



Traduções da agenda climática pelos governos brasileiros no período de 1995 a 2022: entre construções e desmantelamentos

Leticia Andrea Chechi

Universidade Federal do Rio Grande – São Lourenço do Sul – RS – Brasil

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8937-6324>

Catia Grisa

Universidade Federal do Rio Grande do Sul – Porto Alegre – RS – Brasil

ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-6685-4875>

Vinicius Jean Barth

Universidade Federal do Rio Grande do Sul – Porto Alegre – RS – Brasil

ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-8049-966X>

Resumo

Este trabalho analisa como os Acordos Climáticos Globais (ACG) foram traduzidos no Brasil ao longo de diferentes governos (1995-2022). Os ACG resultam de decisões coletivas dos países participantes da Conferência das Partes (COPs), um evento que reúne diversos atores mundiais para discutir e difundir ideias relacionadas à questão climática. A participação dos países nesses eventos é construída a partir da interação entre diferentes atores, que possuem ideias e discursos distintos, estando imersos em variadas dinâmicas institucionais. Com base no debate sobre a tradução de políticas públicas, o estudo analisa como as dimensões interativa, discursiva e institucional de diferentes governos brasileiros resultaram em diversas inserções internacionais, com repercussões para as políticas ambientais nacionais. Metodologicamente, o trabalho incluiu análise documental e a realização de entrevistas com atores relacionados à agenda climática no Brasil, no período de fevereiro de 2018 a abril de 2022. Longe de serem lineares e unidirecionais, os resultados indicam que as traduções dos ACG variaram ao longo do tempo pelos governos brasileiros, envolvendo construções e desmantelamentos. Além disso, ideias foram tanto “traduzidas” para o país quanto influenciadas pelo mesmo.

Palavras-chave: Mudanças climáticas. Acordos climáticos. Tradução. Políticas públicas.

Translations of the climate agenda by Brazilian governments from 1995 to 2022: between constructions and dismantling

Abstract

This study analyzes how the Global Climate Agreements (GCA) were translated in Brazil across different administrations (1995-2022). The GCA emerge from collective decisions made by countries during the Conferences of the Parties (COPs), events that bring together diverse

global actors to discuss and disseminate ideas related to climate issues. Countries' participation in these events is shaped by the interaction of various actors, with distinct ideas and discourses, immersed in different institutional dynamics. Drawing on the debate surrounding the translation of public policies, the study examines how the interactive, discursive, and institutional dimensions of various Brazilian governments resulted in different international engagements and repercussions for national environmental policies. Methodologically, the research involved document analysis and interviews with actors connected to the climate agenda in Brazil, covering the period from February 2018 to April 2022. Far from being linear or unidirectional, the findings suggest that the translations of the GCA varied over time under different Brazilian administrations, involving both constructions and dismantlings. Additionally, ideas were both "translated" into the country and influenced by it.

Keywords: Climate change. Climate agreements. Translation. Public policies.

Traducciones de la agenda climática por los gobiernos brasileños de 1995 a 2022

Resumen

Este estudio analiza cómo los Acuerdos Climáticos Globales (ACG) fueron traducidos en Brasil a lo largo de diferentes gobiernos (1995-2022). Los ACG surgen de decisiones colectivas de los países en el marco de las Conferencias de las Partes (COPs), eventos que reúnen a diversos actores globales para discutir y difundir ideas relacionadas con los problemas climáticos. La participación de los países en estos eventos se construye a partir de la interacción entre varios actores, con ideas y discursos distintos, inmersos en diversas dinámicas institucionales. Basándose en el debate sobre la traducción de políticas públicas, el estudio examina cómo las dimensiones interactivas, discursivas e institucionales de diferentes gobiernos brasileños dieron lugar a diversas inserciones internacionales y repercusiones para las políticas ambientales nacionales. Metodológicamente, la investigación incluyó el análisis documental y la realización de entrevistas con actores vinculados a la agenda climática en Brasil, cubriendo el período de febrero de 2018 a abril de 2022. Lejos de ser un proceso lineal o unidireccional, los resultados sugieren que las traducciones de los ACG variaron a lo largo del tiempo bajo diferentes administraciones brasileñas, involucrando tanto construcciones como desmantelamientos. Además, las ideas fueron tanto "traducidas" al país como influenciadas por él

Palabras clave: Cambio climático. Acuerdos climáticos. Traducción. Políticas públicas.

1 Introdução

As mudanças climáticas estão na ordem do dia de diversos governos nacionais e subnacionais, organizações internacionais, organizações não governamentais (ONGs) e movimentos sociais (IPCC, 2023; 2022; IPES-Food, 2023; Leal Filho, Luetz e Ayal, 2021; FAO, 2018). Os eventos climáticos extremos e as graves projeções de elevação da temperatura do planeta para as próximas décadas sinalizam impactos significativos das mudanças do clima na agricultura, abastecimento alimentar, biodiversidade, áreas costeiras, infraestruturas gerais e, até mesmo, na saúde e sobrevivência de grupos populacionais, especialmente daqueles em maior vulnerabilidade social (IPCC, 2023; 2022; FAO, 2023).

Com efeito, desde os anos 1990, as Nações Unidas reconheceram a gravidade da situação ambiental e se comprometeram a adotar providências para reduzir os efeitos das mudanças climáticas, tendo como marco a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (1992) e a realização das Conferências das Partes (COP), órgão supremo da convenção. Desde 1995, quase duas centenas de governos, diversos atores e organizações se reúnem todos os anos na COP para debater a agenda ambiental e avançar em medidas, conformando uma arena importante para a circulação de ideias. Nesses encontros, “um imenso leque de atores, de todo o mundo, procura mostrar suas soluções, desde as mais técnicas e especializadas até as mais políticas e universais. A esperança de difusão universal pode ser sentida no ar, perpassando intensas negociações e traduções inesperadas” (Kervran, 2021). Ademais, nesses eventos também são estabelecidos Acordos Climáticos Globais (ACG), como o Protocolo de Quioto, em 1997, e o Acordo de Paris, em 2015, que estabelecem metas para conter e reduzir as emissões de gases de efeito estufa (GEE), cujas medidas e ações efetivas são traduzidas (Hassenteufel e Zeigermann, 2021) por cada país, de acordo com suas particularidades, interesses, instituições e dinâmicas políticas (Chechi, 2019).

Se, por um lado, há certo consenso sobre a ocorrência e gravidade das mudanças climáticas, por outro, essa anuência pouco se manifesta em termos de convergência (Hassenteufel, 2008) de medidas e ações (UNFCCC, 2022). Construídas de forma coletiva, as medidas e os ACG envolvem intensos conflitos e negociações, tanto intra quanto entre os países, desde sua formulação até a implementação.

Não raro, mudanças de governo constroem ou impulsionam a tradução de políticas públicas (Hassenteufel e Zeigermann, 2021; Hassenteufel et al., 2017), bem como os próprios debates nacionais sobre a agenda ambiental e as mudanças do clima. Os diferentes arranjos governamentais oportunizam a participação de novos atores, os quais, a partir de suas ideias e discursos, aproveitam o ambiente institucional para produzir avanços ou recuos nas políticas ambientais, assumindo, inclusive, maior ou menor protagonismo no próprio processo de construção dos Acordos. Diferentemente de um processo linear, a tradução das políticas públicas e dos ACG perpassa, desse modo, reinterpretações, construções e dismantelamentos (Bauer e Knill, 2012)¹, ritmados por mudanças políticas nacionais. Ademais, diferente de um processo unidirecional, as mudanças políticas nacionais podem complexificar os papéis entre as partes envolvidas, gerando dificuldades na delimitação entre exportadores e importadores de políticas públicas. Os governos podem adotar posturas mais passivas, defensivas, contestatórias ou protagonistas nos processos de tradução dos ACG (Milhorange, 2020; Stone, Oliveira e Pal, 2019).

Considerando a importância das dinâmicas políticas nacionais na tradução de políticas públicas, este artigo analisa o modo como os ACG foram traduzidos no Brasil ao longo de diferentes governos, no período de 1995 a 2022. Confluentes com a abordagem de tradução de políticas públicas (Hassenteufel e Zeigermann, 2021; Hassenteufel et al., 2017), procuramos analisar como composições distintas de atores (dimensão interativa) reinterpretaram e verbalizaram os problemas ambientais e os ACG (dimensão discursiva) ao longo do tempo, aproveitando ou construindo

¹ Segundo Bauer e Knill (2012, p. 35), compreendemos dismantelamento como “uma mudança de natureza direta, indireta, oculta ou simbólica que pode diminuir o número de políticas em uma área particular, reduzir o número de instrumentos usados ou reduzir sua intensidade”.

ambientes institucionais diversos (dimensão institucional). Com efeito, os diferentes governos brasileiros (1995-2022) contemplaram a participação de distintos atores, orientados por diferentes alinhamentos político-ideológicos e interpretações sobre as questões ambientais, e situados em diversos arranjos institucionais. Confluentes com essa abordagem e com contribuições de outros autores sobre o debate de transferência de políticas públicas (Stone, Oliveira e Pal, 2019; Oliveira e Pal, 2018), assumimos que os processos de tradução dos ACG não foram nem lineares nem unidirecionais, ou seja, eles foram traduzidos de maneira distinta ao longo do tempo, envolvendo avanços e recuos, e tanto foram "transferidos" para o Brasil quanto influenciados pelo país.

O artigo contou com pesquisa e análise documental, além da realização de entrevistas semiestruturadas. Em relação à primeira técnica, esta envolveu o levantamento e a análise de documentos oficiais das COPs, documentos e relatórios do governo brasileiro, e marcos legais de políticas ambientais brasileiras. No que concerne às entrevistas, estas foram realizadas entre fevereiro de 2018 e abril de 2022, junto a 39 atores (pesquisadores, gestores públicos, assessores parlamentares, políticos, representantes de ONGs e grupos de interesse) que atuaram na política climática brasileira em diferentes governos.

Além desta introdução, o artigo está estruturado em cinco seções. A primeira retoma alguns elementos conceituais sobre a transferência e tradução de políticas públicas. As três seções seguintes analisam os processos de tradução dos ACG nos governos de FHC (1995-2002), Lula e Dilma Rousseff (2003-2016) e Temer e Bolsonaro (2016-2022). Por fim, são sistematizadas as considerações sobre os resultados evidenciados.

2 Elementos conceituais sobre transferência e tradução de políticas públicas

Desde os anos 1960, uma vasta literatura da ciência política tem se interessado em compreender como políticas públicas são difundidas ou transferidas de um governo para outro (Linsenmeier, Mohommad e Schwerhoff, 2022; Oliveira, 2021; Stone, 2012; Knill, 2005). Apenas em termos ilustrativos, destacamos que: i) diversos autores mobilizaram diferentes noções e enfoques para caracterizar esse processo – difusão de políticas públicas (Oliveira, 2013; Walker, 1969), transferência de políticas públicas (Dolowitz e Marsh, 2000; 1996), lições aprendidas (Rose, 1993), convergência de políticas públicas (Hassenteufel, 2005; Knill, 2005) e tradução de políticas públicas (Hassenteufel e Zeigermann, 2021; Hassenteufel et al., 2017; Hassenteufel e De Maillard, 2013); ii) diversos estudos procuraram mapear os elementos que contribuem para os processos de difusão (determinantes internos, determinantes externos, competição, emulação etc.), de transferência (coerciva, voluntária) e de convergência de políticas públicas (convergência funcional, política, normativa e cognitiva) (Coelho, 2016; Hassenteufel, 2008; Dolowitz e Marsh, 2000; 1996; Walker, 1969); iii) muitos autores se interessaram em compreender os atores envolvidos (governos, organizações internacionais, movimentos sociais, entre outros) Oliveira e Koga, 2022; Stone, 2012; Dolowitz e Marsh, 2000; 1996), os elementos transferidos (transferência soft ou hard – Benson e Jordan, 2011; Stone, 2004), os graus e os resultados da transferência (Hassenteufel, 2008; Dolowitz e Marsh, 2000; 1996); e iv) várias pesquisas abordam as especificidades dos processos

de transferência dos países do norte para o sul, o recrudescimento da transferência sul-sul e, inclusive, os processos de aprendizagem do sul para o norte (Oliveira e Milani, 2022; Milhorange, 2020; Oliveira et al., 2019; Stone, Oliveira e Pal, 2019). Dentre os debates impulsionados nesse subcampo da ciência política, quatro elementos nos interessam para atender ao objetivo deste artigo.

O primeiro diz respeito aos atores envolvidos nos processos de difusão ou transferência de políticas públicas. Conforme Stone (2004), a literatura inicial sobre difusão e transferência de políticas públicas foi marcada por certo “nacionalismo metodológico”, focando sobretudo nas relações entre “estados-nações com uma tendência a destacar relações bilaterais” e concentrando-se principalmente no papel de agentes oficiais (burocracia, políticos e experts governamentais). Contrariando essas perspectivas, a autora enfatiza que os processos de transferência podem perpassar redes de atores governamentais, organizações internacionais e atores não estatais transnacionais (grupos de interesse, movimentos sociais, think tanks, entre outros). Mais recentemente, diversos autores também têm destacado a importância de espaços, arenas e eventos “desterritorializados” ou transnacionais na difusão de políticas públicas, como encontros, fóruns e cúpulas internacionais (Stone, Oliveira e Pal, 2019; Oliveira e Pal, 2018; Oliveira e Faria, 2017). “Espaços transnacionais, onde policymakers interagem, constituem lócus de produção, circulação e legitimação de ideias, modelos e instrumentos de políticas públicas” (Oliveira e Faria, 2017).

Assim, como comentado por Kervran (2021), as COP são eventos emblemáticos para a difusão e circulação de ideias relacionadas à agenda ambiental e às mudanças climáticas. Nesse contexto, uma complexa configuração de indivíduos e organizações que realizam transferência de políticas públicas torna-se visível, incluindo burocracia governamental, think tanks, comunidades profissionais, representantes de empresas e da sociedade civil (Kervran, 2021). Com essa “diversidade de atores envolvidos e seu arquipélago de reuniões” (Kervran, 2021), como ressaltado por um pesquisador e professor entrevistado, todos os países têm o intuito de chamar atenção, de “levantar sua bandeira”, e, por isso, levam para as COPs discursos bem elaborados sobre suas contribuições e metas futuras.

O segundo elemento diz respeito à noção de tradução de políticas públicas (Hassenteufel e Zeigermann, 2021; Hassenteufel et al., 2017; Oliveira e Pal, 2018; Stone, 2012), que “remete a um trabalho de recriação das orientações, dos princípios de ação, das normas, das instituições e dos instrumentos operados pelos tradutores a partir das fontes de inspiração externas” (Hassenteufel e Maillard, 2013). Assim, a transferência sempre implica a reinterpretação da política pública por aqueles que a recebem ou a implementam, sendo coerente, portanto, denominar tal processo de tradução (Oliveira e Pal, 2018).

Em virtude dessas reinterpretações, Hassenteufel e Zeigermann (2021) ressaltam que a noção de tradução de políticas públicas oportuniza, pelo menos, três deslocamentos importantes no debate sobre a transferência de políticas públicas: i) embora a tradução compreenda que as ideias venham de diferentes escalas (como organizações, arenas ou eventos internacionais, apontados acima), a noção coloca atenção no nível nacional ou local, onde as ideias, desenhos e instrumentos são transformados, reformulados e implementados — uma escala nem sempre privilegiada nos debates sobre difusão e transferência de políticas públicas; ii) enquanto a transferência se concentra na identificação de modelos padronizados de

políticas públicas transferíveis de um local para outro, a tradução busca compreender a transformação e a implementação desses modelos; e iii) enquanto a transferência foca no conteúdo a ser transferido, a tradução presta atenção nos elementos histórica e culturalmente enraizados e nas interações dos atores, os quais produzem resultados distintos no momento da reinterpretação dos problemas e da implementação das políticas públicas.

Visando atender a esses deslocamentos, Hassenteufel e Zeigermann (2021), Hassenteufel et al. (2017) e Hassenteufel e De Maillard (2013) propõem focar a análise da tradução em três dimensões: i) a dimensão discursiva, que diz respeito ao modo como os atores reinterpretem os problemas públicos e as políticas públicas vindas de instituições internacionais, atores transnacionais e/ou outros países, de forma a tornar as mudanças políticas aceitáveis e legitimadas em âmbito nacional/local; ii) a dimensão dos atores, que corresponde às diferentes configurações de atores e poderes presentes nos espaços nacionais/locais, o que contribui para compreender a influência das dinâmicas políticas na transformação da política pública transferida; e iii) a dimensão institucional, que se refere ao ajuste das políticas e ideias traduzidas às configurações institucionais já existentes nos espaços nacionais/locais. Assim, “os atores políticos não são constrangidos apenas por outros atores, mas também pelas instituições existentes, herdadas de políticas públicas anteriores, as quais determinam o processo da política pública, especialmente sua capacidade de implementação” (Hassenteufel et al., 2017, p. 82).

Essas dimensões fornecem pistas interessantes para compreender os conflitos e as diferentes traduções dos ACG entre os países. De fato, Hassenteufel e Zeigermann (2021) comentam que a tradução possibilita “compreender por que e como políticas públicas internacionais e transnacionais não necessariamente levam a um processo linear de convergência”. Ainda que não avancemos na comparação entre os países, esse quadro de análise nos parece igualmente interessante para entender como, em um mesmo país (Brasil) e ao longo do tempo, diferentes configurações de atores, discursos e instituições produziram distintos entendimentos e traduções dos debates internacionais no contexto interno.

Essas mudanças na dinâmica da tradução em um mesmo país, ao longo do tempo, nos levam ao terceiro elemento desse subcampo, que diz respeito à não linearidade da tradução das políticas públicas. Com efeito, a difusão e a circulação estão longe de serem processos técnicos, lineares e racionais (Hassenteufel e Zeigermann, 2021). Na realidade, trata-se de um processo complexo, permeado por relações políticas e envolto por diferentes instituições, atores e escalas. Como a vida política é marcada por mudanças nas relações de poder e nas configurações de atores e instituições, podemos, assim, assumir que a própria tradução das políticas públicas pode ser marcada por construções e desmantelamentos institucionais. Esse entendimento nos parece fundamental para compreender e explicar as mudanças na agenda ambiental do Brasil ao longo de diversos governos, como explicitaremos a seguir.

O quarto elemento concerne à circulação e à retroalimentação de ideias que perpassam a difusão e transferência de políticas públicas (Hassenteufel et al., 2017; Constantine e Shankland, 2017). Em vez de um processo unidirecional, a circulação e a tradução de políticas públicas podem envolver exportador e importador em um processo de aprendizado mútuo ou, ainda, atores-chave podem assumir esse duplo

papel ao ocuparem cargos nacionais e internacionais, praticando um “jogo de dois níveis” para reforçar mutuamente ambos os tipos de posições (Hassenteufel e Zeigermann, 2021). Esse pode ser o caso quando atores políticos brasileiros assumem maior protagonismo em eventos e arenas internacionais, sendo que, ao mesmo tempo em que tentam difundir ideias, também são influenciados por elas. Como afirmou o Coordenador Geral de Meio Ambiente e Mudanças Climáticas do Ministério da Fazenda em 2018, além de espaços para definição de normas que são transferidas ao conjunto dos países, “as COPs acabam sendo plataformas de projeção do país para fora”. Assim, como comentam Stone, Oliveira e Pal (2019), “a direcionalidade da transferência tida como linear, bilateral ou multilateral dá lugar à circulação contínua, transnacional, multiescalar e multiatores.”

Com base nesses quatro elementos, as próximas seções buscam analisar como diferentes governos brasileiros (1995-2022) traduziram os ACG.

3 Novos discursos e mudança de trajetória na tradução dos ACG nos Governos FHC (1995-2002)

A agenda ambiental do Governo FHC foi influenciada por eventos ambientais internacionais anteriores ao início de seu mandato, notadamente a II Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, a Rio-92 ou Eco-92, realizada em 1992 no Rio de Janeiro. De acordo com Viola (2002), nesse evento — diferentemente das décadas de 1970-80, quando, do ponto de vista interativo, o Brasil liderava “a aliança dos países periféricos contrários a reconhecer a importância de se discutir os problemas ambientais” — o país afirmou que os “problemas ambientais globais eram relevantes e deveriam ser tratados de maneira prioritária pela comunidade internacional”. Essa interpretação é reafirmada por um dos entrevistados para este trabalho (pesquisador da Embrapa), que afirma: “A partir de 92, o evento da Eco-92, começou-se a trabalhar mais a questão do sustentável, quando o termo surgiu mais fortemente, e aí buscando realmente incorporar esses aspectos sociais, econômicos e ambientais”. Todavia, de acordo com Viola (2002), os atores brasileiros defendiam “que a responsabilidade se diferenciava tanto pela causa quanto pela solução dos problemas ambientais globais, o que aumentava o custo dos países ricos”. A realização desse evento também expôs à população brasileira os problemas ambientais, mudando os discursos prevaletentes até a década de 1980, que defendiam que a floresta amazônica deveria ser substituída pelo desenvolvimento agropecuário, hidrelétrico, mineral, urbano e industrial (Viola, 1998).

Para além dessas reinterpretações e discursos, na Rio-92 os países estabeleceram a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, com o objetivo de, respeitando as diferenças entre os países, estimular, difundir e fazer convergir (Oliveira e Palm, 2018) ações para estabilizar as concentrações atmosféricas de GEE. Como órgão supremo da Convenção, foi realizada, em 1995, a COP 1, com a participação de representantes de 117 países. Avaliando as insuficiências das medidas até então estabelecidas, os participantes buscaram obter consenso sobre a importância de ações mais eficientes para a mitigação do efeito estufa, o que resultaria no Protocolo de Quioto, estabelecido em 1997 na COP 3.

Apesar da sensibilização em relação às questões ambientais e amazônicas, e do interesse do governo FHC em fortalecer sua inserção internacional (Silva, 2008), na COP 1, dada a dimensão interativa de alinhamento aos países não pertencentes ao Anexo I, o Brasil se posicionou contrário ao recrudescimento das medidas para conter as emissões de GEE, sendo emblemática a frase da chefe da Delegação brasileira: “não trocaremos fumaça por árvores” (ENB, 1995). Nesse sentido, Carvalho (2010) chega a classificar o Brasil como um Estado-veto, dado seu posicionamento contrário à inclusão das florestas “em pé” no regime da mudança do clima, defendendo “a soberania do país sobre os recursos naturais em seu território e seu direito ao desenvolvimento”. Discursivamente, o país mencionava dificuldades técnicas e pouco conhecimento acerca do papel das florestas em relação ao clima. O Brasil também argumentava com base no princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, alegando que os países desenvolvidos foram historicamente responsáveis pelas emissões, não cabendo o mesmo ônus aos países em desenvolvimento (Carvalho, 2010). Para justificar esse posicionamento, conforme mencionado por um pesquisador do Instituto Nacional de Pesquisas da Amazônia (INPA), o Brasil procurou resgatar todo o histórico da Revolução Industrial e seu balanço de emissões.

No ano de 1997, em Quioto, Japão, representantes de 159 nações participaram da COP 3. Nesse evento foi estabelecido o Protocolo de Quioto, um dos mais importantes marcos mundiais para a preservação do meio ambiente, que definiu metas de redução da emissão de GEE, cujas ações deveriam ser executadas pelos países. Durante as negociações, com forte presença do Ministério da Ciência e Tecnologia e do Itamaraty, o Brasil inicialmente “manteve a opinião de que toda a responsabilidade pela redução das emissões era dos países desenvolvidos e, portanto, opôs-se deliberadamente aos compromissos de redução da taxa de crescimento futuro das emissões por parte dos países emergentes” (Viola, 2002). Complementarmente, procurando influenciar as decisões que seriam transferidas ao conjunto dos países², o Brasil propôs a criação do Fundo de Desenvolvimento Limpo (FDL), que receberia as contribuições dos países do Anexo I, conforme sua participação no aumento da temperatura global.

Esse fundo “teve grande apoio dos países emergentes e pobres, mas, como era de se esperar, foi extremamente criticado por todos os países desenvolvidos” (Viola, 2002). Contudo, entre rearranjos de atores (proximidade com os Estados Unidos), reinterpretações e reajustes institucionais, alguns meses depois, as diplomacias brasileira e norte-americana reformularam a proposta (aprovada e implementada com certa agilidade), denominando-a Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL), o qual abria a “possibilidade de os países desenvolvidos cumprirem parte de suas metas de redução de emissão por meio do financiamento de projetos de desenvolvimento nos países emergentes e pobres” (Viola, 2002). Para o Brasil, essa mudança institucional (MDL) permitiria aproveitar o grande potencial para a produção de energia limpa, possibilitando, ainda, que o país desempenhasse um papel importante no contexto ambiental internacional. Assim,

² O depoimento da Chefe da Divisão da Mudança do Clima do Itamaraty é emblemático nesse sentido. De acordo com a entrevistada, “A gente sempre fez a nossa visão ser vista, o MDL, por exemplo, é um mecanismo que foi desenvolvido, a gente propôs um fundo, mas com a negociação a gente evoluiu pra isso, nós e Estados Unidos basicamente, desenhamos o que é o MDL.”

diante de reconfigurações interativas e institucionais, o Brasil mudou seu posicionamento nas negociações internacionais, dada a oportunidade de ser financiado por países desenvolvidos.

Além dessa mudança interpretativa e discursiva, a partir dos anos 2000, novos atores passaram a influenciar o posicionamento brasileiro na agenda climática internacional, reduzindo a forte presença do Ministério da Ciência e Tecnologia e do Ministério das Relações Exteriores. Duas mudanças institucionais contribuíram nesse sentido: i) em julho de 1999, foi criada a Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima (CIM), que buscava articular as ações do governo traduzidas da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima, apreciando e emitindo pareceres sobre projetos e fornecendo subsídios às posições do Governo nas negociações; ii) em junho de 2000, foi criado o Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas — atualmente chamado Fórum Brasileiro de Mudança do Clima (FBMC) —, que representou “a criação de uma arena propícia para a formação do posicionamento brasileiro, bem como a internalização do regime climático dentro do país” (Viola, 2002). Presidido pelo Presidente da República e integrado por representantes do setor público e da sociedade civil, o FBMC visa mobilizar a sociedade e contribuir para as discussões e traduções relacionadas às mudanças climáticas, vinculadas à Política Nacional sobre Mudança do Clima, à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e aos acordos internacionais.

Nesse contexto, a arena foi ampliada com a participação mais ativa do Ministério do Meio Ambiente (MMA), do Conselho Empresarial Brasileiro para o Desenvolvimento Sustentável, de governos estaduais da Amazônia, de pesquisadores e de várias ONGs. Ainda que a participação desses novos atores tenha produzido novas interpretações e tensionamentos sobre o posicionamento brasileiro, no início dos anos 2000, “a posição do Ministério da Ciência e Tecnologia e do Itamaraty continuou predominando” na tradução dos ACG (Viola, 2002).

4 A tradução dos ACG nos governos Lula e Dilma (2003-2016): o protagonismo do país na difusão da agenda climática internacional

A agenda ambiental dos governos Lula foi marcada por mudanças interativas e político-institucionais importantes, sendo que, pelo menos, dois elementos podem ser destacados. Um deles diz respeito à reconfiguração de atores no MMA, sendo emblemática a nomeação de Marina Silva como ministra e as ações promovidas a partir de então. A presença da ministra amenizou as críticas de que o MMA não possuía uma política externa consolidada, considerando que, historicamente, o ministério teve poucos titulares com trajetória vinculada às questões ambientais, o que facilitava a prevalência de interesses econômicos de outros ministérios, como o Ministério da Ciência e Tecnologia e o Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento (MAPA) (Lisboa, 2002).

A atuação de Marina Silva aproximou o debate ambiental da sociedade brasileira, envolvendo a sociedade civil na implantação de agendas; articulou o meio ambiente a outras áreas (economia, energia, ciência e tecnologia); e contribuiu para projetar o Brasil internacionalmente. Com efeito, em 2004, o país criou o Plano de Ação para Prevenção e Controle de Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm) e, na COP 10, realizada nesse mesmo ano em Buenos Aires, Argentina, divulgou sua

Primeira Comunicação Nacional à Convenção do Clima, com o Inventário Nacional de Emissões de GEE³. O depoimento de um ex-consultor do Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) corrobora a importância do ministério e da ministra Marina na difusão das ações brasileiras no contexto internacional.

Um marcador nessa coisa do clima, de modo geral, é a ação que foi feita entre 2004 até 2007, que é a época da Marina no Ministério do Meio Ambiente, que fez aquelas ações que foram mais ou menos legitimadas por uma parte do Governo e que conseguiram dar uma estancada na coisa do desmatamento na Amazônia. Então isso foi o primeiro elemento que deu a cara pra fora do Brasil [...] esse foi o elemento que marcou o Brasil pra fora e começou a se colocar como um agente importante na questão do meio ambiente, na agenda ambiental, na agenda das mudanças climáticas.

O segundo elemento, relacionado ao primeiro, diz respeito à política externa do governo Lula, que buscou aumentar sua participação em organizações, fóruns e arenas internacionais. Nesse contexto, o meio ambiente tornou-se uma oportunidade, considerando as discussões em torno dos recursos naturais, a importância da floresta amazônica, o aumento da produção agropecuária e a pauta de exportação (Estevo, 2011; Nascimento, 2018) — elementos utilizados discursivamente pelos atores brasileiros em estratégias argumentativas para legitimar suas propostas e interesses (Chechi, 2019).

Em 2005, entrou em vigor o Protocolo de Quioto e, dois anos depois, em 2007, iniciaram-se as discussões para a construção de um novo acordo climático global, que começaria em 2012, data que marcaria o fim do Protocolo de Quioto. Nesse momento, o Brasil vinha promovendo um conjunto de mudanças institucionais: em 2008, foi apresentado o Plano Nacional sobre Mudança do Clima; e, em 2009, foram criados o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, o Painel Brasileiro de Mudanças Climáticas e a Política Nacional sobre Mudança do Clima, com a orientação de criação de planos setoriais para mitigação e adaptação às mudanças climáticas. Essas mudanças institucionais vinham acompanhadas de mudanças interativas, com a ampliação de atores e ideias participando da agenda ambiental e climática no Brasil — com suas confluências e conflitos internos⁴ (Chechi, 2019). Além dos atores envolvidos nos planos setoriais, destacam-se também as participações de diferentes ministérios (com destaque para o MMA), do Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas, da Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima (CIM), de representações da III Conferência Nacional do Meio Ambiente, dos Fóruns Estaduais de Mudanças Climáticas, de pesquisadores e de organizações da sociedade civil.

Nesse contexto, considerando as expectativas de construir um novo acordo climático global na COP 15 (2009 – Copenhague) e buscando tornar-se exportador de ideias e ações, o Presidente da República solicitou ao CIM que cada setor discutisse

³ Reconhecendo a importância de traduzir internamente no país as orientações estabelecidas no Acordo Climático Global, o documento governamental afirma que “a Primeira Comunicação Nacional é uma prova da importância que o Brasil atribui aos compromissos assumidos pelo país no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima” (Brasil, 2004, p. 09).

⁴ Em termos ilustrativos, citamos que, em maio de 2008, Marina Silva pediu exoneração do cargo de Ministra do Meio Ambiente, justificando sua saída pela perda de apoio político para manter as ações de diminuição do desmatamento da Amazônia e por sua interpretação de que a política ambiental não deveria ser uma política isolada do MMA (Moreira, 2018).

suas contribuições para a redução das emissões de GEE. Na ocasião, o próprio agronegócio brasileiro aproveitou para se integrar à agenda climática internacional, buscando consolidar a "marca" de uma agricultura de baixo carbono, que se manifestaria no Plano e no Programa de Agricultura de Baixo Carbono. Até então tratado como vetor do desmatamento, o agronegócio estrategicamente traduziu, no período anterior à COP 15, elementos do contexto internacional, passando a incorporar discursivamente a agenda climática e sinalizando práticas sustentáveis que deveriam ser apresentadas internacionalmente como o esforço brasileiro (Chechi e Grisa, 2020).

Além da divulgação e difusão internacional de medidas setoriais e de outras ações em curso, o Brasil aproveitou a COP 15 para assumir o compromisso voluntário de reduzir entre 36,1% e 38,9% das emissões de GEE projetadas para 2020. Desse modo, como comenta o pesquisador do INPA, o Brasil assumiu protagonismo na difusão de ideias durante a COP 15.

Quando a gente chega em 2009, a gente tinha um domínio muito grande da dinâmica territorial, que foram períodos de avanços incríveis, muitos dados foram disponibilizados, então a gente tinha um nível de conhecimento que nos permitia estabelecer metas, e compromissos. Quando o Brasil vai pra reunião da COP, eu sei o tamanho do meu problema e eu sei o desafio que eu posso assumir e assumiram esse desafio.

Contudo, há discordância entre atores entrevistados, governamentais e não governamentais, sobre como as metas brasileiras são construídas internamente para representação nas COPs, como pode ser observado na fala de um representante do MAPA: "...eu conversei com técnicos do meu nível no MCTIC, Ministério do Meio Ambiente, Ministério da Agricultura, ninguém sabe de onde saíram essas metas, saíram da cabeça de duas, quatro, cinco pessoas, eu acho". Segundo o pesquisador da Fundação Getúlio Vargas (FGV), "ele [o Brasil] não chegou com esses números por acaso, ele teve de se basear em cima de algum tipo de estudo, algum conhecimento científico para não se atrever a propor algo que não há como se alcançar". Nesse sentido, o pesquisador da Embrapa destaca a participação da sociedade civil nessas discussões: "É discutido por esses diversos fóruns que te disse, o Painel Brasileiro de Mudança Climática, o Fórum Nacional de Mudanças Climáticas, o Fórum Brasileiro, o GEXs, o SIM, todos esses grupos se reúnem, é uma discussão exaustiva, porque demora muito para ter consenso". Essas declarações demonstram a disputa de poder em relação à capacidade de influência dos atores na agenda climática brasileira.

A COP 15 reuniu o maior público da história das conferências até então, com a presença de aproximadamente 40.000 pessoas e cerca de 115 líderes mundiais. A conferência consolidou o tema climático nas agendas pública, corporativa e da sociedade civil; contudo, não conseguiu atingir seu principal objetivo: convergir ideias para a construção de um novo ACG após 2012.

Em âmbito internacional, os próximos eventos de destaque foram a Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável (Rio+20), sediada no Brasil em 2012 — demonstrando o interesse do país em protagonizar os debates internacionais na temática ambiental — e a COP-21, realizada em Paris, França, em 2015. Essa conferência deu origem ao Acordo de Paris, aprovado por representantes de 195 países e destinado a substituir o Protocolo de Quioto em 2020.

Com a ratificação de 92 desses 195 países, o Acordo de Paris entrou em vigor em 2016, e, a partir de então, cada país deveria traduzir as orientações em ações efetivas.

O Brasil, seguindo os passos anteriores, procurou reafirmar seu protagonismo no grupo dos países em desenvolvimento. Em maio de 2016, o país divulgou o Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima e, em setembro (já no governo de Michel Temer, com uma nova configuração de atores — discutida na próxima seção), concluiu o processo de ratificação do Acordo de Paris, traduzindo as metas brasileiras em compromissos oficiais. Por meio das *Intended Nationally Determined Contributions* (INDCs), o Brasil se comprometeu a reduzir as emissões de GEE em 37% abaixo dos níveis de 2005 até 2025, com uma contribuição indicativa de redução de 43% até 2030. Para isso, o país se comprometeu a aumentar a participação de bioenergia sustentável em sua matriz energética, ampliar a participação de energias renováveis, zerar o desmatamento ilegal na Amazônia e reflorestar 12 milhões de hectares (Brasil, 2016).

As metas traduzidas e assumidas pelo Brasil reforçaram a importância da PNMC e reposicionaram politicamente a agricultura nos compromissos. O ex-consultor do MDA menciona que o protagonismo internacional do Brasil começou com o combate ao desmatamento e, posteriormente, a agricultura ganhou espaço: “Ele começou a ser protagonista com essa coisa mais do desmatamento, mas essa coisa vira pro lado da produtividade, aí a agricultura vai ser um agente importante nesse processo da mudança climática, que era vilã de certa forma e, de repente, ela passa a ser a salvadora.” Nesse contexto, observa-se um deslocamento discursivo de legitimação da agenda climática brasileira, do desmatamento para as questões produtivas do setor agropecuário.

5 (Re)traduções e desmantelamentos na agenda ambiental brasileira nos Governos Temer e Bolsonaro (2016-2022)

A partir de 2016, a atuação do Brasil nos debates internacionais e nas COPs apresentou um novo padrão, destoante daquele então prevalecente. Sob o governo Temer, a COP 22 teve como foco tirar o Acordo de Paris do “papel”. A dimensão discursiva do Brasil foi voltada para a obtenção de mecanismos de financiamento direcionados ao mercado, nas áreas de agricultura de baixo carbono, reflorestamento e energias renováveis (Agência Brasil, 2016). Ainda que mantendo o protagonismo, observou-se uma alteração importante na dimensão interativa, com maior visibilidade e participação do MAPA, da Embrapa, de organizações ligadas à agropecuária e de entidades empresariais. Blairo Maggi, um dos maiores produtores rurais e Ministro da Agricultura à época, fez declarações polêmicas na COP sobre direitos humanos (Envolverde, 2022), mas destacou a necessidade de aliar a produção de alimentos à sustentabilidade.

Também voltada à implementação do Acordo de Paris, a COP 23, em 2017, foi marcada pela intenção dos Estados Unidos de sair do acordo, em um contexto de negação das mudanças climáticas pelo governo Trump, e pela ascensão da China como líder na discussão climática. Nesse evento, a atuação brasileira focou-se na proposição de biocombustíveis, reforçando o setor agropecuário como protagonista de mudanças pró-ambientais, e não mais como vilão. Ademais, o MMA apresentou dados sobre a redução de emissões de gás carbônico, aproximando-se das metas

previstas para 2020, mas com ressalvas quanto ao desmatamento na Amazônia e no Cerrado (Agência Brasil, 2018).

A partir de 2019, o Brasil ganhou destaque internacionalmente, não mais como protagonista da discussão ambiental, mas como uma ameaça às metas do Acordo de Paris, considerando o alinhamento discursivo e interativo de Jair Bolsonaro com as interpretações do presidente Trump (Estados Unidos). Antes mesmo de seu governo ter início, Bolsonaro cogitou a possibilidade de o país sair do Acordo de Paris (Agência Brasil, 2018) e solicitou ao então presidente, Michel Temer, que desistisse da intenção de o país sediar a COP 25 em 2019, alegando o alto custo do evento (G1, 2018).

Além de alterações discursivas, mudanças institucionais também contribuíram para uma nova tradução dos debates internacionais no contexto nacional. No governo Bolsonaro, após discursos que sugeriam a fusão do Ministério do Meio Ambiente (MMA) com o Ministério da Agricultura (G1, 2018b), o MMA manteve seu status de ministério, mas perdeu espaço e relevância política, com diversas atribuições distribuídas a outras pastas: a Agência Nacional de Águas foi transferida para o Ministério do Desenvolvimento Regional; e o Serviço Florestal Brasileiro (SFB) e mais três departamentos foram incorporados ao MAPA, o que deu ainda mais poder e influência à pasta, então liderada pela ministra Teresa Cristina, indicada pela Frente Parlamentar da Agropecuária. Ademais, pela primeira vez, a pasta ambiental passou a contar com um ministro abertamente antiambientalista e ligado a setores do agronegócio, assim como seu sucessor, ex-integrante da Sociedade Rural Brasileira.

Além da perda de relevância política do MMA, diversas mudanças institucionais foram observadas. Em termos ilustrativos, citamos: i) a extinção do FBMC, do Plano Nacional de Recuperação da Vegetação Nativa, da Comissão Nacional da Biodiversidade e da Comissão Nacional de Florestas, sendo que esses mecanismos contribuíam para a tradução dos objetivos do Acordo de Paris no contexto nacional; ii) a redução da composição do Conselho Nacional de Meio Ambiente (de 96 integrantes titulares para 23), alterando a dimensão interativa na tomada de decisões das políticas ambientais, notadamente com a concentração de poder nos atores governamentais; iii) a suspensão dos repasses do Fundo Amazônia após divergências dos países financiadores com a dinâmica da política ambiental brasileira (O Globo, 2019); e iv) a proposição de diversos projetos de lei visando alterações em legislações ambientais (Vale et al., 2021). Não por acaso, esse cenário impulsionou uma reunião de ex-ministros do MMA, ainda em maio de 2019, que criticaram o que denominaram "desmonte da governança socioambiental" (Belessa, 2019).

Para Neto (2022), cinco dimensões sistematizam as principais mudanças nos dois primeiros anos do governo Bolsonaro no que concerne à agenda de mudanças climáticas: i) o esvaziamento de competências, regulação e fiscalização ambiental; ii) a perseguição a indivíduos com posicionamentos contrários ao governo na política ambiental, a incitação a conflitos contra indígenas e ONGs, e a culpabilização desses em eventos internacionais por crimes ambientais; iii) a exclusão da sociedade civil dos processos de formulação de políticas e dos comitês de suporte do executivo; iv) o retorno da questão Amazônia, em que o governo considera a região como sensível ao desenvolvimento e um risco à soberania brasileira devido às interferências internacionais; e v) o enfraquecimento dos compromissos brasileiros assumidos internacionalmente na agenda ambiental.

Essas mudanças discursivas, interativas e institucionais contribuíram para o desmantelamento de diversas políticas ambientais, cujos efeitos se manifestaram no aumento de garimpos ilegais na Amazônia brasileira (Greenpeace Brasil, 2020); no aumento do desmatamento e das queimadas; na liberação de centenas de novos agrotóxicos, devido a flexibilizações institucionais no MAPA e na Agência Nacional de Vigilância Sanitária (ANVISA); e nas declarações polêmicas de integrantes do governo Bolsonaro, como a célebre expressão proferida pelo ex-ministro do MMA: “aproveitar o momento para passar a boiada”. A expressão faz referência ao momento de crise decorrente da pandemia de Covid-19, que se mostrava propício para o governo avançar em flexibilizações das leis ambientais, uma vez que as atenções da imprensa e da sociedade estavam voltadas para a crise de saúde e sanitária. Esses movimentos foram ilustrados por consultores das Comissões de Meio Ambiente do Senado e da Câmara, durante nossa pesquisa, conforme demonstram os fragmentos a seguir:

A partir de 2020, houve um movimento para que esse movimento inicial de mudanças infralegais se tornasse efetivamente em mudanças legais, ou seja, tivessem lastro de estar dentro da legislação ou de estar dentro da constituição. Então, você começa a ter um movimento de emendas da Constituição (...) tudo o que vem hoje de mudança na legislação, dessa parte, dessa demanda, ela vem na prática no sentido de desmontar o arcabouço legal. (...) tem hoje projetos de lei enviados pelo próprio governo, pelo discurso de que tem que avançar, que tem que produzir mais, que tem que resolver, que o Brasil não pode ficar para trás, que o Brasil é uma grande fazenda mundial que precisa produzir commodities para o mercado internacional (...) Em contraposição, há um desmonte nas políticas públicas do próprio governo, através da legislação, naquilo que diz respeito a políticas que nós entendemos como centrais para apoiar a conservação ambiental. (Informante anônimo. Entrevista com o consultor da área ambiental do Senado, 2022).

Então, o movimento é da porteira para dentro, flexibilizar a legislação, rebaixar o grau de proteção para usar mais, de preferência até dentro da água, do Rio e tal, sem a APP, sem nada. (...) A outra, é da porteira para fora, ou seja, como é que eu incorporo novas áreas que hoje não são privadas, estamos falando de quê? Das terras públicas não destinadas. (...) e aí tem o Projeto de Grilagem, 510, do Irajá⁵ (...) e outros tantos. Que pretendem permitir a maior apropriação possível destas terras públicas não destinadas. Mas também, aquelas destinadas. Na forma de quê? Unidades de Conservação; por isso, tem inúmeros projetos de Lei da Frente Parlamentar Agropecuária, que pretende, diminuir a categoria das unidades de conservação, por exemplo, uma reserva biológica passar para uma APA⁶, porque a APA permite a propriedade privada e o uso intensivo. (Informante anônimo 2. Entrevista com o consultor da área ambiental da Câmara dos Deputados, 2022).

Em virtude dessas alterações no legislativo e dos discursos de parlamentares alinhados ao agronegócio, de Bolsonaro e de seus ministros, o Brasil perdeu protagonismo na capacidade de proposição e difusão de ideias para o enfrentamento das mudanças climáticas nas COPs. Na COP 25, realizada em Madri, Espanha, o

⁵ Projeto de Lei 510/2021 de autoria do Senador Irajá (PSD-TO).

⁶ Área de Proteção Ambiental.

governo brasileiro, pela primeira vez, não teve um estande oficial e não credenciou a participação de organizações da sociedade civil, reduzindo sua presença pública a um discurso negacionista de três minutos do Ministro do Meio Ambiente.

Na COP 26, o Brasil tentou reverter a reputação internacional arranhada pelo governo Bolsonaro, apresentando uma nova NDC, com o compromisso de mitigar 50% das emissões de gases de efeito estufa (GEE) até 2030, tomando como referência o ano de 2005 (Genin; Frasson, 2021). Destoando das ações em curso no país, tal compromisso se soma a uma série de diretrizes apresentadas para alcançar a neutralidade climática, além da assinatura do Compromisso Global de Metano, visando reduzir as emissões desse gás em 30% até 2030.

A COP 27 foi realizada em novembro de 2022, após a eleição presidencial que definiu a volta do presidente Lula ao governo. A organização da cúpula reservou um espaço na programação para o novo governo eleito, e uma comitiva do governo de transição participou do evento, incluindo o presidente Lula e as ex-ministras do MMA Marina Silva e Isabel Teixeira. Nesse evento, o país reassumiu a centralidade nas discussões climáticas, antes mesmo de o governo Lula iniciar. No entanto, internacionalmente, o evento foi chamado de “COP light” (Jornalismo Junior, 2022).

6 Considerações finais

Como vimos acima, ao longo dos anos, o governo brasileiro traduziu de maneira distinta os acordos provenientes dos eventos e arenas ambientais internacionais. Em consonância com Hassenteufel e Zeigermann (2021), observamos que as diferentes interações prevalentes em âmbito nacional e internacional, o modo como as questões e os debates ambientais foram interpretados, e as (re)configurações institucionais estabelecidas foram delimitando diversas formas de recriação das orientações, metas e ações advindas dos ACG.

Embora a Eco-92 tenha sido fundamental para reposicionar discursivamente o governo brasileiro em relação às questões ambientais, as interações de alinhamento estabelecidas com os países não pertencentes ao Anexo I contribuíram para que o governo FHC se posicionasse contrário ao recrudescimento das medidas de contenção das emissões de GEE na COP 1. Ademais, em consonância com o discurso de que os países do Anexo I tinham muito mais responsabilidade sobre as condições climáticas estabelecidas, e rompendo com a transferência unidirecional de ideias, o país tomou a iniciativa de propor o FDL. Entre novas interações, discursos e inovações institucionais, o FDL se transformou no MDL, e o governo mudou seu posicionamento nas negociações internacionais, dada a oportunidade de ser financiado por países desenvolvidos no âmbito da agenda climática. Acompanhando esse reposicionamento, mudanças institucionais foram estabelecidas no contexto nacional (Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima – CIM e Fórum Brasileiro de Mudança do Clima – FBMC), tensionando a participação de novos atores e ideias, e a institucionalização de novos discursos.

Com um novo arranjo de atores em âmbito nacional (destacando-se o maior protagonismo do MMA), sinalizações institucionais e políticas nacionais e internacionais importantes (PPCDAM e a Primeira Comunicação Nacional à Convenção do Clima), e com um reposicionamento na política externa brasileira em termos de afirmação política e socioeconômica, o governo Lula transformou o meio

ambiente em uma de suas principais agendas. Nesse contexto, e em meio às discussões para a construção de um novo ACG, enquanto avanços institucionais e interativos nacionais importantes eram delineados (Plano Nacional sobre Mudança do Clima, Fundo Nacional sobre Mudança do Clima, Painel Brasileiro de Mudanças Climáticas e Política Nacional sobre Mudança do Clima), o governo brasileiro assumiu para si a responsabilidade de um maior protagonismo na exportação de ideias e ações. Um exemplo emblemático foi a adoção, na COP 15, do compromisso voluntário de reduzir entre 36,1% e 38,9% das emissões de GEE projetadas para 2020, além da difusão de ações ambientais setoriais. Embora o novo ACG só tenha sido estabelecido na COP 21, em 2015, nesse período, o governo brasileiro continuou buscando tanto influenciar sua configuração quanto traduzir nacionalmente as orientações ambientais internacionais, além de difundir as ações climáticas brasileiras, mobilizando, para isso, diversas estratégias, como a realização da Rio+20, a participação em eventos internacionais e a criação de novas ações.

A partir de 2016, novas configurações interativas, discursivas e institucionais nacionais produziram (re)traduções na política ambiental e climática brasileira. Com o governo Temer e, sobretudo, o governo Bolsonaro, o MAPA e os atores do mercado assumiram maior protagonismo na difusão e construção das ações ambientais globais; o MMA (com novas ideias e discursos) perdeu espaço político, tanto internacional quanto nacional; um amplo conjunto de políticas públicas e institucionalidades nacionais foi desmantelado; e diversos efeitos e impactos ambientais foram evidenciados. A partir de 2019, o Brasil ganhou destaque internacional, não mais como protagonista da discussão ambiental e exportador de ideias e ações, mas como um país cujas ideias, discursos e instituições contrariavam as metas do Acordo de Paris.

Ao resgatarmos essa trajetória, reforçamos a interpretação de que, para além das diferentes traduções entre países, novas configurações políticas, interativas, discursivas e institucionais, dentro de um mesmo país ao longo do tempo, produzem (re)traduções dos acordos e ações climáticas internacionais. Longe de ser linear, os processos de transferência e tradução de políticas públicas são marcados por avanços e recuos. Mesmo que alguns atores institucionais tenham permanecido presentes nas discussões ao longo dos períodos analisados, os arranjos se alteram, e, conseqüentemente, também se alteram os discursos e as instituições. Ademais, essas mudanças produzem diferentes ritmos e dinâmicas nos papéis de importador e exportador de ideias e políticas públicas, com posições ora mais defensivas, ora mais contestatórias ou protagonistas nos próprios processos de transferência e tradução dos ACG. Assim, concluímos que os ACG foram traduzidos de maneira distinta ao longo do tempo pelos governos brasileiros, envolvendo construções e desmantelamentos, e tanto foram "transferidos" pelo país quanto foram influenciados pelo mesmo.

REFERÊNCIAS

AGÊNCIA BRASIL. **COP 22 quer tirar do papel o Acordo de Paris, que limita aumento da temperatura.** 2016. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2016-11/cop22-quer-tirar-do-papel-o-acordo-de-paris-que-limita-aumento-da-temperatura>. Acesso em: 22 dez. 2022.

Agência Brasil. **Brasil avança, mas tem desafio para cumprir meta de emissão de carbono.** 2018. Disponível em: <https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2018-09/brasil-avanca-mas-tem-desafio-para-cumprir-meta-de-emissao-de-carbono>. Acesso em 23 Dez 2022.

Bauer, Michael; Knill, Christoph. Understanding Policy Dismantling: an Analytical Framework. In.: **Dismantling public policy: preferences, strategies and effects**, ed. Michael Bauer, Andrew Jordan, Christoffer Green-Pederson and Adrienne Héritier. Oxford: Oxford University Press., 2012, 30-55.

Belessa, Mauro. Ex-ministros do Meio Ambiente condenam 'desmonte da governança socioambiental'. **Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo**, 2019. Disponível em: <http://www.iea.usp.br/noticias/reuniao-ex-ministros-de-meio-ambiente>. Acesso em 3 Jan 2023.

Brasil. Ministério do Meio Ambiente. **Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima.** Estratégia Geral - Volume I. Brasília, 2016. Disponível em: https://antigo.mma.gov.br/images/arquivo/80182/PNA_Volume%20I.pdf. Acesso em: 07 jan. 2023.

Brasil. Coordenação-Geral de mudanças Globais de Clima. **Comunicação Nacional Inicial do Brasil à Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima.** Brasília: Ministério da Ciência e Tecnologia, 2004.

Benson, David. Jordan, Andrew. **What have we Learned from Policy Transfer Research?** Dolowitz and Marsh revisited. *Political Studies Review*, volume 9. 2011. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1111/j.1478-9302.2011.00240.x>. Acesso em: 04 jan. 2023.

Carvalho, Fernanda V. de. **A posição brasileira nas negociações internacionais sobre floresta e clima (1997 – 2010):** Do Veto à Proposição. Tese (Doutorado em Relações Internacionais) – Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Distrito Federal, 2010. 222p. Disponível em: https://repositorio.unb.br/handle/10482/8449?locale=pt_BR. Acesso em: 05 jan. 2023.

Chechi, Leticia A. **Dos acordos globais às ações locais sobre mudanças climáticas:** tradução e implementação do Plano e Programa ABC. Tese de doutorado. Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural (PGDR-UFRGS). Porto Alegre:UFRGS, 2019. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/204085/001109662.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 07 jan. 2023.

Chechi, Leticia A.; Grisa, Catia. Dos acordos globais às interpretações locais sobre agricultura sustentável: tradução e implementação do Plano e do Programa ABC.

Revista Confins, n. 46, 2020. Disponível em:

<https://journals.openedition.org/confins/31291>. Acesso em: 04 jan. 2023.

Coelho, Denilson B. Mecanismos políticos e institucionais da difusão de políticas. In: FARIA, Carlos A.P.; COELHO, Denilson B.; SILVA, Sidney J. **Difusão de políticas públicas**. Editora UFABC: São Bernardo do Campo, 2016, p. 35-64.

Constantine, Jennifer. Shankland, Aex. From policy transfer to mutual learning? Political recognition, power and process in the emerging landscape of International Development Cooperation. **Novos Estudos Cebrap**, v.36, n.1, p.99-122, 2017.

Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/nec/a/Jwqmg9hTRKQ7FDdCxfDNN7jM/?lang=en>. Acesso em: 07 jan. 2023.

Dolowitz, David; Marsh, David. Who Learns What from Whom: a Review of the Policy Transfer Literature, **Political Studies**, England, v.44, n.2, p. 343–57, 1996. Disponível em: <https://journals.sagepub.com/doi/10.1111/j.1467-9248.1996.tb00334.x>. Acesso em: 03 jan. 2023.

Dolowitz, David; Marsh, David. Learning from Abroad: the Role of Policy Transfer in Contemporary Policy-Making. **Governance**, England, v.13, n.1, p.5–24, 2000.

Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/0952-1895.00121>.

Acesso em: 08 jan. 2023.

Earth Negotiations Bulletin – ENB. **Summary of th first Conference of the Parties for the Framework Convention on Climate Change**: 28 march – 7 april 1995. Germany, 1995, v. 12, n. 21. Disponível em: <https://enb.iisd.org/events/unfccc-cop-1/summary-report-28-march-7-april-1995>. Acesso em: 03 jan. 2023.

Envolverde. **Blairo Maggi, constrangimento na Cop 22**. 2022. Disponível em:

<https://envolverde.com.br/blairo-maggi-constrangimento-na-cop-22/>. Acesso em 22 Dez 2022.

Estevo, Jefferson Dos S. Política externa brasileira para mudanças climáticas. In: 3º **Encontro Nacional ABRI 2011**, 3. 2011. Disponível em:

http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?pid=MSC0000000122011000200033&script=sci_arttext. Acesso em: 07 jan. 2023.

FAO. **The Impact of Disasters on Agriculture and Food Security 2023** – Avoiding and reducing losses through investment in resilience. Rome, 2023. Disponível em: <https://reliefweb.int/report/world/impact-disasters-agriculture-and-food-security-2023-avoiding-and-reducing-losses-through-investment-resilience-enarruzh>. Acesso em: 04 jan. 2023.

FAO, FIDA, UNICEF, PMA y OMS. **El estado de la seguridad alimentaria y la nutrición en el mundo**. Fomentando la resiliencia climática en aras de la seguridad

alimentaria y la nutrición. FAO, Roma, 2018. Disponível em: <https://www.fao.org/documents/card/en/c/19553ES>. Acesso em: 09 jan. 2023.

G1. **Bolsonaro diz que Brasil não sediará conferência climática da Onu em razão do custo.** 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/noticia/2018/12/15/bolsonaro-diz-que-brasil-nao-sediara-conferenciadclimatica-da-onu-em-razao-do-custo.ghtml>. Acesso em: 02 jan. 2023.

G1. **Bolsonaro recua e decide manter fusão dos ministérios da agricultura e do meio ambiente.** 2018. Disponível em: <https://g1.globo.com/politica/blog/valdo-cruz/post/2018/10/30/bolsonaro-recua-e-decide-manter-fusao-dos-ministerios-da-agricultura-e-do-meio-ambiente.ghtml> Acesso em: 07 jan. 2023

Genin, Carolina; Frasson, Caroline M.R. **O Saldo da COP26:** o que a Conferência do Clima significou para o Brasil e para o Mundo. Wri Brasil, 22 de novembro de 2021. Disponível em: <https://www.wribrasil.org.br/noticias/o-saldo-da-cop26-o-que-conferencia-do-clima-significou-para-o-brasil-e-o-mundo>. Acesso em: 19 dez. 2023.

Greenpeace Brasil. **Em meio à Covid, 72% do garimpo na Amazônia foi em áreas “protegidas”.** 2020. Disponível em: <https://www.greenpeace.org/brasil/blog/em-meio-a-covid-72-do-garimpo-na-amazonia-foi-em-areas-protegidas/>. Acesso em 06 jan 2023.

Hassenteufel, Patrick.; Maillard, Jacques de. Convergence, Transfertset Traduction: Les apports de la comparaison transnationale. **Gouvernement et action publique**, França, n. 3, p. 377-393, 2013. Disponível em: <https://www.cairn.info/revue-gouvernement-et-action-publique-2013-3-page-377.htm>. Acesso em: 03 jan. 2023.

Hassenteufel, Patrick. Zeigermann, Ulrike. Translation and translators in Policy transfer processes. In: Oliveira, Osmany P. **Handbook of Policy Transfer, Diffusion and Circulation.** Cheltenham: Edward Elgar Publ. 2021.

Hassenteufel, Patrick et al. Policy Diffusion and Translation: The Case of Evidencebased Health Agencies in Europe. **Novos Estudos.** CEBRAP, São Paulo, v. 36, n. 01, p. 77-96, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/qQ7n5PjCC5spFBrQy97spfJ/?lang=en>. Acesso em: 03 jan. 2023.

Hassenteufel, Patrick. De la comparaison internationale à la comparaison transnationale. **Revue française de science politique**, Paris, v. 55, n.1, p. 113-132, 2005. Disponível em: <https://www.cairn.info/revue-francaise-de-science-politique-2005-1-page-113.htm&wt.src=pdf>. Acesso em 07 jan. 2023.

Hassenteufel, Patrick, **Sociologie Politique: l’action publique**, Paris, Armand Colin, 2008.

International Panel of climate change. **Ar6 Synthesis Report Climate change 2023**. IPCC, 2023. Disponível em <https://www.ipcc.ch/report/ar6/syr/>. Acesso em: 05 ago. 2023.

International Panel of climate change. **Climate change 2022: impacts, adaptation and vulnerability**. IPCC, 2022. Disponível em : <https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/>. Acesso em: 05 ago. 2023.

IPES-Food. **From plate to planet: how local governments are driving actions on climate change through food**. IPES-Food, 2023. Disponível em: https://www.ipes-food.org/_img/upload/files/PlatetoPlanetEN.pdf. Acesso em: 05 jan. 2023.

Jornalismo Junior. **Cop27 traz Brasil protagonista na defesa do meio ambiente e expectativas para o futuro**. 2023. Disponível em: <http://jornalismojunior.com.br/cop-27-e-a-atuacao-do-brasil-observatorio/>. Acesso em 5 Jan 2023

Kervran, David D. Collaborative Event Ethnography as a strategy for analyzing policy transfers and global summits. In: Oliveira, Osmany P. **Handbook of Policy Transfer, Diffusion and Circulation**. Cheltenham: Edward Elgar Publ., p. 80-99, 2021.

Knill, Christoph. Introduction: cross-national policy convergence: concepts, approaches and explanatory factors. **Journal of European Public Policy**, v.12, 2005. Disponível em: https://www.researchgate.net/journal/Journal-of-European-Public-Policy-1466-4429?_tp=eyJjb250ZXh0Ijp7ImZpcnNoUGFnZSI6InB1YmxpY2FoaWguliwicGFnZSI6InB1YmxpY2FoaWgulin19. Acesso em: 07 jan. 2023.

Leal Filho, Walter; Luetz, Johannes; Ayal, Desalegn. **Handbook of climate change management**. Springer Cham, 2021.

Linsenmeier, Manuel and Mohommad, Adil and Schwerhoff, Gregor, The International Diffusion of Policies for Climate Change Mitigation (June 1, 2022). **IMF Working Paper No. 2022/115**, Available at SSRN: <https://ssrn.com/abstract=4137208>. Acesso em: 04 jan. 2023.

Lisboa, Marijane. V. Em busca de uma política externa brasileira de meio ambiente: três exemplos e uma exceção à regra. **São Paulo em Perspectiva**, v. 16, n. 2, p. 44-52, 2002. Disponível em: <https://scielo.br/j/spp/a/RLk9SH3fPhbQvPcFqPs7jbN/#:~:text=A%20Conven%C3%A7%C3%A3o%20da%20Basil%C3%A9ia%20o,exce%C3%A7%C3%A3o%20que%20confirma%20a%20regra>. Acesso em: 08 jan. 2023.

Milhorance, Carolina. **New geographies of global policy-making: south-south networks and rural development strategies**. Routledge, 2020.

Moreira, Helena M. Meio ambiente e mudanças climáticas (2008-2015). In.: DESIDERÁ Neto, Walter A. et al. **Política externa brasileira em debate: dimensões e**

estratégias de inserção internacional no pós-crise de 2008. Brasília, Ipea, 2018, p. 429-462. Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/livros/livros/181206_a_politica_externa_brasileira_cap17.pdf. Acesso em: 04 jan. 2023.

Neto, Barnabé Lucas de Oliveira. Da lama ao caos: o retrocesso da política e liderança ambiental do Brasil sob o governo Bolsonaro. **Novos Cadernos NAEA**. v. 25, n. 2, p. 59-80, maio-ago 2022. Disponível em: <https://periodicos.ufpa.br/index.php/ncn/article/view/9937>. Acesso em: 08 jan. 2023.

O Globo. **Governo Bolsonaro tenta mudar Fundo Amazônia, mas Noruega e Alemanha dizem não**. 2019. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/brasil/governo-bolsonaro-tenta-mudar-fundo-amazonia-mas-noruega-alemanha-dizem-nao-23731725>. Acesso em: 03 jan. 2023.

Oliveira, Osmany P. **Handbook of Policy Transfer, Diffusion and Circulation**. Cheltenham: Edward Elgar Publ., 2021.

Oliveira, Osmany P.; Milani, Carlos. Brazilian Perspectives on Policy Transfer and South-South Cooperation. **Contexto Internacional** (PUCRJ. Impresso), v. 44, p. 1-24, 2022. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/cint/a/M8WTTgTPhs7K5hyKYYtkm4d/abstract/?lang=en>. Acesso em: 04 jan. 2023.

Oliveira, Osmany P.; Koga, Natalia. Policy Transfer Capacity: The Role of Individuals, Organizations and Systems on the Adoption and Internationalization of Public Policies. **Administrative Theory & Praxis**, v. 1, p. 1-19, 2022. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/10841806.2022.2124743>. Acesso em: 03 jan. 2023.

Oliveira, Osmany P. et al. **Latin america and policy diffusion: from import to export**, Nova Iorque: Routledge, 2019

Oliveira, Osmany P.; Pal, Leslie A. New frontiers and directions in policy transfer, diffusion and circulation research: agents, spaces, resistance, and translations. **Revista de Administração Pública**, v.52, p. 1999-2220, 2018. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/5Zntmj7bV9ts9SC4yQwCws/?lang=en>. Acesso em: 05 jan. 2023.

Oliveira, Osmany P.; Faria, Carlos A. P. Policy transfer, diffusion and circulation. **Novos Estudos Cebrap**, v. 36, n.1, p. 13-32, 2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/nec/a/LHp9CcBWTR5VHXVmHyCFGYg/abstract/?lang=en>. Acesso em: 05 jan. 2023.

Oliveira, Osmany P. **Embaixadores da participação: a difusão internacional do Orçamento Participativo a partir do Brasil**. Tese de doutorado. Programa de Pós-Graduação em Ciência Política. São Paulo: USP, 2013. Disponível em:

<https://teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8131/tde-19022014-102112/pt-br.php>. Acesso em: 07 jan. 2023.

Rose, Richard. **Lesson-drawing in public policy**: a guide to learning across time and space. UK: University of Strathclyde, 1993.

Silva, André L. R. da. **Do otimismo liberal à globalização assimétrica: a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso (1995 - 2002)**. Tese. Doutorado em Ciência Política, Programa de Pós-graduação em Ciência Política da Universidade Federal do Rio Grande do Sul, 2008, 360 p. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/handle/10183/14743>. Acesso em: 04 jan. 2023.

Stone, Diane.; Oliveira, Osmany P.; Pal, Leslie A. Transnational policy transfer: the circulation of ideas, power and development models. **Policy and Society**, 2019.

Stone, Diane. Transfer and translation of policy. **Policy studies**, v. 33, n.6, p. 483-499, 2012. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/01442872.2012.695933>. Acesso em: 08 jan. 2023.

Stone, Diane. Transfer agents and global networks in the transnationalization of policy. **Journal of European Public Policy**, v. 11, n.3, p. 545-566, 2004. Disponível em: https://wrap.warwick.ac.uk/1742/1/WRAP_Stone_JEPP_Transnational_Transfer.pdf. Acesso em: 09 jan. 2023.

United Nations Framework Convention on Climate Change – UNFCCC. **Yearbook of global climate action 2022**. Marrakech Partnership for Global Climate Action. Germany, 2022. Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/Yearbook_GCA_2022.pdf. Acesso em: 06 jan. 2023.

Vale, Mariana et al. The COVID-19 pandemic as an opportunity to weaken environmental protection in Brazil. **Biological Conservation**, v. 255, 108994. 2021. <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S000632072100046X>. Acesso em: 05 jan. 2023.

Viola, Eduardo. A globalização da Política Ambiental no Brasil, 1990-1998. **Anais... XXI International Congress of the Latin American Studies Association**. Chicago, USA, 1998. Disponível em: <https://www.semanticscholar.org/paper/A-GLOBALIZAC%CC%A7A%CC%83O-DA-POLI%CC%81TICA-AMBIENTAL-NO-BRASIL%2C-Viola/2fb4950ee5252d1ad7fd13625b79c851b42d8437>. Acesso em: 03 jan. 2023.

Viola, Eduardo. O regime internacional de mudança climática e o Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, v. 17, n. 50, 2002. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/jf4CkyjgTkKh3CV6hF7hXTS/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 05 jan. 2023.

Walker, Jack L. The diffusion of Innovations among the American States. **The American Political Science Review**, v. 63, n.3, 1969, p. 880-899. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/1954434>. Acesso em: 05 jan. 2023.

Leticia Andrea Chechi. Mestre e Doutora em Desenvolvimento Rural pelo Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PGDR/UFRGS). Universidade Federal do Recôncavo da Bahia (UFRB). Professora Adjunta. leticia.chechi@ufrb.edu.br

Cátia Grisa. Mestre em Desenvolvimento Rural pelo PGDR/UFRGS. Doutora em Ciências Sociais pelo Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade (CPDA/UFRJ). Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS). Professora Adjunta. catiagrusaufrgs@gmail.com

Vinícius Jean Barth. Mestre e doutorando do Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Rural da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (PGDR/UFRGS). vinijbarth@gmail.com

Submetido em: 21/12/2023

Aprovado em: 28/11/2024

CONTRIBUIÇÃO DE CADA AUTOR

Leticia Andrea Chechi

Conceituação (Conceptualization)
Análise Formal (Formal analysis)
Investigação/Pesquisa (Investigation)
Metodologia (Methodology)
Administração do Projeto (Project administration)
Escrita – Primeira Redação (Writing – original draft)
Escrita – Revisão e Edição (Writing – review & editing).

Cátia Grisa

Conceituação (Conceptualization)
Análise Formal (Formal analysis)
Investigação/Pesquisa (Investigation)
Metodologia (Methodology)
Supervisão/orientação (Supervision)
Validação (Validation)
Escrita – Primeira Redação (Writing – original draft)
Escrita – Revisão e Edição (Writing – review & editing).

Vinícius Jean Barth

Conceituação (Conceptualization)
Análise Formal (Formal analysis)
Investigação/Pesquisa (Investigation)
Metodologia (Methodology)
Validação (Validation)

Escrita – Primeira Redação (Writing – original draft)

Escrita – Revisão e Edição (Writing – review & editing).

Fontes de financiamento: não se aplica.