

A governança climática global e o papel brasileiro: oportunidades e desafios a partir da experiência da elaboração das NDC

Elze Camila Ferreira Rodrigues

Resumo

Qual é o impacto da burocracia ministerial do Brasil na formulação das Contribuições Nacionalmente Determinadas do país? Para responder a essa pergunta, este trabalho verifica a dinâmica interministerial na definição das metas brasileiras de redução de emissões de gases de efeito estufa apresentadas na COP-21, em 2015. A hipótese em teste, portanto, é que a política burocrática do Brasil, representada pelos ministérios envolvidos no processo, influencia as metas do país. Para isso, recorreu-se a documentos técnicos dos Ministérios do Meio Ambiente e das Relações Exteriores e elaborou análises a partir da lógica dos Jogos de Dois Níveis e da Política Burocrática, modelos de Análise de Política Externa. Ao fim, verificou-se a diversificação dos atores no processo de tomada de decisão em política externa brasileira e a dinâmica de negociação política no cenário doméstico no país para definir suas ações exteriores.

Abstract

What is the impact of Brazil's ministerial bureaucracy on the formulation of the country's Nationally Determined Contributions? To answer

this question, this paper verifies the inter-ministerial dynamics in the definition of the Brazilian targets for reducing greenhouse gas emissions presented at COP-21 in 2015. The hypothesis being tested, therefore, is that Brazil's bureaucratic politics, represented by the ministries involved in the process, influences the country's goals. To this end, technical documents from the Ministries of Environment and Foreign Affairs were used and analyses were elaborated based on the logic of the Two-Level Games and Bureaucratic Policy, models of Foreign Policy Analysis. In the end, the diversification of the actors in the decision-making process in Brazilian foreign policy and the dynamics of political negotiation in the domestic scenario in the country to define their external actions were verified.

A instituição da Convenção-Quadro sobre as Mudanças do Clima (UNFCCC, na sigla em inglês), em 1992, durante a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, também pode ser entendida como o marco de um regime internacional para a agenda. Decorrentes da UNFCCC, as Conferências das Partes (COP) acontecem anualmente como espaço de debate acerca da política climática. Os dados produzidos pelo Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima (IPCC, na sigla em inglês) são sua principal fonte de embasamento. Seu primeiro grande produto em busca de impedir o aumento da temperatura foi o Protocolo de Kyoto, em vigor entre 2005 e 2012. Este tratado foi substituído pelo Acordo de Paris, vigente desde 2016.

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

ravelmente diferente. Além disso, a não-ratificação e consequente saída do tratado por parte dos Estados Unidos, em 2001, foi um golpe significativo para o seu sucesso. Dentre os legados de Kyoto, é possível apontar um teste empírico acerca da progressiva falência de uma dinâmica multilateral fortemente focada no sentido *top-down* e na divisão Norte-Sul, ainda com resquícios de política internacional da Guerra Fria e com dificuldades de acompanhar a intensa velocidade de mudanças acontecimentos do século XXI.

Já o Acordo de Paris, resultado da COP-21, de 2015, prevê como mecanismo de diminuição dos GEE as Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDC, na sigla em inglês). Assim como assinalado por seu título, tais contribuições são estabelecidas por cada uma das partes signatárias individualmente. Ou seja, enquanto o mecanismo de estabelecimento das metas de redução do Protocolo de Kyoto tinha um sentido *top-down*, o Acordo de Paris inovou no regime climático ao propor uma lógica *bottom-up*. Essa diferença, em significativa medida, é uma resposta da comunidade internacional aos debates acerca do princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas e sua aplicação aos países em diferentes quadros de industrialização. Pela mesma razão – e também diferente em relação ao seu antecessor – todos os signatários de Paris têm metas obrigatórias de redução de emissões de GEE.

Signatário do Acordo de Paris, o Brasil apresentou suas NDC após um processo de elaboração que aconteceu principalmente ao longo do ano de 2015. Coordenada pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE), a dinâmica que resultou nos índices brasileiros de contribuição trata-se de um conjunto de debates entre atores governamentais, da comunidade científica e da sociedade civil. Dentro da burocracia do governo, além do MRE, também participaram da elaboração das NDC os ministérios: do Meio Ambiente (MMA), da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA), de Minas e Energia (MME), da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI) e a Secretaria Especial para Assuntos Estratégicos (SAE). No processo, é possível apontar a articulação de interesses desses atores diversos, tanto em convergência como em divergência.

Na segunda metade da década de 2010, a agenda do clima sofreu revezes significativos dentro da agenda de políticas públicas brasileiras. No atual momento, em que há uma retomada da sua politização e do fortalecimento dos debates sobre o tema nos canais de tomada de decisão do governo brasileiro, vale revistar a dinâmica ocorrida em 2015, com a possibilidade de rearticular poder público e sociedade civil em torno da questão. Em uma perspectiva contemporânea de multilateralismo híbrido e orquestração, como trazido por Veiga e Garcia (2020) e Chan, Ellinger e Widerberg (2018), retomar e reforçar tais dinâmicas serve para apontar oportunidades de ação multinível para o Brasil: em uma hierarquização diferente da tradicional, em que o Estado age como coordenador, e as entidades subnacionais – governamentais ou não – também participam ativamente do processo, assim como é proposto pelo próprio Acordo de Paris. Assim, o objetivo das próximas linhas é indicar exemplos de articulação multinível que podem ser retomados na inserção brasileira na governança climática internacional.

O Brasil em Kyoto e em Paris e a elaboração das NDC

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

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

O Brasil, assim como outros países de economia emergente, ao longo das interações no âmbito da UNFCCC, paulatinamente passou a fortalecer uma postura intermediária entre os posicionamentos dos países com metas obrigatórias e os demais. Destacam-se, juntamente ao Brasil, nessa estratégia: África do Sul, Índia e China, configurando um grupo chamado pelo acrônimo BASIC. Esse posicionamento intermediário é, em parte significativa, uma estratégia de resposta à retórica adotada por países parte do Anexo B.

O movimento de mais proatividade na postura desses países, portanto, é uma estratégia de antecipação das responsabilidades que provavelmente viriam com o tempo, na revisão dos compromissos de Kyoto. Em 2009, na COP-15, como uma parte desse cenário, o Brasil assumiu metas voluntárias de redução de emissões de GEE. É possível ligar essa atitude pioneira do governo brasileiro a dois fatores. No cenário doméstico, uma sequência de anos de crescimento econômico e de elevação do otimismo nacional perante a inserção internacional do país. No âmbito internacional, a presença do Brasil no BASIC fez com que o país estivesse em uma posição estratégica em meio a aliados com interesses semelhantes.

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

Ainda no âmbito doméstico, é importante a ligação entre o voluntariado brasileiro no âmbito de Kyoto de a adoção e operacionalização de políticas públicas para o clima. É possível ligar essas políticas à atuação de Marina Silva no MMA entre 2003 e 2008 e, posteriormente a ocupação desse cargo por Carlos Minc, entre 2008 e 2010.

A Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), lançada pelo Governo Federal no mesmo ano de 2009, é um marco desse contexto. Trata-se de produto de um movimento da burocracia federal brasileira desde 2000, quando foi criado o Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas, composto por diversos ministérios, além de representações

da sociedade civil. Do fórum, resultou o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima, principal fórum de *politics* geraram o documento (BARBI, 2016).

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

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

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

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

Durante a 17ª Conferência das Partes, em Durban, em 2011, o Brasil teve forte protagonismo quando a Ministra Izabella Teixeira afirmou, em seu pronunciamento, que o País estava pronto para assumir o compromisso legalmente vinculante. Essa declaração política teve influência na Decisão que construiu o caminho para se estabelecer a Decisão sobre o Acordo de 2015 a ser implementado após 2020. (BRASIL, 2016a, p. 1)

Além do MMA de Teixeira, também estiveram presentes na elaboração da NDC do Brasil, o MRE, o MCTI, o MME e o MAPA, assim como a SAE. Além da burocracia estatal, também foram parte da *politics*, comunidades epistêmicas e organizações da sociedade civil. A inclusão da sociedade civil é um importante aspecto da abertura participativa pela qual passava a agenda do MRE.

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

Em 27 de setembro de 2015, o Brasil foi um dos últimos países a registrar sua NDC junto à UNFCCC, faltando pouco tempo para o início efetivo da COP-21, quando seria fechado o Acordo de Paris. No documento apresentado pelo Brasil constavam metas a serem atingidas em dois períodos, tendo como base as emissões de GEE de 2005. A primeira meta, a ser alcançada até 2025, era de menos 37% de emissões. Já a segunda, para 2030, consistia em uma redução de 43%. O documento enfatiza, ainda, os esforços do país que resultaram na diminuição, até 2012, de 41% das

emissões de GEE em relação ao mesmo ano de 2005, advindos, sobretudo, da PNMC, em vigor desde 2009 (BRASIL, 2015b).

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

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

Já as emissões advindas da agropecuária sofreriam mais intervenções. Seria necessário um esforço significativo para alcançar a proposta de restauração de 15 milhões de hectares de pastagens degradadas, além do incremento de 5 milhões de hectares de sistemas de integração lavoura-pecuária-florestas. Assim, a articulação com o MAPA e as representações do setor seriam primordiais. Para os dois outros setores, transportes e indústria, não há uma descrição específica das ações (BRASIL, 2015b).

A elaboração das NDC brasileiras, portanto, contou com a participação de diversos setores da sociedade e da burocracia do país e foi coordenada, sobretudo, pelo MRE e pelo MMA. Ainda que lhe falte objetividade acerca das ações que devem ser seguidas para alcançar seus objetivos,

é um marco pois indica a abertura à participação de uma multiplicidade de atores na elaboração da política externa do país. É, portanto, um processo que ilustra a ideia de que a política externa se configura como uma política pública.

A Burocracia Ministerial na elaboração da Política Externa Brasileira

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

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

Segundo a vigente Constituição Federal de 1988, documento que marcou o processo de redemocratização do país, os atores primários em política externa no Brasil são o Presidente e o Ministro das Relações Exteriores. Ou seja, já há um ator além de apenas o Itamaraty, que – por força da natureza eleitoral de seu cargo – está essencialmente interessado em determinar rumos para as *policies* que sejam condizentes com seus interesses e sua ideologia. A mesma Carta versa que o MRE está hierarquicamente subordinado à Presidência, ainda que em matéria de política externa. Assim, *pro forma*, as decisões do Ministério acabam dependendo de autorização presidencial. Dessa forma, a verdadeira au-

tonomia do MRE – e seu poder dentro da política burocrática ministerial – reside no seu papel de coordenação de interesses. O discurso da homogeneidade institucional do Itamaraty é, portanto, desde a gênese do processo de elaboração das *policies*, uma falácia.

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

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

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

O Modelo dos Dois Níveis entende que cada negociador-chefe está sentado entre dois tabuleiros de xadrez nos quais joga simultaneamente. À frente dos negociadores, está o tabuleiro do nível internacional (nível I), em que se relacionam com seus pares estrangeiros. Às costas de cada um, o tabuleiro da política doméstica do respectivo Estado (nível II), pela qual o acordo internacional passará antes de ser ratificado. Dividir o espaço de negociação em dois tabuleiros leva – ao menos analiticamente – a entender que há também duas fases distintas neste processo.

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

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

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

A NDC brasileira, portanto, é o resultado das circunstâncias específicas daquele momento em que foram elaboradas. Seu processo decisório carregou aspectos particulares daquele período e de como os seus atores o vivenciaram e interpretaram segundo os seus interesses. “Estudar a política externa como política pública implica, teórica e metodologica-

mente, portanto, procurar entender como e por que os governos optam por determinadas ações concedendo-lhe deste modo a prerrogativa da efemeridade, da transitoriedade” (Milani; Pinheiro, 2013, p. 25).

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

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

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

As primeiras consultas, conduzidas pelo MRE, e feitas à sociedade civil de forma mais geral, acabaram servindo como um demonstrativo de opinião pública sobre o tema. Entretanto, as consultas e estudos posteriores, capitaneadas pelo MMA, parecem ter surtido um efeito mais prático no estabelecimento dos exatos números e dos setores empreendidos nas ações. Estes basearam com termos mais técnicos as capacidades de contribuição de cada agente e – ainda – deram o tom da intensidade

dos respectivos interesses de participação. Isso fica retratado na Nota Técnica emitida pelo MMA em 03 de maio de 2016 (BRASIL, 2016a).

Dessa forma, as metas brasileiras de redução são uma representação quantitativa dos *winsets*. O fluxo desse processo decisório não segue à risca aquilo que é previsto pela Lógica de Dois Níveis, segundo a qual, após uma consulta doméstica prévia, o líder ainda precisaria negociar no âmbito internacional na tentativa de atender as perspectivas de *winset* no acordo provisório.

No processo que desembocou nas NDC brasileiras, existem as duas fases de negociação de Putnam (1988), mas é possível afirmar que elas têm duração mais longa do que o que prevê o modelo. A negociação internacional passou por marcos como o voluntariado do Brasil na COP-15, em 2009, e, na COP-17, em 2011, a afirmação, por parte de Teixeira de que o país estava pronto para assumir compromissos vinculantes. Ao mesmo tempo, o tabuleiro doméstico se acomodava em torno da PNMC e da mentalidade de desenvolvimento sustentável. Assim, nos termos dos Jogos de Dois Níveis, a elaboração da NDC, mais do que uma consulta prévia, já é parte significativa da fase de ratificação – formalizada com o Decreto Legislativo nº 140, de agosto de 2016, e sancionado pelo Decreto Presidencial 9.073, de junho de 2017 (BRASIL, 2016b; 2017).

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

O caso da elaboração das NDC do Brasil é uma demonstração da diversificação dos atores na política externa do país. Mais do que isso, é também um ilustrativo de como pode acontecer a articulação entre

ministérios e a maneira com que pautam a agenda do MRE e politização determinados temas na interseção entre doméstico e internacional.

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

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

A diversificação ministerial é um reflexo de uma combinação entre o processo de redemocratização iniciado no fim da década de 1980 e, ainda, a implementação de programas de liberalização econômica característica nos países do Sul Global nos anos 1990. Esse cenário, segundo Milani e Pinheiro (2017) é resultado de uma demanda reprimida.

Assim, é possível interpretar a atuação dos ministérios como uma forma de representar esses interesses. É um processo chamado por Lima (2000) de integração competitiva. Isso significa que as liberalizações política e econômica em simultaneidade marcaram o início de uma fase em que a política externa precisou passar a dar conta de interesses setoriais, o que impactou a suposta autonomia do MRE em sua condução.

Os documentos publicados pelo MMA durante a elaboração das NDC do Brasil e, ainda, as consultas conduzidas são fortes evidências de este tratar-se de um caso de diversificação de atores em política externa brasileira. Além disso, a relação direta entre a Presidência e o Ministério

denota a importância que teve durante o processo. O MRE, de fato, teve um papel de coordenador da dinâmica. O MMA, neste caso, atuou como baliza técnica representando coerência científica.

Considerações finais

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

Em paralelo ao processo de diversificação dos atores na política externa brasileira, o tema do clima foi tomando relevância nas *policies* do MMA, sendo marcante o lançamento, em 2009, da Política Nacional da Mudança do Clima. A PNMC é o evento culminante de uma trajetória de ações voltadas para a agenda climática no âmbito doméstico e de preponderância dos ocupantes da cadeira de titular do Ministério dentro do governo, como Marina Silva e Carlos Minc. Assim, é possível considerar orgânica e estratégica a vinculação dessa política do MMA à ação internacional do país – encabeçada pelo MRE –, entendendo que a ação em conjunto favorecerá o desempenho do Brasil nos fóruns internacionais.

A presença do Brasil no Acordo de Paris foi mais um passo estratégico dentro de uma agenda internacional que estabelece desenvolvimento sustentável como parâmetro fundamental para as relações internacionais. Já a liderança do MMA no processo de elaboração das NDC do país trata-se de um indicativo da diversificação dos atores influentes e tomadores de decisão na política externa brasileira. Não é possível, no entanto, dizer que o MRE perdeu espaço no processo. Seu papel de coor-

denador é de grande importância e é a esse ministério a quem cabe dar o tom e pensar a estratégia de inserção internacional do país.

A diversificação de atores nos diferentes níveis, inclusive dos não-estatais, é um cenário posto à governança global do clima e à inserção brasileira desde o contexto da elaboração das NDC em 2015. No momento contemporâneo de resgate da agenda, também é importante revisitar e retomar a articulação entre os diferentes componentes dos governos federal, estaduais, municipais e das entidades da sociedade civil para o sucesso da continuidade da agenda.

Referências

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

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

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

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

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

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

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

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

BRASIL. Presidência da República. **Decreto nº 9.013, de 5 de junho de 2017**. Promulga o Acordo de Paris sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, celebrado em Paris, em 12 de dezembro de 2015, e firmado em Nova Iorque, em 22 de abril de 2016, 2017.

CHAN, S., ELLINGER, P.; WIDERBERG, O. Exploring national and regional orchestration of non-state action for a < 1.5 °C world. **International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics**, (18)1, p. 135-152, 2018.

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

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

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

HSU, A., BRANDT, J., WIDERBERG, O., CHAN, S.; WEINFRURTER, A, Exploring links between national climate strategies and non-state and subnational climate action in nationally determined contributions (NDCs). **Climate Policy**, (20)4, 2020.

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

LIMA, M. R. A. Instituições democráticas e política exterior. **Contexto Internacional**, (22): 265-303, 2000.

MELLO, F. de C. O multilateralismo na Política Externa Brasileira. **Carta Internacional**, (7) 2, p. 163-173, 2012.

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

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

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

PUTNAM, R. Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games. **International Organization**, (42) 3, p. 427-460, 1998.

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

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

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

Elze Camila Ferreira Rodrigues · Professora na Universidade Estadual da Paraíba, pesquisadora e assessora técnica na Superintendência de Administração do Meio Ambiente da Paraíba, doutora em Relações Internacionais pela Universidade de São Paulo.