

BJIR

Brazilian Journal of
International Relations

ISSN: 2237-7743 | Edição Quadrimestral | volume 11 | edição nº 3 | 2022

***O BRASIL DE BOLSONARO NO REGIME INTERNACIONAL
SOBRE A MUDANÇA DO CLIMA:
UM CAMINHO SEM VOLTA?***

*Victor de Matos Nascimento;
Mariana Ferreira Torres*

 **Igepri**
Instituto de Gestão Pública e
Relações Internacionais

 **unesp**
UNIVERSIDADE ESTADUAL PAULISTA
"JÚLIO DE MESQUITA FILHO"

*A Brazilian Journal of International Relations (BJIR) está indexada no International Political Science Abstracts (IPSA),
EBSCO Publishing e Latindex*

O BRASIL DE BOLSONARO NO REGIME INTERNACIONAL SOBRE A MUDANÇA DO CLIMA: UM CAMINHO SEM VOLTA?

THE BRAZIL OF BOLSONARO IN THE INTERNATIONAL REGIME ON CLIMATE CHANGE: A PATH WITH NO RETURN?

Victor de Matos Nascimento¹ Mariana Ferreira Torres²

Resumo: O Regime Internacional sobre a Mudança do Clima é um dos mais importantes arranjos institucionais da atualidade e, historicamente, o Brasil é um país que sempre teve um papel relevante na governança ambiental global. No entanto, passados três anos do governo de Jair Bolsonaro, observa-se que há um retrocesso na condução das políticas de proteção ambiental e de mitigação da mudança do clima. O objetivo deste artigo é entender se, face às ações realizadas pelo governo Bolsonaro, as estruturas institucionais do Regime têm sido capazes de constranger o Estado brasileiro. Após as análises, que consideraram os principais instrumentos do Regime face aos posicionamentos do governo, observou-se que o Brasil segue participando, ao menos em termos burocráticos, de suas estruturas, mas nota-se que o governo repensou alguns posicionamentos ao considerar os custos de desertar do arranjo.

Palavras-chave: Regimes Internacionais. Governança Climática. Meio Ambiente. Brasil. Bolsonaro.

Abstract: The International Regime on Climate Change is currently one of the most important institutional arrangements and, historically, Brazil is a country that has always played an important role in global environmental governance. However, in the three years of Jair Bolsonaro's government, there was a setback in the implementation of environmental protection policies and climate change mitigation. The aim of this article is to understand whether, given the actions carried out by the Bolsonaro government, the institutional structures of the Regime have been able to constrain the Brazilian State. After the analysis, which considered the main instruments of the Regime in face of the government's positions, it was observed that Brazil continues to participate, at least in bureaucratic terms, in its structures, but it is noticed that the government has rethought some positions when considering the costs of defecting from the arrangement.

Key-words: International Regimes. Climate Governance. Environment. Brazil. Bolsonaro.

¹ Doutorando e mestre em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da PUC Minas. Autor do artigo “A política externa do governo Lula para a agenda ambiental: uma análise à luz de teorias do processo decisório”, publicado na revista *Conjuntura Global* em 2020. Tem interesse em meio ambiente, mudança do clima e movimentos ambientalistas. E-mail: victormatosnasc@gmail.com

² Mestranda em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais da PUC Minas e bacharel em Relações Internacionais pela PUC Minas. Autora do artigo “As políticas climáticas dos Estados Unidos”, publicado na revista *Relações Exteriores* em 2021. Tem interesse em meio ambiente, mudança do clima e cooperação internacional. E-mail: marianaftorres22@gmail.com

Introdução

O Regime Internacional sobre a Mudança do Clima (RIMC) é um dos mais importantes arranjos internacionais da atualidade. Sua relevância se expressa pelo aumento de evidências científicas sobre os problemas ambientais e climáticos que o planeta enfrenta e pelo alto fluxo de debates entre atores estatais e não estatais envolvidos na temática (VIOLA, 2002). Um dos principais instrumentos do RIMC é a Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC, em inglês)³, uma agência das Nações Unidas que é resultado de um tratado internacional firmado em 1992, na cidade do Rio de Janeiro, e ratificado por 193 países, entre eles o Brasil

CIÊNCIA & DEBATE
<https://doi.org/10.36311/2237-7743.2022.v11n3.p379-382>

Além da UNFCCC, outros instrumentos relevantes do RIMC são o Protocolo de Quioto, assinado em 1997 no Japão; o Acordo de Paris, assinado em 2015 na França (LINHA..., s/d), e mais recentemente, o Pacto Climático de Glasgow, aprovado na COP 26, realizada em novembro de 2021 (UNFCCC, s/dd). O Brasil participou ativamente das negociações destes documentos, tendo assinado e ratificado o Protocolo de Quioto e o Acordo de Paris.

Historicamente o Brasil é um ator importante no debate ambiental e se faz assíduo em negociações climáticas. Em função da vastidão de seus biomas, sua megabiodiversidade, sua cobertura vegetal, seus recursos naturais, e suas emissões de Gases de Efeito Estufa (GEE), trata-se de um país fundamental nessas discussões. Porém, nos últimos anos, e sobretudo após a eleição do presidente Jair Bolsonaro, observamos que há uma forte mudança na direção dos posicionamentos do governo brasileiro no âmbito do RIMC. Nosso objetivo com este artigo é entender se, face às ações realizadas pelo governo brasileiro entre 2019 e 2021, que vão na contramão de medidas consensuais de combate à mudança do clima, as estruturas institucionais do RIMC têm sido capazes de constranger o Estado brasileiro.

Para desenvolver este trabalho, primeiro foi feita uma revisão bibliográfica, resgatando alguns pressupostos teóricos sobre regimes internacionais, governança internacional e sobre as estruturas institucionais do RIMC. Depois, apresentamos dados e realizamos uma análise da posição brasileira no Regime, ressaltando os contrastes entre as práticas ambientais em anos anteriores e nos anos recentes, de modo a verificar o alcance do Regime e de seus instrumentos sobre um ator como o Brasil, que historicamente costuma ter participação efetiva em conferências ambientais, assinando e ratificando seus documentos.

³ United Nations Framework Convention on Climate Change.

Regimes internacionais e a política internacional

O sistema internacional tem sido caracterizado como um sistema político anárquico desde os primórdios das Relações Internacionais enquanto disciplina, embora o conceito de anarquia tenha adquirido significados diferentes de acordo com as diversas tradições teóricas do campo (HERZ; HOFFMAN, 2004). Dada a anarquia do sistema, a política internacional é caracterizada por um certo grau de desconfiança e incerteza entre os atores, os Estados, que enquanto soberanos, têm o objetivo de proteger os seus interesses nacionais. Keohane (1982) argumenta que os atores operam em um sistema de auto-ajuda, onde eles são os responsáveis por garantir a própria proteção e por lidar com a resolução de situações conflituosas. Uma vez que as relações entre os atores do sistema são marcadas por conflitos de interesses que podem intensificar as desconfianças e incertezas, e eventualmente deflagrar conflitos, os atores buscam uma maneira de coordenar os seus comportamentos, a fim de evitar tal cenário (KEOHANE, 1982).

Ao longo da história, vários mecanismos de estabilização do sistema internacional foram desenvolvidos, como o multilateralismo, as alianças militares e os regimes internacionais, que são arranjos concebidos pelos Estados para reger as relações interestatais em áreas específicas das relações internacionais (HERZ; HOFFMAN, 2004). As definições de regimes internacionais são discutidas por diversos autores, mas a primeira foi dada por John Ruggie em seu artigo *International Responses to Technology: concepts and trends* (1975). Segundo o autor, os regimes “se referem a um conjunto de expectativas mútuas, regras e regulamentos, planos, energias organizacionais e compromissos financeiros que foram aceitos por um grupo de Estados”⁴ (RUGGIE, 1975, p.570, tradução dos autores).

Ernst Haas também discute os regimes em seu artigo *Why Collaborate? Issue Linkage and International Regimes* (1980). O autor enfatiza que, em termos jurídicos, um regime constitui um conjunto de regras que podem ser criadas por governos ou atores não-governamentais para regulamentar comportamentos inclinados a conflitos. Haas (1980) também salienta que as regras somente existem uma vez que a possibilidade da ocorrência de conflitos também existe, caso contrário, não haveria a necessidade da existência de regras. Dessa forma, os regimes são entendidos como mecanismos capazes de oferecer os meios para que os conflitos sejam evitados. No entanto, Haas (1980) salienta que as regras e os procedimentos de um regime devem ser inspirados por um propósito comum. Este então passa a ser a norma que orienta o regime, e tratando de regimes internacionais

⁴ Refers to a set of mutual expectations, rules and regulations, plans, organizational energies and financial commitments, which have been accepted by a group of states.

“essas normas são sempre a expressão de alguma ideia de ordem e previsibilidade, de uma regularidade ou um padrão a ser encorajado”⁵ (HAAS, 1980, p. 396, tradução dos autores).

Stephen Krasner também contribuiu muito para as discussões sobre regimes internacionais. Em seu artigo *Structural Causes and Regime Consequences: regimes as intervening variables* (1982), Krasner define regimes como “conjuntos de princípios, normas e regras implícitos ou explícitos e procedimentos de tomada de decisões de determinada área das relações internacionais em torno das quais convergem as expectativas dos atores”⁶ (KRASNER, 1982, p. 186, tradução dos autores). O autor aperfeiçoa sua definição ao especificar que princípios são crenças em fatos, causas e questões morais; normas são padrões de comportamento definidos em termos de obrigações e direitos; regras são prescrições ou proscricções específicas para a ação; e por fim, procedimentos para tomada de decisão são práticas para criar e exercer a decisão coletiva (KRASNER, 1982).

Krasner também esclarece que os regimes não surgem por iniciativa própria, mas são criados. Ele destaca cinco variáveis que ajudam a compreender o desenvolvimento dos regimes: auto-interesse egoísta; poder político; normas e princípios; usos e costumes; e conhecimento. Outro ponto discutido pelo autor diz respeito à importância dada aos regimes internacionais por três perspectivas teóricas. A visão estruturalista convencional compreende o conceito de regime “como inútil, se não enganoso”⁷ (KRASNER, 1982, p. 190, tradução dos autores). Em outras palavras, não vê os regimes como algo de grande importância. A visão estruturalista modificada sugere que, sob condições restritas, os regimes podem ter importância no âmbito internacional, compreendendo então os regimes como mecanismos válidos para que os Estados alcancem seus objetivos no sistema internacional. A visão grociana entende os regimes como atributos inerentes dos padrões de comportamento humano. Apesar destas diferentes perspectivas, Krasner (1982) declara que os regimes internacionais têm, de fato, sua importância, uma vez que podem modificar os padrões de comportamento e também os resultados no sistema internacional.

Robert Keohane também contribuiu para o estudo dos regimes internacionais. Em seu artigo *The Demand for International Regimes* (1982), Keohane parte de uma perspectiva realista sobre Estados soberanos e argumenta que os regimes internacionais podem ser entendidos como resultados do comportamento racional dos atores da política internacional. Dada a natureza anárquica do sistema internacional que dificulta a coordenação de interesses mutuamente vantajosos, e partindo do

⁵ In international regimes, these norms are always an expression of some idea of order and predictability, of a regularity or a pattern to be encouraged.

⁶ Sets of implicit or explicit principles, norms, rules, and decision-making procedures around which actors' expectations converge in a given area of international relations.

⁷ Useless, if not misleading.

pressuposto de que os atores são racionais e portanto, maximizadores de utilidade, Keohane discute que são os próprios atores da política internacional, principalmente os Estados, que demandam a criação dos regimes. Dessa forma, agindo com base na racionalidade, os atores acreditam que através dos regimes, enquanto arranjos de coordenação de comportamentos, eles serão capazes de alcançar acordos mutuamente benéficos para as partes, objetivando, então, que os resultados por eles esperados sejam alcançados. Keohane também esclarece que a principal função dos regimes é facilitar o desenvolvimento de acordos sobre questões relevantes em áreas temáticas específicas (KEOHANE, 1982).

Em suma, os atores da política internacional demandam a criação dos regimes para que estes facilitem que acordos mutuamente benéficos sejam alcançados, tornando assim mais fácil a consecução coletiva de interesses. Ainda sobre a demanda pelos regimes, Keohane (1982) esclarece que o aumento da interdependência entre questões da agenda internacional levará ao aumento da demanda pelos regimes. Também é destacado por ele que este aumento da demanda pode se dar em função da própria eficácia dos regimes, enquanto conjuntos de normas e regras de compromisso entre os atores (KEOHANE, 1982).

Outras contribuições a respeito dos regimes internacionais são dadas pelos autores Andreas Hasenclever, Peter Mayer e Volker Rittberger, no livro *Theories of International Regimes* (1997). Os autores apresentam as três principais escolas de pensamento acerca dos regimes internacionais e do papel desempenhado por eles no processo de desenvolvimento da cooperação internacional. São elas o realismo, o institucionalismo neoliberal e o cognitivismo, e cada uma possui foco em uma variável explicativa. A ênfase do realismo é na variável explicativa “poder”. A ênfase do institucionalismo neoliberal é na variável explicativa “interesses”. O cognitivismo, por sua vez, tem ênfase na variável explicativa do “conhecimento” (HASENCLEVER; MAYER; RITTBERGER, 1997).

Apesar dessas divergências, nenhuma destas teorias rejeita a ideia de que os regimes internacionais têm impactos sobre a política internacional, mas há considerável variação no grau de institucionalismo implícito em cada uma delas. Esta é, portanto, a principal divergência entre estas abordagens. Por grau de institucionalismo os autores se referem “a percepção de que as instituições internacionais são importantes”⁸ (HASENCLEVER; MAYER; RITTBERGER, 1997, tradução dos autores). Para sustentar esta afirmação, tem-se que as instituições podem ser significativas em dois aspectos: (1) elas podem ser mais ou menos eficazes; (2) elas podem ser mais ou menos robustas (ou resilientes).

⁸ The view that (international) institutions matter.

Com relação ao primeiro ponto, duas ideias se sobrepõem. Primeiro, um regime é eficaz na medida em que seus membros cumprem suas normas e regras. Este atributo de um regime também pode ser entendido como força do regime. Segundo, um regime é eficaz na medida em que alcança certos objetivos ou cumpre certos propósitos, sendo que o principal propósito dos regimes é o aprimoramento da capacidade dos Estados de desenvolver a cooperação em áreas temáticas específicas. Com relação ao segundo ponto, a robustez de um regime se refere ao poder das instituições internacionais de perdurar apesar dos desafios exógenos a elas; e também se refere a até que ponto as escolhas institucionais feitas anteriormente restringem as decisões coletivas e o comportamento no futuro. Isso quer dizer que as instituições que mudam a cada transição de poder entre seus membros ou sempre que integrantes mais poderosos descobrem que os seus interesses já não são servidos de forma ótima pelo regime atual carecem de resiliência. Ainda sobre as dimensões da relevância dos regimes, os autores indicam que estas são independentes, mas podem ser correlacionadas. Assim, pelo menos em princípio, um regime pode revelar-se frágil, apesar de continuar exibindo alto grau de eficácia (HASENCLEVER; MAYER; RITTBERGER, 1997).

Nessa linha, Krasner (1982) argumenta que o comportamento dos Estados é uma função da distribuição de poder entre eles e da posição de cada um no sistema. “Eles são constrangidos apenas pela interação com outros Estados no sistema”⁹ (KRASNER, 1982, p. 191, tradução dos autores). Quando a distribuição de poder muda, os comportamentos também mudam. Ainda sobre constrangimentos, segundo Keohane (1980), as escolhas dos Estados no sistema internacional são constrangidas de modo que se dê maior peso à preferência de atores mais poderosos (KEOHANE, 1980). Ou seja, os regimes operam nessa lógica intermediando a distribuição de poder entre os Estados, suas escolhas e os constrangimentos à elas relacionados.

Os regimes internacionais são fundamentais para a governança global, que se faz presente em diversas áreas como ambiental, econômica e dos direitos humanos. Diante da amplitude da discussão sobre esses temas, um primeiro ponto a ser observado é que a governança se diferencia do governo uma vez que suas regras não são resguardadas por uma autoridade formal. Um segundo ponto é que a governança é um conceito abrangente, pois diz respeito a um sistema de regras e normas concebido por atores estatais e não-estatais para promover um ordenamento no sistema internacional, mesmo na ausência de uma autoridade central. O objetivo é, portanto, que este ordenamento possa viabilizar o desenvolvimento da cooperação nas várias áreas temáticas das relações internacionais (HERZ; HOFFMAN, 2004).

⁹ They are constrained only by their interaction with other states in the system.

Dessa forma, a governança pode ser entendida como um sistema de ordenamento relativo a objetivos comuns. Em outras palavras, a governança é um mecanismo para a solução de problemas comuns (GONÇALVES; FREIRE; REI, 2021). A Comissão sobre Governança Global, ou *Commission on Global Governance*, em inglês (1995) entende que:

governança é a soma das muitas maneiras pelas quais os indivíduos e instituições, públicas e privadas, gerenciam seus assuntos comuns. É um processo contínuo através do qual interesses conflitantes ou diversos podem ser acomodados e ações cooperativas podem ser tomadas. Inclui instituições formais e regimes que podem impor conformidade, bem como arranjos informais que as pessoas e instituições concordaram ou consideram ser do seu interesse¹⁰ (COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE, 1995, p. 1, tradução dos autores).

A partir do entendimento de que a governança é o resultado final das diferentes formas por meio das quais a sociedade administra seus problemas comuns, podem ser destacados três pontos a respeito deste processo. Em primeiro lugar, a governança possui caráter instrumental, o que significa que é eficaz no que diz respeito à produção de resultados. Em segundo lugar, a governança é um processo que demanda ampla participação da sociedade nos assuntos discutidos. Este ponto se faz particularmente relevante no âmbito das relações internacionais onde tradicionalmente o poder de decisão recai sobre Estados e organizações internacionais, majoritariamente. A este respeito, James Rosenau (1995) destaca a importância da governança englobar todas as esferas da sociedade. O autor justifica que, em um mundo cada vez mais interdependente, limitar a definição de governança apenas a organizações e instituições formais constitui um erro, já que outras esferas não seriam incluídas. O terceiro ponto é que a governança é um processo que evidencia a relevância da tentativa de se alcançar um consenso no âmbito das relações internacionais (GONÇALVES; FREIRE; REI, 2021).

A governança global e os regimes internacionais são importantes para a ordem do sistema internacional, embora não possuam poder ou autonomia suficientes para submeter os atores a agirem conforme seus pressupostos. A governança e os regimes constituem, portanto, elementos relevantes para pensar as relações internacionais uma vez que o mundo se torna mais interdependente, o que implica a complexidade e a recorrência das temáticas de alcance global. Neste sentido, a existência destes instrumentos que criam as condições para a regulação do comportamento dos atores no sistema internacional se faz relevante.

¹⁰ Governance is the sum of the many ways individuals and institutions, public and private, manage their common affairs. It is a continuing process through which conflicting or diverse interests may be accommodated and co-operative action may be taken. It includes formal institutions and regimes empowered to enforce compliance, as well as informal arrangements that people and institutions either have agreed to or perceive to be in their interest.

As estruturas institucionais do Regime Internacional sobre a Mudança do Clima

Mudança do clima é a tradução mais apurada para *climate change*, e corresponde a “uma mudança climática atribuída direta ou indiretamente a atividade humana que altera a composição da atmosfera global e que é adicional à variabilidade climática natural observada em períodos comparáveis”¹¹ (UNFCCC, 1992, p. 7, tradução dos autores). A mudança do clima e seus impactos representam alguns dos maiores desafios que a humanidade atualmente enfrenta, uma vez que causa prejuízos às diversas esferas da sociedade e envolve as relações entre economia e meio ambiente (VIOLA, 2002). Logo, por se tratar de um problema global, os desafios impostos pela mudança do clima demandam medidas mais ambiciosas e eficazes que considerem ainda mais a gravidade e a urgência do problema. A Figura 1 apresenta uma síntese dos principais elementos que formam o arranjo institucional do RIMC.

Figura 1 - Arranjo institucional do Regime Internacional sobre a Mudança do Clima

1988	IPCC	Instituição técnico-científica vinculada às Nações Unidas e à UNFCCC
1992	UNFCCC	Agência das Nações Unidas responsável pelo estabelecimento do princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas
1995-atual	Conferências das Partes	Reuniões que focam em questões climáticas realizadas anualmente no âmbito da UNFCCC
1997	Protocolo de Quioto	Estabeleceu metas mais rígidas e obrigações de redução de GEEs aos países membros
2015	Acordo de Paris	Controle do aquecimento global abaixo 1,5 °C e estabeleceu as INDCs
2021	Pacto de Glasgow	Acordo que tem como alvo a redução de combustíveis fósseis e abarca promessas voluntárias de países e empresas.

Fonte: elaborado pelos autores a partir de VIOLA, 2002; UNFCCC, s/da; UNFCCC, s/db, UNFCCC, s/dc; IPCC, s/d e UNFCCC, 2021b.

Estabelecida em 1992, a UNFCCC tem como finalidade prevenir a interferência humana no sistema climático (UNFCCC, s/d a). Acordado em 1997, o Protocolo de Quioto tinha o objetivo de fazer os países industrializados e as economias em transição reduzirem/limitarem suas emissões de

¹¹ A change of climate which is attributed directly or indirectly to human activity that alters the composition of the global atmosphere and which is in addition to natural climate variability observed over comparable time periods.

GEE no período entre 2008 e 2012 (UNFCCC, s/d b). O Acordo de Paris, por sua vez, foi firmado em 2015 e tem o objetivo de limitar o aquecimento global a abaixo de 2°C, mas de preferência a 1,5°C, em comparação com os níveis pré-industriais (UNFCCC, s/d c). Destaca-se também o Painel Intergovernamental sobre Mudança Climática (IPCC), fundado em 1988 e cujo objetivo é fornecer avaliações científicas a respeito da mudança do clima e de seus potenciais riscos, além de apresentar opções para o desenvolvimento de políticas de mitigação e adaptação (IPCC, s/d).

Embora não seja tão emblemático quanto os documentos firmados em Quioto e Paris, o Pacto Climático de Glasgow foi incluído na Figura 1 pois representa o mais recente avanço nesse debate. A COP 26, sediada na Escócia, foi a primeira após o início da pandemia de COVID-19 e aconteceu em um momento de grande expectativa acerca do papel dos EUA no debate, após a era Trump, e também foi decisiva no avanço da discussão sobre a implementação efetiva do Acordo de Paris que entrou em vigor em 2016 (SILVEIRA, 2021).

Em agosto de 2021, o IPCC divulgou seu sexto relatório sobre a mudança do clima. No documento, os cientistas afirmaram que do aquecimento de 1,09° Celsius que se observa atualmente, 1,07° C provavelmente deriva de ações antrópicas, como o desmatamento e a queima de combustíveis fósseis. Diferentemente dos relatórios anteriores, neste documento o IPCC afirma de modo mais enfático que é inequívoca a influência humana sobre a superfície terrestre, os oceanos e a atmosfera. Para os pesquisadores, não havendo mudanças significativas na governança climática global, é provável que o planeta já chegue ao aquecimento de 1,5° C na próxima década (IPCC, 2021).

Entre os atores do regime, alguns possuem mais destaque por serem, historicamente, os maiores responsáveis pelos altos níveis de emissões de gases causadores do aquecimento global. São eles: China, Estados Unidos, União Europeia, Índia, Rússia, Japão, Brasil, Indonésia, Irã e Canadá. Estes compõem o grupo dos 10 principais emissores de gases de efeito estufa, sendo responsáveis por 68,71% do total de emissões, o que corresponde a mais de dois terços das emissões globais. Entre estes 10 principais emissores, três se destacam ainda mais. São eles: China, Estados Unidos e União Europeia. (THIS..., 2020).

Sabe-se que, embora a mudança do clima afete todo o planeta, seus impactos incidem de modo diferente sobre os países, o que implica consequências diferentes. Este é o caso dos Pequenos Estados Insulares em Desenvolvimento, em inglês *Small Island Developing States* (SIDS), como Kiribati, Maldivas e Tuvalu, que já estão gravemente ameaçados devido ao aumento do nível do mar (REFUGEE..., 2008). Isso importa pois, dentro do regime climático, diferentemente de outras arenas em que atuam, a posição destes países está relacionada a esse alto nível de vulnerabilidade e exposição às consequências da mudança do clima.

Ainda sobre o RIMC, é importante destacar também o papel dos Estados Unidos, que entre os anos 1990 e 2004 foi o maior emissor de GEE do mundo, tendo sido ultrapassado pela China em 2005, que permanece até hoje como o país que mais emite GEE no mundo (HISTORICAL..., s/d). Neste sentido, ressalta-se que, embora os EUA sejam, historicamente, um importante ator dentro do Regime climático, a credibilidade deste país no arranjo sofreu reveses com a chegada de Donald Trump à presidência em 2016, já que, desde antes de anunciar sua candidatura, ele deixava claro seu ceticismo diante dos indícios científicos de que o ser humano tenha responsabilidade sobre o aquecimento global, e alegava que esta concepção foi criada para sufocar ou desestabilizar a indústria e a economia norte-americana (VOX, 2017). Com este posicionamento, Trump afirmou sua intenção de retirar os EUA do Acordo de Paris, o que veio a enfraquecer os esforços globais dessa agenda (THE..., 2017). Contudo, novamente a situação no regime sofreu reviravoltas, dada a eleição do atual presidente Joe Biden, que tem a pauta climática como um dos pilares da sua administração. Assim, Biden cumpriu sua promessa de campanha de recolocar os EUA no Acordo de Paris (WHITE..., 2021). Dessa forma, percebe-se o interesse de Joe Biden em retomar o papel de liderança estadunidense no que diz respeito ao RIMC.

O Brasil na governança climática global

A posição do Brasil no sistema internacional sofreu uma série de mudanças desde a década de 1970, e uma das agendas que mais teve impactos foi a ambiental. Quando ocorreu a Conferência de Estocolmo (1972), o Brasil vivia sob o regime militar, e sua posição era orientada por um modelo de desenvolvimento altamente baseado na depleção dos recursos naturais, considerados infinitos à época. Até o fim da década de 1970, o Brasil era visto como um país em ascensão econômica e em vias de desenvolvimento, mas com a perda do valor relativo dos recursos naturais clássicos, a tolerância internacional para a poluição diminuiu. A crise daquele modelo de desenvolvimento fez com que a opinião pública tomasse conhecimento sobre os problemas da devastação ambiental, o que foi importante para ressignificação da posição brasileira em relação ao meio ambiente quando os governos democráticos se iniciaram (VIOLA, 2002).

Desde a redemocratização até o início do governo de Jair Bolsonaro, a posição brasileira foi sensível ao meio ambiente e à mudança do clima - embora em alguns momentos mais e, em outros, menos. Destaca-se pelo menos três episódios importantes na relação do Brasil com as instituições do RIMC: primeiro, foi na Convenção das Nações Unidas sobre Meio ambiente e Desenvolvimento, realizada no Rio de Janeiro, em 1992, que a UNFCCC foi adotada; segundo, foi durante os governos Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) e Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2011) que o país estabeleceu a maior parte das legislações ambientais domésticas, ampliando a proteção, por exemplo,

da Amazônia e da Mata Atlântica; e terceiro, em 2012 o país sediou a Rio+20, importante conferência ambiental que impulsionou a criação da Agenda 2030 dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) da ONU, lançada em 2015 (LINHA..., 2020).

O Brasil é conhecido, historicamente, por participar de diversas estruturas institucionais de governança internacional, e sua participação no RIMC é um dos expoentes disso. Nas últimas décadas, destaca-se que o país assinou e ratificou o Protocolo de Montreal de 1987, o Protocolo de Quioto de 1997 e o Acordo de Paris de 2015¹². Além disso, há que se considerar também que os presidentes dos anos 2000 incorporaram a questão climática às suas agendas. Em 2000, assessorado pelo Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas, FHC discursou: “não sei até que ponto se pode atribuir ou não a efeitos já presentes da elevação média de temperatura, mas nós estamos assistindo a algumas modificações climáticas que são, no mínimo, preocupantes” (DISCURSO..., 2000, p. 2). Já Lula, ao discursar na 15ª Conferência das Partes (COP 15) em 2009, declarou: “confesso a todos vocês que estou um pouco frustrado. Porque há muito tempo discutimos a questão do clima e cada vez mais constatamos que o problema é mais grave do que nós possamos imaginar” (LEIA, 2009, s/p).

Apesar do reconhecimento da seriedade da questão climática, a gestão das políticas ambientais do período do governo do Partido dos Trabalhadores (2003-2016) é marcada por uma série de contradições. Embora a sinalização do partido fosse para um desenvolvimento sustentável e uma “modernização ecológica”, com o tempo os governos estreitaram suas relações com as demandas do agronegócio. Um fato importante nesse período foi a passagem da ambientalista Marina Silva pelo Ministério do Meio Ambiente, liderando a pasta de 2003 a 2008 e deixando-a após concessões de Lula da Silva ao agronegócio (MENEZES; BARBOSA JR., 2021).

Em 2016, ao ratificar o Acordo de Paris, o Brasil apresentou sua Contribuição Nacionalmente Determinada¹³ (NDC) se comprometendo a reduzir as emissões de GEE¹⁴ em 37% abaixo dos níveis de 2005 até 2025, e a reduzir as emissões dos GEE em 43% abaixo dos níveis de 2005, até 2030. O Brasil ainda se comprometeu a fazer a cobertura destes compromissos em todo o território nacional e em todos os setores da economia. O país também se comprometeu a acabar com o desmatamento ilegal na Amazônia até 2030; a restaurar e reflorestar 12 milhões de hectares de florestas até 2030; e a aumentar em até 18% a participação de biocombustíveis sustentáveis na matriz energética do país até

¹² O Protocolo de Montreal versa sobre a redução das emissões que danificam a camada de Ozônio e foi ratificado pelo Brasil em março de 1990. O Protocolo de Quioto versa sobre a redução das emissões de GEE e foi ratificado pelo Brasil em agosto de 2002. E o Acordo de Paris, proposto para substituir Quioto e avançar no controle da temperatura global, foi ratificado pelo Brasil em setembro de 2016 (SOBRE..., 2017; BRASIL..., s/d; BRASIL..., 2016).

¹³ Esta NDC apresentada pelo Brasil foi fundamentada em planos e políticas nacionais desenvolvidos e atualizados pelos governos Lula da Silva e Dilma Rousseff (ALBUQUERQUE, 2021).

¹⁴ Incluindo dióxido de carbono (CO₂); metano (CH₄); óxido nitroso (N₂O); perfluorocarbonos; hidrofluorocarbonos e hexafluoreto de enxofre (SF₆).

2030 (FEDERATIVE..., 2016). Nas últimas décadas, em sintonia com orientações internacionais, destaca-se também os avanços em diversas áreas da questão ambiental/climática. O Quadro 1 sintetiza alguns deles.

Quadro 1 - Avanços brasileiros na área ambiental/climática

Área	Avanços
Uso de Energias Renováveis	Em 1990, 2% da matriz energética brasileira era composta por usinas eólicas, térmicas, biomassa e geração de energia solar. Em 2018, esse número passou para 18%.
Emissões de GEE	No comparativo entre e 2003 e 2018, houve uma redução nas emissões brasileiras de GEE, impulsionada por um maior combate a queimadas e desmatamento, uma vez que a mudança do uso da terra e floresta é a esfera que mais emite no país.
Desmatamento na Amazônia	Entre 2004 e 2017 o desmatamento na Amazônia Legal diminuiu. Em 2004 o registro foi de aproximadamente 28 mil km ² desmatados, e em 2017 o número foi de cerca de 7 mil de km ² .

Fonte: elaborado pelos autores a partir de OBSERVATÓRIO..., 2020; VITAL, 2018.

O Brasil de Bolsonaro: um caminho sem volta?

Nesta seção analisaremos as rupturas que marcam a política ambiental do governo Bolsonaro. Isso será feito tomando como referência dados sobre essa questão no Brasil, episódios que marcaram o governo em seus três anos recém completados e a posição do país em relação à UNFCCC, o Acordo de Paris e o Pacto Climático de Glasgow. Ancorar as informações sobre o Brasil nos instrumentos do Regime é o que permitirá verificar se as estruturas institucionais do RIMC têm sido capazes de constranger o Estado brasileiro.

O Brasil ratificou o tratado que deu origem à Convenção em fevereiro de 1994 (LINHA..., s/d), demonstrando estar ciente de que todas as conversas dentro do órgão teriam como base uma definição bem clara de termos como mudança climática, emissões, gases de efeito estufa etc. Além disso, desde 2004, envia periodicamente os documentos estipulados pelo tratado e pelos acordos subsequentes da Convenção.

Quadro 2 - Principais documentos brasileiros enviados à UNFCCC

Tipo de Documento	Título	Data
Declaração	Brazil – High-level Segment Statement COP 26	11/11/2021
Comunicado Nacional	Brazil – National Communication 4	31/12/2020
Relatório de Atualização	Brazil – Biennial Update Report 4	31/12/2020
iNDC	Brazil – Intended Nationally Determined Contributions	27/09/2015
Relatório de Atualização	Biennial Update Report	2014
Relatório de Atualização	Second National Communication to the United Nations Framework Convention on Climate Change	2010
Relatório de Atualização	Brazil's initial National Communication to the United Nations Framework Convention on Climate Change	2004

Fonte: elaborado pelos autores a partir de UNFCCC, 2021a.

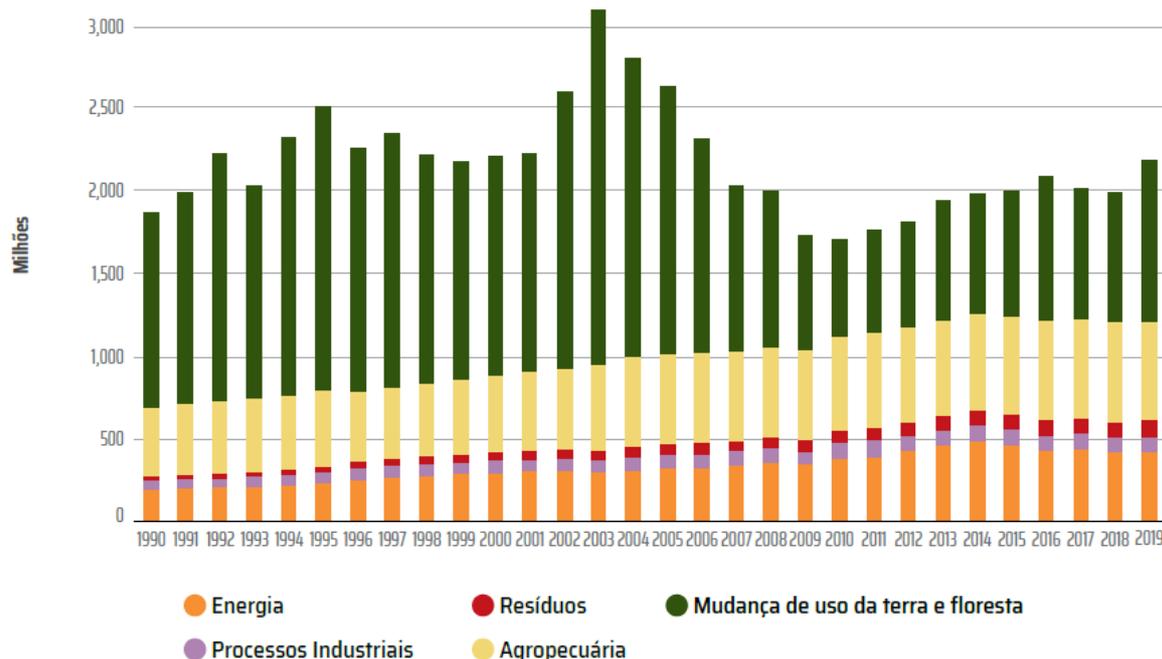
O Quadro 2 apresenta os principais documentos enviados pelo pelo Brasil à UNFCCC. Selecionamos declarações, comunicados nacionais, relatórios de atualização e a iNDC enviada antes da COP 21. Também foram enviados diversos relatórios técnicos em áreas específicas relacionadas às emissões do país (UNFCCC, 2021a). O que se evidencia com estes documentos é que, ao menos do ponto de vista formal, o Brasil os envia periodicamente à Convenção, destacando os esforços empreendidos pelo país no combate à mudança do clima.

Em sua carreira como deputado federal e na campanha de 2018, Jair Bolsonaro sinalizou a forma como lidaria com a questão ambiental caso fosse eleito: priorizando o desenvolvimento de políticas econômicas agressivas, ainda que prejudicassem o meio ambiente (ESCOBAR, 2018). Em novembro de 2018, antes de assumir a presidência, anunciou que o Brasil não sediaria a COP 25, já apontando a não prioridade desse debate (PEREIRA; VIOLA, 2022). Ao assumir a presidência, tal sinalização se concretizou, e o que se observa é que Bolsonaro se enquadra em uma coalizão política daqueles que se identificam como “desenvolvimentistas tradicionais”, um grupo que compartilha crenças como o autoritarismo, o anti-esquerdismo, a abertura de mercado, a redução das políticas sociais e da intervenção estatal (CAPELARI et al., 2020). Esta coalizão também se expressa no campo ambiental e nota-se que a forma de lidar com o meio ambiente volta a estar associada a um modelo de desenvolvimento semelhante ao seguido pelo regime militar.

Passados três anos do governo Bolsonaro, observa-se que há muitas mudanças e rupturas na condução das políticas ambientais/climáticas do Brasil. Ao olhar para os dados das emissões brutas de GEE em 2019, observa-se que desde 2006 o país não emitia tanto, e isso foi impulsionado sobretudo por queimadas e desmatamentos, que se enquadram na chamada mudança do uso da terra e floresta.

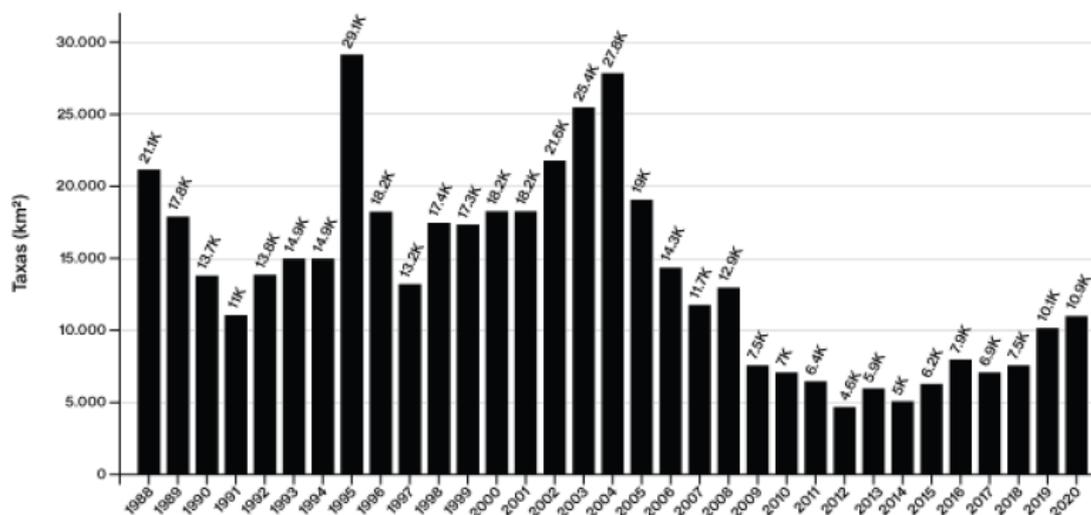
Sobre o desmatamento no país, o aumento em 2019 foi de 23% em relação a 2018. No caso da Amazônia Legal, enquanto o período de 2015 a 2018 registrou uma queda na área desmatada, de 3.278 km² para 2.914 km², 2019 e 2020 registraram um número de 5.666 km². Sobre focos de queimadas na Amazônia em 2020 (2.248), desde 2007 não se registrava um número tão alto (OBSERVATÓRIO..., 2020).

Figura 2 - Emissões de gases de efeito estufa no Brasil de 1990 a 2019 (MtCO₂e)



Fonte: OBSERVATÓRIO..., 2020.

A Figura 2 mostra as emissões brasileiras de GEE no período de 1990 a 2019. Nota-se que, após um pico em 2003, início do governo Lula da Silva, houve uma queda que se seguiu até 2010, ano da regulamentação da Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC). Em seguida, as emissões voltaram a subir e a cair, e o acumulado de 2019, primeiro ano do governo Bolsonaro, só é inferior ao número de 2006 (OBSERVATÓRIO..., 2020). Este gráfico ajuda a ilustrar que entre 2003 e 2010 o Brasil reduziu suas emissões, ainda que as mantivesse em patamares altos. Porém, o ano de 2019 representa um grande salto nas emissões, sobretudo quando se observa o aumento do setor mudança do uso da terra, em verde no gráfico, cujos principais componentes são as queimadas e o desmatamento.

Figura 3 - Taxa anual de desmatamento na Amazônia (km²)

Fonte: OBSERVATÓRIO..., 2021.

A Figura 3 mostra a taxa anual de desmatamento na Amazônia (km²). Como se observa, 2020 teve o maior aumento em relação à 2008 e, tendo em vista a Figura 2, o que se verifica é que o aumento no desmatamento segue o aumento das emissões de GEE, e seu impacto é evidente no setor da mudança de uso da terra e floresta. Como afirmam Menezes e Barbosa Jr. (2021), “o desmatamento indica que a forma como o governo Bolsonaro lida com o meio ambiente está funcionando”¹⁵ (MENEZES; BARBOSA JR., 2021, s/p, tradução dos autores).

Para além do contraste dos números em relação aos anos anteriores, como foi mostrado no Quadro 1 e nas figuras destacadas, há uma série de elementos que apontam para a responsabilidade do governo federal sobre o aumento desses números. Em 2020 o orçamento discricionário do Ministério do Meio Ambiente e suas entidades vinculadas foi de R\$2.96 bilhões, número mais baixo já registrado desde 2001. O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), em 2020 teve o menor orçamento discricionário autorizado desde 2015. Ainda em 2019, o governo extinguiu a Secretaria de Mudança do Clima e Florestas do Meio Ambiente, também reduziu o orçamento do Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade e engavetou os planos de prevenção e controle ao desmatamento (OBSERVATÓRIO..., 2020).

Tais ações tiveram implicações sobre o aumento das emissões de GEE e isso também se comprova quando se observa que os autos de infração ambiental realizados pelo IBAMA nos últimos 16 anos, que já vinham caindo, não chegaram a 10 mil no ano de 2020, contra 31.599 registrados em 2005. Em relação às autuações de desmatamento na Amazônia a situação é a mesma: registra-se uma

¹⁵ Deforestation indicates that the way in which the Bolsonaro administration governs the environment is working.

queda desde 2014 que chegou a 1.964 ocorrências em 2020, menor número já registrado, contra 8.906 em 2008 (OBSERVATÓRIO..., 2020). Fica evidente, portanto, que a proteção ambiental e o controle das emissões de GEE, que não apresentavam progressos significativos nos últimos anos, sob o governo Bolsonaro se tornaram uma prioridade ainda menor e passaram a uma situação de precariedade.

Quando o Acordo de Paris foi firmado e ratificado pelo Brasil em 2016, a NDC apresentada pelo país previa a redução das emissões de GEE em até 37% até 2025 e 43% até 2030, em comparação às emissões de 2005. A base da quantificação das emissões de 2005 foi o Segundo Inventário Nacional de Emissões, elaborado pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações (BRAZIL'S..., 2015). Em 2020, durante o governo Bolsonaro e com o Ministério do Meio Ambiente comandado por Ricardo Sales, o país apresentou uma nova NDC mantendo a mesma porcentagem de emissões na meta, porém não aprimorando a quantificação de 2005, que havia sido atualizada no Terceiro Inventário Nacional de Emissões. Na prática, a nova NDC permitia que o país emitisse mais, passando de 2,1 bilhões de toneladas de CO₂ equivalente (GtCO₂e) para 2,8 GtCO₂e (INTENDED..., 2020; NOVA..., 2021).

No campo da política externa, o alinhamento de Bolsonaro seguiu a mesma linha da coalizão política à qual seu governo pertence, notadamente a direita nacionalista, que teve como um de seus grandes expoentes o ex presidente dos EUA, Donald Trump. Ainda em campanha, Bolsonaro afirmava que simpatizava com a condução de Trump em questões como o conflito entre Palestina e Israel e também em relação a um questionamento sobre a posição de protagonismo da China na economia mundial (CASARÕES, 2019).

A relação bilateral entre Brasil e Estados Unidos se tornou um dos principais eixos da campanha eleitoral de Bolsonaro. Este, por sua vez, demonstrou que não somente foi inspirado pelas políticas de Trump, mas também foi inspirado por sua imagem, tendo reconhecido a si mesmo na identidade do outro (CASARÕES; FLEMES, 2019). Tal como Trump, Bolsonaro fez uso de suas redes sociais em inúmeras ocasiões para promover discursos de ódio contra grupos minoritários. Este comportamento somado às políticas de seu governo fizeram com que Bolsonaro ficasse conhecido como “Trump dos trópicos”, como a imprensa internacional passou a chamá-lo após sua eleição (O ‘TRUMP’ ..., 2019). O ponto é que em seus três anos de governo, a despeito da não reeleição de Trump, Bolsonaro agiu, ou tentou agir, inspirado pela lógica do estadunidense, e isso não foi diferente com a agenda climática.

Com Bolsonaro, a política externa brasileira assumiu condutas polêmicas sobre questões relacionadas aos direitos humanos, processos migratórios globais e as políticas para a mudança do clima. Na dimensão internacional, um dos pontos de maior preocupação dizia respeito ao Acordo de Paris após o anúncio de Trump, de que os EUA deixariam o compromisso. O receio, então, passou a

ser o significado disso caso o Brasil seguisse os mesmos passos de Trump (CASARÕES; FLEMES, 2019).

Além de descumprir compromissos internacionais e de se afastar das metas acordadas pelo Brasil em Paris, há uma série de episódios internacionais que reforçam o distanciamento de Bolsonaro com a agenda climática. Em 2019, ao conversar no Fórum Econômico Mundial em Davos com o ex-vice-Presidente dos EUA, Al Gore, o ambientalista disse a Bolsonaro que todos estavam profundamente preocupados com a Amazônia. Em resposta, o presidente do Brasil disse que “gostaria muito de explorá-la junto com os Estados Unidos”, ao que Al Gore disse: “eu não entendi muito bem o que você quis dizer”¹⁶ (UOL, 2019, s/p, tradução dos autores). Também em 2019, tendo passado 20 anos após o início das negociações, o tratado de livre comércio entre os blocos econômicos Mercosul e União Europeia foi estabelecido. A partir disso as expectativas do Brasil estavam altas para que resultados positivos fossem alcançados, principalmente para os setores da economia brasileira (MERCOSUL..., 2019). No entanto, o governo da França se opôs a assinar o acordo alegando que o Brasil não respeita a Floresta Amazônica e tampouco o Acordo de Paris (FRANÇA..., 2019).

As suspensões das doações feitas por Alemanha e Noruega para o Fundo Amazônia, em 2019, também marcaram o distanciamento do governo Bolsonaro da agenda ambiental e tiveram repercussão internacional. As razões para esta suspensão foram as preocupações destes países com a disparada do desmatamento na região amazônica desde que Bolsonaro foi eleito (NORWAY..., 2019). Estes são os dois principais doadores para o Fundo Amazônia, projeto que visa arrecadar recursos em âmbito nacional e internacional para que sejam aplicados no combate ao desmatamento na Amazônia, assim como em ações de prevenção e monitoramento do bioma. Com a suspensão, a Alemanha deixou de repassar R\$155 milhões em recursos e a Noruega deixou de repassar R\$133 milhões para projetos de conservação na floresta amazônica (NORUEGA..., 2019).

Outro episódio emblemático aconteceu na Cúpula do Clima de abril de 2021 convocada pelo presidente dos EUA, Joe Biden. No evento, que foi realizado virtualmente, o Brasil foi o 21º país a discursar, antecedido por outros cujas contribuições para a governança climática global são historicamente menores. Além disso, pouco antes do pronunciamento de Jair Bolsonaro, Biden se retirou da sala, claramente sinalizando pouco otimismo em relação ao posicionamento brasileiro (PLANALTO..., 2021). Há que se considerar que essa reação de Biden aconteceu na esteira de outros eventos, como os retrocessos das políticas ambientais/climáticas registrados nos anos de 2019 e 2020, os posicionamentos polêmicos do então Ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, as declarações de Bolsonaro sobre uma possível saída do RIMC, inspirado por Donald Trump, e as constantes

¹⁶ I'm not sure what that means.

negações do presidente sobre a atuação do governo federal nessas áreas. Em seu discurso na Assembleia Geral da ONU em setembro de 2020, por exemplo, Bolsonaro afirmou que o Brasil possui e respeitava a melhor legislação ambiental do planeta e que seu governo possuía tolerância zero com crimes ambientais, falas que não estão em sintonia com os dados que foram apresentados no início desta seção (DISCURSO..., 2020).

No discurso na Cúpula do Clima, Bolsonaro insistiu no argumento das responsabilidades comuns, porém diferenciadas¹⁷, enfatizando a condição de país em desenvolvimento do Brasil, algo que é feito desde FHC. Porém, face às repercussões internacionais negativas da política ambiental brasileira, o presidente afirmou que o Brasil irá alcançar a neutralidade climática até 2050, 10 anos a menos que o prazo estipulado anteriormente. Além disso, também realocou as metas absolutas de redução de emissões para 2025 de 37%, e de 43% até 2030 (CONFIRA..., 2021). Nesse movimento do presidente, o que se percebe é uma sinalização de que está ciente da importância das metas climáticas para as relações exteriores do Brasil, não apenas para a esfera ambiental em si. O problema, porém, segue sendo a contradição presente no discurso que não encontra lastro nas legislações e fiscalizações ambientais por parte do governo federal.

Na linha do que afirmam Krasner (1982) e Keohane (1980) sobre constrangimentos e o peso de preferências de atores mais poderosos, ao rever a meta de neutralidade climática em um encontro importante como a Cúpula do Clima de Biden, o governo Bolsonaro sinaliza estar constrangido pelo sentido adotado naquele evento, marcado pelo retorno dos EUA ao debate climático e por promessas de outros Estados.

Em 2021, somando-se o aumento de queimadas e desmatamentos, redução de orçamento de proteção ambiental, a saída do ministro Sales e discursos de Bolsonaro, como o da Cúpula de Biden, a imagem brasileira em relação à questão ambiental estava muito desgastada e o que observamos na COP 26 foi uma tentativa de recuperar essa imagem. Na conferência, o Brasil assumiu um novo compromisso de mitigar 50% das emissões de GEE até 2030, tendo como base o ano de 2005 mas seguindo o Quarto Inventário Nacional de Emissões. Na prática esse novo compromisso é igual ao de 2015, mantendo a ambição anunciada há seis anos (O SALDO..., 2021).

¹⁷ O princípio número 7 da Declaração do Rio sobre o Meio Ambiente, de 1992, é um dos principais elementos do Regime. Este princípio enuncia que “os Estados devem cooperar, em um espírito de parceria global, para a conservação, proteção e restauração da saúde e da integridade do ecossistema terrestre. Considerando as distintas contribuições para a degradação ambiental global, os Estados têm responsabilidades comuns, porém diferenciadas. Os países desenvolvidos reconhecem a responsabilidade que têm na busca internacional do Desenvolvimento Sustentável, em vista das pressões exercidas por suas sociedades sobre o meio ambiente global e das tecnologias e recursos financeiros que controlam” (UNITED NATIONS, 1993, p.4, tradução dos autores).

Dois elementos relacionados à COP 26 ainda devem ser considerados: os compromissos sobre florestas e metano, e a publicação de dados sobre o desmatamento na Amazônia pelo INPE. Na mesma linha da redução de emissões, o Brasil assumiu mais dois compromissos, a Declaração dos Líderes de Glasgow sobre Florestas e Uso da Terra e o Compromisso Global de Metano. Ambos são importantes no conjunto de estratégias globais para frear o aquecimento global, entretanto, tanto por parte do Brasil quanto do restante dos países signatários, paira a incerteza sobre como cumprirão as metas acordadas.

Já sobre a publicação de dados sobre o desmatamento na Amazônia pelo INPE, fato é que o documento trouxe informações alarmantes sobre a situação, que atingiu sua maior taxa em quinze anos, e só foi divulgado após o encerramento da COP 26, suscitando questionamentos sobre a atuação do governo na transparência de dados (O SALDO..., 2021). Considerando os episódios analisados, as recentes mudanças da política ambiental brasileira e o ponto em que o RIMC se encontra atualmente, o que se percebe é que o Regime é parte de um conjunto institucional de governança global, que envolve outras agendas como a econômica e a da segurança e, a despeito das orientações políticas contra a corrente de Bolsonaro, há uma série de constrangimentos, de ordem retórica e também material, que pesam sobre o Brasil e seus compromissos climáticos.

Conclusão

O objetivo deste artigo era entender se, face às ações realizadas pelo governo brasileiro entre 2019 e 2021, que vão na contramão de medidas consensuais de combate à mudança do clima, as estruturas institucionais do Regime Internacional sobre a Mudança do Clima têm sido capazes de constranger o Estado brasileiro. Primeiramente fizemos uma revisão bibliográfica sobre regimes internacionais e a governança global, e depois aprofundamos nas estruturas do RIMC. Para tratar da política ambiental do governo Bolsonaro, destacamos elementos importantes dessa área na administração brasileira, sobretudo após a redemocratização, enfatizando dados sobre desmatamentos e queimadas, e sinalizando as rupturas que ocorreram nos anos recentes.

Ao analisar o governo Bolsonaro, tomando como referência os principais instrumentos do Regime, concluímos que: 1) o Brasil continuou enviando documentos à UNFCCC; 2) embora tenha reduzido a meta de mitigação de GEE em 2020, o governo retornou à meta de 2015 e firmou novos compromissos em Glasgow; 3) embora tenha se alinhado com Trump e sinalizado a intenção de deixar o Acordo de Paris, tal como anunciou em outras falas polêmicas de grande repercussão midiática, Bolsonaro não levou essa intenção à frente; e 4) em momentos importantes para a governança climática, como a Cúpula do Clima de Biden e a COP 26, o governo se mostrou constrangido ao rever metas e posicionamentos.

Após as análises, observa-se que o governo está ciente dos custos de desertar do Regime e esteja repensando alguns posicionamentos iniciados com a eleição de Bolsonaro por causa dos constrangimentos impostos pelo RIMC, caso comportamentos muito destoantes sejam adotados. As reações da sociedade civil e de governos como o de Joe Biden podem ter sido importantes nesse quadro, uma vez que a imagem internacional do país foi muito desgastada nos últimos anos devido à condução das políticas ambientais pelo governo.

Ademais, em termos formais, embora existam mudanças na participação do país no Regime, não há uma ruptura pois, como dito, o Brasil segue enviando documentos, participando de reuniões - sempre valendo-se de sua posição de Não-Anexo I e participando de compromissos coletivos. Ou seja, embora o Regime seja composto por atores e, em determinados momentos, eles possam constranger o Brasil, pelo menos em termos burocráticos, o país segue alinhado às estruturas do Regime.

De todo modo, permanecem muitas incertezas sobre a governança ambiental global, sobretudo quando se considera o estado de pandemia da COVID-19 e seus impactos sobre as sociedades e economias globais. Ademais, também é preciso atenção sobre os futuros movimentos do governo brasileiro, levando em conta o cumprimento em nível doméstico de metas acordadas internacionalmente, e o cenário político do país com a eleição que acontecerá no final de 2022.

Referências

ALBUQUERQUE, Felipe Leal. Climate Politics and the Crisis of the Liberal International Order. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v.43, n.2, p.259-282, 2021. DOI: <https://doi.org/10.1590/S0102-8529.2019430200002>. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cint/a/96zQmLF5GRg5kMzxWMqSNsC/?lang=en&format=pdf> Acesso em: 07 jan. 2022.

BRASIL ratifica Acordo de Paris sobre Mudança do Clima. **Câmara dos Deputados**. 2016. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/497879-brasil-ratifica-acordo-de-paris-sobre-mudanca-do-clima/>. Acesso em: 21 jul. 2021.

BRASIL ratifica assinatura do Protocolo de Kyoto. **History**. s/d. Disponível em: <https://history.uol.com.br/hoje-na-historia/brasil-ratifica-assinatura-do-protocolo-de-kyoto>. Acesso em: 21 jul. 2021.

BRAZIL'S Nationally Determined Contribution (NDC). **Paris Agreement**. 2015. Disponível em: [https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Brazil%20First/Brazil%20First%20NDC%20\(Updated%20submission\).pdf](https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Brazil%20First/Brazil%20First%20NDC%20(Updated%20submission).pdf). Acesso em: 06 jan. 2022.

CAPELARI, Mauro G. M.; ARAÚJO, Suely M. V. G. de; CALMON, Paulo C. D P.; BORINELLI, Benilson. Mudança de larga escala na política ambiental: análise da realidade brasileira. **Revista de Administração Pública**, 54(6), 1691-1710. 2020. DOI:10.1590/0034-761220190445.

CASARÕES, Guilherme. Eleições, Política Externa e os Desafios do Novo Governo Brasileiro. **Pensamento Propio**, v. 24, p. 231-274, 2019. Disponível em: <http://www.cries.org/wp-content/uploads/2019/08/014-Casaro.es.pdf>. Acesso em: 27 jan. 2021.

CASARÕES, Guilherme; FLEMES, Daniel. Brazil First, Climate Last: Bolsonaro's Foreign Policy. *GIGA Focus Latin America*, n.5, Set. 2019. Disponível em: https://pure.giga-hamburg.de/ws/files/21579927/gf_lateinamerik_1905_en.pdf. Acesso em: 30 dez. 2021.

COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE. **Our Global Neighborhood**. Oxford University Press, Estados Unidos, 1995, p. 1-13. Disponível em: <https://www.gdrc.org/u-gov/global-neighborhood/>. Acesso em: 04 jan. 2022.

CONFIRA discurso do presidente Bolsonaro na Cúpula do Clima. **Agência Brasil**. 2021. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2021-04/confira-discurso-do-presidente-bolsonaro-na-cupula-do-clima>. Acesso em: 22 jul. 2021.

DISCURSO do Presidente da República, Jair Bolsonaro, na abertura da 75ª Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU). **Planalto**. 2020. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/discursos/2020/discurso-do-presidente-da-republica-jair-bolsonaro-na-abertura-da-75a-assembleia-geral-da-organizacao-das-nacoes-unidas-onu>. Acesso em: 22 jul. 2021.

DISCURSO na Reunião do Fórum de Mudanças Climáticas. Granja do Torto, Brasília, DF, 9 de novembro de 2000. 2000. Disponível: <http://acervo.ifhc.org.br/Documento/Visualizar?Id=3868&iframe=true&width=100%&height=100%>. Acesso em: 21 jul. 2021.

ESCOBAR, Herton. We are headed for a very dark period. Brazil's researchers fear election of far-right presidential candidate. **Science**. October, 2018. DOI: 10.1126/science.aav7518.

FEDERATIVE Republic of Brazil. **Intended Nationally Determined Contribution**. 2016. Disponível em: <https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Brazil%20First/BRAZIL%20iNDC%20english%20FINAL.pdf>. Acesso em: 23 jul. 2021.

FRANÇA não assinará acordo com Mercosul por Brasil não respeitar a Amazônia. **O Eco**, 8 out. 2019. Disponível em: <https://oeco.org.br/noticias/franca-nao-assinara-acordo-com-mercosul-por-brasil-nao-respeitar-a-amazonia/>. Acesso em: 10 jan. 2022.

GONÇALVES, Alcindo; FREIRE, Daniel; REI, Fernando (orgs.). **Governança Global: desafios e complexidade**. Santos (SP): Editora Universitária Leopoldianum. 2021. *E-book*. Disponível em: <https://www.unisantos.br/wp-content/uploads/2021/03/governanca-global-2021-e-book.pdf>. Acesso em: 07 jan. 2022.

HAAS, Ernst B. Why Collaborate? Issue Linkage and International Regimes. **World Politics**, v.32, n.3, p.357-405, 1980. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/world-politics/article/abs/why-collaborate-issuelinkage-and-international-regimes/E888BF8824CF1B0663DE52E2ECE3F37B>. Acesso em: 02 jan. 2022

HASENCLEVER, Andreas; MAYER, Peter; RITTBERGER, Volker. **Theories of International Regimes**. Cambridge: Cambridge University Press, 1997.

HERZ, Mônica.; HOFFMAN, Andrea Ribeiro. **Organizações Internacionais: história e práticas**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

HISTORICAL GHG Emissions. **Climate Watch**. s/d. Disponível em: https://www.climatewatchdata.org/ghg-emissions?end_year=2018&source=CAIT&start_year=1990. Acesso em: 22 dez. 2021.

INTENDED Nationally Determined Contribution. **Federative Republic of Brazil**. 2020. Disponível em: <https://www4.unfccc.int/sites/ndcstaging/PublishedDocuments/Brazil%20First/BRAZIL%20iNDC%20english%20FINAL.pdf>. Acesso em: 06 jan. 2022.

IPCC. **Intergovernmental Panel on Climate Change**. s/d. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/>. Acesso em: 23 jul. 2021.

IPCC. **Summary for Policymakers**, 2021. *Climate Change 2021: The physical science basis*. 2021. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/sr15/>. Acesso em: 06 set. 2021.

KEOHANE, Robert O. The Demand for International Regimes. **International Organization**, v. 36, n.2, p.325-355, 1982. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/international-organization/article/abs/demand-for-international-regimes/0D14D12EB2AC7046BEE3E2322996FAC0>. Acesso em: 02 jan. 2022.

KEOHANE, Robert O. The Theory of Hegemonic Stability and Changes in International Economic Regimes. In.: OLE, R. HOLSTI, et al. **Changes in the International System**. Boulder, Col.: Westview, 1980.

KRASNER, Stephen. Structural Causes and Regime Consequences: regimes as intervening variables. **International Organization**, v. 36, n° 2, p. 185-205, 1982. Disponível em: <http://pos-graduacao.uepb.edu.br/ppgri/files/2016/02/Krasner-Structural-Causes-and-Regime-Consequencies-Regime-as-Intervening-Variables-1.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2021.

LEIA na íntegra o discurso de Lula na COP-15. **Estadão**. 2009. Disponível em: <https://sustentabilidade.estadao.com.br/noticias/geral,leia-na-integra-o-discurso-de-lula-na-cop-15,484275>. Acesso em: 21 jul. 2021.

LINHA do tempo. **Fundação Fernando Henrique Cardoso**. 2020. Disponível em: <https://linhasdotempo.fundacaoofhc.org.br/politica-ambiental/>. Acesso em: 20 jul. 2021.

LINHA do tempo das medidas envolvendo mudanças climáticas. **Ministério do Meio Ambiente**. s/d. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/component/k2/item/15164-linha-do-tempo-das-medidas-envolvendo-mudan%C3%A7as-clim%C3%A1ticas.html>. Acesso em: 20 dez. 2021.

MERCOSUL e União Europeia fecham acordo de livre comércio. **Agência Brasil**, 28 jun. 2019. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2019-06/mercosul-e-uniao-europeia-fecham-acordo-de-livre-comercio>. Acesso em: 10 jan. 2022.

MENEZES, Roberto Goulart; BARBOSA JR., Ricardo. Environmental governance under Bolsonaro: dismantling institutions, curtailing participation, delegitimising opposition. **Z Vgl Polit Wiss**. 2021. DOI: <https://doi.org/10.1007/s12286-021-00491-8>.

NOVA NDC do Brasil: entenda por que a meta climática foi considerada pouco ambiciosa. **WRI Brasil**. 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: 06 jan. 2022.

NORUEGA suspende R\$130 milhões para o Fundo Amazônia. **O Eco**, 15 ago. 2019. Disponível em: <https://oeco.org.br/salada-verde/noruega-suspende-r-130-milhoes-para-o-fundo-amazonia/>. Acesso em: 10 jan. 2022.

NORWAY halts Amazon fund donation in dispute with Brazil. **The Guardian**, 16 ago. 2019. Disponível em: <https://www.theguardian.com/world/2019/aug/16/norway-halts-amazon-fund-donation-dispute-brazil-deforestation-jair-bolsonaro>. Acesso em: 10 jan. 2022.

OBSERVATÓRIO do Clima. **Análise das emissões brasileiras de gases de efeito estufa e suas implicações para as metas de clima do Brasil 1970-2019**. 2020. Disponível em: https://seeg-br.s3.amazonaws.com/Documentos%20Analiticos/SEEG_8/SEEG8_DOC_ANALITICO_SINTESE_1990-2019.pdf. Acesso em: 22 jul. 2021.

OBSERVATÓRIO do Clima. **Brasil: 1000 dias de destruição**. 2021. Disponível em: https://www.oc.eco.br/wp-content/uploads/2021/11/1000Dias_D_PORTUGUES.pdf. Acesso em: 21 dez. 2021.

O SALDO da COP26: o que a Conferência do Clima significou para o Brasil e o mundo. **WRI Brasil**. 2021. Disponível em: <https://wribrasil.org.br/pt/blog/clima/o-saldo-da-cop26-o-que-conferencia-do-clima-significou-para-o-brasil-e-o-mundo>. Acesso em: 06 jan. 2022.

O ‘TRUMP dos trópicos’ passeia pela cidade do ‘Bolsonaro norte-americano’. **El País**, 19 mar. 2019. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2019/03/18/internacional/1552943571_811822.html. Acesso em: 11 jan. 2022.

PEREIRA, Joana Castro; VIOLA, Eduardo. **Climate Change and Biodiversity Governance in the Amazon: at the Edge of Ecological Collapse?** Routledge Taylor & Francis Group, 2022.

PLANALTO se irrita com fila de autoridades antes de Bolsonaro em cúpula do clima. **CNN Brasil**. 2021. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/2021/04/22/planalto-se-irrita-com-fila-de-autoridades-antes-de-bolsonaro-em-cupula-do-clima>. Acesso em: 22 jul. 2021.

REFUGEE Studies Centre. Climate change and displacement. **Forced Migration Review**, Oxford, n. 31, p. 4-62, out. 2008. Disponível em: <https://www.fmreview.org/sites/fmr/files/FMRdownloads/en/FMRpdfs/FMR31/FMR31.pdf>. Acesso em: 22 jul. 2021.

ROSENAU, James. N. Governance in the Twenty-first Century. **Global Governance**, v.1, n.1, p.13-43, 1995. Disponível em: <https://sta.uwi.edu/iir/normangirvanlibrary/sites/default/files/normangirvanlibrary/documents/Governance%20in%20the%20Twenty-first%20Century.pdf>. Acesso em: 04 jan. 2022.

RUGGIE, J. G. International responses to technology: concepts and trends. **International Organization**, v. 29, n. 3, p.557-583, 1975. Disponível em: https://scholar.harvard.edu/files/john-ruggie/files/international_responses_to_technology.pdf. Acesso em: 02 jan. 2022.

SILVEIRA, Mariana Balau. A Cúpula de Lideranças Globais sobre o Clima e a criação do momentum político para a COP 26. *Conjuntura Internacional*, v.18 n.1, p.50 - 56, mai. 2021. Disponível em: <http://periodicos.pucminas.br/index.php/conjuntura/article/view/26163/19005>. Acesso em: 21 dez. 2021.

SOBRE o Protocolo de Montreal. **Programa Brasileiro de Eliminação de HCFCs**. 2017. Disponível em: <http://www.protocolodemontreal.org.br/site/quem-somos/protocolo-de-montreal/sobre-o-protocolo-de-montreal>. Acesso em: 21 jul. 2021.

THE New York Times. **Trump will withdraw U.S. from Paris Climate Agreement**. 2017. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2017/06/01/climate/trump-paris-climate-agreement.html> . Acesso em: 22 jul.2021.

THIS interactive chart shows changes in the world's top 10 emitters. **World Resources Institute**, 10 dez. 2020. Disponível em: <https://www.wri.org/insights/interactive-chart-shows-changes-worlds-top-10-emitters>. Acesso em: 22 jul. 2021.

UNFCCC. **Documents**. 2021a. Disponível em: <https://unfccc.int/documents?f%5B0%5D=country%3A313&search2=&search3=&page=%2C%2C1> . Acesso em: 27 dez. 2021.

UNFCCC. **Glasgow Climate Pact**. 2021b. Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma3_auv_2_cover%20decision.pdf. Acesso em: 21 dez. 2021.

UNFCCC. **The Glasgow Climate Pact - Key outcomes from COP 26**. s/dd. Disponível em: <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/the-glasgow-climate-pact-key-outcomes-from-cop26>. Acesso em: 03 jan. 2022.

UNFCCC. **The Paris Agreement**. s/dc. Disponível em: <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-paris-agreement/the-paris-agreement>. Acesso em: 23 jul. 2021.

UNFCCC. **United Nations Framework Convention on Climate Change**. 1992. Disponível em: https://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/conveng.pdf. Acesso em: 23 jul. 2021.

UNFCCC. **What is the Kyoto Protocol?** s/db. Disponível em: https://unfccc.int/kyoto_protocol. Acesso em: 23 jul. 2021.

UNFCCC. **What is the United Nations Framework Convention on Climate Change?** s/da. Disponível em: <https://unfccc.int/process-and-meetings/the-convention/what-is-the-united-nations-framework-convention-on-climate-change>. Acesso em: 23 jul. 2021.

UNITED NATIONS. **Report of the United Nations Conference on Environment and Development**. 1993. Disponível em: [https://undocs.org/en/A/CONF.151/26/Rev.1\(Vol.I\)](https://undocs.org/en/A/CONF.151/26/Rev.1(Vol.I)). Acesso em: 22 dez. 2021.

UOL. **Davos: Bolsonaro diz a Al Gore que 'gostaria muito' de ter EUA como parceiro na Amazônia**. YouTube. 2019. Disponível em: https://www.youtube.com/watch?v=CPpH7FRFcY0&ab_channel=UOL. Acesso em: 22 jul. 2021.

VIOLA, Eduardo. O regime internacional de mudança climática e o Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 17, n. 50, p. 25-46, out. 2002.

VITAL, Marcos H. F. Global Warming: international agreements, CO2 emissions and the emergence of carbon markets in the world. **BNDES Set.**, Rio de Janeiro, v. 24, n. 48, p. 167-244, set. 2018.

Disponível em:

https://web.bndes.gov.br/bib/jspui/bitstream/1408/16043/2/PRArt214085_Aquecimento%20global_cempl_P.pdf. Acesso em: 22 jul. 2021.

VOX. **Donald Trump has tweeted climate change skepticism 115 times. Here's all of it.** 2017.

Disponível em: <https://www.vox.com/policy-and-politics/2017/6/1/15726472/trump-tweets-global-warming-paris-climate-agreement>. Acesso em: 22 jul. 2021.

WHITE House Fact Sheet: **President Biden Sets 2030 Greenhouse Gas Pollution Reduction Target Aimed at Creating Good-Paying Union Jobs and Securing U.S Leadership on Clean Energy Technologies.** 2021. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/04/22/fact-sheet-president-biden-sets-2030-greenhouse-gas-pollution-reduction-target-aimed-at-creating-good-paying-union-jobs-and-securing-u-s-leadership-on-clean-energy-technologies/>. Acesso em: 22 jul. 2021.