



Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Centro de Ciências Sociais

Instituto de Filosofia e Ciências Humanas

Departamento de Relações Internacionais

Sérgio José Mecena da Silva Neto

**As negociações internacionais do Artigo 6 do Acordo de Paris:
análise da política externa brasileira**

Rio de Janeiro

2025

Sérgio José Mecena da Silva Neto

**As negociações internacionais do Artigo 6 do Acordo de Paris:
análise da política externa brasileira**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao programa de graduação em Relações Internacionais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), como requisito parcial para a Obtenção do grau de Bacharel em Relações Internacionais

Orientador: Prof. Dr. Carlos Roberto Sanchez Milani

Rio de Janeiro

2025

Sérgio José Mecena da Silva Neto

**As negociações internacionais do Artigo 6 do Acordo de Paris:
análise da política externa brasileira**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao programa de graduação em Relações Internacionais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), como requisito parcial para a Obtenção do grau de Bacharel em Relações Internacionais

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Carlos Roberto Sanchez Milani
Instituto de Estudos Sociais e Políticos - UERJ

Prof.^a Dra. Ana Paula Balthazar Tostes
Instituto de Filosofia e Ciências Humanas - UERJ

Rio de Janeiro

2025

Agradecimentos

Em primeiro lugar, agradeço à minha família, que sempre me apoiou, em especial minha mãe e meu pai, que estiveram do meu lado desde o meu primeiro suspiro. Esse apoio foi fundamental para o meu desenvolvimento em mais maneiras do que posso expressar em palavras e é a base das crenças que levo hoje comigo, aonde quer que eu vá. Agradeço também a todos os professores com quem tive o prazer de ter aula, do maternal até a faculdade. Destaco aqui a Prof.^a Miriam Saraiva, cujas aulas de Análise de Política Externa foram a base para essa monografia, a Prof.^a Ana Paula Tostes, o Prof. Bruno Borges e a Prof.^a Layla Dawood. Os ensinamentos transmitidos por cada um deles foram os degraus que construíram a escada que me permitiu chegar aqui. Faço também menção específica ao Prof. Carlos Milani e ao Prof. Rubens Duarte, cujos ensinamentos nas pesquisas e projetos desenvolvidos sob suas orientações durante a iniciação científica foram essenciais para o meu amadurecimento como pesquisador. Por fim, agradeço aos meus colegas que estiveram ao meu lado nos momentos de alegria e de tristeza. Destaco aqui os meus colegas de turma, Letícia, Thyago, Mariana e Júlia, com quem tive o prazer de compartilhar a jornada na faculdade, nos momentos bons e ruins.

Resumo

O presente trabalho de conclusão de curso analisa a formulação da política externa brasileira para as negociações internacionais do Artigo 6 do Acordo de Paris, um dos elementos mais complexos e controversos do regime climático global. O Artigo 6 estabelece os mecanismos de cooperação voluntária entre países, incluindo os mercados de carbono, cuja regulamentação se estendeu por seis anos, marcada por profundas divergências. Metodologicamente, a pesquisa utiliza como referencial teórico o jogo de dois níveis de Robert Putnam e a abordagem da poliarquia de Helen Milner para investigar como a interação entre diferentes atores domésticos, em uma estrutura de poder compartilhado, e as pressões internacionais se interconectam para moldar os posicionamentos do Brasil, com foco no período entre a COP21 (2015) e a COP26 (2021). Conclui-se que a trajetória brasileira, de uma postura inicial obstrucionista a uma de cooperação estratégica, não foi guiada por um interesse nacional monolítico, mas sim pelo resultado das disputas entre diferentes atores domésticos, como o governo, o agronegócio, a indústria e a sociedade civil. A pressão internacional, especialmente a ameaça de barreiras econômicas, reverberou internamente e forçou uma mudança pragmática na política externa, viabilizando o acordo final sobre o Artigo 6.

Palavras-chave: Acordo de Paris; Artigo 6; Política externa brasileira; Jogo de dois níveis; Mercados de carbono.

Sumário

1. Introdução.....	7
2. Referenciais teóricos.....	9
2.1. Jogo de dois níveis de Putnam.....	9
2.2. Poliarquia de Milner.....	12
3. A evolução do Artigo 6 do Acordo de Paris.....	15
3.1. Antecedentes.....	15
3.2. O Acordo de Paris e o seu Artigo 6.....	17
3.2.1. Artigo 6.2: As abordagens cooperativas e os ITMOs.....	18
3.2.2. Artigo 6.4: O Mecanismo de Desenvolvimento Sustentável.....	19
3.2.3. Artigo 6.8: Abordagens não-mercadológicas.....	20
3.3. As negociações do Livro de Regras.....	20
4. A política externa brasileira e a sua construção.....	23
4.1. Os atores domésticos e seus posicionamentos.....	24
4.2. A atuação no nível internacional.....	37
4.2.1. Em relação à dupla contagem.....	37
4.2.2. Em relação à transição dos créditos do MDL.....	39
5. Conclusão.....	41
6. Referências.....	44

1. Introdução

A questão climática é um dos principais desafios enfrentados atualmente, o que se reflete na necessidade de muitas negociações em organizações internacionais a fim de compor interesses — frequentemente dissonantes — e tentar, paulatinamente, construir consensos. Desde a década de 1970, o tema ambiental começou a ganhar espaço nos debates, em especial graças à Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo, em 1972. Nos anos 1980, as negociações em torno da camada de ozônio avançaram rapidamente, resultando na Convenção de Viena (em 1985) e, anos mais tarde, no Protocolo de Montreal, regulando o uso industrial dos chamados clorofluorcarbonos (CFCs). No entanto, foi somente com a Eco-92, realizada vinte anos depois no Rio de Janeiro, que a estrutura normativa para as negociações climáticas começou a ganhar forma.

A Conferência do Rio, mais conhecida como Eco-92, foi o maior evento organizado pela ONU à época, evidenciando como a questão do meio ambiente se tornou relevante no final do século XX. Um de seus principais frutos foi a Convenção-Quadro sobre Mudança do Clima (UNFCCC, na sigla em inglês), tratado com o objetivo de alcançar a “estabilização das concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera em um nível que impeça uma interferência antropogênica perigosa no sistema climático”¹ (United Nations, 1992). Durante as negociações, foi motivo de controvérsia entre os países a retirada do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) do processo de preparação da Convenção, enfraquecendo o PNUMA e favorecendo os países em desenvolvimento, “que preferiam ver a Convenção ser negociada muito mais sob o ângulo político e econômico do que sob uma orientação técnica e científica” (Correia do Lago, 2006, p. 72). As discordâncias Norte-Sul levaram a um entrave inicial nas negociações e a solução foi não estabelecer metas no texto, mantendo somente uma concordância de que as emissões de gases de efeito estufa (GEE) deveriam ser reduzidas.

Para dar continuidade às negociações sobre as mudanças climáticas, o tratado previa que o órgão decisório da UNFCCC se encontraria anualmente para avaliar os avanços do

¹ Tradução própria de: “stabilization of greenhouse gas concentrations in the atmosphere at a level that would prevent dangerous anthropogenic interference with the climate system”.

enfrentamento. Essas reuniões ficaram conhecidas como COP, sigla de Conferência das Partes, e são realizadas desde 1995, envolvendo delegações de todos os países signatários, atualmente 198. Depois do Protocolo de Quioto (assinado em 1997), o último grande tratado fruto das COPs é o Acordo de Paris, assinado em 2015 durante a COP21, que se destacou por “reconhecer a primazia da política doméstica nas mudanças climáticas e permitir que os países estabeleçam seu próprio nível de ambição para a mitigação das mudanças climáticas” (Falkner, 2016). Dessa forma, cada país estabelece suas próprias metas de redução de emissões e as submete à comunidade internacional, dentro da lógica de que, através do *‘naming and shaming’* e das dinâmicas políticas de construção de denominadores comuns, as ambições se elevariam. Essas metas são descritas nas Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs, da sigla em inglês) de cada país, divulgadas para escrutínio público e renovadas a cada cinco anos. Para cumpri-las, uma das possibilidades previstas no Acordo é a compra e venda de créditos de carbono, exposto no Artigo 6.

O Artigo 6 do Acordo de Paris estabelece mecanismos de cooperação internacional que permitem a transferência de resultados de mitigação entre países por meio de mercados de carbono. Ele é dividido em duas seções principais: uma primeira que aborda as transferências bilaterais de Resultados de Mitigação Internacionalmente Transferidos (ITMO, na sigla em inglês), que é o nome dado ao crédito de carbono dentro desse sistema; e uma segunda que propõe um mecanismo centralizado sob supervisão da ONU para projetos de mitigação. O texto original aprovado em 2015 não detalha nem define regras para esses mecanismos, de modo que esses aspectos foram deixados para serem definidos nas COPs dos anos subsequentes, porém as negociações têm enfrentado desafios consideráveis em questões como contagem dos créditos, elegibilidade dos projetos e transparência, de modo que, quase uma década depois, ainda não houve a implementação de um modelo de mercado de carbono dentro da UNFCCC. Essas divergências refletem tanto interesses técnicos quanto disputas políticas entre atores de diversos setores econômicos e políticos, tornando o Artigo 6 uma das áreas mais controversas das negociações.

Como consequência, esse tema se tornou parte central da agenda de negociações sobre questões climáticas, atraindo grande interesse por diversos setores da sociedade e demandando uma política externa específica dos países para as negociações. A partir disso, essa monografia busca analisar a política externa brasileira nas negociações do Artigo 6 do

Acordo de Paris, com foco nas relações entre as dinâmicas domésticas e internacionais que moldam as posições do país. Para isso, serão utilizadas as lentes teóricas de Robert Putnam (2010), com sua abordagem do “jogo de dois níveis”, e a de Helen Milner (1997), que destaca a poliarquia, entendida como uma estrutura de poder compartilhado em rede, como elemento central para compreender os processos decisórios na política externa, considerando a interação entre os atores domésticos e as pressões externas. Por meio dessa análise, espera-se relevar as motivações e analisar as contradições dos posicionamentos brasileiros, em especial em relação a dois debates específicos do Artigo 6: a dupla contagem e a transição dos créditos gerados sobre o mecanismo anterior, no Protocolo de Quioto. Especificamente, busca-se: 1) mapear os principais atores domésticos e seus posicionamentos; 2) examinar como esses atores influenciaram a atuação internacional do Brasil nas COPs; e 3) aplicar as abordagens teóricas de Putnam e Milner para compreender essa interação dois temas-chave: a dupla contagem e a transição dos créditos do MDL

2. Referenciais teóricos

2.1. Jogo de dois níveis de Putnam

A análise de jogo de dois níveis, proposta por Robert Putnam em artigo de 1988, apresenta uma abordagem teórica para compreender como as políticas doméstica e internacional estão interligadas nos processos de negociação internacional. Segundo Putnam, as decisões políticas não ocorrem de forma isolada em uma única esfera, mas são moldadas simultaneamente por pressões internas e externas. Nas palavras dele, os líderes nacionais negociam tanto no tabuleiro doméstico, com “figuras partidárias, parlamentares, porta-vozes das agências domésticas, representantes de grupos-chave de interesses e os assessores políticos”, como no internacional, com “contrapartes estrangeiras, ao lado das quais sentam diplomatas e outros assessores internacionais” (Putnam, 2010, p. 151).

Essa abordagem pressupõe que qualquer acordo internacional precisa ser ratificado a nível doméstico para se tornar viável. Nesse contexto, os líderes políticos devem equilibrar as demandas de atores domésticos com as expectativas dos pares internacionais. É importante

destacar que Putnam usa o termo “ratificação” não no sentido legislativo literal, mas de forma genérica para indicar a capacidade de implementação do acordo (Gonçalves e Pinheiro, 2020, p. 141). Putnam ilustra essa dinâmica com o conceito de “*win-sets*”, ou conjuntos de vitórias, que representam os resultados considerados aceitáveis para o acordo pelas coalizões domésticas de cada país. Quanto maior o conjunto de vitórias de um país, maior a probabilidade de que um acordo seja alcançado, pois o líder nacional tem maior flexibilidade nas negociações, enquanto um conjunto menor significa menos flexibilidade, o que dificulta a concretização de um acordo nas negociações internacionais. Por outro lado, conjuntos de vitórias menores também podem ser usados como estratégia de barganha, permitindo que os negociadores argumentem que suas opções são limitadas por restrições domésticas e consigam condições mais favoráveis de acordo com seus interesses (Gonçalves e Pinheiro, 2020, p. 146).

A partir disso, é importante entender as variáveis que influenciam no tamanho do *win-set*. Putnam apresenta três fatores que determinam essa dinâmica: o primeiro diz respeito às preferências, que podem ser heterogêneas ou homogêneas, e às coalizações domésticas. As preferências homogêneas são aqueles em que há relativo consenso no nível doméstico, como em situações de segurança nacional, enquanto as heterogêneas são marcadas por divisões entre diferentes grupos internos, como em questões comerciais ou, no caso dessa dissertação, climáticas. Isso gera efeitos nas negociações. Por exemplo, em situações homogêneas, o negociador busca maximizar seus ganhos, o que, por sua vez, aumentará as chances de ratificação, pois o debate interno não é sobre o que se quer, mas sobre quanto risco se está disposto a correr para obtê-lo, de modo que o negociador precisa avaliar se prefere arriscar o fracasso do acordo em troca de maiores ganhos ou garantir um acordo mesmo com ganhos menores. Por outro lado, em casos heterogêneos, essa lógica se torna mais complicada pois os ganhos e custos recairão de forma desigual entre diferentes setores domésticos e o negociador precisará balancear esses interesses de modo a garantir a ratificação do acordo. Um fator interessante que pode incentivar a cooperação internacional nesses casos é a formação de alianças transnacionais entre grupos com interesses semelhantes, como é o caso de grupos pró-clima que se mobilizam internacionalmente mas atuam domesticamente pressionando o governo a progredir nessa agenda (Putnam, 2010, p. 159).

A partir dessa linha de raciocínio, podemos perceber que as interações entre os níveis doméstico e internacional são importantes, pois revelam as limitações e as possibilidades das negociações. Em muitos casos, as pressões externas podem ser instrumentalizadas por grupos minoritários dentro de um governo para promover mudanças políticas que, de outra forma, enfrentariam resistência. Essa estratégia funciona ao transferir a responsabilidade para o cenário internacional, criando uma narrativa de inevitabilidade e reduzindo a oposição interna, além de trazer legitimidade às demandas, apontando-as como necessárias para a integração internacional do país. Essa dinâmica é importante para entender a importância das negociações climáticas nas COPs, pois apesar da resistência interna de setores econômicos poluentes, a pressão internacional exige que os países avancem nas negociações.

Essas interações acontecem com base em dois mecanismos, que Putnam chama de conexão sinérgica e reverberação. A conexão sinérgica acontece quando um negociador utiliza um acordo internacional para criar uma opção política que não existia domesticamente, alterando o equilíbrio de poder interno. Ou seja, por meio da negociação internacional, o negociador pode criar pressões e benefícios internos que possibilitem reformas domésticas que, em outras situações, enfrentariam forte resistência de alguns setores. Esse fenômeno se torna mais relevante quanto maior for a interdependência entre os países, especialmente em questões econômicas (Putnam, 2010, p. 161). Por exemplo, um governo pode enfrentar oposição interna a uma política de desregulamentação, mas ao negociar um acordo comercial que promete ganhos de exportação conseguir o apoio dos setores relevantes para ratificá-lo. Já a reverberação é a capacidade de pressões internacionais repercutirem domesticamente, alterando as percepções e preferências dos atores internos, o que pode ser positivo ou negativo. Positivo se fortalecer setores internos favorável ao acordo, expandindo o *win-set*, ou negativo se gerar uma reação adversa que o encolhe, como nacionalismo. Ou seja, os mecanismos demonstram que os resultados domésticos não são exógenos às negociações e que os dois níveis não podem ser analisados de forma independente (Putnam, 2010, p. 166).

Por fim, a falha em balancear o tabuleiro interno e externo podem levar o país a não cumprir os compromissos assumidos. Putnam (2010, p. 154) apresenta dois casos quando isso pode acontecer: no primeiro, o líder nacional é incapaz de garantir a ratificação do acordo no nível doméstico pela falta de apoio dos grupos internos, no que ele chamou de “defecção involuntária”; no segundo, o líder opta racionalmente por não cumprir o acordo por uma

mudança de estratégia, o que caracteriza a “defecção voluntária”. A saída dos Estados Unidos do Acordo de Paris durante o governo Trump pode ser vista como uma defecção voluntária. Putnam destaca a importância de os acordos possuírem mecanismos para desencorajar a defecção, pois a expectativa de cooperação em negociações futuras com o país é minada.

Em conclusão, a teoria dos jogos de dois níveis revela que os processos de negociação são interdependentes, sendo moldados por forças domésticas e internacionais. Ao abandonar a noção de que os Estados são atores unitários nas negociações internacionais, Putnam revela como a fragmentação de interesses dentro dos governos e as disputas internas influenciam a formação dos posicionamentos de cada Estado em sua política externa e vice-versa. Dessa forma, é útil para analisar as negociações climáticas dentro da UNFCCC, pois compreender os diferentes “*win-sets*” de cada país e os atores envolvidos ajuda a entender os fracassos e avanços.

2.2. Poliarquia de Milner

Quase uma década após o artigo do Putnam, Helen Milner publica o livro *Interests, Institutions and Information: Domestic Politics and International Relations* (1997), em que apresenta uma abordagem para compreender as dinâmicas entre política doméstica e política internacional que influenciam nas negociações internacionais. Para ela, a política internacional de um Estado não pode ser analisada isoladamente, pois os atores domésticos e as instituições internas têm papel importante na formulação da política externa, moldando-a por meio de três variáveis domésticas: a estrutura de interesses dos atores envolvidos, as instituições políticas que distribuem o poder e a distribuição de informação entre eles. Dessa forma, ela busca expandir sobre a teoria de Putnam, criando hipóteses testáveis sobre os impactos de modelos como o jogo de dois níveis (Milner, 1997, p. 5).

No centro de sua teoria está o conceito de poliarquia, termo que Milner empresta de Robert Dahl (1971), mas ao qual atribui um novo significado para analisar a cooperação internacional, efetivamente redefinindo-o completamente. Helen Milner define o conceito como:

“uma estrutura mais complexa do que anarquia ou hierarquia na qual as relações são moldadas mais como uma rede. Nenhum grupo único fica no

topo; o poder ou autoridade sobre a tomada de decisões é compartilhado, frequentemente de forma desigual. As relações entre grupos na poliarquia implicam influência recíproca e/ou a distribuição de poderes distintos entre os grupos.” (Milner, 1997, p. 11, tradução própria)

Ou seja, assim como Putnam, Milner não vê o Estado como um ator unitário, mas como uma entidade formada por diversos atores que exercem influência um sobre o outro. Nesse modelo, os atores domésticos compartilham o poder decisório de forma descentralizada, como em uma rede, sendo os três principais o Poder Executivo, o Poder Legislativo e grupos de interesse, cada um com um interesse próprio: o Poder Executivo é encabeçado pelo chefe de Estado, o presidente, no caso do Brasil, e seu objetivo é se manter no cargo; o Poder Legislativo é composto por deputados e senadores que também buscam se manter no cargo, mas defendem os interesses de seus grupos de apoio, não necessariamente o mesmo do governo; e os grupos de interesse são atores econômicos com influência política que tem como objetivo maximizar seus lucros (Gonçalves e Pinheiro, 2020, p. 168).

A interação desses atores ocorre a partir das instituições políticas. A organização dessas instituições determina quais atores têm acesso ao processo decisório e como o poder se divide entre eles, ou seja, as regras e normas definem a estrutura onde as decisões políticas ocorrem. Essas estruturas apresentam vieses que privilegiam certos atores e suas preferências sobre outras, influenciando quais preferências dominam e como as políticas são criadas. A partir disso, Milner apresenta duas hipóteses que serão muito úteis para essa pesquisa: uma sobre a distribuição de poder entre executivo e legislativo e outra sobre mudanças nas instituições durante o processo de negociação (1997, p. 19).

A distribuição do poder entre o executivo e o legislativo é caracterizado por alguns aspectos principais: definição de agenda, possibilidade de emendas, ratificação e pagamentos paralelos. A definição de agenda é a capacidade do ator, o *agenda-setter*, de definir os temas e tópicos do debate, além das soluções propostas, ou seja, “definir as alternativas disponíveis, descartando aquelas que não prefere e estruturando-as para que as que prefere sejam mais atraentes para os outros” (Milner, 1997, p. 102, tradução própria). A possibilidade de fazer emendas nas propostas do *agenda-setter* permite que o ator altere o debate para se aproximar de seus interesses. Nas negociações internacionais, isso é relevante pois as emendas podem fazer colapsar um acordo e reiniciar as negociações (Milner, 1997, p. 105). A ratificação ou veto é o poder de um ator de aprovar ou vetar a proposta apresentada pelo *agenda-setter*.

Quando pensamos em negociações internacionais, no caso brasileiro esse poder é conferido ao poder legislativo, que deve votar e aprovar os acordos, o que significa que os negociadores devem levar em conta a probabilidade de aprovar qualquer acordo internamente (Milner, 1997, p. 107). Por fim, pagamentos paralelos são definidos por “[envolver] um ator abrindo mão de valor em uma questão em troca de outros atores abrindo mão de valor em outra questão” (Milner, 1997, p. 109, tradução própria). É um conceito guarda-chuva que engloba um amplo leque de práticas tanto ilícitas, como subornos, mas também lícitas, como concessões ou promessas, de modo que podem ocorrer também nos bastidores das negociações, sem se tornarem públicos. Além disso, os pagamentos paralelos também podem ser ameaças, por exemplo, no caso de o presidente ameaçar vetar ações do interesse de um ator do legislativo caso ele não o apoie em uma questão específica (Milner, 1997, p. 112). É, portanto, uma parte central do jogo de poder envolvido no processo doméstico de ratificação de um acordo.

Outra hipótese apresentada está relacionada com as mudanças nas instituições domésticas após a conclusão de um acordo internacional. Milner argumenta que o executivo negocia um acordo com base em um processo de ratificação específico em mente, buscando um resultado que seja aceitável para os atores daquele processo. Se as regras são alteradas após a conclusão do acordo, por exemplo substituindo uma votação parlamentar por um referendo popular, o acordo negociado pode não ser mais viável, pois foi desenhado para um conjunto diferente de preferências (no caso, do legislativo, e não da população). Essa dinâmica transforma a definição dos procedimentos de ratificação em um campo de batalha político. Os oponentes de um acordo internacional podem buscar alterar esses procedimentos e transferir o poder decisório para uma arena onde os votantes sejam mais alinhados às suas preferências. Dessa forma, qualquer mudança nas instituições de ratificação após um acordo ter sido fechado no nível internacional diminui a probabilidade de a cooperação ser bem-sucedida (Milner, 1997, p. 127).

Por fim, Milner aponta que a distribuição de informação no ambiente doméstico é um fator crítico. Como ela aponta, em uma poliarquia, é comum uma assimetria de informações, onde determinado ator tem mais informações do que outro, como em caso de acordos internacionais, onde o executivo, que negociou o acordo no exterior, tem mais informações do que um legislador, cujo tempo e recursos são limitados em meio às suas próprias agendas e

interesses de seus eleitores. A partir desse contexto, surge o papel dos “endossadores”, como Milner chama os grupos domésticos, que é informar os legisladores do seu posicionamento em relação a um acordo específico, seja de apoio ou rejeição, podendo ser tanto comitês oficiais do poder legislativo, como grupos de interesses privados. Dessa forma, eles desempenham papel importante no equilíbrio de poder entre executivo e legislativo diante da assimetria de informações (Milner, 1997, p. 98).

Em resumo, a teoria da poliarquia de Milner aprofunda o jogo de dois níveis de Putnam, ao oferecer um modelo de análise sobre *como* e *quando* a política doméstica afeta a cooperação internacional. A interação entre os interesses, as instituições e a informação revelam que a capacidade de um líder negociar e ratificar um acordo depende da distribuição de poder, da existência de endossadores domésticos para mitigar a assimetria de informação e da estabilidade das regras de ratificação. Dessa forma, seu referencial é particularmente útil para analisar as negociações climáticas, pois permite investigar não apenas se há oposição ou apoio doméstico, mas como a estrutura institucional brasileira e a influência de diferentes grupos de interesse, como o agronegócio e as ONGs ambientalistas, moldam de forma concreta as possibilidades da posição negociadora do Brasil.

3. A evolução do Artigo 6 do Acordo de Paris

As negociações do artigo 6 do Acordo de Paris são um caso emblemático dentro das negociações climáticas nos fóruns multilaterais. Elas encapsulam a tensão fundamental que define a era pós-2015: a luta para reconciliar a lógica *bottom-up* e nacionalmente determinada do Acordo de Paris com as regras robustas e *top-down* necessárias para garantir a integridade dos mecanismos de combate às mudanças climáticas (Klein et al, 2017). Diante disso, o artigo 6 tem como ambição desenhar mecanismos de cooperação entre os países na implementação de suas NDCs, em debates que se estendem desde as negociações para a elaboração do Acordo de Paris, na COP21 em 2015, passando pelo acordo do livro de regras na COP de Glasgow, em 2021, até a COP mais recente, em Baku, em debates sobre a implementação desses mecanismos.

3.1 Antecedentes

A estrutura do Artigo 6 não pode ser analisada sem antes entendermos o legado do seu predecessor: o Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL), do Protocolo de Quioto. O Protocolo de Quioto foi assinado em 1997 como parte das negociações entre os membros da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (UNFCCC, na sigla em inglês) com o objetivo de estabelecer metas juridicamente vinculantes para a redução de emissões de gases de efeito estufa, sob o princípio de “responsabilidades comuns, porém diferenciadas”. Nesse protocolo, apenas os países desenvolvidos e com economias em transição (parte do Anexo I), com relevantes emissões históricas, possuíam metas de redução. O MDL foi um dos mecanismos desenhados dentro desse acordo, com o objetivo de fornecer aos países do Anexo I uma maneira econômica de cumprir suas metas vinculantes de redução de emissões e, ao mesmo tempo, promover o desenvolvimento sustentável nos países em desenvolvimento por meio do financiamento projetos de redução de emissões em troca de créditos de carbono, chamados Reduções Certificadas de Emissões (RCEs), cada um representando uma tonelada de CO₂ equivalente, que poderiam ser usados para cumprir suas próprias metas (UNFCCC, 1998).

Apesar de promissor, o MDL foi alvo de falhas e problemas significativos que minaram sua eficácia e reputação, levando-o a ser objeto de “críticas quase universais” (Benjamin e Wirth, 2021, p. 13). Entre os problemas centrais estava a dificuldade em verificar a “adicionalidade” dos projetos, que é a garantia de que a redução de emissões não teria acontecido sem eles, e uma distorção de seus objetivos, com projetos focados em “maximizar a geração de CERs em vez de focar no desenvolvimento sustentável”, como aponta Voigt em artigo de 2008 (p. 18). A percepção generalizada foi que o mecanismo permitia que os países desenvolvidos evitassem ações domésticas significativas comprando créditos baratos e de baixa integridade, o que levou, junto com o fracasso da segunda rodada de negociações do Protocolo e a crise financeira de 2008, a uma perda de credibilidade do mecanismo e um colapso do valor das RCEs, que foram de €25 por tonelada de CO₂ em 2008 para 0,5€ em 2012, por causa do excesso de créditos e da falta de demanda (Kainou, 2022).

O caminho que levou ao Acordo de Paris, e ao Artigo 6, teve início na COP17 em Durban, em 2011. A Plataforma de Durban para Ação Aprimorada foi o ponto chave, quando

começou o processo para criar um novo instrumento legal que fosse além da divisão dicotômica do Protocolo de Quioto entre países desenvolvidos (do Anexo I) e países em desenvolvimento. Ao longo das conferências seguintes, em Doha (COP18), Varsóvia (COP19) e Lima (COP20), essa nova abordagem se consolidou em torno de um modelo *bottom-up* baseado em Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs), com metas definidas domesticamente, em oposição ao modelo de Kyoto, em que as metas eram negociadas internacionalmente de “cima para baixo”. No entanto, essa nova lógica também alterou fundamentalmente o cenário para os mercados de carbono. Como não há mais um sistema de metas comparáveis de redução de emissões entre os países, pois no novo modelo cada país pode estabelecer suas próprias metas, um sistema de mercado centralizado como o MDL não funcionaria, o que gerou dúvidas sobre a viabilidade um sistema de créditos no novo Acordo de Paris.

3.2. O Acordo de Paris e o seu Artigo 6

A complexidade levou as negociações do Artigo 6 até as últimas horas na COP21. Primeiramente, a preocupação com a integridade ambiental do próprio Acordo diante do tema intensificou o escrutínio sobre cada proposta dos negociadores. Em segundo plano, a oposição ideológica por parte de algumas delegações à inclusão de qualquer dispositivo que fizesse referência ou facilitasse mecanismos de mercado no Acordo de Paris representou um obstáculo significativo, prolongando o debate até os momentos finais da conferência. Dessa forma, a inclusão do Artigo 6 no Acordo de Paris foi fruto de um grande esforço dos defensores dos mecanismos mercadológicos e esteve longe de ser garantida.

A questão da integridade ambiental refletia as lições aprendidas com os mecanismos do Protocolo de Quioto. Havia a preocupação que o novo mecanismo pudesse apresentar os mesmos problemas de credibilidade que o MDL em relação ao *off-setting* ou compensação, ou seja que as emissões globais não fossem reduzidas, somente transferidas de um país para outro, ou até mesmo aumentassem caso não houvesse uma verificação efetiva da adicionalidade. A Aliança dos Pequenos Estados Insulares (AOSIS), por meio de suas submissões e intervenções durante as negociações, foi um ator central na demanda por uma governança forte e transparente para assegurar a qualidade dos créditos (Marcu, 2016).

Além disso, a oposição ideológica à própria existência de mercados de carbono no Acordo representou um entrave. Para algumas Partes, a precificação e a comercialização do carbono eram vistas como uma forma de mercantilização da natureza, algo que iria de encontro aos princípios da justiça climática. Isso ficou evidente na insistência de que abordagens não-mercadológicas tivessem um espaço igualitário no acordo final e que se evitasse o uso de termos adjacentes, como “mercado”, “créditos” e “quotas” (Marcu, 2016, p. 7).

Diante desses entraves e para acomodar as diferentes demandas apresentadas pelas Partes, o texto final estabeleceu três abordagens distintas que são comumente chamadas pelo seu parágrafo dentro do artigo: 1) 6.2, atendendo a demanda de países como Japão e Suíça, que desejavam acordos bilaterais flexíveis; 2) 6.4, em resposta ao Brasil e a outros países em desenvolvimento que defendiam que um sistema de créditos de carbono deveria ter uma autoridade centralizada; e 3) 6.8, uma concessão a países como Bolívia e Venezuela, que se opunham ideologicamente a soluções mercadológicas (Marcu, 2016).

3.2.1. Artigo 6.2: As Abordagens Cooperativas e os ITMOs

A primeira parte do artigo define as bases para as “abordagens cooperativas”, um sistema descentralizado que permite às Partes transferir voluntariamente resultados de mitigação entre si para o cumprimento de suas NDCs. A cooperação sob esta modalidade é caracterizada por sua natureza *bottom-up*, ou seja, de baixo para cima, na qual as Partes envolvidas têm autonomia para desenhar arranjos bilaterais sem a necessidade de uma autorização prévia de um órgão central da Convenção (Marcu, 2016). No centro desse mecanismo estão os “resultados de mitigação transferidos internacionalmente”, ou ITMOs (na sigla em inglês), que é a denominação dada aos créditos de carbono. Este termo foi deliberadamente concebido de forma a evitar linguagem mercadológica, sendo considerado mais “neutro” (Marcu, 2019, p. 7). Os ITMOs podem se originar de diversas fontes, como sistemas domésticos de comércio de emissões, mecanismos bilaterais como o *Joint Crediting Mechanism* (JCM) do Japão, ou mesmo do próprio mecanismo centralizado do Artigo 6.4, não se restringindo a unidades geradas sob a autoridade da UNFCCC e não se limitando a ser

expresso em métricas de gases de efeito estufa (GEEs), apesar de ser o mais comum (Obergassel, 2017).

A principal controvérsia reside no nível de supervisão internacional. Enquanto o texto do Acordo prevê apenas a elaboração de uma “orientação” pela Conferência das Partes dentro do âmbito da UNFCCC, há uma profunda divergência sobre a robustez dessa supervisão. Um grupo de países, incluindo o Japão, o Grupo Árabe e os Países em Desenvolvimento com Ideias Afins (LMDC, na sigla em inglês)², defende uma maior flexibilidade, na qual as próprias Partes signatárias da cooperação seriam responsáveis por demonstrar a integridade ambiental de suas transferências. Do outro lado, uma ampla coalizão formada por Brasil, AOSIS, o Grupo Africano e os Países Menos Desenvolvidos (LDC, na sigla em inglês)³ argumenta que a auto-regulação é insuficiente e insiste na necessidade de regras e estruturas de governança multilateralmente acordadas para garantir a integridade ambiental e evitar problemas de credibilidade e de dupla-contagem, quando a redução é contabilizada nas metas tanto do comprador do crédito como do vendedor (Obergassel, 2017).

3.2.2. Artigo 6.4: O Mecanismo de Desenvolvimento Sustentável

Diferentemente da abordagem descentralizada do Artigo 6.2, o Artigo 6.4 estabelece um mecanismo centralizado “para contribuir para a mitigação de emissões de gases de efeito estufa e apoiar o desenvolvimento sustentável, que funcionará sob a autoridade e orientação da Conferência das Partes” (Nações Unidas, 2015, p. 14). Informalmente denominado Mecanismo de Desenvolvimento Sustentável (MDS), ele opera sob a autoridade direta das Partes, com as normas definidas nas negociações, e é supervisionado por um órgão por elas designado, de forma análoga ao Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) do Protocolo de Quioto.

² Grupo Árabe é um dos grupos de negociação dentro da UNFCCC, formado por Argélia, Bahrein, Comores, Djibuti, Egito, Iraque, Jordânia, Kuwait, Líbano, Líbia, Marrocos, Mauritânia, Omã, Palestina, Catar, Arábia Saudita, Somália, Sudão, Síria, Tunísia, Emirados Árabes Unidos, Iêmen. Já o LMDC é outro grupo, formado por Argélia, Bangladesh, Bolívia, China, Cuba, Equador, Egito, El Salvador, Índia, Indonésia, Irão, Iraque, Jordânia, Kuwait, Malásia, Mali, Nicarágua, Paquistão, Arábia Saudita, Sri Lanka, Sudão, Síria, Venezuela e Vietnam. Como fica evidente, há uma interseção entre os países-membro.

³ LDC é formado por 45 países da África, Ásia, Pacífico e Caribe que “são especialmente vulneráveis às alterações climáticas, mas foram os que menos contribuíram para causar o problema” (LDC Climate Partnership, s.d)

Uma das inovações mais significativas do MDS é a exigência de que ele “[alcance] uma mitigação geral nas emissões globais” (Nações Unidas, 2015, p. 15). Isso representa uma mudança de paradigma em relação aos mecanismos de Quioto, que operavam como um “jogo de soma zero”, no qual cada tonelada reduzida em um país permitia a emissão de uma tonelada em outro, sem benefício líquido para a atmosfera (Obergassel, 2017). Sob o Artigo 6.4, parte das reduções de emissões geradas não poderá ser usada para compensar emissões de outro país, devendo ser “cancelada” para gerar um benefício climático real. As negociações sobre como isso aconteceria se estenderam pós-COP21, mas entre as propostas para operacionalizar este conceito estão o desconto automático de uma porcentagem das unidades geradas em cada atividade, além da cobrança de uma parcela dos recursos para auxiliar países em desenvolvimento vulneráveis a arcar com os custos da adaptação climática.

3.2.3. Artigo 6.8: Abordagens não-mercadoógicas

Por último, o artigo 6 apresenta “abordagens de desenvolvimento sustentável não relacionadas com o mercado” (Nações Unidas, 2015, p. 16). A inclusão desta modalidade foi fundamental para o equilíbrio do texto e para acomodar a posição de Partes que se opunham ideologicamente a mecanismos de mercado. Obergassel especifica que sua criação foi impulsionada “em particular pelos países de esquerda da América Latina (trabalhando a partir do Grupo de Países em Desenvolvimento com Posições Similares - LMDC)” (2017, p. 6, tradução própria). A característica definidora dessas abordagens é que elas não envolvem a transferência de unidades de emissão ou resultados de mitigação entre países.

É a parte menos desenvolvida e detalhada do Artigo 6. Os proponentes reivindicam um modelo em que o acesso a financiamento, tecnologia e capacitação seja facilitado para países em desenvolvimento, enquanto opositores, como a Associação Independente da América Latina e Caribe (AILAC), a AOSIS e a União Europeia, afirmam que tais medidas já existem dentro da UNFCCC e defendem o foco em políticas como a reforma de subsídios para combustíveis fósseis, criação de iniciativas conjuntas para a conservação de ecossistemas, adoção de políticas de incentivo à energia renovável, entre outros (Obergassel, 2017).

3.3. As negociações do Livro de Regras

As negociações sobre o Livro de Regras do Artigo 6, que sucederam a COP21, são marcadas por quatro problemas centrais. O primeiro é a dupla contagem, termo usado para se referir quando uma única redução de emissão é reivindicada por dois países. Já o segundo é a mitigação efetiva das emissões globais, garantindo que o mercado de carbono não se torne uma simples compensação sem redução líquida. O terceiro é a criação de um mecanismo de financiamento para a adaptação climática, através de uma taxa sobre as transações. Por fim, o quarto é transição dos créditos gerados sob o sistema MDL de Quioto para o novo sistema de Paris. O primeiro e o último foram especialmente sensíveis para o Brasil nas negociações.

A dupla contagem é uma das principais ameaças à credibilidade e à efetividade dos mecanismos do Acordo de Paris. Este conceito é aplicado quando uma única redução de emissão de gases de efeito estufa é reivindicada por mais de um país para o cumprimento de suas respectivas metas climáticas, criando uma “redução fantasma” no balanço global. Para mitigar este risco, foi concebido um mecanismo de ajustes correspondentes, em que o país que vende um crédito de carbono (no caso, ITMO) é obrigado a somar o valor correspondente de emissões ao seu inventário nacional (CEBDS, 2021). Nas negociações, o embate girou em torno de em quais situações esse mecanismo seria aplicado. Enquanto a União Europeia (UE) e a AOSIS (Aliança de Pequenos Estados Insulares) defendiam a aplicação a toda transferência internacional de ITMOs, seja em mercado voluntário (aquele regido pela iniciativa privada, em que a participação é por iniciativa própria) ou no regulado (aquele regido por um governo ou acordo internacional), o Brasil defendeu, inicialmente, que o mecanismo não deveria ser aplicado na primeira venda de créditos sob o mecanismo do Artigo 6.4, pois tornaria o sistema excessivamente complicado e prejudicaria a sua aplicabilidade e governança. Posteriormente, o país apresentou uma proposta de conciliação em que, por um período de transição (de 2021 a 2030), projetos que não contassem para a NDC não precisariam fazer o ajuste correspondente. Somente na COP26, um acordo foi alcançado, em que os ajustes se tornaram obrigatórios em todas as transações, como defendiam a UE e a AOSIS (CEBDS, 2021).

A mitigação geral das emissões globais, que consta no texto do Acordo de Paris, foi também ponto de discordância. Esse conceito é referido como OMGE, a sigla em inglês para

overall mitigation in global emissions, pode parecer intuitivo, mas a sua operacionalização se provou complexa. Michaelowa et al (2019) apresenta quatro interpretações diferentes, sendo que as três primeiras veem OMGE como um “benefício secundário”: na primeira, a mitigação é fruto da ambição das NDCs e suas metas de redução de emissões, na segunda, a mitigação seria alcançada por meio do princípio de adicionalidade, o que, por sua vez, exigiria um sistema robusto de verificação dos projetos, na terceira, os cálculos de redução de emissões seriam conservadores, de modo que os créditos gerados pelos projetos seriam inferiores ao total de emissões de fato reduzidas. Por último, a quarta interpretação é a única em que se gera mitigação adicional dentro do Artigo 6, em que parte dos créditos de carbono nas transações deveria ser cancelada, seja pelo comprador ou pelo vendedor, de modo a gerar benefícios além das NDCs, modelo defendido principalmente pela AOSIS. No final, um acordo foi alcançado em que 2% dos ITMOs seriam cancelados em transações realizadas dentro do mecanismo 6.4, mas no mecanismo 6.2, que é bilateral, não há obrigatoriedade, somente “forte recomendação” (Marcu, 2021).

A criação de um mecanismo de financiamento para a adaptação climática está intimamente ligada a demanda por uma “participação nos lucros” (SOP, na sigla em inglês) para adaptação. Essa demanda aparece em um documento da AOSIS em que “[a destinação de] uma parcela substancial dos recursos para apoiar as necessidades de adaptação de Partes que são países em desenvolvimento particularmente vulneráveis” (AOSIS, 2017, p. 1) é destacada como uma prioridade. Esse mecanismo existia no MDL de Quioto e já estava previsto no Acordo de Paris em relação ao artigo 6.4, porém a demanda era que ele também fosse aplicado ao artigo 6.2 (Michaelowa et al, 2019). No livro de regras, de modo similar ao OMGE, a SOP é estimulada, mas não obrigatória no mecanismo do artigo 6.2, enquanto no 6.4, 5% do volume de unidades de carbono é destinado ao Fundo de Adaptação.

Por fim, transição dos créditos gerados sob o sistema MDL de Quioto para o novo sistema de Paris colocou em lados opostos países desenvolvidos e em desenvolvimento. A controvérsia residia na percepção de que uma transição em larga escala dos créditos (RCEs) do MDL equivaleria a “introduzir ‘ar quente’ novamente no sistema de comércio” (Benjamin e Wirth, 2021, p. 14). O termo “ar quente”, nesse contexto, refere-se a créditos que não representam reduções de emissões reais ou adicionais sob o novo regime, mas que, se validados, permitiriam o cumprimento de metas futuras com esforços passados (Benjamin e

Wirth, 2021). Além disso, conforme apontado no relatório do CEBDS (2021), a comercialização desses créditos sob o Artigo 6 resultaria em dupla contagem, uma vez que essas reduções de emissão já foram contabilizadas anteriormente nos inventários dos países, efetivamente reduzindo a ambição climática e desvalorizando os novos créditos de carbono. De um lado, um grupo de países em desenvolvimento, liderados pelo Brasil, Índia e China (que possuem grande estoque de RCEs), defendiam uma transição sob o argumento de que era necessário “proporcionar segurança jurídica aos investimentos já feitos durante a mudança de regimes” (CEBDS, 2021, p. 9). Do outro, países mais vulneráveis, como os da AOSIS, e a União Europeia se opunham, pois viam a transição como uma ameaça a integridade do novo sistema. No final, foi permitida a transição dos créditos contanto que tivessem sido emitidos a partir de 2013, fossem contabilizados somente uma vez para a meta das NDCs e fossem mantidos em um registro separado, a fim de garantir rastreabilidade e transparência (UNFCCC, 2022).

Portanto, após seis anos de negociações desde a COP de Paris, um compromisso finalmente foi alcançado na COP26 em Glasgow em 2021, finalizando o Livro de Regras do Artigo 6. Os acordos chegados em Glasgow aprofundam o sistema duplo previsto Artigo 6, um bilateral e um multilateral. O mecanismo multilateral e centralizado do Artigo 6.4 é marcado por regras de integridade e financiamento mais rigorosas, como OMGE e SOP obrigatórios, tornando-o potencialmente mais robusto no objetivo de reduzir emissões, mas também mais caro e burocrático. Em contraste, a abordagem bilateral do Artigo 6.2 foi permaneceu flexível, com menos regras e sem cobranças ou cancelamento de créditos durante as transações, o que pode tornar o mecanismo menos efetivo em reduzir emissões. Foi neste complexo cenário de negociação internacional que o Brasil teve que navegar. A política externa do país em cada um desses pontos, da dupla contagem à transição dos créditos de Quioto, não pode ser entendida sem uma análise das forças políticas e econômicas que atuavam no nível doméstico, como será explorado a seguir.

4. A política externa brasileira e a sua construção

A formulação da política externa de um país, especialmente em contextos multilaterais complexos como as negociações sobre mudanças climáticas, dificilmente é um processo simples ou unilateral, guiado por um único “interesse nacional”. Na prática, ela resulta de um intenso processo de negociação, disputas e alianças que acontecem em dois níveis conectados: o interno e o internacional. Analisar a posição brasileira nas negociações do Artigo 6 do Acordo de Paris, entre a COP21 em 2015 e a COP26 em 2021, é uma ótima maneira de entender a dinâmica do “jogo de dois níveis” que Robert Putnam (2010) descreveu e a “poliarquia” que Helen Milner (1997) desenvolveu. Afinal, a política externa reflete e influencia as disputas políticas que ocorrem dentro do próprio país, sendo a política externa também uma política pública, os interesses dos grupos econômicos, políticos, midiáticos, entre outros, são fundamentais para compreender a atuação externa do Brasil (Lima, 2000; Milani e Pinheiro, 2013).

Nessa seção, será feita uma análise de como a política externa brasileira para o Artigo 6 foi construída. Para isso, o argumento será desenvolvido em duas partes. Primeiramente, na subcapítulo 4.1, serão mapeados e analisados os principais atores domésticos, como foco no poder executivo, e suas respectivas preferências, para entender como a distribuição de poder e o acesso ao processo decisório dentro do Estado brasileiro influenciaram a formação da agenda, identificando os posicionamentos de setores-chave como o agronegócio, a indústria, organizações não-governamentais e as próprias burocracias ministeriais. Em seguida, na seção 4.2, será feita a análise no nível internacional, da política externa adotada pelo Brasil. Para isso, serão investigados dois temas contenciosos das negociações do Artigo 6 em que o Brasil teve atuação relevante: a dupla contagem e a transição dos créditos do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL).

4.1. Os atores domésticos e seus posicionamentos

O cenário político doméstico brasileiro no período foi marcado por instabilidades e ideologias fortes. Enquanto o Acordo de Paris foi negociado e assinado durante um governo de esquerda, o de Dilma Rousseff, já no ano seguinte, em 2016, Michel Temer assume o poder após um processo de impeachment e estabelece um governo mais neoliberal de direita, que será então sucedido, em 2018, por Jair Bolsonaro, com posturas negacionistas anti-clima

(Chechi et al, 2024). Dessa forma, o cenário interno foi marcado por disputas de poder entre atores heterogêneos e antagonísticos, afetando a política externa especialmente em relação às mudanças climáticas.

Dentro do próprio governo, não havia uma coesão de interesses. Diferentes ministérios defendiam visões que, por vezes, eram diametralmente opostas. O Ministério das Relações Exteriores (MRE), como condutor tradicional da diplomacia brasileira, possui um corpo de diplomatas de carreira com profundo conhecimento técnico de negociações internacionais, inclusive climáticas, e uma preferência institucional por manter a reputação do Brasil como um ator construtivo e confiável no multilateralismo. Durante o período das negociações do livro de regras do Artigo 6, sua influência foi frequentemente desafiada e, em alguns momentos, suplantada por forças políticas e ideológicas com mais poder dentro do governo que promoveram mudanças na estrutura do órgão.

Desde a década de 1990, o Itamaraty teve papel importante na definição da política externa em relação à meio ambiente e clima diante do fortalecimento desses temas em fóruns e conferências internacionais, que culminou com a criação da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima em 1992, durante a Eco-92, no Rio de Janeiro. Esse protagonismo brasileiro foi uma resposta a preocupações que a soberania nacional poderia ser ameaçada caso o país fosse visto como ambientalmente irresponsável, ou seja, buscou-se posicionar o Brasil no centro do debate ambiental global a fim de aumentar sua capacidade de influenciar a agenda internacional e evitar a formulação de políticas internacionais que pudessem ser interpretadas como uma ameaça à soberania nacional, especialmente em relação à região amazônica. A iniciativa de sediar a Eco-92 foi parte dessa estratégia, assim como a consolidação do conceito de “Responsabilidades Comuns, Porém Diferenciadas”, que se tornou central para os países do Sul Global nas negociações, com a defesa de que todos os países têm a responsabilidade comum de proteger o meio ambiente, mas com graus diferentes, de acordo com suas contribuições históricas e capacidade econômica (Toni e Chaves, 2022).

A partir dessa política, o Brasil se consolidou como um país-chave nas negociações climáticas. Durante as negociações do Acordo de Paris, o país foi reconhecido como um ator crítico para alcançar os consensos que levaram ao acordo, com o presidente americano Barack Obama agradecendo à presidente brasileira, Dilma Rousseff, pela liderança (Bilenky, 2015). A delegação diplomática, na época liderada pela Ministra do Meio Ambiente, Izabella Teixeira,

atuou como facilitadora na discussão sobre a diferenciação das responsabilidades entre países desenvolvidos e em desenvolvimento, além do Brasil ter sido o primeiro membro do BASIC⁴ a aderir à *High Ambition Coalition*, um grupo que pressionava por metas mais ambiciosas na COP 21 e defendia a inclusão da meta de limitação do aquecimento global a 1,5°C no acordo (Toni e Chaves, 2022).

Esse cenário, entretanto, mudaria a partir de 2019. Em janeiro daquele ano, no início do governo Bolsonaro, uma reforma administrativa no MRE, sob liderança de Ernesto Araújo, extinguiu a Subsecretaria-Geral de Meio Ambiente, Energia, Ciência e Tecnologia, que abrigava a Divisão de Mudança do Clima, o órgão que liderava a diplomacia brasileira em clima (Governo Federal do Brasil, 2019). Como aponta Ana Toni e Cíntya Feitosa Chaves (2022), o combate à “agenda climática” foi um pilar chave do governo Bolsonaro, o que fica evidente em artigo de opinião de Araújo (2018), publicado na *Gazeta do Povo*: “o alarmismo climático [é elemento] da “ideologia do PT”, ou seja, do marxismo, que ainda [está] muito presentes no Itamaraty”. Podemos fazer uma analogia dessa reforma administrativa com os impactos mudanças nas instituições que Milner (1997) apresenta: ao extinguir os órgãos técnicos que historicamente conduziam a diplomacia climática, o Poder Executivo alterou deliberadamente as “regras” do jogo doméstico, transferindo o poder decisório sobre a política externa que antes estava com diplomatas de carreira para uma nova estrutura alinhada às suas preferências ideológicas, o que, como veremos, teve impacto nas negociações internacionais.

Uma das primeiras ações concretas dessa nova política foi a retirada da candidatura do Brasil para sediar a COP25 ainda no período de transição governamental, uma solicitação de Bolsonaro para o governo Temer (Vilela, 2018). Essa disputa interna no Itamaraty ilustra um ponto central das teorias de Putnam e Milner: o Estado não é um ator unitário. A política externa era, naquele momento, o resultado da captura do processo decisório por um grupo específico dentro da poliarquia governamental, cujas preferências ideológicas se sobrepuseram temporariamente ao interesse institucional do corpo diplomático do Itamaraty, tradicionalmente de estabilidade e credibilidade.

Em resposta às crescentes críticas internacionais, especialmente após as queimadas na Amazônia em 2019, a diplomacia brasileira passou a adotar uma postura defensiva e de

⁴ Grupo de negociação dentro da UNFCCC formado pelo Brasil, África do Sul, Índia e China.

descredibilização do processo multilateral. O MRE argumentava que havia mecanismos de proteção da Amazônia e criticava os países desenvolvidos por suposta interferência em assuntos domésticos e por não cumprirem seus compromissos financeiros no âmbito da UNFCCC. Ainda no mesmo ano, durante a COP25, o Brasil adotou postura obstrucionista e atuou para minar a ação climática, com a Fernanda Viana de Carvalho, gerente global de políticas de clima e energia do WWF, declarando que “uma parcela de países da qual o Brasil faz parte [...] agiu para minar o alcance e o poder dos textos que estavam sendo negociados” (ClimaInfo, 2019). Porém, foi somente no ano seguinte que ocorreu o ápice do isolamento diplomático, quando a atualização da NDC levou o governo a ser criticado por estar praticando uma “pedalada climática”. Em resumo, foi mantido o percentual de redução de emissões da NDC anterior, mas o valor base de emissões do ano de referência foi elevado, o que permitiria que o Brasil emitisse cerca de 400 milhões de toneladas de CO₂ equivalente a mais do que o previsto na meta original. Essa ação não só levou o governo a ser processado domesticamente por um grupo de ativistas, mas também à exclusão do Bolsonaro da lista de chefes de Estado da Cúpula de Ambição Climática, que ocorreu em 2020 para marcar o aniversário de cinco anos do Acordo de Paris (ClimaInfo, 2020).

Essa combinação de isolamento diplomático, danos à reputação e pressões econômicas internas e externas tornou a posição de Ernesto Araújo insustentável. Setores-chave da economia, como o agronegócio, passaram a temer o fechamento de mercados importantes, como o europeu, que condicionava a ratificação do Acordo Mercosul-União Europeia a garantias ambientais por parte do Brasil, e o chinês, por causa de ataques ideológicos. A renúncia de Araújo em março de 2021 e a nomeação do embaixador Carlos França para o cargo de Ministro das Relações Exteriores marcaram um ponto de inflexão. A nova gestão do Itamaraty, portanto, tinha como objetivo restabelecer a credibilidade do Brasil no cenário internacional, incluindo na questão climática. Uma das primeiras medidas de França foi reconduzir diplomatas com vasta experiência em negociações de clima a posições-chave dentro do ministério, sinalizando uma tentativa de retorno à abordagem mais técnica e pragmática do passado (Toni e Chaves, 2022).

Apesar de não se tratar de um acordo internacional especialmente, as teorias de Milner e Putnam podem ajudar a entender essa situação. No modelo do jogo de dois níveis, Putnam argumenta que as pressões exercidas no nível internacional podem “reverberar” no nível

doméstico, alterando o equilíbrio de poder e levando a mudanças concretas na política externa. Nessa linha, a política externa conduzida por Araújo gerou um custo crescente internamente por causa, em parte, do isolamento diplomático e, especialmente, da ameaça de barreiras econômicas pela União Europeia e pela China. Marcello Brito, presidente da Associação Brasileira do Agronegócio (ABAG), em entrevista ao Globo Rural, criticou a gestão de Araújo:

“[Começou a dar errado] Desde o dia 1, em que ele colocou ideologia como parte integrante das relações internacionais. Dali em diante, nada deu certo. Você não trata interesses com ideologia” (Grilli et al, 2021).

Ou seja, fica evidente que a sucessão de atritos levou o setor do agronegócio, um ator importante de suporte para o governo, a calcular os custos da manutenção das políticas de Araújo, defendidas pela ala ideológica, como excessivamente elevados. As consequências internacionais da política externa formulada com base nos interesses ideológicos de Araújo e seus aliados gerou respostas de outros países, o que, por sua vez, repercutiu internamente, ou seja “reverberou”, entre atores econômicos relevantes, que pressionaram para uma mudança de posicionamento que, no final, se concretizou.

Em relação especial às negociações na COP, essa mudança teve efeitos na conferência de Glasgow. Durante a conferência, o governo brasileiro fez uma série de anúncios para agradar a comunidade internacional, incluindo uma nova NDC, que corrigia a “pedalada climática”, e a adesão ao compromisso de zerar o desmatamento até 2028. Em relação ao Artigo 6, a não-obstrução pelo Brasil foi importante para a finalização do livro de regras, em contraste com a atuação na COP anterior. Dessa forma, foram feitos esforços para retirar o Brasil do foco principal como país obstrucionista, porém, como avaliam Ana Toni e Cíntya Feitosa, “a comunidade internacional, os principais líderes políticos e o setor privado global praticamente ignoraram o chefe da delegação brasileira, o Ministro do Meio Ambiente” (2022, p. 475), o que evidencia que os danos à reputação do país foram profundos e a capacidade do Itamaraty de revertê-los limitada.

Além do Ministério de Relações Exteriores, o Ministério do Meio Ambiente (MMA) e o Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA) são atores do Executivo relevantes nas negociações climáticas. O MMA, assim como o Itamaraty, também passou por profundas mudanças no período. Na COP21 em Paris, o Ministério, sob a liderança de Izabella Teixeira desempenhou um papel central nas negociações, fazendo ponte entre países do Norte e do Sul

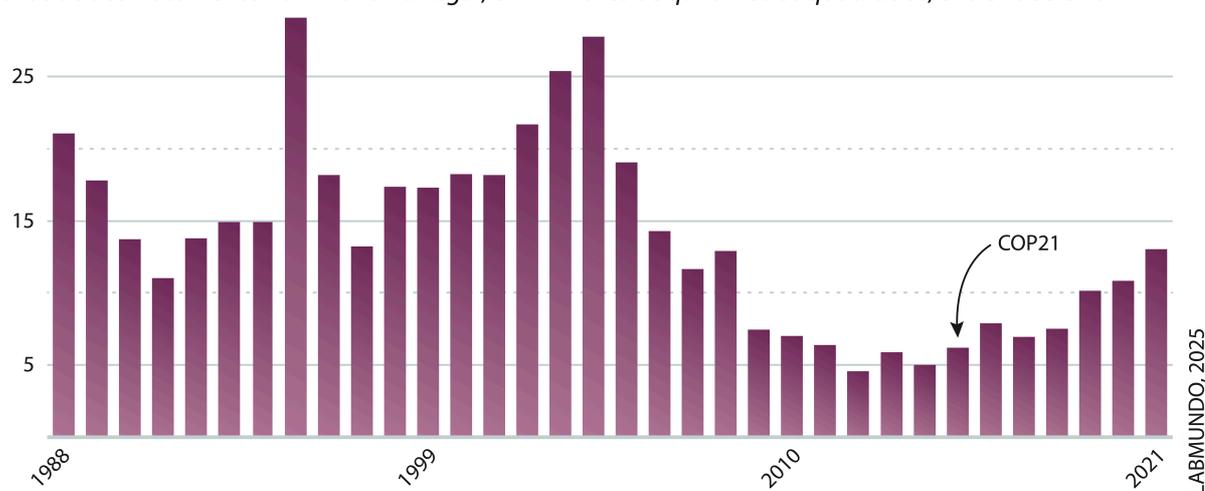
global e aumentando a ambição entre as Partes. Como já mencionado, o país foi um dos defensores de incluir a meta de 1,5°C no acordo final, mas além disso também apresentou uma NDC considerada robusta.

Isso foi fruto também de políticas internas que levaram a uma queda consistente no desmatamento desde o início dos anos 2000, de acordo com o Inpe, o que levou, inclusive, ao reconhecimento pelos pares internacionais da atuação brasileira no combate às mudanças climáticas, com Izabella Teixeira recebendo, em 2013, o prêmio “Campeões da Terra”, organizado pela ONU em parceria com o PNUMA, reconhece indivíduos e organizações cujas ações têm um impacto transformador no meio ambiente, especificamente por sua contribuição para a redução do desmatamento na Amazônia (Nações Unidas, 2013). Como a própria afirmou após a COP, “nós roubamos a cena” (Correio do Povo, 2015).

Imagem 1: Desmatamento na Amazônia

DESMATAMENTO NA AMAZÔNIA

Taxas de desmatamento na Amazônia Legal, em milhares de quilômetros quadrados, entre 1988 e 2021



Fonte: elaboração própria, com base em Inpe, 2025.

Fonte: elaboração própria, com base em dados do Inpe (2025)

Esse cenário, entretanto, duraria pouco. Sob o governo de Michel Temer, que assumiu após o impeachment de Dilma Rousseff, o Ministério do Meio Ambiente, liderado primeiro por Sarney Filho e brevemente por Edson Duarte, tentou manter, no âmbito internacional, a aparência de liderança climática (Justino, 2018). No entanto, essa postura foi progressivamente minada por uma agenda doméstica contraditória, marcada pelo aumento do desmatamento e por políticas que favoreciam setores de altas emissões.

Publicamente, o Brasil agia para reforçar suas credenciais climáticas. O governo ratificou o Acordo de Paris com notável celeridade em setembro de 2016, um ato celebrado pelos ministros como um sinal de compromisso. Na COP22, em Marrakech, o foco da delegação brasileira foi a regulamentação e implementação do Acordo de Paris. Além disso, também foram apresentadas propostas sobre tecnologias de adaptação e o papel das unidades de conservação. Destaca-se a “Plataforma para o Biofuturo”, uma iniciativa com 12 outros países para promover biocombustíveis avançados como solução para o setor de transportes (ICMBio, 2016). A mensagem era de um país que liderava pelo exemplo, com uma matriz energética limpa. No ano seguinte, na COP23 em Bonn, a retórica positiva continuou. O ministro do MMA anunciou o Plano Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa, com a meta de restaurar 12 milhões de hectares até 2030, e a instituição da Política Nacional de Biocombustíveis (Ministério do Meio Ambiente, 2017; Barbosa, 2017). O destaque foi a apresentação da candidatura para sediar a COP25 em 2019, em um gesto simbólico de liderança (Senado do Brasil, 2017).

Por outro lado, a realidade doméstica apontava em outra direção. Após anos de queda, o desmatamento na Amazônia voltou a crescer de forma preocupante. Os dados consolidados para 2017, mostraram um aumento de aproximadamente 39% em relação a 2014, sinalizando uma reversão na tendência que havia sustentado a credibilidade do Brasil no tema ambiental (Inpe, 2025). Destaca-se a Medida Provisória 795, apelidada de “MP do Trilhão”, que concedia subsídios fiscais em até R\$ 1 trilhão, para a exploração de petróleo e gás em campos *offshore*, incentivando a expansão dos combustíveis fósseis, em dissonância com os compromissos de Paris. A contradição não passou despercebida pela sociedade civil, que denunciou a dualidade do governo em manifesto assinado por múltiplas ONGs:

“O problema é que o Brasil tem duas caras: da boca para fora, o discurso é o de um país preocupado com a preservação do meio ambiente, com os direitos dos povos tradicionais e com o desenvolvimento sustentável. Na prática, porém, o Governo tem promovido sistematicamente retrocessos nessas áreas, ferindo, inclusive, a própria Constituição brasileira.” (Uma Gota no Oceano, 2017)

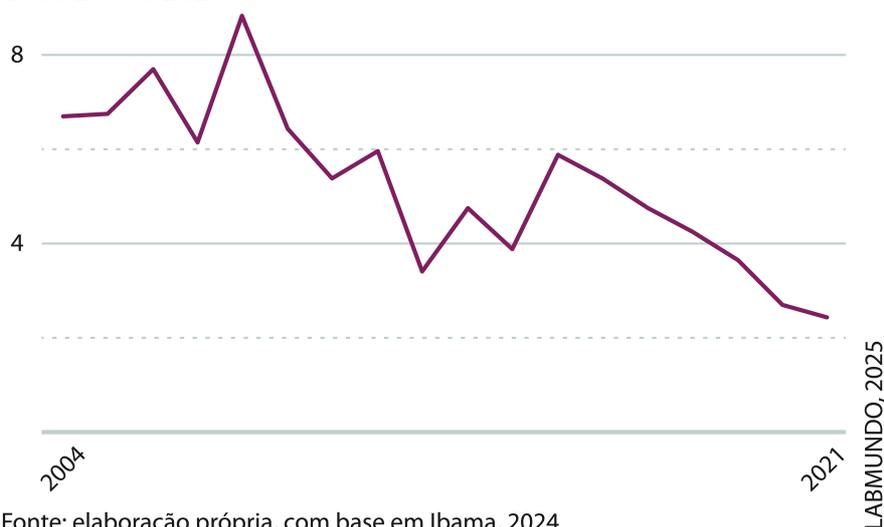
A partir de 2019, a política ambiental brasileira enfrentará retrocessos ainda maiores. Sob a gestão dos ministros Ricardo Salles e, posteriormente, Joaquim Leite, o Ministério do Meio Ambiente abandonou a pretensão de liderança climática. Seus interesses nas COPs se tornaram puramente ideológicos com viés obstrucionista, servindo como uma ferramenta para

a agenda doméstica de desmantelamento da governança ambiental. A nova estratégia, que ficou conhecida pela frase do ministro Salles de “passar a boiada”, fica evidente em algumas ações tomadas pelo governo: o orçamento de órgãos de proteção ambiental, como o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), sofreram grandes cortes, junto com o MMA como um todo, que em 2021, teve o menor orçamento em valores corrigidos pela inflação em pelo menos duas décadas, de acordo com levantamento do Observatório do Clima (2022), o que teve consequência direta o enfraquecimento da fiscalização de crimes ambiental e a queda no número de multas aplicadas, que em 2020 também foi o menor em duas décadas. O resultado foi o aumento do desmatamento, com a taxa anual na Amazônia Legal, medida pelo Inpe, saltando para 10.129 km² em 2019, 10.851 km² em 2020 e atingiu 13.038 km² em 2021, a maior taxa desde 2006.

Imagem 2: Multas aplicadas pelo IBAMA

MULTAS APLICADAS PELO IBAMA

Autos de infração ambiental aplicados pelo Ibama, em milhares, entre 2004 e 2021



Fonte: elaboração própria, com base em Ibama, 2024.

Fonte: elaboração própria, com base em dados de Ibama (2024)

No âmbito internacional, o país desistiu de sediar a COP25, que acabou acontecendo em Madrid, na Espanha. Nas palavras do senador Randolfe Rodrigues, a atuação brasileira nas negociações climáticas internacionais pode ser resumida a “nos deem dinheiro ou desmataremos a Amazônia” (2019), com Salles adotando discurso enfático no financiamento

climático e no Artigo 6, como meios de captar recursos. Nesse último tópico, inclusive, a posição do Brasil se tornou um dos principais obstáculos que levaram ao fracasso das negociações nesse ano, ao defender medidas que maximizariam os ganhos financeiros do Brasil em detrimento da integridade do sistema, como a dupla contagem (WWF Brasil, 2019). Dessa forma, o discurso combativo de Salles, que acusava os países ricos de hipocrisia por não cumprirem suas promessas financeiras e, ao mesmo tempo, criticarem o Brasil, levou o Brasil a uma posição de “pária ambiental” (Rodrigues, 2019).

No ano seguinte, na COP26, o MMA buscou moderar o seu discurso após a troca de ministros. Assim como no MRE, governo federal, frente ao crescente escrutínio internacional e às pressões internas, exonerou Salles e indicou Joaquim Leite para o cargo de Ministro do Meio Ambiente, em movimento para agradar o setor ruralista, visto que Leite foi conselheiro na Sociedade Rural Brasileira e atuou na Frente Parlamentar da Agropecuária (OPEB, 2021). Ou seja, novamente o setor do agronegócio, preocupado com as consequências econômicas do discurso de Salles, pleiteou, junto ao governo, uma mudança. A nomeação de uma figura proeminentes da bancada ruralista para comando de um ministério é uma estratégia que funciona como uma espécie de “pagamento paralelo” lícito (Milner, 1997): o Executivo cede poder e controle sobre a formulação de políticas em uma área de interesse em troca de apoio político e legislativo no Congresso, como foi o caso nessa situação.

O novo ministro, então, focou em temas positivos como “crescimento verde”, “empregos verdes” e o potencial do Brasil em bioeconomia nos seus discursos durante a Conferência (Ministério do Meio Ambiente, 2021). Contudo, a afirmação de que “onde existe muita floresta, também existe muita pobreza” foi duramente criticada por organizações do movimento negro e indígena como uma fala racista e uma justificativa para um modelo de desenvolvimento exploratório que ignora os povos originários (Coalizão Negra por Direitos, 2021), revelando que a resistência da sociedade civil organizada contra as políticas ambientais do governo persistia.

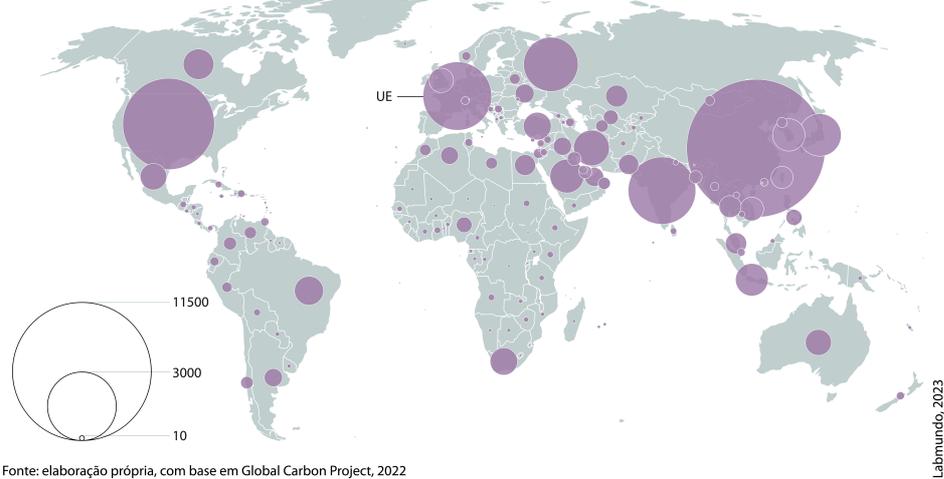
Dessa forma, a estratégia do MMA durante o governo Bolsonaro não visava, primariamente, alcançar acordos climáticos globais. Pelo contrário, as negociações internacionais tornaram-se um palco para a política doméstica, com discursos que tinham como objetivo, em primeiro lugar, mobilizar a base interna de apoio, enquanto ao criar impasses em Madri, desviava a atenção do desmonte ambiental interno. Em Glasgow, a tática

evoluiu para uma discurso de “ambição simulada”, projetado para aplacar a pressão internacional sem exigir qualquer mudança real na política de desregulamentação e destruição que continuava em curso no Brasil.

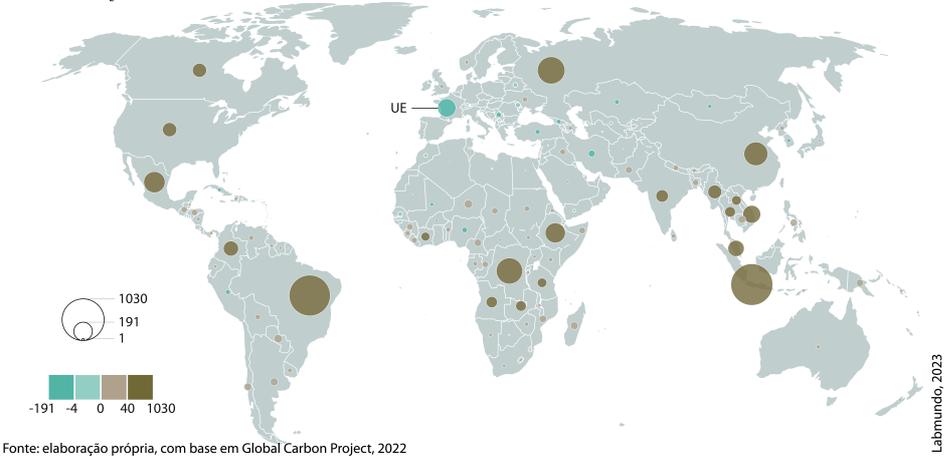
Imagem 3: Combustíveis fósseis *versus* uso da terra

COMBUSTÍVEIS FÓSSEIS *VERSUS* USO DA TERRA

Emissões de CO₂, em milhões de toneladas, por país, provenientes de combustíveis fósseis, em 2021



Emissões de CO₂, em milhões de toneladas, por país, provenientes do uso da terra, em 2021



Fonte: elaboração própria, com dados de Global Carbon Project (2022)

Foi durante esse período que o Ministério da Agricultura e Pecuária (MAPA), que historicamente adotava política mais antagônica em relação a agenda climática, começou a moderar. Ainda em 2015, em meio a uma crescente instabilidade política e econômica durante o seu segundo mandato, Dilma Rousseff indica a senadora Kátia Abreu, então presidente da Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil, para o comando do MAPA, formalizando uma aliança estratégica entre o governo e o setor do agronegócio. Abreu teve papel

importante na formulação do Plano de Agricultura de Baixo Carbono (Plano ABC), apresentado durante a COP25 com o objetivo de conciliar a agenda climática com os interesses do agronegócio. Tendo em vista que a agricultura global estava sob foco dos negociadores como responsável por parcela significativa das emissões de gases de efeito estufa globais, o MAPA buscou antecipar o escrutínio e adotar por uma abordagem proativa, retratando o agronegócio brasileiro não como o problema, mas como parte da solução, por meio da implementação de alta tecnologia que permitiriam expandir a produção ao mesmo tempo que reduziria, e até mesmo sequestraria, carbono (Aubertin e Jesus, 2021). Esse tópico era especialmente sensível para o Brasil, pois mais da metade das emissões do país são referentes ao uso da terra, de acordo com dados do Global Carbon Project (2022), e motivou a estratégia de “protagonismo defensivo”, em que o setor do agronegócio buscou ocupar o espaço do debate, direcionando-o para as soluções propostas pelo próprio setor e, com isso, desviar o foco de temas mais sensíveis como o desmatamento ilegal e a expansão da fronteira agrícola sobre ecossistemas vulneráveis.

Nos dois anos seguintes, sob o governo Temer, a influência do agronegócio se intensificou, levando a mudanças na postura do MAPA. O novo governo, buscando uma base de apoio sólida no Congresso, fortaleceu ainda mais a influência da bancada ruralista com a nomeação de Blairo Maggi, um dos maiores produtores de soja do mundo e figura emblemática do agronegócio, para o comando do MAPA. Essa indicação simbolizou a fusão entre os interesses privados do setor e a política de Estado. Na COP22, Maggi passou a adotar um discurso mais pragmático econômico, defendendo a compensação financeira do Brasil pelos “cuidados ambientais”, pois, de acordo com ele, a legislação ambiental brasileira impunha um ônus e um custo de oportunidade aos produtores rurais, que eram obrigados a preservar vastas áreas de vegetação nativa em suas propriedades. Portanto, como contrapartida por esse “serviço ambiental” prestado ao planeta, os produtos agrícolas brasileiros deveriam receber tratamento preferencial nos mercados globais, ou o país deveria receber compensações financeiras diretas (IAGRO, 2016). Ou seja, a responsabilidade ambiental foi reenquadrada como um ativo comercial que deveria ser monetizado.

Já durante o governo Bolsonaro, o MAPA, diferentemente do MRE e do MMA, adotou postura mais defensiva. Como o novo governo adotou uma retórica de obstrução e negação em relação à crise climática, a nomeação de Tereza Cristina, ex-líder da Frente

Parlamentar da Agropecuária, para o MAPA refletia a influência do agronegócio no poder, mas agora diante de um ambiente político doméstico abertamente hostil à agenda ambiental. Como já apresentado, o posicionamento de Araújo e Salles geraram repercussões internacionais e ameaças econômicas ao Brasil que afetaria o setor, o que levou Cristina a desempenhar um papel de contenção de danos para proteger a imagem do agronegócio. Ou seja, enquanto o MMA adotava uma postura de confronto, o MAPA buscava se engajar em ações de menor impacto, como a adesão à Plataforma de Ação Climática na Agricultura da América Latina e Caribe e a ministra negava a associação entre a agricultura brasileira e o desmatamento (ClimaInfo, 2020b). Destaca-se no período o lançamento do Plano ABC+, que buscava atualizar o plano anterior com novas metas e medidas para alcançá-las, e adesão ao Compromisso Global do Metano, que foi definido pela ministra como “grande oportunidade para a nossa agropecuária ser cada vez mais eficiente” (MAPA, 2021). Era um movimento claro de tentar blindar o setor contra as críticas que o governo enfrentava diante das ameaças diretas aos interesses comerciais do agronegócio por atores internacionais. No entanto, essa construção discursiva foi abalada poucos dias após o fim da COP26, quando o INPE divulgou os dados oficiais mostrando o recorde de desmatamento em 15 anos (Agência Brasil, 2021).

Em relação ao setor privado, o agronegócio se destaca como grupo mais influente. A Confederação da Agricultura e Pecuária do Brasil (CNA) adotou uma postura ambígua durante esse período. No cenário internacional e nos discursos públicos, a entidade apoiava a permanência do Brasil no Acordo de Paris. Essa posição tinha uma base econômica clara e prática, como explicou um executivo ligado à confederação: “[...] não cumprir o Acordo de Paris é perder mercado” (Pompeia, 2023). Eles tinham a compreensão de que o acesso a mercados consumidores mais exigentes, especialmente na Europa, estava cada vez mais relacionado ao cumprimento de regras ambientais e climáticas. Assim, ameaçar a participação no acordo poderia significar o risco de enfrentar barreiras comerciais e perder receita com as exportações de *commodities*, que representam uma parte fundamental dos interesses defendidos pela CNA.

Contudo, no âmbito doméstico, a CNA alinhou-se estreitamente à agenda mais conservadora do governo, particularmente após 2019. Enquanto defendia a permanência no Acordo de Paris, a confederação utilizava uma “retórica eufemística para solicitar menor engajamento do país quanto a seus compromissos” (Pompeia, 2023). Por exemplo,

posicionando-se contra propostas de “desmatamento zero”, considerando-as uma ameaça à expansão da fronteira agrícola. Esse alinhamento ideológico e político com o governo Bolsonaro, que se tornou explícito com o apoio aberto à sua reeleição em 2022, refletia os interesses diretos de sua base: produtores rurais e proprietários de terras que demandavam desregulamentação, independência sobre o uso de suas terras e o fim da demarcação de terras indígenas (Pompeia, 2023). Esse comportamento aparentemente contraditório buscava apaziguar os mercados internacionais para garantir a exportações de seus produtos ao mesmo tempo que atende a demandas do grupo domesticamente.

Em relação às indústrias, a Confederação Nacional da Indústria (CNI) adotou um posicionamento mais pragmático. A entidade tornou-se uma forte defensora da regulamentação de um sistema de comércio de emissões no Brasil, especificamente no modelo *cap-and-trade*, como alternativa à tributação sobre carbono, vista como menos flexível e mais punitiva, pois não permitiria ao setor produtivo a mesma margem de manobra para encontrar as soluções de mitigação de menor custo (Caetano, 2021). Os tópicos principais para a CNI era a clareza nas regras para a transferência dos ITMOs e uma solução para a transição dos créditos gerados sob o antigo Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) do Protocolo de Quioto (CNI, 2024), o que demonstra o desejo de proteger investimentos já realizados e de capitalizar a matriz energética relativamente limpa do Brasil como uma vantagem competitiva. As atuações tanto da CNI, como da CNA evidenciam o papel dos grupos de interesse na definição da política, cujas preferências visam, como prevê Milner, à maximização de seus ganhos (Milner, 1997). A CNI, por exemplo, agiu como um “endossador” da agenda de mercado de carbono, buscando influenciar o processo decisório para evitar uma alternativa mais onerosa.

Por fim, a sociedade civil organizada destaca-se especialmente no período de 2019 a 2021. Grupos como o Observatório do Clima, rede composta por mais de 100 organizações ligadas ao debate da emergência climática, consolidaram-se como a principal frente de oposição à agenda do governo Bolsonaro. Incluem-se aqui a análise da NDC brasileira de 2020, com a denúncia da “pedalada climática” e a atuação nas próprias COPs, com a criação do *Brazil Climate Action Hub*, um espaço dentro da Conferência formado por organizações ambientalistas, indígenas, grupos jovens, entre outros, para contrapor a política oficial do

governo brasileiro, vista como anti-clima, fazendo pressão na opinião pública a fim de promover avanços na agenda.

Fica evidente, portanto, como o Executivo, como negociador-chefe no jogo de dois níveis, priorizou a satisfação de sua coalizão de apoio doméstico, composta pela bancada ruralista e por setores ideologicamente alinhados. Enquanto durante o governo Dilma, que, por ser de esquerda, tinha uma base de apoio mais liberal e alinhada com a agenda climática, a política externa adotada era mais receptiva ao tema nas negociações das COPs, conforme novos governos mais conservadores e à direita assumiram o poder, o tema passou a encontrar menos simpatia dentro da estrutura governamental. Especialmente durante o governo Bolsonaro, a “autonomia”, como Araújo defendia, da política externa, era, na verdade, um sintoma do alinhamento coalizão doméstica específica mais ideológica e de um enfraquecimento institucional deliberado. A política externa não era autônoma em relação à sociedade como um todo, mas sim em relação a setores específicos da sociedade em favor de outros, a depender dos grupos de apoio do governo e da força de cada um domesticamente e da sua capacidade de mobilizar apoio no nível internacional.

4.2. A atuação no nível internacional

4.2.1. Em relação à dupla contagem

A evolução da política externa brasileira em relação à dupla contagem é um caso exemplar da dinâmica do jogo de dois níveis. A análise revela uma mudança significativa no comportamento dos negociadores: de uma postura obstrucionista que levou ao colapso das negociações em 2019 para uma acomodação estratégica que viabilizou o acordo em 2021. Essa virada foi consequência do mecanismo de “reverberação” de Putnam, no qual a pressão internacional alterou o cálculo político doméstico, forçando uma reavaliação dos interesses nacionais.

Na 25ª Conferência das Partes (COP25), em Madri, a delegação brasileira, sob a liderança do então Ministro do Meio Ambiente, Ricardo Salles, adotou uma posição que se tornou o principal entrave para a finalização do livro de regras do Artigo 6. O Brasil se opôs à aplicação obrigatória de ajustes correspondentes para os créditos gerados sob o mecanismo

centralizado do Artigo 6.4. A proposta brasileira inicialmente defendia que tais ajustes não deveriam ser aplicados na primeira venda dos créditos, o que, na prática, criaria uma brecha que permitiria que tanto o país vendedor quanto a entidade compradora contabilizassem a mesma redução de emissão em suas metas (CEBDS, 2021). Em resposta, uma coalizão de mais de 30 países, incluindo membros da União Europeia e pequenos Estados insulares, lançou os “Princípios de San José”, que estabeleciam como condição mínima para qualquer acordo a vedação explícita da dupla contagem por meio de ajustes correspondentes, e organizações da sociedade civil acusaram o Brasil de promover “truques contábeis” e tentar “enganar o clima” (Amaral, 2019). Ronaldo Serôa da Motta, pesquisador brasileiro de mercados de carbono, define essa atitude como “mercadologicamente arriscada e curto-prazista” (2021, p. 4), pois poderia fechar o acesso a mercados de peso dentro dos mecanismos mercadológicos, como o europeu.

A política externa exibida em Madri não representava um “interesse nacional” monolítico, mas sim das preferências da coalizão doméstica dominante naquele momento: a ala ideológica do governo Bolsonaro, representada pelo MRE sob Ernesto Araújo e pelo MMA sob Ricardo Salles. Conforme analisado na seção 4.1, a agenda desse grupo visava confrontar o multilateralismo e a agenda ambiental, visto como uma ameaça à soberania, e mobilizar sua base de apoio interna, transformando a negociação internacional em palco para a performance dessa agenda para o público interno. Ou seja, o negociador brasileiro chegou no nível internacional, a COP, com uma posição formulada para satisfazer seus principais apoiadores domésticos. Contudo, essa posição inflexível criou um *win-set* praticamente nulo para outras Partes, inviabilizando um acordo naquele ano.

O isolamento diplomático e o dano na imagem do Brasil decorrentes da COP25, entretanto, não ficaram restritos à esfera diplomática. Eles geraram custos políticos e, crucialmente, econômicos que reverberaram na arena doméstica brasileira, alterando o equilíbrio de poder entre os atores-chave da poliarquia, como Milner define. A declaração do presidente da Associação Brasileira do Agronegócio, Marcello Brito, revela exatamente isso: “você não trata interesses com ideologia” (Grilli et al, 2021). Paralelamente, o setor empresarial e industrial, representado por entidades como o CNI, percebeu que um mercado de carbono disfuncional e de baixa integridade seria economicamente inútil em comparação com um mercado robusto, com ajustes correspondentes, que poderia movimentar até 167

bilhões de dólares até 2030, de acordo com a *International Emissions Trading Association* (Motta, 2021).

Este cenário é um exemplo clássico da “reverberação” de Putnam. A reação internacional negativa ativou atores domésticos poderosos (no caso, o agronegócio e a indústria). Temendo perdas econômicas, esses grupos pressionaram por uma mudança de rumo na política externa, o que contribuiu para a queda do chanceler Ernesto Araújo em março de 2021 e sua substituição pelo embaixador Carlos França, um diplomata de perfil mais pragmático, assim como a exoneração de Ricardo Salles três meses depois. Ou seja, a reverberação (Putnam, 2010) alterou diretamente as preferências dos principais grupos de interesse da poliarquia brasileira (Milner, 1997). Por sua vez, isso teve repercussão na composição da coalizão de poder que definia a política externa e ampliou o *win-set*, abrindo espaço para um acordo cooperativo no âmbito climático no ano seguinte.

Durante a COP26, o governo brasileiro, com o objetivo de reparar a imagem do país frente às outras Partes, reformulou sua política externa para, pelo menos em parte, se alinhar com a agenda climática. Isso significou que, em relação ao Artigo 6, o Brasil abandonou sua oposição à obrigatoriedade dos ajustes correspondentes, alinhando-se à posição de consenso, o que destravou as negociações, permitindo que, após seis anos de impasse, o livro de regras fosse finalmente concluído. O texto final acordado em Glasgow determina, portanto, que ajustes correspondentes devem ser aplicados a todas as transferências de ITMOs, tanto sob o Artigo 6.2 quanto sob o 6.4, para evitar a dupla contagem (CEBDS, 2021).

4.2.2. Em relação à transição dos créditos do MDL

Em contraste com a posição sobre a dupla contagem, que foi flexibilizada, a política externa brasileira em relação à transição dos créditos do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL) do Protocolo de Quioto foi consistente durante todo o período. Essa postura não foi motivada por ideologia, mas por interesses econômicos defendidos por uma coalizão doméstica específica entre os setores industrial e energético. A análise desse caso, sob a ótica de Milner (1997), demonstra como um grupo de interesse bem organizado pode definir a preferência nacional, enquanto, através de Putnam (2010), podemos entender como essa preferência se traduziu em um *win-set* inflexível na arena internacional.

A demanda para permitir a transição dos RCEs, os antigos créditos de carbono do MDL, para o novo sistema do Acordo de Paris, partia de um grupo de atores econômicos domésticos. Empresas e investidores brasileiros que participaram ativamente do MDL possuíam RCEs, cujo valor de mercado havia colapsado e que poderiam se tornar inúteis sem uma transição para o novo regime, fizeram pressão com o governo para garantir que esses créditos pudessem ser utilizados no novo mecanismo a ser estabelecido sob o Acordo de Paris. É importante destacar aqui que o Brasil foi um ator de destaque no MDL, sendo o terceiro país com mais projetos registrados, os quais alavancaram investimentos estimados em 32 bilhões de dólares, de acordo com Davi Bomtempo, gerente-executivo de Meio Ambiente e Sustentabilidade da CNI (CNI, 2019). Dessa forma, o setor industrial, representado na CNI, foi o principal defensor público dessa transição, atuando como uma “endossador chave” (Milner, 1997), argumentando aos demais atores domésticos no poder executivo e legislativo que a medida era essencial para garantir a segurança jurídica dos investimentos já realizados pelo setor privado brasileiro (CEBDS, 2021). Ou seja, a CNI exerceu seu poder por meio do controle da informação, como Milner teorizou (1997), enquadrando a transição dos créditos como uma questão de “segurança jurídica” que protegeria os investimentos feitos, a entidade fez uso da assimetria de informações existente, traduzindo um tema técnico em um interesse nacional tangível para os tomadores de decisão.

A forte pressão dessa coalizão doméstica resultou em uma posição negociadora inflexível para o Brasil no nível internacional, com a transição dos créditos do MDL tornando-se um ponto não-negociável. No cenário multilateral, o Brasil, ao lado da Índia e da China, outros países com grandes estoques de RCEs, formaram uma coalizão de bloqueio nesta questão (Marcu, 2021). Aplicando o modelo de Putnam, o cenário doméstico criou um *win-set* muito pequeno e rígido para o negociador, pois qualquer acordo que não contemplasse alguma forma de transição seria considerado uma derrota no cenário doméstico e não seria ratificado (no sentido de Putnam, ou seja, aceito) pelo lobby industrial. Os diplomatas brasileiros, portanto, utilizaram esse *win-set* limitado como uma ferramenta de barganha, argumentando que suas mãos estavam atadas por restrições domésticas, de modo que o custo do fracasso das negociações, ou seja, nenhum acordo sobre o Artigo 6, era preferível a um acordo que vedasse qualquer mecanismo de transição.

O resultado final alcançado na COP26 representa um compromisso em que o Brasil obteve uma vitória parcial na transição do MDL, em troca de concessões em outras frentes, notadamente na questão da dupla contagem. A decisão de Glasgow permite a transição dos créditos do MDL, mas com importantes limitações: apenas créditos de projetos registrados a partir de 1º de janeiro de 2013 podem ser transferidos, e eles só podem ser usados para o cumprimento da primeira NDC de um país. Além disso, foi estabelecido um sistema de registro para garantir a rastreabilidade e a transparência, e os projetos em si devem solicitar a transição para o novo mecanismo do Artigo 6.4 até o final de 2023 (Marcu, 2021). Através da concessão, os negociadores brasileiros aumentaram seu *win-set*, facilitando a ratificação interna do acordo ao torná-lo aceitável tanto para os atores domésticos, como para as outras Partes da negociações no nível internacional.

5. Conclusão

A análise da política externa brasileira e dos posicionamentos oficiais nas negociações do Artigo 6 do Acordo de Paris, desde a assinatura em 2015 até a finalização do Livro de Regras em 2021, revela um processo complexo e cheio de nuances. Para entender esse processo, é importante olhar além dos posicionamentos nas negociações internacionais, identificando as dinâmicas internas do país que se encontram na base das pressões exercidas pelos grupos de interesse junto ao Estado brasileiro, em geral, e ao Itamaraty, em particular. A trajetória do Brasil, que passou de uma postura mais resistente para outra de cooperação estratégica, ilustra de forma clara como os conceitos de Robert Putnam e Helen Milner se aplicam na prática. A política externa do Brasil em relação ao clima, longe de ser uma busca única pelo “interesse nacional”, surgiu como o resultado de um intenso “jogo de dois níveis” político, onde as batalhas travadas na arena doméstica foram decisivas para moldar o comportamento do país no cenário internacional, e vice-versa.

As principais controvérsias nas negociações — como a dupla contagem e a transição dos créditos do MDL — serviram como testes para essa dinâmica. A posição inicial do Brasil, especialmente na COP25 em Madri, refletia as preferências de uma coalizão doméstica mais ideológica, que priorizava a defesa de uma noção restritiva de soberania, dissociada da

responsabilidade e sem apostar na cooperação multilateral. No entanto, essa postura mostrou-se insustentável. O fracasso na diplomacia e o risco crescente de isolamento econômico tiveram repercussões internas, mobilizando uma forte coalizão de interesses pragmáticos e voltados para o mercado, liderada pelo setor do agronegócio e pela indústria. Com medo de perder acesso a mercados importantes, esses atores, em especial a CNI e a ABAG, fizeram pressão suficiente para reverter a postura do país na política externa, atuando como “endossadores”, nos termos de Milner, ao sinalizarem para o poder político os custos econômicos da posição obstructionista, mitigando a assimetria de informação e alterando o cálculo de poder da coalizão governante, o que teve como resultado a troca de pessoas-chave no governo e a uma nova abordagem na COP26, em Glasgow. A mudança de ministro no Itamaraty, de Ernesto Araújo para Carlos França, fez parte desse processo.

Nesse cenário, a decisão do Brasil de ceder na dupla contagem foi um movimento estratégico que quebrou um impasse que durava anos. Para garantir a integridade do sistema, uma exigência fundamental de atores como a União Europeia, o Brasil conseguiu vitórias parciais em outra área: foi acordado um mecanismo para a transição de parte dos créditos legados do MDL. No final, as regras mais rígidas para o mecanismo multilateral (Artigo 6.4) e maior flexibilidade nos acordos bilaterais (Artigo 6.2) foram resultado de uma construção política deliberada, que reflete o compromisso alcançado por todas as partes envolvidas.

Em conclusão, o resultado das negociações representa a vitória da facção pragmática da poliarquia brasileira. A política externa adotada em Glasgow foi aquela que servia aos interesses de uma economia que busca se integrar aos mercados globais, reconhecendo que a participação em um sistema de carbono funcional e com credibilidade é mais valiosa do que a defesa de princípios isolacionistas. O país agora tem a oportunidade de desenvolver uma política climática de mercados de carbono robusta, diversificando sua oferta de créditos para atender tanto à demanda por volume e flexibilidade nos acordos bilaterais quanto à demanda por alta qualidade e integridade no mercado multilateral. Além disso, o Brasil deve concluir a operacionalização de seu próprio mercado regulado de carbono interno, o Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões (SBCE), sancionado no final de 2024, que permitirá ao país maior inserção global nas abordagens mercadológicas dos créditos de carbono e a elevação da ambição climática brasileira. Se no Artigo 6 a política externa foi moldada pela necessidade de destravar um acordo internacional, o futuro, com o SBCE, exigirá uma coesão interna para

construir um mercado de carbono que seja, ao mesmo tempo, eficiente economicamente e íntegro ambientalmente, produzindo o que mais se espera de um mercado de carbono: a redução das emissões de GEE. Essa é uma agenda de reflexões para pesquisas futuras.

6. Referências

AGÊNCIA BRASIL. Inpe: desmatamento na Amazônia Legal tem aumento de 21,97 % em 2021. Agência Brasil, Brasília, 18 nov. 2021. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2021-11/desmatamento-na-amazonia-legal-tem-aumento-de-2197-em-2021>. Acesso em: 14 jul. 2025.

ALLIANCE OF SMALL ISLAND STATES (AOSIS). Submission to Articles 6.2 and 6.4 of the Paris Agreement. [s.l.: s.n.], 27 abr. 2017. Disponível em: https://www4.unfccc.int/sites/SubmissionsStaging/Documents/167_318_131382305846319606-AOSIS_Submission_Art%206%20and%206%204%20of%20%20PA.27.04.2017.FINAL.pdf. Acesso em: 14 jul. 2025.

AMARAL, Kaisa. COP25: no deal on UN carbon markets as a number of countries reject loopholes. Carbon Market Watch, 15 dez. 2019. Disponível em: <https://carbonmarketwatch.org/2019/12/15/cop25-no-deal-on-un-carbon-markets-as-a-number-of-countries-reject-loopholes/>. Acesso em: 14 jul. 2025.

ARAÚJO, Ernesto. Mandato popular na política externa. Gazeta do Povo, Curitiba, 25 nov. 2018. Disponível em: <https://www.gazetadopovo.com.br/opiniao/artigos/mandato-popular-na-politica-externa-dz03voyxuwbd3ds9rm0n696gh/>. Acesso em: 14 jul. 2025.

AUBERTIN, C; JESUS, L. M. K de. A contribuição do Brasil na COP21: o agronegócio do futuro. Revista Terceira Margem Amazônia. v. 6, n. especial 16, p. 35-52, 2021. DOI: <http://dx.doi.org/10.36882/2525-4812.2021v6i16.ed.esp.p35-52>.

BARBOSA, Waleska. Brasil lança Planaveg na Conferência do Clima. InformaMMA, Bonn, 16 nov. 2017. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/noticias/noticia-acom-2017-11-2695>. Acesso em: 14 jul. 2025.

BENJAMIN, Lisa; WIRTH, David A. From Marrakesh to Glasgow: Looking Backward to Move Forward on Emissions Trading. *Climate Law*, Leiden, v. 11, n. 3-4, p. 245–264, Nov. 16, 2021. Publicado na Boston College Law School Legal Studies Research Paper n. 572; disponível em: <https://ssrn.com/abstract=3980094>. Acesso em: 14 jul. 2025.

BILENKY, Thais. Em telefonema, Obama agradece Dilma por liderança do Brasil em negociações da COP-21. Folha de S. Paulo, São Paulo, 14 dez. 2015. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2015/12/1719068-obama-agradece-dilma-por-lideranca-do-brasil-em-negociacoes-da-cop21.shtml>. Acesso em: 14 jul. 2025.

CAETANO, Rodrigo. Mercado de carbono: análise de experiências internacionais da CNI. Exame ESG, 14 set. 2021. Disponível em: <https://exame.com/esg/cni-mercado-carbono/>. Acesso em: 14 jul. 2025.

CHECHI, Leticia Andrea; GRISA, Catia; BARTH, Vinícius Jean. Traduções da agenda climática pelos governos brasileiros no período de 1995 a 2022: entre construções e desmantelamentos. *Redes* (Santa Cruz do Sul Online), v. 29, 2024. Disponível em: <https://online.unisc.br/seer/index.php/redes/article/view/19026>. Acesso em: 14 jul. 2025.

CLIMAINFO. “Pedalada climática” exclui Brasil de cúpula de aniversário do Acordo de Paris. *ClimaInfo*, 11 dez. 2020. Disponível em: <https://climainfo.org.br/2020/12/11/pedalada-climatica-exclui-brasil-de-cupula-de-aniversario-do-acordo-de-paris/>. Acesso em: 14 jul. 2025.

CLIMAINFO. COP25 chega ao fim com resultado frustrante. *ClimaInfo*, 15 dez. 2019. Disponível em: <https://climainfo.org.br/2019/12/15/cop25-chega-ao-fim-com-resultado-frustrante/>. Acesso em: 14 jul. 2025.

CLIMAINFO. Tereza Cristina: a Musa do Veneno virou Senhora Desmatamento. *ClimaInfo*, 31 mai. 2020b. Disponível em: <https://climainfo.org.br/2020/05/31/tereza-cristina-a-musa-do-veneno-virou-senhora-desmatamento/>. Acesso em: 14 jul. 2025.

COALIZÃO NEGRA POR DIREITOS. Fala de ministro do Meio Ambiente do Brasil na COP26 é racista, afirma Coalizão Negra por Direitos. *Coalizão Negra Por Direitos*, 10 nov. 2021. Disponível em: <https://coalizaonegrapordireitos.org.br/2021/11/10/fala-de-ministro-do-meio-ambiente-do-brasil-e-racista/>. Acesso em: 14 jul. 2025.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (CNI). Indústria quer reconhecimento de créditos de carbono gerados antes do Acordo de Paris. *Portal da Indústria*, 25 nov. 2019. Disponível em: <https://noticias.portaldaindustria.com.br/noticias/sustentabilidade/industria-quer-reconhecimento-de-creditos-de-carbono-gerados-antes-do-acordo-de-paris/>. Acesso em: 14 jul. 2025.

CONFEDERAÇÃO NACIONAL DA INDÚSTRIA (CNI). Visão da indústria sobre a COP29. Brasília: CNI, 2024. 48 p. ISBN 978-85-7957-274-6. Disponível em: https://static.portaldaindustria.com.br/media/filer_public/d6/3f/d63fde31-870f-45f9-a0a7-407284196c14/cni-visao_da_industria_cop29_web.pdf. Acesso em: 14 jul. 2025.

CONSELHO EMPRESARIAL BRASILEIRO PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL (CEBDS). *Repositioning Brazil towards Regulation of Article 6 of the Paris Agreement*. São Paulo: CEBDS, 2021. Disponível em: https://cebds.org/wp-content/uploads/2023/06/CEBDS.Repositioning-Brazil-towards-Regulation-of-Article-6-of-the-Paris-Agreement_2021_EN.pdf. Acesso em: 14 jul. 2025.

CORRÊA DO LAGO, André Aranha. Estocolmo, Rio, Joanesburgo: o Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG)/Instituto Rio Branco, 2006. 274 p. ISBN 978-85-7631-040-6. Disponível em: https://www.funag.gov.br/loja/download/903-Estocolmo_Rio_Joanesburgo.pdf. Acesso em: 14 jul. 2025.

CORREIO DO POVO. Roubamos a cena, diz ministra brasileira sobre a COP-21. Correio do Povo, Porto Alegre, 28 nov. 2015. Disponível em: <https://www.correiodopovo.com.br/not%C3%ADcias/mundo/roubamos-a-cena-diz-ministra-brasileira-sobre-a-cop21-1.190013>. Acesso em: 14 jul. 2025.

DAHL, Robert A. *Polyarchy: Participation and Opposition*. New Haven–London: Yale University Press, 1971. 257 p.

FALKNER, Robert. The Paris Agreement and the new logic of international climate politics. *International Affairs*, Oxford, v. 92, n. 5, p. 1107–1125, set. 2016.

GLOBAL CARBON PROJECT. Global Carbon Budget data: Time series. [s.l.]: Global Carbon Project, [2025]. Disponível em: <https://explore.globalcarbonbudgetdata.org/timeseries.html>. Acesso em: 14 jul. 2025.

GONÇALVES, Fernanda Nanci; PINHEIRO, Leticia. *Análise de política externa: o que estudar e por quê?* 1. ed. São Paulo: InterSaberes, 2020.

GOVERNO FEDERAL DO BRASIL. Decreto nº 9.683, de 9 de janeiro de 2019. Aprova a Estrutura Regimental e o Quadro Demonstrativo dos Cargos em Comissão e das Funções de Confiança do Ministério das Relações Exteriores. *Diário Oficial da União*, Brasília, Seção 1, p. 1, 10 jan. 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/Decreto/D9683.htm. Acesso em: 14 jul. 2025.

GRILLI, Mariana; SILVA, Eliane; VILARINO, Cleyton. Ernesto Araújo dificultou relações do agro brasileiro com o mundo, avaliam especialistas. *Globo Rural*, 29 mar. 2021. Disponível em: <https://globorural.globo.com/Noticias/Politica/noticia/2021/03/ernesto-araujo-dificultou-relacoes-do-agro-brasileiro-com-o-mundo-avaliam-especialistas.html>. Acesso em: 14 jul. 2025.

IBAMA. Conjunto de dados – Fiscalização | Auto de infração. Brasília: dados.gov.br, 2022. Disponível em: <https://dados.gov.br/dados/conjuntos-dados/fiscalizacao-auto-de-infracao>. Acesso em: 14 jul. 2025.

INSTITUTO CHICO MENDES DE CONSERVAÇÃO DA BIODIVERSIDADE (ICMBIO). COP 22 vai discutir mudanças climáticas. Portal Gov.br, 4 nov. 2016. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/noticias/ultimas-noticias/cop-22-vai-discutir-mudancas-climaticas>. Acesso em: 14 jul. 2025.

INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISA ESPACIAL (INPE). TerraBrasilis – Taxas de desmatamento por bioma: Amazônia Legal. Brasília: INPE, 2025. Disponível em: https://terrabrasilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/deforestation/biomes/legal_amazon/rates. Acesso em: 14 jul. 2025.

JUSTINO, Guilherme. Brazil's environment minister ignores problems and tells other countries to act at COP24. *Earth Journalism Network*, Katowice, 12 dez. 2018. Disponível

em: <https://earthjournalism.net/stories/brazils-environment-minister-ignores-problems-and-tells-other-countries-to-act-at-cop24>. Acesso em: 14 jul. 2025.

KAINOU, Kazunari. Collapse of the Clean Development Mechanism scheme under the Kyoto Protocol and its spillover: Consequences of 'carbon panic'. VoxEU Column, Centre for Economic Policy Research (CEPR), 16 de março de 2022. Disponível em: <https://cepr.org/voxeu/columns/collapse-clean-development-mechanism-scheme-under-kyoto-protocol-and-its-spillover>. Acesso em: 14 jul. 2025.

LDC CLIMATE PARTNERSHIP. Overview. [s.l.], [s.d.]. Disponível em: <https://www ldc-climate.org/about-us/overview/>. Acesso em: 14 jul. 2025.

LIMA, Maria Regina Soares de. Instituições democráticas e política exterior. Contexto Internacional, v. 22, n. 2, p. 265-303, jul./dez. 2000

MARCU, Andrei. Article 6 rule book: a post-COP26 assessment. Brussels: ERCST – European Roundtable on Climate Change and Sustainable Transition, 2021. Disponível em: <https://ercst.org/wp-content/uploads/2021/11/20211122-COP26-Art6-final.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2025.

MARCU, Andrei. Carbon Market Provisions in the Paris Agreement (Article 6). CEPS Special Report No. 128, janeiro 2016. Brussels: Centre for European Policy Studies. ISBN 978-94-6138-501-7. Disponível em: <https://cdn.ceps.eu/wp-content/uploads/2016/01/SR%20No%20128%20ACM%20Post%20COP21%20Analysis%20of%20Article%206.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2025.

MICHAELOWA, Axel; ESPELAGE, Aglaja; MÜLLER, Benito. Negotiating cooperation under Article 6 of the Paris Agreement. Oxford: European Capacity Building Initiative (ecbi), nov. 2019. Disponível em: https://ecbi.org/sites/default/files/Article%206%202019_1.pdf. Acesso em: 14 jul. 2025.

MILANI, Carlos. R. S. & PINHEIRO, Leticia. Política Externa Brasileira: Os Desafios de sua Caracterização como Política Pública. Contexto Internacional, Vol. 35, n.1, p.11-41, 2013.

MILNER, Helen V. Interests, institutions, and information: domestic politics and international relations. Princeton: Princeton University Press, 1997.

MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA - MAPA. Acordo global para redução de emissão de metano trará oportunidades para a agropecuária brasileira, diz ministra. InformaMapa, Brasília, 22 nov. 2021. Disponível em: <https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/acordo-global-para-reducao-de-emissao-de-metano-trara-oportunidades-para-a-agropecuaria-brasileira-diz-ministra>. Acesso em: 14 jul. 2025.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Confira a íntegra do discurso do ministro Joaquim Leite na plenária da Cúpula do Clima. InformaMMA, 10 nov. 2021. Brasília. Disponível em:

<https://www.gov.br/mma/pt-br/noticias/confira-a-integra-do-discurso-do-ministro-joaquim-leite-na-plenaria-da-cupula-do-clima>. Acesso em: 14 jul. 2025.

MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Governo brasileiro avalia resultados da COP 23. InformaMMA, Bonn, 17 nov. 2017. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/informma/item/14474-noticia-acom-2017-11-2702.html>. Acesso em: 14 jul. 2025.

MOTTA, Ronaldo Seroa da. As vantagens competitivas do Brasil nos instrumentos de mercado do Acordo de Paris. Rio de Janeiro: Instituto Clima e Sociedade, 2021.

NAÇÕES UNIDAS. Acordo de Paris. Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima. Paris: UNFCCC, 2015. Disponível em: https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/sirene/publicacoes/acordo-de-paris-e-ndc/arquivos/pdf/acordo_paris.pdf. Acesso em: 14 jul. 2025.

NAÇÕES UNIDAS. Ministra do Meio Ambiente do Brasil ganha prêmio da ONU por redução de desmatamento na Amazônia. Nações Unidas Brasil, Brasília, 12 set. 2013. Disponível em: <https://brasil.un.org/pt-br/63661-ministra-do-meio-ambiente-do-brasil-ganha-pr%C3%AAmio-da-onu-por-redu%C3%A7%C3%A3o-de-desmatamento-na>. Acesso em: 14 jul. 2025.

OBERGASSEL, Wolfgang. What shape for the Paris mechanisms? A synthesis of parties' submissions on Article 6 of the Paris Agreement. *Environmental Liability*, v. 25, n. 2, p. 62–69, 2017. Wuppertal, Germany: Wuppertal Institut für Klima, Umwelt, Energie gGmbH. Disponível em: https://epub.wupperinst.org/frontdoor/deliver/index/docId/7213/file/7213_Obergassel.pdf. Acesso em: 14 jul. 2025.

Observatório de Política Externa e da Inserção Internacional do Brasil – OPEB. A saída de Salles do Meio Ambiente e a nova configuração da agenda internacional de sustentabilidade. OPEB, 28 jun. 2021. Disponível em: <https://opeb.org/2021/06/28/a-saida-de-salles-do-meio-ambiente-e-a-nova-configuracao-da-agenda-internacional-de-sustentabilidade/>. Acesso em: 14 jul. 2025.

OBSERVATÓRIO DO CLIMA. Passando a boiada: desmontes ambientais no governo federal. Brasília: Observatório do Clima, jan. 2021. Disponível em: <https://www.oc.eco.br/wp-content/uploads/2021/01/Passando-a-boiada-1.pdf>.

POMPEIA, Caio Ribeiro Neto. As cinco faces do agronegócio: mudanças climáticas e territórios indígenas. *Revista de Antropologia*, São Paulo, v. 66, e202839, 2023.

PUTNAM, Robert D. Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 18, n. 36, p. 147–174, jun. 2010. Tradução de Dalton L. G. Guimarães, Feliciano de Sá Guimarães e Gustavo Biscaia de Lacerda.

RODRIGUES, Randolfe. O vexame do governo brasileiro na COP 25 e a luta da juventude. *Le Monde Diplomatique Brasil*, 12 dez. 2019. Disponível em: <https://diplomatie.org.br/o-vexame-do-governo-brasileiro-na-cop-25-e-a-luta-da-juventude/>. Acesso em: 14 jul. 2025.

SECRETARIA DE ESTADO DE PRODUÇÃO E AGROPECUÁRIA (MS – IAGRO). Maggi pedirá em Marrakech compensação à agricultura por cuidados ambientais. *IAGRO/MS*, 9 nov. 2016. Disponível em: <https://www.iagro.ms.gov.br/maggi-pedira-em-marrakech-compensacao-a-agricultura-por-cuidados-ambientais/>. Acesso em: 14 jul. 2025.

SENADO DO BRASIL. Brasil pode sediar COP-25, a conferência do clima, em 2019. *Áudio do Senado Federal, Brasília*, 17 nov. 2017. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/audios/2017/11/brasil-pode-sediar-cop-25-a-conferencia-do-clima-em-2019>.

TONI, Ana; CHAVES, Cíntya Feitosa. Bolsonaro's far-right populist environmental and climate diplomacy. *Latin American Policy*, v. 13, n. 2, p. 464–483, 2022.

UMA GOTA NO OCEANO. As duas caras do Brasil na COP23. *Uma Gota no Oceano*, nov. 2017. Disponível em: <https://umagotanooceano.org/brasil-cop-23/>. Acesso em: 14 jul. 2025.

UNFCCC – United Nations Framework Convention on Climate Change. Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change. English version. Bonn: UNFCCC Secretariat, 1998. Disponível em: <https://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpeng.pdf>. Acesso em: 14 jul. 2025.

Unidas. Brasília: FUNAG, 2006. KLEIN, Daniel; CARAZO, Maria Pia; DOELLE, Meinhard; BULMER, Jane; HIGHAM, Andrew (editores). *The Paris Agreement on Climate Change: Analysis and Commentary*. Oxford: Oxford University Press, 2017.

UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE (UNFCCC). Report of the Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement on its third session (Glasgow, 2021) – Part two: Action taken by the Conference. FCCC/PA/CMA/2021/10/Add.1. Bonn: UNFCCC, 2022. Disponível em: <https://unfccc.int/documents/460950>. Acesso em: 14 jul. 2025.

VILELA, Pedro Rafael. Bolsonaro defendeu não realizar COP-25 no Brasil. *Agência Brasil, Brasília*, 28 nov. 2018. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2018-11/bolsonaro-defendeu-nao-realizar-cop-25-no-brasil>. Acesso em: 14 jul. 2025.

VOIGT, Christina. Is the Clean Development Mechanism sustainable? Some critical aspects. *Sustainable Development Law & Policy*, Washington, DC, v. 8, n. 1, p. 15–21, 82–84, Winter 2008. Disponível em: <https://digitalcommons.wcl.american.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1173&context=sdlp>. Acesso em: 14 jul. 2025.

WWF BRASIL. COP 25: maiores poluidores do mundo seguraram avanços nas negociações climáticas da ONU. *WWF-Brasil*, 16 dez. 2019. Disponível em: <https://www.wwf.org.br/>

74542/COP25-maiores-poluidores-do-mundo-seguraram-avancos-nas-negociacoes-climaticas-da-ONU. Acesso em: 14 jul. 2025.