UNIVERSIDADE DE SÃO PAULO
INSTITUTO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

MONIQUE MACIEL BARBOSA

A atuação subnacional climática no Brasil no período de 2019 a 2021: o caso do estado de São Paulo

São Paulo
2022

MONIQUE MACIEL BARBOSA

A atuação subnacional climática no Brasil no período de 2019 a 2021: o caso do estado de São Paulo

Versão Corrigida

Dissertação 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 Mestre em Ciências.

Orientador: Prof. Dr. Jacques Marcovitch

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

Barbosa, Monique Maciel
A atuação subnacional climática no Brasil no período de 2019 a 2021: o caso do estado de São Paulo / Monique Maciel Barbosa ; orientador: Jacques Marcovitch. -- São Paulo, 2022.
132 p.

Dissertação (Mestrado) – Instituto de Relações Internacionais. Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022.

1. Governança global 2. Mudança climática 3. Paradiplomacia 4. Brasil 5. Estado de São Paulo I. Marcovitch, Jacques, orient. II. Título.

CDD – 327.1

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

BARBOSA, Monique Maciel. **A atuação subnacional climática no Brasil no período de 2019 a 2021: o caso do estado de São Paulo.** 2022. 132f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022.

Aprovada em:

Banca Examinadora

Prof. Dr.	Jacques Marcovitch
Instituição	Instituto de Relações Internacionais (IRI – USP)
Julgamento	_____
Profa. Dra.	Ana Maria de Oliveira Nusdeo
Instituição	Faculdade de Direito (FD – USP)
Julgamento	_____
Prof. Dr.	Fernando Cardozo Fernandes Rei
Instituição	Fundação Armando Álvares Penteado (FAAP)
Julgamento	_____

Agradecimentos

Primeiramente, gostaria de agradecer aos meus pais, Rui Aleixo Barbosa e Solange Mendes Maciel Barbosa, por sempre me apoiarem em minhas escolhas. Agradeço meu orientador, Prof. Dr. Jacques Marcovitch, por guiar-me ao longo de minha trajetória acadêmica até o momento. Nesse sentido, também gostaria de agradecer à Prof. Dra. Fernanda Mello Sant'Anna, que foi a primeira a me introduzir ao tema da atuação subnacional na arena climática. Agradeço ainda a todos os professores que fizeram parte da minha caminhada de forma a me brindar com seus conhecimentos. Ademais, exprimo a minha gratidão a todos aqueles, acadêmicos e servidores públicos, que me concederam entrevistas e permitiram o bom desenvolvimento desta pesquisa. Por fim, gostaria de agradecer o importantíssimo apoio financeiro concedido pela Fundação Konrad Adenauer que possibilitou a minha dedicação exclusiva à pesquisa de mestrado.

Resumo

BARBOSA, Monique Maciel. **A atuação subnacional climática no Brasil no período de 2019 a 2021: o caso do estado de São Paulo.** 2022. 132f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022.

Esta pesquisa de mestrado dedica-se à investigação da governança climática global a partir da análise da relação entre os diferentes níveis de poder. Parte-se da hipótese de que em contextos de retração do governo central em sua ação pelo clima, os entes subnacionais são levados a agir no âmbito da governança climática global a fim de salvaguardar seus interesses econômicos. O objetivo principal a ser perseguido ao longo desse trabalho é justamente verificar tal hipótese, ou seja, seria a postura do governo central determinante para a estratégia de inserção internacional de entes subnacionais? A fim de se explorar essa questão de forma mais pontual, foi escolhido o estudo do caso do estado de São Paulo perante a atuação apresentada pelo governo federal brasileiro no âmbito da governança climática global. Nesse sentido, essa dissertação desenvolve-se de forma a mergulhar através dos diferentes níveis de poder envolvidos no processo de governança climática global, iniciando na escala macro, ou seja, na arena internacional, passando para o âmbito federal e, por fim, chega-se à esfera de atuação subnacional. Em relação à metodologia, além do estudo de caso, tem-se a elaboração de retrospectivas históricas, de fichamento seguido por análise crítica, de realização de entrevistas e de análise de conteúdo. Como resultado, além de entender-se melhor a trajetória climática nos âmbitos internacional, nacional e subnacional, ficam claros os interesses e postura assumida pelos atores analisados. Dessa forma, chegou-se à conclusão de que a atuação no âmbito da governança climática global já era uma realidade concreta e constante para o estado de São Paulo, sendo que o espaço vazio deixado pelo governo central fez aumentar o destaque da ação climática que já vinha sendo desenvolvida pelo ente subnacional. Evidentemente, tendo em vista a reputação do Brasil no exterior, o estado paulista reforçou seus esforços a fim de não ter sua economia prejudicada, no entanto, essas iniciativas já eram presentes. Além disso, ao final desse trabalho, encontram-se a proposição de uma agenda para a atuação climática do estado de São Paulo.

Palavras-chave: Governança global. Mudança climática. Paradiplomacia. Brasil. Estado de São Paulo.

Abstract

BARBOSA, Monique Maciel. **Subnational climate action in Brazil from 2019 to 2021: the case of the state of São Paulo.** 2022. 132f. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022.

This master's research is dedicated to the investigation of global climate governance from the analysis of the relationship between the different levels of power. The research starts from the hypothesis that in contexts where the central government retracts in its climate action, the subnational entities are led to act within the scope of global governance as a form of protecting their economic interests. Thus, the central objective to be pursue throughout this work is precisely to verify the above hypothesis, in other words, is the central government's position able to determinate the subnational's strategy of international insertion? In order to investigate this issue punctually, it was chosen to explore the case of the state of São Paulo from the performance presented by the Brazil's federal government at the scope of global climate governance. In that regard, this dissertation is developed as a dive throughout the different levels of power involved in the process of global climate governance, the starting scale is macro, i.e., the international arena, passing by the federal scope and, ultimately, arriving at the subnational's performance sphere. About the methodology, besides the case study, there has been the elaboration of historic retrospectives, text annotation followed by critical analysis, the realization of interviews and content analysis. As a result, besides the better comprehension of the climate action trajectory at the international, national and subnational scopes, the interests and position of the analyzed actors have become clear. In this way, it has been arrived to the conclusion that the state of São Paulo's performance at the global climate governance realm is already a concreate and constant reality, wherein the space left by the central government increases the emphasis at the climate action that was already being developed by the subnational actor. Evidently, in view of Brazil's reputation abroad, the state of São Paulo reinforced its efforts aiming not to have its economy harmed, nevertheless, these initiatives were already present. Furthermore, at the end of this work, there is the proposal of an agenda for climate action in the state of São Paulo.

Keywords: Global governance. Climate change. Paradiplomacy. Brazil. State of São Paulo.

Sumário

Introdução 9
Importância do Tema 9
Uma Nova Era 9
Do Global ao Local 11
Definições Técnicas e Metodológicas da Pesquisa 13
Ponto de Partida 13
Objetivos 14
Resumo da Metodologia Utilizada 14
Embasamento Teórico 15
1. Governança Climática Global 19
1.1. Criação da UNFCCC (1992) 19
1.2. Protocolo de Kyoto (1997) 20
1.3. Acordo de Paris (2015) 21
1.4. COP-26 (2021) 23
1.5. O Desafio do Século 25
1.6. Ponderações 27
2. O Brasil e a Governança Climática Global 28
2.1. Os avanços do Brasil na agenda ambiental 28
2.2. Formação de Interesses 34
2.3. O recuo da agenda ambiental brasileira 35
2.3.1. Brevíssima contextualização 36
2.3.2. O desmonte da política ambiental brasileira (2019-2021) 37
2.3.3. A atuação contraproducente do Brasil na COP-25 40
2.3.4. A nova e retrógada NDC brasileira 41
2.3.5. A participação do Brasil na Cúpula Climática de 2021 42
2.3.6. COP-26: A conferência dos dois Brasis 42
2.3.7. A síntese do declínio 45
2.4. Ponderações 45
3. A Emergência dos Atores Subnacionais 48
3.1. A inserção subnacional na governança global 48
3.2. Importância dos processos *bottom-up* 49
3.3. As interações entre as diferentes escalas de poder 50

3.4. A emergência subnacional no Brasil 51
3.4.1. A federação brasileira 52
3.4.2. A diplomacia federativa no Brasil 53
3.4.3. A intensificação da atuação subnacional no Brasil 54
3.4.4. A projeção internacional dos estados brasileiros 56
3.5. Ponderações 57
4. Estudo de Caso: Estado de São Paulo 59
4.1. O estado de São Paulo: um retrato econômico 59
4.2. Emissões de GEE do estado de São Paulo 60
4.3. A trajetória de atuação do estado de São Paulo 61
4.3.1. Principais políticas públicas e legislações 61
4.3.2. Participação do estado de São Paulo nas COPs 64
4.4. Formação de Interesses: estado de São Paulo 68
4.5. Ponderações 70
5. Metodologia 72
5.1. Fontes e formas de processamento de informações 72
5.2. As entrevistas 73
5.3. A análise de conteúdo 74
5.4. Principais Resultados da Análise de Conteúdo 76
5.5. Ponderações 86
Conclusões e Recomendações 88
Considerações finais 88
Agenda de atuação para o estado de São Paulo 92
Possibilidade na arena internacional 93
Possibilidades para a governança regional 95
Políticas públicas 96
Economia 99
Energia e Transporte 100
Possibilidades para o estado de São Paulo 101
A importância do estabelecimento de métricas 105
Referências Bibliográficas 107
Apêndice A. Questionário-Base para as Entrevistas 129
Apêndice B. Lista de Entrevistas Utilizadas na Análise de Conteúdo 131
Apêndice C. Lista de Webinários Utilizados na Análise de Conteúdo 132

Introdução

Esta pesquisa de mestrado dedicou-se ao estudo de caso do estado de São Paulo frente à governança climática em comparação ao posicionamento do governo federal. Nesta Introdução, busca-se apresentar ao leitor a temática e reforçar a importância da questão, assim como explicitar algumas definições técnicas e metodológicas do estudo realizado. Ademais, são abordados de forma breve alguns aspectos teóricos que moldaram a presente pesquisa.

Importância do Tema

Uma Nova Era

O ser humano diferencia-se dos demais seres vivos devido a uma forma de inteligência distinta expressa por sua capacidade de análise, planejamento e execução de tarefas. Dessa forma, no decorrer de sua evolução, o ser humano deixou de submeter-se às condições naturais que o cercam e passou a adaptar o meio ambiente às suas necessidades. Um exemplo ilustrativo e divisor de águas na história humana é o advento da agricultura. Em algum momento, há cerca de 12 mil anos, ele começou a cultivar seus alimentos ao invés de se locomover à sua procura, o que possibilitou a fixação de grupos humanos e o surgimento das primeiras cidades (MAZOYER; ROUDART, 2010). Esses foram os primórdios da "gloriosa" civilização humana, pautada pela imposição de seus desejos e necessidades sobre o meio natural. Tal vocação para moldar a natureza chegou ao ponto de inaugurar uma nova era geológica, caracterizada justamente pelos efeitos da ação humana sobre o ecossistema terrestre (UNITED NATIONS, UNEP, 2021). A essa subdivisão do tempo geológico, iniciada com o advento da Revolução Industrial, deu-se o nome de Antropoceno (CRUTZEN, 2002).

Nesse sentido, os avanços tecnológicos e socioeconômicos advindos da Revolução Industrial permitiram a rápida expansão da população mundial e o crescimento do consumo *per capita*, o que levou ao consequente incremento do uso de recursos naturais. Dado o contexto, Röckstrom *et al.* (2009 *apud* INOUE, 2016) defendem que a pressão cada vez maior das atividades humanas sobre o sistema biofísico planetário tem consequências deletérias para o bem-estar humano. Nesse contexto, destacam-se as alterações das condições naturais do sistema climático, uma vez que a queima de combustíveis fósseis – advinda de atividades como indústria, transporte, agricultura e geração de energia elétrica – provoca a emissão de gases de efeito estufa (GEE), responsáveis pela retenção de calor na atmosfera terrestre (CRUTZEN, 2002).

Visto de forma mais ampla, o aquecimento da superfície terrestre é um processo natural; porém, o aumento da emissão de GEE – como dióxido de carbono, metano e óxido nitroso – acentua de forma drástica o processo de mudança climática (RODRIGUES; PIRES, 2010). Como consequência do crescente aquecimento atmosférico intensificado por ações antrópicas, tem-se a ocorrência mais frequente de fenômenos climáticos extremos, como tempestades e secas, além da diminuição das áreas polares e aumento do nível do mar. Ademais, salienta-se que o fenômeno de mudança climática está intimamente conectado com a perda de biodiversidade, degradação do solo e poluição hídrica e atmosférica (UNITED NATIONS, UNEP, 2021). Porém, algumas áreas do planeta podem ser beneficiadas pelo aquecimento global, como é o caso das regiões próximas aos polos que terão clima mais ameno e favorável para a agricultura (MARGULIS, 2020). Além disso, o derretimento das calotas polares no Ártico propicia novas rotas de exploração de petróleo que passam a ser disputadas pelas principais potências da região ("A CORRIDA", 2007).

Segundo dados divulgados em 2021 pelo Painel Intergovenamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC), o planeta já se encontra 1,1ºC mais quente em relação ao níveis pré-industriais (LINS; MASCOTTE, 2021). Grande parte desse aquecimento aconteceu nos últimos trinta e cinco anos, sendo que, de acordo com a NASA, os anos de 2014 até 2019 foram os mais quentes registrados na história. Outrossim, informações divulgadas pela Organização Meteorológica mundial apontam que, entre 1970 e 2012, desastres climáticos causaram a perda de 1,9 milhão de vidas e prejuízos econômicos de US$ 2,4 trilhões (MARGULIS, 2020).

Dessa forma, fica evidente a ameaça que a mudança climática representa para a sociedade, uma vez que implica em consequências negativas não apenas para o meio ambiente, como também para a economia, política, agricultura e saúde humana. Diante disso, a fim de restringir o aquecimento global a menos de 2ºC – limite considerado seguro para a humanidade –, as emissões globais de GEE devem ser nulas ou negativas até a década de 2050; mesmo assim, o aquecimento atmosférico gerado pelo acúmulo de GEE continuará a surtir efeitos pelos próximos séculos, ou até mesmo milênios (UNITED NATIONS, UNEP, 2021).

O Brasil destaca-se como o sexto maior emissor mundial de GEE, sendo que significativa parte de suas emissões advém de atividades como o desmatamento e a pecuária. No que se refere ao consumo de energia, as emissões correspondentes ao setor de transportes representam 45%, enquanto o setor industrial é responsável por 25% das emissões (MARGULIS, 2020). Dentre os estados brasileiros, São Paulo é o quarto que mais emite GEE (SEEG, 2016).

Além de ser um grande contribuinte para as mudanças climáticas, o Brasil também é fortemente impactado pelas consequências do aquecimento global. Primeiro, por ser um país

em desenvolvimento, de forma que sua população menos favorecida é mais vulnerável a eventos extremos, como chuvas intensas, inundações, deslizamentos de terra e períodos prolongados de seca. Segundo, a estabilidade econômica do país depende grandemente de recursos naturais que estão sujeitos às condições climáticas (TEIXEIRA; MOLLETA; LUEDEMANN, 2016). Nesse sentido, destaca-se que as mudanças climáticas terão impactos significativos sobre a geografia de produção agrícola no Brasil, uma vez que, apenas para citar um exemplo, a área propícia para o cultivo de soja no país pode diminuir até 60%, o que causaria perdas econômicas que poderiam chegar a R$ 7,6 bilhões (MARGULIS, 2020).

Apesar das dificuldades enfrentas pelo Brasil no contexto das alterações do clima serem inúmeras, o país, devido às suas características naturais privilegiadas, apresenta grande potencial para mitigação das mudanças climáticas e adaptação frente a estas. No que diz respeito à produção elétrica, por exemplo, o Brasil encontra-se em situação de destaque no cenário mundial, uma vez que 43% da sua matriz energética é composta por fontes renováveis de energia. Além disso, o uso de biocombustíveis produzidos a partir da cana-de-açúcar contribui para a diminuição das emissões brasileiras (MARGULIS, 2020). Ao diminuir suas emissões, o Brasil não apenas está agindo segundo interesses nacionais como também contribui para a estabilização climática global, conforme será apresentado na seguinte seção.

Do Global ao Local

Há algum tempo a mudança climática deixou de ser um tema puramente ambiental. Hoje a questão apresenta-se como um dos maiores indutores de mudanças socioeconômicas, juntamente com a transformação digital (GAETANI; WAACK, 2021), uma vez que a mudança do clima interliga diferentes dimensões, como a econômica, a política, a ambiental, a de segurança e a energética (INOUE, 2016). Nesse sentido, destaca-se que a atmosfera terrestre se caracteriza como um bem comum compartilhado em sua integridade por toda a humanidade, e desconhece noções de fronteira. Dessa forma, uma tonelada de carbono emitida pelo setor industrial na China impacta o sistema climático global de forma semelhante à mesma quantidade de carbono emitida pela atividade agropecuária no Brasil. Logo, a ação climática deve imperativamente ter caráter coletivo, unidos esforços de todos os Estados para a mitigação das alterações do clima. Governos nacionais devem renunciar benefícios econômicos a curto prazo advindos da emissão de GEE a fim de contribuir para o bem maior da humanidade ao longo prazo (BULKELEY, 2015), o que tem se mostrado um desafio para a governança global.

Como citado, a fim de limitar o aquecimento global abaixo de 2ºC em relação à era pré-Revolução Industrial, é preciso, ainda nessa década, reduzir em 50% as emissões globais de

GEE para que, em meados do século XXI, seja possível zerá-las. No entanto, para atingir tal objetivo é necessária uma verdadeira revolução em relação ao uso de energia em escala mundial, uma vez que a matriz energética global é majoritariamente composta por fontes fósseis de energia, que emitem grande quantidade de GEE para a atmosfera. Portanto, é imperativa a descarbonização da matriz energética em escala mundial (LINS, MASCOTTE, 2021).

Além da resistência dos Estados em abrir mão das suas tradicionais fontes fósseis de energia devido aos impactos econômicos e sociais que podem emergir – pelo menos no curto prazo –, outra questão que dificulta a ação global nessa direção advém do fato que, em um primeiro momento, os efeitos das mudanças climáticas não são os mesmos para todos, sendo que os países do Sul global estão propensos a sofrer as mais severas consequências (RODRIGUES; PIRES, 2010). Ademais, existe um descompasso temporal entre a velocidade das descobertas científicas feitas a respeito das consequências catastróficas das mudanças climáticas e o tempo que os governos levam para implementar as mudanças econômicas, sociais, tecnológicas e culturais necessárias (INOUE, 2016). Destaca-se também que a eminência de conflitos geopolíticos e geoeconômicos no cenário internacional pode desestabilizar os esforços de governança climática global (ORR, 2017).

Do ponto de vista econômico, ressalta-se que o PIB – principal indicador utilizado para se representar o crescimento econômico de um dado país – não contabiliza os benefícios advindos da preservação ambiental nem os custos da degradação do meio ambiente. Tal fato provém sobretudo da dificuldade encontrada para se calcular o valor agregado da natureza, uma vez que esse depende de fatores culturais e sociais de grande variabilidade (UNITED NATIONS, UNEP, 2021).

As crescentes taxas de urbanização em escala global são outro fator preocupante, visto que as cidades são responsáveis por 75% das emissões de carbono a partir do uso de energia. Além disso, a mudança do uso da terra – seja para a agricultura, seja para a construção civil – causa degradação ambiental, como a perda de biodiversidade (UNITED NATIONS, UNEP, 2021). Por fim, as cidades do Sul global apresentam-se mais vulneráveis aos impactos das mudanças climáticas, uma vez que apresentam problemas crônicos de pobreza e estresse ambiental. Como agravante, de acordo com Lasco *et al*. (2007 *apud* BULKELEY, 2010), muitos desses Estados enxergam a necessidade de reduzir suas emissões de GEE como uma forma de restrição ao seu desenvolvimento econômico.

Há de se considerar ainda que, segundo o Departamento de Defesa dos Estados Unidos, os efeitos das alterações climáticas representam uma ameaça para segurança nacional, uma vez que contribuem para o aumento do fluxo de refugiados, assim como para conflitos sobre

recursos básicos – como comida e água –, o que pode causar ondas de instabilidade política, econômica, e social em inúmeros países (FLORINI, 2017). No entanto, apesar da urgência da questão, no âmbito doméstico os Estados lidam com a falta de dados e de comunicação e com a marginalização das secretarias de meio ambiente (BULKELEY, 2010).

Em resumo, apesar das mudanças climáticas representarem um risco para os sistemas naturais e humanos, as emissões de GEE continuam a crescer, principalmente pela resistência ao abandono dos combustíveis fósseis e pela contínua mudança do uso da terra para a agricultura e a construção civil. Nesse sentido, a fim de garantir segurança climática para as gerações futuras, é imperativa a implementação de medidas que promovam a adaptação (diminuição das vulnerabilidades) e a mitigação (redução, captura e armazenamento das emissões de GEE) das mudanças climáticas. Ademais, é de extrema importância que essas medidas sejam tomadas de maneira coordenada nos diferentes níveis e escalas de poder, do global ao local.

Definições Técnicas e Metodológicas da Pesquisa

Tendo sido esclarecida a evidente importância da temática dessa pesquisa, passa-se agora às definições técnicas e metodológicas do estudo realizado durante o período de 2020 a 2022.

Ponto de Partida

Esta pesquisa tem como hipótese o fato de que o grau de engajamento de entes subnacionais – cidades e estados – no âmbito da governança climática está associado à postura do governo central em relação à temática. Nesse sentido, apoia-se, em um momento inicial, sobre a existência de uma relação inversamente proporcional entre atuação subnacional e federal. Em outras palavras, a hipótese que deu origem a esta pesquisa é a de que em caso de retração do governo central no âmbito da governança climática, os entes subnacionais seriam levados a agir a fim de garantir seus interesses econômicos. Dado a hipótese originária da pesquisa, foi escolhido como estratégia de análise o estudo de caso. Assim, estuda-se o caso brasileiro e do estado de São Paulo, sendo que a escolha de tal ente subnacional justifica-se por sua importância econômica para o país. Nesse sentido, faz-se a ressalva que o estudo aqui realizado sobre o estado de São Paulo não permite extravasar a questão para os demais estados brasileiros.

A fim de se facilitar a análise proposta, a pesquisa será norteada por três questões principais, sendo que cada uma dessas será aplicada para a compreensão da atuação federal e estadual no âmbito da governança climática. As questões são as seguintes:

1. Qual é o histórico de engajamento do ente analisado?

2. Quais são seus interesses?

3. Suas ações correspondem aos seus interesses?

Logo, a pesquisa explora a relação existente entre paradiplomacia, governança global e mudanças climáticas, de forma a desbravar a emergência de uma nova geografia da governança ambiental, o que só é possível a partir da ampliação do entendimento clássico de sistema internacional, incorporando atores além daqueles tradicionalmente constituídos, ou seja, além dos Estados como agentes unitários.

Objetivos

O objetivo geral desta pesquisa é a análise da atuação do estado de São Paulo no âmbito da governança climática global, de modo a entender se tal atuação tem o engajamento do governo central como um fator determinante. Seus objetivos específicos são:

1. Delinear a trajetória de engajamento ambiental e climático do Brasil e do estado de São Paulo;

2. Identificar os interesses do ente federal e do subnacional por trás da atuação climática

3. Comparar a atuação e posicionamento da União e do estado paulista frente à governança climática global

4. Propor medidas para contribuir de forma positiva para o engajamento subnacional no âmbito da ação climática.

A forma pela qual esses objetivos foram alcançados é tratada resumidamente na seção seguinte e, posteriormente, há uma seção dedicada à explicitação detalhada da metodologia empregada ao longo dessa pesquisa.

Resumo da Metodologia Utilizada

A pesquisa em questão tem caráter qualitativo, e seu objetivo central é explorar a atuação subnacional no contexto da governança climática global. Como é característico em um estudo exploratório, segue um modelo fluído e dinâmico de coleta e análise de dados (GIL, 2008). Conforme exposto anteriormente, a pesquisa faz uso do estudo de caso cujo objeto central é o estado de São Paulo, escolhido com base na sua importância econômica para o país. Com um produto interno bruto (PIB) de 603,4 bilhões de dólares, o estado é a 21ª maior

economia do mundo e a terceira maior da América Latina (ESTADO DE SÃO PAULO, CASA CIVIL, 2020).

Dentre os métodos de análise utilizados, tem-se o uso da comparação, empregada a fim de se verificar se o grau de engajamento do ente subnacional na governança climática está associado à postura assumida pelo governo central. Para tanto, foram escolhidas duas Conferências das Partes (COP) no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (UNFCCC) consideradas emblemáticas para a história da governança climática global: COP-21 e COP-26. A primeira dessas conferências, ocorrida em 2015, foi marcada pela assinatura do Acordo de Paris, tendo o Brasil passado uma imagem positiva ao apresentar metas de combate às alterações climáticas que foram consideradas bastante ambiciosas. Cinco anos depois, em novembro de 2021, a COP-26 é realizada em um contexto em que o mundo está em processo de saída de uma crise sanitária de alcance global. O Brasil, por sua vez, é visto com desconfiança pela comunidade internacional após dois anos de *desgovernaça* ambiental e climática no âmbito doméstico.

Uma segunda metodologia utilizada foi a análise de conteúdo, técnica que permite a investigação do discurso através da associação de palavras e análise semântica (BARDIN, 2016). A partir desse exame foi possível obter representações gráficas do discurso que serviram de base para o desenvolvimento da argumentação presente ao longo da dissertação. O material utilizado para a realização de tal análise foi obtido em entrevistas feitas à acadêmicos e representantes do estado de São Paulo e de outros estados brasileiros; também foram agregados discursos retirados de webinários relacionados ao tema.

Em relação à origem das demais fontes utilizadas nessa pesquisa, foram selecionados textos acadêmicos bem-conceituados a fim de se construir o embasamento teórico prévio. A contextualização da temática foi feita a partir da análise de reportagens e artigos advindos da mídia nacional e internacional. Além disso, foi feita a análise de documentos-chave para a pesquisa, sendo esses o *Acordo de Paris*, o *Acordo Ambiental São Paulo* e as duas NDC (Nationally Determined Contribution, ou Contribuição Nacionalmente Determinada) brasileiras (a versão submetida em 2015 e a atualizada de 2020).

Para finalizar, destaca-se que este estudo se caracteriza como pesquisa-ação, uma vez que o resultado final consiste na proposição de medidas que podem ser tomadas pelo ente subnacional a fim de esmerar sua atuação no âmbito da governança climática.

Embasamento Teórico

Passa-se agora à abordagem dos principais conceitos e teorias que foram utilizados para o fomento dessa pesquisa, sendo que esses são apresentados nesta seção de maneira concentrada e resumida, mas também aparecem ao longo do restante da dissertação de forma diluída e orgânica.

Dar-se-á início à apresentação teórica a partir da origem do problema, qual seja, o uso irresponsável dos recursos naturais pelo homem em suas diferentes atividades econômicas. Esta pesquisa aborda a questão da poluição atmosférica, portanto, o recurso natural é o ar que respiramos. Não há dúvidas a respeito do fato de que a atmosfera é um bem comum dividido pela população mundial, uma vez que, como comentado anteriormente, a atmosfera terrestre sobrepassa qualquer noção de fronteira, sendo o lembrete permanente de que, apesar das diferenças culturais, políticas e econômicas, vivemos todos sob o mesmo teto. A respeito do uso de recursos comuns, Ostrom (1990) defende que a degradação ambiental é uma consequência esperada sempre que muitos indivíduos utilizam um recurso compartilhado e escasso. A essa ideia deu-se o nome de tragédia dos comuns (OSTROM, 1990).

Seria a atmosfera um recurso escasso? Em certo sentido sim, uma vez que é limitada a quantidade de GEE que nela podem estar concentrados sem alterar as condições climáticas de forma deletéria à humanidade. Nesse sentido, de acordo com Ostrom (1990), existe um paradoxo segundo o qual estratégias individuais racionais teriam como consequência resultados coletivos irracionais. Pode-se dizer que não existe definição melhor para a questão da mudança climática, já que, em busca de satisfazer seus interesses econômicos, os países insistem na queima de combustíveis fósseis, o que leva a graves consequências climáticas e, por sua vez, ambientais, que impactarão, a longo prazo, a economia mundial.

Ademais, Ostrom (1990) defende que a fim de se evitar a tragédia dos comuns faz-se necessário o gerenciamento do recurso natural em questão por um poder maior, um Leviatã, nas palavras da autora. Entretanto, como o sistema internacional tem como principal característica a anarquia, o mais próximo que se pode chegar de uma regulação internacional das emissões de GEE deve ser feito por meio da cooperação entre os países. Nesse sentido, Robert Keohane (1984) defende a existência de uma política de coordenação entre os Estados a fim de que sejam feitos os ajustes políticos e a adaptação de interesses necessários para a cooperação. Dado o contexto, salienta-se a importância das instituições internacionais, uma vez que essas podem viabilizar os custos de transações envolvidos no processo de negociação internacional (RODRIGUES; PIRES, 2010).

Da necessidade de cooperação entre os países para o gerenciamento da crise climática nasce a UNFCCC, uma forma de regime internacional, sendo esse último definido por Eduardo

Viola (2001 *apud* RODRIGUES; PIRES, 2010) como um conjunto de regras contidas em um tratado internacional que visam regular as ações dos pactuantes sobre determinado assunto de interesse comum. Logo, como os regimes jurídicos internacionais são criados por Estados e para os Estados, as regras costumam ser apegadas à noção de soberania, e o território estatal se torna uma marca do poder político. Além disso, a teoria de regimes internacionais estabelece uma separação bem-definida entre política doméstica e internacional (BULKELEY, 2005).

Essas características dos regimes jurídicos internacionais não se alinham à abordagem escolhida para essa pesquisa, em que se adotou o conceito de governança global, que se define como um conjunto de atividades baseadas em um objetivo comum, sendo que os atores estatais não são os únicos ou os mais importantes, compartilhando espaço com múltiplos agentes em diferentes níveis de poder. Nesse sentido, o conceito de governança global consegue conglomerar as diversas iniciativas advindas das diferentes esferas da sociedade e envolver distintos níveis de tomada de decisão – local, regional, nacional e internacional – no processo de combate às mudanças climáticas (INOUE, 2016). Entretanto, a escolha feita pelo conceito de governança global não significa que se deixou de lado a noção de regimes jurídicos internacionais. A pesquisa apenas opta por enxergar esses últimos dentro de um plano mais amplo de atuação, que inclui atores outros além daqueles formalmente aceitos como detentores do poder no plano internacional.

Denota-se igualmente a importância do conceito de poder. De acordo com as teorias neogramsciana e foucaultiana, o poder é construído pelas interações entre os diferentes atores sociais. Dessa forma, pode-se entender o poder em termos múltiplos e relacionais, não estando atrelado ao Estado-nação, mas sim associado à capacidade dos atores em controlar e capturar recursos (OKEREKE; BULKELEY; SCHROEDER, 2009; BULKELEY, 2005). Por conseguinte, a fragmentação do poder, assim como das responsabilidades, através dos diversos níveis e escalas de governos, é uma característica fundamental da governança climática (INOUE, 2016).

Percebe-se, assim, que o conceito de governança global é capaz de capturar a fluidez da política internacional contemporânea. Rosenau (1995) classifica como inadequada à realidade de interdependência em que vivemos a concepção estreita de que apenas instituições formais internacionais e nacionais são relevantes. Mas a governança global desconhece fronteiras, assim como hierarquias de poder. Nas palavras de Weiss (2000), governança global compreende a mudança do local de autoridade em um movimento simultâneo de integração e fragmentação.

Dessa forma, a abordagem escolhida para essa pesquisa recusa-se a tratar o Estado como um ente homogêneo, sólido e única fonte de poder no contexto internacional; em oposição, sustenta a ideia de fluidez do poder entre os diversos atores, como defendida por Okereke,

Bulkeley e Schroeder (2009). É nesse contexto que se insere a atuação dos entes subnacionais no âmbito da governança climática global. Nesse sentido, um outro conceito relevante para esta pesquisa é o de governança policêntrica, que se caracteriza pela existência de uma multiplicidade de atores em diferentes escalas de poder que trabalham em conjunto a fim de atingir interesses comuns de modo a formar um sistema relacional interdependente (KOTSIFAS, 2021; OSTROM, 2009).

Por fim, em vista do que foi acima apresentado, torna-se evidente que o presente trabalho é uma contestação direta às teorias realistas, uma vez que essas entendem o Estado central como ator único das relações internacionais e responsável pela condução da política externa sem a inclusão de fatores externos (ARON, 2002; MEARSHEIMER, 2001; WALTZ, 2002). Ademais, essa pesquisa opta por encarar política interna, externa e internacional como um *continuum* do processo decisório (SANCHEZ *et al.*, 2006).

1. Governança Climática Global

Este capítulo dedica-se à apresentação e análise das principais iniciativas de governança global para gerir a crise climática. Discorre-se sobre a importância da UNFCCC, assim como dos principais acordos firmados em seu âmbito: Protocolo de Kyoto e Acordo de Paris. Por fim, analisam-se as principais oportunidade e desafios postos para a governança climática global.

1.1. Criação da UNFCCC (1992)

A UNFCCC foi criada em um contexto de proliferação de negociações e acordos internacionais sobre a temática ambiental. Destaca-se que nas últimas décadas o meio ambiente apresenta-se como o segundo tema sobre o qual os países celebraram maior número de acordos, ficando atrás apenas de comércio exterior (MOURA, 2016a).

Nessa conjuntura, em 1992 foi realizada na cidade do Rio de Janeiro a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento[1], também conhecida como Rio-92. Essa seria a primeira grande conferência sobre temas globais realizada pela ONU no contexto pós-Guerra Fria (LAFER, 2018b). A Rio-92 tinha como objetivo a definição, para o século XXI, de estratégias que aliassem desenvolvimento econômico à preservação ambiental. A grande aderência da política internacional à temática ambiental é evidenciada pelo fato de que estiveram presentes na Conferência representante de 172 países, dos quais 108 no nível de Chefe de Estado, incluindo todos os do G8 (Alemanha, Canadá, Estados Unidos, França, Itália, Japão, Reino Unido e Rússia)[2]. Dentre os regimes internacionais estabelecidos no decorrer da Rio-92, destaca-se a criação da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças do Clima (UNFCCC), o que representou um importante avanço para a temática a nível global, uma

[1] A proposta brasileira de sediar a Conferência de 1992 advém de uma tentativa do governo de José Sarney (1985 – 1990) de melhorar a imagem do Brasil após o país ganhar a atenção da mídia internacional, em 1988, devido ao aumento das queimadas na região amazônica. Além de configurar-se em uma forma do Brasil sinalizar sua abertura para a construção de um Direito Internacional de Cooperação. A candidatura brasileira foi aceita, uma vez que a escolha de um país do Sul global demonstrava o processo de distensão pós-Guerra Fria, assim como as novas possiblidades comerciais que se abriam com o fim da polarização. A Conferência de 1992, acontece sob a égide do governo Collor (1990 – 1992), que buscou reformular a agenda doméstica e internacional do Brasil, sendo a defesa da agenda ambiental vista como uma possibilidade para o desenvolvimento nacional (LAFER, 2018a; LAFER, 2018b; LAGO, 2007).

[2] Além disso, o Fórum Global, evento paralelo à Rio-92, reuniu membros de quase 1800 ONGs, além de demais representantes da sociedade civil, como Academia e setor privado. Nesse sentido, ao incluir as considerações desses novos atores ao debate da agenda de sustentabilidade, a Rio-92 dá um grande passo para a governança ambiental (LAFER, 2018b).

vez que, dessa forma, o combate à alteração do clima transforma-se em obrigação internacional (LAFER, 2018b; RODRIGUES; PIRES, 2010). Pode-se dizer que a Rio-92 representou um momento kantiano de cooperação internacional, uma vez que o bem maior da humanidade foi posto acima de interesses realistas nacionais (LAFER, 2018b).

Portanto, a UNFCCC, como acordo multilateral, foi aprovada e aberta para assinatura durante a Rio-92, sendo o Brasil o primeiro país a assiná-la (TEIXEIRA; MOLLETA; LUEDEMANN, 2016). Atualmente, a Convenção conta com a adesão de 196 países mais a União Europeia (UNITED NATIONS, UNFCCC, s.d.). Ao ratificar o acordo, os Estados assumem o compromisso de satisfazer, de forma voluntária, deveres contidos na Convenção, tais como elaborar, atualizar e apresentar periodicamente inventários nacionais de suas emissões antrópicas de GEE; assim como implementar planos nacionais e regionais de mitigação às mudanças climáticas (TEIXEIRA; MOLLETA; LUEDEMANN, 2016).

Nesse contexto, a UNFCCC insere-se no complexo de regimes do clima, que também compreende o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) – encarregado de prover aporte científico à governança climática –, além de instituições de caráter econômico, como o Banco Mundial – responsáveis pelo financiamento das iniciativas de combate às mudanças do clima (INOUE, 2016). No plano mais amplo da governança climática global, pode-se adicionar ainda as empresas, atores subnacionais e organizações não governamentais.

Em 1994, a Convenção entrou em vigor de forma a estabelecer-se como um regime jurídico internacional cuja prioridade é a estabilização da concentração de GEE na atmosfera, a fim de evitar alterações do sistema biofísico terrestre que levariam a consequências desastrosas para a sociedade humana como um todo (RODRIGUES; PIRES, 2010). No intuito de atingir seus objetivos, a UNFCCC define uma série de obrigações, princípios e conceitos que são alinhados pelas partes em convenções realizadas anualmente – as chamadas Conferências das Partes (COP). Essas reuniões periódicas também objetivam o estabelecimento de novos acordos sobre a temática (TEIXEIRA; MOLLETA; LUEDEMANN, 2016), dentre os quais o Protocolo de Kyoto e o Acordo de Paris representam avanços significativos de governança climática.

1.2. Protocolo de Kyoto (1997)

Em 1997, durante COP realizada no Japão, foi estabelecido o Protocolo de Kyoto, mecanismo de gestão climática que busca outorgar algum tipo de responsabilização jurídica aos Estados pela emissão exacerbada de GEE, além de instituir compromissos internacionais no que tange a energia, comércio, consumo e produção (LAFER, 2018b; RODRIGUES; PIRES, 2010). O

Protocolo visava o equilíbrio entre desenvolvimento econômico e preservação ambiental através do estabelecimento de uma cooperação horizontal entre os países, o que envolvia também o financiamento e a transferência de tecnologia (RODRIGUES; PIRES, 2010). O acordo entrou em vigor apenas em fevereiro de 2005, com a assinatura de 192 países (MARGULIS, 2020).

O Protocolo se estruturou com base no Princípio do Poluidor Pagador (PPP), de forma que o agente poluidor deve arcar com as responsabilidades – objetivas e financeiras – da poluição ambiental. Além disso, o acordo trabalha com o princípio de *responsabilidades comuns, mas diferenciadas*, dividindo os países signatários em dois grupos distintos: Anexo 1 e Não Anexo 1. Os países pertencentes ao primeiro conjunto são aqueles que estão em processo avançado de industrialização e, portanto, teriam contribuído por mais tempo para o agravamento das alterações climáticas (RODRIGUES; PIRES, 2010). O Protocolo de Kyoto estabelece metas vinculantes para esses Estados, consistindo em duas fases progressivas para a mitigação das emissões de GEE. Em primeiro lugar, entre anos de 2008 a 2012, os países do Anexo 1 deveriam reduzir suas emissões de GEE em 5% em relação ao ano de 1990. Posteriormente, no período correspondente aos anos de 2013 a 2020, as reduções deveriam ser de 18% com base no ano de 1990. Os países pertencentes ao Não Anexo I são aqueles que estariam ainda em processo de desenvolvimento econômico, por conseguinte, o Protocolo não estabelece metas vinculantes para esses Estados (MARGULIS, 2020).

Tal distinção, dado o aumento de emissões de GEE pelos países em desenvolvimento, passou a ser questionada, o que levou alguns países pertencentes ao Anexo 1 a abandonar o Protocolo, como foi o caso dos Estados Unidos, que justificou a sua saída do acordo alegando que esse traria desvantagens competitivas aos países desenvolvidos. A decisão de não adesão ao acordo vinda da principal potência econômica mundial fez com que o Protocolo de Kyoto tivesse seu poder de ação e sua credibilidade debilitados (MARGULIS, 2020). Entretanto, apesar de ter sido inviabilizado, alguns autores defendem a importância do acordo para o avanço da governança climática global, uma vez que este estabeleceu diretrizes concretas para a ação climática, além de definir as linhas gerais para futuras negociações sobre a temática (RODRIGUES; PIRES, 2010), como o Acordo de Paris, a ser abordado a seguir.

1.3. Acordo de Paris (2015)

Dado o primeiro passo (Protocolo de Kyoto) e tendo esse se provado falho, a comunidade internacional se dispôs a aprender com os erros do passado para moldar um novo

acordo climático que fosse capaz de estabelecer bases mais sólidas para a governança climática global. A experiência de mais de duas décadas de negociações evidenciava a necessidade de se conceber uma estrutura de governança durável a fim de permitir as transformações políticas, tecnológicas, sociais e culturais essenciais ao controle das emissões de GEE (FALKNER, 2016).

Logo, a construção do Acordo de Paris foi um longo processo que enfrentou significativos desafios. Era necessário angariar adesão universal, assim como impulsionar a ambição das metas climáticas apresentadas pelos Estados. Nesse sentido, buscava-se um incremento dos esforços individuais e globais no que diz respeito à mitigação, adaptação e disponibilização de financiamento climático (BRUN, 2016). Um primeiro passo para se vencer esses obstáculos foi justamente adaptar-se à relutância dos países em se comprometerem com qualquer tipo de meta vinculatória. Além disso, era preciso resolver a contenda entre países industrializados e em desenvolvimento, o calcanhar de Aquiles do Protocolo de Kyoto (FALKNER, 2016).

A solução encontrada foi construir um acordo híbrido em que os países têm obrigações vinculantes, ao mesmo tempo que autoestabelecem suas metas climáticas. Desse modo, as partes estão legalmente sujeitas a regularmente apresentar relatórios a fim de atualizar os avanços climáticos obtidos. Portanto, a transparência transforma-se no principal mecanismo de incentivo ao incremento da ambição climática individual e global (BRUN, 2016). Ademais, ao permitir aos Estados o estabelecimento de metas voluntárias, o Acordo de Paris consegue desprender-se do conflito distribucional entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos; além de prevenir alegações de desrespeito à soberania estatal (FALKNER, 2016; ORR, 2017).

O conjunto de metas climáticas estabelecidas pelos próprios países ficou conhecido como NDC – sigla em inglês para Contribuições Nacionalmente Determinadas[3]. Essa nova abordagem apresentada pelo Acordo de Paris representa uma inovação significativa no âmbito das negociações internacionais. Nesse contexto, o Acordo estabelece um sistema *bottom-up*, sendo esse equilibrado pelo fato de que os países são legalmente impelidos a reportar, de forma periódica (a cada cinco anos), os avanços alcançados – *top-down* (ORR, 2017). Mecanismo esse que – por meio do processo de *blaming and shaming* – possibilita o aumento da ambição climática ao longo do tempo (FALKNER, 2016). Dessa forma, o Acordo de Paris é composto ao mesmo tempo por lógicas cooperativas e competitivas (ORR, 2017).

Além dos avanços nas negociações climáticas, a crescente percepção da opinião pública mundial a respeito da emergência das mudanças climáticas contribuiu para construir o

[3] Apesar das NDC são serem juridicamente determinantes, o cumprimento das mesmas pode ser cobrado através de ferramentas diplomáticas, como pressão política e boicote econômico.

momentum que levou ao sucesso da COP-21 (FLORINI, 2017). Como foi constatado por Brun (2016), havia um sentimento de *now or never* durante a Conferência de 2015. Dessa forma, ao fim das negociações daquele ano, tem-se como fruto o Acordo de Paris, sendo que esse teve aderência universal dos membros da UNFCCC (BRUN, 2016).

O objetivo central do novo tratado climático é limitar o aumento da temperatura média global em bem abaixo de 2ºC em relação aos níveis pré-industriais, empenhando-se para que não ultrapasse 1,5ºC (UNITED NATIONS, UNEP, 2021). Nesse contexto, o Acordo de Paris convida os países a estabelecerem metas de médio e longo prazo, respectivamente para 2030 e 2100 (ROMEIRO *et al.*, 2021). Além disso, contrariamente ao Protocolo de Kyoto, o novo tratado estipula uma meta global de longo prazo – zerar as emissões de GEE no período de 2050 a 2100 –, o que sinaliza para as empresas e investidores a importância de se alcançar a *descarbonização* da economia mundial (FALKNER, 2016). O novo tratado climático enfatiza também a relevância de atores não estatais – como entidades subnacionais, empresas, ONGs, sociedade civil, academia, entre outros – para a eficácia da ação climática global (FLORINI, 2017).

1.4. COP-26 (2021)

Como dito anteriormente, a presente pesquisa volta seu foco para dois momentos específicos da história recente da governança climática global: COP-21 e COP-26. O primeiro desses, como já foi explicitado, é de grande relevância por ter gerado o Acordo de Paris – a mais recente iniciativa das Nações Unidas para o controle das mudanças climática a nível global. O segundo momento, a COP-26, representa o estágio atual da governança climática, uma vez que essa conferência ocorreu entre os dias 31 de outubro e 12 de novembro de 2021. Além de seu caráter imediatamente contemporâneo, a COP-26 apresenta algumas particularidades que a fazem destacar-se dentre as demais conferências climáticas, como será visto a seguir.

Primeiramente, deve-se ressaltar que a COP-26 aconteceu em meio ao processo de recuperação global de uma grave crise sanitária, crise que impedira a realização da Conferência no ano de 2020. Portanto, havia uma grande expectativa sobre a realização da COP-26, uma vez que a pandemia de Covid-19 evidenciou ao mundo a importância da cooperação internacional para se lidar com uma crise em escala global (FRITSCH, 2021). Dessa forma, ao longo de 2021 foi crescendo o *momentum* para a realização da COP-26. Nesse sentido, destacam-se alguns pontos que contribuíram para tanto: em janeiro, Joe Biden assume a presidência dos EUA e apresenta planos para que o país reingresse no Acordo de Paris; como reflexo desse comprometimento, em abril, realiza-se a Cúpula do Clima nos EUA; em junho, o G7 (grupo

formado por Alemanha, Canadá, EUA, França, Itália, Japão e Reino Unido) compromete-se em encerrar o uso do carbono – principal GEE; em agosto, é publicado o novo relatório do IPCC, que mostra a corrida contra o tempo que a humanidade encara a fim de controlar as mudanças climáticas antes que os efeitos da mesma se tornem definitivamente deletérios. Além disso, pensando no pós-pandemia, muitos países optam por uma retomada econômica baseada no desenvolvimento sustentável. Por fim, empresas, cidades, estados, universidade, entre outros atores subnacionais, comprometem-se a zerar suas emissões até meados do século ("O MELHOR", 2021).

Assim, no final de 2021, em um momento em que a crise sanitária se encontrava mais branda, realizou-se a COP-26 na cidade de Glasgow, na Escócia. A Conferência contou com a presença de representantes de 196 Estados. O principal objetivo da COP-26 é a resolução de algumas lacunas do livro de regras do Acordo de Paris, como a estipulação do funcionamento do mercado de carbono (UM SÓ PLANETA, 2021).

Após duas semanas intensas de negociações, Izabella Teixeira (2021b) – que ocupava o cargo de ministra do Meio Ambiente do Brasil no ano em que se realizou a COP-21 – considerou que a Conferência de Glasgow cumpriu o seu papel, uma vez que concluiu o livro de regras do Acordo de Paris. Segundo Teixeira (2021d), a partir desse marco, as próximas COPs não precisarão mais se preocupar com a negociação de texto, podendo assim se dedicar à ação climática.

Ademais, a COP-26 contou com um grande número de compromissos voluntários assumidos por diferentes atores. Os principais bancos do mundo se comprometeram a alinhar seus financiamentos com as metas climáticas estabelecidas por meio do corte de recursos destinados a atividades intensivas em carbono. Ainda no que se refere a financiamento, os países desenvolvidos dobraram coletivamente os recursos destinados à adaptação em relação aos valores de 2019 ("COP26", 2021). Além disso, mais de noventa Estados (incluindo o Brasil) comprometeram-se em limitar as emissões de metano em 30% tendo como base o ano de 2020. Por fim, destaca-se a promessa feita por mais de cem pais – dentre os quais o Brasil – de encerrar o desmatamento até 2030 (ETUI, 2021).

Apesar das conquistas mencionadas, as negociações da COP-26 fraquejaram em alguns aspectos. Primeiramente, os países em desenvolvimento não receberam o financiamento de cem bilhões de dólares que havia sido prometido em 2015 por parte das nações mais ricas (TONI, 2021a). Além disso, a estipulação de um plano mais preciso sobre o financiamento de perdas e danos foi prorrogado para ser discutido na próxima COP ("COP26", 2021). Ademais, como citado anteriormente, a Conferência de Glasgow teve como grande objetivo a finalização do livro de

regras do Acordo de Paris. Dentre as lacunas a serem resolvidas estava o Artigo 6, que aborda a regulação do mercado de carbono. Apesar da sua conclusão, a nova regulação deixou margem para a dupla contagem das emissões, o que acaba prejudicando a ampliação efetiva das metas climáticas (ETUI, 2021). Por último, a COP-26 não conseguiu banir o uso em definitivo do carbono, porém deu-se um significativo passo nessa direção, como fica evidente no documento final da Conferência (TONI, 2021a).

O Pacto Climático de Glasgow, como foi chamado o texto de conclusão da COP-26, apresentou pontos que valem ser mencionados. Primeiramente, como há pouco explicitado, foi concluída a regulamentação do mercado de carbono. Também foi estipulado que a revisão das metas do Acordo de Paris deve ser feita anualmente (ARTAXO, 2021b). Nesse sentido, o Pacto pede aos países que aumentem sua ambição climática tendo em vista o objetivo de limitação do aquecimento entre 1,5ºC a 2ºC. Ademais, decidiu-se pelo abandono dos subsídios aos combustíveis fósseis (UNTERSTELL, 2021). No entanto, a fim de conseguir o consenso universal, ocorreu de última hora a substituição do termo "eliminação gradual" para "redução gradual" no que se refere ao uso de combustíveis fósseis ("COP26", 2021).

Pode-se considerar que a COP-26 foi um sucesso? Certamente não. Porém, avanços foram feitos no âmbito da governança global. Entretanto, a velocidade das negociações climáticas e da tomada de decisão a nível multilateral está em descompasso com a urgência das alterações do clima. Somando-se todos os compromissos estabelecidos na Conferência de Glasgow, o planeta ainda assim irá aquecer 2,7ºC em relação ao níveis pré-industriais, o que demostra o distanciamento entre ciência e interesses políticos (ARTAXO, 2021a).

1.5. O Desafio do Século

Portanto, é evidente que um dos grandes desafios que se apresentam à governança climática global está justamente em como fazer com que os países aumentem sua ambição climática a fim de que se alinhem com a meta traçada pelo Acordo de Paris de manter o acréscimo de temperatura bem abaixo de 2ºC em relação ao período anterior à Revolução Industrial. Nesse sentido, apesar do mecanismo de autodeterminação de metas lançado em Paris ter sido um sucesso no que se refere à aderência universal ao Acordo, não foi possível garantir a ação coletiva necessária (BRUN, 2016).

Segundo dados apresentados pelo Climate Action Tracker (2021), só será possível estabilizar o aquecimento global em 1,5ºC se as emissões forem cortadas pela metade até 2030. Estamos falando de menos de dez anos para que haja uma mudança estrutural considerável da

economia mundial, que se baseia sobretudo na emissão de carbono. Para tanto, faz-se necessário um acréscimo significativo de vontade política por parte dos governos.

Associado ainda ao aumento da ambição climática, não há garantia de que os Estados irão de fato cumprir com o que foi estipulado, já que as NDC têm caráter voluntário, deixando espaço para comportamentos como o de *free-riding* – o que acontece quando países se beneficiam das conquistas climáticas globais sem ter contribuído de forma individual para tanto, ou seja, sem ter diminuído suas emissões de GEE (BRUN, 2016). Essa incerteza a respeito da conduta dos demais países dificulta as iniciativas de governança global (FALKNER, 2016). A fim de evitar esse comportamento, o Acordo de Paris conta com a revisão e atualização periódica das NDC, sendo essa uma obrigação vinculante – como já mencionado. Portanto, os países que não cumprirem suas metas ou que não as atualizarem de forma progressiva serão mais facilmente detectados. Nesses casos, os Estados passam por um processo de *blaming and shaming* no âmbito internacional, assim como no doméstico (BRUN, 2016). O Brasil é prova de que esse mecanismo funciona, o que será visto de forma mais detalhada no capítulo seguinte.

Como dito anteriormente, um outro desafio que se impõe à governança climática global está justamente no tamanho da mudança necessária para neutralizar as emissões de GEE. Como o setor industrial foi majoritariamente construído tendo combustíveis de origem fóssil – cuja queima gera emissão de carbono – como força motriz, faz-se necessária a reestruturação de todo esse setor da economia, estando muitos interesses (capital) em jogo. O mesmo pode se dizer do transporte e da infraestrutura urbana. A boa notícia é que o desenvolvimento tecnológico atual permite que essa transformação seja feita. No entanto, para se realizar tais mudanças requer-se investimento imediato cujos benefícios só serão notórios em longo prazo. Portanto, é difícil para os governos, tendo em conta os períodos relativamente curtos de mandato, justificar tais investimentos (FALKNER, 2016).

Além disso, apesar dos efeitos das mudanças climáticas serem globais, os países são atingidos de forma diferente. As pequenas ilhas do Pacífico, por exemplo, têm sua existência ameaçada pelo aumento do nível do mar; enquanto um dos principais agravantes da crise climática nos países subdesenvolvidos é a falta de estrutura; em contrapartida, os países mais ao norte podem disfrutar de um clima mais ameno e propício para a agricultura (FALKNER, 2016). Como as consequências são distintas, a urgência das mudanças climáticas também é percebida de maneira diversa pelos diferentes países.

Apesar das inúmeras incertezas e problemáticas que rodeiam a ação climática, é certo que os efeitos econômicos virão sem atraso. Segundo o Swiss Re Institute (2021), a economia

mundial pode sofrer um decréscimo de 10% caso as emissões de carbono não sejam zeradas até 2050 e se as metas do Acordo de Paris não forem cumpridas.

Após o exposto, não restam mais dúvidas de que as mudanças climáticas representam um grande desafio para a humanidade no século XXI. No entanto, com uma simples mudança de perspectiva pode-se entender as alterações do clima como uma oportunidade de transformação econômica e social em vista de um futuro mais sustentável e em equilíbrio com o meio natural. Nesse sentido, o Acordo de Paris estabelece as regras dessa corrida cooperativa para o topo (ORR, 2017). Não é esse o acordo que vai salvar a humanidade, mas sem dúvidas estabelece as bases sobre as quais a governança climática global deve se desenvolver em busca do bem comum.

1.6. Ponderações

Tendo visto os principais marcos da governança climática global até o momento (criação da UNFCCC, Protocolo de Kyoto e Acordo de Paris), assim como os entraves para o seu avanço, percebe-se que as negociações climáticas são palco para uma disputa entre os interesses realistas dos Estados e as demandas kantianas de cooperação para o bem maior da humanidade. Nesse sentido, pode-se experienciar em primeira mão um dos grandes debates das Relações Internacionais acontecer. A fim de solucionar tal disputa, os negociadores têm buscado o meio termo, um ponto entre Maquiavel e Kant, o que se materializou na figura das NDC – compromissos autodeterminados e sem caráter vinculante. Ou seja, nenhum país se compromete legalmente, não há riscos para a soberania, e ao mesmo tempo se avança em termos cooperativos. O grande problema, no entanto, é a velocidade em que esses avanços são feitos. Muito se promete, mas pouco se faz. Enquanto isso, o ponteiro do relógio continua a andar, e esse relógio, infelizmente, ainda é movido a carbono.

2. O Brasil e a Governança Climática Global

Neste capítulo, adentra-se um nível na escala de poder, colocando em segundo plano a esfera internacional da governança climática a fim de se explorar brevemente o percurso de construção política e legislativa que levou o Brasil a conquistar a posição de potência ambiental. Em complemento, faz-se uma análise da formação de interesses do Estado com o objetivo de se justificar sua postura proativa e construtiva em questões de cunho ambiental e climático. Por fim, investiga-se o processo de decaída do país ao posto de pária internacional. Como conclusão, destaca-se a interconectividade entre política doméstica, externa e internacional a partir da análise da trajetória de avanços, recuo e arrependimento do Estado brasileiro no âmbito da governança climática global.

2.1. Os avanços do Brasil na agenda ambiental

Como explicitado pelo hino nacional, o Brasil é um país gigante pela própria natureza. Provavelmente, a intenção de Francisco Manuel da Silva, compositor do hino brasileiro, era de salientar as dimensões continentais da nação. Em todo caso, utiliza-se a expressão aqui a fim de evidenciar que o enorme patrimônio natural contido em solo brasileiro permitiu ao país sua proeminência no âmbito internacional de forma a ser chamado por muitos de potência ambiental. Acrescida sua rica biodiversidade, o Brasil ainda se destaca no cenário internacional por ter um desenvolvimento econômico médio e uma população expressiva (MÉLO, 2021). Além disso, como será exposto nesta seção, nas últimas décadas, a excelência da diplomacia brasileira soube usar o diferencial ambiental do país em favor dos interesses nacionais. No que diz respeito às negociações de cunho climático, o Brasil tem relevância estratégica devido ao fato de ser um grande emissor de GEE (GAETANI; WAACK, 2021).

Nesse sentido, a fim de traçar de forma breve a trajetória que levou o país a se elevar à posição de potência ambiental, esta seção apresenta uma linha do tempo em que se destacam a elaboração da lei nº 6.938, a Constituição Federal de 1988, a Rio-92, a criação da PNMC, a Rio+20 e a atuação brasileira na COP-21. Dado o plano de voo, que comecemos nossa trajetória histórica.

Segundo Moura (2016a), a política ambiental brasileira deu seus primeiros passos na década de 1930, quando ocorreu a elaboração das primeiras normas de cunho ambiental. Nesse contexto, em 1934 são estabelecidos o Código de Águas e o Código Florestal (MILARÉ, 2021). Já em 1937, tem início a criação de áreas de proteção ambiental que passam a ser consideradas

patrimônio cultural (MOURA, 2016a). Três anos mais tarde, o código penal incorpora alguns aspectos de tutela ambiental (MILARÉ, 2021). No entanto, salienta-se que, nesse primeiro momento, o país ainda não possui uma política ambiental propriamente dita, apenas políticas setoriais com o objetivo de estabelecer o uso racional dos recursos naturais para a atividade econômica. É a partir da década de 1960, por demandas da sociedade civil, que a pauta ambiental começa a ganhar força. Em 1967, é criado o Instituto Brasileiro de Defesa Florestal a fim de fazer cumprir o Código Florestal e as demais legislações relacionadas ao meio ambiente (MOURA, 2016a).

No cenário internacional, em 1972, realiza-se em Estocolmo a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano, a primeira grande reunião multilateral que aborda a temática ambiental. O evento buscava soluções para conciliar o desenvolvimento econômico à preservação ambiental e à justiça social (POTT; ESTRELA, 2017). É importante destacar que o Brasil não gozava, nesse momento, de uma boa imagem internacional quanto à preservação ambiental (ALMEIDA; RODRIGUES; SANTANA, 2014), uma vez que o regime militar implantado no país tinha como estratégia o uso intensivo de recursos naturais a fim de fomentar o desenvolvimento econômico do Estado, o que mais tarde ficou conhecido como "milagre econômico" (FIGUEIRA, 2011). Dada a conjuntura, não é de se surpreender que a postura do Brasil durante a Conferência de Estocolmo foi de defesa à soberania nacional. O país argumenta, então, que as nações emergentes não devem ter seu desenvolvimento econômico represado, sendo que o grande esforço de preservação ambiental caberia sobretudo aos Estados já estabelecidos economicamente. O posicionamento brasileiro foi endossado pelos demais países em desenvolvimento (MOURA, 2016a).

Apesar da postura do Brasil não ter sido exatamente condizente às ambições globais de preservação do meio ambiente, internamente a Conferência de Estocolmo teve importantes reflexos na formação da legislação ambiental brasileira (MILARÉ, 2021). Em 1973, o Decreto nº 73.030 estabelece a Secretaria Especial de Meio Ambiente (Sema) com o objetivo de debater questões ambientais junto à opinião pública (POTT; ESTRELA, 2017). Logo, a pressão internacional foi instrumento fundamental para a evolução da política ambiental no Brasil (MOURA, 2016a).

Em 1981, foi instituída a Política Nacional de Meio Ambiente (PNMA) por meio da Lei Federal nº 6.938[4], que permitiu a criação do Sistema Nacional de Meio Ambiente (Sisnama) e

[4] Nesse sentido, vale destacar que desde 1976, o estado de São Paulo (Lei n° 997) já possuía sua legislação de comando e controle, o que demonstra que mesmo durante o período militar já se pressupunha a autonomia dos

do Conselho Nacional de Meio Ambiente (Conama). A lei em questão é considerada democrática, uma vez que estabelece uma estrutura nacional para a governança ambiental a partir de extensa rede de conselhos nos níveis estaduais e municipais, e de comitês temáticos (MOURA, 2016a). A PNMA ainda estabelece instrumentos como zoneamento ambiental, padrões de qualidade ambiental, licenciamento ambiental, avaliação de impactos ambientais e o Sistema Nacional de Informações Ambientais (POTT; ESTRELA, 2017). Segundo Milaré (2021), a Lei nº 6.938 apresenta-se como um documento inovador, visto que estabelece uma visão holística do meio ambiente, que passa a ser visto como patrimônio público. Dessa forma, a PNMA dá destaque internacional ao Brasil no que se refere à governança ambiental (FARIAS, 2021).

Em 1988, três anos após o fim da ditadura militar, institui-se uma nova Constituição Federal (CF/88), que dedica um capítulo próprio para a questão ambiental (Art. 225)[5]. O novo texto constitucional estabelece o meio ambiente equilibrado como um bem comum e essencial à qualidade de vida e à ordem econômica, indicando o dever do Poder Público e da coletividade para com a preservação ambiental. Além disso, ocorre uma maior descentralização da política ambiental, de forma que a temática é estabelecida como competência comum à União, aos estados e aos municípios (MOURA, 2016a). Nesse sentido, Farias (2021) defende que a CF/88 se pautou grandemente na PNMA. Entretanto, ressalta-se a centralidade e posterior importância do reconhecimento do direito ao meio ambiente, uma vez que possibilitou a discussão do desmonte ambiental promovido durante o governo Bolsonaro (2019 – 2022). Em 1989, os órgãos ambientais setoriais são unificados com a criação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) (MOURA, 2016a).

No entanto, apesar do empenho na construção de uma política ambiental robusta, em 1988, o Brasil ganha a atenção da mídia internacional devido ao aumento das queimadas na floresta amazônica. Em uma tentativa de estabelecer uma boa imagem internacional, o Brasil sedia a Rio-92 (LAGO, 2007). Ao assumir o papel de anfitrião em tão importante conferência, o país demonstra-se disposto a atender os mais altos padrões no âmbito da governança ambiental (TEIXEIRA; MOLLETA; LUEDEMANN, 2016). Dessa forma, a Conferência representou para o Brasil uma oportunidade de projetar sua imagem de forma positiva para o mundo. Empenhados

estados subnacionais. Além disso, a Lei Federal nº 6.938 foi em boa parte inspirada pela lei ambiental paulista (Lei n° 997) (Nusdeo, 2021; Rei, 2021).

[5] A CF/88 é a primeira no mundo a estabelecer um capítulo próprio para a proteção ambiental, sendo essa atitude inspirada pela publicação do Relatório Brundtland intitulado "Nosso futuro comum", que propõe aos países que se leve a proteção do meio ambiente a título constitucional. Nesse sentido, o Artigo 225 da Constituição brasileira serve de inspiração para vários processos constitucionais pelo mundo, inclusive a Constituição portuguesa (DIAS;MANFIO, 2016; JAPIASSÚ, 2017; LEITE JUNIOR; MONTEIRO, 2019) .

em tal objetivo, os negociadores brasileiros apresentaram uma postura proativa e conciliadora, de forma a contribuir ativamente para a resolução dos principais entraves às negociações. No plano doméstico, a realização da Rio-92 trouxe à população brasileira uma maior conscientização sobre a temática, assim como levou à criação do Ministério do Meio Ambiente em novembro de 1992 (LAFER, 2018b).

A partir dos anos 2000, o Brasil coloca em prática um projeto robusto para a proteção da Floresta Amazônica através do combate ao desmatamento. Ao mesmo tempo, esse período representou para o país um momento de significativo crescimento econômico e de desenvolvimento das universidades, o que o levou a destacar-se internacionalmente (MÉLO, 2021). Além disso, nos primeiros anos do século XXI, o Brasil estabelece as estratégias de desenvolvimento sustentável para o país de acordo com as recomendações acordadas na Rio-92, conhecida como Agenda 21 (FONSECA, 2016). A preparação desse documento – que obteve grande engajamento social – teve início em 1997, e ele ficou pronto apenas em 2002. Para a construção da Agenda foram realizados estudos temáticos nas áreas de cidades sustentáveis, redução de desigualdade social, agricultura sustentável, gestão de recursos naturais, ciência e tecnologia para o desenvolvimento sustentável e infraestrutura e integração regional. No entanto, a Agenda 21 não teve influência no posterior processo de planejamento do desenvolvimento do país, uma vez que foi ofuscada por outras prioridades das gestões que se seguiram no governo federal (MOURA, 2016a).

Em 2007, foi criado o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), órgão vinculado ao Ministério do Meio Ambiente (MMA) que surgiu a partir do desmembramento do Ibama, sendo que este ficou com as funções de licenciamento e fiscalização, enquanto o primeiro responsabilizou-se pelo fomento e execução de programas de pesquisa, proteção e preservação da biodiversidade (MOURA, 2016a). No que se refere às mudanças climáticas, em 2009, o Brasil estabelece a Política Nacional sobre Mudanças do Clima (PNMC)[6] em resposta a um compromisso voluntário assumido pelo país na COP-15 que previa a redução de emissões de GEE a partir do combate ao desmatamento na região amazônica. Ao assumir tal compromisso, a ambição climática do Brasil ganha destaque em relação aos demais países em desenvolvimento (TEIXEIRA; MOLLETA; LUEDEMANN, 2016).

A PNMC estabelece como objetivo principal a redução de emissões de GEE entre 36,1% e 38,8% em relação aos níveis projetados para 2020. Tal política é regulamentada em 2010 por meio do Decreto nº 7.390, ficando assim determinado que as estimativas de emissões nacionais

[6] Como será visto no capítulo 4, o estado de São Paulo já havia, no mesmo ano, estabelecido sua Política Estadual de Mudanças Climáticas (PEMC) através da Lei nº 13.798.

devem ser publicadas anualmente. Além disso, a PNMC também tenciona a promoção do desenvolvimento sustentável de baixo carbono; sendo que os diferentes entes da federação – como estados e municípios – são envolvidos nesse processo por meio de consultas públicas realizadas pelo Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas (FBMC). Nesse sentido, o governo federal ainda criou o Núcleo de Articulação Federativa sobre o Clima, a fim de que a agenda de trabalho da PNMC seja definida de forma conjunta aos governos estaduais (TEIXEIRA; MOLLETA; LUEDEMANN, 2016).

Três anos depois, em 2012, realiza-se no Rio de Janeiro a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável – conhecida como Rio+20. A fim de conseguir para o Brasil o encargo de anfitrião da Conferência, o então presidente, Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011), evidenciou para a comunidade internacional a importância do país na temática, assim como as ações que estavam sendo implementadas no âmbito interno com vistas ao desenvolvimento sustentável (LAFER, 2018b).

A Rio+20 acontece sob a gestão de Dilma Rousseff (2011-2016), e o empenho na realização da Conferência não foi o mesmo presenciado na Rio-92, afinal, o país já gozava de uma boa reputação ambiental. Dado o contexto, foram estabelecidos como objetivos da Rio+20: assegurar a renovação do compromisso político com o desenvolvimento sustentável; avaliar avanços e hiatos desse processo; e identificar novos desafios (MOURA, 2016a). Logo, percebe-se que a Conferência conta com uma agenda pouco ambiciosa cujos principais objetivos consistem na mera revisão de metas acordadas em cúpulas anteriores. Nesse sentido, os debates entre os países acabaram recaindo em questões de cunho acadêmico e filosófico (VIOLA; FRANCHINI, 2012). Por isso, a Rio+20 foi considerada um insucesso por muitos analistas (POTT; ESTRELA, 2017). Ademais, apesar da Conferência ter contado com a presença de chefes de Estado ou representantes de mais de 190 países, líderes importantes como a chanceler alemã Angela Merkel e o presidente dos Estado Unidos, Barack Obama, não estavam presentes (GUIMARÃES; FONTOURA, 2012). Nesse sentido, destaca-se ainda que dos chefes de Estado dos países que compõem o G8, apenas um estava presente, o recém-eleito presidente da França, François Hollande (TOULMIN, 2012).

A Rio+20 foi encerrada sem o estabelecimento de metas vinculantes, compromissos claros, ou formas de monitoramento que permitissem o aprofundamento de formas sustentáveis de desenvolvimento em escala global (LAFER, 2018b). Ao fim do evento, o sentimento de frustração era geral e foi abertamente explicitado pelo então secretário-geral da ONU, Ban Ki-Moon, e pela delegação da União Europeia (GUIMARÃES; FONTOURA, 2012). No entanto, a

Conferência tem como lado positivo o fato de ter gerado uma grande mobilização pública por meio de eventos paralelos organizados pela sociedade civil (MOURA, 2016a).

O resultado infrutífero da Rio+20 muito está relacionado à gestão do governo federal de então, uma vez que a presidente Dilma Rousseff não tinha na agenda ambiental a sua maior prioridade[7]. Entretanto, segundo Angelo (2021), o auge da importância política do Brasil na governança ambiental e climática global ainda estava por vir, correspondendo ao período de 2013 a 2015. O que engloba justamente a participação brasileira na COP-21 e sua contribuição para a formulação do Acordo de Paris (MOLON, 2021). Durante tais negociações, o Brasil desempenhou papel favorável aos entendimentos, e até mesmo aderiu à Coalizão de Alta Ambição – grupo de países que defendiam um acordo mais ambicioso (ROVERE, 2016). Uma grande diferença em relação ao posicionamento brasileiro na Conferência de Estocolmo de 1972. O Estado estava em seu ápice como potência ambiental, um país, sem dúvidas, gigante por natureza. Nas palavras de Izabella Teixeira, então ministra do Meio Ambiente, o Brasil era extremamente respeitado na Convenção do Clima. Prova disso é o fato de a ministra, durante a COP-21, ter sido encarregada de presidir um grupo de trabalho com a finalidade de atingir consenso entre países desenvolvidos e em desenvolvimento (GARCIA, 2015).

A NDC apresentada pelo Brasil na ocasião do Acordo de Paris foi considerada ambiciosa para um país emergente. O documento apresenta como metas: a redução das emissões de GEE em 37% até 2025 e em 43% até 2030, tendo 2005 como ano base; o aumento da utilização de bioenergia sustentável em 18%; a elevação em 45% da participação de fontes renováveis na matriz energética do país; o reflorestamento e a restauração de 12 milhões de hectares; o estabelecimento do desmatamento ilegal zero na floresta amazônica; e a eficiência energética dos setores da indústria e do transporte. A coordenação e acompanhamento da implementação da NDC brasileira ficou sob a responsabilidade do MMA (MARGULIS, 2020).

Portanto, chegando ao fim da nossa viagem no tempo de pouco menos de um século, percebe-se o grande papel representado pela política externa brasileira a fim de colocar o país na vanguarda da agenda ambiental e climática. Nesse sentido, segundo Barros (2011), o Brasil passa de "Estado-veto" a "Estado-promotor" (MOURA, 2016a). Assim, pode-se estabelecer quatro pontos em que o país apresentou protagonismo no âmbito das negociações multilaterais sobre a temática: excelência de seu corpo diplomático; construção técnica dos acordos internacionais por meio de políticas públicas; o não bloqueio de negociações, apesar da firmeza

[7] A fim de ilustrar esse argumento, acrescenta-se que, durante a Rio+20, a presidente Dilma Rousseff envia o então chanceler brasileiro e, principal anfitrião da Conferência, para o Paraguai a fim de acompanhar um processo de impeachment no país vizinho (BACHEGA, 2012).

apresentada por sua diplomacia; e facilitação do diálogo internacional (TEIXEIRA, 2021b). Todos esses fatores contribuíram então para o país destacar-se no âmbito das relações internacionais, ganhando a alcunha de potência ambiental.

No entanto, não foi apenas na política externa que o Brasil mostrou proatividade. Como pôde ser observado, houve a construção de uma robusta estrutura legislativa de cunho ambiental. Além do que, como destacado por Teixeira, Molleta e Luedemann (2016), houve também engajamento da sociedade brasileira como um todo na temática, e surgiram ações importantes em níveis estadual e municipal. Pode-se dizer, nesse sentido, que durante o período analisado nessa seção, ser um país politicamente engajado na temática ambiental passou a fazer parte da identidade da nação, no sentindo de ser um dos fatores que diferenciam o país dos demais.

2.2. Formação de Interesses

Claramente, o Brasil não tem como principal interesse no seu engajamento ambiental à formação de uma identidade nacional. Essa foi apenas uma consequência. Vivemos em um sistema global que é majoritariamente capitalista, e sua principal característica é a competitividade entre os mercados. Dado o contexto, a projeção ambiental do Brasil apresentava-se como uma vantagem comparativa e, portanto, benéfica às exportações brasileiras em um mundo cuja sustentabilidade tornou-se imperativa para o futuro seguro da humanidade. Em muitos aspectos, como destacado anteriormente, as características naturais do território brasileiro já direcionam o Brasil nesse caminho, quase como se fosse uma vocação do país. Nesse sentido, destaca-se que quase 50% da matriz energética brasileira provém de fontes renováveis, dado bastante contrastante em relação ao dos demais países, uma vez que o percentual médio de participação de fontes renováveis na matriz energética mundial fica na faixa dos 15% (MARGULIS, 2020). Entretanto, o ponto focal das emissões de GEE brasileiras está nas mudanças do uso da terra, sendo que, majoritariamente, essas emissões provêm do desmatamento na região amazônica (LINS; MASCOTTE, 2021).

O combate às mudanças climáticas é reforçado pelo novo relatório do IPCC lançado em agosto de 2021, que aponta as principais consequências de um aumento de 2ºC ou mais na temperatura global. Para a região amazônica, tem-se: aumento das secas; incremento do número de dias com temperatura superior à 35ºC; mudança do regime de monções; e crescimento da aridez e predisposição a queimadas. Para as áreas costeiras do país, devido ao aumento do nível do mar, inundações serão mais frequentes. Além disso, a região da América do Sul como um todo sofrerá com o aumento das secas e dias quentes. Nas regiões Sul, Sudeste e Centro-Oeste

do Brasil haverá aumento das precipitações extremas e suas consequentes inundações (IPCC, 2021). Todas essas alterações climáticas impactam de forma direta e negativa a atividade agrícola no país, responsável por 27,4% do PIB brasileiro, segundo dados de 2021 (ALVES, 2022). Assim, o custo da não ação na temática é mais caro para o Brasil do que a transição para uma economia descarbonizada e sustentável (MOLON, 2021).

Portanto, destaca-se que o crescimento econômico é essencial a fim de se melhorar a qualidade de vida da população, principalmente no Brasil, uma vez que, de acordo com dados da FGV Social, 28 milhões de pessoas vivem abaixo da linha da pobreza no país (LANDIM, 2021). Mas, ao contrário do ocorrido em meados do século passado, um novo "milagre econômico" só é possível se aliado ao uso sustentável dos recursos naturais e à descarbonização da economia brasileira. Nesse sentido, Izabella Teixeira (2021e), destaca que o desmatamento não gera crescimento econômico, mas sim, pobreza.

2.3. O recuo da agenda ambiental brasileira

Tendo visto o processo de escalada do Brasil como potência ambiental, assim como as motivações inerentes e, sobretudo, econômicas que impelem o país a abraçar com os dois braços o desenvolvimento sustentável e o processo de descarbonização de sua economia, chegou a hora de entender como se deu a o processo de recuo da agenda ambiental brasileira.

A ideia de o Brasil mudar os rumos de sua postura para com a proteção ambiental e ação climática é um tanto quanto ilógica, dado que, como visto na seção anterior, o país só teria a se beneficiar por meio da proeminência internacional estabelecida. Através da ação climática, pode-se evitar o colapso futuro da agricultura brasileira; a diminuição do desmatamento na floresta amazônica permite o equilíbrio do ecossistema assim como lucros advindos do uso sustentável dos recursos naturais; tem-se menos desastres naturais, menos vidas são perdidas e menores são os impactos na infraestrutura do país e, consequentemente, nos cofres públicos; assim como os produtos brasileiros são altamente requisitados pelo mercado internacional uma vez que provêm de fontes seguras no que diz respeito à preservação ambiental e climática; em consequência o Brasil celebra mais acordos econômicos e comerciais permitindo o desenvolvimento da sua economia e a melhora da qualidade de vida da população. Um cenário um tanto quanto utópico, mas qual política pública ou acordo internacional não é implementado tendo-se em mente um bocado de utopia? A possibilidade de um mundo melhor é o motor da transformação.

Enfim, como um ator racional, esperava-se que o Brasil continuasse sua trajetória natural de potência ambiental, porém, a miopia decorrente dos curtos mandatos eleitorais, em conjunto com a proliferação de governos de extrema direita e negacionistas no cenário internacional, fez com que o Brasil mudasse o seu curso, processo que será esmiuçado a seguir. Destaca-se que o trajeto que se segue percorre um período de pouco menos de três anos, iniciando-se em janeiro de 2019 e terminando em dezembro de 2021. Tal intervalo de tempo corresponde justamente aos primeiros três anos do governo de Jair Bolsonaro no Brasil. Devido à contemporaneidade da análise, para a elaboração desta seção foram utilizadas como fontes, sobretudo, notícias publicadas pelas principais mídias do Brasil e internacionais. Além disso, a fim de tornar viável a pesquisa, estabeleceu-se um marco temporal para o fim da coleta de dados, sendo esse o dia 12 de dezembro de 2021, um mês após o encerramento da COP-26.

Tendo definido os pormenores a respeito da coleta de dados realizada, apresenta-se o esqueleto desta seção, de modo que a seguir tem-se: uma rápida contextualização; seguida por uma trajetória cronológica do desmonte da política ambiental no Brasil; nesse processo, destaca-se a participação do país em conferências multilaterais como a COP-25, a Cúpula do Clima de 2021 e a COP-26; analisa-se então a postura assumida pelo governo Bolsonaro; o decorrente descrédito internacional; os impactos do aumento do desmatamento no Brasil; e a pressão que o país passa a sofrer a fim de que cumpra com seus compromissos ambientais e climáticos.

2.3.1. Brevíssima contextualização

Como visto anteriormente, a atuação política do Brasil no âmbito ambiental foi construída tendo sobre os pilares da ciência, participação da sociedade civil e cooperação internacional (TEIXEIRA, 2021c). Entretanto, algumas brechas e falhas da governança ambiental brasileira podem ter facilitado o seu desmonte. Segundo Moura (2016c), em se tratando do longo prazo, inexiste no Brasil uma forma de planejamento que articule os órgãos ambientais nos níveis federal, estadual e municipal e que seja propícia à participação das diferentes organizações da sociedade civil no processo de tomada de decisão. Outro ponto de fraqueza está no fato de que o conceito de desenvolvimento sustentável, apesar de presente na construção das políticas públicas, dificilmente é de fato traduzido em ações (MOURA, 2016c). Prova disso é o fato de a Agenda 21 brasileira não ter sido implementada. Nesse contexto, a partir de 2019, o governo federal passa a ser dirigido por Jair Bolsonaro, sendo que, desde então, tem-se o início de um processo de desmonte da política ambiental brasileira com o alegado – e incoerente

– fim de defender a soberania do país e promover seu desenvolvimento econômico. Processo esse que acompanharemos a seguir.

2.3.2. O desmonte da política ambiental brasileira (2019-2021)

Em 2018, durante sua campanha eleitoral, o então candidato à presidência, Jair Bolsonaro, anuncia que caso eleito pretende retirar o Brasil do Acordo de Paris, porque esse agride a soberania brasileira (GAIER, 2018). Fato esse que demonstra a postura do candidato para com temáticas de cunho ambiental e climático. Após eleito, Bolsonaro indica para o cargo de Ministro do Meio Ambiente o político ruralista Ricardo Salles, que já havia sido condenado por improbidade administrativa ("GIRO", 2018).

Em seu primeiro dia de mandato, o novo governo extingue a Secretaria de Mudanças do Clima e Floreta ("A ANATOMIA", 2019). Em março de 2019, é publicado o Decreto nº 9.759, que extingue todos os colegiados da administração pública Federal instituídos por decreto ou atos normativos inferiores, em outras palavras, o governo de Bolsonaro impulsionou a desinstitucionalização de instâncias participativas. As áreas que confrontam de forma mais direta o ideário do governo Bolsonaro foram as mais atingidas pelo processo de desinstitucionalização, caso da área ambiental, em que foram extintos 31% dos colegiados (BEZERRA; ALMEIDA; LAVALLE; DOWBOR, no prelo). Ainda em março, o MMA estabelece o que ficou conhecido como "lei da mordaça", segundo a qual Ibama e ICMBio ficam proibidos de se comunicar diretamente com a imprensa, e o MMA passa a ser o único interlocutor. Ainda no dito mês, o Ibama tem 24% do seu orçamento cortado (BORGES, 2019b). Continuando a onda de reduções orçamentárias da pasta ambiental, em maio, o governo federal corta R$ 187 milhões do MMA e, em consequência, o ICMBio perde R$ 45 milhões do seu financiamento (RODRIGUES, 2019). Dada a conjuntura, oito ex-ministros do Meio Ambiente – Carlos Minc, Edson Duarte, Gustavo Krause, Izabella Teixeira, José Carlos Carvalho, José Sarney Filho, Marina Silva e Rubens Ricupero – assinam documento que denuncia o desmonte da governança socioambiental brasileira (DOMINGUES; OLIVEIRA, 2019). Para terminar o primeiro semestre de 2019, o governo federal formaliza proposta de usar recursos do Fundo Amazônia – financiado por doações sobretudo da Noruega e da Alemanha – no pagamento de indenizações por desapropriação de terras em áreas protegidas em benefício aos invasores (BORGES, 2019c).

Em julho de 2019, o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe) divulga um aumento de 88% no número de alertas de desmatamento e degradação em relação ao mesmo período do ano anterior. Os dados são desacreditados pelo presidente da República (BRAGANÇA, 2019). Em agosto, em referência à proposta de mudanças no Fundo Amazônia, a Alemanha

suspende investimentos, congelando 35 milhões de euros (SOARES; GULLINO, 2019). No mesmo mês, em momento cinematográfico, o céu da cidade de São Paulo escurece no meio da tarde em decorrência da fumaça vinda das queimadas na região amazônica ("DIA", 2019). Alguns dias depois, Bolsonaro insinua que ONGs estariam provocando as queimadas em retaliação ao corte de verbas para as organizações (GULLIANO; PRAZERES, 2019). Nesse contexto, o G7 oferece ajuda de 20 milhões de euros para a preservação da Floresta Amazônica, a qual é recusada pelo presidente do Brasil (SOARES, 2019). Ainda sobre a política externa do país, durante seu discurso na Conferência anual da ONU, em setembro, Bolsonaro tenta amenizar o aumento dos focos de queimadas e ainda insinua que essas seriam causadas pelos povos indígenas ("BOLSONARO", 2019). Em dezembro, o Brasil é denunciado na ONU pelo descaso para com desastres ambientais, assim como pelo desmonte da política ambiental do país (CHADE, 2019).

Em maio de 2020, é divulgado vídeo em que, durante reunião ministerial, Ricardo Salles argumenta que se deve aproveitar o período de tranquilidade em relação à cobertura midiática ambiental, uma vez que a impressa está mais focada na pandemia de Covid-19, para mudar regramentos e simplificar normas, o que o ministro chamou de "passar a boiada" ("MINISTRO", 2020). Ainda no mesmo mês, por decreto do presidente da República, todas as ações de fiscalização do Ibama na região amazônica passam a ser coordenadas pelo Ministério da Defesa (WERNECK *et al.*, 2021). Em junho, investidores internacionais enviam carta aberta a embaixadas brasileiras em diferentes países, demonstrando preocupação em relação à situação da política ambiental no Brasil ("INVESTIDORES", 2020). No mês seguinte, o Ministério Público Federal entra com ação de improbidade administrativa contra Salles, acusado de promover a desestruturação dolosa da política ambiental (BRASIL, MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO, 2020). Em agosto, dados do Inpe demonstram que queimadas na região amazônica aumentaram 28% em relação ao mesmo período do ano anterior ("INCÊNDIOS", 2020). Como resposta aos retrocessos em relação à proteção ambiental, o Brasil passa a sofrer pressão advinda de diversos atores nacionais e internacionais. Em agosto, trinta e oito empresas brasileiras dirigiram-se ao vice-presidente, Hamilton Mourão, afirmando que a imagem negativa do país no que diz respeito a questões socioambientais estariam prejudicando os negócios. No mês seguinte, Alemanha, Bélgica, Dinamarca, França, Holanda, Noruega e Reino Unido escrevem a Mourão também expressando preocupação a respeito do aumento do desmatamento no Brasil, e os impactos que tais condições teriam para as transações entre os países. Em outubro, o Parlamento Europeu rejeitou de forma simbólica o acordo econômico entre Mercosul e União Europeia (WERNECK *et al.*, 2021).

Como visto, a crise sanitária propiciou o agravamento do desmonte ambiental, que já estava sendo colocado em prática desde o início do governo Bolsonaro. Incluem-se nesse desmonte ações como redução de padrões de qualidade ambiental, omissão no cumprimento da legislação e falhas no gerenciamento de áreas destinadas à proteção ambiental. Os efeitos dessas ações sobre o meio ambiente – que incluem perda de biodiversidade, aumento nas emissões de GEE, potencial de surgimento de outras pandemias e desrespeito aos direitos dos povos indígenas – podem perdurar por décadas (VALE *et al.*, 2021). Após ter deixado sua marca duradoura sobre os principais biomas brasileiros, Ricardo Salles, que estava sendo investigado por improbidade administrativa pelo Supremo Tribunal Federal, pede exoneração do cargo em junho de 2021. Em seu lugar, Jair Bolsonaro nomeia Joaquim Alvaro Pereira Leite como novo ministro do Meio Ambiente (MATOSO; GOMES, 2021).

Certamente fruto da grande pressão interna e externa sofrida para mudança de postura, assim como pelas consequências econômicas, em 2021, às vésperas da realização da COP-26, passa a tramitar na Câmera dos Deputados o Projeto de Lei nº 528/21, com o objetivo de regulamentar o mercado de carbono no Brasil. Além de melhoras ambientais, a regulamentação desse mercado tem o potencial de promover grande retorno econômico ao país. Ademais, seria uma forma de dar provas da conformidade nacional com o esforço global de governança climática (NEIVA, 2021). Ainda em outubro de 2021, é lançada a segunda etapa do Plano Setorial de Adaptação e Baixa Emissão de Carbono na Agropecuária (Plano ABC+), com a meta de reduzir em 1,1 bilhão de toneladas as emissões de carbono equivalente do setor até 2030 – sendo esse valor sete vezes maior do que o definido na primeira etapa do plano (BRASIL, 2021). É interessante notar o lançamento de tais iniciativas em data tão próxima à realização da COP-26 – que aconteceria em novembro de 2021. Seria essa uma tentativa de correr atrás do prejuízo ou apenas medidas para ludibriar a comunidade internacional? Acredito que a resposta para essa questão é dada em dezembro de 2021, quando é publicada a minuta do Projeto de Lei da Política Nacional sobre Mudanças do Clima (PNMC) que propõe alterações à Lei nº 12.187/2009. De acordo com a Coalizão Brasil ("CONTRIBUIÇÕES", 2021), o novo texto enfraquece a política climática do país, além de reduzir a participação de governos subnacionais e da sociedade civil no processo de tomada de decisões. Ademais, o texto não menciona as metas assumidas pelo Brasil durante a COP-26 – realizada em novembro de 2021 ("CONTRIBUIÇÕES", 2021). No entanto, não se pode deixar de ressaltar que o Projeto de Lei nº 528/21 e o Plano ABC+ são iniciativas que tentam, respectivamente, "salvar" o empresariado e o agronegócio brasileiros da má reputação internacional advinda das medidas de desmonte da política ambiental orquestradas pelo governo central.

Dado o contexto, acredita-se válido ressaltar que segundo estudo realizado pela consultoria Curado & Associados em parceria com a Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), o Brasil vive uma crise de reputação. A partir da análise de veículos jornalísticos de diferentes países, observou-se que a imagem do governo brasileiro no exterior, no ano de 2020, estava vinculada aos adjetivos "incompetente", "vulnerável" e "irresponsável" ("BRASIL", 2021).

Tendo explicitado os principais pontos do processo de "desgovernança" ambiental no âmbito doméstico, passa-se agora à análise da atuação do Brasil em três grandes conferências multilaterais de cunho ambiental: a COP-25, a Cúpula do Clima de 2021 e a COP-26.

2.3.3. A atuação contraproducente do Brasil na COP-25

Em primeiro lugar, deve-se dizer que originalmente a COP-25 seria realizada no Brasil, porém o país desistiu de sediar a Conferência alegando restrições orçamentárias ("BRASIL", 2018). Fica decidido então que o evento aconteceria no Chile, porém, manifestações políticas no país dificultam o empreendimento, e a COP-25, por fim, é realizada na Espanha, na cidade de Madri, em dezembro de 2019 ("ESPANHA", 2019). A desistência brasileira de alguma forma já demonstrava que o Brasil viria a perder seu destaque e reputação no âmbito da governança climática global.

A COP-25 reuniu representantes de governos de mais de 200 países, além de cerca de 25 mil participantes da sociedade civil (FERREIRA, 2019). Como principais objetivos, a Conferência tinha o debate de metas mais ambiciosas para o fortalecimento da ação global contra as mudanças climáticas, assim como a finalização das regras para a implementação do Acordo de Paris – o que, como visto no Capítulo 1 deste trabalho, só foi de fato concluído na COP-26. Porém, a Conferência de Madri conseguiu estabelecer o compromisso de que os países deveriam entregar metas climáticas mais fortes na próxima reunião das partes ("COP-25", 2019).

Tendo em vista o processo de desmantelamento da política ambiental que ocorria no âmbito interno do país, o Brasil chega à COP-25 já desmoralizado. Nesse sentido, a postura apresentada pelo país durante a Conferência foi coerente à visão do governo Bolsonaro sobre o assunto. Logo a delegação brasileira se opôs aos entendimentos e deu enfoque a precondições para o cumprimento de suas metas ("COP-25", 2019). A junção da atuação interna e externa do país em relação à governança climática rendeu ao Brasil o desgosto de receber por duas vezes o prêmio "Fóssil do Dia", iniciativa da Rede Internacional de Ação Climática com o objetivo de delatar aqueles países cujas ações são danosas ao meio ambiente (VICK, 2019).

Nesse contexto, durante a COP-25, membros da sociedade civil e atores subnacionais procuraram agir de forma independente ao governo central de modo a desvincular-se da má reputação que o país apresentava (VICK, 2019). Dessa forma, segundo Rubens Ricupero (2020), a Conferência de Madri demonstrou que a postura do governo Bolsonaro frente a pautas ambientais não está de acordo com o interesse dos diferentes atores da sociedade brasileira. Além disso, a atuação do Brasil na COP-25 deixa explícito para toda a comunidade internacional que o país não mais é uma potência ambiental, mas sim parte do problema.

2.3.4. A nova e retrógada NDC brasileira

Em dezembro de 2020, o então Ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, anunciou a atualização da NDC brasileira, no entanto, ao invés de apresentar um documento mais ambicioso, como havia ficado acordado na COP-25, a nova NDC do Brasil foi considerada um retrocesso para a política climática do país. O documento atualizado confirma a meta anterior presente na NDC de 2015, que se compromete em reduzir as emissões de GEE em 43% até 2030, mas a base de cálculo foi alterada. As duas NDC têm o ano de 2005 como referência para as reduções, porém, a diferença está no nível de emissões atribuídos a esse período, que foi ajustado de 2,1 para 2,8 bilhões de toneladas de carbono equivalente. A partir dessa nova base há um acréscimo de cerca de 400 milhões de tonelada de carbono equivalente na meta de 2030. Além disso, a NDC apresentada por Salles indica a intenção do país de atingir a neutralidade em carbono até 2060, sendo a antecipação dessa condicionada ao pagamento de US$ 10 bilhões por ano ao país a partir de 2021 (WERNECK *et al.*, 2021).

O novo documento causou preocupação da sociedade civil brasileira e da comunidade internacional em relação ao cumprimento dos objetivos estabelecidos no Acordo de Paris. Nesse sentido, é importante destacar que uma das premissas do tratado firmado na COP-21 é o estabelecendo de metas progressivamente mais ambiciosas. Além disso, a NDC brasileira de 2020 não define plano algum para assegurar a implementação dos objetivos previamente estabelecidos (TONI; MARÇAL, 2021). O que também é um retrocesso em ralação à versão de 2015, uma vez que na NDC anterior havia o detalhamento de políticas públicas que visavam o cumprimento das metas estabelecidas em Paris (BORGES; PROLO, 2021). Tal diminuição de transparência pode comprometer a obtenção de apoio financeiro de outros países. Ademais, o documento de 2020 também não inclui estratégias para a adaptação climática (ROMEIRO *et al.*, 2021).

O anúncio da nova NDC brasileira acontece justamente no momento em que países como Argentina, Chile, Colômbia, Reino Unidos e o bloco europeu estabelecem compromissos mais

sólidos e com metas claras. Esses países terão vantagens competitivas no futuro, enquanto o Brasil apresenta-se em desalinho com os rumos da economia mundial que aponta para a descarbonização (ROMEIRO *et al.*, 2021).

2.3.5. A participação do Brasil na Cúpula Climática de 2021

Um dos principais pilares da política externa instituída pelo governo Bolsonaro está justamente no alinhamento com os Estados Unidos. Em 2019, a potência norte-americana ainda era governado pelo presidente republicano Donald Trump, cujos ideais muito se assemelham à postura de extrema direita assumida por Jair Bolsonaro. Ambos os políticos defendem valores de soberania, assim como apresentam postura negacionista no que se refere às mudanças climáticas. Prova disso é que uma das primeiras medidas tomadas pelo governo de Trump foi a retirado dos EUA do Acordo de Paris ("EUA", 2019). Porém, em 2021, o democrata Joe Biden assume a presidência dos Estados Unidos e, em contraposição ao seu antecessor, toma a pauta climática como um grande alicerce de seu plano de governo, o que inclui a reinserção do país no Acordo de Paris ("EUA", 2021), e convoca a Cúpula de Líderes sobre o Clima, que aconteceu em abril de 2021 ("EDITORIAL", 2021). A partir de então, o governo brasileiro, em uma tentativa de continuar alinhado à potência norte-americana, muda o seu discurso, porém essa transformação não se reflete nas ações tomadas no âmbito interno.

A Cúpula contou com a participação dos principais líderes dos países desenvolvidos e emergentes. O Brasil, que alguns anos atrás certamente seria o primeiro país a se pronunciar dada a sua importância na temática, foi o 19º na lista, e o presidente dos EUA não estava presente no momento (BARBOSA, 2021b). O discurso de Jair Bolsonaro enfatizou conquistas ambientais do passado e contou com dois grandes anúncios: o fim do desmatamento ilegal até 2030 e a descarbonização da economia brasileira até 2050 (DALLAN, 2021). Além disso, prometeu duplicar os recursos para a fiscalização ambiental (BARBOSA, 2021b). No entanto, as declarações do governo brasileiro são vistas com desconfiança, tendo em vista a má reputação conquistada pelo país nos últimos dois anos. O descrédito e o encolhimento do Brasil em reuniões multilaterais – principalmente de temática ambiental – é inegável ("EDITORIAL", 2021).

2.3.6. COP-26: A conferência dos dois Brasis

Dessa forma, em novembro de 2021, quando se realizou a COP-26 em Glasgow, na Escócia, o Brasil encontrava-se pressionado interna e externamente a mudar sua postura frente à governança ambiental e climática. Além disso, o país já não tinha o respaldo de estar alinhado aos EUA de Donald Trump. O Brasil encontrava-se isolado e desacreditado politicamente. Um

mês antes da Conferência, o país corre contra o tempo para mostra-se em conformidade ao esforço global de ação climática através do Projeto de Lei nº 528/21 e do Plano ABC+. Tal empenho do governo central estará presente durante todo o evento, como será apresentado a seguir. Esta subseção abordará a atuação do governo federal durante a COP-26, o contraste para com a presença de atores subnacionais e da sociedade civil e, finalmente, o momento pós-Conferência.

Diante do desmonte da política ambiental no país, o Brasil tem no discurso a principal base para a sua participação na Conferência, não podendo se pautar em ações. Além disso, o novo ministro do Meio Ambiente, Joaquim Leite, carece de apoio tanto no âmbito interno quanto externo. Ademais, o país carrega a sombra de uma NDC retrógada (MACHADO, 2021). Em uma tentativa de contenção de danos, durante o evento, os discursos dos ministros do Meio Ambiente e das Relações Exteriores foram cautelosos e construtivos (GAETANI; WAACK, 2021). Ressalta-se ainda que o governo brasileiro chega à Conferência de Glasgow com a segunda maior delegação, perdendo apenas para o país anfitrião do evento. Porém, o Itamaraty não credenciou ONGs, pesquisadores, organizações indígenas e representantes de movimentos sociais (AMARAL, 2021a).

Apesar do presidente Jair Bolsonaro não ter comparecido à COP-26, o governante teve três minutos de discurso, que foi previamente gravado e transmitido na abertura da Conferência. Nessa ocasião, Bolsonaro defendeu mais ambições nas metas climáticas, além de anunciar o compromisso de zerar o desmatamento na região amazônica até 2028 e de reduzir pela metade as emissões de GEE até 2030 (PASSARINHO, 2021). Note-se: todas metas com *deadline* para um período posterior ao governo atual. Destaca-se ainda que o espaço para discursar foi concedido ao dirigente brasileiro mediante a assinatura da Declaração de Florestas – acordo que pretende reduzir o desmatamento e a degradação dos solos até 2030. No entanto, tal assinatura foi incômoda para o Itamaraty, uma vez que o documento já estava pronto, de forma a não admitir a negociação dos termos. Entretanto, a delegação brasileira concordou com o proposto a fim de passar uma boa imagem do Brasil logo no início do evento, evitando assim possíveis acusações de desalinho com o esforço de ação climática global. Além disso, na avaliação de integrantes do governo, a postura mais pragmática assumida pelo país pretendeu reconquistar o reconhecimento internacional a fim de destravar acordos econômicos, como o entre Mercosul e União Europeia (AMARAL, 2021c).

Durante a Conferência de Glasgow, o Brasil ainda assinou o Compromisso Global sobre Metano, cujo objetivo é a redução das emissões desse gás em 30% até 2030, tendo como base o ano de 2020. Um compromisso que, mais uma vez, não seria tão facilmente aceito pelo país

não fosse a posição difícil em que o Brasil se encontra. 70% das emissões de metano brasileiras provém da agropecuária, setor esse que, como visto anteriormente, detém grande importância na composição do PIB do país (AMARAL, 2021c). Além disso, outro compromisso assumido pelo país foi o de tornar-se neutro em emissões de carbono até 2050 (MARCOVITCH, 2021). Esses movimentos do governo brasileiro foram vistos de forma positiva pela comunidade internacional, observadores, empresários e ambientalistas (LEITÃO, 2021).

Ademais, a postura do Brasil na Conferência foi caracterizada pela defesa do princípio de *responsabilidade comuns, porém diferenciadas*, de forma a destacar a necessidade de que os Estados desenvolvidos ofereçam ajuda financeira para que os países em desenvolvimento possam cumprir com suas metas climáticas, como está previsto no Acordo de Paris (FROUFE, 2021a). Nesse sentido, o país manteve um discurso coerente ao seu histórico de atuação nas conferências multilaterais sobre a temática. O Brasil ainda se uniu aos demais países do Mercosul a fim de ganhar mais força durante as negociações (FROUFE, 2021b).

Dado o acima exposto, o governo brasileiro parece ter recuperado um pouco do seu bom senso na COP-26. De fato, a postura mais construtiva e coerente do país foi um esforço empregado pelo Itamaraty a fim de evitar maiores prejuízos às relações exteriores do Brasil, principalmente no que diz respeito ao comércio.

Entretanto, a ingerência interna da questão ambiental e climática não foi esquecida, uma vez que o presidente Bolsonaro recebeu o *antiprêmio* de Fóssil do Dia por conta do tratamento desumano dirigido aos povos indígenas (AMARAL, 2021c). Além disso, o Brasil não passou pela COP-26 sem deslizes: o Ministro do Meio Ambiente escandalizou ambientalistas e autoridades ao afirmar em seu discurso oficial que "onde existe muita floresta também existe muita pobreza" (CHADE, 2021b). Fala que vai de encontro ao princípio de desenvolvimento sustentável, além de demonstrar incongruência com os compromissos firmados em Glasgow. Nesse sentido, o clima de desconfiança internacional para com o Brasil deve continuar até o momento em que as promessas feitas pelo país se transformem em ações concretas.

Do outro lado, em um estande separado ao do ente federal, governos subnacionais e representantes da sociedade civil brasileira empenharam-se ao máximo para apresentar ao mundo uma outra faceta do Brasil: diversa, politicamente engajada e consciente da emergência climática; um país cuja população, empresários e governos subnacionais estão de fato comprometidos com a governança climática global. O estande da sociedade civil, sempre movimentado, foi palco para discussões e reuniões bilaterais com parceiros internacionais que preferem evitar a delegação do governo federal (CHADE, 2021a). Nesse contexto, empresas, estados e municípios tentam se desvincular da imagem negativa que paira sobre o ente federal

a fim de garantir parcerias comerciais (TEIXEIRA, 2021d). Tal estratégia em defesa de seus interesses econômicos é lógica, uma vez que, assim como a comunidade internacional, os demais atores da sociedade brasileira não confiam nas promessas feitas pelo governo federal.

Essa suspeita se provou prudente quando, alguns dias após o fim da COP-26, foi divulgado pelo Inpe dados que apontavam a perda de 13.235 km^2 da floresta amazônica no período de agosto de 2020 a julho de 2021, o que equivale a um aumento de 22% em relação ao período anterior, além de ser o pior grau de devastação da região nos últimos quinze anos (ÁLVARES, 2021). Porém, o que mais escandalizou a comunidade internacional foi o fato de o governo federal ter propositalmente postergado a divulgação dessas informações a fim de não complicar ainda mais a atuação da delegação brasileira durante a Conferência de Glasgow (GAYER, 2021). Esse acontecimento mais uma vez prova que o governo de Jair Bolsonaro não é confiável e que as promessas feitas durante a COP-26 foram "apenas para inglês ver".

2.3.7. A síntese do declínio

O governo de Jair Bolsonaro foi eleito sob a promessa de "acabar com o ativismo ambiental e de fechar o Ministério do Meio Ambiente". Portanto, não houve surpresas, o desmonte da política ambiental foi anunciado (WERNECK *et al*., 2021). Além disso, é uma gestão caracterizada pelo retrocesso e pelo negacionismo. No entanto, pode-se observar um processo de transformação de discurso perante à questão ambiental, sendo essa metamorfose impulsionada pela mudança de governo nos EUA e pela pressão internacional e doméstica. Nesse sentido, durante a primeira metade do mandato de Bolsonaro (2019-2020), o governante alinhou-se à postura de negacionismo climático de Donald Trump, de forma a impulsionar uma movimentação nacionalista contra as críticas internacionais – sobretudo pautada no conceito de soberania. Dentre as consequências da conduta adotada tem-se, apenas para citar dois exemplos, a suspenção do Fundo Amazônia e o congelamento do acordo comercial entre Mercosul e União Europeia. Em 2021, com a chegada de Joe Biden à presidência dos Estados Unidos, percebe-se a transformação do discurso de Bolsonaro, que passa a ser menos agressivo. Porém, o mesmo efeito não é observado nas ações, uma vez que o desmatamento continua a crescer no país (VIOLA, 2021a). Nesse contexto, apesar dos remendos intentados pelo Itamaraty durante a COP-26, os dois primeiros anos do governo Bolsonaro desmantelaram décadas de construção de uma boa imagem para o Brasil, e o país se apequenou no cenário global (GAETANI; WAACK, 2021).

2.4. Ponderações

Neste capítulo acompanhamos quase um século de história do Brasil no que diz respeito à proteção ambiental. Viu-se, na década de 1930, os primeiros intentos de formular uma legislação ambiental, a instituição de um governo militar que fez vista grossa sobre a proteção do meio ambiente a fim de perseguir interesses econômicos, e pressões internas e externas que posteriormente fizeram o Brasil mudar sua postura. Assim, sob o governo democrático recém-instituído, o país sedia a Rio-92. Pouco mais de duas décadas depois, o Brasil é altamente respeitado no âmbito da governança ambiental e climática global. Porém, a partir de 2019, em um movimento retrógado iniciado pela eleição de um governo de extrema direita, faz-se uma volta no tempo de forma que uma visão muito semelhante àquela dos anos de ditadura militar é adotada. Nesse sentido, o governo Bolsonaro parece entender que a fim de se alcançar o desenvolvimento econômico, deve-se superar a floresta. Reflexo disso pode ser visto nos recordes de desmatamento divulgados pelo Inpe. Nesse contexto, a soberania foi interposta às críticas internacionais de forma a garantir ao país o direito de desmatar; sendo que a NDC de 2020, assim como outras falas oficiais do governo, condicionam o controle do desmatamento ao financiamento internacional (RAMOS, 2021).

Além disso, a postura negacionista assumida pelo governo em relação às mudanças climáticas prejudica seriamente a ação do país pelo clima. Nesse sentido, destaca-se que o Brasil é o sexto maior emissor de GEE do mundo, assim como a média *per capita* de emissões do país é maior que a média mundial; sendo que a mudança do uso da terra é o principal vetor de emissões de GEE, representando 44% do total em 2019, segundo dados do Sistema de Estimativas de Emissões de Gases de Efeito Estufa (SEEG). No entanto, em reflexo às ações implementadas durante o governo Bolsonaro, a principal meta na PNMC de 2009 de reduzir o desmatamento na Floresta Amazônica em 80% até 2020 não foi cumprida. Muito pelo contrário, a devastação da região em 2020 foi 176% superior ao exigido pela lei. Além disso, apesar das emissões relacionadas à agropecuária corresponderem a 28% do total em 2019, o investimento para a mitigação das emissões no setor, através do Plano ABC, tem sido aquém ao necessário (BARREIRA, 2021).

Dado o contexto, a postura interna do país frente à proteção ambiental e à luta contra as mudanças climáticas refletiu-se na atuação da sua política externa. Nesse sentido, a atuação do Brasil na COP-25 ilustra bem esse fenômeno e representa a queda do país do posto de potência ambiental. Ao observar esse acontecimento, a política internacional é afetada, uma vez que as grandes potências econômicas passam a movimentar-se a fim de pressionar o Brasil a mudar a sua postura. Destaca-se que, em novembro de 2021, a Comissão Europeia propôs uma lei que pretende barrar a importação de *commodities* originárias de áreas desmatadas depois de 31 de

dezembro de 2020. Além disso, durante a COP-26, EUA e China comprometeram-se a criar leis no mesmo sentido (Azevedo, 2021). Ademais, semelhante ao que aconteceu com o Acordo entre Mercosul e União Europeia, a integração do Brasil à Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) também pode ser bloqueada por conta do desmonte da política ambiental que acontece no país (BARBOSA, 2021a).

Dessa forma, apesar do Brasil ser um país emergente, rico em recursos naturais, com uma população média e uma matriz energética majoritariamente limpa, a estratégia de projeção internacional adotada pelo governo Bolsonaro transformou o país em pária e ameaça à governança climática global. Após uma série de promessas que são contraditas pelas ações do governo, o Brasil perde sua credibilidade e passa a ser visto com desconfiança pela comunidade internacional. Segundo o presidente da Associação Brasileira de Agronegócio, Marcelo Brito, tal imagem do país no exterior desvaloriza os produtos brasileiros no mercado internacional ("IMAGEM", 2021). Logo, o Brasil perdeu sua vantagem comparativa, e o custo de oportunidade dos anos perdidos é lamentável.

A insatisfação da população brasileira com a situação fica evidente perante às diferenças de atuação e posicionamento ilustradas pelos estandes separados na COP-26. Dessa forma, o mundo, assim como boa parte da população brasileira, está esperando pela troca de governo no Brasil. Nesse meio tempo, parceiros internacionais têm preferido firmar parcerias com governadores estaduais, visto que esses estão mais alinhados aos interesses globais (TEIXEIRA, 2021d).

A questão que fica é: como criar uma estrutura de preservação ambiental, desenvolvimento sustentável e ação climática que sobrepasse os governos e transforme-se em uma política de Estado? Como visto nesse capítulo, mudanças de governo influenciaram de forma significativa a postura do país para com a governança ambiental. Apesar do governo Bolsonaro ser o exemplo mais gritante, deve-se lembrar que, após um processo de construção intenso e democrático, a Agenda 21 é esquecida no Brasil devido a mudanças no governo. Nesse sentido, acredito que o caminho para a construção de uma estrutura de governança ambiental e climática que sobreviva às diferenças ideológicas dos diferentes governos estaria na conscientização da sociedade a respeito da importância do tema não apenas para o bem-estar dos sistemas biofísicos, mas também para a prosperidade econômica da nação. Dessa forma, no momento da escolha de um novo governante, a população, uma vez conscientizada, estará mais sensível às consequências do seu voto para o futuro do país.

3. A Emergência dos Atores Subnacionais

Ao final do capítulo anterior, vê-se que, impulsionados pelo descrédito internacional do governo central, os agentes subnacionais assumem uma posição mais proativa no âmbito da governança climática e procuram firmar parcerias a fim de proteger seus interesses econômicos. Dado o contexto, neste capítulo adentra-se mais um nível na escala de poder, uma vez que trataremos da emergência dos atores subnacionais no contexto das relações internacionais, dando atenção especial ao papel dos estados brasileiros e as possibilidades de atuação desses entes segundo a CF/88.

3.1. A inserção subnacional na governança global

Como dito anteriormente, o trabalho em questão prefere o uso do conceito de governança global ao de regimes jurídicos internacionais, uma vez que o primeiro abrange um conjunto maior de atores – como instituições multilaterais, ONGs, empresas e governos subnacionais – indo além da noção estreita da teoria realista que tem o Estado como ator determinante das relações internacionais (BULKELEY, 2005). Assim, a governança global proporciona a transcendência de fronteiras de responsabilidade e autoridade a fim de que um objetivo comum possa ser alcançado (UNITED NATIONS, UNEP, 2021). Dessa forma, consiste em um sistema policêntrico, ideal para a governança de bens comuns, já que permite a circulação de informações, o planejamento cooperativo e a coordenação de ações. Nesse sentido, o conceito de governança global se encaixa bem às questões ambientais, uma vez que essas requerem soluções que permeiem múltiplas escalas de autoridade (BULKELEY, 2005). Dado o acima exposto, a governança global das mudanças climáticas parece ser o caminho acertado a seguir.

Como é sabido, as alterações do clima são um fenômeno cujas consequências sobrepassam as fronteiras nacionais, afetando todas as regiões do globo, mesmo que de formas distintas. A solução para tanto também requer cooperação global, pois compartilhamos a mesma atmosfera onde se acumulam os GEE emitidos pelos diferentes países. No entanto, os impactos das mudanças climáticas são experienciados de forma concreta apenas no nível local. Assim, essa dualidade global-local atesta a necessidade do envolvimento de todos os níveis de organização social (REI *et al*., 2012). Além disso, destaca-se que o combate às mudanças climáticas acontece em dois frontes: o de mitigação e o de adaptação. Enquanto o primeiro é mais democrático no sentido de que o esforço vindo de qualquer indivíduo, empresa ou país

beneficia a todos globalmente; a adaptação configura-se em um esforço local, sendo constituída por medidas específicas para cada região (MARGULIS, 2020).

Dessa forma, a participação de governos subnacionais no processo de governança climática global não é apenas desejável, como necessário. Não por acaso, a Agenda 21 elaborada durante a Rio-92 enfatiza a importância de autoridades locais na criação de normas e participação no processo de tomada de decisão (AUER, 2000). Além disso, a Agenda 21 encoraja a troca de experiências, informações e assistência entre governos subnacionais (BULKELEY, 2005). Nessa direção, durante a COP-20, realizada no Peru, a ONU declarou atores estatais e não estatais como lideranças climáticas (ORR, 2017). Na COP do ano seguinte realizada em Paris, atores subnacionais passam a ocupar um papel mais ativo na dinâmica do processo de governança. Nesse sentido, Christina Fiqueres, então secretária executiva da UNFCCC, defendeu que o sucesso das NDC depende justamente da crescente atuação subnacional (BULKELEY, 2015). Ademais, o Acordo de Paris menciona em seus artigos 7º e 11º a importância da inclusão das autoridades regionais e locais no esforço para com a ação climática. Assim, percebe-se o empenho da UNFCCC em colocar os atores subnacionais no tabuleiro da governança climática global.

3.2. Importância dos processos *bottom-up*

Ao processo de atuação e influência de atores subnacionais na política internacional dá-se o nome de *bottom-up*, que em uma tradução livre significa "de baixo para cima", ou seja, são ações iniciadas no nível local que acabam por repercutir em escalas maiores de poder, podendo influenciar os rumos da política internacional. Foi o que aconteceu no âmbito da governança climática global, uma vez que, após o insucesso do Protocolo de Kyoto, a multiplicação de ações de governos subnacionais em prol da mitigação e adaptação às mudanças climáticas criou redes transnacionais de atuação coordenada que, por fim, influenciaram os rumos da política internacional, levando à construção do *momentum* que deu origem ao Acordo de Paris (FALKNER, 2016).

Ademais, ações subnacionais no contexto das mudanças climáticas demonstram que governos subnacionais podem reduzir suas emissões de GEE e cumprir metas de adaptação com base em seus próprios princípios, normas, regras e procedimentos; ou seja, de forma independente do desempenho dos regimes jurídicos internacionais (OKEREKE; BULKELEY; SCHROEDER, 2009). O que se configura em uma grande vantagem, uma vez que os interesses nacionais e soberanos dos países tendem a dificultar e tornar mais lento o processo de tomada de decisões na política internacional.

Além de beneficiar os avanços na governança climática global, atores subnacionais atuam tendo em vista interesses próprios e, portanto, locais. As motivações para tanto são muitas e, em sua maioria, têm por base a busca pelo desenvolvimento econômico. Nesse sentido, governos subnacionais procuram inovar em suas políticas públicas de caráter ambiental e climático incentivados pelo lucro e a fim de atrair investimentos. Além disso, outros fatores que tendem a mobilizar as ações subnacionais são: urgências, conflitos políticos, busca por poder, expansão de uma determinada ideologia, constrangimentos e frustração com as decisões tomadas em escalas maiores de poder (BULKELEY, 2010; BULKELEY; BROTO, 2012; ROSENAU, 1995).

Assim, como visto no início desta seção, devido à inação internacional após o malogro do Protocolo de Kyoto, as movimentações subnacionais começaram a se avolumar ao ponto de se formarem redes horizontais de cooperação entre governos subnacionais. Apesar dessas alianças transnacionais terem sido criadas a fim de promover a troca de informações, técnicas e experiências relacionadas à ação climática, é a partir da formação dessas redes que a atuação dos atores subnacionais ganha força política no âmbito da governança climática global (REI *et al*., 2012).

Dado o contexto, nas últimas décadas, têm crescido as alianças de cooperação entre atores subnacionais frente às mudanças climáticas (BULKELEY, 2015). Destaca-se aqui três dessas redes: ICLEI, C40 e Governadores pelo Clima. A primeira, cuja sigla significa Governos Locais pela Sustentabilidade, foi criada em 1990 e tem como principal objetivo a prestação de consultoria técnica a fim de que governos subnacionais atinjam suas metas de sustentabilidade. O C40, ou Grupo de Grandes Cidades para a Liderança Climática, foi fundado em 2005, tendo como objetivos principais aumentar a ambição climática e influenciar a agenda global (BULKELEY, 2015). Em 2017, o Grupo era composto por mais de oitenta cidades que juntas representavam 25% da economia global (FLORINI, 2017). Já a rede Governadores pelo Clima consiste em uma iniciativa brasileira que reforça o compromisso de dezoito estados com a ação climática ao fortalecer a construção de uma economia de baixo carbono. A rede busca atrair investimentos e fomentar uma conexão direta entre os estados brasileiros e os investidores internacionais (MARGULIS, 2020).

3.3. As interações entre as diferentes escalas de poder

As seções anteriores deste capítulo demonstram o fenômeno contemporâneo de emergência de novos atores no sistema internacional para além dos Estados-nação. Nesse

sentido, é criado um novo contexto político com uma nova dinâmica de poder, que passa a ser emanado através de diversas escalas de autoridade política (BULKELEY, 2005; INOUE, 2016). Dentro dessa conjuntura, a atuação de governos subnacionais e de atores não estatais ganha cada vez mais reconhecimento internacional (BULKELEY, 2005).

No entanto, Okereke, Bulkeley e Schroeder (2009) destacam que governar além do Estado não significa excluí-lo da equação. A autoridade e a legitimidade continuam a advir dos governos centrais, de forma a moldar a atuação subnacional (BULKELEY, 2005; OKEREKE; BULKELEY; SCHROEDER, 2009). Entretanto, dada a intensificação do processo de globalização, a necessidade de criar mecanismos de controle exacerba a capacidade das autoridades nacionais. Dessa forma, torna-se indispensável a atuação de regiões e cidades. Apesar dos Estados ainda representarem peças-chave no processo de governança global, vêm perdendo sua dominância anterior do sistema internacional (ROSENAU, 1995).

Por vezes, ao invés de complementar a atuação do governo central, atores subnacionais entendem como necessária sua participação ativa nos processos de governança global por conta da falta de ação do ente federal. Para ilustrar esse cenário, tem-se o caso dos EUA durante o governo de Donald Trump. As escolhas políticas e os ideais defendidos pelo mandatário se opunham à ação climática, o que levou, inclusive, à retirada dos Estados Unidos do Acordo de Paris. Gerou-se então um vácuo político sobre a questão, que foi preenchido pela intensificação do empenho de governos subnacionais na temática (BULKELEY, 2010).

Percebe-se assim que no complexo e interconectado sistema político em que vivemos as ações nas diferentes escalas de poder podem complementar, suprir ou ainda se opor. No Brasil, semelhante ao ocorrido nos Estados Unidos, tem-se a eleição de um governo negacionista que atua na contramão da ação climática global – como visto no capítulo anterior. Nesse sentido, a atuação subnacional ganha força no país em um movimento para proteger os interesses econômicos das diferentes regiões e municípios, assim como, por vezes, de forma a se opor ao governo de Jair Bolsonaro.

3.4. A emergência subnacional no Brasil

Como visto há pouco, a autoridade e a legitimidade do poder são emanadas pelo governo central. Portanto, a fim de melhor compreender a emergência da atuação subnacional no Brasil, primeiramente faz-se necessário o entendimento de como se estrutura o Estado brasileiro.

3.4.1. A federação brasileira

O Brasil adotou, em sua CF/88, o federalismo como forma de organização do poder. Ressalta-se que a palavra federação advém do latim e significa "aliança" ("FEDERAÇÃO", s.d.), de modo que um Estado federal seria composto pela união de governos autônomos. Dessa forma, a Constituição brasileira estabelece a descentralização política, ou seja, existe a transferência de autoridade e de poder decisório aos estados e munícipios (MOURA, 2016a). Logo, as instâncias subnacionais possuem autonomia para o estabelecimento de políticas que correspondam às suas prioridades (MOURA; BEZERRA, 2016). No entanto, salienta-se que a CF/88 determina uma divisão de capacidades e poder de criar leis entre os três níveis da federação – governo central, estados e municípios. Sobre esse aspecto, estabelece-se na Constituição Federal o princípio de "predominância do interesse", de forma que questões de interesse geral competem à União, ao passo que assuntos regionais e locais são responsabilidade dos estados e municípios (ABEMA, 2020b).

No que diz respeito à temática ambiental, o Artigo 23 da CF/88 determina a competência comum dos três níveis da federação. Logo, cabe à União o estabelecimento de normas gerais, o que inclui a PNMA, informação, educação, estudos e pesquisas, ordenamento territorial, controle da qualidade ambiental, gestão florestal, proteção da biodiversidade e do patrimônio genético e controle do transporte de produtos perigosos (MOURA, 2016a). Nesse contexto, estados e municípios podem legislar de acordo com seus interesses específicos (ABEMA, 2020b). Portanto, ressalta-se a importância da harmonização dos compromissos entre os diferentes níveis de poder. Assim, o sucesso de políticas ambientais em escala nacional depende da cooperação entre as diferentes esferas de poder, dado que são os estados e os municípios que de fato executam essas políticas (MOURA, 2016a).

Tendo em vista a governança climática global, destaca-se que os compromissos assumidos pelo Brasil ao assinar o Acordo de Paris estão vinculados à Nação enquanto ente do Direito Internacional Público. Nesse contexto, o Acordo ingressou no aparato jurídico nacional na forma de Lei Federal, de modo que o cumprimento das metas assumidas internacionalmente torna-se legalmente exigível nos diferentes níveis de governo (ABEMA, 2020b). Apesar do descumprimento da NDC brasileira não acarretar em consequências legais para o país – pelo menos internacionalmente –, o comprometimento dos entes subnacionais para com o Acordo de Paris é favorável aos interesses de desenvolvimento econômico e social dos mesmos. Nesse sentido, como visto a pouco, estados e municípios possuem competência legal que lhes permite agir de forma a criar novas formas de governança, assim como atrair investimentos sustentáveis. Apesar de não ser o ideal e nem o esperado pela Constituição, os entes subnacionais podem

atuar em dissonância ao governo central, dado que a postura do mesmo não convém aos interesses regionais e locais, conjuntura que levou prefeitos e governadores à COP-26 a fim de estabelecer um contato direto com parceiros internacionais. À atuação de entes subnacionais no exterior dá-se o nome de diplomacia federativa ou paradiplomacia.

3.4.2. A diplomacia federativa no Brasil

Primeiramente, deve-se esclarecer que a CF/88 não prevê a possibilidade de entes subnacionais estabelecerem relações internacionais. No entanto, isso não tem sido um impeditivo para o desenvolvimento da paradiplomacia no Brasil. Ressalta-se que a atuação de estados e municípios no âmbito internacional, apesar de não estar prevista na Constituição, não se configura em uma afronta ao Estado de Direito, visto que o Artigo 23 da CF/88 estabelece amplas competências aos entes subnacionais em diferentes áreas, como a ambiental. Além disso, o artigo 52 do texto constitucional prevê a possibilidade de estados e municípios iniciarem operações externas de cunho financeiro, desde que aprovadas pelo Senado Federal. Assim, entes subnacionais partem dessas prerrogativas para o estabelecimento de parcerias internacionais, sendo que tal atuação seria uma forma de exteriorizar as competências dos estados e municípios estabelecidas pela própria Constituição. Nesse sentido, há um consenso de que a diplomacia federativa não é proibida pelo texto constitucional brasileiro, existindo restrições jurídicas apenas no que diz respeito a atos específicos, como a celebração de acordos internacionais (TAVARES, 2014).

Assim, o fenômeno da paradiplomacia, como um reflexo do processo de globalização, acrescenta camadas à atividade diplomática, que passa a ser também uma forma de atuação de diferentes níveis de governos além do Estado (TAVARES, 2014). No entanto, essas ações não se sobrepõem à política externa do governo central, configurando-se apenas em ações paralelas que têm por objetivo a projeção internacional dos entes subnacionais (MARCOVITCH; DALLARI, 2014). Segundo Tavares (2014), alguns fatores que levaram ao impulsionamento da atividade paradiplomática no Brasil são: a redemocratização e descentralização política a partir da década de 1980; a intensificação do processo de integração dos países da América Latina; assim como a abertura e maior estabilidade econômica adquiridas na década de 1990. Mais recentemente, o termo paradiplomacia também tem sido utilizado a fim de designar o maior interesse de governos subnacionais em se engajar na governança ambiental e climática globais (REI *et al*., 2012).

3.4.3. A intensificação da atuação subnacional no Brasil

A atuação subnacional não é novidade para a realidade política brasileira. Na década de 1990, o fenômeno já despontava no país (MARCOVITCH; DALLARI, 2014). Segundo Viola (2021b), a paradiplomacia representa uma tendência estrutural dos Estados democráticos. No entanto, recentemente e, mais especificamente, a partir do início do governo de Jair Bolsonaro, vê-se a intensificação da atuação de governos subnacionais principalmente no que diz respeito à ação climática (VIOLA, 2021b). Porém, tal incremento não advém de incentivos do governo central para a incorporação de governos subnacionais na política internacional, muito pelo contrário, deriva da lacuna deixada pela União nessa temática.

Esse cenário não está presente apenas no Brasil. Recentemente, governos subnacionais de diferentes partes do mundo vêm adquirindo mais espaço de fala no âmbito da governança climática global, juntamente com outros setores, como o empresariado e a sociedade civil. Tais entidades não participam das negociações climática em si – sendo esse espaço restrito aos Estados –, mas marcam presença nos eventos paralelos que ocorrem durante as COPs, podendo assim apresentar os resultados de suas ações climáticas e fazer parcerias. Tal notabilidade de governos subnacionais no âmbito da governança climática pode ser entendida como um reflexo tanto da crescente percepção internacional da importância dos atores subnacionais para o sucesso da ação climática como também uma consequência do incremento gradual da autopercepção, por parte desses governos, da urgência em agir localmente. Afinal, as mudanças climáticas, apesar de serem um fenômeno global, têm seus efeitos sentidos no local, cabendo a esses governos a implementação de medidas que se adequem aos impactos e necessidades do estado ou município. Nesse sentido, ressalta-se mais uma vez a importância da atuação de governos subnacionais em redes como o C40 e o ICLEI, de forma a fortalecer a perspectiva subnacional na governança global (COSTA, 2022).

No caso específico do Brasil, na visão de Costa (2022), durante governos anteriores ao de Bolsonaro, principalmente os de Lula (2003-2011) e de Dilma Rousseff (2011-2016), apesar do Estado apresentar um significativo protagonismo nas negociações de cunho ambiental, os governos subnacionais não se mostravam tão proativos no âmbito da governança global. Nesse sentido, Mélo (2021) ressalta que na ocasião da COP-21 a participação dos governos subnacionais no evento foi acanhada.

Em 2019, em resposta à recusa do Brasil em sediar a COP-25, a sociedade civil juntamente com entes subnacionais organizou a Conferência Brasileira de Mudança do Clima, realizada na cidade de Recife (MÉLO, 2021). Durante o evento, houve a assinatura por parte de governos subnacionais de todo o Brasil da *Carta pelo Clima* da Associação Brasileira de

Entidades Estaduais de Meio Ambiente (Abema). Tal iniciativa teve por objetivo fortalecer o empenho dos estados brasileiros na agenda climática a partir da formalização de dezessete compromissos que tratam justamente do papel dos governos subnacionais na governança climática (ABEMA, 2019). Dessa forma, evidencia-se o alinhamento dos governos estaduais, apesar das divergências políticas e diferenças regionais (MÉLO, 2021).

Nesse sentido, na opinião de Nusdeo (2021), os estados e outros entes subnacionais já caminhavam em direção de uma atuação mais proeminente no âmbito da governança climática global. Entretanto, a postura assumida pelo governo central a partir de 2019 teria acelerado esse processo. Logo, a perda de protagonismo do Estado brasileiro na governança ambiental abriu uma lacuna de atuação que passou a ser ocupada pelos governos subnacionais (NUSDEO, 2021). Dessa forma, temos um novo cenário no tabuleiro político: o governo central encontra-se diminuto nas negociações internacionais de cunho ambiental, sendo que internamente continua a promover o desmonte da política ambiental brasileira; em contrapartida, os entes subnacionais intensificam a sua mobilização em relação à ação climática nos âmbitos doméstico e internacional. Assim, o governo central agora não apenas é reprovado externamente pela falta de colaboração para com a governança climática global, como também é contraposto pelos governos subnacionais que tomam a dianteira na temática.

Dada a conjuntura, é seguro afirmar que a atuação subnacional no âmbito da governança climática global configura-se em uma forma de pressão para que o governo central mude a sua postura interna e externamente. Nesse sentido, pode-se até mesmo se dizer que há a possibilidade de se estabelecer uma competição saudável na política brasileira, em que o governo central tentaria acompanhar os avanços subnacionais dada a evidente valorização da comunidade internacional (NUSDEO, 2021). No entanto, segundo Viola (2021b), a pressão dos entes locais não seria suficiente para a mudança de postura do governo central. Afinal, apesar de possuírem autonomia para a condução de suas competências, o poder e a legitimidade ainda emanam da União. Nesse sentido, os governos subnacionais configuram-se como um ponto de pressão que, ao se juntar ao constrangimento internacional, imposição da sociedade civil, a influência de diferentes setores da economia e a pressão advinda da mídia, pode sim influenciar a mudança de postura do governo central (COSTA, 2022; MÉLO, 2021; VIOLA, 2021b). O que de fato aconteceu, como foi visto no capítulo anterior.

Além disso, foi mencionado que a mudança de postura do governo central foi incompleta, apenas o discurso foi amenizado de forma a agradar a comunidade internacional e os setores domésticos. Nada mudou na atuação do governo central, que continua a minar a política ambiental e climática brasileiras. Dessa forma, a ação de governos subnacionais

mantém-se essencial para que o país cumpra com as metas estabelecidas na sua NDC. Nesse sentido, é claro que seria mais eficiente o processo com o apoio do governo central a fim de organizar e coordenar as ações dos diferentes entes subnacionais (GUILHOTO, 2021; MÉLO, 2021). Segundo Rei (2021), essa coordenação poderia ser feita a partir de órgãos como o Conama – a fim de discutir questões ligadas à regulamentação climática – e o Fórum Brasileiro de Mudança do Clima – onde há o diálogo entre diferentes níveis de governo e a sociedade civil.

Nesse sentido, de acordo com Fava (2021) e Costa (2022), em um período posterior ao governo Bolsonaro essa coordenação existia, havendo inclusive reuniões prévias às COPs em que o MRE intentava integrar governos subnacionais no processo de construção da postura do Brasil na governança climática. Segundo Mélo (2021), na ocasião da COP-21, havia um esforço do governo central para impulsionar a participação dos entes subnacionais, além de um processo de escuta e de coordenação das ações a fim de serem parte de um corpo coerente de iniciativa. No entanto, esse esforço de diálogo rompeu-se no governo atual, e o Brasil passou a defender uma conduta que não condiz com os interesses de grande parte dos governos subnacionais, setores da economia e sociedade civil (COSTA, 2022). Felizmente, existem ainda setores da máquina estatal que continuam a trabalhar em prol da ação climática, como é o caso do Ministério de Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI). Esse órgão é responsável pela construção do inventário de emissões de GEE do país, assim como pela comunicação nacional brasileira perante as Nações Unidas. Nesse sentido, o MCTI mantém um diálogo com os governos estaduais a fim de fazer a desagregação do inventário de emissões nacional por estado (MÉLO, 2021a).

3.4.4. A projeção internacional dos estados brasileiros

Apesar da falta de comunicação entre governadores e União, governos subnacionais estabeleceram recentemente diálogos relevantes no âmbito internacional, além de marcarem presença nas COPs, como visto anteriormente. Dada a conjuntura, o governo dos Estados Unidos tem preferido manter um diálogo direto com os governadores brasileiros a fim de abordar a agenda climática, uma vez que os entes subnacionais têm sido vistos como mais confiáveis e proativos que o governo central ("DIÁLOGO", 2021).

Logo, a projeção positiva de tais atores muito se deve à iniciativa apresentada pelos mesmos no âmbito da governança climática global, sendo essa pautada por ações concretas e não apenas discursos ornamentais. Exemplo disso é a adoção de dez estados brasileiros (Amazonas, Espírito Santo, Maranhão, Mato Grosso, Mato Grosso do Sul, Minas Gerais, Pará,

Paraná, Pernambuco e São Paulo) à campanha global das Nações Unidas comprometida em zerar as emissões de carbono até 2050, a chamada "Race to Zero". Juntos, esses estados representam 48% das emissões brasileiras e mais de 50% do PIB do país (CURY, 2021). Nesse sentido, com o objetivo de conseguir verba para financiar as ações climáticas necessárias a fim de atingir as metas estabelecidas, foi lançado, durante a COP-26, o Consórcio Brasil Verde, que visa facilitar a articulação internacional dos governadores a fim de atrair investimentos externos (CHIARETTI, 2021a; CHIARETTI, 2021b; SPECHOTO, 2021). Logo, vê-se que existe de fato uma reação dos governos subnacionais em resposta à retração do Brasil em sua agenda climática.

3.5. Ponderações

Este capítulo apresentou ao leitor um fenômeno recente e fruto da crescente interdependência global em que governos subnacionais inserem-se progressivamente no tabuleiro da política internacional. Nesse sentido, salientou-se que o Estado-nação continua a ser o ator que emana e legitima as interações internacionais, mas vem perdendo a sua hegemonia nesse âmbito. Assim, deparamo-nos com um sistema internacional múltiplo, em que atores provenientes de diferentes escalas de poder podem interagir. Nesse contexto, no que diz respeito à resolução de questões que concernem ao planeta como um todo, a governança global apresenta-se como a abordagem que melhor integra esses diferentes atores.

No caso da ação climática, a atuação de governos subnacionais é imprescindível, uma vez que suas consequências são sentidas de forma concreta localmente, tornando os governos subnacionais os mais interessados em implementar medidas de mitigação e adaptação às mudanças climáticas. No Brasil, a paradiplomacia, apesar de ser um fenômeno já existente, intensificou-se graças ao vácuo político deixado pelo governo central na governança climática global. Além disso, a proatividade dos estados e municípios brasileiros nessa temática é incontornável, uma vez que segundo a CF/88 compete à União apenas a regulamentação geral sobre a temática ambiental, cabendo aos entes subnacionais a adaptação e a regulamentação das normas de acordo com suas necessidades próprias. Nesse sentido, ao inserir-se na governança climática global, estados e municípios estão realizando algo de extraordinário por absorver uma agenda global e se colocar no âmbito da política internacional, apesar das fragilidades que possuem no que diz respeito à máquina pública. No entanto, uma vez que se leva em conta o que está previsto na CF/88, concluísse que ao atuar de forma proativa frente à ação climática, os governos subnacionais apenas estão cumprindo com suas obrigações e perseguindo seus

interesses. Atuação essa que se destaca por conta do contraste em relação à conduta do governo central sobre a mesma temática.

4. Estudo de Caso: Estado de São Paulo

Como explicitado anteriormente, esta pesquisa volta-se para a análise da atuação do estado de São Paulo no âmbito da governança climática global, dando enfoque às COPs realizadas em 2015 e em 2021. Neste capítulo, primeiramente tem-se a caracterização do ente subnacional em questão; passando para a especificação das principais fontes emissores de GEE no estado; em seguida, semelhante ao que foi apresentado no capítulo sobre o governo federal, traça-se a trajetória legislativa e de políticas públicas paulistas no âmbito da preservação ambiental e da ação climática. É abordada ainda a participação do estado de São Paulo nos eventos paralelos das COPs e, por fim, tem-se a explicitação dos principais interesses que levam tal ente subnacional a ter uma postura proativa no campo da governança climática global. Termina-se o capítulo, como de praxe, com algumas ponderações.

4.1. O estado de São Paulo: um retrato econômico

Segundo dados de 2020, o estado de São Paulo ocupa o posto de 21ª maior economia mundial e terceira maior da América Latina. O PIB paulista, de U$603,4 bilhões, é maior do que o de países como Polônia, Suécia e Noruega (ESTADO DE SÃO PAULO, CASA CIVIL, 2020). Segundo Tavares (2014), a proeminência econômica do estado pode ser explicada pela abertura do mesmo a investimentos externos, assim como por sua proativa atuação internacional desde o século passado.

Dentre os seus destaques, o estado de São Paulo apresenta-se como o maior produtor mundial de açúcar, suco de laranja e etanol. Além disso, a região se distingue por abrigar os maiores centros logísticos da América Latina – o porto de Santos e o aeroporto de Guarulhos – , possuindo ainda dezenove das vinte melhores rodovias do Brasil. Ademais, o estado possui quatro das dez melhores universidades da América Latina e sedia 80% dos maiores eventos de negócios da região (ESTADO DE SÃO PAULO, CASA CIVIL, 2020). Ademais, a região metropolitana de São Paulo tem a maior concentração de empresas multinacionais do hemisfério Sul (TAVARES, 2014).

Nesse sentido, o estado de São Paulo conseguiu recuperar-se rapidamente da crise econômica advinda da pandemia de Covid-19 (ESTADO DE SÃO PAULO, CASA CIVIL, 2020). Em 2021, o PIB paulista cresceu 5,9%, e ultrapassou o índice do próprio Brasil. O aumento da atividade econômica no estado foi de 7,5% em três anos, enquanto o país como um todo

apresentou um crescimento de 1,5% no mesmo período. Dado o contexto, o governador João Dória ainda destacou o aumento da geração de empregos no estado ("PIB", 2022).

O veloz reestabelecimento da economia paulista após o choque da crise sanitária deriva de uma política de vacinação eficiente, assim como da diversidade econômica do estado, concentração de indústrias de média e alta tecnologia e pelas características acima ressaltadas ("PIB", 2022). Além disso, segundo o ex-secretário da Fazenda e Planejamento, Henrique Meirelles, o estado de São Paulo se destaca perante os investidores estrangeiros por conta do seu comprometimento para com a preservação ambiental. Nesse sentido, em 2019, o desmatamento ilegal no território paulista foi zero, sendo que ainda houve a recuperação de áreas antes devastadas (ESTADO DE SÃO PAULO, CASA CIVIL, 2020).

Dessa forma, percebe-se que a internacionalização da estrutura do governo do estado de São Paulo foi causa e consequência de seu desenvolvimento econômico, sendo inclusive parte importante de sua história. A fim de administrar suas relações internacionais, o ente subnacional conta, desde de 2011, com um arquivo diplomático onde são registradas suas atuações e relações com mais de cem países. Além disso, atualmente, grande parte da presença internacional do estado é realizada pela Agência Paulista de Promoção de Investimentos e Competitividade (InvestSP). Logo, o estado insere-se no sistema internacional de forma organizada, autônoma e com vistas ao longo prazo (TAVARES, 2014).

4.2. Emissões de GEE do estado de São Paulo

De acordo com dados de 2016 do Sistema de Estimativas de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa (SEEG), o estado de São Paulo é o quarto maior emissor de GEE do país, sendo que 56% dessas emissões advém do setor energético, 24% da agropecuária e 11% da geração de resíduos. Um contraste com o perfil de emissões do Brasil, em que 44% provém das mudanças do uso da terra e florestas, 27% da agropecuária e 20% do setor energético (SEEG, 2016). Tal caracterização das emissões paulistas condiz com o fato do estado ser o mais industrializado do país ("GOVERNO", 2021). Nesse sentido, destaca-se que, dentro do setor energético, os subsetores que mais emitem GEE são os de transporte e o industrial (SEEG, 2016).

Nesse sentido, tendo em vista que o grande desafio do Brasil frente à ação climática está no controle do desmatamento, o estado de São Paulo não tem um papel tão relevante para a concretização dessa meta, o que são significa que o governo paulista não deva agir nessa temática. Como visto há pouco, o desmatamento no estado está sob controle. No entanto, os

desafios de tal ente subnacional estão justamente no controle das emissões da sua matriz energética, principalmente no que diz respeito ao transporte e à indústria.

4.3. A trajetória de atuação do estado de São Paulo

Tendo estabelecido de forma resumida as principais características que fazem do estado de São Paulo uma verdadeira potência econômica, assim como a pegada de carbono do mesmo, esta seção dedica-se a traçar o histórico da atuação paulista nas esferas ambiental e climática. Aborda-se, em um primeiro momento, as legislações e políticas públicas implementadas pelo estado de São Paulo, e posteriormente apresenta-se a atuação desse no âmbito da governança climática global.

4.3.1. Principais políticas públicas e legislações

Damos início a esta trajetória com a criação da Companhia Ambiental do Estado de São Paulo (Cetesb) pelo Decreto nº 50.079 do ano de 1968. A agência é responsável pelo controle, fiscalização, monitoramento e licenciamento de atividades que gerem poluição do ar, água e solo (ESTADO DE SÃO PAULO, CETESB, 2022). Na década seguinte, em 1976, a Lei nº 997 é pioneira no combate à poluição e anterior à PNMA. Nesse sentido, o estado de São Paulo demonstra-se conectado com o movimento ambiental internacional que começa a emergir e cujo símbolo é a Conferência de Estocolmo de 1972. Apesar de ter sofrido diversas atualizações desde então, a dita legislação paulista ainda perdura (NUSDEO, 2021; REI, 2021).

No que diz respeito às mudanças climáticas, a partir da década de 1990 a Cetesb passa a trabalhar em conjunto com a Embaixada Britânica no Brasil a fim de elaborar o inventário de emissões de GEE do estado de São Paulo, sendo que esse abarca o período de 1990 a 2008 (IGLESIAS, 2020). Tal iniciativa se seu dentro do programa PROCLIMA que é coordenado pela divisão de Mudanças Climáticas e Acordos Multilaterais as Cetesb (CETESB, 2020). Já no ano de 2005, o Decreto nº 49.369 estabelece o Fórum Paulista de Mudanças Climáticas Globais e de Biodiversidade. Em 2009, a Lei nº 13.798 institui a Política Estadual de Mudanças Climáticas (PEMC) (ABEMA, 2020b). Essa norma estabelece como diretriz o estímulo a medidas que promovam formas sustentáveis de produção, visando estimular o setor industrial a desenvolver e utilizar tecnologias mais eficientes no consumo de energia, menos poluentes e que usem menos material na produção. Além disso, a lei inclui um plano diretor para lidar com a emissão de GEE advindos de resíduos sólidos (ABEMA, 2020b). Rei (2021) destaca que tal norma foi negociada a fim de ser apresentada na COP de Copenhague, o que aconteceu em

evento paralelo em parceria com o governo da Califórnia. Nesse sentido, a COP de Copenhague apresenta-se como um dos principais marcos da ação climática paulista. Além disso, o estado de São Paulo ainda integra as seguintes redes paradiplomáticas: Regions4, R20, ICLEI e The Climate Group, Under2 Coalition (FAVA, 2021; REI, 2021).

O Decreto nº 55.947, de 24 de junho de 2010 regulamenta a PEMC. No ano seguinte, é criado o Programa Estadual de Prevenção de Desastres Naturais e de Redução de Riscos Geológicos pelo Decreto nº 57.512. Em 2012, o estado de São Paulo funda o Programa Biogás, por meio do Decreto nº 58.659, cujo objetivo é estimular o uso de energias renováveis – nesse caso derivadas da biomassa – na matriz energética estadual (ABEMA, 2020b). A partir do mesmo ano, a Cetesb estabelece um programa contínuo de capacitação para a preparação de inventários de GEE pelas empresas (FERRER, 2021). Em 2013, o estado disponibiliza para consulta pública o Plano Participativo de Adaptação às Mudanças Climáticas (ABEMA, 2020b). No ano seguinte, dá-se início ao Programa Nascentes (Decreto nº 62.914/201742), que tem por objetivo restaurar a vegetação nativa do território paulista, o que é feito a partir de obrigações ambientais legais, voluntárias ou decorrentes de licenciamento ou de fiscalização (ESTADO DE SÃO PAULO, CETESB, 2021).

No ano de 2019, às vésperas da COP-25, a Cetesb, em parceria com as Secretarias de Estado de Infraestrutura e Meio Ambiente e de Relações Internacionais e da Agência Paulista de Promoção de Investimentos e Competitividade (InvestSP), lança o Acordo Ambiental São Paulo, que tem por objetivo incentivar empresas que atuam no território paulista a reduzirem suas emissões de GEE de forma voluntária. Inicialmente, o Acordo contou com a adesão de 55 empresas e entidades do setor privado e, em setembro de 2021, o número de associados era de 779, contando ainda com um observador internacional. Os aderentes comprometem-se a enviar para a Cetesb, assim que possível, seu inventário de emissões de GEE, a metodologia utilizada para a formulação desse último e o cronograma de metas para diminuir suas emissões até 2030. Após o primeiro envio, os dados devem ser atualizados anualmente. Além de empresas, o Acordo ainda conta com a adesão de municípios. Nesse sentido, a fim de dar suporte técnico aos aderentes, em março de 2020, foi criada a Câmara Ambiental de Mudanças Climáticas. Ademais, a atuação de tal órgão ainda permite a troca de informações e experiências (ESTADO DE SÃO PAULO, CETESB, 2021; IGLESIAS, 2020). Dessa forma, o Acordo Ambiental São Paulo reforça o compromisso do estado para com a governança climática global (ABEMA, 2020a).

Nesse contexto, Eduardo Trani (2021c), subsecretário de Meio Ambiente do estado de São Paulo, destaca que o governo de João Dória tem impulsionado as áreas de meio ambiente e infraestrutura, sendo que, em 2019, foi formada uma equipe especializada em mudanças

climáticas. Sobre a temática, o subsecretário afirma que existem cinco linhas principais de atuação do estado: (i) energias renováveis, sendo que 62% da matriz energética paulista já é renovável por conta do etanol, mas pretende-se investir em outras fontes; (ii) economia verde e restauração, o que inclui o aumento da cobertura vegetal no estado paulista, assim como a geração de empregos; (iii) transportes e combustíveis, cujo foco estaria na diminuição do uso do diesel no transporte de carga; (iv) controle da poluição do ar; e (v) segurança hídrica e saneamento ambiental (TRANI, 2021c). Com base nesses pilares, a Secretária de Infraestrutura e Meio Ambiente (SIMA) juntamente com outros órgãos do governo paulista estão estruturando um Plano de Ação Climática com meta principal de neutralizar as emissões de carbono até 2050 ("SIMA", 2021b). Nesse sentido, há ainda o programa Refloresta São Paulo, que tem como objetivo a restauração de 1,5 milhão de hectares de vegetação nativa até 2050 ("SIMA", 2021a).

Dado o contexto, o protagonismo paulista na esfera da governança climática global se reafirma pelo fato de o estado ter sido o primeiro no país a aderir às campanhas da UNFCCC *Race to Zero* e *Race to Resilience*, por meio do Decreto nº 65.881 de 20 de julho de 2021. Tais iniciativas visam zerar as emissões líquidas de GEE até 2050, assim como a adaptação social e econômica às consequências das alterações climáticas ("SÃO PAULO", 2021b). Nesse contexto foi instaurado o Programa Municípios Paulistas Resilientes (PMPR). Ademais, o Plano de Ação Climática Net Zero 2050 foi posto para consulta pública e tem previsão de entrega para julho de 2022 (TRANI, 2021a). Destaca-se ainda que o dito Plano está alinhado com a PEMC e com os compromissos do Acordo de Paris. Assim, tal iniciativa apresenta cinco pilares principais: (i) eletrificação acelerada; (ii) combustíveis avançados; (iii) eficiência sistêmica; (iv) resiliência e soluções baseadas na natureza; e (v) finanças verdes e inovação (ESTADO DE SÃO PAULO, 2021).

Pode-se ainda destacar duas outras iniciativas paulistas para a ação climática. A primeira é a proposta de transferência de recursos do ICMS paulista (Imposto sobre Operações relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestações de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação) para a área ambiental (TRANI, 2021a). A segunda refere-se ao fato de São Paulo participar do projeto Trajetórias de Descarbonização em conjunto com seis outros estados subnacionais da América Latina. Essa iniciativa tem por objetivo fortalecer as competências dos governos subnacionais para mensurar, reportar e verificar suas emissões de GEE (ABEMA, 2020a).

No que diz respeito à capital paulista – a quinta cidade mais populosa do mundo (MACROTRENDS, 2022) –, em junho de 2021, a prefeitura de São Paulo apresentou o Plano de Ação Climática para o Município (PlanClima SP). Tal iniciativa visa alinhar a cidade com as políticas da C40. Logo, a fim de zerar as emissões líquidas de carbono até 2050, o PlanClima

SP estabelece a inclusão da questão climática nas diversas esferas da administração do município. Além disso, no que se refere à adaptação, a iniciativa pretende reduzir as vulnerabilidades econômicas, sociais e ambientais (SÃO PAULO, PREFEITURA MUNICIPAL, SECRETARIA ESPECIAL DE COMUNICAÇÃO, 2021).

4.3.2. Participação do estado de São Paulo nas COPs

Tendo sido apresentada a atuação no estado de São Paulo para a ação climática no âmbito interno, nesta subseção ter-se-á a apresentação do engajamento do ente subnacional na esfera da governança climática global, com enfoque sobre a COP-21 e a COP-26.

Já em 2012, o estado paulista participou da Rio+20. Como destaca Fava (2021), na ocasião comemorava-se o aniversário de dez anos da Regions4, rede de atores subnacionais da qual São Paulo é cofundador. Além disso, por meio da sua membresia ao The Climate Group, São Paulo pode participar de diferentes eventos paralelos a fim de compartilhar sua experiência na ação climática. Assim, Fava (2021) caracterizou a participação do estado no evento como forte e representativa.

Entrando mais especificamente no âmbito das COPs, Ferrer (2021) afirma que São Paulo foi o primeiro estado do Brasil a participar dos eventos paralelos promovidos durante tais conferências. Durante a COP-21, o estado paulista chegou a realizar um evento na embaixada brasileira na França. Nessa ocasião, houve a apresentação do Protocolo Climático São Paulo – iniciativa que mais tarde se transformaria no Acordo Ambiental São Paulo. Além disso, o evento contou com a apresentação de casos de boas práticas e responsabilidade ambiental de 25 empresas atuantes em território paulista. Ademais, foram assinados dois outros documentos, o primeiro referindo-se à captação de fundos para o Programa Nascentes, e o segundo sendo o Protocolo de Boas Práticas Socioambientais para o Setor Financeiro ("GOVERNO", 2015). Nessa ocasião, ainda houve a adesão de São Paulo à Under2 Coalition (FAVA, 2021).

Dado o contexto, segundo Ferrer (2021), apesar dos órgãos ambientais paulistas constantemente estarem presentes nas COPs e realizarem eventos paralelos nessas ocasiões, durante a COP-25, que aconteceu no primeiro ano do governo Bolsonaro, o contato com o governo federal através do MMA foi diminuído. O que não impediu a atuação do ente subnacional; como dito anteriormente, foi durante a COP de 2019 que o estado lançou o Acordo Ambiental São Paulo, uma das iniciativas paulistas mais robustas sobre a temática.

Avançando para a COP-26, o estado de São Paulo demonstrou grande proatividade e envolveu-se em diversos debates e eventos paralelos com parceiros nacionais e internacionais, além de apresentar orgulhosamente as suas ações climáticas. Aqui serão apresentadas algumas dessas iniciativas. Primeiramente, destaca-se que o estado paulista chega à COP de 2021 com o

diferencial de ter aderido às campanhas da UNFCCC: *Race to Zero* e *Race to Resilience*. Dessa forma, o ente subnacional usa a ocasião para convocar parceiros a investirem no compromisso público do governo (TRANI, 2021b).

A COP-26 também foi a ocasião em que o estado lançou o Programa Refloresta São Paulo – mencionado anteriormente. Nesse sentido, segundo Marcos Penido, Secretário de Infraestrutura e Meio Ambiente paulista, tal programa coloca o estado na vanguarda ambiental da América Latina, uma vez que ao unir recuperação vegetal e setor produtivo, o Programa torna-se a expressão do movimento de economia verde ("META", 2021). Também foi apresentado o Programa Amazônia+10, fundo criado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do estado de São Paulo (Fapesp) em conjunto com vinte estados brasileiros. O Fundo destina-se ao financiamento de pesquisas colaborativas e interdisciplinares voltadas para o desenvolvimento sustentável da Amazônia (ALISSON, 2022; ZAGO, 2021).

O estado de São Paulo ainda participou de um painel realizado no estande da sociedade civil brasileira na COP-26, sendo esse o momento em que a rede Governadores pelo Clima debateu sobre a questão climática. Na ocasião, o estado de São Paulo afirmou a pretensão de lançar decretos a fim de aprimorar o programa de Contratações Públicas Sustentáveis, Madeira Legal e Pagamento por Serviços Ambientais. Além disso, o governo paulista participou do lançamento Consórcio Brasil Verde – que foi mencionado anteriormente (TRANI, 2021b).

Dentre as iniciativas paulistas em conjunto com atores internacionais, pode-se citar: parceria da Companhia de Saneamento Básico do Estado de São Paulo (Sabesp) com a UNFCCC; participação em assembleia da Under2 Coalition; apresentação de parceria com a Cooperação Alemã para o Desenvolvimento Sustentável (Giz) no PMPR; e participação em encontro no Polo de Inovação a fim de discutir a importância da ciência na governança da questão climática (TRANI, 2021b). Além disso, a Cetesb promoveu um evento paralelo à COP-26 em conjunto com a Ademe (Agência da Transição Ecológica, do Governo da França) em que foi abordado o tema da descarbonização e possibilidades de sinergias entre os setores público e privado (SENAGA, 2021).

Dessa forma, a partir de sua proatividade climática, o estado de São Paulo reafirma o seu compromisso, enquanto ente subnacional, com o Acordo de Paris. Nesse contexto, Gonzalo Muñoz (Campeão de Alto Nível para o Clima da ONU – função criada na COP-26 para o responsável por negociar metas do acordo climático), destacou que a anterior falta de liderança do governo federal brasileiro está sendo preenchida por meio da representação de governos subnacionais ("SÃO PAULO", 2021a).

Dado o contexto, abaixo tem-se a Quadro 1, em que são apresentadas as iniciativas ambientais do estado de São Paulo citadas nesta subseção. Nesse sentido, além da descrição e data de implementação de cada política pública, ainda são ressaltados os seguintes pontos: liderança, estratégia e controle. Uma vez que esses, segundo o *Referencial Básico de Governança* do Tribunal de Contas na União (2014), são mecanismos essenciais para avaliar, direcionar e monitorar o processo de governança no setor público. Ainda se ressalta que o quadro abaixo não inclui o programa Amazônia+10, uma vez que, apresar de esse se caracterizar como uma notável iniciativa infranacional no âmbito nacional, entende-se que o programa ainda se encontra em estágio embrionário.

Por fim, como um último comentário a respeito das políticas públicas apresentadas nesta subseção, recomenda-se fortemente que essas passem por processos avaliativos feitos por organizações ou entidades terceiras a fim de que possam se aprimorar a partir do olhar de quem está de fora.

Quadro 1. Iniciativas ambientais do estado de São Paulo

Política Pública	Objetivo	Data de Implementação	Liderança	Estratégia	Controle
Acordo Ambiental São Paulo	Incentivar as empresas paulistas, as associações e os municipios a assumirem compromissos voluntários de redução de emissão de GEE.	novembro, 2019	CETESB	Canalizar esforços, sintetizar resultados e identificar as oportunidades de contribuição dos setores, facilitando o engajamento climático.	Reporte anual por parte dos aderentes de seus respectivos invemtários de emissões de GEE.
Programa Nascentes	Restaurar a vegetação nativa do estado de São Paulo.	novembro, 2017	SIMA	Criação de obrigações ambientais legais, voluntárias, decorrentes de licenciamento ou de fiscalização.	Os projetos de restauração são acompanhados através do Sistema Informatizado de Apoio à Restauração Ecológica (SARE).
Programa Refloresta São Paulo	Restaurar 1,5 milhão de hectares de vegetação nativa até 2050.	março, 2022	SIMA	Fomento à delimitação, demarcação e recuperação de matas ciliares.	O monitoramento é feito pelos Inventários Florestais e acompanhamento dos registros do SARE.
Programa de Contratações Públicas Sustentáveis	Implantar, promover e articular ações vinculadas a critérios sócio-ambientais nas contratações a serem efetivadas no âmbito da Administração Pública do estado.	agosto, 2008	Secretária de Gestão Pública	Propor diretrizes, normas e procedimentos voltados a fomentar a adoção de critérios sócio-ambientais nas contratações a serem efetivadas.	Monitoramento anual das ações realizadas pelos órgãos estaduais por meio de Relatórios Anuais e Relatórios Gerais do Estado a cada 2 anos.
Programa Madeira Legal	Diminuir o comércio ilegal de madeira da Amazônia dentro do Estado de São Paulo e promover o consumo responsável desta matéria-prima.	março, 2009	SIMA	Monitoramento da comercialização no estado de São Paulo dos produtos e subprotdos de origem nativa da flora brasileira.	O cadastro estadual das pessoas jurídicas que comercializam produtos de origem nativa da flora brasileira (CADMADEIRA) . Gerenciamento do Sistema DOF para monitoramento e controle da exploração, transformação, comercialização, transporte e armazenamento dos recursos florestais.
Programa de Pagamento por Serviços Ambientais	Incentivar a manutenção, a recuperação ou a melhoria dos serviços ecossistêmicos.	março, 2022	SIMA	Incentivo à conservação ambiental por meio de remuneração financeira.	Monitoramento por meio do cadastro Estadual de Projetos de Pagamento por Serviços Ambientais, bem como pelo Sistema Eletrônico para Apoio à Gestão de Projetos de PSA

Fontes: ESTADO DE SÃO PAULO (2008, 2017, 2022a, 2022b); ESTADO DE SÃO PAULO, CETESB (2021); "SIMA" (2021a)

4.4. Formação de Interesses: estado de São Paulo

Como visto nas seções anteriores, o estado de São Paulo apresenta-se comprometido com as agendas ambiental, de desenvolvimento sustentável e climática. Nesse sentido, a fim de tornar tais compromissos uma realidade para os municípios, o governo estadual busca elaborar políticas públicas tangíveis, assim como capacitar as cidades à ação climática ("SIMA", 2021b; TRANI, 2021c; VEIGA, 2021). Além disso, o governo paulista também se esforça em integrar a sociedade civil a esse processo (TRANI, 2021c).

Segundo Fava (2021), o desenvolvimento do diálogo entre governo estadual e sociedade civil acontece já há um bom tempo. Nesse sentido, destaca-se que para a elaboração do Plano Plurianual (PPA) do estado de São Paulo referente os anos de 2020 até 2023 houve uma discussão em conjunto com a sociedade civil. Além disso, a Comissão Estadual de São Paulo para os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável é composta tanto por membros do governo como da sociedade civil (FAVA, 2021). Aos movimentos ambiental e climático paulistas ainda deve-se acrescentar a importância da participação acadêmica – principalmente por meio do fomento à pesquisa por instituições como a Fapesp – assim como o diálogo com os diversos setores da economia (TRANI, 2021c).

No que diz respeito à ação climática, mais especificamente, Eduardo Trani (2021c) afirma que a atuação subnacional fará o Brasil cumprir sua meta frente ao Acordo de Paris, declaração essa que implicitamente salienta a falta de empenho do governo federal na temática. Nesse sentido, como Lucon (2021) destaca, a comunicação é indispensável para a atuação subnacional. Logo, o estado de São Paulo mantém diálogo com a Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Meio Ambiente (ABEMA), assim como participa de iniciativas com os demais estados brasileiros, como é o caso do Consórcio Brasil Verde (TRANI, 2021c). A isso somam-se os esforços do governador paulista, João Dória, em apresentar o Acordo Ambiental São Paulo aos demais entes estaduais (IGLESIAS, 2020). Iglesias (2020) lembra que, historicamente, o governo paulista tem tido papel de pioneirismo no que diz respeito à introdução de políticas aos demais estados. Assim, São Paulo acredita na união dos governos estaduais para que haja avanços na agenda climática brasileira.

Nesse contexto, a formação de parcerias internacionais torna-se indispensável (TRANI, 2021c), sendo a paradiplomacia outra característica importante das agendas ambiental e climática do estado. Assim, a Secretaria de Relações Internacionais atua a fim de propagar a experiência paulista no exterior (IGLESIAS, 2020). Além disso, tanto a SIMA quanto a Cetesb têm se engajado de forma substantiva na esfera internacional (COSTA, 2022; FERRER, 2021).

Ademais, a agenda climática do estado é um ponto de destaque nas falas do governador João Dória em suas visitas ao exterior (SERSON, 2020). Nesse sentido, a proatividade climática do estado de São Paulo apresenta-se como um imã de oportunidades para os diversos setores da economia paulista (TRANI, 2021c).

Nesse contexto, segundo o secretário de Relações Internacionais do estado de São Paulo, Julio Serson (2020), se o governo paulista não externar suas políticas ambientais e climáticas haverá a diminuição dos investimentos internacionais. Principalmente em um momento em que o governo federal apresenta uma reputação não muito boa sobre a temática. Assim, o estado de São Paulo entende a importância de se ter uma agenda ambiental robusta, há a compreensão da importância estratégica de tal temática no atual contexto global, não somente para o bem-estar social e ambiental, como também para continuar a ter um status de relevância e atraente aos investimentos externos (COSTA, 2022). Logo, uma ação climática efetiva é essencial para que o estado paulista mantenha a sua significativa participação no comércio exterior (GUILHOTO, 2021).

Fora a questão de cunho econômico, deve-se lembrar que a política também tem peso relevante para a estruturação da atuação do estado de São Paulo na esfera da governança climática global. Nesse sentido salienta-se que o governador João Dória tenta construir uma imagem política representada pela antítese de Bolsonaro. Assim, no contexto da crise sanitária de Covid-19, enquanto o presidente se recusava a usar máscara e era abertamente contra a vacinação, o governador de São Paulo implementou a obrigatoriedade do uso de máscaras, assim como promoveu uma campanha de vacinação de grande efetividade ("MAIS", 2021; RIBEIRO, 2022) No plano ambiental a situação não é diferente: enquanto o governo de Bolsonaro transformou-se no grande vilão da causa climática graças ao aumento do desmatamento na região amazônica e à falta de compromisso com a agenda, Dória fez da questão ambiental uma prioridade de seu governo. O que não apenas auxiliou a rápida recuperação econômica do estado após a crise causada pela pandemia (IGLESIAS, 2020), como também permitiu a projeção política do governador, que buscava uma vaga na corrida presidencial de 2022 (GIELOW, 2021).

Entretanto, apesar do peso político na proatividade do estado na agenda climática global, Ferrer (2021) afirma que a Cetesb trabalha a fim de ver a longevidade dos programas implementados. Afinal, o processo de mitigação e adaptação climática é longo e precisa do engajamento dos municípios, dos diversos setores da economia, da sociedade civil e da academia (FERRER, 2021). Assim, pretende-se criar um modelo de atuação que sobrepasse

governos e ideologias políticas, de forma a constituir-se como uma característica intrínseca ao estado de São Paulo.

4.5. Ponderações

Neste capítulo, viu-se que a abertura para investimentos internacionais e para o comércio exterior no século XX representam dois grandes impulsionadores para o desenvolvimento econômico e industrial do estado de São Paulo. Além disso, historicamente, o estado de São Paulo tem apresentado pioneirismo no que se refere à agenda ambiental. Prova disso é que tanto a PEMA e a PEMC são precursoras às políticas federais de mesmo cunho. Dessa forma, vê-se um processo de *spillover* do subnacional ao governo central. Entretanto, recentemente, a imagem degradada do país na governança ambiental global acaba por respingar no estado de São Paulo, de forma a atrapalhar as pretensões econômicas paulistas. Como Guilhoto (2021) salienta, ao importar um produto esse é importado do Brasil, é essa a imagem que fica, pouco importando o estado de origem. Assim, para garantir a sua prosperidade, o governo paulista, além de apresentar uma agenda ambiental própria que seja efetiva e robusta, também precisa levar os outros estados brasileiros consigo nessa caminhada a fim de melhorar a reputação do Brasil como um todo.

Dessa forma, destaca-se ainda a importância do Acordo Ambiental São Paulo, cujo princípio muito se assemelha ao do Acordo de Paris uma vez que é pautado no estabelecimento de metas voluntárias. Logo, a propagação de arranjos semelhantes nos demais estados brasileiros contribuiria de forma significativa para o impulsionamento da agenda climática brasileira apesar da postura do governo federal. É claro que, nesse contexto, cada estado deveria formular um acordo que se adeque às suas características e principais fontes de emissões de GEE. Assim, o estado de São Paulo colocou como enfoque do seu Acordo Ambiental as indústrias, uma vez que essas se destacam como emissoras de GEE no estado. Além disso, o dito acordo ainda aparece como uma solução para se enfrentar um dos grandes desafios da transição para uma economia verde, que é a substituição da tecnologia pautada em combustíveis fósseis para uma forma mais sustentável de produção (ABEMA, 2020b). Assim, o Acordo Ambiental São Paulo possibilita uma parceria público-privada que incentiva esse processo de transição.

No que diz respeito ao cumprimento das metas do Acordo de Paris, São Paulo não pode fazer muito em relação ao desmatamento, uma vez que esse já se encontra controlado em seu território. No entanto, é possível aumentar a fiscalização dos produtos advindos dos demais estados – para consumo ou usados pela indústria paulista – de forma a inibir o desmatamento e

práticas que causem a devastação ambiental nos demais estados (GUILHOTO, 2021; REI, 2021). Ainda a respeito da NDC brasileira, São Paulo pode incrementar os incentivos à indústria de etanol a fim de diminuir suas emissões de GEE advindas do setor de transportes. Nesse sentido, deve-se ainda pensar em formas de amenizar os impactos ambientais relacionados à produção desse combustível (OMETTO, 2021). Além disso, a matriz energética paulista poderia ser complementada pelo uso doméstico e em escritórios de energia solar (REI, 2021).

Em relação à atuação de São Paulo nas COPs, é perceptível o incremento de proatividade ao se comparar a Conferência de Paris à de Glasgow. Nessa última, tem-se um considerável número de políticas públicas e parcerias sendo anunciadas, em uma clara tentativa de destacar-se apesar da sombra deixada pelo mal gerenciamento da agenda ambiental por parte do governo federal. Ainda que seja evidente o incremento da iniciativa paulista, destaca-se que o estado apresenta constância em sua presença nos eventos paralelos das COPs, ou seja, sempre houve uma vontade de engajamento. Porém, o distanciamento do governo central abriu a oportunidade para que governos subnacionais preenchessem a lacuna deixada, de forma a projetarem-se mais facilmente na esfera da governança climática global.

5. Metodologia

Nos capítulos anteriores foi feita uma viagem através dos diferentes níveis de poder envolvidos na governança climática global, começando pelo sistema internacional, passando pelo governo central e terminado no nível subnacional de atuação do estado de São Paulo. Tendo concluído essa trajetória, é chegada a hora de se apresentar os métodos utilizados para a construção dessa pesquisa. Na Introdução tem-se já as principais definições metodológicas, portanto, este capítulo foca no detalhamento de alguns pontos específicos de tais métodos. Assim, são abordadas as fontes utilizadas, as formas de processamento das informações coletadas e os principais resultados advindos da análise de conteúdo. Por fim, como já é costume, tem-se as ponderações.

5.1. Fontes e formas de processamento de informações

As fontes utilizadas para a elaboração deste trabalho podem ser divididas em cinco categorias: documentos oficiais; textos teóricos; material midiático; webinários; e entrevistas. Os primeiros dizem respeito às fontes primárias, constituindo-se principalmente por acordos de cunho climático, assim tem-se o Acordo de Paris, o Acordo Ambiental São Paulo e as duas NDC apresentadas pelo Brasil às Nações Unidos – a versão original de 2015 e a atualizada de 2020. Além disso, nessa primeira categoria ainda se incluem decretos e leis federais e estaduais. Esses documentos foram analisados de forma objetiva e utilizados como referência para a construção dos capítulos anteriores.

Em relação aos textos teóricos, foi realizada extensiva pesquisa bibliográfica, a partir da qual foram selecionadas obras e artigos acadêmicos relevantes para a exploração dos principais conceitos e teorias que embasam essa pesquisa, sendo esses: interdependência, globalização, poder, governança global, regimes internacionais, atores subnacionais e paradiplomacia. Para a análise de tais textos, foi feita a leitura crítica dos mesmos, acompanhada pelo fichamento das principais ideias e conclusões extraídas desse processo. Logo, a teoria encontra-se organicamente distribuída ao longo desse trabalho. Já no que se refere ao material midiático, devido à proximidade da temática da pesquisa com a realidade vivida, foi necessária a utilização de notícias vinculadas pela imprensa nacional e internacional. Essas fontes são utilizadas principalmente nas seções em que se aborda os desdobramentos mais recentes da governança climática global e da atuação do Brasil e do estado de São Paulo nesse âmbito. Esse material foi selecionado e analisado a fim de extrair-se apenas os fatos, deixando de lado opiniões por

vezes expressas nesses tipos de textos. Nesse sentido, salienta-se ainda que se estabeleceu um marco temporal para o encerramento da coleta de dados a fim de tornar viável a elaboração dessa dissertação. Dessa forma, a pesquisa analisa o desenvolvimento da governança climática global nas diferentes escalas de poder até a data de 12 de dezembro de 2021, um mês após o encerramento da COP-26.

A respeito dos webinários, uma modalidade de seminário *online* disseminada no contexto da crise sanitária de Covid-19, procurou-se acompanhar os principais eventos desse tipo realizados sobre a temática dessa pesquisa durante os anos de 2020 e 2021. Dessa forma, foram coletadas as principais falas de especialistas sobre governança global, mudanças climáticas, governo federal, estado de São Paulo e COPs. Foi estabelecido então o mesmo marco temporal já mencionado para o fim da coleta de dados. Por fim, com último tipo de fonte, ainda na busca pela opinião de especialistas e atuantes na área de governança climática global, foram realizadas um total de doze entrevistas com estudiosos e atuantes da área. Posteriormente, o conteúdo dos fichamentos dos webinários e transcrições das entrevistas foram analisados de forma crítica. Além disso, esses dados também passaram por outra forma de processamento, a análise de conteúdo.

5.2. As entrevistas

Devido ao fato de a realização das entrevistas consistir em uma etapa mais complexa no processo de elaboração dessa pesquisa, separou-se esta seção para a descrição desse empreendimento.

O primeiro passo para a realização das entrevistas consistiu na formulação do questionário a ser utilizado. Optou-se por ter um documento único a partir do qual todas as entrevistas se pautariam, com algumas exceções que serão mencionadas a seguir. Assim, o questionário-base foi elaborado tendo-se em vista a obtenção de informações sobre quatro pontos centrais: (i) a emergência dos governos subnacionais; (ii) o histórico de legislações e políticas públicas de cunho ambiental e climático formuladas pela União e pelo estado de São Paulo; (iii) a comparação da atuação do Brasil e do governo paulista nas COP-21 e COP-26; e (iv) a proposição de recomendações para o aprimoramento da ação climática subnacional. Esses pontos foram subdivididos em dezessete questões que podem ser vistas na íntegra no Apêndice A desse trabalho.

A seleção dos entrevistados foi feita a partir da notoriedade dos mesmos e excelência das atividades realizadas na área de governança climática global. Ao todo, foram realizadas

doze entrevistas, e os entrevistados podem ser agrupados em três grupos, de acordo com a dedicação profissional e localidade de atuação: (a) membros da academia; (b) servidores do governo do estado de São Paulo ou da capital paulista; e (c) representantes de outros estados brasileiros. No caso do último grupo, o questionário de entrevista foi adaptado de modo que as questões concernentes ao estado de São Paulo se referissem ao ente subnacional por eles representados, a fim de que os entrevistados se sentissem mais confortáveis em expressar suas opiniões. Ainda em relação a modificações no questionário-base, como algumas entrevistas foram realizadas em um momento posterior à realização da COP-26, ao invés de se pedir que os entrevistados inferissem sobre as possibilidades de atuação do governo subnacional e da União na Conferência, foi pedida a opinião sobre a atuação concreta de tais atores durante o evento em questão. A lista contendo os nomes dos entrevistados, área de atuação e data de entrevista pode ser encontrada no Apêndice B desse trabalho.

No momento da entrevista, a pesquisadora manteve uma postura neutra e abdicou-se de realizar intervenções a fim de não enviesar a fala dos entrevistados. Além disso, devido à especificidade de algumas questões, principalmente daquelas que abordam a atuação do Brasil e do estado de São Paulo nas COPs, alguns entrevistados não se sentiram confortáveis em falar a respeito, o que é completamente compreensível. Acrescenta-se ainda que todas as entrevistas foram realizadas de forma remota por meio de videoconferência, gravadas com a permissão dos entrevistados. Posteriormente, foi realizada a transcrição das entrevistas para análise futura. As perguntas relacionadas aos pontos (ii) e (iv) foram analisadas a partir da leitura crítica das mesmas, enquanto as questões ligadas aos pontos (i) e (iii) passaram pela metodologia de análise de conteúdo, apresentada na seção seguinte.

5.3. A análise de conteúdo

Segundo Bardin (2016), a análise de conteúdo caracteriza-se por ser uma metodologia de investigação que busca a descrição objetiva e sistemática do conteúdo expresso no discurso. Nesse sentido, não se pauta no óbvio que é manifesto durante a comunicação, mas sim no que veicula aquela fala, de forma a regressar às causas do discurso analisado. Assim, a análise de conteúdo enriquece a investigação nas ciências sociais ao aumentar as chances para descobertas. O segredo dessa metodologia está na classificação e agrupamento dos diferentes elementos do discurso (BARDIN, 2016). Esse processo pode ser feito de forma manual ou com uso de um programa de computador. A pesquisa em questão optou pela segunda opção ao utilizar o *software* Iramuteq, que possibilita a realização de análises estatísticas de conteúdo

textual. O *software* em questão ainda permite a ordenação do vocabulário contido no corpo textual de forma organizada, através de representações visuais, como será visto na próxima seção.

Tendo sido explicitado do que se trata a análise de conteúdo em si, faz-se a observação de que, para os fins dessa pesquisa, a metodologia em questão foi utilizada como uma forma rigorosa de se organizar as informações obtidas durante as entrevistas e webinários. Com o auxílio do *software* acima citado, foi possível a ordenação gráfica dos dados, o que facilita a visualização das interconexões entre os grupos temáticos presentes no discurso. Logo, tem-se a facilitação da análise. Para a pesquisa em questão foram utilizados um total de 21 textos, mas a partir desse trabalho é possível imaginar o potencial do uso dessa metodologia para a análise de um banco de dados exponencialmente maior. Feitos esses comentários, segue-se para a apresentação da metodologia:

A primeira etapa para se realizar a análise de conteúdo a partir do Iramuteq é a preparação do banco de dados, que no caso dessa pesquisa consistiu no conjunto de transcrições das entrevistas e fichamentos produzidos a partir dos webinários assistidos (a lista com os seminários *online* utilizados na análise está disponível no Apêndice C). Esses textos foram unificados em um único arquivo do tipo Word e formatados de acordo com as especificações do *software*. Destaca-se que as perguntas foram excluídas do corpo da entrevista, a fim de que apenas o discurso dos entrevistados fosse examinado. Observa-se ainda que as análises realizadas pelo Iramuteq relacionam e buscam palavras a partir de sua raiz, processo esse chamado de lematização. Dessa forma, ignoram-se características dos vocábulos como gênero, número e tempo verbal.

Foram elaborados sete bancos de dados distintos: o primeiro, ou BDGeral, contém os dados coletados sobre a emergência subnacional, atuação do Brasil e do estado de São Paulo na COP-21 e COP-26; do segundo, BDBR, excluíram-se os dados referentes ao governo paulista; enquanto do terceiro, BDSP, tem-se a supressão das informações a respeito da atuação do governo central; ainda tem-se o BDBRCOP21, em que foram mantidos apenas os dados referentes à atuação do governo central na COP-21; de forma semelhante tem-se o BDBRCOP26; por fim, há dois outros bancos, BDSPCOP21 e BDSPCOP26, em quem constam apenas os dados sobre a atuação do estado nas referentes Conferências. Desse modo, pode-se obter uma visão geral sobre a temática dessa pesquisa, assim como recortes mais específicos sobre os dois atores analisados e suas performances em diferentes momentos no âmbito da governança climática global.

As especificações estatísticas sobre cada um dos bancos de dados podem ser vistas na Tabela 1 a seguir:

Tabela 1. Estatísticas Textuais

Banco de Dados	Nº de textos	Ocorrências	Nº de formas	Nº de hapax
BDGeral	21	17548	1875	879
BDBR	19	13441	1615	783
BDSP	13	11723	1424	679
BDBRCOP21	11	1985	530	318
BDBRCOP26	18	3508	1006	656
BDSPCOP21	5	1368	507	330
BDSPCOP26	10	2654	765	483

Fonte: Elaborado pela autora.

Na tabela acima, "Nº de textos" refere-se ao número de entrevistas ou fichamentos dos webinários contidos no banco de dados em questão; a variação desse número dá-se principalmente pelo fato de muitos entrevistados não terem respondido todas as questões da entrevista. "Ocorrências" faz referência ao número de palavras contidas no banco de dados, enquanto "Nº de formas" diz respeito às ocorrências únicas, ou seja, total de palavras diferentes. Por fim, "Nº de *hapax*" designa o número de palavras que aparecem apenas uma vez no banco de dados.

Salienta-se ainda que, a fim de tornar a análise de conteúdo mais objetiva, configurou-se o programa para não fossem considerados no processamento de dados os vocábulos que têm função meramente estrutural dentro da frase. Dessa forma, foram eliminados da análise os adjetivos demonstrativos, adjetivos indefinidos, adjetivos interrogativos, adjetivos numéricos, adjetivos possesivos, adjetivos suplementares, advérbios, advérbios suplementares, artigos definidos, artigos indefinidos, auxiliares, números, conjunções, onomatopeias, pronomes demonstrativos, pronomes indefinidos, pronomes pessoais, pronomes possesivos, pronomes relativos e preposições. Finalmente, tendo sido apresentados os aspectos gerais da análise feita, passamos à apresentação dos principais resultados.

5.4. Principais Resultados da Análise de Conteúdo

Primeiramente, considera-se importante a ressalva de que os resultados aqui apresentados representam a percepção dos entrevistados e palestrantes dos webinários em relação à temática dessa pesquisa. Assim, tem-se uma análise do discurso, daquilo que é

apreendido da realidade por esses especialistas e verbalizado publicamente. Além disso, ressalta-se ainda que os resultados que aqui são apresentados de forma gráfica foram incorporados ao longo dos capítulos anteriores desta dissertação.

Dá-se início a essa exposição com a nuvem de palavras gerada a partir do BDGeral. Esse tipo de análise em específico é o mais simples dos que serão aqui apresentados, uma vez que é feito a partir do agrupamento e organização gráfica dos vocábulos em função de sua frequência, de forma que, quanto maior o tamanho da palavra, mais frequente essa esteve no banco de dados analisado. Por isso, a Figura 1 constitui a representação gráfica que melhor expressa a essência desta pesquisa.

Figura 1. Nuvem de Palavras – Banco de Dados Geral

Fonte: imagem gerada pelo *software* Iramuteq.

Destaca-se que para a construção da nuvem de palavras na Figura 1 fez-se a programação do *software* a fim de que fossem apenas incluídas na construção gráfica as palavras que tiveram uma ocorrência maior ou igual a quinze – princípio que também foi utilizado em todas as demais análises de tipo nuvem e similitude que serão aqui apresentadas. Além disso, esclarece-se que a sigla “esp” é utilizada para se designar estado de São Paulo.

Em seguida, à análise de similitude realizada a partir do BDGeral. Esse tipo de processamento de dados apresenta as correlações entre as palavras através dos discursos, de

forma a possibilitar o melhor entendimento das interconexões entre as diferentes variáveis dessa pesquisa, como pode ser visto na Figura 2:

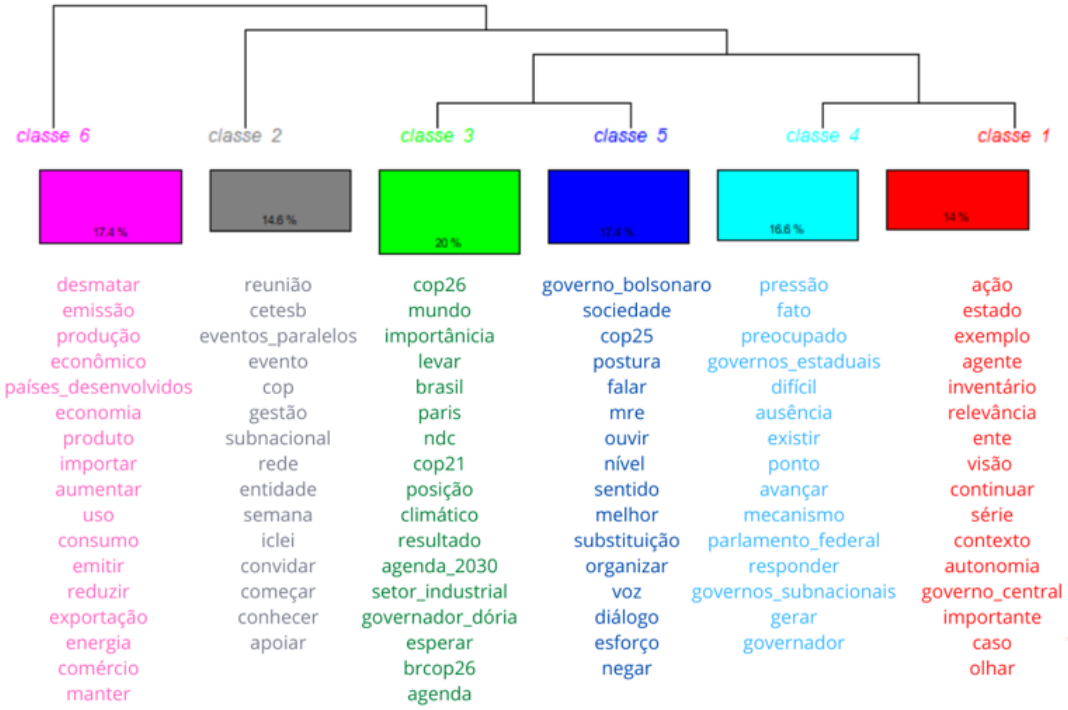
Figura 2. Análise de Similitude Banco de Dados Geral

Fonte: imagem gerada pelo *software* Iramuteq.

Na Figura 2, é possível observar três variáveis principais que se interligam: governo central; estado e estado de São Paulo. Nesse sentido, a partir da análise da primeira podemos identificar que a atuação do governo central frente à questão climática tem um teor político relevante. Além disso, salienta-se a necessidade de atuação de governos subnacionais a fim de fazer avançar a agenda climática no país, sendo que esses entes, ao mesmo tempo que exercem pressão para que o governo central altere sua postura, também anseiam por diálogo. Nesse contexto, em relação à variável estado, que podemos considerar como o conjunto de entes estaduais que compõem a federação, esse tem sido percebido como exemplo de ação. Por fim, o estado de São Paulo demonstra-se participativo no âmbito da governança climática global, uma vez que entende a importância da agenda climática no momento atual.

Um terceiro tipo de análise realizado a partir do BDGeral é a Classificação Hierárquica Descendente (CHD), que organiza os vocábulos em classes a partir da semelhança do conteúdo dos segmentos de texto. Dessa forma, cada uma das classes representaria um aspecto da temática estudada. A saída dessa análise é apresentada na forma de um dendrograma. Desse modo, a Figura 3 apresenta a classificação dos segmentos de texto, assim como as principais palavras que representam cada uma dessas classes. As porcentagens referem-se à quantidade de segmentos de texto pertencente à essa classe em relação ao total.

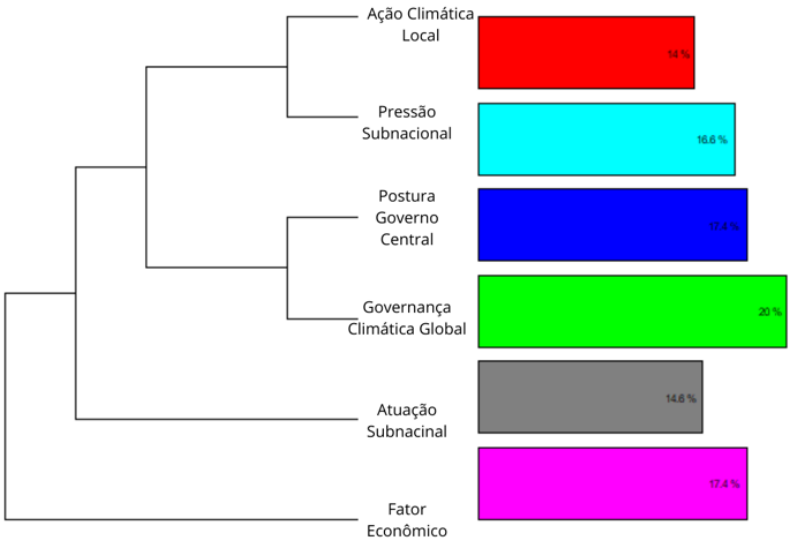
Figura 3. Dendrograma – Banco de Dados Geral



Fonte: imagem gerada pelo *software* Iramuteq.

A partir da análise dos vocábulos classificados e com base em conhecimento teórico prévio sobre a temática, a pesquisadora nomeou cada uma das classes de forma a facilitar a visualização e compreensão da análise. Assim, na Figura 4, tendo mantido as cores das classificações, temos essa versão simplificada do dendrograma em que as classes foram nomeadas. Por fim, para compreender esse tipo de representação gráfica é preciso ter em mente que as interligações entre as classes se referem à relação de proximidade das mesmas. Assim, ao observar o dendrograma da Figura 4, percebe-se que o fator econômico é o grande motor da atuação subnacional do estado de São Paulo, sendo que essa se caracteriza pela oposição à atuação do governo central, ao mesmo tempo que, ao atuar localmente, os governos subnacionais exercem pressão sobre a postura assumida pela União.

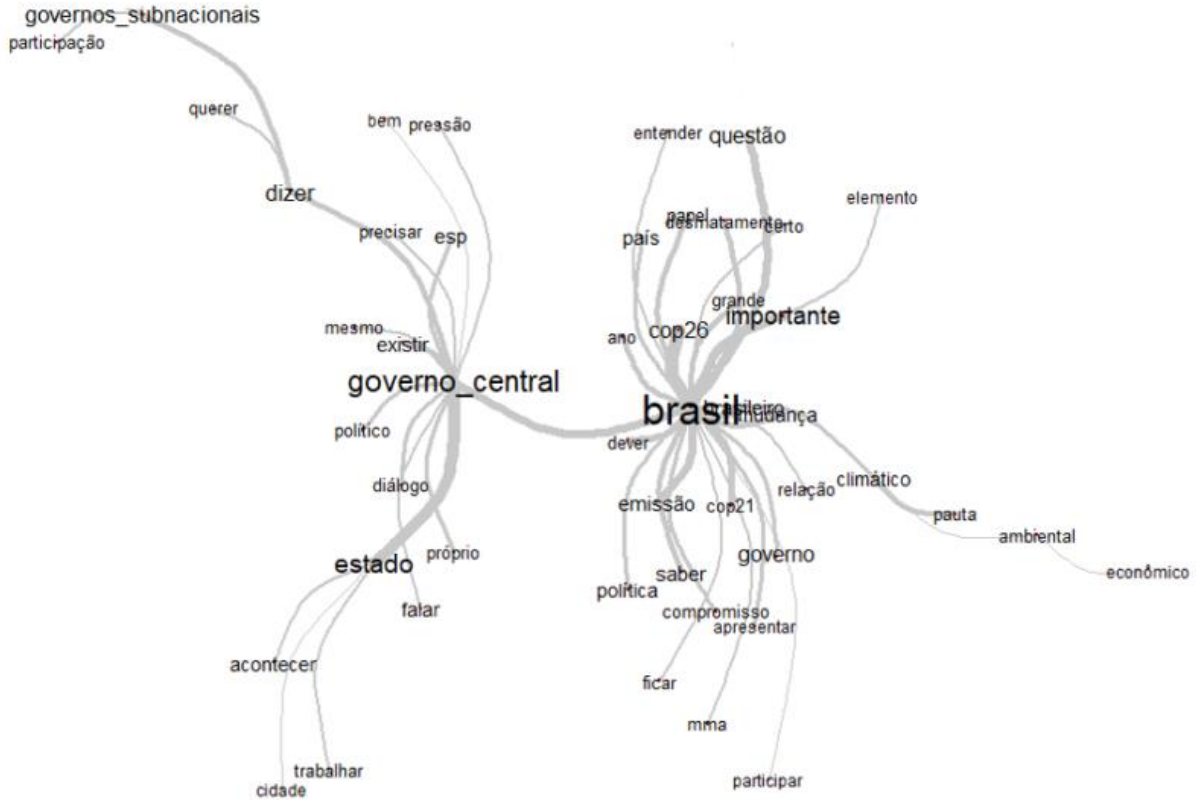
Figura 4. Dendrograma Simplificado – Banco de Dados Geral



Fonte: elaborado pela autora.

Passa-se agora à apresentação da análise de similitude e CHD realizadas a partir do BDBR. A análise de similitude representada pela Figura 5 retrata o Brasil frente à governança climática global. Nesse sentido, temos dois núcleos principais que retratam a interligação entre política externa e doméstica. Assim, de um lado temos "Brasil" – que explicita como o mesmo é visto no sistema internacional – e "governo central" – que aborda a percepção interna. Em relação ao primeiro núcleo, tem-se a afirmação de que a pauta climática, antes de mais nada, é uma questão econômica para o país. Em seguida, é feita a contraposição entre dois momentos: COP-21 (apresentada como ocasião em que o Brasil demonstrou compromisso político com a causa climática) e COP-26 (momento atual manchado pelo aumento do desmatamento no país, mas esperava-se que o Brasil compreendesse a importância da temática e mudasse sua postura). Em relação ao núcleo do governo central, tem-se a pressão gerada pela atuação subnacional, assim como a necessidade de diálogo com os governos subnacionais.

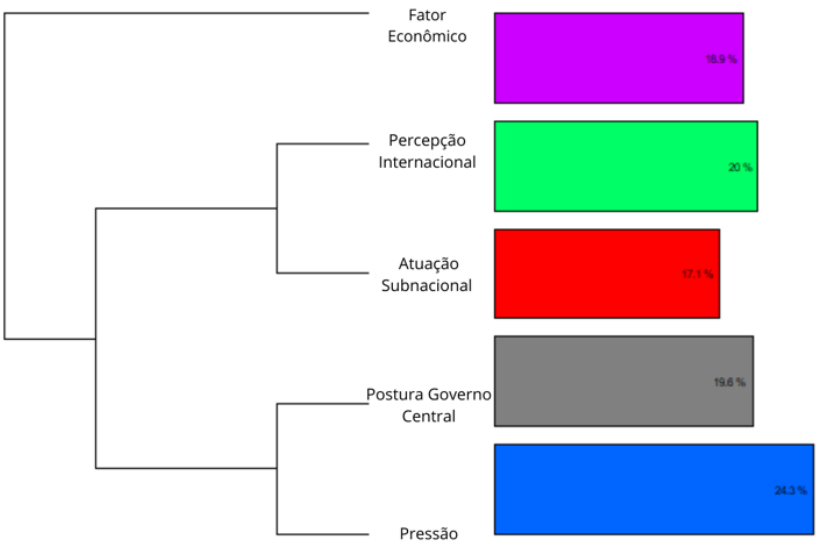
Figura 5. Análise de Similitude – Banco de Dados Brasil



Fonte: imagem gerada pelo *software* Iramuteq.

A CHD realizada a partir do BDBR (Figura 6) reforça mais uma vez a relevância do fator econômico como motor da ação climática. Além disso, pode-se visualizar a interconexão existente entre percepção internacional e atuação subnacional. Nesse sentido, em grande medida, os governos subnacionais são levados a terem uma proatividade maior na agenda climática a fim de não deixar a má reputação do governo central no exterior respingar em suas pretensões econômicas. Outra correlação evidenciada graficamente é entre a postura do governo central frente à questão climática e a pressão sofrida interna e internacionalmente. Nesse sentido, esses dois fatores se influenciam mutualmente, ou seja, a postura negligente do governo central para com as mudanças climáticas gera pressão para que essa se altere.

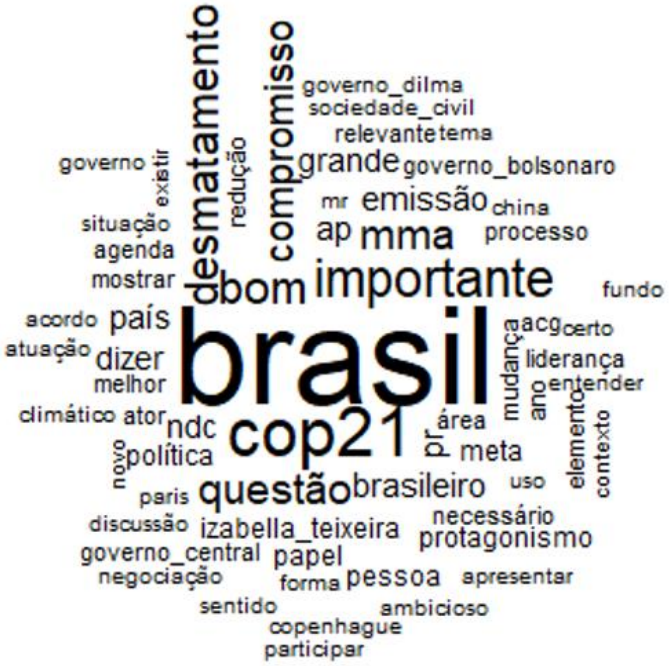
Figura 6. Dendrograma – Banco de Dados Brasil



Fonte: elaborado pela autora.

Ainda abordando o Brasil, a fim de se comparar a atuação desse nas COP-21 e COP-26, entendeu-se como mais interessante o uso das nuvens de palavras geradas a partir do BDBRCOP21 e BDBRCOP26.

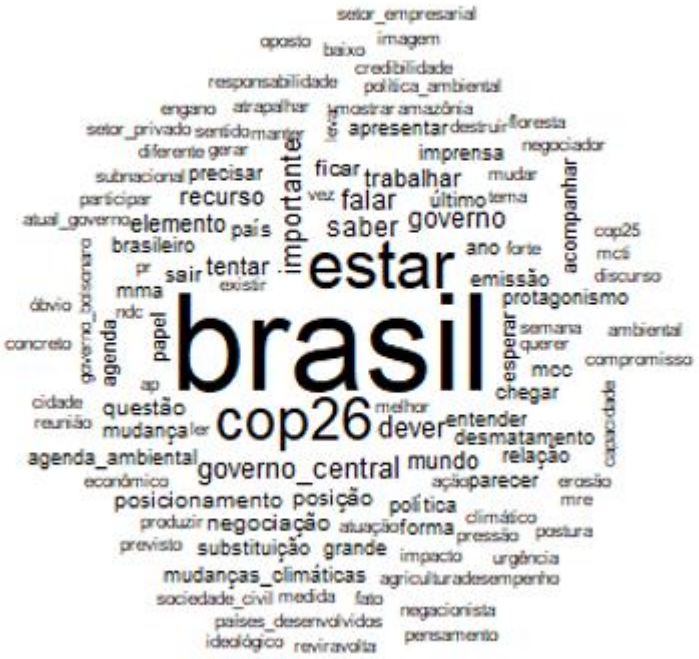
Figura 7. Nuvem de palavras – Banco de Dados Brasil COP-21



Fonte: imagem gerada pelo *software* Iramuteq.

Assim, a análise do discurso demonstra que, no momento da COP-21, a atuação do Brasil foi de protagonismo ao apresentar uma NDC ambiciosa. Nesse contexto, Izabella Teixeira, como ministra do Meio Ambiente, insere o Brasil nas negociações de forma a demonstrar liderança e a importância do país para o sucesso da agenda climática. Ademais, o governo Dilma, em contraposição ao governo Bolsonaro, inclui a sociedade civil na discussão. Na Figura 8, referente à atuação do Brasil na COP-26, entende-se a necessidade de o país mudar a sua abordagem para com a questão climática após a sua postura contraria aos entendimentos durante a COP-25. Além disso, a imagem do Brasil no exterior é fortemente influenciada pela cobertura da imprensa a respeito do desmonte interno da política ambiental e pelo consequente aumento do desmatamento no país. Assim, o Brasil sofre com a falta de credibilidade de suas promessas, mesmo que essas visem a proatividade climática, fazendo-se necessário que governos subnacionais, membros da sociedade civil e empresários marquem presença nos eventos paralelos da COP a fim de defender seus interesses.

Figura 8. Nuvem de Palavras – Banco de Dados Brasil COP-26

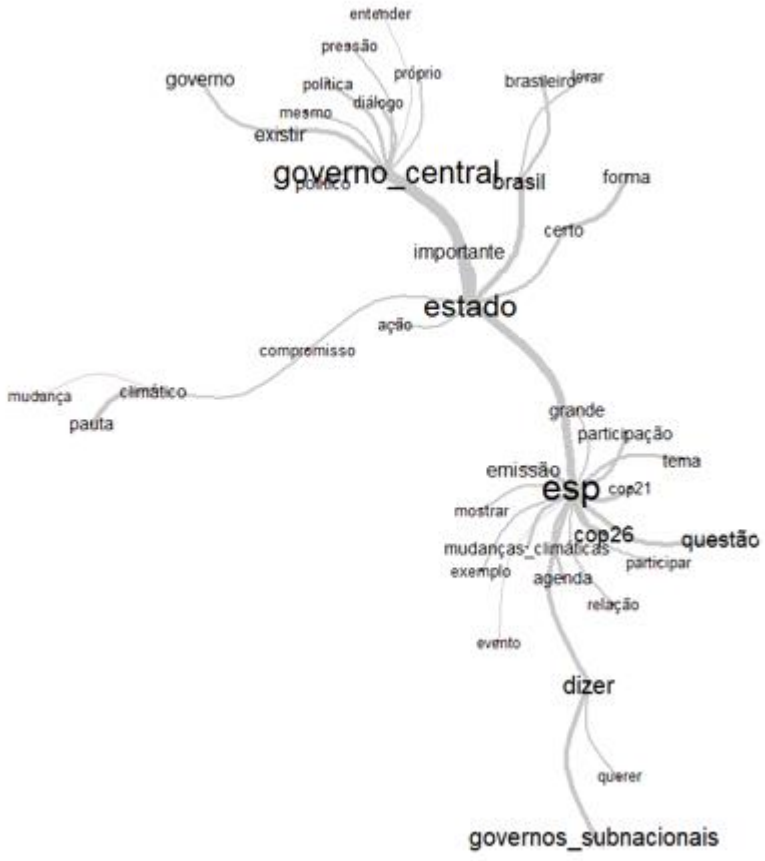


Fonte: imagem gerada pelo *software* Iramuteq.

Finalmente, em relação às análises feitas com foco na atuação do estado de São Paulo na governança climática global, primeiramente apresenta-se o resultado da análise de similitude

a partir do BDSP, que pode ser observado na Figura 9. Nesse sentido, tem-se três núcleos principais de vocábulo: governo central, estado (que pode ser entendido como o conjunto de governos estaduais) e estado de São Paulo. Em relação ao primeiro, como já observado nos resultados de análises posteriores, observa-se a importância do fator político para a determinação da postura do mesmo no âmbito da governança climática global, sendo que essa última é causa e consequência de pressão advinda dos demais atores presentes no tabuleiro político. Além disso, ressalta-se mais uma vez a necessidade de diálogo. Em relação aos governos estaduais, nota-se a importância dos mesmos para a condução da agenda climática no Brasil, uma vez que esses têm se apresentado comprometidos com a temática. Por fim, o estado de São Paulo é visto como exemplo de participação no âmbito da governança climática.

Figura 9. Análise Similitude – Banco de Dados São Paulo

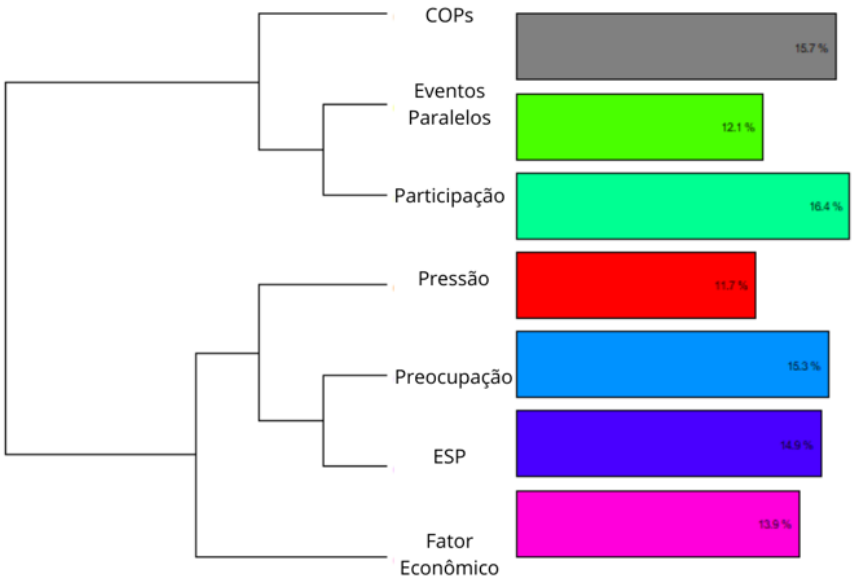


Fonte: imagem gerada pelo *software* Iramuteq.

Ao se avaliar os resultados provenientes da CHD (Figura 10), pode-se observar que a atuação do estado paulista no âmbito da governança climática advém principalmente da preocupação em relação ao fato da postura do governo central influenciar negativamente os

interesses econômicos do estado no exterior. Nesse sentido, o governo paulista encontra duas estratégias de ação, uma no âmbito doméstico e outra no internacional. A primeira delas refere-se a pressionar o governo central através da contraposição política, enquanto a segunda estaria relacionada à participação proativa nos eventos paralelos das COPs.

Figura 10. Dendrograma – Banco de Dados São Paulo



Fonte: elaborado pela autora.

Fez-se uso dos BDSPCOP21 e BDSPCOP26 a fim de comparar a atuação do estado de São Paulo nesses dois momentos. Para tanto a forma de representação gráfica escolhida, assim como no caso do Brasil, foi a nuvem de palavras. Desse modo, a Figura 11 denota que o governo paulista esteve presente na COP-21, atuando principalmente por meio de redes de atores subnacionais e através de órgãos governamentais como a SIMA e a Cetesb. Além disso, a partir do tamanho reduzido dessa nuvem de palavras, pode-se entender que os entrevistados não tiveram muitos comentários a respeito da atuação do governo paulista nessa ocasião, o que pode indicar uma participação mais tímida do estado de São Paulo frente ao gigantismo do Brasil como potência ambiental.

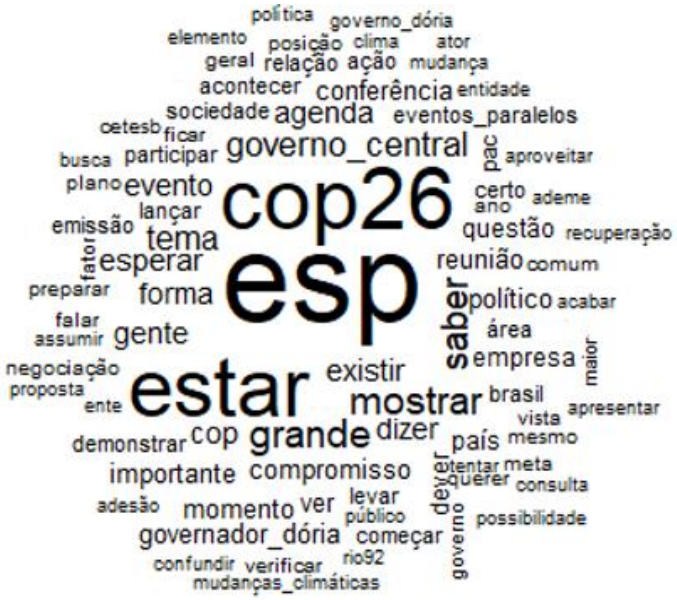
Observando a Figura 12, pode-se perceber um aumento de proatividade do estado de São Paulo no âmbito da governança climática global, o que é consequência da perda de prestígio do governo central na temática. Nesse sentido, a fim de se contrapor politicamente, o governador Dória procura demonstrar ao mundo e ao eleitorado brasileiro o compromisso de seu governo para com a agenda climática. Assim, há uma maior proatividade paulista nos

eventos paralelos à COP-26, sendo que a participação do estado passa a não se pautar unicamente pelas redes subnacionais, há uma clara motivação para um aumento de proatividade a fim de destacar-se.

Figura 11. Nuvem de Palavras – Banco de Dados São Paulo COP-21

Fonte: imagem gerada pelo *software* Iramuteq.

Figura 12. Nuvem de Palavras – Banco de Dados São Paulo COP-26



Fonte: imagem gerada pelo *software* Iramuteq.

5.5. Ponderações

Este capítulo procurou demonstrar o processo de coleta e análise de informações que deu origem a este trabalho. Dessa forma, a fim de abordar a emergência da atuação subnacional

no âmbito da governança climática global, buscou-se a união de fatos (leis, acordos, notícias), teoria e opinião (entrevistas e webinários). Além da forma tradicional de processamento de informações nas ciências sociais, que se configura na análise crítica dos fichamentos, procurou-se inovar ao introduzir o exame do discurso por meio da análise de conteúdo. A partir dos resultados dessa, foram obtidas representações gráficas que permitem a melhor organização das informações de forma lógica. Apesar desta pesquisa não ter trabalhado com um volume muito grande de conteúdo escrito, o uso do software Iramuteq demonstrou o potencial da análise de conteúdo para o processamento de um grande número de informações, a fim de extrair o essencial daquilo que é expresso, sendo que como resultado obtém-se um material conciso e, ao mesmo tempo, abrangente e explicativo sobre a temática. Dessa forma, a análise de conteúdo forneceu a base para o desenvolvimento da argumentação presente nessa pesquisa.

Conclusões e Recomendações

Eis que chegamos ao capítulo final desta dissertação, em que se procurou conduzir o leitor através dos diferentes níveis de poder envolvidos no complexo da governança climática global. Neste capítulo, apresenta-se as principais conclusões a respeito da emergência subnacional na temática, assim como uma agenda de atuação para que o estado de São Paulo possa conquistar maior reputação no âmbito da governança climática global.

Considerações finais

O ser humano caiu em uma armadilha feita por ele mesmo: graças a sua constante empreitada em transformar o meio natural de acordo com as suas vontades e sem considerar os potencias impactos, chegou-se ao ponto limite do sistema biofísico terrestre. Dessa forma, a fim de se garantir um futuro digno para as gerações futuras, quem deve agora se adaptar é a sociedade humana, e não há outra opção, não existe escapatória. Logo, o ser humano precisa fazer concessões, precisa transformar seu modelo de desenvolvimento econômico que nos últimos séculos tem sido pautado na queima de combustíveis fósseis e no consumismo exacerbado.

Nesse contexto, a necessidade de transformação gerada pela crise ambiental une o mundo. Os países decidem cooperar a fim de evitar um mal maior. Assim, as alterações no clima são um lembrete constante de que compartilhamos o mesmo planeta e de que somos parte do sistema biofísico terrestre, estamos inseridos na natureza e dela dependemos para a nossa sobrevivência. Logo, ações egoístas no âmbito da política internacional, típicas da teoria realista, tornam-se incompatíveis à realidade enfrentada. Apesar de, evidentemente, o controle das alterações climáticas ser do interesse de toda a nação, o realismo político que vemos sendo colocado em prática atualmente é míope, uma vez que não consegue ou se recusa a enxergar as consequências futuras de se manter o *status quo*. Logo, mesmo que não se possa afirmar com certeza que o comportamento dos Estados no sistema internacional reflete a natureza intrínseca do ser humano, é certo que essa forma de atuação deve mudar a fim de que a humanidade tenha um futuro.

Portanto, para se combater as mudanças climáticas não é apenas necessária uma revolução do sistema de produção, mas também na forma de pensar e agir político que ainda se

pauta grandemente nos ideais de Maquiavel e Hobbes. Precisa-se resgatar Kant[8] a fim de se pensar no bem maior da comunidade humana como um todo. Em síntese, faz-se necessária uma quebra do *status quo* em todos os sentidos. Não é possível mais se acomodar na conveniência do consumismo exacerbado, do uso predatório dos recursos naturais e da queima de combustíveis fósseis. Deve-se agir, é preciso mudar apesar dos desconfortos inerentes a todo processo de transformação. Estamos falando aqui de mudanças profundas na sociedade humana que talvez posteriormente, se bem-sucedida, poderá ser lembrada como a Revolução Ambiental, um divisor de águas, um ponto de inflexão.

No entanto, ao longo do caminho, há a possibilidade de se esbarrar em argumentos de que a ação climática atrasa ou prejudica o desenvolvimento econômico dos países, principalmente daqueles que se encontram ainda em fase de desenvolvimento. Porém, há uma segunda forma de se ver a situação, de modo que se pode entender as transformações necessárias para a regulação climática como uma oportunidade para se desenvolver de forma diferente, pautando-se na sustentabilidade e no respeito aos limites do sistema biofísico terrestre. Nesse sentido, ressalta-se a necessidade de que países em desenvolvimentos recebam auxílio financeiro e tecnológico a fim de que essa transição seja possível para todos.

Feitas essas considerações, adentra-se nas conclusões mais específicas à temática desta pesquisa. Em primeiro lugar, ressalta-se que o processo de emergência de atores subnacionais no âmbito da política internacional é um movimento simultâneo de fragmentação e integração. A agregação de atores locais no processo de governança global dilui a noção de poder territorial do Estado-nação. Logo, mais uma vez há a contestação dos ideais realistas que defendem a hegemonia do Estado nas relações internacionais. Além disso, em um mundo cada vez mais interconectado, a integração de atores locais à política internacional era apenas uma questão de tempo, caracterizando-se como o caminho lógico a ser seguido.

Nesse sentindo, pensado mais especificamente no desenrolar da governança climática, os atores subnacionais têm a vantagem de não ficarem presos nos trâmites burocráticos dos regimes jurídicos internacionais. A verdade é que os desenvolvimentos no âmbito do sistema multilateral de países são muito vagarosos. Logo, são incompatíveis à urgência climática. Nesse contexto, os atores locais, pelo menos em sistemas federativos como o brasileiro, têm a competência necessária e o aval constitucional para agir. Assim, a ação subnacional promete

[8] Maquiavel e Hobbes são fontes clássicas do realismo político, sendo que esse último se pauta na caracterização da natureza humana como propensa à conquista, egoísta e predatória. Portanto, a abordagem política desses autores tem como conceitos chave o poder e conflito. Enquanto que Immanuel Kant aborda temas relativos ao cosmopolitismo e a governança global, representando assim o idealismo político. Kant defende a capacidade transformadora dos indivíduos e seu potencial de se atingir uma consciência universal (PECEQUILO, 2012).

ser mais rápida do que a espera pelo consenso entre os diversos países. Dado o contexto, arrisca-se dizer que a atuação subnacional representa a chave para se conseguir uma efetiva ação climática dentro do tempo necessário para se evitar o possível colapso do sistema climático e, por consequência, da sociedade humana.

Porém, tanto a nível nacional quanto subnacional, tem-se que se resolver a questão referente à vulnerabilidade da ação climática às mudanças de governo e aos interesses políticos. Por isso, defende-se que a demanda para a preservação ambiental e combate às mudanças climáticas deve vir da população, ou seja, essas questões devem fazer parte das preocupações e dos critérios usados para se eleger um candidato. Logo, campanhas educativas e informativas sobre a temática têm papel determinante nesse processo de conscientização da população.

Adentrando os desenvolvimentos da ação climática no Brasil, percebe-se que, ao implementar uma legislação robusta para a preservação ambiental, essa atuação reverbera para a política externa, assim como favorece a percepção do Brasil pela comunidade internacional. De forma semelhante, o desmonte doméstico das políticas ambientais impacta negativamente a imagem do Brasil no exterior. Desse modo, demonstra-se que política doméstica, externa e internacional estão intimamente conectadas, fazendo parte de um *continuum*.

Assim, a mudança de postura para com as questões ambientais e climáticas adotada pelo governo de Bolsonaro tem como consequência lógica o país tornar-se malquisto pela comunidade internacional. Tem-se a impressão de que houve a tentativa estratégica por parte da gestão de Jair Bolsonaro de repetir o "milagre econômico" da ditadura militar – período esse em que o desenvolvimento da economia foi impulsionado às custas do uso extensivo de recursos naturais. Porém, dessa vez não se obteve os mesmos resultados, uma vez que o contexto político social e cultural é bem distinto daquele de meados do século passado. Atualmente, há uma grande conscientização mundial a respeito das consequências da devastação ambiental, de forma que, em grande parte do mundo, tornou-se socialmente inaceitável e imoral a importação de produtos provenientes de países que tenham em suas costas o estigma da destruição ambiental. Nesse contexto, a tentativa de se implementar um segundo "milagre econômico" no Brasil usando os moldes do passado fizeram que o país perdesse mercado e relevância internacional, de forma a tornar-se um pária.

No entanto, como foi observado ao longo desta dissertação, mudanças já estão começando. O governo de Bolsonaro percebeu a insustentabilidade da postura que assumiu. No entanto, apesar da mudança de discurso, as ações continuam a depredar o patrimônio natural da nação. Além das consequências ambientais, a incongruência entre fala e ação do governo Bolsonaro torna o Brasil um país arriscado para se realizar investimentos, não há credibilidade.

Dessa forma, se é fato que a história se repete, o que podemos esperar é que, a partir da mudança de governo, a próxima gestão se empenhará grandemente em recuperar a boa imagem do Brasil no âmbito internacional através de um alto nível de engajamento na causa ambiental e climática. Dado o tamanho do estrago, o Brasil precisará de uma nova Rio-92 para recuperar a sua boa reputação. Além disso, mais do que palavras e promessas, é imperativo que o país demonstre que está de fato cumprindo com suas obrigações ambientais e climáticas.

Nesse meio tempo, os estados brasileiros, a fim de conter os danos às suas economias advindos da má imagem do Brasil, estão desempenhando um papel mais proativo no âmbito da governança ambiental e climática. A divisão de competências entre os três níveis de poderes é favorável à atuação subnacional, pois permite aos estados e municípios uma escapatória no caso de um governo central que vá contra os seus interesses. É claro que essa liberdade se restringe a alguns pontos, mas, felizmente, a questão ambiental é um deles. Além de atuar de forma unitária, os diversos estados também estão dispostos a unir forças, prova disso é a *Carta pelo Clima* da Abema. No entanto, sabe-se que o ideal seria que o governo central gerisse a atuação dos diferentes estados a fim de coordená-las em prol do avanço das metas climáticas no país; porém, na falta do poder federal, resta aos estados se organizarem de forma autônoma, como também é o caso da rede Governadores pelo Clima.

Ademais, a atuação dos estados e municípios na temática ambiental é inevitável, uma vez que, de acordo com a CF/88, compete à União regular sobre aspectos gerais, enquanto os demais entes da federação devem legislar sobre a questão ambiental segundo suas próprias necessidades. Assim, não há nada de espetacular ou sobrenatural na ação climática subnacional, uma vez que essa está, de forma geral, estipulada pela Constituição. No entanto, o que surpreende e faz a atuação estadual e municipal se destacarem é a ausência, e até mesmo retroatividade, da atuação federal sobre a temática.

Abordando agora o caso particular do estado de São Paulo, esse possui uma economia altamente internacionalizada, de modo que não seria de nenhuma forma favorável ao estado deixar associar-se à imagem negativa do Brasil. Ciente das demandas internacionais e dos critérios de competitividade do comércio exterior, São Paulo frequentemente esteve à frente das iniciativas ambientais no Brasil. No entanto, no contexto atual, dada a crise de reputação vivida pelo Brasil (“BRASIL”, 2021), não basta ao estado paulista a ação isolada, uma vez que, no final das contas, a imagem que fica do produto importado é que esse veio do Brasil, pouco importando seu estado de origem. Assim, é preciso que o governo de São Paulo una forças com os demais entes federados a fim de impulsionar a ação climática no país como um todo.

Finalmente, chega o momento de responder de maneira direta às questões norteadoras desta pesquisa apresentadas na Introdução, sendo essas: (a) qual é o histórico de engajamento do ente analisado; (b) quais são seus interesses; (c) se suas ações correspondem aos seus interesses. O Brasil, desde sua redemocratização, apresentou-se altamente engajado na causa climática, sendo esse o seu diferencial perante os demais Estados. Porém, com a entrada do governo atual, cujo presidente defendeu abertamente e por várias vezes os ideais do período da ditadura militar (BARBOSA, 2021c), tem-se um retrocesso significativo na abordagem da temática ambiental no país, o que diverge dos interesses nacionais e acaba por levar o Brasil a perder seu protagonismo internacional. Em referência ao estado de São Paulo, esse apresentou sempre protagonismo na temática, sendo que o momento atual evidencia a importância para o estado não apenas de manter, mas também de reforçar a sua proatividade climática a fim de preservar suas relações econômicas com o exterior, em um cenário desfavorecido pelo governo central.

Em conclusão, refuta-se parcialmente a premissa inicial desta pesquisa de que governos subnacionais agem devido à falta de uma liderança central. Nesse sentido, entende-se que os governos subnacionais são sim impulsionados a atuar de forma mais proativa a partir do vácuo deixado pelo governo federal, porém, já havia essa vontade de agir anteriormente, sendo que no momento atual o que se tem é mais espaço para essa atuação, assim como maior destaque devido ao recuo do governo central. Essa pesquisa não pode falar por todos os entes subnacionais com considerável certeza, porém, pelo menos no que diz respeito ao estado de São Paulo, a conjuntura atual propiciou o destaque que esse já vinha buscando há algum tempo. Por fim, ressalta-se que, conforme a hipótese desta pesquisa, o que leva o estado de São Paulo a agir é sem dúvidas o fator econômico, esse é o motor para a mudança.

Agenda de atuação para o estado de São Paulo

Esta seção dirige-se aos governantes dos estados brasileiros e, mais especificamente, aos do estado de São Paulo. Com base na análise feita ao longo desta dissertação, elaborou-se uma agenda de prioridades de políticas públicas que têm o potencial de levar o estado paulista a conquistar maior reputação no âmbito da governança climática global. Nesse sentido, em um primeiro momento, a agenda é apresentada de maneira simplificada na forma de sumário executivo. Em seguida, tem-se o detalhamento de cada tópico em texto corrido:

- **Possibilidades na arena internacional:**
    - Ação climática como plataforma de *business;*

    - Estabelecimento de conexões com diferentes atores internacionais (*Earth Diplomacy*);
- **Possibilidades para a governança regional:**
    - Coordenação de ações entre os diferentes níveis de governo;
    - Competição saudável entre os municípios;
    - Princípio de responsabilidades comuns, porém diferenciadas;
    - Importância da experimentação para a governança climática;

- **Políticas públicas:**
    - Construção de um sistema contínuo e holístico de governança;
    - Levar em consideração as particularidades de cada região;
    - Inclusão da academia, setor privado, sociedade civil e terceiro setor;
    - Implementação de ações *no-regret;*
    - Conscientização da população;
- **Economia:**
    - Reforma fiscal verde;
    - Mobilização do setor financeiro;
    - Incentivo à bioeconomia e à economia circular;
    - Conscientização do consumidor;
- **Energia e Transporte:**
    - Investimento em transporte público de qualidade e em *eletromobilidade*;
    - Incentivo ao uso de energias renováveis;
- **Possibilidades para o estado de São Paulo:**
    - Aplicação a nível estadual de um modelo semelhante ao do Acordo de Paris;
    - Incentivar os municípios a integrarem redes subnacionais pela ação climática;
    - Promoção do uso de biocombustíveis;
    - Incentivar o uso de formas alternativas de mobilidade;
    - Investimento em ferrovias;
    - Incentivar a agricultura de baixo carbono e promover recuperação florestal;
    - Mobilização em relação à questão amazônica;
    - Criação de um mercado de carbono a nível estadual;
    - Propagação do Acordo Ambiental São Paulo para os demais estados brasileiros;
- **A importância do estabelecimento de métricas:**
    - Monitoramento dos compromissos assumidos através de objetivos claros e mensuráveis.

Possibilidade na arena internacional

Como visto ao longo desta dissertação, existe um processo *bottom-up* que influencia os rumos da política internacional. Destaca-se que a comunidade científica foi responsável por levar à atenção dos diferentes governos nacionais as evidências de que a ação humana estaria impactando a regulação climática, assim como movimentos da sociedade civil tornam a

temática ambiental incontornável às negociações multilaterais (VIOLA, 2021b). Logo, observa-se que o plano da política internacional não é inatingível a entes não estatais, de forma que as demandas dos diferentes níveis de poder e atuação podem sim influenciar as relações internacionais.

Porém, deve-se levar em consideração que, apesar do que é aparente à primeira vista, o verdadeiro intuito dos regimes ambientais e climáticos não está de fato na proteção ambiental, mas sim em salvar a economia. Os países entendem que a preservação ambiental é um fator importante para a longevidade da prosperidade econômica, o verdadeiro motivo por trás da mobilização dos Estados na temática. Outras preocupações estão envolvidas, como segurança energética e segurança internacional (FERRER, 2021), mas no fim tudo se resume a garantir que os países prosperem, para que as populações não enfrentem situações de privação que levariam a desequilíbrios políticos. Então, a chave para se atrair atenção e conquistar apoio internacional para políticas públicas ou iniciativas de cunho ambiental está justamente nos retornos financeiros, e a melhoria da qualidade de vida da população local apresenta-se como um bônus.

Além disso, acrescenta-se que acompanhar os desdobramentos das negociações ambientais e climáticas tornou-se essencial para o sucesso no universo do empresariado. O setor privado é sensível às demandas da população, assim como os governos, de forma que manter-se alinhado às metas ambientais é uma estratégia importante para a sobrevivência das empresas. Assim, o âmbito das negociações climáticas tornou-se uma plataforma de *business*, em que iniciativas são apresentas, subsídios e diferentes formas de investimentos são oferecidos, assim como são traçadas as metas que guiarão os rumos do mercado mundial em curto, médio e longo prazo. Prova da vocação econômica das conferências climáticas está justamente no mercado de carbono (FERRER, 2021), ou seja, só se consegue sair do *status quo* ao se propor uma iniciativa que de alguma forma possa influenciar no âmbito econômico. Enfim, o setor privado, agências financeiras e governos internacionais estão dispostos a se aliar e apoiar diferentes iniciativas ambientais, e essas podem advir de atores subnacionais, desde que em contrapartida tenha-se a possibilidade de lucros e/ou de passar uma boa imagem frente aos eleitores ou consumidores.

Assim, apesar de os progressos no âmbito das negociações multilaterais serem lentos, uma vez que se precisa do consenso de países com interesses e visões diferentes, os eventos paralelos às COPs apresentam-se como uma oportunidade para se conseguir o apoio financeiro necessário, que muitas vezes não é encontrado internamente, a fim de pôr em prática políticas públicas de cunho climático. Nesse sentido, havendo a oportunidade, os governos subnacionais devem se preparar para participar dos eventos paralelos às COPs, sendo que a melhor forma para tanto é justamente através da demonstração das iniciativas que já estão sendo implementadas,

assim como as possibilidades de atuação. Em suma, deve-se mostrar a existência de uma governança regional proativa e concreta.

Além da participação em eventos paralelos, salienta-se ainda a importância de se estabelecer conexões com diferentes atores internacionais (Estados, terceiro setor, demais entes subnacionais, membros da academia, setor privado, entre outros) a fim de se discutir a questão climática e de se pensar conjuntamente em soluções que comtemplem as necessidades das diferentes partes. Essa é a ideia apresentada por Couto (2022) através do conceito por ele criado de *Earth Diplomacy*. Para ele, o caminho para a remoção dos obstáculos geopolíticos que têm impedido o avanço da ação climática seria através de discussões entre os diversos atores em reuniões discretas e informais, realizadas em um local seguro ao diálogo (COUTO, 2022).

Possibilidades para a governança regional

De acordo com Moura (2016a), os elementos necessários para uma boa governança são eficiência, transparência, inclusão, equidade, legalidade, um processo decisório participativo e efetividade. Além disso, também são fatores importantes o estabelecimento e coordenação de metas, a implementação das medidas necessárias para que os objetivos traçados sejam alcançados, assim como a periódica avaliação das ações empreendidas (MOURA, 2016a). De forma resumida, pode-se dizer que uma boa governança, como explicitado anteriormente, consiste em liderança, estratégia e controle (BRASIL, TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2014). Ademais, ressalta-se a relevância da coordenação de ações entre os diferentes níveis de governo (BULKELEY, 2010; INOUE, 2016).

Como foi repetido ao longo desta pesquisa, os caminhos para a ação climática permeiam as diferentes escalas de poder, de modo que todos devem agir, e o esperado e ideal é que essa ação ocorra de forma coordenada. Além disso, o processo de definição de responsabilidades envolve relações de poder em diferentes espaços e jurisdições (INOUE, 2016). Um exemplo de iniciativa interessante envolvendo diferentes escalas de governo seria se o governo estadual estimulasse uma espécie de competição saudável entre os municípios de seu território. De forma que os governos subnacionais que demonstrassem maior proatividade climática teriam como recompensa a oportunidade de sediar eventos que atraiam público e, consequentemente, benefícios econômicos (BULKELEY, 2010).

Um outro fator importante para o sucesso da governança regional, além da coordenação com outros níveis de governo, é a capacidade de ação. Logo, é preciso ter-se conhecimento técnico, político e científico além de capacidade legal e financeira para se agir de forma eficaz. A união desses fatores pode ser mais difícil de se obter para os munícipios, principalmente os

menores. Por isso, mais uma vez, evidencia-se a importância da comunicação e troca de experiências entre municípios, estados e governo central (BULKELEY, 2010). Salienta-se ainda a importância de formação de alianças regionais e arranjos multiníveis a fim de potencializar a ação climática, o que ainda pode incluir parcerias com o setor privado e com a sociedade civil (BULKELEY; BROTO, 2012; NAÇÕES UNIDAS, CEPAL, 2020). Dado o contexto, assim como indicado na PEMC, o princípio de responsabilidades comuns, porém diferenciadas, também deve ser considerado no processo de estruturação de governança a nível nacional ou regional (LUCON, 2021).

Por fim, Kahn-Ribeiro (2021) afirma que, tendo os conhecimentos necessários, os atores subnacionais têm maior capacidade de atuação no processo de adaptação. Afinal, como expressado anteriormente, as ações adaptativas são moldadas de acordo com as características geográficas e climáticas de cada região, sendo os governos municipais os que estão mais próximos da realidade local. Ainda sobre a atuação subnacional, Schreurs (2008) elenca as iniciativas climáticas que podem ser implementadas de forma mais fácil por governos subnacionais e locais: incentivo à eficiência energética, plantio de árvores, fomento à educação ambiental, realização de parcerias entre os setores público e privado e implementação de políticas para a maior eficiência do transporte público. Além disso, é importante que as iniciativas climáticas sejam harmonizadas a políticas públicas de outras naturezas (BULKELEY, 2010). Ademais, salienta-se a importância da experimentação no processo de construção de uma governança climática bem-sucedida (BULKELEY; BROTO, 2012; MARCOVITCH, 2021).

Políticas públicas

Vive-se atualmente um processo de extensa transformação econômica, social e cultural impulsionado pela emergência ambiental e climática, uma verdadeira mudança de época. Assim, entende-se a necessidade de que essa transformação estrutural seja modelada a partir da concepção e implementação de políticas públicas (NAÇÕES UNIDAS, CEPAL, 2020). Nesse sentido, precisa-se da atuação do governo a fim de impulsionar a revolução tecnológica, gerar empregos de qualidade e sustentáveis, fortalecer o sistema de saúde pública, combater a corrupção, fomentar a educação ambiental, promover alianças entre diferentes governos, dentre outras medidas necessárias à coordenação desse processo de mudança (VIOLA, 2021a). Nesse sentido, as soluções devem se conectar no curto, médio e longo prazo, a fim de gerar uma cadeia contínua de atuação. Além de se articularem no tempo, as políticas públicas de diferentes áreas precisam conversar entre si e as instituições devem ser capazes de se adaptar às transformações propostas. Ao analisar-se mais de perto as áreas de gestão pública é perceptível a universalidade

da mudança climática, de forma que as consequências e soluções para essa encontram-se embrenhadas em todas as frentes da administração pública, incluindo saúde, transporte, educação, energia, infraestrutura, geração de emprego, dentre outras. Logo, evidencia-se a necessidade da construção de um sistema holístico de governança a partir de políticas públicas coordenadas que permitam suavizar o processo de transformação do sistema de desenvolvimento econômico ao mesmo tempo que se reduz brechas ambientais e sociais (NAÇÕES UNIDAS, CEPAL, 2020; COSTA, 2022; MARCOVITCH, 2021).

Nesse sentido, segundo Moura (2016a), o sucesso da atuação governamental na área climática está justamente na construção de uma visão integrada sobre a temática compartilhada entre os diferentes órgãos governamentais. De forma que o fazer político deve considerar os interesses dos diferentes setores no que se refere à ação climática (BULKELEY, 2010). Assim, um processo de governança que inclua todos os atores interessados e tente abordar suas respectivas demandas é mais adequado do que a simples cópia de medidas de sucesso de outros países (NAÇÕES UNIDAS, CEPAL, 2020). Acredita-se prudente ressaltar a importância da troca de experiências em políticas públicas entre atores subnacionais de diversas partes do mundo, no entanto, deve-se sempre levar em consideração as particularidades de cada região, de forma a adaptar tais medidas às diferentes realidades.

A fim de sair um pouco do plano das ideias, dá-se o exemplo da cidade brasileira de Curitiba, no estado do Paraná, que, em 2010, recebeu o prêmio de cidade mais sustentável do mundo, o Globe Award Sustainable City. Foi o programa Biocidade que levou o munícipio paranaense a receber tal honraria. Esse plano de gestão foi organizado de forma a combinar programas sociais, econômicos, de transporte, uso da terra e desenvolvimento sustentável. A partir dessa abordagem holística de desenvolvimento urbano, Curitiba conseguiu avanços na preservação de suas áreas verdes, no descarte de resíduos sólidos, gerou empregos, direcionou o desenvolvimento econômico de forma mais sustentável e melhorou o sistema de transporte público ("CURITIBA", 2010). Logo, vemos que é sim possível optar pela via verde sem prejuízos ao desenvolvimento econômico, tendo o Brasil um caso de sucesso reconhecido internacionalmente.

Dado o contexto, evidencia-se ainda a importância da inclusão da academia no processo de construção de políticas públicas (LUCON, 2021), afinal essa constitui-se como uma importante fonte de conhecimentos e inovações. Nesse sentido, Marcovitch (2021) destaca a necessidade de se repensar os currículos universitários a fim de melhor atender às demandas para a transformação necessária. No entanto, há também a preocupação de se traduzir a linguagem acadêmica para o meio político (COSTA, 2022). Soma-se ainda à equação as ONGs,

que atuam nas áreas em que o governo falha em atender, as empresas, que investem em tecnologia, e os centros financeiros, que devem passar a apoiar apenas iniciativas que levem em conta o fator sustentabilidade. A sociedade civil inclui-se nesse movimento a partir do monitoramento das ações dos diferentes setores, assim como por meio do exercício de pressão sobre os governos (GUILHOTO, 2021; NUSDEO, 2021; REI, 2021). Por fim, assim como indicado na PEMC, esse processo deve ser feito de forma transparente, a fim de permitir que os diferentes setores se engajem e contribuam para o cumprimento das políticas públicas implementadas (ROMEIRO *et al*., 2021). Em suma, como é estabelecido pela PEMC, um processo de mudanças como o exigido para a aqui chamada Revolução Ambiental requer o envolvimento da sociedade como um todo.

No entanto, tem-se ainda alguns outros desafios no que diz respeito à implementação de políticas públicas eficazes, sendo os principais a falta de hierarquia entre os objetivos; instituições fracas; escassez de comunicação entre os diferentes setores; aos quais se somam os fatos de que a avaliação dos resultados por vezes não é prática e as conclusões avaliativas nem sempre são levadas em consideração para que melhorias sejam estruturadas. Ainda, acrescenta-se que um dos grandes empecilhos para a implementação de uma agenda climática robusta são justamente as incertezas a respeito dos efeitos das alterações climáticas, nesse sentido, Margulis (2020) aconselha a implementação de ações *no-regret*, políticas cujos benefícios são maiores que os custos para a sua aplicação. Além disso, é importante ainda destacar que a antecipação e a proatividade são atitudes mais econômicas que a posterior remediação. Ademais, a fim de resolver as dificuldades acima citadas, é importante o entendimento das políticas públicas como um instrumento fundamental para a mudança, uma vez que os avanços necessários dependem grandemente da boa vontade dos governadores (NAÇÕES UNIDAS, CEPAL, 2020; MARGULIS, 2020; MOURA, 2016a).

Já a inserção da pauta ambiental e climática no currículo escolar ou em programas de conscientização da população de maneira geral caracteriza-se por obter resultados apenas no longo prazo, uma vez que se requer mudanças culturais e comportamentais profundas. No entanto, uma vez estabelecida a nova mentalidade, os efeitos dessa perduram por um longo período e sobrepassam mudanças de gestão (MOURA, 2016b). Nesse sentido, ressalta-se ainda que a adoção de políticas públicas que saiam do âmbito puramente punitivo e adentrem abordagens de incentivo às boas práticas consiste em um movimento com significativo potencial de sucesso (MOURA, 2016c).

Feitas essas ressalvas, nas próximas subseções são propostas algumas linhas de atuação e possibilidades de políticas públicas, tendo em vista a preparação do estado de São Paulo para as próximas COPs.

Economia

Como largamente explorado ao longo desta dissertação, as mudanças climáticas evidenciam os limites biofísicos do sistema terrestre, de modo que o ser humano precisa conformar-se dentro dessas fronteiras, o que exige mudanças no sistema econômico sobre o qual a sociedade humana se pauta (FERRER, 2021; TONI, 2021a). Nesse sentido, apesar da disseminação de crenças limitantes a respeito, estudos recentes demonstram que o aumento da ambição climática caminha junto ao desenvolvimento de uma economia justa, limpa e resiliente, que teria maior potencial de crescimento e geração de empregos que o sistema econômico atual, inclusive em contextos de crise como o gerado pela pandemia de Covid-19 (ROMEIRO *et al*., 2021). Além disso, sustenta-se que a aplicação de políticas de cunho sustentável na América Latina ajudaria a diminuir a tendência da região de apresentar déficit na balança comercial (NAÇÕES UNIDAS, CEPAL, 2020).

No contexto brasileiro, segundo Romeiro *et al.* (2021), a implementação de medidas de baixo carbono teria como resultado a geração de dois milhões de empregos em relação ao modelo econômico atual, além de possibilitar o aumento acumulado adicional do PIB em R$2,8 trilhões até 2030. Logo, seria de grande importância para o Brasil a concretização do mercado de carbono nacional, sendo que as vantagens dessa iniciativa vão além do plano econômico, dado que a remuneração por meio do crédito de carbono constitui em uma ferramenta de incentivo importante para a manutenção da floresta em pé (DALLAN, 2021).

Nesse sentido, os tributos configuram-se como um outro mecanismo econômico que pode promover a preservação ambiental e ação climática, uma vez que através da introdução de tributos ambientais, como sobre os produtos intensivos em carbono, é possível redirecionar os padrões de consumo, diminuir a pegada ambiental e tornar os sistemas de produção mais eficientes (NAÇÕES UNIDAS, CEPAL, 2020). Sobre a temática, Margulis (2020) salienta que é possível para os governos a implementação de impostos ao carbono no que diz respeito à distribuição, venda ou uso de combustíveis fósseis. Esses movimentos provocam o encarecimento do combustível, assim como dos bens produzidos a partir do seu uso, o que, por sua vez, incentiva as empresas a procurarem por formas alternativas de produção (MARGULIS, 2020).

Segundo estudo realizado por Gramkow e Anger-Kraavi (2019), essa reforma fiscal verde teria como objetivo a reorientação dos investimentos para o desenvolvimento de tecnologias sustentáveis e que gerem baixa emissão de carbono. Ainda de acordo com esse estudo, a partir da tributação verde seria possível o aumento do PIB brasileiro em 1,16% até 2030, sendo que no mesmo período haveria uma diminuição 14,5% das emissões de carbono, assim como um decréscimo de 41% nas importações de combustíveis fósseis. Ou seja, além de crescer economicamente, o país contribuiria para a normalização das condições climáticas e ainda se tornaria mais independente energeticamente. Ademais, o estudo feito por por Gramkow e Anger-Kraavi (2019) acrescenta que a tributação do carbono incentivaria o processo de reindustrialização do país.

A opção da reforma fiscal verde ainda é interessante porque os valores arrecadados por meio das tributações podem ser reinvestidos em políticas sociais, aprimoramento da infraestrutura e outras medidas visando a adaptação climática. Nesse contexto, é evidente que, ao mesmo tempo que se taxa os produtos intensivos em carbono, é necessário extinguir os subsídios aos combustíveis fósseis (NAÇÕES UNIDAS, CEPAL, 2020). Uma vantagem é que no Brasil os tributos podem ser implementados em escala estadual, de forma independente ao governo central (VIOLA, 2021b). Logo, tem-se mais uma oportunidade para a atuação subnacional.

Uma outra alternativa econômica está na mobilização do setor financeiro. Bancos de desenvolvimento têm papel fundamental no fomento às iniciativas climáticas em complementaridade aos empenhos governamentais. Segundo Barbacena *et al*. (2020 *apud* NAÇÕES UNIDAS, CEPAL, 2020) o setor financeiro deve também agir através da internalização do risco climático, além da aplicação de um preço social ao uso de carbono e a exclusão de investimentos que não correspondam aos padrões de sustentabilidades hoje requeridos, mesmo que rentáveis.

Ainda se tratando da área econômica, há também a alternativa de se apostar na bioeconomia, abordagem que busca a redução do uso de combustíveis fósseis através do incentivo à busca de formas alternativas e sustentáveis de produção. Já no que diz respeito à diminuição de resíduos, tem-se como saída a economia circular, que busca alongar a vida útil dos materiais. Por fim, uma importantíssima variável a ser considerada quando se trata de economia é justamente o consumidor, que deve ser sensibilizado e estar ciente a respeito dos impactos de suas escolhas de consumo no meio ambiente (NAÇÕES UNIDAS, CEPAL, 2020).

Energia e Transporte

Assim como nas demais áreas aqui abordadas, a fim de se promover a transição energética é preciso capacidade e vontade governamental para que haja a instauração de mudanças, o direcionamento de investimentos e a garantia de apoio da sociedade em relação às transformações requeridas (NAÇÕES UNIDAS, CEPAL, 2020). Nesse sentido, como dito anteriormente, é preciso combater a estrutura existente de subsídios aos combustíveis fósseis; o ideal é que esses sejam transferidos para o fomento de fontes renováveis de energia (FERRER, 2021).

Em relação ao consumo energético, esta subseção destaca o uso de combustíveis fósseis para o transporte. Sobre a temática, ressalta-se que há a necessidade de se investir em transporte público de qualidade, uma vez que a tendência de uso de meios privados de locomoção, como carros e motos, provoca o aumento de congestionamentos em grandes centros urbanos, assim como acarreta um maior consumo energético e acréscimo de poluição. Salienta-se também a possibilidade de transformação de ônibus a diesel em veículos elétricos, o que pode ser feito a custos relativamente baixos. Nesse sentindo, outra possibilidade a ser explorada é o investimento em *eletromobilidade*, o que se configura em uma oportunidade interessante para a indústria automotiva latino-americana, havendo ainda a possibilidade de aproveitar economias de escala e sinergias já existentes entre os países da região. Além disso, o Brasil possui os meios necessários para a produção de energia renovável, como a hidráulica, eólica e solar (NAÇÕES UNIDAS, CEPAL, 2020). No entanto, Ferrer (2021) afirma que o país não está seguindo esse caminho.

Possibilidades para o estado de São Paulo

O estado de São Paulo é o mais rico do país e o que detém as finanças mais sustentáveis. A condição econômica paulista possibilita ao estado uma maior autonomia em relação ao governo central, o que permite que o ente subnacional aja de forma expressiva no âmbito climático. Além disso, São Paulo abriga em seu território as principais universidades do Brasil e da América Latina, contando ainda com importantes fontes de financiamento à pesquisa, como a Fapesp (VIOLA, 2021b). Ou seja, o estado de São Paulo detém os recursos econômicos e os conhecimentos necessários para a ação. Nesse contexto, quais são as principais medidas que podem ser tomadas pelo governo paulista a fim de contribuir para a mitigação climática e fomentar as adaptações necessárias? Essa questão foi posta aos entrevistados durante o processo de construção desta pesquisa, e nesta subseção serão apresentadas as principais sugestões a esse respeito.

Em se tratando da atuação internacional, apesar da temática ter sido abordada anteriormente, ressalta-se aqui a observação de Ferrer (2021) a respeito da necessidade de se capacitar as instituições – como empresas e ONGs – a fim de que essas possam atuar de forma satisfatória nos eventos paralelos à COP, dado que essas instituições, apesar de por vezes não terem ligação direta com o governo, também representam a atuação do estado paulista e do Brasil na temática. Além disso, Ferrer (2021) salienta a necessidade de, como indicado na PEMC, haver incentivo para que mais instituições participem dos eventos paralelos à conferência climática, uma vez que a presença nesses eventos promove a abertura de uma nova janela de oportunidades, tornando as instituições mais propensas a implementar uma agenda climática própria.

Passamos agora para as possibilidades de atuação no âmbito doméstico. Conforme argumentado ao longo desta dissertação, a atuação nas esferas da política doméstica, política externa e política internacional caracterizam-se como um processo *continuum*. Em vista disso, nada mais adequando ao fortalecimento da ação paulista no âmbito da governança global do que a inserção maciça da variável climática na realidade política de São Paulo. Para tanto, é importante que se obtenha o engajamento dos municípios, unidades formadoras do estado. No entanto, o território paulista apresenta suas complexidades, sendo que existem realidades bem diferentes na capital e região metropolitana comparada às áreas interioranas. Essas divergências vão desde a geografia até questões sociais e econômicas. Como Costa (2022) observa, os desafios e capacidades de atuação frente às mudanças climáticas são bastante distintos nos diferentes municípios que compõem o estado. Nesse sentido, ao se pensar em uma ação climática estadual que abarque todos os municípios, torna-se mais interessante a utilização de fórmula flexível e que respeite as diversas limitações, capacidades e potencialidades das sub-regiões paulistas (COSTA, 2022). Assim, inviabiliza-se a noção de uma lei homogênea, por isso se propõe a aplicação a nível estadual de um modelo semelhante ao do Acordo de Paris, de modo que cada município estabeleça suas próprias metas em conformidade com seus interesses e possibilidade de ação. De forma análoga ao acordo internacional, ainda seria interessante a realização de encontros anuais a fim de se monitorar os avanços feitos e se incentivar metas mais ambiciosas. Nesse sentido, o Programa Município Verde Azul (PMVA) – que estimula e auxilia os municípios na execução de políticas públicas pelo desenvolvimento sustentável, assim como ranqueia anualmente essas atuações (SIMA, 2022) – e o Programa Municípios Paulistas Resilientes (PMPR) – já citado anteriormente – representam avanços importantes que podem ser integrados para construção de um Acordo de Paris a nível estadual. Além disso, faz

parte do papel do governo estadual incentivar os municípios a integrarem as diferentes redes de atores subnacionais pela ação climática.

Saindo da abordagem geral e adentrando oportunidades de atuação em áreas mais específicas, trata-se em primeiro lugar da educação. Nesse sentido, a fim de se construir uma consciência ambiental inerente à sociedade paulista, seria de grande proveito que se incluísse a temática na grade curricular do ensino básico e fundamental, assim como a promoção de campanhas educativas tendo como alvo a porção adulta da população. Logo, segundo Rei (2021), o principal objetivo desse empreendimento educativo seria fazer com que o consumidor compreenda de forma clara o que é preciso ser feito para diminuir a sua pegada ambiental, ou seja, é preciso que a sociedade de forma geral saiba o peso das suas escolhas perante a preservação ambiental.

Passando para o setor de transporte, Ometto (2021) destaca a importância de que o estado paulista invista na questão de mobilidade. Ressalta-se que São Paulo se configura como o maior produtor de etanol do país, o que possibilita ao governo paulista explorar a oportunidade de promoção do uso de biocombustíveis em detrimento aos fósseis. O que pode ser feito através de incentivos ou taxações. Além disso, destaca-se ainda a necessidade de se investir no melhoramento e na ampliação dos serviços de transporte público no estado. De forma semelhante e igualmente indicado na PEMC, deve-se incentivar o uso de formas alternativas de mobilidade que impliquem pouca ou nenhuma emissão de carbono, o que pode ser obtido, por exemplo, por meio da disseminação de ciclovias (REI, 2021). Por fim, no que diz respeito ao transporte de cargas, destaca-se a possibilidade de se investir em ferrovias, principalmente em trajetos logísticos que interliguem o porto de Santos a áreas de abastecimento (NUSDEO, 2021).

Em relação ao setor agrícola, Ometto (2021) salienta que essa é uma área que detém inúmeras possibilidade para a adaptação e redução de emissões. Acerca da mitigação, Nusdeo (2021) destaca a importância de se incentivar a agricultura de baixo carbono no estado, sugerindo ainda a possibilidade de se desenvolver um programa de ação inspirado no Plano ABC, iniciativa federal mencionada anteriormente. Abordando a temática da agricultura, esbarra-se na questão de preservação ambiental, uma vez que a mudança do uso de solo, como observado anteriormente, é uma das principais fontes de GEE no contexto nacional. Apesar das emissões do estado de São Paulo estarem majoritariamente ligadas ao uso energético, agricultura e resíduos, conforme indicado na PEMC, é importante que se mantenha o controle em relação à cobertura vegetal no estado, uma vez que essa conservação é relevante para a manutenção da biodiversidade e do bom funcionamento dos serviços ecossistêmicos. De acordo com Ometto (2021) e Rei (2021) medidas nesse sentido podem ajudar a diminuir

vulnerabilidades em algumas comunidades, de forma a evitar deslizamentos de terra e a escassez de água.

Apesar do estado de São Paulo ser o mais industrializado, também é aquele que tem uma das maiores taxas de reflorestamento (REI, 2021). O que não significa que não se deve ser ambicioso nessa temática, afinal, de acordo com Ferrer (2021), a falta de problemas em relação ao desmatamento no estado está justamente relacionada ao fato que esse foi praticado em grande escala no passado, não tendo sobrado muito para se proteger. Nessa direção, Nusdeo (2021) destaca a importância de se incentivar a recuperação florestal através de políticas de pagamento por serviços ambientais, assim como se deve reforçar o monitoramento das áreas de conservação. Além disso, é de grande importância que o estado de São Paulo se mobilize em relação à questão amazônica, de forma a coibir o desmatamento e fomentar o desenvolvimento econômico e social da região a partir de uma abordagem ambientalmente sustentável. O programa Amazônia+10, citado anteriormente, apresenta-se como um passo concreto nessa direção.

Em relação ao setor industrial, que se concentra grandemente no estado paulista, é essencial que esse se adeque às demandas de sustentabilidade internacionais a fim de que continue a ser competitivo no mercado. Veiga (2021) destaca a necessidade de que o governo paulista apresente métricas para o setor privado – medida essa que também é indicada na PEMC – o que contribui para a boa imagem do governo de São Paulo no âmbito da governança climática. Em se tratando de cadeia de valor, ou seja, o mapeamento das emissões de carbono ao longo do processo produtivo, percebe-se a dificuldade da tarefa, uma vez que apesar de partes importantes da produção acontecerem em solo paulista, demais etapas podem ser realizadas em outros estados. Logo, destaca-se a importância de se haver uma homogeneização das métricas e regramentos usados para o cálculo das emissões de carbono (VEIGA, 2021). Nusdeo (2021) ressalta ainda a possibilidade de criação de um mercado de carbono entre as empresas a nível estadual.

Por fim, faz-se a ressalva de que, apesar da autonomia estadual no contexto da federação brasileira, a efetividade da ação climática necessita da atuação conjunta por parte dos diferentes entes subnacionais. Logo, não é aconselhável que o estado de São Paulo se isole em sua atuação climática. Além disso, como ressaltado há pouco, é preciso que o governo paulista tome cuidado para que as medidas aplicadas a fim de diminuir a pegada de carbono de São Paulo não acabem por terceirizar as emissões para outros estados (FERRER, 2021). Dessa forma, é preciso agir tendo-se sempre em mente a ideia de unidade e mobilização nacional. Na falta de uma coordenação por parte do governo central, acredita-se que o estado de São Paulo possa atuar na

propagação da ideia do Acordo Ambiental São Paulo para os demais estados brasileiros. Evidentemente, seria necessário a cada ente estadual a adaptação do Acordo conforme suas necessidades específicas e levando em consideração as principais atividades econômicas da região, assim como possibilidades e limitações. Porém, feitas as adaptações necessárias, certamente teríamos um país que, apesar da ausência do governo central, conseguiu construir uma agenda climática forte.

A importância do estabelecimento de métricas

As possibilidades de políticas públicas e demais formas de atuação climática são inúmeras, no entanto, como argumenta Marcovitch (2021), de nada adianta retórica sem métricas. Ou seja, é necessário que haja o monitoramento dos compromissos assumidos através de objetivos claros e mensuráveis (NAÇÕES UNIDAS, CEPAL, 2020). Nesse sentido, Moura (2016a) também ressalta a importância de um sistema bem-estruturado que permita o monitoramento e avaliação da eficácia das metas propostas; sendo que a falta de tais mecanismos dificulta a identificação de falhas, assim como a tomada de decisões de forma eficiente (MOURA, 2016a).

Nesse sentido, devem ser estabelecidas metas de curto, médio e longo prazo para a bem-sucedida entrada da questão climática no âmbito político (MARCOVITCH, 2021). Sobre essa questão, Guilhoto (2021) defende que não é prudente a aplicação de uma mesma métrica para todos os setores econômicos, pois tal atitude pode acabar por desestimular o crescimento da economia no estado. Nesse sentido, sugere-se identificar os setores que são mais aptos à taxação e, a partir desse estudo, formular políticas públicas com enfoque nesses setores, cabendo ainda ao governo auxiliar no desenvolvimento tecnológico e outras formas de adaptação às novas exigências (GUILHOTO, 2021).

Pensando na ação climática dos diversos setores da economia, assim como dos diferentes estados, é preciso que haja uma forma de homogeneização dos resultados obtidos para que se possa contabilizar de forma efetiva os avanços feitos (VEIGA, 2021). Nesse sentido, ressalta-se a importância de um órgão central para o monitoramento dessas métricas. Logo, o ideal seria a estruturação de uma autoridade climática a nível nacional que fique responsável por estabelecer métricas claras a serem cumpridas pelas diferentes escalas de atuação climática, assim como realizar o monitoramento dos objetivos estabelecidos e a homogeneização dos resultados obtidos a fim de que esses sejam abatidos na NDC brasileira (MARCOVITCH, 2021; NUSDEO, 2021; VEIGA, 2021). No entanto, apesar da situação política atual do governo central não ser propícia à criação de tal órgão, acredita-se firmemente que as circunstâncias atuais são

meramente conjunturais, e mudanças positivas podem aflorar em um futuro não muito distante. Assim, é com esperanças de um porvir prodigioso para o Brasil, que permita a articulação da ação climática nas diferentes escalas de poder de forma a engajar os diversos setores da sociedade brasileira, que se termina esta dissertação.

Referências Bibliográficas

"A ANATOMIA do desmonte das políticas socioambientais". *Blog do ISA*, 07 jan. 2019. Disponível em: https://www.socioambiental.org/pt-br/blog/blog-do-isa/a-anatomia-do-desmonte-das-politicas-socioambientais Acesso em: 20 abr. 2021.

ABEMA. *Boas práticas estaduais pelos compromissos climáticos*. Brasília: Giz, 2020a.

ABEMA. "Carta Dos Órgãos Estaduais De Meio Ambiente Pelo Clima". *Abema*, Recife, 13 nov. 2019. Disponível em: https://www.abema.org.br/noticias/258-conferencia-brasileira-de-mudanca-do-clima-6-a-8-11-2019-recife-pe. Acesso em: 06 maio 2021.

ABEMA. *Competências Estaduais e Municipais para Criação e Execução de Políticas Públicas sobre Mudança do Clima*. Brasília: Giz, 2020b.

"A corrida do petróleo". *Pesquisa Fapesp*, São Paulo, v. 139, p. 20, set. 2007. Disponível em: https://revistapesquisa.fapesp.br/a-corrida-do-petroleo/. Acesso em: 19 nov. 2022.

ALISSON, Elton. "Edital Amazônia+10 destinará R$ 52 milhões para projetos de pesquisa colaborativa". *Agência Fapesp*, 25 jul. 2022. Disponível em: https://agencia.fapesp.br/edital-amazonia10-destinara-r-52-milhoes-para-projetos-de-pesquisa-colaborativa/39186/. Acesso em: 27 jul. 2022.

ALMEIDA, Wilson; RODRIGUES, Débora; SANTANA, Hadassah Sousa. "O posicionamento do Brasil nas negociações internacionais sobre temas de meio ambiente". *Revista do Direito Público*, v. 2, n. 9, p. 183-202, 2014.

ÁLVARES, Débora. "Sources: Brazil withheld deforestation data 'til COP26's end". *Ap News*, Brasília, 20 nov. 2021. Disponível em: https://apnews.com/article/climate-caribbean-environment-brazil-jair-bolsonaro-064dbb71f958ed42aac8ad1c932272fb. Acesso em: 22 nov. 2021.

ALVES, Stephanie. "PIB do agronegócio brasileiro tem crescimento de 8,3% em 2021". *CNN Brasil: Business*, São Paulo, 22 mar. 2022. Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/business/pib-do-agronegocio-brasileiro-tem-crescimento-de-83-em-2021/ Acesso em: 05 abr. 2022.

AMARAL, Ana Carolina. "Delegação oficial do Brasil é a maior da COP26, mas não inclui ONGs". *Folha de S. Paulo*, São Paulo, nov. 2021a. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2021/11/delegacao-oficial-do-brasil-e-a-maior-da-cop26-mas-nao-inclui-ongs.shtml Acesso em: 09 nov. 2021.

AMARAL, Ana Carolina. “Diálogos Envolverde: A COP terminou e agora?” *Envolverde*, 18 nov. 2021b. Webinário. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=xR9GWUsDp38&list=WL&index=5. Acesso em: 14 dez. 2021.

AMARAL, Ana Carolina. “Mudança de posição do Brasil na COP26 foi condição para Bolsonaro discursar”. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 07 nov. 2021c. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2021/11/mudanca-de-posicao-do-brasil-na-cop26-foi-condicao-para-bolsonaro-discursar.shtml Acesso em: 08 nov. 2021.

AMARAL, Ana Carolina. “Sob pressão americana, Brasil se compromete a reduzir emissão de metano na COP26”. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 2 nov. 2021d. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2021/11/sob-pressao-americana-brasil-se-compromete-a-reduzir-emissao-de-metano-na-cop26.shtml. Acesso em: 8 nov. 2021.

ANGELO, Claudio. “Diálogos Envolverde: A COP terminou e agora?” *Envolverde*, 18 nov. 2021. Webinário. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=xR9GWUsDp38&list=WL&index=5. Acesso em: 14 dez. 2021.

ARON, Raymond. “Introdução”. *In*: *Paz e guerra entre as nações*. São Paulo: Editora Universidade de Brasília, 2002, p. 47-66.

ARTAXO, Paulo. “A RBMA e a Agenda do Clima”. *RBMA*, 25 nov. 2021a. Webinário. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=M9i9z3vXLEw&list=WL&index=6. Acesso em: 15 dez. 2021.

ARTAXO, Paulo. “Caminhos para o Brasil pós-COP26”. *Agência Fapesp*, 16 nov. 2021b. Webinário. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=dxApsFHQ7XY&list=WL&index=42. Acesso em: 17 nov. 2021.

AUER, M. R. “Who participates in global environmental governance?: partial answers from international relations”. *Policy Sciences*, Netherlands, v. 2, n. 33, p. 155-180, jun. 2000.

AZEVEDO, Reinaldo. “Punição ambiental ameaça país, mas Bolsonaro delira como ‘emir de Roraima’”. *Uol*, 18 nov. 2021. Disponível em: https://noticias.uol.com.br/colunas/reinaldo-azevedo/2021/11/18/punicao-ambiental-ameaca-pais-mas-bolsonaro-delira-como-emir-de-roraima.htm. Acesso em: 19 nov. 2021.

BACCHIEGGA, Fábio. “Mudanças climáticas como um risco construído ou percebido: análise da produção teórica de J. Hannigan e O. Renn no debate da sociologia

ambiental". *Desenvolvimento e Meio Ambiente*, Universidade Federal do Paraná, v. 42, n. 1, p. 37-51, 24 dez. 2017. DOI: http://dx.doi.org/10.5380/dma.v42i0.48696.

BACHEGA, Hugo. Http://g1.globo.com/mundo/noticia/2012/06/paises-da-unasul-enviam-chanceleres-ao-paraguai-1.html. **G1: Mundo.** [S/L], 21 jun. 2012. Disponível em: http://g1.globo.com/mundo/noticia/2012/06/paises-da-unasul-enviam-chanceleres-ao-paraguai-1.html. Acesso em: 26 nov. 2022.

BARBOSA, Rubens. "O Brasil, a OCDE e o meio ambiente". *O Estado de S. Paulo*, 27 jul. 2021a. Disponível em: https://opiniao.estadao.com.br/noticias/espaco-aberto,o-brasil-a-ocde-e-o-meio-ambiente,70003790441. Acesso em: 28 jul. 2021.

BARBOSA, Rubens. "Propostas precisam ser verificáveis para Brasil obter financiamento; leia análise". *O Estado de S. Paulo*, 23 abr. 2021b. Disponível em: https://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,propostas-precisam-ser-verificaveis-para-brasil-obter-financiamento-leia-analise,70003690598. Acesso em: 23 abr. 2021.

BARBOSA, Catarina. "Relembre 7 vezes em que o governo Bolsonaro se espelhou no Brasil da ditadura militar". *Brasil de Fato*, Belém, 21 mar. 2021c. Disponível em: https://www.brasildefato.com.br/2021/03/31/relembre-7-vezes-em-que-o-governo-bolsonaro-se-espelhou-no-brasil-da-ditadura-militar. Acesso em: 30 maio 2021.

BARDIN, Lawrence. *Análise de Conteúdo*. 7. ed. São Paulo: Almedina Brasil, 2016.

BARREIRA, Solange A. "OC processa governo por plano de clima insuficiente". *Observatório do Clima*, p. 1-5. 27 out. 2021. Disponível em: https://www.oc.eco.br/oc-processa-governo-por-plano-de-clima-insuficiente/ Acesso em: 27 out. 2021.

BEZERRA, Carla de Paiva; ALMEIDA, Debora Rezende de; LAVALLE, Adrian Gurza; DOWBOR, Monika Weronika. "Desinstitucionalização e resiliência dos conselhos no governo Bolsonaro". [No prelo]. DOI: http://dx.doi.org/10.1590/scielopreprints.4218

"BOLSONARO distribui ataques em estreia na ONU: leia discurso na íntegra". *BBC News Brasil*, 24 set. 2019. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/internacional-49808632. Acesso em: 20 abr. 2021.

BORGES, André. "Ministério do Meio Ambiente impõe lei da mordaça a Ibama e ICMBio". *O Estado de S. Paulo*, 13 mar. 2019a. Disponível em: https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,ministerio-do-meio-ambiente-impoe-lei-da-mordaca-a-ibama-e-icmbio,70002753849. Acesso em: 20 abr. 2021.

BORGES, André. "Ministro Ricardo Salles corta 24% do orçamento do Ibama". *O Estado de S. Paulo*, 29 abr. 2019b. Disponível em:

https://politica.estadao.com.br/noticias/geral,ministro-ricardo-salles-manda-cortar-24-do-orcamento-do-ibama,70002806082. Acesso em: 20 abr. 2021.

BORGES, Caio; PROLO, Caroline. "Progressividade da ambição e vedação do retrocesso no acordo de paris: uma análise jurídica sobre a nova NDC brasileira". *In*: BORGES, Caio *et al*. *Análise Científica e Jurídica da nova Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC) Brasileira ao Acordo de Paris*. Rio de Janeiro: Instituto Clima e Sociedade, 2021. p. 24-32. Disponível em: https://www.climaesociedade.org/post/publicacao-analise-cientifica-juridica-ndc. Acesso em: 11 mar. 2022.

BORGES, Helena. "Governo Bolsonaro tenta mudar Fundo Amazônia, mas Noruega e Alemanha dizem não". *O Globo*, 11 jun. 2019c. Disponível em: https://oglobo.globo.com/brasil/governo-bolsonaro-tenta-mudar-fundo-amazonia-mas-noruega-alemanha-dizem-nao-23731725. Acesso em: 20 abr. 2021.

BRAGANÇA, Daniele. Bolsonaro diz que diretor do Inpe pode estar "a serviço de alguma ONG". *Oeco*, 19 jul. 2019. Disponível em: https://oeco.org.br/salada-verde/bolsonaro-diz-que-diretor-do-inpe-pode-estar-a-servico-de-alguma-ong/. Acesso em: 20 abr. 2021.

"BRASIL desiste de sediar Conferência do Clima em 2019". *G1*, 28 nov. 2018. Disponível em: https://g1.globo.com/natureza/noticia/2018/11/28/brasil-desiste-de-sediar-conferencia-do-clima-em-2019.ghtml Acesso em: 21 abr. 2021.

BRASIL. GOVERNO FEDERAL. *Brazil First NDC (Updated submission)*. Brasília, 2020a. Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/NDC/2022-06/Updated%20-%20First%20NDC%20-%20%20FINAL%20-%20PDF.pdf. Acesso em: 26 mar. 2021.

BRASIL. GOVERNO FEDERAL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. GOVERNO FEDERAL. *Intended Nationally Determined Contribution: Brazil first NDC (archived)*. 2016. Disponível em: https://www4.unfccc.int/sites/NDCStaging/Pages/Party.aspx?party=BRA. Acesso em: 25 mar. 2020.

BRASIL. GOVERNO DO BRASIL. "Plano ABC+ tem metas para reduzir a emissão de gases de efeito estufa na agropecuária. Governo do Brasil". *Governo do Brasil*, 19 out. 2021. Disponível em: https://www.gov.br/pt-br/noticias/agricultura-e-pecuaria/2021/10/plano-abc-tem-metas-para-reduzir-a-emissao-de-gases-de-efeito-estufa-na-agropecuaria Acesso em: 20 out. 2021.

BRASIL. MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL. ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO. "MPF pede afastamento de Ricardo Salles do Ministério do Meio Ambiente por improbidade administrativa". *MPF*, 06 jul. 2020. Disponível em: http://www.mpf.mp.br/df/sala-de-imprensa/noticias-df/mpf-pede-afastamento-de-ricardo-salles-do-ministerio-do-meio-ambiente-por-improbidade-administrativa. Acesso em: 21 abr. 2021.

BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Referencial básico de governança aplicável a órgãos e entidades da administração pública*. Brasília: Tribunal de Contas da União, 2014.

"BRASIL vive 'crise de reputação' no exterior, afirma consultoria". *Estado de Minas*, 10 fev. 2021. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/politica/2021/02/10/interna_politica,1236556/brasil-vive-crise-de-reputacao-no-exterior-afirma-consultoria.shtml Acesso em: 21 jul. 2022.

BRUN, Aslak. "Conference Diplomacy: the making of the Paris Agreement". *Politics And Governance*, v. 4, n. 3, p. 115-123, 8 set. 2016. DOI: http://dx.doi.org/10.17645/pag.v4i3.649.

BULKELEY, Harriet. "Can cities realise their climate potential? Reflections on COP21 Paris and beyond". *Local Environment*, v. 20, n. 11, p. 1405-1409, 2 nov. 2015. DOI: http://dx.doi.org/10.1080/13549839.2015.1108715

BULKELEY, Harriet. "Cities and the Governing of Climate Change". *Annual Review Of Environment And Resources*, v. 35, n. 1, p. 229-253, 21 nov. 2010. DOI: http://dx.doi.org/10.1146/annurev-environ-072809-101747

BULKELEY, Harriet. "Reconfiguring environmental governance: Towards a politics of scales and networks". *Political Geography*, Durham, v. 24, p. 875-902, 16 jul. 2005. Disponível em: https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0962629805000880 Acesso em: 20 fev. 2020.

BULKELEY, Harriet; BROTO, Vanesa Castán. "Government by experiment? Global cities and the governing of climate change". *Transactions of The Institute of British Geographers*, v. 38, n. 3, p. 361-375, 10 jul. 2012. DOI: http://dx.doi.org/10.1111/j.1475-5661.2012.00535.x.

CETESB. PROCLIMA. **CETESB.** SÃO PAULO, P. 1-2. MAR. 2020. DISPONÍVEL EM: HTTPS://CETESB.SP.GOV.BR/PROCLIMA/. ACESSO EM: 30 NOV. 2022.CHADE, Jamil. "Brasil é denunciado na ONU por desmantelamento de política ambiental". *Uol*, 02 dez. 2019. Disponível em: https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-

chade/2019/12/02/deputados-denunciam-brasil-na-onu-por-desmantelamento-de-politica-ambiental.htm. Acesso em: 21 abr. 2021.

CHADE, Jamil. "Com dois 'Brasis', COP26 vira palco de ruptura entre sociedade e governo". *Uol*, 07 nov. 2021a. Disponível em: https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2021/11/07/com-dois-brasis-cop26-vira-palco-de-ruptura-entre-sociedade-e-governo.htm. Acesso em: 8 nov. 2021.

CHADE, Jamil. "Em dia decisivo na COP26, Brasil mostra 'sinais de flexibilidade' em acordo". *Uol*, 11 nov. 2021b. Disponível em: https://noticias.uol.com.br/colunas/jamil-chade/2021/11/11/em-dia-decisivo-na-cop26-brasil-mostra-sinais-de-flexibilidade-em-acordo.htm#:~:text=Em%20dia%20decisivo%20na%20COP26,%2F11%2F2021%20%2D%20UOL%20Not%C3%ADcias. Acesso em: 12 nov. 2021.

CHIARETTI, Daniela. "Consórcio quer um novo fundo para Amazônia". *Valor Econômico*, 22 fev. 2021a. Disponível em: https://valor.globo.com/impresso/noticia/2021/02/22/consorcio-quer-um-novo-fundo-para-amazonia.ghtml Acesso em: 21 mar. 2022.

CHIARETTI, Daniela. "Estados criam consórcio em busca de recurso estrangeiro para ambiente". *Valor Econômico*, 24 ago. 2021b. Disponível em: https://valor.globo.com/um-so-planeta/noticia/2021/08/24/estados-criam-consorcio-em-busca-de-recurso-estrangeiro-para-ambiente.ghtml Acesso em: 21 mar. 2022.

CLIMATE ACTION TRACKER. *Warming Projections Global Update*. 2021. Disponível em: http://www.indiaenvironmentportal.org.in/files/file/global%20update%20glasgow2030.pdf Acesso em: 21 mar. 2022.

"CONTRIBUIÇÕES da Coalizão à consulta pública sobre a Política Nacional de Mudança do Clima". *Coalizão Brasil*, 2021. Disponível em: https://www.coalizaobr.com.br/home/index.php/o-que-propomos/posicionamentos-coalizao/2407-contribuicoes-da-coalizao-a-consulta-publica-sobre-a-politica-nacional-de-mudanca-do-clima. Acesso em: 06 dez. 2021.

"COP-25: Brasil tenta bloquear acordo, mas discussões terminam em compromisso por metas mais rigorosas". *BBC News Brasil*, 15 dez. 2019b. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/internacional-50800984 Acesso em: 21 abr. 2021.

"COP26 encerrada: saiba das principais decisões". *Climainfo*, 13 nov. 2021. Disponível em: https://climainfo.org.br/2021/11/13/cop26-encerrada/ Acesso em: 16 nov. 2021.

COSTA, Cássia. Entrevista concedida a Monique Maciel Barbosa, 21 jan. 2022.

COUTO, Gabriel G. Entrevista concedida a Monique Maciel Barbosa, 04 ago. 2022.

CRUTZEN, Paul J. “Geology of mankind”. *Nature*, v. 415, p. 23-23, 3 jan. 2002.

“CURITIBA recebe prêmio de cidade mais sustentável do mundo”. *Prefeitura Municipal de Curitiba*, Curitiba, 29 abr. 2010. Disponível em: https://www.curitiba.pr.gov.br/noticias/curitiba-recebe-premio-de-cidade-mais-sustentavel-do-mundo/19193 Acesso em: 22 jul. 2022.

CURY, Teo. “Estados e municípios assumem compromisso de zerar emissão de carbono até 2050”. *CNN Brasil*, Brasília, 04 ago. 2021. Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/estados-e-municipios-assumem-compromisso-de-zerar-emissao-de-carbono-ate-2050/?utm_so%E2%80%A6. Acesso em: 08 ago. 2021.

DALLAN, Janaína. “Pós-cúpula climática, Brasil precisará chegar à COP26 com soluções mais contundentes; leia a análise”. *O Estado de S. Paulo*, 23 abr. 2021. Disponível em: https://internacional.estadao.com.br/noticias/geral,pos-cupula-climatica-brasil-precisara-chegar-a-cop26-com-solucoes-mais-contundentes-leia-a-analise,70003690635. Acesso em: 26 abr. 2021.

“DIÁLOGO dos EUA com governadores brasileiros reforça isolamento internacional de Bolsonaro”. *Climainfo*, 02 ago. 2021. Disponível em: https://climainfo.org.br/2021/08/02/dialogo-dos-eua-com-governadores-brasileiros-reforca-isolamento-internacional-de-bolsonaro/?utm_source=a%E2%80%A6. Acesso em: 08 ago. 2021.

DIAS, Paulo Cezar; MANFIO, Mônica Tucunduva Spera. O meio ambiente sob o ponto de vista constitucional no Brasil e em Portugal: - direito ao meio ambiente e ao desenvolvimento equiparados aos direitos humanos. **RJLB**, [S/L], v. 5, p. 1185-1209, 2016. Disponível em: https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2016/5/2016_05_1185_1209.pdf. Acesso em: 26 nov. 2022.

“DIA vira ‘noite’ em SP com frente fria e fumaça vinda de queimadas na região da Amazônia”. *G1*, São Paulo, 19 ago. 2019. Disponível em: https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2019/08/19/dia-vira-noite-em-sao-paulo-com-chegada-de-frente-fria-nesta-segunda.ghtml Acesso em: 20 abr. 2021.

DOMINGUES, Filipe; OLIVEIRA, Elida. “‘A governança socioambiental do Brasil está sendo desmontada, em afronta à Constituição’, dizem ex-ministros do Meio Ambiente”. *G1*, 08 maio 2019. Disponível em: https://g1.globo.com/natureza/noticia/2019/05/08/ex-ministros-do-meio-ambiente-se-reunem-para-discutir-politica-ambiental.ghtml Acesso em: 20 abr. 2021.

"EDITORIAL: No meio ambiente, Brasil passou de protagonista a pária". *O Globo*, 23 abr. 2021. Disponível em: https://blogs.oglobo.globo.com/opiniao/post/no-meio-ambiente-brasil-passou-de-protagonista-paria.html Acesso em: 26 abr. 2021.

"ESPANHA aceita sediar COP25 no lugar do Chile". *DW*, 01 nov. 2019. Disponível em: https://www.dw.com/pt-br/espanha-aceita-sediar-cop25-no-lugar-do-chile/a-51087016 Acesso em: 21 abr. 2021.

ESTADO DE SÃO PAULO. Decreto nº 53.336, de 20 de agosto de 2008. Institui o Programa Estadual de Contratações Públicas Sustentáveis e dá providências correlatas. Casa Civil, 20 de agosto de 2008. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/decreto/2008/decreto-53336-20.08.2008.html Acesso em: 19 jul. 2022.

ESTADO DE SÃO PAULO. Decreto nº 62.914/201742, de 8 de novembro de 2017. Reorganiza o Programa de Incentivos à Recuperação de Matas Ciliares e à Recomposição de Vegetação nas Bacias Formadoras de Mananciais de Água-Programa Nascentes e dá providências correlatas. *Diário Oficial*: Seção I: Poder Executivo, v. 127, n. 209, p. 4, 9 nov. 2017. Disponível em: http://dobuscadireta.imprensaoficial.com.br/default.aspx?DataPublicacao=20171109&Caderno=DOE-I&NumeroPagina=4 Acesso em: 19 jul. 2022.

ESTADO DE SÃO PAULO. Decreto nº 66549, de 07 de março de 2022. Disciplina a aplicação, no âmbito do Estado de São Paulo, da Lei federal nº 14.119, de 13 de janeiro de 2021, institui a Política Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais - PEPSA, o Programa Estadual de Pagamento por Serviços Ambientais - PPSA e o Cadastro Estadual de Projetos de Pagamento por Serviços Ambientais, e dá providências correlatas. *Diário Oficial*: Seção I: Poder Executivo, v. 132, n. 45, 8 mar. 2022a. Disponível em: https://www.legisweb.com.br/legislacao/?id=428306 Acesso em: 19 jul. 2022.

ESTADO DE SÃO PAULO. Decreto nº 66550, de 07 de março de 2022. Reorganiza o "Programa Remanescentes Florestais", de que tratam o artigo 23 da Lei nº 13.798, de 9 de novembro de 2009, e os artigos 51 a 67 do Decreto nº 55.947, de 24 de junho de 2010, passando a denominar-se "Programa REFLORESTA-SP", e reorganiza o "Programa de Incentivos à Recuperação de Matas Ciliares e à Recomposição de Vegetação nas Bacias Formadoras de Mananciais de Água – Nascentes", de que trata o Decreto nº 62.914, de 8 de novembro de 2017, passando a denominar-se "Programa Nascentes", e dá providências correlatas. *Diário Oficial*: Seção I: Poder Executivo, v. 132, n. 45, p. 3, 8 mar. 2022b. Disponível em:

http://dobuscadireta.imprensaoficial.com.br/default.aspx?DataPublicacao=20220308&Caderno=DOE-I&NumeroPagina=3 Acesso em: 19 jul. 2022.

ESTADO DE SÃO PAULO. *Plano de Ação Climática do Estado de São Paulo: net zero 2050*. São Paulo, 2021.

ESTADO DE SÃO PAULO. CASA CIVIL. "São Paulo é a 21ª maior economia do mundo". *Casa Civil*, São Paulo, 09 nov. 2020. Disponível em: http://www.casacivil.sp.gov.br/sao-paulo-e-a-21a-maior-economia-do-mundo/ Acesso em: 12 maio 2021.

ESTADO DE SÃO PAULO. CETESB. *Acordo Ambiental São Paulo: 56 cases de sucesso na agenda climática*. São Paulo: SIMA, 2021.

ESTADO DE SÃO PAULO. CETESB. "Histórico". *CETESB*, São Paulo, 2022. Disponível em: https://cetesb.sp.gov.br/historico/ Acesso em: 13 jan. 2022.

ESTADO DE SÃO PAULO. CETESB. *Acordo Ambiental São Paulo*. São Paulo, 2019. Disponível em: https://cetesb.sp.gov.br/acordo-ambiental-sao-paulo/ Acesso em: 26 mar. 2021.

ESTADO DE SÃO PAULO. SIMA. *Madeira Legal*. São Paulo, 2022. Disponível em: https://www.infraestruturameioambiente.sp.gov.br/madeiralegal/ Acesso em: 19 jul. 2022.

ETUI. "COP26: success or failure? A bit of both?" *ETUI*, p. 1-8, 2 dez. 2021.

"EUA notificam a ONU e confirmam saída do Acordo de Paris". *G1*, 04 nov. 2019b. Disponível em: https://g1.globo.com/natureza/noticia/2019/11/04/eua-notificam-a-onu-e-confirmam-saida-do-acordo-de-paris.ghtml Acesso em: 22 abr. 2021.

"EUA voltam oficialmente ao Acordo de Paris sobre o clima". *G1*, 19 fev. 2021. Disponível em: https://g1.globo.com/mundo/noticia/2021/02/19/eua-voltam-oficialmente-ao-acordo-de-paris-sobre-o-clima.ghtml Acesso em: 22 abr. 2021.

FALKNER, Robert. "The Paris Agreement and the new logic of international climate politics". *International Affairs*, Oxford, p. 1107-1125, maio 2016.

FARIAS, Talden. "40 anos da lei 6.938, de 31 de agosto de 1981". *Fiesp Online*, 24 ago. 2021. Webinário. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=EDR2_sMGypg Acesso em: 24 ago. 2021.

FAVA, Ana P. Entrevista concedida a Monique Maciel Barbosa, 17 set. 2021.

"FEDERAÇÃO". *Dicionário Infopédia da Língua Portuguesa*. Porto: Porto Editora, [s.d.]. Disponível em: https://www.infopedia.pt/dicionarios/lingua-portuguesa/federação Acesso em: 02 jan. 2022.

FERREIRA, Claudio. "Deputados que participam da COP 25 analisam papel do Brasil na conferência". *Câmera dos Deputados*, Brasília, 02 dez. 2019. Disponível em:

https://www.camara.leg.br/noticias/620477-deputados-que-participam-da-cop-25-analisam-papel-do-brasil-na-conferencia/ Acesso em: 21 abr. 201.

FERRER, Josilene T. V. Entrevista concedida a Monique Maciel Barbosa, 23 nov. 2021.

FIGUEIRA, Ariane C. Roder. "Atuação diplomática brasileira nas negociações internacionais do meio ambiente". *Anais do 3º Encontro Nacional da Abri*, São Paulo, 2011.

FLORINI, Karen. "Innovations in Global Climate Governance". *The Council On Foreign Relations: Innovations in Global Governance*, p. 33-38, set. 2017.

FONSECA, Igor Ferraz da. "A retórica da boa governança: as agendas 21 locais no Brasil". *In*: MOURA, Adriana Maria Magalhães de (org.). *Governança Ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2016, p. 311-328.

FRITSCH, Winston. "Expectativas para COP26 com Winston Fritsch e Rômulo Sampaio". *Agência Estado*, 26 out. 2021. Webinário. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=GNDkNW7Xomg&list=WL&index=5 Acesso em: 2 dez. 2021.

FROUFE, Célia. "Meta dos US$ 100 bi não foi cumprida e valor é insuficiente, diz Leite na COP26". *CNN Brasil*, 10 nov. 2021a. Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/meta-dos-us-100-bi-nao-foi-cumprida-e-valor-e-insuficiente-diz-leite-na-cop-26/ Acesso em: 11 nov. 2021.

FROUFE, Célia. "Paraguai se une a Argentina, Brasil e Uruguai para formar 'Mercosul da COP'". *O Estado de S. Paulo*, Brasília, 11 nov. 2021b. Disponível em: https://sustentabilidade.estadao.com.br/noticias/geral,paraguaise-une-a-argentina-brasil-e-uruguai-para-formar-mercosul-da-cop,70003895528 Acesso em: 12 nov. 2021.

GAETANI, Francisco; WAACK, Roberto. "Para COP, Brasil precisa dar protagonismo à equipe econômica". *Reset*, 21 out. 2021. Disponível em: https://www.capitalreset.com/opiniao-para-cop-brasil-precisa-dar-protagonismo-a-equipe-economica/ Acesso em: 25 out. 2021.

GAIER, Rodrigo Viga. "Bolsonaro diz que pode retirar Brasil do Acordo de Paris se eleito". *O Globo*, 03 set. 2018. Disponível em: https://oglobo.globo.com/economia/bolsonaro-diz-que-pode-retirar-brasil-do-acordo-de-paris-se-eleito-23034956 Acesso em: 20 abr. 2021.

GARCIA, Rafael. "Ministra Izabella Teixeira assume papel-chave em acordo do clima". *G1*, Paris, 05 dez. 2015. Disponível em: https://g1.globo.com/natureza/noticia/2015/12/ministra-izabella-teixeira-assume-papel-chave-em-acordo-do-clima.html Acesso em: 15 abr. 2021.

GAYER, Eduardo. "Mourão diz que ainda avalia salto no desmatamento e nega ter recebido dados antes da COP-26". *O Estado de S. Paulo*, Brasília, 19 nov. 2021. Disponível em: https://sustentabilidade.estadao.com.br/noticias/geral,mourao-diz-que-ainda-avalia-salto-no-desmatamento-e-nega-ter-recebido-dados-antes-da-cop-26,70003903226 Acesso em: 22 nov. 2021.

GIELOW, Igor. "Doria anuncia fundo de R$ 100 mi para Amazônia e se contrapõe a Bolsonaro". *Folha de S. Paulo*, Dubai, 27 out. 2021. Disponível em: https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2021/10/doria-anuncia-fundo-de-r-100-mi-para-amazonia-e-se-contrapoe-a-bolsonaro.shtml Acesso em: 28 out. 2021.

GIL, Antonio Carlos. *Métodos e Técnicas de Pesquisa Social*. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

"GIRO Veja: Ministro de Bolsonaro é condenado e perde direitos políticos". *Veja*, 20 dez. 2018. Disponível em: https://veja.abril.com.br/videos/giro-veja/giro-veja-ministro-de-bolsonaro-e-condenado-e-perde-direitos-politicos/ Acesso em: 20 abr. 2021.

"GOVERNO de São Paulo lança publicação em evento paralelo à COP26". *CETESB*, São Paulo, 01 nov. 2021. Disponível em: https://cetesb.sp.gov.br/blog/2021/11/01/governo-de-sao-paulo-lanca-publicacao-em-evento-paralelo-a-cop26 Acesso em: 08 nov. 2021.

"GOVERNO paulista promove lançamento internacional do Protocolo Climático de São Paulo". *SIMA*, São Paulo, 09 dez. 2015. Disponível em: https://www.infraestruturameioambiente.sp.gov.br/2015/12/governo-paulista-promove-lancamento-internacional-do-protocolo-climatico-de-sao-paulo/ Acesso em: 17 maio 2021.

GRAMKOW, Camila; ANGER-KRAAVI, Annela. "Developing Green: A Case for the Brazilian Manufacturing Industry". *Sustainability*, vol. 11, n. 23, p. 1-16, 2019.

GUIMARÃES, Roberto; FONTOURA, Yuna. "Rio+20 ou Rio-20?: crônica de um fracasso anunciado". *Ambiente Sociedade*, v. 3, n. 15, p. 19-39, 2012.

GUILHOTO, Joaquim J. M. Entrevista concedida a Monique Maciel Barbosa, 10 set. 2021.

GULLIANO, Daniel; PRAZERES, Leonardo. "Bolsonaro diz que ONGs podem ser responsáveis por queimadas na Amazônia". *O Globo*, 21 ago. 2019. Disponível em: https://oglobo.globo.com/brasil/bolsonaro-diz-que-ongs-podem-ser-responsaveis-por-queimadas-na-amazonia-23891984 Acesso em: 20 abr. 2021.

IGLESIAS, Patrícia. "A importância do Acordo Ambiental São Paulo no cenário internacional". *Governo do Estado de São Paulo*, 19 out. 2020. Webinário. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=zndsv6ZwYZU&list=WL&index=25&t=1s Acesso em: 01 out. 2021.

"'IMAGEM do Brasil no exterior é a pior da história', diz presidente da Abag". *Uol*, 01 set. 2021. Disponível em: https://noticias.uol.com.br/politica/ultimas-noticias/2021/09/01/presidente-abag-imagem-brasil-exterior.htm Acesso em: 02 set. 2021.

"INCÊNDIOS na Amazônia aumentaram 28% em julho em comparação ao ano passado, mostram dados do Inpe". *G1*, 02 ago. 2020. Disponível em: https://g1.globo.com/natureza/amazonia/noticia/2020/08/02/incendios-na-amazonia-aumentaram-28percent-em-julho-em-comparacao-ao-ano-passado-mostram-dados-do-inpe.ghtml Acesso em: 21 abr. 2021.

INOUE, Cristina Yumie Aoki. "Governança global do clima: proposta de um marco analítico em construção". *Carta Internacional*, Associação Brasileira de Relações Internacionais – ABRI, v. 11, n. 1, p. 91, 30 abr. 2016. DOI: http://dx.doi.org/10.21530/ci.v11n1.2016.242

"INVESTIDORES internacionais manifestam a embaixadas do Brasil preocupação com desmatamento". *G1 – Jornal Nacional*, 23 jun. 2020. Disponível em: https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2020/06/23/investidores-internacionais-manifestam-a-embaixadas-do-brasil-preocupacao-com-desmatamento.ghtml Acesso em: 21 abr. 2021.

IPCC. "Summary for Policymakers". *In*: IPCC. *Climate Change 2021: the physical science basis*. 6. ed. [s. l.]: Cambridge University Press, 2021. p. 3-31. Disponível em: https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg1/downloads/report/IPCC_AR6_WGI_SPM_final.pdf Acesso em: 20 set. 2021.

JAPIASSÚ, Carlos Eduardo. 30 Anos do Relatório Brundtland: nosso futuro comum e o desenvolvimento sustentável como diretriz constitucional brasileira. **Revista de Direito da Cidade**, [S.L.], v. 9, n. 4, 23 out. 2017. Universidade de Estado do Rio de Janeiro. http://dx.doi.org/10.12957/rdc.2017.30287.

KAHN-RIBEIRO, Suzana. "COP26 (3º webinário): Ações subnacionais na implementação da Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC) brasileira". *Agência Fapesp*, 6 jul. 2021. Webinário. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=2BOJifpgDrY&t=27s Acesso em: 20 jul. 2021.

KOTSIFAS, Ulisses. "Governanças Climáticas". *Instituto Ethos*, 28 set. 2021. Webinário. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=9lYYMlokIYQ&list=WL&index=28 Acesso em: 5 out. 2021.

LAFER, Celso. "O significado da Rio-92 e os desafios da Rio+20 (2012)". *In*: LAFER, Celso. *Relações internacionais, política externa e diplomacia brasileira: pensamento e ação*. Brasília: Funag, 2018a, p. 671-691.

LAFER, Celso. *Relações internacionais, política externa e diplomacia brasileira: pensamento e ação*. Brasília: Funag, 2018b.

LAGO, André Aranha Corrêa do. *Estocolmo, Rio, Joanesburgo: o Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

LANDIM, Raquel. "Quase 28 milhões de pessoas vivem abaixo da linha da pobreza no Brasil". *CNN Brasil: Business*, São Paulo, 07 out. 2021. Disponível em: https://www.cnnbrasil.com.br/business/quase-28-milhoes-de-pessoas-vivem-abaixo-da-linha-da-pobreza-no-brasil/ Acesso em: 15 dez. 2021.

LEITÃO, Míriam. "Pressões internas e externas fizeram o governo assinar os acordos de floresta e metano na COP 26". *O Globo*, 03 nov. 2021. Disponível em: https://blogs.oglobo.globo.com/miriam-leitao/post/pressoes-internas-e-externas-fizeram-o-governo-assinar-os-acordos-de-floresta-e-metano-na-cop-26.html Acesso em: 08 nov. 2021.

LEITE JUNIOR, Edsio da Silva; MONTEIRO, Andrei Roberto. A Constituição Federal de 1988 e o meio ambiente. **Jus**, 03 maio 2019. Disponível em: https://jus.com.br/artigos/73694/a-constituicao-federal-de-1988-e-o-meio-ambiente. Acesso em: 26 nov. 2022.

LINS, Clarissa; MASCOTTE, Bruna. "Brasil será líder ou pária na COP-26?" *O Globo*, 26 out. 2021. Disponível em: https://blogs.oglobo.globo.com/opiniao/post/brasil-sera-lider-ou-paria-na-cop-26.html Acesso em: 27 out. 2021.

LISBOA, Carolina; PRIZIBISCZKI, Cristiane. "'Revogaço' extingue órgãos colegiados do Ministério do Meio Ambiente". *Oeco*, 12 abr. 2019. Disponível em: https://oeco.org.br/reportagens/revogaco-extingue-orgaos-colegiados-do-ministerio-do-meio-ambiente/ Acesso em: 20 abr. 2021.

LUCON, Oswaldo. "COP26 (3º webinário): Ações subnacionais na implementação da Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC) brasileira". *Agência Fapesp*, 6 jul. 2021. Webinário. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=2BOJifpgDrY&t=27s Acesso em: 20 jul. 2021

MACHADO, Nayara. "O plano de carbonização da economia brasileira em cinco pontos". *Epbr*, 21 set. 2021. Disponível em: https://epbr.com.br/o-plano-de-carbonizacao-da-economia-brasileira-em-cinco-pontos/ Acesso em: 23 set. 2021.

MACROTRENDS. "Largest World Cities by Population: 2022 metro area rankings". *Macrotrends*, 2022. Disponível em: https://www.macrotrends.net/cities/largest-cities-by-population Acesso em: 16 maio 2022.

"'MAIS um ato de profunda irresponsabilidade', diz Doria sobre Bolsonaro querer desobrigar uso de máscara por vacinados". *G1*, São Paulo, 11 jun. 2021. Disponível em: https://g1.globo.com/sp/sao-paulo/noticia/2021/06/11/mais-um-ato-de-profunda-irresponsabilidade-diz-doria-sobre-bolsonaro-querer-desobrigar-uso-de-mascara-por-vacinados.ghtml Acesso em: 18 jun. 2021.

MARCOVITCH, Jacques. "Caminhos para o Brasil pós-COP26". *Agência Fapesp*, 16 nov. 2021. Webinário. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=dxApsFHQ7XY& Acesso em: 17 nov. 2021.

MARCOVITCH, Jacques; DALLARI, Pedro. "Entes Subnacionais e os Desafios da Globalização". *In*: MARCOVITCH, Jacques; DALLARI, Pedro (org.). *Relações Internacionais de Âmbito Subnacional: a experiência de estados e municípios no Brasil*. São Paulo: IRI – USP, 2014, p. 5-9.

MARGULIS, Sergio. *Mudanças do Clima: tudo que você queria e não queria saber*. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2020.

MATOSO, Filipe; GOMES, Pedro Henrique. "Cai o ministro Ricardo Salles, do Meio Ambiente". *G1*, Brasília, 23 jun. 2021. Disponível em: https://g1.globo.com/politica/noticia/2021/06/23/bolsonaro-exonera-salles-do-cargo-de-ministro-do-meio-ambiente.ghtml Acesso em: 28 jun. 2021.

MAZOYER, Marcel; ROUDART, Laurence. *História das agriculturas no mundo: do neolítico à crise contemporânea*. São Paulo: Editora Unesp, 2010.

MEARSHEIMER, John. *The tragedy of great power politics*. New York: Norton & Company, 2001.

MÉLO, Inamara S. Entrevista concedida a Monique Maciel Barbosa, 19 out. 2021.

"META de reflorestamento de SP corresponde a 10% de área para neutralidade de emissões no Brasil". *SIMA*, São Paulo, 05 nov. 2021. Disponível em: https://www.infraestruturameioambiente.sp.gov.br/2021/11/meta-de-reflorestamento-de-sp-corresponde-a-10-de-area-para-neutralidade-de-emissoes-no-brasil Acesso em: 08 nov. 2021.

MILARÉ, Édis. "40 anos da lei 6.938, de 31 de agosto de 1981". *Fiesp Online*, 24 ago. 2021. Webinário. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=EDR2_sMGypg Acesso em: 24 ago. 2021.

"MINISTRO do Meio Ambiente defende passar 'a boiada' e 'mudar' regras enquanto atenção da mídia está voltada para a Covid-19". *G1*, 22 maio 2020. Disponível em: https://g1.globo.com/politica/noticia/2020/05/22/ministro-do-meio-ambiente-defende-passar-a-boiada-e-mudar-regramento-e-simplificar-normas.ghtml Acesso em: 21 abr. 2021.

MOLON, Alessandro. "A NDC do Brasil: as implicações técnicas e jurídicas da sua atualização". *CEBRI*, 19 mai. 2021. Webinário. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=8tHicWbSLC4& Acesso em: 09 dez. 2021.

MOURA, Adriana Maria Magalhães de. "Trajetória da política ambiental federal no Brasil". *In*: MOURA, Adriana Maria Magalhães de (org.). *Governança Ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2016a, p. 13-44.

MOURA, Adriana Maria Magalhães de. "Aplicação dos instrumentos de política ambiental no Brasil: avanços e desafios". *In*: MOURA, Adriana Maria Magalhães de (org.). *Governança Ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2016b, p. 111-146.

MOURA, Alexandrina Sobreira de; BEZERRA, Maria de Carmo. "Governança e sustentabilidade das políticas públicas". *In*: MOURA, Adriana Maria Magalhães de (org.). *Governança Ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2016, p. 91-110.

NAÇÕES UNIDAS. CEPAL. *Construir um novo futuro: uma recuperação transformadora com igualdade e sustentabilidade*. Santiago, 2020. Disponível em: https://periododesesiones.cepal.org/38/es/documentos/construir-un-nuevo-futuro-recuperacion-transformadora-igualdad-sostenibilidad Acesso em: 14 jan. 2021.

NEIVA, Lucas. "Mercado de carbono une Câmara, mas é travado pelo Ministério do Meio Ambiente". *Congresso em Foco*, 18 nov. 2021. Disponível em: https://congressoemfoco.uol.com.br/area/congresso-nacional/mercado-de-carbono-une-governistas-e-oposicao-mas-e-travado-pelo-ministerio-do-meio-ambiente/ Acesso em: 19 nov. 2021.

NEVES, Marco. Entrevista concedida a Monique Maciel Barbosa, 27 out. 2021.

NUSDEO, Ana M. de O. Entrevista concedida a Monique Maciel Barbosa, 2 set. 2021.

OKEREKE, Chukwumerije; BULKELEY, Harriet; SCHROEDER, Heike. "Conceptualizing Climate Governance Beyond the International Regime". *Global Environmental Politics*, v. 9, n. 1, p. 58-78, fev. 2009.

"O MELHOR e o pior dos sinais do Brasil à COP26: e por que os mercados deveriam se importar com eles". *Reset*, 18 out. 2021. Disponível em: https://www.capitalreset.com/o-melhor-e-o-pior-dos-sinais-do-brasil-a-cop26-e-porque-os-mercados-deveriam-se-importar-com-eles/. Acesso em: 19 out. 2021.

OMETTO, Jean P. H. B.. Entrevista concedida a Monique Maciel Barbosa, 27 set. 2021.

ORR, Robert. C. "The New Climate Governance Paradigm". *The Council on Foreign Relations: Innovations in Global Governance*, p. 39-45, set. 2017.

OSTROM, Elinor. Beyond markets and states: polycentric governance of complex economic systems. *Workshop In Political Theory And Policy Analysis*, Bloomington, p. 1-31, dez. 2009. Disponível em: https://dlc.dlib.indiana.edu/dlc/bitstream/handle/10535/7707/ostrom.pdf?sequence=1&isAllowed=y. Acesso em: 07 dez. 2022.

OSTROM, Elinor. "Reflections of the commons". *In*: OSTROM, Elinor. *Governing the Commons: the evolution of institutions for collective action*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990, p. 1-28.

PASSARINHO, Nathalia. "Negociador-chefe do Brasil na COP 26 admite mais desmatamento e emissões: 'queremos corrigir isso'". *BBC News Brazil*, 08 nov. 2021. Disponível em: https://www.bbc.com/portuguese/brasil-59216334 Acesso em: 10 nov. 2021.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. As Relações Internacionais. In: PECEQUILO, Cristina Soreanu. *Política Internacional*. 2. ed. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2012. Cap. 1. p. 19-59.

"PIB de SP cresce 5 vezes mais que o do Brasil em 3 anos, aponta Seade". *Governo do Estado de São Paulo*, São Paulo, 26 jan. 2022. Disponível em: https://www.saopaulo.sp.gov.br/spnoticias/pib-de-sp-cresce-5-vezes-mais-que-o-do-brasil-em-3-anos-aponta-seade-2/ Acesso em: 12 mar. 2022.

PORTO, Tiago J. Entrevista concedida a Monique Maciel Barbosa, 18 out. 2021.

POTT, Crisla Maciel; ESTRELA, Carina Costa. "Histórico ambiental: desastres ambientais e o despertar de um novo pensamento". *Estudos Avançados*, v. 31, n. 89, p. 271-283, abr. 2017. DOI: http://dx.doi.org/10.1590/s0103-40142017.31890021

RAMOS, Adriana. "O mundo de olho na Amazônia: ameaças e oportunidades para o Brasil". *Fundação FHC*, 26 abr. 2021. Webinário. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=4W7UByZSrA4 Acesso em: 2 jun. 2021.

REI, Fernando C. F. Entrevista concedida a Monique Maciel Barbosa, 16 set. 2021.

REI, Fernando *et al*. "A Rio+20 e o quadro institucional pelo desenvolvimento sustentável: o papel dos governos subnacionais na governança ambiental global". *Revista de Direito Internacional*, Centro de Ensino Unificado de Brasília, v. 9, n. 3, p. 129-140, 8 jun. 2012. DOI: http://dx.doi.org/10.5102/rdi.v9i3.1817.

RIBEIRO, Bruno. "Doria, mais uma vez, usa a vacina para se contrapor a Bolsonaro". *Veja*, 14 jan. 2022. Disponível em: https://veja.abril.com.br/coluna/maquiavel/doria-mais-uma-vez-usa-a-vacina-para-se-contrapor-a-bolsonaro/ Acesso em: 30 jan. 2022.

RICUPERO, Rubens. "Qual deve ser a política externa do Brasil num mundo em profunda transformação?" *Rubens Ricupero*, São Paulo, 21 fev. 2020. Disponível em: https://www.rubensricupero.com/palestras/qual-deve-ser-a-politica-externa-do-brasil-num-mundo-em-profunda-transformacao/ Acesso em: 21 abr. 2021.

RODRIGUES, Diego Freitas; PIRES, Mônica Sodré. "Regime Internacional de Mudanças Climáticas: estagnação ou aprendizado institucional?" *Revista Política Hoje*, v. 19, n. 2, p. 398-436, 2010.

RODRIGUES, Sabrina. "Governo corta R$ 187 milhões do MMA. Saiba como o corte foi dividido". *Oeco*, 07 maio 2019. Disponível em: https://oeco.org.br/noticias/governo-corta-r-187-milhoes-do-mma-saiba-como-o-corte-foi-dividido/ Acesso em: 20 abr. 2021.

ROMEIRO *et al*. "Nova NDC do Brasil: entenda por que a meta climática foi considerada pouco ambiciosa". *WRI Brasil*, 1 abr. 2021. Disponível em: https://wribrasil.org.br/pt/blog/clima/nova-ndc-do-brasil-entenda-por-que-meta-climatica-foi-considerada-pouco-ambiciosa Acesso em: 25 maio 2021.

ROSENAU, James N. "Governance in the Twenty-First Century." *Global Governance*, vol. 1, n. 1, pp. 13-43, 1995. Disponível em: http://www.jstor.org/stable/27800099 Acesso em: 08 jun. 2021.

ROVERE, Emilio Lèbre La. "O Brasil e a COP-21". *Cadernos Adenauer*, vol. XVII (2016), n. 2: *Mudanças climáticas: o desafio do século*, pp. 11-24, 2016.

SANCHEZ, Michelle Ratton *et al*. "Política externa como política pública: uma análise pela regulamentação constitucional brasileira (1967-1988)". *Revista de Sociologia e*

Política, Curitiba, p. 125-143, nov. 2006. Disponível em: https://revistas.ufpr.br/rsp/article/view/8118/5735 Acesso em: 06 jul. 2021.

"'SÃO PAULO é exemplo de compromisso com as metas da ONU', diz especialista da COP". *SIMA*, São Paulo, 08 nov. 2021a. Disponível em: https://www.infraestruturameioambiente.sp.gov.br/2021/11/sao-paulo-e-exemplo-de-compromisso-com-as-metas-da-onu-diz-especialista-da-cop Acesso em: 08 nov. 2021.

"SÃO PAULO participa do dia temático de adaptação e resiliência climática na COP26". *SIMA*, São Paulo, 09 nov. 2021b. Disponível em: https://www.infraestruturameioambiente.sp.gov.br/2021/11/sao-paulo-participa-do-dia-tematico-de-adaptacao-e-resiliencia-climatica-na-cop26 Acesso em: 10 nov. 2021.

SÃO PAULO. PREFEITURA MUNICIPAL. SECRETARIA ESPECIAL DE COMUNICAÇÃO. "PlanClima SP orienta iniciativas na capital com 43 ações prioritárias". *Cidade de São Paulo*, São Paulo, 03 jun. 2021. Disponível em: https://www.capital.sp.gov.br/noticia/planclima-sp-orienta-iniciativas-na-capital-com-43-acoes-prioritarias Acesso em: 08 jun. 2021.

SCANNAVINO, Caetano. "Diálogos Envolverde: A COP terminou e agora?" *Envolverde*, 18 nov. 2021. Webinário. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=xR9GWUsDp38& Acesso em: 14 dez. 2021.

SCHREURS, Miranda A. "From the bottom up: Local and subnational climate change politics". *The Journal of Environment & Development*, vol. 17, n. 4, p. 343-355, 2008.

SEEG. "São Paulo: emissões". *SEEG*, 2016. Disponível em: https://plataforma.seeg.eco.br/territories/sao-paulo/card?year=2016 Acesso em: 12 maio 2021.

SENAGA, Mário. "Agências ambientais paulista e francesa promovem evento paralelo à COP26, em Glasgow". *CETESB*, São Paulo, 05 nov. 2021. Disponível em: https://cetesb.sp.gov.br/blog/2021/11/05/agencias-ambientais-paulista-e-francesa-promovem-evento-paralelo-a-cop26-em-glasgow Acesso em: 08 nov. 2021.

SERSON, Julio. "A importância do Acordo Ambiental São Paulo no cenário internacional". *Governo do Estado de São Paulo*, 19 out. 2020. Webinário. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=zndsv6ZwYZU&list=WL&index=25&t=1s. Acesso em: 01 out. 2021.

"SIMA apresenta plano de ação climática e debate financiamentos verdes com embaixada da Noruega". *SIMA*, São Paulo, 30 nov. 2021a. Disponível em: https://www.infraestruturameioambiente.sp.gov.br/2021/11/sima-apresenta-plano-de-

acao-climatica-e-debate-financiamentos-verdes-com-embaixada-da-noruega Acesso em: 01 dez. 2021.

"SIMA participa de evento sobre mitigação da emissão de gases de efeito estufa". *SIMA*, São Paulo, 10 dez. 2021b. Disponível em: https://www.infraestruturameioambiente.sp.gov.br/2021/12/sima-participa-de-evento-sobre-mitigacao-da-emissao-de-gases-de-efeito-estufa Acesso em: 13 dez. 2021.

SIMA. *Programa Município Verde Azul. Governo do Estado de São Paulo*. São Paulo. Disponível em: https://www.infraestruturameioambiente.sp.gov.br/verdeazuldigital/o-projeto/. Acesso em: 04 dez. 2022.

SOARES, Jussara. "Governo brasileiro decide rejeitar ajuda de US$ 20 milhões do G7 para a Amazônia". *O Globo*, 26 ago. 2019. Disponível em: https://oglobo.globo.com/brasil/governo-brasileiro-decide-rejeitar-ajuda-de-us-20-milhoes-do-g7-para-amazonia-23906801 Acesso em: 20 abr. 2021.

SOARES, Jussara; GULLINO, Daniel. "'Pega essa grana e refloreste a Alemanha, tá ok?', diz Bolsonaro em recado a Angela Merkel". *O Globo*, 14 ago. 2019. Disponível em: https://oglobo.globo.com/brasil/pega-essa-grana-refloreste-alemanha-ta-ok-diz-bolsonaro-em-recado-angela-merkel-23877808 Acesso em: 20 abr. 2021.

SPECHOTO, Caio. "Ao menos 8 governadores discutem consórcio contra mudanças climáticas". *Poder360*, 5 ago. 2021. Disponível em: https://www.poder360.com.br/brasil/ao-menos-8-governadores-discutem-consorcio-contra-mudancas-climaticas/ Aceso em: 21 mar. 2022.

SWISS RE INSTITUTE [Suíça]. *The economics of climate change: no action not an option*. Zurique: Swiss Re Institute, 2021. Disponível em: https://www.swissre.com/dam/jcr:e73ee7c3-7f83-4c17-a2b8-8ef23a8d3312/swiss-re-institute-expertise-publication-economics-of-climate-change.pdf Acesso em: 27 abr. 2021.

TAVARES, Rodrigo. "As Relações Internacionais do Estado de São Paulo". *In*: MARCOVITCH, Jacques; DALLARI, Pedro (org.). *Relações Internacionais de Âmbito Subnacional: a experiência de estados e municípios no Brasil*. São Paulo: IRI – USP, 2014, p. 12-27.

TEIXEIRA, Breno Simonini; MOLLETA, Danielly Godiva Santana; LUEDEMANN, Gustavo. "Brasil: esforços nacionais sobre as mudanças climáticas". *In*: MOURA, Adriana Maria Magalhães de (org.). *Governança Ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2016, p. 287-310.

TEIXEIRA, Izabella. "Coalizão Brasil para a COP26". *Valor Econômico*, 26 abr. 2021a. Webinário. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=MzrTWbdEdXE Acesso em: 26 abr. 2021.

TEIXEIRA, Izabella. "COP26 Ep.1: Brasil nas COPS". *ClimaInfo*, 2021b. Entrevista. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=8q5qqIvM3xI& Acesso em: 02 dez. 2021.

TEIXEIRA, Izabella. "COP26: O planeta pode ser salvo?" *Opera Mundi*, 3 dez. 2021c. Entrevista. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=zUmAX6f7pHU& Acesso em: 20 dez. 2021.

TEIXEIRA, Izabella. "Poder Entrevista: ex-ministra do Meio Ambiente, Izabella Teixeira". *Poder360*, 25 nov. 2021d. Entrevista. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=TmX-MwgDAkE& Acesso em: 17 dez. 2021.

TONI, Ana. "Caminhos para o Brasil pós-COP26". *Agência Fapesp*, 16 nov. 2021a. Webinário. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=dxApsFHQ7XY& Acesso em: 17 nov. 2021.

TONI, Ana. "Debriefing COP26: Uma análise do CEBDS". *CEBDS*, 23 nov. 2021b. Webinário. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=x71PqXQBTK0& Acesso em: 13 dez. 2021.

TONI, Ana; MARÇAL, Marina. "Prefácio". *In*: BORGES, Caio *et al*. *Análise Científica e Jurídica da nova Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC) Brasileira ao Acordo de Paris*. Rio de Janeiro: Instituto Clima e Sociedade, 2021, p. 4-5. Disponível em: https://www.climaesociedade.org/post/publicacao-analise-cientifica-juridica-ndc Acesso em: 11 mar. 2022.

TOULMIN, Camilla. Rio+20: where are the G8 leaders? **IIED.** 08 jun. 2012. Disponível em: https://www.iied.org/rio20-where-are-g8-leaders. Acesso em: 26 nov. 2022.

TRANI, Eduardo. "Caminhos para o Brasil pós-COP26". *Agência Fapesp*, 16 nov. 2021a. Webinário. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=dxApsFHQ7XY& Acesso em: 17 nov. 2021.

TRANI, Eduardo. "Governo do Estado de São Paulo: participação na COP-26". *In*: *Reunião Do Conselho De Sustentabilidade Da Fecomercio*, 2021b, p. 1-35

TRANI, Eduardo. "Governos subnacionais rumo ao net zero 2050". *Instituto Ethos*, 29 set. 2021c. Webinário. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=PfACBROhDV8& Acesso em: 19 out. 2021.

UM SÓ PLANETA. *COP 26*. [s. l.]: [s. ed.], 2021. Disponível em: https://umsoplaneta.globo.com/clima/ebook/ Acesso em: 23 nov. 2021.

UNITED NATIONS. UNEP. *Making Peace with Nature: a scientific blueprint to tackle the climate, biodiversity and pollution emergencies*. Nairobi: Unep, 2021. Disponível em: https://www.unep.org/resources/making-peace-nature Acesso em: 07 jan. 2022.

UNITED NATIONS. UNFCCC. *Glasgow Climate Pact*, Glasgow, p. 1-10, 13 nov. 2021.

UNITED NATIONS. UNFCCC. *Paris Agreement*. Paris: Conference Of The Parties (Cop), 2015. Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/docs/2015/cop21/eng/l09r01.pdf Acesso em: 26 mar. 2021.

UNITED NATIONS. UNFCCC. "Status of Ratification of the Convention". *UNFCCC*, s. d. Disponível em: https://unfccc.int/process-and-meetings/the-convention/status-of-ratification/status-of-ratification-of-the-convention Acesso em: 30 mar. 2022.

UNTERSTELL, Natalie. "Visões e Perspectivas da COP26". *Climainfo*, 25 nov. 2021. Entrevista. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=8xReTFUaJWY& Acesso em: 16 dez. 2021.

VALE, Mariana M. *et al*. "The Covid-19 pandemic as an opportunity to weaken environmental protection in Brazil". *Biological Conservation*, v. 255, p. 108994, mar. 2021. DOI: http://dx.doi.org/10.1016/j.biocon.2021.108994

VEIGA, João P. C. Entrevista concedida a Monique Maciel Barbosa, 7 dez. 2021.

VICK, Mariana. "Como o Brasil se apresentou na COP-25. E qual foi a repercussão". *Nexo*, 12 dez. 2019. Disponível em: https://www.nexojornal.com.br/expresso/2019/12/12/Como-o-Brasil-se-apresentou-na-COP-25.-E-qual-foi-a-repercuss%C3%A3o Acesso em: 21 abr. 2021.

VIOLA, Eduardo. "As políticas do clima de 2019 a 2021". *Política por Inteiro*, 7 dez. 2021a. Webinário. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=iMMwt7JAwks Acesso em: 21 dez. 2021.

VIOLA, Eduardo J. Entrevista concedida a Monique Maciel Barbosa, 10 dez. 2021b.

VIOLA, Eduardo; FRANCHINI, Matías. "Os limiares planetários: a Rio+20 e o papel do Brasil". *Cadernos Ebape.Br*, v. 3, n. 10, p. 470-491, 2012.

WALTZ, Kenneth N. *Teoria das Relações Internacionais*. Lisboa: Gradiva, 2002.

WEISS, Thomas G. "Governance, Good Governance and Global Governance: Conceptual and Actual Challenges". *Third World Quarterly*, vol. 21, n. 5, p. 795–814, 2000. Disponível em: http://www.jstor.org/stable/3993619 Acesso em: 21. abr. 2021.

WERNECK, Felipe *et al*. "'Passando a Boaida': o segundo ano de desmonte ambiental sob Jair Bolsonaro". *Observatório do Clima*, jan. 2021.

ZAGO, Marco Antônio. “Caminhos para o Brasil pós-COP26”. *Agência Fapesp*, 16 nov. 2021. Webinário. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=dxApsFHQ7XY& Acesso em: 17 nov. 2021.

Apêndice A. Questionário-Base para as Entrevistas

Questões gerais

1. O engajamento de entes subnacionais no âmbito da governança climática global está associado ao imobilismo do governo central no que diz respeito ao cumprimento da cnd brasileira?
2. Há um diálogo entre governo central e governos subnacionais (especialmente estado de São Paulo) nos momentos pré, durante e pós-COP?
3. Governos subnacionais têm a capacidade de pressionar o governo central a mudar seu posicionamento no âmbito da governança climática?

Brasil

4. Na sua opinião, quais são os três principais marcos do engajamento do governo central:
    - No âmbito ambiental?
    - No âmbito climático?
5. Quais fatores determinaram o posicionamento assumido pelo governo brasileiro expressos pela CND:
    - Na COP-21?
    - Na COP-26?

Estado de São Paulo

6. Na sua opinião, quais são os três principais marcos do engajamento do governo do estado de São Paulo:
    - No âmbito ambiental?
    - No âmbito climático?

COP-21:

7. Como o estado de São Paulo se preparou para a COP-21?
8. Qual foi o posicionamento assumido pelo estado de São Paulo na COP-21?
9. Quais fatores determinaram o posicionamento assumido na COP-21?

10. Resumidamente, como podemos caracterizar a participação do estado de São Paulo na COP-21?

COP-26:

11. Como o estado de São Paulo está se preparando para a COP-26?
12. Qual é o posicionamento assumido pelo estado de São Paulo na COP-26?
13. Quais fatores determinam o posicionamento assumido na COP-26?
14. O que se espera da atuação do estado de São Paulo na COP-26?

15. Quais são as principais ações que estão sendo tomadas pelo estado de São Paulo para o cumprimento da CND brasileira? O que pode ser melhorado nesse aspecto?

16. Quais são os principais agentes sociais (governo, academia, empresas, sociedade civil etc.) e qual deve ser sua contribuição?

17. Quais são as métricas a serem utilizadas pelo estado de São Paulo para monitorar a sua contribuição para a implementação do Acordo de Paris?

Apêndice B. Lista de Entrevistas Utilizadas na Análise de Conteúdo

Nome	Área de atuação	Instituição	Data da entrevista
Ana Maria Nusdeo	Academia	USP	02 set. 2021
Ana Paula Fava	Governamental	Governo do Estado de São Paulo	17 set. 2021
Cássia Costa	Governamental	Prefeitura de São Paulo	21 jan. 2022
Eduardo Viola	Academia	USP	10 dez. 2021
Fernando Rei	Academia	FAAP	16 set. 2021
Inamara Santos Mélo	Governamental	Governo do Estado de Pernambuco	19 out. 2021
Jean Ometto	Academia	Fapesp	27 set. 2021
João Paulo Veiga	Academia	USP	07 dez. 2021
Joaquim Guilhoto	Academia	USP	10 set. 2021
Joseline Ferrer	Governamental	CETESB	23 nov. 2021
Marco Neves	Governamental	Governo do Estado de Goiás	27 out. 2021
Tiago Porto	Governamental	Governo do Estado da Bahia	18 out. 2021

Fonte: elaborado pela autora.

Apêndice C. Lista de Webinários Utilizados na Análise de Conteúdo

Nome do Palestrante	Área de atuação	Título do Webinário	Data
Ana Carolina Amaral	Sociedade Civil	Diálogos Envolverde: A COP terminou e agora	18 nov. 2021
Ana Toni	Sociedade Civil	Caminhos para o Brasil pós-COP26	16 nov. 2021
Ana Toni	Sociedade Civil	Debriefing COP26: Uma análise do CEBDS	23 nov. 2021
Caetano Scannavino	Sociedade Civil	Diálogos Envolverde: A COP terminou e agora	18 nov. 2021
Claudio Angelo	Sociedade Civil	Diálogos Envolverde: A COP terminou e agora	18 nov. 2021
Eduardo Trani	Governamental	Caminhos para o Brasil pós-COP26	16 nov. 2021
Eduardo Trani	Governamental	Governos subnacionais rumo ao net zero 2050	29 set. 2021
Eduardo Trani	Governamental	A RBMA e a Agenda do Clima	25 nov. 2021
Izabella Teixeira	Governamental	COP26 Ep.1: Brasil nas COPs	02 dez. 2021
Izabella Teixeira	Governamental	COP26: O planeta pode ser salvo	03 dez. 2021
Izabella Teixeira	Governamental	O que esperar da COP26?	07 out. 2021
Izabella Teixeira	Governamental	Poder Entrevista: ex-ministra do Meio Ambiente, Izabella Teixeira	25 nov. 2021
Izabella Teixeira	Governamental	Coalizão Brasil para a COP26	26 abr. 2021
Julio Serson	Governamental	A importância do Acordo Ambiental São Paulo no cenário internacional	19 out. 2020
Natalie Unterstell	Sociedade Civil	Visões e Perspectivas da COP26	25 nov. 2021
Winston Fritsch	Academia	Expectativas para a COP26	26 out. 2021

Fonte: elaborado pela autora.