinculante. Essa declaração política teve influência na Decisão que construiu o caminho para se estabelecer a Decisão sobre o Acordo de 2015 a ser implementado após 2020. (BRASIL, 2016a, p. 1)

Além do MMA de Teixeira, também estiveram presentes na elaboração da NDC do Brasil, o Ministério das Relações Exteriores (MRE), o Ministério da Ciência e Tecnologia (MCTI), o Ministério das Minas e Energia (MME), o Ministério da Agricultura, Pesca e Abastecimento (MAPA), além da Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos (SAE). Além da burocracia estatal, também foram parte da *politics*, comunidades epistêmicas e organizações da sociedade civil. A inclusão da sociedade civil é um importante aspecto da abertura participativa pela qual passava a agenda do MRE.

4.2.2 O processo consultivo e de *politics*

O MRE configurou-se, nessa dinâmica política, como um coordenador dos interesses. Primeiramente, lançou uma consulta pública que daria suporte à elaboração da proposta. Havia duas fases para a consulta. A primeira, iniciada em 26 de maio de 2014 e finalizada em 22 de julho do mesmo ano, consistia em um questionário *online*. Obteve 200 respostas, sendo 138 individuais e 57 de organizações da sociedade civil. A segunda etapa consultiva partiu das convergências encontradas nas respostas para embasar os debates que ocorreram presencialmente no MRE. O relatório final dessa consulta indicou divergências entre os setores respondentes no referente à duração da contribuição, ao modelo de orientação, ao vínculo entre o crescimento econômico e as emissões e às questões sobre adaptação e implementação (BRASIL, 2015a).

> Para fins de apresentação da NDC no plano internacional, não é necessário informar compromissos setoriais. Foi abrangido na iNDC todo o território nacional, tendo cabido ao governo definir, no nível doméstico, quais setores pretendia priorizar, bem como as políticas e ações para implementá-la. No entanto, para fins internos, no processo de quantificação da contribuição nacional, indicou-se qual o nível do esforço que se espera obter de cada setor, para fins de planejamento e consideração da viabilidade da contribuição de mitigação. (BRASIL, 2016a, p. 4).

São citados no documento de Fundamentos da NDC do Brasil:

- Consultas políticas de alto nível junto aos principais ministérios envolvidos no tema e representantes chave da sociedade civil e do setor privado conduzidas por Teixeira em 2015 e requisitadas pela Presidência;
- Estudos sobre as responsabilidades históricas dos países (GeoConsult e Climate Analytics), que foram coordenados pelo MMA;
- Ações divulgadas nas declarações conjuntas bilaterais sobre mudança do clima firmadas no nível presidencial entre Brasil e: China, Estados Unidos e Alemanha;
- Ações divulgadas na declaração conjunta bilateral em nível do MMA entre Brasil e Noruega;
- Coordenações estratégicas empreendidas no âmbito do BASIC, sobretudo aquelas entre 2011 e 2015;
- Planos Nacional e Decenal de Energia sob a responsabilidade do MME;
- Estudos de emissões de GEE conduzidos pela Empresa de Pesquisa Energética (EPE);
- Projeto REDD-PAC, elaborado pelo Instituto de Pesquisas Espaciais (INPE), Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), International Institute for Applied System Analysis (IIASA), United Nations Environmental Program, World Conservation Monitoring Centre (UNEP-WCMC);
- Estimativas elaboradas pela Indústria Brasileira de Árvores (IBÁ);
- Estudo IES-Brasil, conduzido pelo Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas e COPPE/UFRJ;
- Estudo Opções de Mitigação, conduzido pelo MCTI e COPPE/UFRJ;
- Cenários socioeconômicos elaborados pelo Banco Nacional do Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) (BRASIL, 2016a).

Em 27 de setembro de 2015, o Brasil foi um dos últimos países a registrar sua NDC junto à UNFCCC, faltando pouco tempo para o início efetivo da COP-21, quando seria fechado o Acordo de Paris. No documento apresentado pelo Brasil constavam metas a serem atingidas em dois períodos, tendo como base as emissões de GEE de 2005. A primeira meta, a ser alcançada até 2025, era de menos 37% de emissões. Já a segunda, para 2030, consistia em uma redução de 43%. Além dos objetivos a serem alcançados, o documento enfatiza, ainda, os esforços do país que resultaram na

diminuição, até 2012, de 41% das emissões de GEE em relação ao mesmo ano de 2005, advindos, sobretudo, da PNMC, em vigor desde 2009 (BRASIL, 2015b).

> [...] propôs-se no documento “Pretendida Contribuição Nacionalmente Determinada para a consecução do objetivo da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima” a adoção de uma meta de redução absoluta de emissões aplicável ao conjunto da economia, tendo 2005 como ano de referência, de 37% em 2025 e uma contribuição indicativa de 43% em 2030. A modalidade “redução absoluta” foi escolhida por representar uma das opções com maior convergência nas consultas à sociedade civil conduzidas pelo Itamaraty, bem como no contexto das consultas de alto-nível. A outra modalidade que a consulta indicou haver convergência em setores específicos da sociedade civil, de intensidade de emissões em relação ao PIB (tCO2 e GWP-100/US$2005 PIB), foi incluída no documento da iNDC como “Informação adicional sobre a iNDC apenas para fins de esclarecimento” e esse esforço corresponde a uma redução de 66% em 2025 e contribuição indicativa de 75% em 2030. (BRASIL, 2016a, p. 3).

A retórica adotada no documento é de ênfase à importância de evitar que o aumento da temperatura global alcance 2ºC, portanto, alinhado com a UNFCCC. Além disso, retoma a ideia de responsabilização histórica dos países desenvolvidos. Apesar de indicar setores estratégicos para viabilizar a redução das emissões nacionais, não segue com diretrizes em termos operacionais de como isso aconteceria. As estratégias e setores citados são:

- Aumento do uso de biocombustíveis;
- Extinção do desmatamento ilegal;
- Restauração e reflorestamento de 12 milhões de hectares;
- Participação de 45% de energias renováveis na matriz energética;
- Aumento da participação de fonte eólica, solar e biomassa;
- Alcance de 10% de eficiência;
- Fortalecimento da agricultura de baixa emissão;
- Melhor eficiência nas ações no setor de transportes;
- Medidas de eficiência energética e tecnologias limpas para o setor industrial;
- Reforço à necessidade nacional de contribuições internacionais para a efetivação dessas ações (BRASIL, 2015b).

As metas apresentadas pelo Brasil fazem sentido e são realistas diante das estratégias ambientais que vinha sendo adotada pelo país nos últimos anos. Ou seja, estão de acordo com suas capacidades e não comprometeriam a economia e o desenvolvimento. A matriz energética brasileira, em 2015, contava com 40% advindos de fontes renováveis – o que já era acima da média mundial. O plano da NDC é aumentar a presença de fontes eólicas, solares e de biomassa, portanto. Em 2015, essas fontes somavam 11,6% do total. A projeção era de que, juntas, chegassem a 23% em 2030. Os esforços na área da matriz energética, portanto, não demandariam tanto empenho, uma vez que o caminho para bons índices já estava parcialmente percorrido. Essa estratégia aparece explicitamente no documento do MMA de 2016:

> Neste contexto, o Brasil já tem um dos maiores e bem-sucedidos programas de biocombustíveis, incluindo cogeração de energia elétrica a partir de biomassa. É o país que alcançou os mais expressivos resultados na redução de emissões por desmatamento, principalmente em função da queda da taxa de desmatamento na Amazônia brasileira em 79% entre 2004 e 2015. A matriz energética brasileira em 2014 contou com 40% de energias renováveis (75¨de renováveis na oferta de energia elétrica), o que representa três vezes a participação média mundial – e mais de quatro vezes a dos países da OCDE. (BRASIL, 2016a, pp. 4-5).

Já as emissões advindas da agropecuária sofreriam precisariam de mais intervenções. Seria necessário um esforço significativo para alcançar a proposta de restauração de 15 milhões de hectares de pastagens degradadas, além do incremento de 5 milhões de hectares de sistemas de integração lavoura-pecuária-florestas. Assim, a articulação com o MAPA e as representações do setor seriam primordiais.

Para os dois outros setores, transportes e indústria, não há uma descrição específica das ações.

> A iNDC brasileira representa um avanço em relação ao atual compromisso nacional voluntário estabelecido pela Política Nacional sobre Mudança do Clima, tanto em forma quanto em níveis de ambição, reconhecendo, contudo, que as emissões poderão até mesmo crescer em relação aos níveis atuais para atender as necessidades sociais de desenvolvimento.
> Ao adotar uma meta absoluta de emissões para o conjunto da economia, o Brasil assume um compromisso de mitigação em uma modalidade mais estrita que a de desvio da tendência, adotada em 2009. Em comparação com o compromisso nacional voluntário com vistas a alcançar emissões brutas de aproximadamente 2 GtCO2e em 2020, a iNDC representa uma redução bruta adicional de

> aproximadamente 19% em 2025. Ademais, essa condição é consistente com reduções de 6% em 2025 e 16% em 2030 abaixo dos níveis de 1990. (BRASIL, 2016a, p. 9).

A elaboração das NDC brasileiras, portanto, contou com a participação de diversos setores da sociedade e da burocracia do país e foi coordenada, sobretudo, pelo MRE e pelo MMA. Ainda que lhe falte objetividade acerca das ações que devem ser seguidas para alcançar seus objetivos, é um marco pois indica a abertura à participação de uma multiplicidade de atores na elaboração da política externa do país. É, portanto, um processo que ilustra a ideia de que a política externa se configura como uma política pública.

5 A BUROCRACIA MINISTERIAL NA ELABORAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA

O objetivo deste capítulo é, a partir do caso da elaboração da NDC do país, encontrar a interseção de influência da política burocrática ministerial na elaboração da política externa brasileira. Nos capítulos anteriores, foram apresentados a Lógica dos Jogos de Dois níveis e a ideia de política externa como política pública. Além disso, também se discutiu o processo de elaboração das NDC e a inserção de atores além do Itamaraty – principalmente o MMA – na agenda de inserção internacional do Brasil. Aqui, pretende-se a partir disso, elaborar um nexo entre a diversificação dos atores ministeriais e a atuação internacional do Brasil na contemporaneidade. Assim a pergunta da qual se parte é: como a *politics* interministerial se manifesta em termos de política externa no Brasil?

5.1 A tese do insulamento burocrático do Itamaraty: por que é inadequada?

5.1.1 Fatores que levaram à tese do insulamento burocrático

Como pano de fundo para os embasamentos da ideia do insulamento burocrático do Itamaraty está o posicionamento da natureza da política externa como uma “política de Estado”. Isso significa tratar a política externa como parte de assuntos relativos à própria existência do Estado em si e, portanto, sendo impassível de debate. Nas palavras de Milani (2015, p. 57), “intocável”. Enquadrar a política externa como uma política exclusivamente de Estado inviabiliza o seu processo de politização e, portanto, a mantem distante do conjunto de políticas públicas.

No contexto do insulamento burocrático do Itamaraty, uma vez sendo a política externa uma política de Estado, não haveria interferência da política do restante da burocracia brasileira. Dessa forma, o processo decisório em política externa estaria completamente contido dentro da burocracia do MRE e interagiria apenas de forma responsiva aos estímulos advindos do sistema internacional. A agenda internacional brasileira, portanto, seria monopolizada pelo Itamaraty.

A ideia de insulamento do Itamaraty, embora já não encontre mais contexto atualmente, vigorou outrora por conta de duas vertentes. A primeira delas é por conta do elitismo inerente ao ingresso na carreira diplomática no Brasil, criando uma

natureza organizacional ensimesmada e aristocrática em sua sociabilidade. Há, ainda, a vertente da defesa da primazia do Itamaraty sobre a agenda exterior levando em consideração o conhecimento técnico da diplomacia, justificado pela experiência nos procedimentos e negociações internacionais e pela necessidade de "proteger as relações exteriores do país de tendências etiquetadas de 'politização', 'partidarização' ou 'ideologização da PEB'" (MILANI, 2015, p. 58).

Essa segunda vertente acaba por tomar como verdade absoluta uma linearidade no processo decisório e negligencia qualquer negociação ou *politics* no âmbito doméstico.

> O pano de fundo desse argumento é a premissa de que haveria um "grande consenso' histórico e permanente no campo da PEB, como se não existissem conflitos acerca da inserção internacional do Brasil. Negligenciam o fato de que, inclusive nos tempos do Barão, muitos eram os conflitos entre Rio Branco e Oliveira Lima ou Lima Barreto, por exemplo. (MILANI, 2015, p. 58).

As razões que levaram à prevalência dessa visão da política externa brasileira como uma ilha estão ligadas, também, a um "oficialismo histórico" gerado pela intensa (e hegemônica) presença de diplomatas como principais produtores de conhecimento sobre Relações Internacionais no Brasil até recentemente. A instituição de programas de pós-graduação na área e o processo de redemocratização após os anos de Ditadura Militar são dois importantes fenômenos para reverter esse quadro e que aconteceram em período paralelo.

Segundo a vigente Constituição Federal de 1988, documento que marcou o processo de redemocratização do país, os atores primários em política externa no Brasil são o Presidente e o Ministro das Relações Exteriores. Ou seja, já há um ator além de apenas o Itamaraty, que – por força da natureza eleitoral de seu cargo – está essencialmente interessado em determinar rumos para as *policies* que sejam condizentes com seus interesses e sua ideologia. A mesma Carta versa que o MRE está hierarquicamente subordinado à Presidência, ainda que em matéria de política externa. Assim, *pro forma*, as decisões do Ministérios acabam dependendo de autorização presidencial. Na verdade, a verdadeira autonomia do MRE – e seu poder dentro da política burocrática ministerial – reside no seu papel de coordenação de interesses. O discurso da homogeneidade institucional do Itamaraty é, portanto, desde a gênese do processo de elaboração das *policies*, uma falácia.

> Portanto, faz-se necessário [...] sair da armadilha cultural e organizacional, abandonar o ideal da homogeneidade institucional (segundo o qual o Itamaraty não seria, ele próprio, atravessado de visões e interesses conflitantes), mas também evitar a ingenuidade de negar que a política externa ao mesmo tempo reflete visões de mundo e produz a sua *politics*. Ou seja, a política externa e o papel do Itamaraty merecem ser analisados à luz das mudanças das instituições democráticas, da necessária negociação entre demandas dos distintos grupos de interesses em matéria de inserção econômica e política do Brasil na região (América do Sul) e no mundo, de acordo com a escala e a economia política da PEB. (MILANI, 2015, p. 59).

A burocracia do MRE, portanto, reproduziu um elitismo. Apesar disso, a partir da democratização de 1988, o ministério tem o desafio de construir uma dimensão de política pública para a PEB. o que gera tensões e algumas contradições. Embora, de fato, tenha as características de uma política de Estado: “preocupada com questões permanentes relativas à soberania, aos interesses nacionais, à integridade territorial, à identidade e à cidadania nacional”, a política externa brasileira apresenta, sobretudo, traços de política de governo: “política pública, na interface com os atores domésticos, as agendas, seus interesses particulares e percepções sobre o lugar do Brasil no mundo” (MILANI, 2015, p. 60). Essa percepção direciona o raciocínio para a metáfora antagonista ao insulamento: a continentalização do Itamaraty.

5.1.2 A continentalização burocrática do Itamaraty

A segunda metade do século XX foi um período de intensificação das interdependências ente o global e o local tanto em termos políticos como em termos econômicos. O contexto pós-Guerra Fria exaltou a internacionalização da política de Estados fora do eixo do conflito bipolar. No caso brasileiro, ainda, ocorria a democratização das relações entre o Estado e a sociedade após o fim da Ditadura Militar e a promulgação da Constituição de 1988. Este cenário tornava cada mais inviável considerar a política externa brasileira um monopólio do Itamaraty. “Ainda que fosse possível falar de um relativo insulamento da agência diplomática, certamente não se pode falar de um insulamento da política externa" (MILANI; PINHEIRO, 2013, p. 31)

Integrar o processo decisório da política externa ao “continente” da burocracia governamental brasileira implica em entender a amplitude da sua abrangência

temática. Assim, os agentes além do MRE, sejam governamentais ou não, tem uma participação ampliada e institucionalizada nos debates que pautam a agenda internacional do Brasil. O processo decisório, portanto, configura-se mais aberto ao diálogo externo, inclusive com o Parlamento, além de contar com uma coordenação ministerial de consultas a agências federais, entidades subnacionais, ao setor produtivo, a organizações da sociedade civil, movimentos sociais e à comunidade científica (MILANI; PINHEIRO, 2013; MILANI, 2015).

É importante sinalizar que o processo de continentalização do Itamaraty não corresponde, em equivalência, à uma democratização em representatividade da sociedade brasileira em seus tomadores de decisão ou de suas influências. Neste contexto, a formação do MRE segue elitizada. No entanto, a categorização da política externa como política de estado ou de governo, em termos de análise acaba se relacionando com o problema agente-estrutura e a escolha do nível analítico, como esquematizado no Quadro 3.

Quadro 3 – Política de estado e de governo e o problema agente-estrutura

	Política de Estado	Política de Governo
Conceito	Perene e relativa à questões pertinentes à própria existência do Estado, como a soberania.	Inerente às circunstâncias e passível de debate, de *politics*.
Nível analítico	Estrutura / Sistema Internacional	Agente / Estado
Perspectiva analítica	Tradicional / Realismo Clássico	Pluralista / Análise de Política Externa
Análise da PEB	Insulamento do Itamaraty	Continentalização do Itamaraty

Fonte: Elaboração própria.

Entender a política externa exclusivamente como uma política de estado consequentemente torna a sua análise localizada no nível da estrutura, isto é, do sistema internacional. Nesse caso, se o Itamaraty elabora isoladamente as decisões da PEB, seu único interlocutor é o ambiente externo, em uma perspectiva vinculada ao Realismo Clássico, cujos fundamentos, “[...] ao reificarem a noção de interesse

nacional sem proporem uma teoria abrangente do Estado, não lograram abarcar as transformações contemporâneas do campo de política externa" (MILANI; PINHEIRO, 2013, p. 16).

Assim, todas as variáveis que pertencem ao ambiente doméstico acabam ficando de fora da análise. No entanto, diante da perspectiva continentalizada, os interlocutores estão tanto no tabuleiro internacional quanto no doméstico, fazendo com que a análise tenha "[...] parâmetros de investigação que incorporem os diversos atores presentes em seu processo decisório, em suas mais distintas formas de participação levando-se em conta os variados modelos de interação política (influência, participação, cooperação, resistência, conflito" (MILANI; PINHEIRO, 2013, p. 12). Isso implica em acrescentar na relação em análise fatores da *politics* governamental brasileira – inclusive, a ministerial.

5.2 Os jogos de dois níveis aplicados à burocracia ministerial brasileira

A pluralidade de atores em política externa brasileira que traz a perspectiva de continentalização do Itamaraty implica na necessidade, por parte do ministério, de agir em termos que busquem a combinação dos diferentes interesses dos diversos atores. Assim como apontam Milani e Pinheiro (2013), é uma dinâmica em termos de coordenação e convergência.

> A pluralidade convive com hierarquias, assimetrias e competências distintas dos atores, além de visões variáveis sobre o bem público. A coordenação e a convergência são fundamentais na concepção que propomos de política externa enquanto política pública, que é ao mesmo tempo conceitual e política. (MILANI; PINHEIRO, 2013, p. 23, grifo nosso).

No caso da elaboração das NDC, o MRE agiu como um coordenador, planejando e executando consultas e, também, servindo de fórum para o debate interministerial. Teve, assim, um papel protagonista, foi um líder negociador atuando entre os dois níveis – doméstico e internacional –, os dois tabuleiros a que se refere Putnam (1988). Ademais, não apenas no caso das NDC:

> Tal pluralidade envolve, além dos muitos atores estatais não tradicionais que desafiam o alegado monopólio do Itamaraty (ministérios e agências federais, entidades subnacionais etc.),

> inúmeros atores não estatais que podem defender interesses públicos e coletivos (saúde pública, direitos humanos, educação, cultura...), mas também interesses de determinados grupos e setores econômicos e culturais da sociedade brasileira (associações, movimentos sociais, empresas...). Essa pluralidade de atores e interesses decorre do fato de que tanto a ordem internacional como a doméstica, apesar das desigualdades e das diferenças que conformam suas estruturas, deixam em aberto – e de modo nem sempre previsível – vários espaços para a ação política. (MILANI; PINHEIRO, 2013, p. 18)

Nessa dinâmica de tentativa de convergência coordenada pelo MRE, como se seu a ação política dos demais ministérios? Sobretudo, como se deu a ação política do MMA, que também agiu com protagonismo tanto em termos institucionais, como no papel exercido por Teixeira e seus antecessores?

5.2.1 O arranjo da NDC e o resultado internacional

As NDC do Brasil apresentadas ao Acordo de Paris em 2015 consistiam em um compromisso de redução, até 2025, de 37% das emissões de GEE, chegando a 43% em 2030, tendo 2005 como ano base, como consta no quadro 4.

Quadro 4 – Metas brasileiras de redução de GEE em relação a 2005

Ano	2025	2030
Meta de redução de emissões de GEE	37%	43%

Fonte: Elaboração própria a partir de Brasil (2015b)

Esses números, que constam no documento levado à comunidade internacional pela delegação diplomática brasileira, são uma representação, um resultado, de um processo complexo, povoado por atores dotados de interesses diversos, de negociação em busca de convergência. Superficialmente, sem atentar para os fatores domésticos, esses valores podem falaciosamente parecer o interesse unívoco do Brasil. No entanto, em uma análise um pouco mais atenta, e seguindo as premissas pluralistas da APE, entende-se que há, por trás deles, uma coordenação de vontades de natureza essencialmente ambígua. Essa ambiguidade do interesse

nacional, segundo Milani e Pinheiro (2013, p. 23), “[...] diz respeito, porém, à tentativa de construir e atribuí-los à nação como um todo, como se não houvesse discrepâncias, no tempo e no espaço, entre distintos cidadãos nacionais que também são sujeitos de classe, de gênero, raça, etnia, crença ou religião".

A NDC brasileira, portanto, é o resultado das circunstâncias específicas daquele momento em que foram elaboradas. Seu processo decisório carregou aspectos particulares daquele período e de como os seus atores o viveram e interpretaram segundo os seus interesses. “Estudar a política externa como política pública implica, teórica e metodologicamente, portanto, procurar ‘entender como e por que os governos optam por determinadas ações’ (SOUZA, 2006, p. 22), concedendo-lhe deste modo a prerrogativa da efemeridade, da transitoriedade” (MILANI; PINHEIRO, 2013, p. 25).

Empregando a Lógica de Dois Níveis ao processo decisório das NDC, é possível interpretar a política burocrática interministerial como o núcleo representativo dos diferentes interesses dos atores interessados nos índices de contribuição. A configuração do posicionamento brasileiro, no entanto, foi moldada gradativamente em uma cronologia mais extensa.

Os posicionamentos que o Brasil adotou desde a Rio-92 e que foram desembocando em seu perfil intermediário e embasado no discurso do desenvolvimento sustentável acabaram por configurar um ator com poder de barganha mediano no regime de mudanças climáticas. Ao mesmo tempo em que tem um ambiente doméstico fortemente interessado em termos de desenvolvimento econômico, o país conta com um capital ambiental que não passa despercebido pela comunidade internacional e, portanto, em sua estratégia de inserção.

A inserção da mentalidade da retórica do desenvolvimento sustentável e a sua vinculação cada vez mais presente a requisitos para parcerias e investimentos foi uma pressão para que os grupos de interesse brasileiros adotassem com cada vez mais organicidade a pauta climática como parte de suas agendas de diálogo com o governo. Ou seja, quando o governo precisou começar a pensar as NDC, havia interesses da sociedade que precisavam ser levados em consideração não apenas em termos de ambientalismo e bem comum, mas também de economia e mercado.

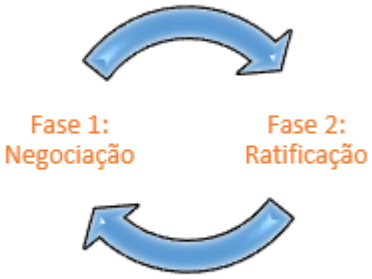
As primeiras consultas, conduzidas pelo MRE, e feitas à sociedade civil de forma mais geral, acabaram servindo como um demonstrativo de opinião pública sobre o tema. Entretanto, as consultas e estudos posteriores, capitaneadas pelo MMA,

parecem ter surtido um efeito mais prático no estabelecimento dos exatos números e dos setores empreendidos nas ações. Estes basearam com termos mais técnicos as capacidades de contribuição de cada agente e – ainda – deram o tom da intensidade dos respectivos interesses de participação. Isso fica retratado na Nota Técnica emitida pelo MMA em 03 de maio de 2016:

> 4.13. A iNDC brasileira foi construída em diálogos de alto nível com segmentos importantes da economia brasileira [...] e representantes da sociedade [...] coordenados pela Ministra Izabella Teixeira.
> 4.14. [...] o Governo do Brasil conduziu, em 2014, sob a coordenação do Ministério das Relações Exteriores (MRE), o seu processo de consulta doméstica sobre a iNDC, o qual foi finalizado em 2015 junto com o diálogo de alto-nível que a Ministra Izabella Teixeira conduziu durante todo aquele ano por determinação da Presidente da República, Dilma Rousseff [...].
> [...]
> 4.16. O esforço empreendido que resultou na apresentação da iNDC brasileira na Assembleia Geral da ONU pela Presidente da República em setembro de 2015, em termos de envolvimento de diferentes atores (governo, setor privado, academia e organizações não governamentais) e da ampla fonte de referências consultadas e utilizadas, resultou em inédito consenso entre todos os segmentos da sociedade brasileira que acompanham o tema. (BRASIL, 2016b, p. 3)

Dessa forma, as metas brasileiras de redução são uma representação quantitativa do *winset* do país em relação aos termos do Acordo de Paris. O fluxo desse processo decisório não segue à risca aquilo que é previsto pela Lógica de Dois Níveis, segundo a qual, após uma consulta doméstica prévia, o líder ainda precisaria negociar no âmbito internacional na tentativa de atender as perspectivas de *winset* no acordo provisório, assim como consta na figura 11.

Figura 11 - Fases da Lógica de Dois Níveis



Fonte: Elaboração própria a partir de Putnam (1988).

No processo que desembocou nas NDC brasileiras, existem as duas fases, mas é possível afirmar que elas têm duração mais longa do que o que prevê o modelo. A negociação internacional passou por marcos como o voluntariado do Brasil na COP-15, em 2009, e, na COP-17, em 2011, a afirmação, por parte da Ministra Teixeira de que o país estava pronto para assumir compromissos vinculantes. Ao mesmo tempo, o tabuleiro doméstico se acomodava em torno da PNMC e da mentalidade de desenvolvimento sustentável. Assim, nos termos dos Jogos de Dois Níveis, a elaboração da NDC, mais do que uma consulta prévia, já é parte significativa da fase de ratificação – formalizada com o Decreto Legislativo nº 140, de agosto de 2016, e sancionado pelo Decreto Presidencial 9.073, de junho de 2017 (BRASIL, 2016c; 2017).

Sendo as negociações do Acordo de Paris baseadas em um mecanismo *bottom-up*, cuja adoção ainda configura novidade no multilateralismo internacional, não surpreende que o processo ocorra de forma distinta do que prevê o modelo. No entanto, essas diferenças não invalidam a sua aplicação nem a análise que gera. A premissa central da qual parte a Lógica segue: há dois níveis de negociação e o tabuleiro doméstico tem relevante impacto no comportamento internacional do país. O Itamaraty configura-se como figura negociadora enquanto coordena as negociações nos dois tabuleiros. Já o MMA é uma peça protagonista no desenho do *winset* doméstico.

5.2.2 A diversificação dos atores: o caso da atuação do MMA

O caso da elaboração das NDC do Brasil é uma demonstração da diversificação dos atores na política externa do país. Mais do que isso, é também um ilustrativo de como pode acontecer a articulação entre ministérios e a maneira com que pautam a agenda do MRE e politização determinados temas na interseção entre doméstico e internacional.

> Nesse sentido, os diversos temas que hoje chegam à agenda de política externa o fazem não apenas por intermédio do Itamaraty, mas também por meio de outras pastas e órgãos do governo (saúde, educação, cultura, meio ambiente, agricultura etc.) ou ainda por

> intermédio das unidades subnacionais. Não menos relevantes são as demandas de movimentos sociais e redes de ativismo político no sentido de se abrirem os debates sobre a PEB, a exemplo da defesa de criação de um conselho nacional de política externa Rede Brasileira pela Integração dos Povos (Rebrip). A política externa é uma política pública, haja vista que atores institucionais, sociais e econômicos a tratam nessa perspectiva; falta-lhe, porém, arcabouço institucional que reflita politicamente essa nova configuração. (MILANI; PINHEIRO, 2013, p. 28).

Assim como nos demais temas de políticas públicas, a elaboração da política externa demanda a coordenação e o debate entre os diferentes componentes da burocracia ministerial. No entanto, da mesma forma, há um *déficit* na representatividade dos interesses por ela expressos. Ainda que sua elaboração conte com ministérios que não apenas o MRE, faltam instituições e atores que representem formal e protocolarmente, por exemplo, movimentos sociais.

As razões para atribuir a elaboração de política externa brasileira a um único ator – seja o presidente ou o MRE – estão na leitura feita pelos estudiosos sobre o desenho institucional do Estado. Enquanto o presidencialismo do país concentra bastante agência na figura do presidente, a formatação da burocracia do Itamaraty leva a uma forte tendência à caixa-preta na tomada de decisões. Além disso, as restrições à participação popular durante os anos de regime militar contribuem com um histórico de afastamento do da PEB dos debates rotineiros da população (CHEIBUB, 1985; ABRANCHES, 1998; MILANI, PINHEIRO, 2017)

A diversificação ministerial é um reflexo de uma combinação entre o processo de redemocratização iniciado no fim da década de 1980 e, ainda, a implementação de programas de liberalização econômica característica nos países do Sul Global nos anos 1990. Esse cenário, segundo Milani e Pinheiro (2017, p. 283, tradução nossa), "[...] gerou, nesses países, um aumento no número de atores e uma significativa diversificação de interesses, criando um ambiente político que poderia ser caracterizado como uma demanda reprimida por participação em temas internacionais"[21].

Assim, é possível interpretar a atuação dos ministérios como uma forma de representar esses interesses. É um processo chamado por Lima (2000) de integração competitiva. Isso significa que as liberalizações política e econômica em

[21] No original, em inglês: "[…] *generated in these countries a growth in the number of actors and a significant diversification of interests, creating a political environment that could be characterized by a pent-up demand for participation in international issues*" (MILANI, PINHEIRO, 2017, p. 283).

simultaneidade marcaram o início de uma fase em que a política externa precisou passar a dar conta de interesses setoriais, o que impactou a suposta autonomia do MRE em sua condução.

Os documentos publicados pelo MMA durante a elaboração das NDC do Brasil e, ainda, as consultas que conduziam são fortes evidências de este tratar-se de um caso de diversificação de atores em PEB. Além disso, a relação direta entre a Presidência e o Ministério denota a importância que teve durante o processo. O MRE, de fato, teve um papel de coordenador da dinâmica. O MMA, neste caso, atuou como baliza técnica representando coerência científica.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O regime internacional para a mudança do clima tem seu marco na instituição da UNFCCC, em 1992. Desde então, o âmbito da Convenção, simbolizado pelas COP anuais, tem sido o principal fórum de debate intergovernamental para o tema. O Protocolo de Kyoto, que esteve em vigor entre 2005 e 2012, foi o primeiro grande tratado produzido nesse âmbito. Estabelecia uma divisão dos signatários entre aqueles que tinham metas obrigatórias de redução de emissões de GEE e aqueles que poderiam se voluntariar, caso se interessassem. O critério definidor era seu estágio de industrialização baseado em informações datadas entre o fim da década de 1980 e início dos anos 1990, período de mudanças significativas, sobretudo pelo fim da Guerra Fria.

Essa divisão já nasceu defasada, sobretudo levando em consideração, no período, o crescimento industrial e o aumento das emissões da China. A adequação da política internacional para o clima através de um novo mecanismo, portanto, passou a ser tema central na UNFCCC e, também, ponto de divergência entre o Norte e o Sul globais.

O Acordo de Paris, produto da COP-21, de 2015, propôs um mecanismo inovador como substituto de Kyoto. Enquanto seu antecessor empregava uma lógica *top-down* para determinar quanto e como cada signatário contribuiria, Paris adotou um sentido *bottom-up*. Esse mecanismo são as NDC, que consistem na apresentação, por parte de cada membro, de sua própria perspectiva de contribuição à redução de emissões. Ou seja, cada parte do Acordo indicou, de acordo com seu cenário particular, o compromisso que assumiria diante da comunidade internacional.

A contribuição brasileira usou 2005 como ano-base e indicou uma redução de emissões de GEE em 37% até 2025 e 43% até 2030. Esses índices foram resultantes de um processo de consultas e debates sob a coordenação do MRE entre a SAE e quatro outros ministérios, a comunidade epistêmica e a sociedade civil. Houve, portanto, uma quantidade considerável de atores envolvidos no processo decisório. No entanto, apenas havia poder de decisão dentre aqueles que pertencem à burocracia estatal, foco desta pesquisa.

A tomada de decisão no caso das NDC brasileiras acontece, sobretudo e primordialmente, no âmbito doméstico. Assim, para fazer o estudo do processo decisório em política externa, essa pesquisa delimitou, primeiramente, o nível analítico

sobre o qual focar. O debate acerca do problema agente-estrutura permeia diversas áreas das Ciências Sociais e, no caso das Relações Internacionais e da Análise de Política Externa, está intrinsicamente ligado à refutação da ideia do Estado como uma “bola de bilhar”, ou seja, um ator unitário e racional.

Para fazer esta análise de política externa, foi adotada a premissa de que há ambiguidades no interesse nacional por conta da diversidade de atores que existem no âmbito doméstico de um Estado. Assim, para explicar um resultado – uma determinada ação de política exterior – é necessário lidar com múltiplas razões que, em conjunto e em interação, a causaram. As ações de um Estado fora de suas fronteiras obedecem, em sua elaboração, à uma lógica semelhante àquelas que são empreendidas em seu ambiente doméstico: uma dinâmica de debate, coordenação, convergência e competição políticas, chamada de *politics*.

O nível do agente, assim, é central para explicar as ações de política externa. Em adição, os indivíduos que compõem as organizações domésticas e seus aspectos cognitivos também têm influência significativa na forma com que a estratégia internacional de um país é conduzida. Assim, o modelo dos Jogos de Dois Níveis foi empregado para contemplar a interseção e a influência da *politics* doméstica na *policy* externa e a política burocrática, para abarcar as interações entre as entidades governamentais. Para guiar a aplicação desses modelos, aplicou-se o método *process tracing* embasado por documentos oficiais emitidos pelo Governo Brasileiro durante o período de elaboração das NDC e adesão ao Acordo de Paris.

O encadeamento analítico entre o modelo dos jogos de dois níveis, a ideia da política burocrática e o método do *process tracing* pretendeu uma contribuição aos estudos de processo de tomada de decisão em política externa a partir de uma premissa de que essa é, também, uma política pública. No caso específico da política externa brasileira, esse encadeamento pode ser aplicado em extensão a outros processos e agendas no contexto pós Ditadura Militar. Uma tentativa de indicar caminhos para a análise de política externa e, principalmente, de política externa brasileira, em um contexto redemocratizado, pensando em reivindicando a democratização de seus temas e dos atores que participam de sua elaboração – seja como influenciadores mas, sobretudo, como representantes e tomadores de decisão.

A aplicação dos JDN demonstrou que o *winset* para a adesão brasileira ao Acordo era considerável. O tema do clima já ocupava uma posição estratégica na agenda política brasileira desde o voluntariado do país para sediar a Rio-92. Ao longo

dos anos, a diplomacia do Brasil buscou ocupar um espaço ao lado dos grandes *players* internacionais na agenda climática. Além da tradição multilateral da política externa brasileira, figura também aqui a importância da relação entre o tratamento destinado à preservação ambiental e o desenvolvimento econômico e industrial do país. A participação internacional ativa do Brasil no regime climático entre 1992 e 2016 está intrinsecamente relacionada à garantia de viabilização dos interesses de determinados grupos cujas atividades estão vinculadas àquilo que é concebido como prioridade no desenvolvimento.

O modelo da política burocrática, aplicado à interação entre os ministérios envolvidos na elaboração das NDC e a SAE, dá uma demonstração de como parâmetros de desenvolvimento sustentável foram gradativamente adotados até tornarem-se diretrizes da formulação de políticas públicas no país. Assim, há duas premissas que foram importantes nesta pesquisa.

A primeira é que a política externa é uma política pública. Isso implica dizer que, assim como em qualquer outro tema, há uma tentativa de representatividade e de debate na elaboração dessas ações. A segunda é que o desenvolvimento sustentável, nos moldes do que é colocado pelo regime de mudança do clima, é o modelo adotado para balizar a elaboração das políticas referentes à gestão dos recursos naturais brasileiros, inclusive dentro do MRE. Assim, a *politics* ocorrida dentro da burocracia brasileira que determina as NDC segue uma linha de consultas à sociedade, à comunidade científica e de coordenação de interesses. Também por essas razões, apesar de ser o MRE o coordenador, o MMA teve posição de destaque e liderança no processo.

A diversificação de atores na elaboração da agenda da política externa brasileira é um fenômeno observado com mais ênfase desde o início do processo de redemocratização no fim da década de 1980. Há fatores diversos para que isso aconteça: aumento da presença da sociedade nos processos decisórios governamentais, maior acesso à informação, emergência de temas após a Guerra Fria, disseminação do tema nas pós-graduações pelo país. A política externa brasileira tem sido objeto de uma longa politização que já dura décadas. O fim do monopólio do Itamaraty sobre suas pautas é um reflexo disso.

Em paralelo ao processo de diversificação dos atores na política externa brasileira, o tema do clima foi tomando relevância nas *policies* do MMA, sendo marcante o lançamento, em 2009, da Política Nacional da Mudança do Clima. A

PNMC é o evento culminante de uma trajetória de ações voltadas para a agenda climática no âmbito doméstico e de preponderância dos ocupantes da cadeira de titular do Ministério dentro do governo, como Marina Silva e Carlos Minc. Assim, é possível considerar orgânica e estratégica a vinculação dessa política do MMA à ação internacional do país – encabeçada pelo MRE –, entendendo que a ação em conjunto favoreceria o desempenho do Brasil nos fóruns internacionais.

Após o voluntariado do Brasil ao compromisso com metas de redução de emissões de GEE feito na COP-15, em 2009, o tema do clima continuou na agenda internacional como um elemento estratégico e central. O parâmetro do desenvolvimento sustentável atravessou as relações internacionais em termos políticos e comerciais, fazendo com que a adesão aos seus valores fosse se tornando padrão requisitado. Isso atingiu fortemente, dentro dos grupos de interesse brasileiros, a agroexportação, que viu a necessidade da presença do país em acordos ambientais para que suas atividades internacionais prosseguissem.

A presença do Brasil no Acordo de Paris foi mais um passo estratégico dentro de uma agenda internacional que estabelece desenvolvimento sustentável como parâmetro fundamental para as relações internacionais. Já a liderança do MMA no processo de elaboração das NDC do país trata-se de um indicativo da diversificação dos atores influentes e tomadores de decisão na política externa brasileira. Não é possível, no entanto, dizer que o MRE perdeu espaço no processo. Seu papel de coordenador é de grande importância e é a esse ministério a quem cabe dar o tom e pensar a estratégia de inserção internacional do país. Cabe à Presidência, portanto, a nomeação de uma equipe que tenha entre si um relacionamento satisfatório e com a qual consiga estabelecer uma identidade.

REFERÊNCIAS

ABRANCHES, S. Presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. **Dados** – Revista de Ciências Socias, v. 31, n. 1, 1998. p. 5-34.

ABRUCIO, F. L.; LOUREIRO, M. R. Burocracia e Ordem Democrática: Desafios Contemporâneos e Experiência Brasileira. In: PIRES, R.; LOTTA, G.; OLIVEIRA, V. E. de. (orgs.) **Burocracias e políticas públicas no Brasil**: interseções analíticas. Brasília: IPEA: Enap, 2018.

ABERBACH, J. D.; PUTNAM, D. ROCKMAN, B. **Bureaucrats and Politicians in Western Democracies**. Boston: Harvard University Press, 1981.

ABERS, R.; OLIVEIRA, M. Nomeações políticas no Ministério do Meio Ambiente (2003-2013): interconexões entre ONGs, partidos e governos. **Opinião Pública**, v. 21, n. 2, 2015. p. 1-29.

ALLISON, G. T. Conceptual models and the Cuban Missile Crisis. **The American Political Science Review**, v. 63, issue 3, 1969. p. 689-718.

ALLISON, G. T. **Essence of decision**: explaining the Cuban Missile Crisis. Boston: Little/ Brown, 1971.

BARBI, F. Governing climate change in China and Brazil: mitigation strategies. **Journal of Chinese Political Science**, v. 1, 2016. p. 324-339.

BARROS-PLATIAU, A. F. A política externa ambiental: do desenvolvimentismo ao desenvolvimento sustentável. In: OLIVEIRA, H. A.; LESSA, A. C. (org.) **Relações internacionais do Brasil**: temas e agendas. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 251-277.

BARROS-PLATIAU, A. F. **O Brasil na governança das grandes questões ambientais contemporâneas**. Brasília: IPEA, 2011. (Textos para discussão, 1618).

BAUMGARTNER, F.; JONES, B. D. **Agendas and instability in American Politics**. Chicago: University of Chicago Press, 1993.

BEACH, D.; PEDERSEN, R. B. **Process tracing methods**: foundations and guidelines. University of Michigan Press, 2019.

BEETHAM, D. **Bureaucracy**. Buckingham: Open University Press, 1996.

BRASIL. **Lei n. 12.187, de 29 de dezembro de 2009**. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima – PNMC e dá outras providências. Brasília, 2009.

BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia. **Status dos projetos de Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) no Brasil**. 2014.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores – MRE. **Participação da sociedade civil no processo de preparação da Contribuição Nacionalmente Determinada do Brasil ao novo acordo sob a CQNUMC** – Relatório Final. Brasília, 2015a.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores – MRE. **Pretendida Contribuição Nacionalmente Determinada para consecução do objetivo da CQNUMC.** Brasília, 2015b.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente – MMA. **Fundamentos para a elaboração da Pretendida Contribuição Nacionalmente Determinada (iNDC) do Brasil no contexto do Acordo de Paris sob a UNFCCC**. Brasília, 2016a.

BRASIL. Congresso Nacional. **Decreto Legislativo nº 140, de 2016**. Aprova o texto do Acordo de Paris sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima - UNFCCC, celebrado em Paris, em 12 de dezembro de 2015, e assinado em Nova York, em 22 de abril de 2016. Brasília, 2016b.

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 9.703, 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 NovaIorque, em 22 de abril de 2016. Brasília, 2017

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente – MMA. **Linha do tempo envolvendo Mudanças Climáticas**. [2021] Disponível em: < https://antigo.mma.gov.br/component/k2/item/15164-linha-do-tempo-das-medidas-envolvendo-mudan%C3%A7as-clim%C3%A1ticas.html > Acesso em: 30 dez. 2021.

BRUNDTLAND, G. H.; KHALID, M.; AGNELLI, S.; et al. **Our common future**; by world commission on environment and development. [S.l: s.n.], 1987.

CARLNAES, W. The agency-structure problem in foreign policy analysis. **International Studies Quaterly**, v. 36, n. 3, 1992. p. 245-270.

CASARÕES, G. S. P. e. A mídia e a política externa no Brasil de Lula. **Austral**, v. 1, n. 2, 2012. p. 211-236.

CASON, J. W.; POWER, T. J. Presidentialization, pluralization, and the rollback of Itamaraty: explaining change in Brazilian foreign policy making in the Cardoso-Lula era. **International Political Science Review**, v. 30, n. 2, 2009. p. 117-140.

CHAN, S.; BORAN, I.; ASSELT, H. van; et al. Climate ambition and sustainable development for a new decade: a catalytic framework. **Global Policy**, v. 12, n. 3, 2021. p. 245-259.

CHEIBUB, Z. Diplomacia e construção institucional: o Itamaraty em uma perspectiva histórica. **Dados** – Revista de Ciências Sociais, v. 28, n. 1, 1985. p. 113-131.

CLAUSEWITZ, C. v. **Da Guerra**. São Paulo: Martins Fontes, 1979.

COOPER, R. N.; EICHENGREEN, B.; HOLTHAM, G.; Putnam, R. D.; HENNING, C. H. **Can Nations Agree?** Issues in International Economic Cooperation. Washington D.C.: The Brookings Institution, 1989.

DUGIS, V. Analyzing foreign policy. **Masyarakat Kebudayaan dan Politik**, v. XX, n. 2, 2007. p. 113-124.

FREEMAN, R. E. **Strategic management**: a stakeholder approach. Massachusetts: Pitman, 1984.

FIGUEIRA, A. C. R. **Processo decisório em política externa no Brasil.** Tese de doutorado. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas: Universidade de São Paulo: São Paulo, 2009.

FIGUEIRA, A. C. R. **Introdução à Análise de Política Externa.** São Paulo: Saraiva, 2011.

GEORGE, A. L.; BENNET, A. **Case studies and theory development in the Social Sciences**. Cambridge: MIT Press, 2005.

GOLDEMBERG, J. Copenhague: um "*post mortem*". **Política externa**, v. 18, n. 4, 2010. p. 15-24.

GUNFAUS, M. T.; WAISMAN, H. Assessing the adequacy of the global response to the Paris Agreement: toward a full appraisal of climate ambition and action. **Earth System Governance**, v. 8, 2021. p. 1-5.

HALE, T. How the UNFCCC can drive climate ambition in advance of a treaty: record, review, reinforce, recruit. **BSG Policy Memo**, 2013.

HALLDING, K. et al. **Together Alone**: BASIC countries and the climate change conundrum. Nordic Council of Ministers, Copenhagen, 2011.

HOBBES, T. **Leviatã**. Tradução: João Paulo Monteiro e Maria Beatriz Nizza da Silva. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

HOCHSTETLER, K. The G-77, BASIC, and the global governance: a new era in a multilateral environmental negotiations. **Revista Brasileira de Política Internacional**, n. 55, 2012. p. 53-69.

HOCHSTETLER, K. Tracking presidents and policies: environmental politics from Lula to Dilma. **Policy Studies**, v. 38, n. 3, 2017. p. 262-276.

HOCHSTETLER, K; VIOLA, E. Brazil and the politics of climate change: beyond the global commons. **Environmental Politics**, v. 21, n. 5, 2012. p. 753-771.

HOCHSTETLER, K.; MILKOREIT, M. Emerging powers in the climate negotiations: shifting identity conceptions. **Political Research Quartely**, v. 67, n. 1, 2014. p. 224-235.

HÖHNE, N.; FEKETE, H.; ELZEN, M. G. J. den; et al. Assessing the ambition of post-2020 climate targets: a comprehensive framework. **Climate Policy**, v. 18, n. 4, 2018. p. 425-441.

HUDSON, V. M. Foreign policy analysis: actor-specific theory and the ground of International Relations. **Foreign Policy Analisys**, v. 1, 2005. p. 1-30.

HURRELL, A. Brazil and the New Global Order. **Current History**, v. 109, 2010, p. 60-66.

HURRELL, A; SENGUPTA, S. Emerging powers, North-South relations and global climate politics. **International Affairs**, v. 88, n. 3, 2012. p. 463-484.

IPCC – INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. **First Assessment Report**. 1990.

IPCC – INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. **Climate Change 2007**: The Physical Basis—Summary for Policymakers..

IPCC – INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. **Climate change 2014**: Mitigation of Climate Change. Cambridge, UK: Cambridge University Press. Disponível em: < http://www.ipcc.ch/report/ar5/wg3/ > Acesso em: 13 fev. 2022.

IPCC – INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. **Climate Change 2021**: The Physical Basis—Summary for Policymakers. Disponível em: < https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/report/IPCC_AR6_WGI_SPM_final.pdf >. Acesso em: 13 fev. 2022.

KEOHANE, R.; VICTOR, D. The Regime Complex for Climate Change. **The Harvard Project on International Climate Agreements** – Discussion Paper 10-33. January 2010.

KINGDOM, J. **Agendas, alternatives, and public policies**. New York: Harper Collins, 2003 (1984).

KRASNER, S. Structural causes and regime consequences: regime as intervening variables. **International Organization**, v. 36, n. 2, Spring 1982, p. 185-205.

LAGO, A. C. **Conferências do desenvolvimento sustentável**. Brasília: FUNAG, 2013.

LE PRESTRE, P. **Ecopolítica internacional**. São Paulo: Senac, 2005.

LENTNER, H. H. Public Policy and Foreign Policy: Divergences, Intersections, Exchange. **Review of Policy Research**, v. 23, n. 1, 2006.

LIMA, M. R. A. Instituições democráticas e política exterior. **Contexto Internacional**, v. 22, 2000. p. 265-303.

LIMA, M. R. Tradição e Inovação na Política Externa Brasileira. **Plataforma Democrática – Working Paper**, n. 3, 2010.

LIMA, M. R. A Agência da Política Externa Brasileira: Uma Análise Preliminar. In: DESIDERÁ NETO, W. A.; FLORENCIO, S. A. e L.; RAMANZINI JR., H.; SILVA FILHO, E. B. da. (orgs.) **Política Externa Brasileira em Debate**: Dimensões e Estratégias de Inserção Internacional no Pós-Crise de 2008. Brasília: Ipea/Funag, 2018. Cap. 2. p. 39-53.

LISBOA, M. V. Em busca de uma política externa brasileira de meio ambiente: três exemplos e uma exceção à regra. **São Paulo em Perspectiva**. v. 16, n. 2, 2002. p. 44-52.

MELLO, F. de C. O multilateralismo na Política Externa Brasileira. **Carta Internacional**, v. 7, n. 2, jul./dez. 2012. p. 163-173.

MEYER, B. Construing international climate change law as a compliance regime. **Transnational Environmental Law**, v. 7, n.1, 2018. p. 115–137.

MILANI, C. R S. Política externa é política pública? **Insight Inteligência**, abr./maio/jun. 2015.

MILANI, C. R. S.; PINHEIRO, L. Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. **Contexto Internacional,** v. 35, n. 1, 2013. p. 11-41.

MILANI, C. R. S.; PINHEIRO, L. The politics of Brazilian foreign policy and its analytical challenges. **Foreign Policy Analysis**, v. 13, 2017. p. 278-296.

MILANI, C. R. S.; PINHEIRO, L.; LIMA, M. R. S. de. Brazil's foreign policy and the 'graduation dilemma'. **International Affairs**, v. 93, n. 3, 2017. p. 585-605.

MILNER, H. Interest, Institutions and Information: Domestic Politics and International Relations. Princeton: Princeton University. 1997.

MODELSKI, G. **A theory of foreign policy**. New York: Praeger, 1962.

MOREIRA, H. M. Meio Ambiente e Mudanças Climáticas (2008-2015). In: DESIDERÁ NETO, W. A.; FLORENCIO, S. A. e L.; RAMANZINI JR., H.; SILVA FILHO, E. B. da. (orgs.) **Política Externa Brasileira em Debate**: Dimensões e Estratégias de Inserção Internacional no Pós-Crise de 2008. Brasília: Ipea/Funag, 2018. Cap. 17. p. 429-461.

MORGENTHAU, H. J. **A política entre as nações**: a luta pelo poder e pela paz. Brasília: FUNAG, 2003 (1948).

NEVER, B.; BETZ, J. Comparing the climate performance of emerging economies. **World Development**, v. 59, 2014. p. 01-15.

OLIVEIRA, A. J. de (org.). **Negociações Internacionais**: conceitos, técnicas e casos. São Paulo: EdUSP, 2021.

PATTERSON, J. J. **Remaking political institutions**: climate change and beyond. Cambridge: Cambridge University Press, 2021.

PAUW, W. P.; KLEIN, R. J. T. Beyond ambition: increasing the transparency, coherence and implementability of Nationally Determined Contributions. **Climate Policy,** v. 20, n. 4. p. 405-414.

PINHEIRO, L.; LIMA, M. R. S. de. Between autonomy and dependency: the place of agency in Brazilian foreign policy. **Brazilian Political Science Review**, v. 12, n. 3, 2018. p. 1-22.

PUTNAM, R. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. **International Organization**, v. 42, n. 3, 1988. p. 427-460.

RAJAMANI, L. The 2015 Paris Agreement: Interplay Between Hard, Soft and Non-Obligations. **Journal of Environmental Law**, v. 28, 2016. p. 337-358.

REGINA, F. L. **Cooperação técnica entre países em desenvolvimento**: o caso do Ministério da Saúde brasileiro no Haiti. Dissertação de mestrado. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas: Universidade de São Paulo: São Paulo, 2016.

RIBEIRO, W. C. **A ordem ambiental internacional**. São Paulo: Contexto, 2005.

RODRIGUES, E. C. F. **A atuação internacional do Brasil para as mudanças climáticas**: as COP de 2009 a 2015. Dissertação de mestrado. Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais “San Tiago Dantas” (Unesp-Unicamp-PUCSP): São Paulo, 2016.

ROSEN, A. M. The wrong solution at the right time: the failure of the Kyoto Protocol on Climate Change. **Politics & Policy**, v. 42, n. 1, 2015. p. 30-58.

ROSENAU, J. N. **Comparing foreign policies, theories, findings, and methods**. New York: John Wiley & Sons, 1974.

ROSENAU, J. N. The study of foreign policy. In: ROSENAU, J. N.; THOPSON, K. W.; BOYD, G. (eds.) **World politis**: an introduction. New York: Free Press, 1976.

ROUBAN, L. Politização da administração pública. In: PETERS, B. G.; PIERRE, J. (orgs.) **Administração Pública**: coletânea. São Paulo: Editora Unesp, 2010.

SABATIER, P. Knowledge, policy-oriented learning, and policy change: An advocacy coalition framework. **Science Communication**, v. 8, n. 4, 1987.

SALOMON, M.; PINHEIRO, L. Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 56, n. 1, 2013. p. 40-59.

SATO, E. A agenda internacional depois da Guerra Fria: novos temas e novas percepções. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 43, n. 1, 2000. p. 13-18.

SCHELLING, T. C. **The Strategy of Conflict**. Cambridge: Harvard University, 1960

SILVA, L. I. L. da. **Discurso na Décima Quinta Conferência das Partes da Concvenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas**. Copenhague, 17 dez. 2009. Disponível em: < http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/audios/lula-audios-2010/17-12-2009-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-conferencia-das-partes-da-convencao-quadro-das-nacoes-unidas-sobre-mudanca-do-clima-copenhague-dinamarca-08min38s/view >. Acesso em: 22 dez. 2021.

SINGER, J. D. The level-of-analysis problem in International Relations. **World Politics**, v. 14, n. 1, 1961. p. 77-32.

SNYDER, R. C.; BRUCK, H. W.; SAPIN, B. (eds.) **Foreign policy decision-making**: an approach to the study of International Politics. Glencoe: Free Press, 1962.

STRECK, C. How voluntary carbon markets can drive climate ambition. **Journal of Energy & Natural Resources Law**, v. 39, n. 3, 2021. p. 367-374.

UNFCCC – United Nations Framework on Climate Change. **United Nations Framework on Climate Change**. 1992. Disponível em: <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-convention/what-is-the-united-nations-framework-convention-on-climate-change>. Acesso em: 20 set. 2021.

UNFCCC – United Nations Framework on Climate Change. **Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change**. 1998. Disponível em: <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf>. Acesso em: 20 set. 2021.

UNFCCC – United Nations Framework on Climate Change. **Paris Agreement**. 2015. Disponível em: <https://unfccc.int/documents/37107>. Acesso em: 20 set. 2021.

VEIGA, J. P. Cândia. A negociação do regime automotiva brasileiro no Mercosul e OMC. In: OLIVEIRA, A. J. de (org.). **Negociações Internacionais**: conceitos, técnicas e casos. São Paulo: EdUSP, 2021.

VEIGA, J. P. Cândia; GARCIA, M. L. Latin America climate policy: an analisys of the Nationally Determined Contributions (NDC) from Argentina, Brazil, and Chile. In: FRANÇA, G.; FREIRE; D.; MIGNOZZETTI, U. (eds.). **Natural resources and policy choices in Latin America**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2020.

VIEIRA, M. A. Brazilian foreign policy in the context of global climate norms. **Foreign Policy Analisys**, v. 9, 2013. p. 369-386.

VIOLA, E. O regime internacional de mudança climática e o Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 17, n. 50, 2009. p. 25-46.

VIOLA, E. A política climática global e o Brasil: 2005-2010. **Revista Tempo de Mundo**, v. 2, n. 2, 2010. p. 81-117.

WALTZ, K. N. **O homem, o Estado e a guerra**: uma análise teórica. São Paulo: Martins Fontes, 2004 (1959).

WEBER, M. **Ensaios de Sociologia**. Organização e Introdução H. H. Gerth e C. Wright Mills. Rio de Janeiro: LTC, 1982 (1946).