

Atores e agendas na política externa brasileira para o meio ambiente: mapeando a participação em negociações internacionais

Martin Egon Maitino

Doutorando, DCP-USP

Já há algum tempo, tem emergido nos estudos sobre política externa brasileira um relativo consenso a respeito da existência de transformações no processo decisório da PEB. Ainda que haja divergências em relação ao grau de transformação ou à novidade dessas mudanças, há ampla evidência de uma multiplicação e diversificação de atores envolvidos na produção dessa política (ver, e.g., Cason e Power 2009; Faria 2012; Farias e Ramanzini Júnior 2015; Lima 2000; Milani e Pinheiro 2017), processo que chamamos aqui de “pluralização”. Nesse contexto, ganham força também os debates acerca do significado e da direção das mudanças e sobre a melhor forma de lidar com essas transformações: quais os efeitos para a política externa brasileira de um aumento da participação e de uma diminuição relativa da centralidade do Itamaraty nas decisões?

Uma hipótese frequentemente levantada é a de que a centralização da política externa na burocracia diplomática tornaria o conteúdo da política altamente estável, enquanto uma descentralização a tornaria mais propensa à mudança (Amorim Neto e Malamud 2019; Merke, Reynoso, e Schenoni 2020). A hipótese tem por base a ideia de que uma burocracia independente e autônoma, insulada de pressões sociais, formularia, de forma racional, políticas defendendo os “interesses permanentes” do Estado¹.

Se examinarmos a política externa brasileira para o meio ambiente, porém, encontramos a seguinte situação: uma política relativamente estável em suas posições (Barros 2017; Corrêa do Lago 2006; Franchini, Mauad, e Viola 2020; Viola e Franchini 2013), mas particularmente aberta à participação social e à atuação de outros ministérios, como o Ministério da Ciência e Tecnologia (MCT) e Ministério do meio Ambiente (MMA) (Dolce de Faria 2017; Freitas 2012; Viola 2002). Trata-se, aparentemente, de um caso desviante. Antes que possamos afirmar que o caso favorece uma hipótese concorrente, porém, é preciso garantir que nossas “medidas” sejam acuradas: quão grande é a participação de outros atores na formulação da política externa de meio ambiente? De que modo e em que circunstâncias ela acontece? Seria a estabilidade apenas aparente², havendo mudanças maiores em arenas específicas?

A discussão do tema ambiental no plano internacional é altamente complexa, envolvendo múltiplos temas, arenas de negociação e governança, e atores diversos—órgãos estatais, governos subnacionais, ONGs, empresas, etc. Nesse sentido, é razoável supor que haja grande variação também nos processos decisórios, em particular na inclusão e na influência dos atores envolvidos. As generalizações não podem ser aceitas sem reflexão, mas tendo em mente a

¹ Para uma discussão mais direta desse argumento, de suas origens e falhas no que se refere à política externa ou às políticas públicas em geral, ver (Lima 2000; A. K. Pereira 2014).

² Ainda que consideremos, seguindo a avaliação de Lisboa (2002), que a estabilidade e coerência sejam fatores restritos à agenda climática e que outros sub-temas da política externa ambiental sejam mais instáveis, o problema permanece, dado que a mudança climática é também a agenda que mobiliza os atores mais diversos e em maior quantidade.

natureza dos dados a partir das quais são formuladas. Sendo assim, para que possamos avaliar os efeitos da pluralização sobre a PEB, é preciso, antes, ser capaz de descrevê-la de forma precisa. Isso implica ser capaz de comparar a trajetória dos atores no tempo e em diferentes contextos decisórios³. Quem participa da política externa brasileira em temas ambientais? De que forma e em que circunstâncias?

Este artigo procura dar um passo inicial no sentido de responder essas perguntas, mapeando os participantes nas delegações brasileiras a conferências multilaterais de meio ambiente. O artigo encontra-se dividido em três grandes partes. Inicialmente, apresentamos a dinâmica das discussões e negociações ambientais no plano internacional, destacando a evolução e conformação de regimes internacionais. Em seguida, discute-se a dinâmica das conferências multilaterais de meio ambiente e a relevância de estudar o perfil das delegações a tais eventos. Por fim, descrevemos a evolução no tempo dos atores envolvidos com política externa ambiental no Brasil, apresentando os resultados preliminares de uma base de dados sobre participantes em conferências multilaterais. Concluimos o artigo apresentando os próximos passos da pesquisa.

1. A complexidade da agenda ambiental no plano internacional

Em que pese algumas experiências pontuais anteriores, o tema do meio ambiente adentrou o debate internacional entre o final da década de 1960 e o início da década de 1970. Impulsionada pelo avanço do movimento ambientalista e da legislação ambiental em países desenvolvidos, a Assembléia Geral da ONU (AGNU) aprovou, em 1968, a realização de uma conferência multilateral em 1972 que buscava “fornecer um quadro para consideração abrangente no interior das Nações Unidas dos problemas do meio ambiente humano, de maneira a dirigir a atenção dos governos e da opinião pública a respeito da importância e urgência dessa questão”⁴.

A partir da Conferência de Estocolmo em 1972 e da subsequente criação do UNEP (Programa das Nações Unidas para Meio Ambiente), começa-se a estruturar, ainda que de forma frágil e contestada, uma agenda dedicada à temática ambiental, centrada no sistema ONU. Já nesse momento, o debate multilateral é fortemente marcado pela tensão Norte-Sul, conectando os temas de preservação àqueles referentes ao desenvolvimento econômico e social. Um marco nesse sentido é o conceito de “desenvolvimento sustentável”, que cristaliza essa conexão, incorporando as preocupações de países em desenvolvimento à agenda ecológica. Ancorado nesse conceito, o sistema se estrutura e se consolida na década de 1990, tendo na Conferência do Rio de 1992 (UNCED) seu principal marco.

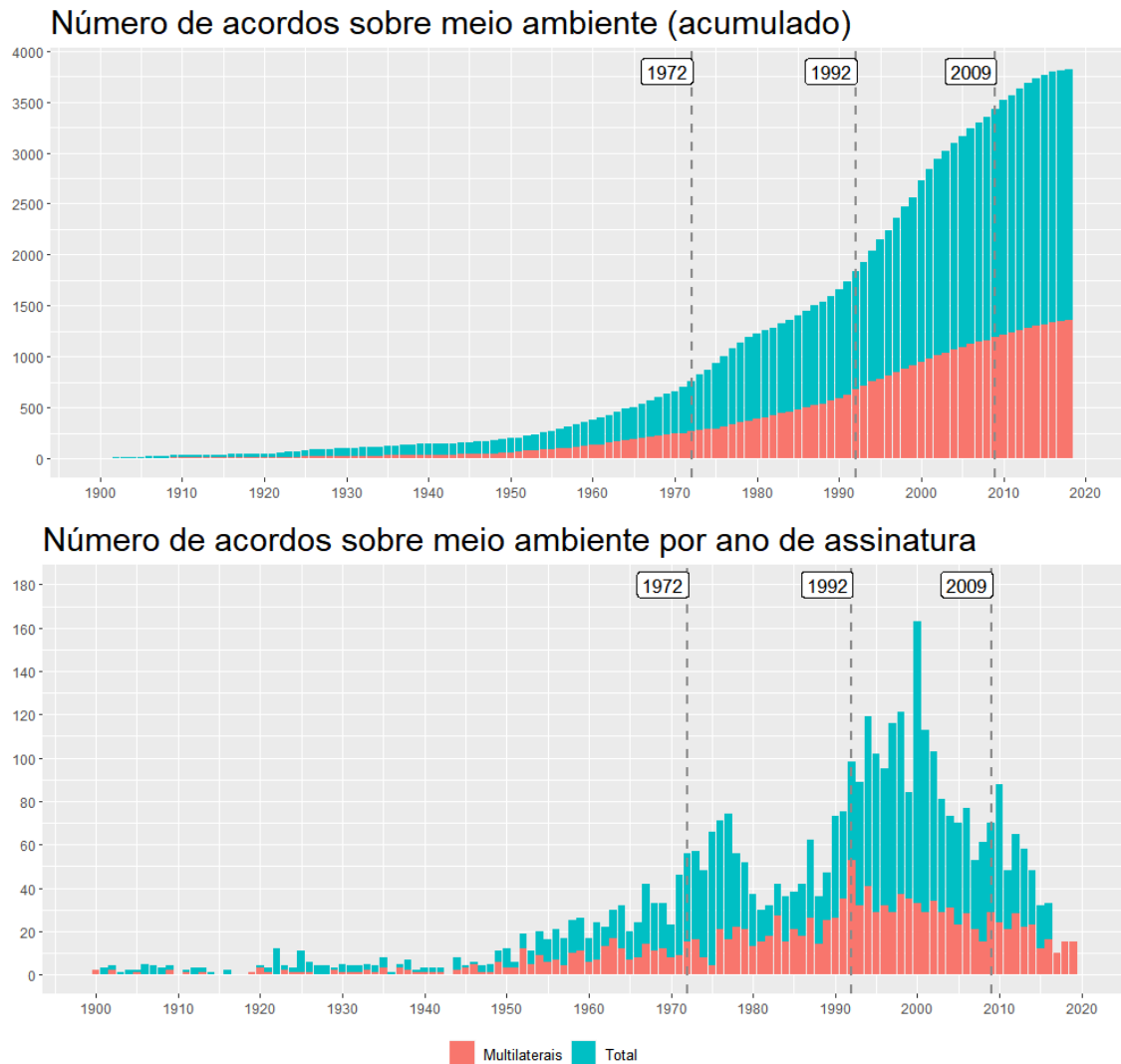
Desde então, o tratamento internacional de temas de meio ambiente progressivamente se adensa e ganha complexidade. O crescimento do sistema fica patente quando observamos a evolução do número de acordos internacionais de meio ambiente no tempo, apresentada nos Gráficos 1 e 2, construídos a partir de dados do *International Environmental Agreements Database* (Mitchell et al. 2020). Para além de um aumento numérico dos acordos e instituições, os temas também se multiplicaram. A diversificação não significou separação e, ao longo do tempo, intensificaram-se as conexões internas entre os variados assuntos de meio

³ Sobre os cuidados necessários para a descrição e sua importância para avaliação de questões referentes à causalidade, ver (Farias e Carmo 2021; Farias e Ramanzini Júnior 2015; Amorim Neto e Malamud 2019; Ramanzini Júnior e Farias 2016).

⁴ Resolução “The problems of human environment”, 6 dezembro de 1968, tradução livre. UNITED NATIONS, A/RES/2398 (XXIII).

ambiente (Kim 2013)—proteção a espécies e ecossistemas específicos, poluição, degradação de solos, mudanças climáticas, etc. — e destes com outros temas internacionais — desenvolvimento econômico, transferência de tecnologia, comércio internacional, etc⁵.

Gráficos 1 e 2. Evolução dos acordos internacionais sobre meio ambiente no tempo



Fonte: elaboração a partir de dados do IEADB (Mitchell 2021).

Ao analisar os gráficos, chama atenção a proliferação de tratados ambientais, iniciando-se ao final da década de 1980 e mantendo-se ao longo da década de 90. Esse impulso à assinatura de acordos, porém, nitidamente se desacelera com a consolidação do sistema nas décadas seguintes, de 2000 e 2010. A desaceleração foi associada ao que acadêmicos do Direito Internacional chamaram “treaty congestion” (ver Brown Weiss 1993; Chambers 2008; Anton 2013): a criação de múltiplos tratados ambientais gerou demandas crescentes sobre a capacidade de *enforcement* dos Estados, nem sempre capazes de cumprir com suas obrigações e compromissos legais. Como os recursos dedicados pelos Estados (tempo, atenção, pessoal, finanças) à sustentação dos secretariados e programas institucionais são limitados, os próprios

⁵ Para uma discussão das interconexões entre os temas ambientais e agendas econômicas, ver, e.g., Chambers (2008).

acordos e as instituições deles derivados acabaram competindo entre si e enfraquecendo instituições coordenadoras como a UNEP⁶. Dessa forma — e considerando a estagnação das negociações⁷, a ausência de metas e objetivos tangíveis, e os resultados pouco mensuráveis de parte dos acordos —, os Estados passaram a focar na implementação de acordos existentes em detrimento da criação de novos acordos multilaterais. Em alguns dos casos, as limitações levaram os Estados a priorizar arranjos informais e a promover orquestração, delegando competências e atribuições a outros atores (Garcia 2021).

Fragmentação e descentralização

Falamos, acima, de um sistema de acordos internacionais de meio ambiente em sentido amplo, mas poderíamos falar, talvez de forma mais precisa, de *sistemas*, no plural. Ainda que compartilhem, frequentemente, objetivos e princípios amplos — como os princípios da precaução, do poluidor pagador, e das responsabilidades comuns, mas diferenciadas —, as matérias sob regulação são distintas e, dessa forma, acordos sobre os variados temas se desenvolveram de forma paralela. Nesse sentido, podemos falar em múltiplos regimes ambientais internacionais (Krasner 1982), agrupando acordos a partir de temáticas comuns.

Chasek, Downie e Brown (2017), por exemplo, enumeram dez temas que foram objeto de negociações, bem ou mal sucedidas, para criação de regimes internacionais: ozônio, lixo tóxico, químicos tóxicos, mudança climática, biodiversidade, espécies ameaçadas, florestas, desertificação, pesca, e baleias. Como é de se esperar em uma gama tão diversa de objetos, cada tema apresenta uma dinâmica própria de negociação e desafios particulares para a implementação de acordos. Para além de uma variação no que se refere aos países mais interessados no regime e afetados pela regulação, a própria natureza do objeto a ser regulado tem impacto significativo sobre as discussões: quão tangíveis, divisíveis e monitoráveis são os bens em questão? Qual o grau de incerteza do conhecimento científico sobre o tema? Se não se sabe com precisão qual é o estoque de uma determinada espécie de peixe nos oceanos e não há capacidade de fiscalizar as águas internacionais, por exemplo, é de se esperar que regulações sobre pesca tenham maior dificuldade de prosperar e o acordo tenha um formato distinto daquelas referentes à poluição industrial, que pode ser mensurada pelas emissões de gás em uma planta instalada.

Ainda que os variados problemas ambientais sejam distintos entre si, são, também, muitas vezes inter-relacionados— a rarefação da camada de ozônio, por exemplo, tem efeito direto sobre a mudança climática, a qual ameaça, por sua vez, a biodiversidade e a estabilidade de múltiplos ecossistemas. Apesar da relação de proximidade entre os problemas, que frequentemente se sobrepõem ou apresentam intersecções, sua gestão no plano internacional é altamente fragmentada, refletindo o desenvolvimento paralelo dos temas nas negociações (Chambers 2008; Zelli 2011; Zelli e van Asselt 2013; Keohane e Victor 2011)⁸. Cada acordo apresenta suas próprias regras, reuniões e pessoal administrativo, dando origem a fóruns distintos, com características e ênfases distintas para a resolução do problema— o que pode

⁶ Sobre a relação entre a UNEP e os acordos, ver (Ivanova 2021, 148–49; Johnson 2012).

⁷ A percepção de fracasso da Conferência de Copenhague em 2009 (a COP15 da Convenção do Clima), uma das maiores conferências multilaterais da história, na qual os países foram incapazes de chegar a um acordo internacional, representou um marco nesse sentido. Sobre o fracasso da COP 15, ver Dimitrov (2010).

⁸ Vale notar que a *gestão* fragmentada não exclui a possibilidade de acordos que dialoguem entre si em alguma medida, referenciando uns aos outros, como nota a análise de Kim (2013).

ser útil para a ação estratégica dos países (Keohane e Victor 2011), mas gera riscos de duplicação de esforços e incoerência no tratamento dos temas⁹.

Mesmo dentro de um mesmo tema há, na prática, múltiplos problemas sendo tratados. Um exemplo é o da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB): o regime da CDB é, na prática, uma articulação de três problemas sob o mesmo rótulo (“diversidade biológica”)— a conservação da biodiversidade, a divisão e acesso aos benefícios decorrentes do uso de patrimônio genético oriundo da biodiversidade, e a regulação da transferência, manejo e uso de organismos vivos geneticamente modificados¹⁰. São questões bastante diferentes entre si, o que se reflete na variação das coalizões a cada tema e na natureza das respostas internacionais: efetivamente, tem-se, no âmbito mais amplo da CDB, iniciativas e mesmo protocolos específicos para cada tema¹¹.

Mesmo dentro de uma mesma convenção, o interesse dos Estados — e, no caso da existência de protocolos específicos, também seus compromissos e obrigações legais — varia de forma considerável a depender do assunto em tela. Sendo assim, é comum que haja duplicação e fragmentação das negociações dentro de uma mesma convenção, com assuntos específicos negociados em paralelo e em ritmos distintos como forma de contornar impasses políticos (Zelli 2011). Dessa forma, faz sentido pensar na agenda ambiental (e nas agendas específicas da temática ambiental) não como um sistema regulatório único, integrado e abrangente, mas como “regimes aninhados”, “complexos de regimes” ou sistemas de “governança policêntrica”, descentralizados e marcados por acoplamentos frouxos, sem uma hierarquia claramente definida (ver, e.g., Keohane e Victor 2011; Zelli e van Asselt 2013). Essa caracterização é particularmente pertinente diante da proliferação de arranjos informais, acordos bilaterais, “clubes” e iniciativas públicas e privadas transnacionais que emerge diante da percepção de fracasso dos grandes acordos multilaterais¹².

Nesse cenário de alta complexidade, os atores e suas estratégias variam consideravelmente de acordo com o contexto de negociação. Os próprios atores (estatais ou não) reconhecem isso, escolhendo, transferindo, e conectando estrategicamente as arenas de negociação, em movimentos chamados pela literatura de *forum shopping*, *shifting* e *linking* (Orsini 2013).

Para além da variação na influência de Estados específicos, a abertura à participação e à influência de atores não-estatais, o número de atores envolvidos e os mandatos negociadores variam consideravelmente conforme o tema sendo discutido e a instituição/tratado em torno do qual a negociação se desenvolve. Nesse sentido, é essencial que qualquer análise referente aos atores da política externa brasileira para o meio ambiente observe esse tipo de variação,

⁹ Como resposta a esses problemas, chama atenção a unificação, em 2008 e 2009, dos secretariados e conferências de partes das convenções sobre lixo tóxico e químicos (Roterdã, Basileia e Estocolmo). Para uma avaliação da estratégia de agrupamento de regimes como forma de promover sinergias, ver Wehrli (2012). Apesar dessa experiência, decisões unificando estruturas administrativas ainda são raras.

¹⁰ Para um recorrido geral dos problemas tratados pela CDB e do histórico de negociações que levou à articulação dos mesmos, ver Chasek e coautoras (2017).

¹¹ Essa multiplicidade está presente mesmo em questões aparentemente mais uniformes, como é o caso da mudança climática: Keohane e Victor (2011, 13) identificam ao menos quatro problemas de cooperação dentro do tema de mudanças climáticas: a coordenação das regulações de emissões, a compensação a países que não desejam ou não podem controlar emissões, a coordenação de esforços para adaptação e/ou geoengenharia, e a coordenação de avaliações científicas comuns sobre causas e consequências do aquecimento global.

¹² Sobre a limitação do conceito de “regimes” e a constituição de arenas transnacionais com participação pública e privada, ver Veiga e Zacareli (2015).

não tomando as disputas restritas a um tema específico — mudança climática, por exemplo — como representativas do todo.

2. Conferências multilaterais e negociações ambientais: quem participa importa?

Para fins deste trabalho, o foco estará restrito à “arena intergovernamental”, isto é, àquela referente à atuação de Estados soberanos no plano internacional. Mais especificamente, circunscrevemos a análise em torno de negociações referentes à construção, evolução e implementação de acordos multilaterais de meio ambiente (MEAs).

Nesse contexto, por definição, os atores com poder de decisão direto sobre as normas são os Estados soberanos. São eles que assinam e ratificam os tratados, sendo partes dos acordos e membros das organizações internacionais. De modo geral, a regra de decisão na arena dos regimes internacionais é regida pelo consenso¹³ — consequentemente, qualquer Estado pode funcionar, formalmente, como um “ponto de veto”. A estrutura das negociações, nessas circunstâncias, conduz a acordos mínimos, na medida em que, frequentemente, torna-se necessário contornar pontos de conflito usando formulações genéricas ou adiando decisões mais substantivas¹⁴.

Como reflexo dessas regras, se há intenção de construir um regime com ampla adesão, é necessário que os acordos mobilizem amplas coalizões. Parte dos estudos sobre negociações internacionais foca, então, na conformação das diferentes coalizões e na disputa entre elas para avaliar a dinâmica geral dos regimes, seu avanço, direção e eventual paralisação¹⁵. Outro ponto central, porém, diz respeito a um aspecto mais “micro”: os agentes envolvidos na negociação e a dinâmica dos eventos e espaços nos quais elas se desenvolvem. Se queremos compreender a atuação e a influência de um país nas negociações internacionais, para além de questões estruturais (e.g., sua relevância para o problema sendo discutido, suas capacidades políticas, econômicas e tecnológicas), é relevante compreender sua capacidade de sustentar uma posição e angariar apoio durante o processo negociador. Entendendo que a agência e a capacidade diplomática de um país importam para sua atuação, é sobre tais aspectos que nos debruçamos em nosso estudo.

Uma vez disparado o processo negociador, o centro das negociações sobre regimes ambientais se dá nas conferências ou encontros das partes (COP ou MOP)¹⁶, eventos regulares nos quais

¹³ Há algumas exceções (como é o caso dos acordos CITES e da IWC, que permitem emendas por maiorias qualificadas), mas, em última instância, a possibilidade de denúncia dos tratados e a existência de cláusulas de *opt-out* mantêm características de um regime que demanda decisões consensuais.

¹⁴ Uma solução comum adotada no âmbito dos regimes ambientais é a dos *umbrella treaties* (ou convenções-quadro), acordos gerais e abrangentes, mas com compromissos pouco especificados, a partir dos quais são negociados acordos específicos com compromissos mais substantivos (em geral, chamados de protocolos). O caso mais famoso é o da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC), a partir da qual se negociou, a duras penas e ao longo de anos, um regime de limitação às emissões de gases de efeito estufa dos países desenvolvidos (Protocolo de Kyoto) e um sistema de compromissos voluntários de mitigação (Acordo de Paris).

¹⁵ Para uma visão geral das coalizões operando na negociação de diferentes regimes ambientais, ver Chasek e coautoras (2017). Para uma discussão da atuação do Brasil em variadas coalizões em regimes internacionais, incluindo o climático, ver Silva (2015).

¹⁶ No âmbito da negociação dos regimes, ocorrem também reuniões intersessionais, de órgãos técnicos ou grupos de trabalho específicos, além de encontros e articulações informais, bilaterais e em outros foros. Não obstante, uma vez que as COP são os órgãos com poder de emitir decisões no âmbito dos

os Estados-parte se reúnem, discutindo temas referentes à implementação e aprofundamento do MEA. Com a complexificação da governança ambiental e o aumento da relevância dessa temática no plano internacional, vários desses eventos (em particular, as COPs das convenções do Clima e de Diversidade Biológica) cresceram em tamanho e adquiriram características de “mega-conferências”. Nessas conferências, negociações formais e informais do regime — discutindo múltiplos temas em reuniões simultâneas e extensas, envolvendo múltiplos grupos de contato e táticas de “negociação por exaustão” — ocorrem lado-a-lado a eventos paralelos, organizados com variados objetivos. Promovidos por governos, organizações internacionais e atores não-estatais, eventos desse tipo buscam não apenas influenciar as negociações diretamente, mas também circular informações e estudos, trocar experiências de políticas públicas, e fortalecer redes de atores (ver Kaya e Schofield 2020; Campbell et al. 2014; Neeff 2013; Schroeder, Boykoff, e Spiers 2012; Schroeder e Lovell 2012; Dimitrov 2010; Little 1995).

Em tal contexto, para participar de forma efetiva das negociações, são necessárias uma série de capacidades, nem sempre disponíveis para países em desenvolvimento (Chan 2020; Kaya e Schofield 2020; Panke 2012; Chasek e Rajamani 2003; Chasek 2001). Em primeiro lugar, para que um país possa acompanhar as negociações, é necessário que haja pessoal qualificado suficiente e orçamento para enviar os funcionários às conferências¹⁷. Com reuniões simultâneas e de longa duração, articulações complexas em múltiplos grupos de contato, e negociações que se estendem por semanas, uma delegação pequena ou que só se apresenta ao final do evento pode ser um limitante para a atuação de um país. Da mesma forma, a ausência de participantes experientes, que conheçam o histórico da negociação e a linguagem da conferência, ou de especialistas nos temas sendo negociados, capazes de avaliar ou elaborar propostas e argumentos técnicos¹⁸, reduz a capacidade de um país de defender seus próprios interesses.

Por fim, capacidades referentes a acesso a decisores e redes são também centrais para a atuação nas negociações¹⁹: mantendo uma rede de contatos ampla, os negociadores podem antecipar objeções, conectar problemas e construir propostas, além de receber convites à participação em eventos ou grupos informais de articulação; também os contatos externos ao ambiente negociador são centrais, garantindo sustentação doméstica a compromissos realizados no evento e angariando apoios de outras entidades ou da opinião pública. Note-se que essas capacidades não são restritas a atores estatais e, sendo assim, ONGs, empresas e organismos internacionais são, também, atores influentes nas negociações intergovernamentais — ainda que sem direito a voto²⁰ (ver, e.g., Betsill e Corell 2008).

As capacidades das instituições e indivíduos presentes na delegação nacional, portanto, afetam a capacidade de influência dos atores. Nesse sentido, a pergunta sobre *quem* participa

tratados (e dada a influência da pressão temporal na obtenção de acordos), essas reuniões acabam funcionando como etapas preliminares à negociação no evento principal.

¹⁷ A capacidade dos órgãos domésticos de coordenar e elaborar posições é, também, fator central nas negociações, cf. Panke (2012; 2013).

¹⁸ Sobre a construção da capacidade científica sobre mudanças climáticas no Brasil, ver a tese de Elson Pereira (2019).

¹⁹ Sobre capacidades estatais em políticas públicas (e aquelas vinculadas a redes, em especial), ver Ana Karine Pereira (2014).

²⁰ Significativamente, uma das estratégias disponíveis para que Estados menores ampliem suas capacidades negociadoras é a cooperação direta com atores não-estatais (Chan 2020; Panke 2012; Chasek e Rajamani 2003).

das negociações representando o Brasil importa para compreender a capacidade de atuação do país.

A questão importa também porque o olhar dos atores e a forma como enquadram os problemas em discussão (o *framing*) variam significativamente conforme sua trajetória ou a posição que ocupam no interior do Estado. Como notam estudos sobre a influência de burocracias sobre as políticas de mudança climática (Peterson e Skovgaard 2019; Pickering et al. 2015; Skovgaard 2012), as abordagens de países em relação à cooperação financeira nessa área variam significativamente caso o tema seja liderado por ministérios de meio ambiente, desenvolvimento/relações exteriores, ou econômicos/financeiros. De forma análoga, a literatura sobre comunidades epistêmicas (e.g. Haas 1992) e relatos de negociadores (Bodansky 1994) reforçam a ideia de que burocratas de ministérios voltados para os mesmos problemas tendem a apresentar visões similares — por vezes, com maior convergência entre órgãos ambientais de distintos países do que entre estes e ministérios econômicos do próprio país. Nesse sentido, análises da composição e perfil das delegações às conferências ambientais podem ajudar a compreender transformações na dinâmica das negociações em geral (Skovgaard e Gallant 2015) e, no nosso caso, nas posições do Brasil, em particular.

3. Mapeando os atores da política externa brasileira para meio ambiente

Como apontado ao início do artigo, os temas ambientais são considerados, no âmbito da política externa brasileira, uma política com alto grau de participação (Dolce de Faria 2017). Acompanhando discussões da política externa ambiental, é possível observar a atuação não só de diferentes burocracias federais relacionadas com o tema, mas também da sociedade civil, de empresas, do Legislativo, e de atores subnacionais. É improvável, porém, que a trajetória de participação desses atores nos eventos se dê da mesma forma entre os variados atores, no tempo e entre temas.

Nesta seção, pretendemos descrever brevemente os atores participantes nas delegações brasileiras a conferências internacionais de meio ambiente, destacando algumas diferenças nas trajetórias dos atores e na composição das delegações conforme os contextos de decisão.

Entendendo que compreender o perfil de quem participa em delegações a conferências multilaterais é relevante e que os temas de meio ambiente aparecem de forma fragmentada no cenário internacional, o mapeamento aqui proposto pode representar um primeiro passo para investigações mais profundas. De particular interesse são o potencial de iluminar a) eventuais distinções, entre arenas temáticas, nas disputas em torno da definição de posições/estratégias do país; b) as capacidades de atuação internacional dos diferentes órgãos do governo brasileiro; e c) a incoerência ou coerência da atuação brasileira no que se refere às posições adotadas em diferentes fóruns. Nesse sentido, ainda que tais questões não sejam trabalhadas a fundo no artigo, o foco da descrição está centrado no potencial dessas distinções na geração de perguntas de pesquisa para exploração futura.

Para isso, o trabalho vai se basear nos resultados iniciais de uma base de dados em construção sobre as delegações brasileiras a conferências multilaterais de meio ambiente, descrita abaixo.

Descrição da base de dados

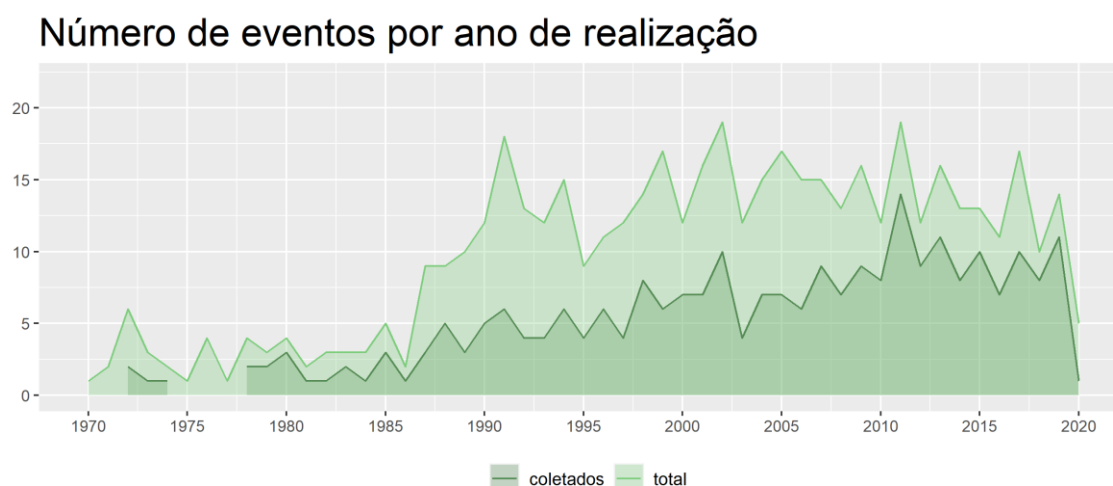
Seguindo a abordagem proposta por Farias e Carmo (2021), que constroem uma base de dados de participantes envolvidos em eventos de política externa, o projeto vem construindo uma nova base de dados de participantes e eventos — no caso, restrita a conferências

multilaterais de meio ambiente. A coleta de dados é baseada primariamente nas listas oficiais de participantes presentes em conferências multilaterais de meio ambiente²¹.

Nesse primeiro momento, mais do que a estrutura das redes de participantes (foco de Farias e Carmo 2021), observamos o tamanho e a composição das delegações brasileiras, atentando, em especial, à proporção entre diplomatas, demais atores estatais e atores não-estatais presentes como representantes oficiais nos eventos.

O processo de construção da base de dados iniciou-se com a identificação prévia de eventos de interesse para a pesquisa²², seguindo-se a coleta dos documentos oficiais contendo as listas de participantes, seu processamento e codificação. Nesse processo, foram identificados até o momento 548 eventos, dos quais 259 tiveram suas listas de participantes coletadas com sucesso (ver Gráfico 3), totalizando 7645 nomes presentes em delegações²³. Para cada evento, foram incluídas informações referentes à data (ano-mês) e local (cidade-país) de realização; para cada nome, a organização a qual está vinculado e seu cargo, quando presentes na lista.

Gráfico 3. Número de eventos identificados e coletados, por ano de realização



As conferências foram classificadas de acordo com o tipo de evento e conforme a temática do acordo ou instituição à qual está vinculado, tendo por referência básica as classificações do

²¹ Quando não foi obtido acesso às listas oficiais, emitidas pelos secretariados das convenções ou organizações internacionais, foram por vezes utilizadas listas emitidas pelo governo brasileiro, obtidas por meio de pedidos de Acesso à Informação direcionados ao MRE, pesquisa legislativa ou em arquivos.

²² A identificação dos eventos se deu a partir de uma seleção dos principais acordos multilaterais de meio ambiente, orientada pelo InforMEA (o portal de informações da ONU sobre acordos multilaterais de meio ambiente), e por bibliografia complementar (e.g. Johnson 2012; Chasek, Downie, e Brown 2017; Ivanova 2021). Identificadas as convenções e conferências relevantes, foram incluídas eventuais reuniões de negociação prévias à assinatura do acordo, as conferências plenipotenciárias (que adotam o acordo) e as reuniões recorrentes do órgão principal da conferência (conferências/encontros das partes).

²³ Essa contagem refere-se à soma do número de nomes nas listas coletadas, não ao total de indivíduos participantes. Isto é, os indivíduos que participam de forma recorrente em eventos são contabilizados mais de uma vez.

InforMEA²⁴. Buscou-se incluir eventos de todas as temáticas relevantes no âmbito dos regimes ambientais, embora tenha havido grande variação no acesso às listas de participantes (vide Gráfico 4), o que pode resultar em algum tipo de viés sobre os resultados.

Gráfico 4. Número de eventos identificados e coletados, por tema do evento

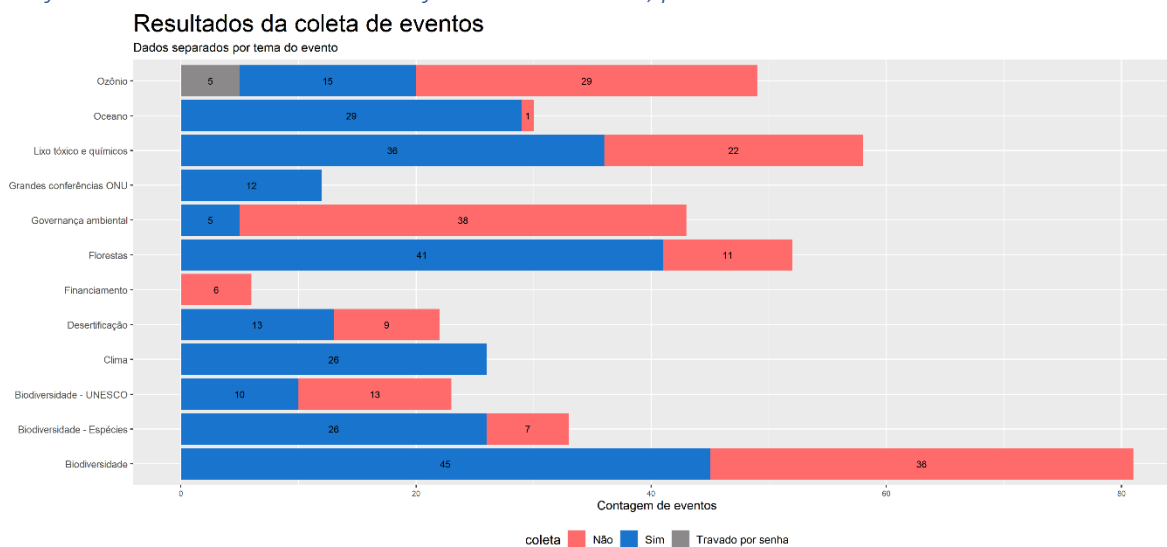
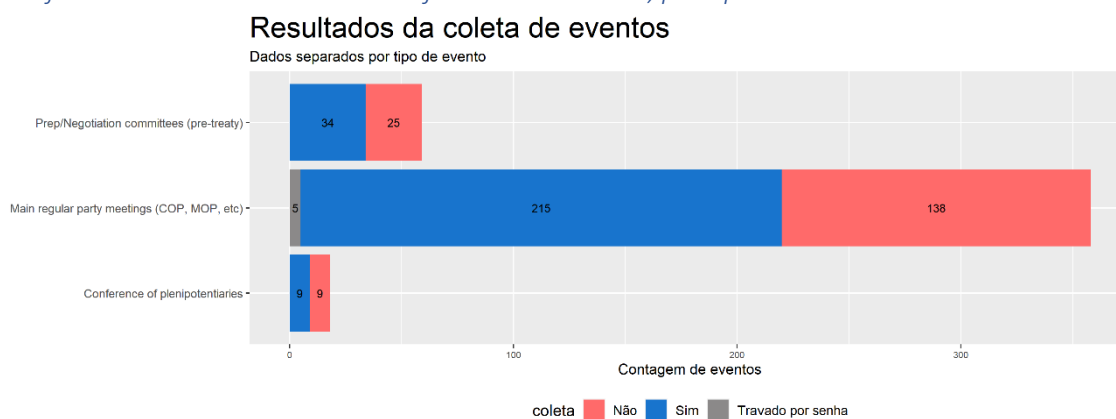


Gráfico 5. Número de eventos identificados e coletados, por tipo de evento



Como se nota pelo Gráfico 5, há um claro predomínio de conferências regulares em comparação às demais categorias, o que é esperado considerando que estas consistem em eventos recorrentes. A diferenciação entre os tipos de evento, porém, é relevante, dado que se espera uma variação no tamanho e perfil das delegações conforme o tipo de conferência — reuniões de comissões negociadoras, por exemplo, tendem a ser eventos menores e mais orientadas a elaboração dos acordos do que as conferências de partes.

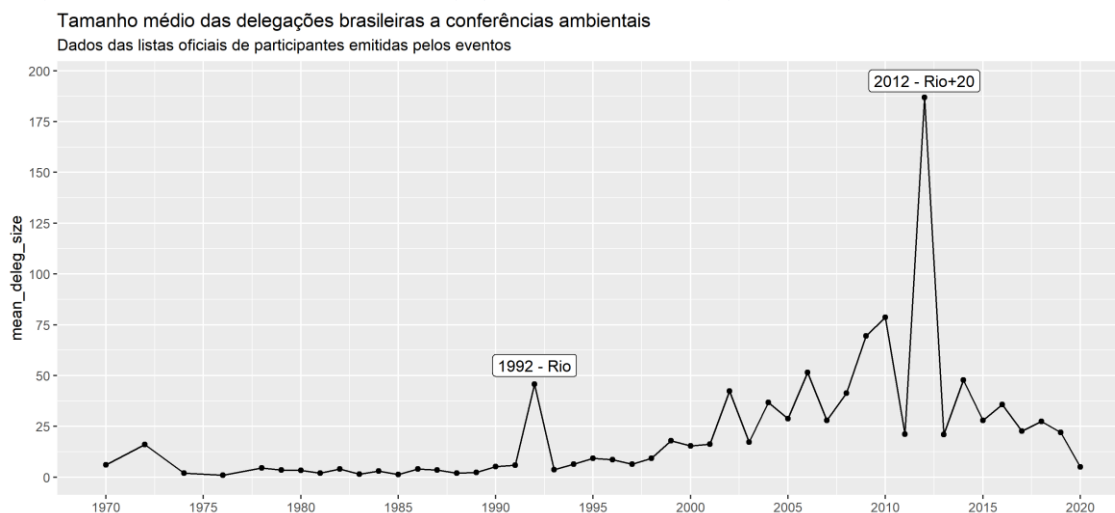
Descrição do tamanho das delegações brasileiras

Ao longo do período estudado, o tamanho das delegações brasileiras a conferências ambientais aumenta significativamente. Os resultados parecem, a princípio, coerentes com a

²⁴ As classificações do InforMEA (diversidade biológica, lixo tóxico e químicos, clima e atmosfera, governança ambiental, terra e agricultura, e água doce e marinha) foram expandidas e modificadas conforme a inclusão de reuniões que não constavam em sua base. Chegamos, então, à seguinte tipologia para os temas de evento: Biodiversidade, Biodiversidade - Espécies, Clima, Desertificação, Financiamento, Florestas, Governança ambiental, Grandes conferências ONU, Lixo tóxico e químicos, Ozônio, Oceano.

tese da pluralização da política externa brasileira, que aponta para um aumento progressivo dos participantes a partir da década de 1990. Deve-se notar, ainda, que os resultados correspondem, em linhas gerais, à evolução do total de participantes nas COPs climáticas, crescendo ao longo das décadas de 1990 e 2000 e iniciando uma queda a partir de 2009 (Neeff 2013; Schroeder, Boykoff, e Spiers 2012). Nesse sentido, os dados sugeririam que o tamanho das delegações brasileiras segue uma trajetória alinhada ao cenário internacional.

Gráfico 6. Média do tamanho das delegações brasileiras a conferências ambientais



O Gráfico 6 permite identificar três momentos distintos na evolução do tamanho das delegações. Entre os anos de 1970 e 1991 há uma linha constante de baixa participação, refletindo a baixa atenção dos governos brasileiros à agenda ambiental global. A realização da UNCED em 1992, dá início a um período de crescimento das delegações, que atinge seu ápice em 2012, ano em que ocorre a Rio+20. A nova conferência parece marcar o início de um novo ciclo, e o tamanho médio das delegações começa a cair.

Há desvios significativos em relação à tendência geral em 1992 e 2012, anos de realização de importantes conferências no Brasil. Tendo em vista essas pontuações e o número reduzido de eventos que ocorrem a cada ano, é provável que a média seja uma medida ruim para descrever as tendências, uma vez que é uma medida sensível a valores extremos. Para que se possa visualizar melhor as diferenças entre as conferências, foram elaborados dois gráficos de dispersão — um incluindo o *outlier* Rio+20 (Gráfico 7) e outro excluindo-o da imagem (Gráfico 8). Os gráficos permitem observar que, além das conferências realizadas no Brasil, também as conferências climáticas tendem a apresentar um tamanho maior de delegação.

Gráfico 7. Dispersão do tamanho da delegação por evento (com Rio+20)

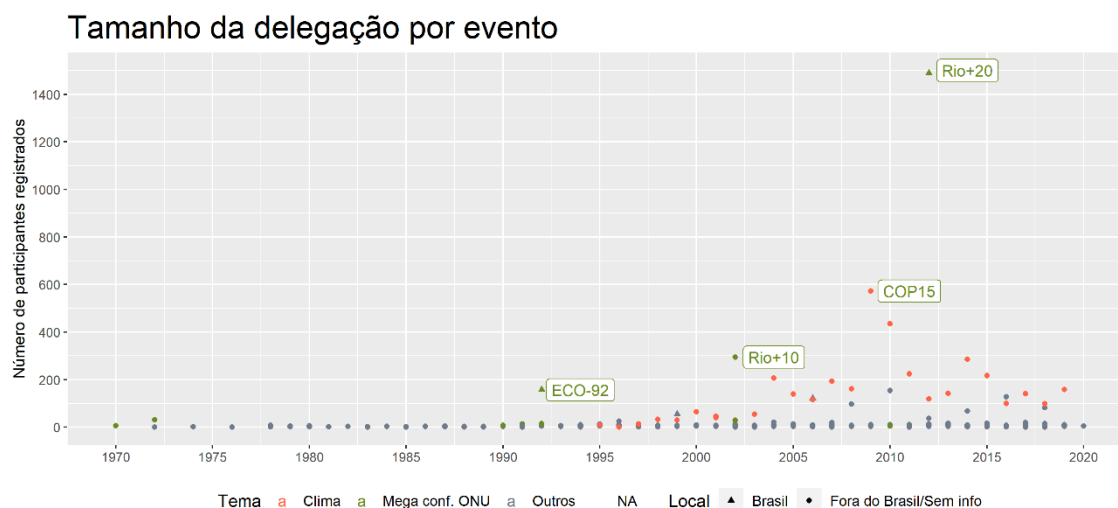
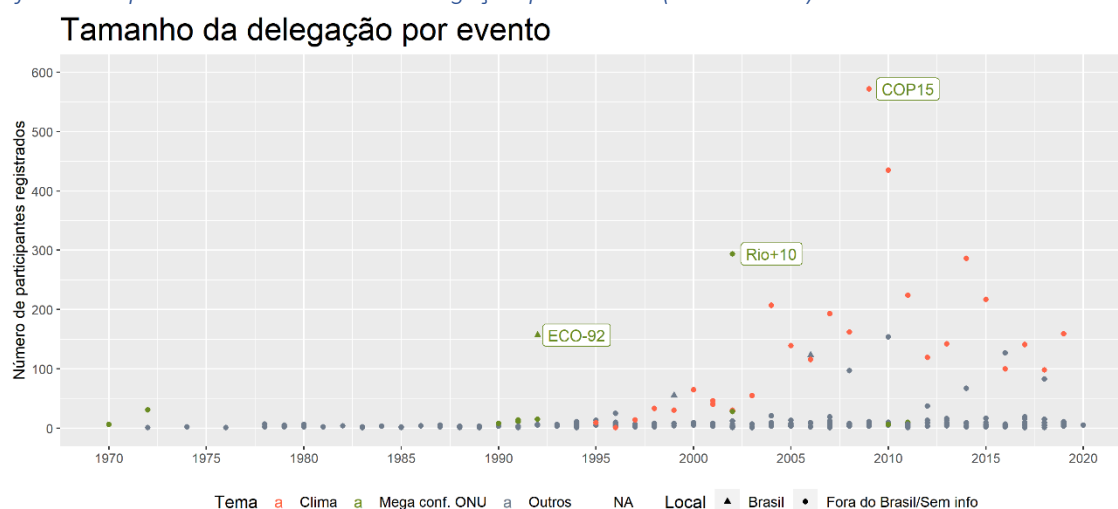


Gráfico 8. Dispersão do tamanho da delegação por evento (sem Rio+20)



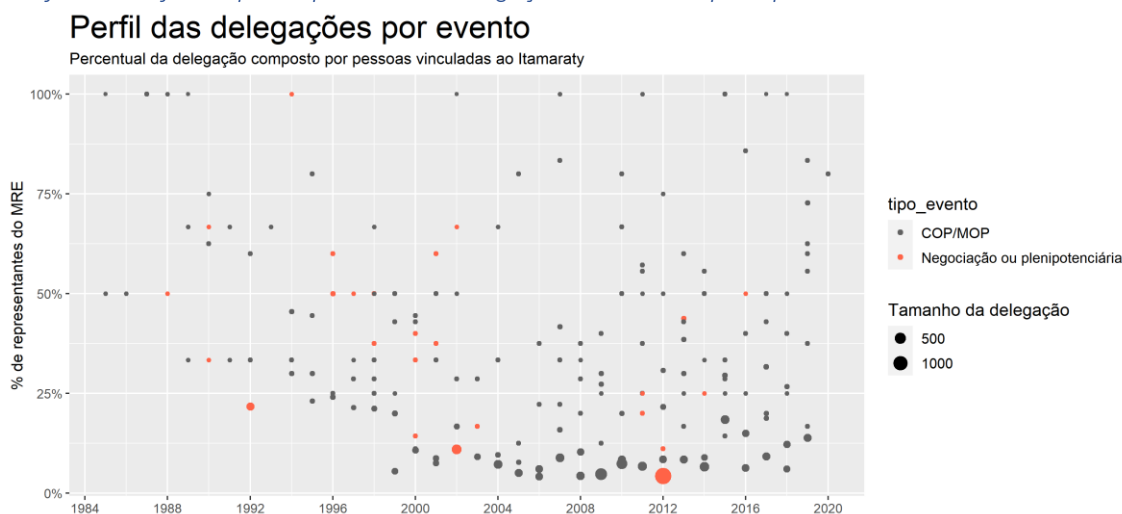
Descrição do perfil das delegações brasileiras

Como apontamos anteriormente, é essencial atentar para as diferenças nos contextos de decisão. Para além da distinção entre eventos domésticos e internacionais, há diferenças entre os variados tipos de eventos internacionais multilaterais. Assim como, no plano doméstico, a dinâmica de um grupo de trabalho voltado para o desenho de uma política difere de um responsável por acompanhar sua implementação, poderíamos esperar distinções no plano internacional entre a participação em conferências voltadas à negociação da criação de um novo tratado e nos encontros periódicos das partes de um tratado já existente (COP/MOPs). Seria a pluralização mais premente nas COPs, consideradas reuniões maiores e voltadas para discutir problemas de implementação e formas de avançar o regime, enquanto diplomatas dominariam o processo de negociação inicial? Se assim for, faz sentido discutir a participação em conferências multilaterais de meio ambiente como um bloco único?

Observando o gráfico 9, não parece haver um padrão específico diferenciando as delegações brasileiras por tipo de evento. Ainda que haja mais COPs com delegações maiores, não parece haver grande diferença sistemática entre as duas categorias. É difícil observar um padrão claro nos dados quando comparamos o percentual de membros do MRE nas delegações. Vê-se que, a partir de meados da década de 1990, os dados começam a se concentrar na parte inferior do gráfico — isto é, nesse momento o Itamaraty deixa de representar a maioria absoluta na

delegação — , mas não parece haver grande distinção entre as COP e as conferências de negociação ou assinatura dos tratados. Nesse sentido, se queremos investigar a relativa diminuição do predomínio do Itamaraty, agregar esses diferentes tipos de eventos não parece problemático.

Gráfico 9. Perfil dos participantes nas delegações brasileiras por tipo de evento



Essa não é, porém, a única dimensão relevante de variação nos contextos de decisão. Como mencionado anteriormente, os atores, as coalizões e as disputas variam significativamente conforme a temática da discussão. Existe, porém, um problema aqui: como definir o nível adequado de agregação para a análise? Há diferenças significativas entre os atores da política comercial (Fernandes 2010) e da política externa financeira (Duarte; Lima, 2017), que impedem o tratamento de uma “política externa econômica” como bloco uniforme. Será esse o caso do meio ambiente? No plano internacional, a agenda ambiental é altamente fragmentada, com regimes paralelos sobre os mais diversos temas — clima, diversidade biológica, desertificação, ozônio, lixo tóxico, químicos, etc. — , cada qual com uma dinâmica própria (ver, e.g., Chasek; Downie; Brown, 2017).

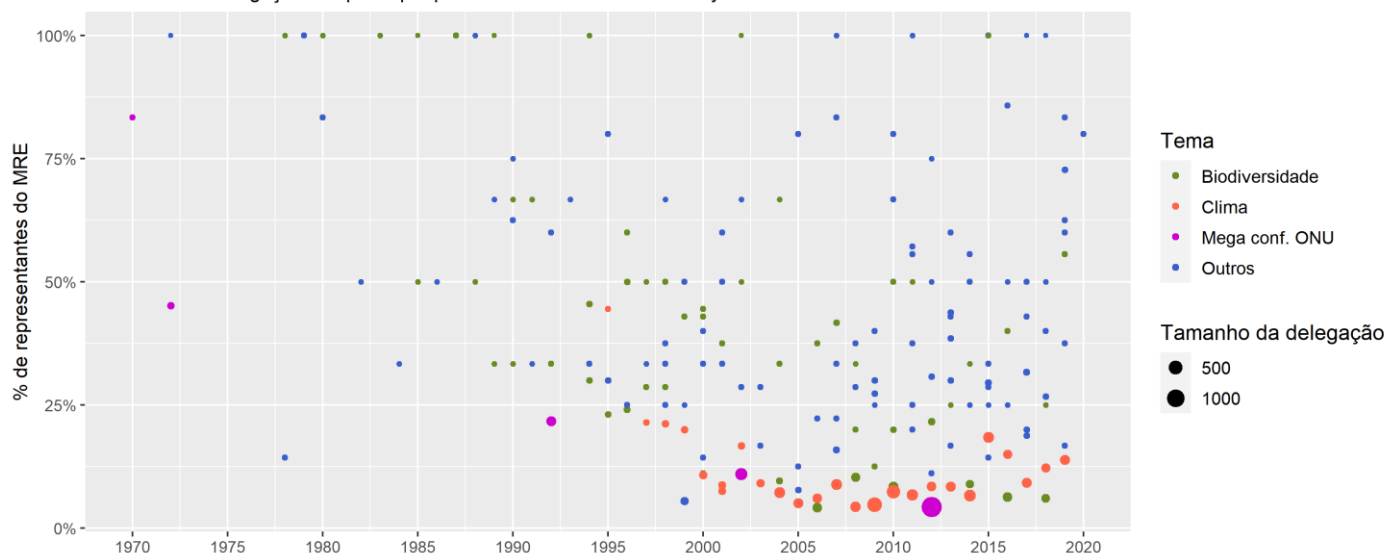
Nesse sentido, será que, no Brasil, podemos falar em uma “política externa ambiental” como algo coerente e integrado ou deveríamos falar em uma multiplicidade de políticas externas para o meio ambiente? Responder à questão excede as limitações deste trabalho, mas uma análise da conexão entre as redes de participantes envolvidas nas discussões dos variados temas poderia ser um complemento interessante à comparação das posições defendidas pelo Brasil em diferentes arenas, empreendida, por exemplo, por Marijane Lisboa (2002).

Para fins desse artigo, cabe destacar, porém, a existência de diferenças sistemáticas entre as delegações brasileiras às conferências sobre clima e àquelas referentes aos demais temas. Como se nota pelo Gráfico 10, as conferências vinculadas à UNFCCC mobilizam delegações maiores e com uma proporção menor de participantes vinculados ao Itamaraty. Ainda que tais dados sejam, por si só, insuficientes para estabelecer que há um tratamento fragmentado da questão ambiental internacional pelo Estado brasileiro — ou mesmo que a política climática recebe tratamento fundamentalmente distinto — , sugerem cautela ao agregar a “política externa ambiental” como um bloco único e fortalecem a ideia de que deveríamos analisar a política climática em separado.

Gráfico 10. Percentual da delegação composto por representantes do Itamaraty

Perfil das delegações por evento

Percentual da delegação composto por pessoas vinculadas ao Itamaraty



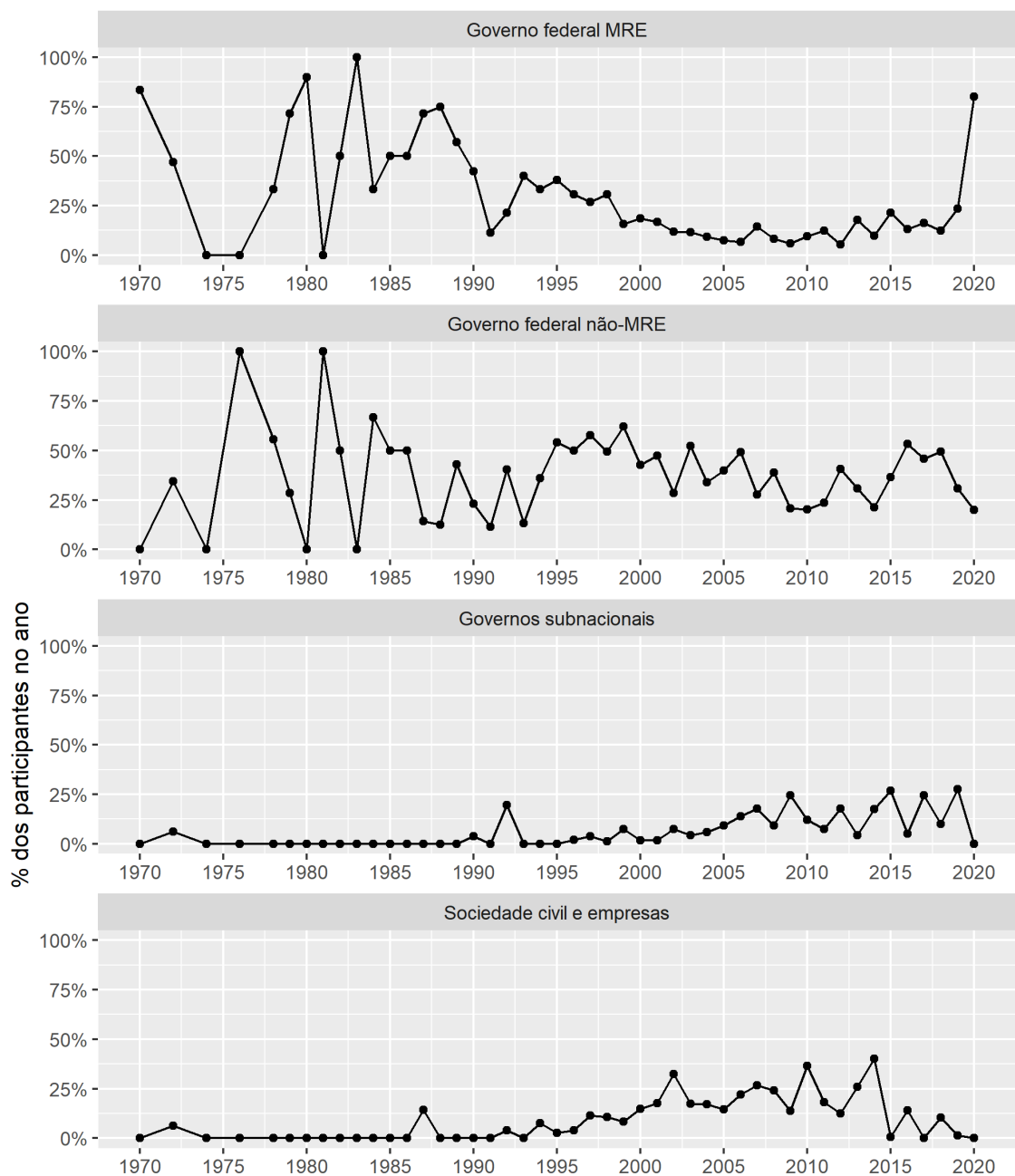
A literatura de análise de política externa postula que teria havido, a partir da década de 1990, uma diversificação nos atores envolvidos com a política externa brasileira, acompanhado de um declínio relativo do Itamaraty (Milani e Pinheiro 2017; Cason e Power 2009; Figueira 2009). Ilustrando o percentual de representantes do MRE no interior de uma delegação, o Gráfico 10 parece coerente com essa hipótese. Nota-se que, até a década de 1990, os participantes das delegações tendem a ser, em sua maioria, vinculados ao MRE. A partir de 1995, os eventos tendem a se concentrar na parte inferior do gráfico e o Itamaraty passa a representar menos de 50% da delegação. Em casos de eventos vinculados à mudança climática ou de delegações maiores, os atores vinculados ao Itamaraty raramente correspondem a mais de 25% dos participantes.

Deve-se notar, porém, que 50% ainda é um patamar bastante alto e a redução na proporção de atores vinculados ao MRE pode ser motivada pelo crescimento geral das delegações. Tendo isso em vista, é importante observar a evolução da participação de atores específicos nas delegações.

Quando observamos os perfis dos membros de delegações brasileiras em conferências multilaterais de meio ambiente e os padrões gerais de sua evolução no tempo (Gráfico 11), obtemos novas informações. Para além de uma constatação mais trivial de que o aumento de participantes se dá, sobretudo, em termos de atores do governo federal (a chamada “horizontalização”), podemos observar, por exemplo, que a incorporação dos atores à delegação se dá em momentos diferentes.

Gráfico 11. Perfil dos participantes brasileiros, por tipo de organização

Composição das delegações brasileiras a conferência: por tipo de organização, em percentual dos participantes no ano



Enquanto o impulso à participação da sociedade civil e empresas se dá ainda na década de 1990, o crescimento da atuação subnacional parece ser posterior. Da mesma forma, a participação do primeiro grupo cai ainda em 2015 (antes, portanto, do governo atual), enquanto os governos subnacionais seguem sendo representados em delegações. A diferença nos padrões dos diferentes atores nos permite levantar novas e interessantes questões de pesquisa: por que a incorporação (e a exclusão) se dá em momentos e graus distintos para tais atores? Essas variações acompanham algum tipo de mudança na política?

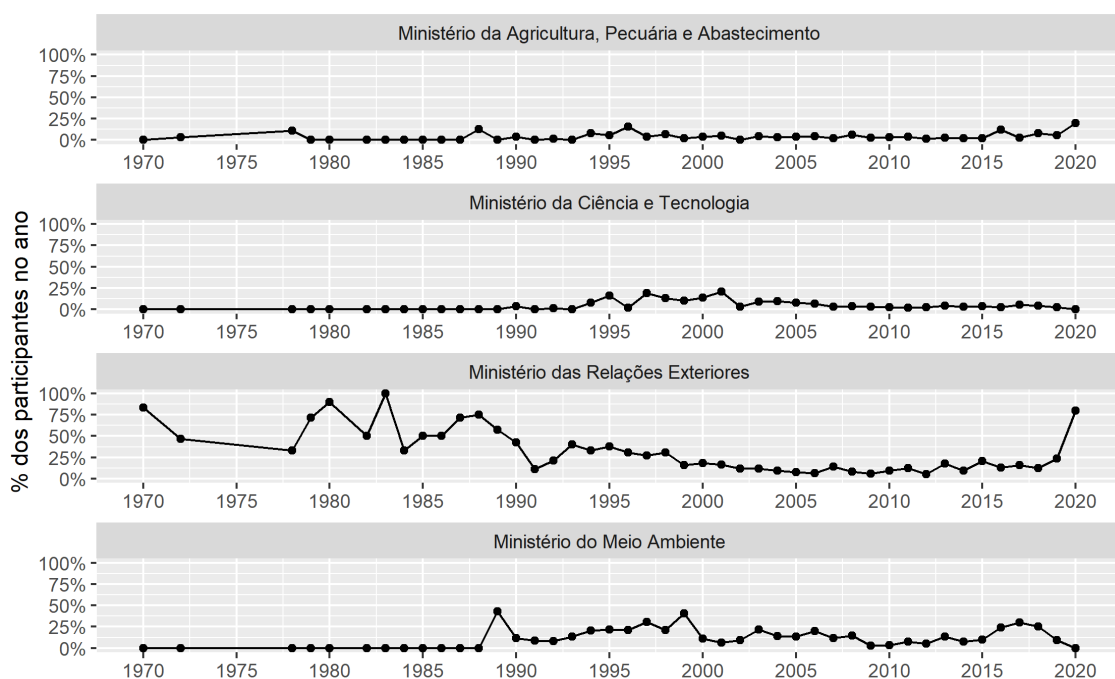
Detalhando esses padrões mais gerais, torna-se possível, também, comparar a trajetória de órgãos específicos (Gráfico 12). Dessa forma, torna-se possível observar não apenas o declínio do “monopólio” do Itamaraty, mas notar, por exemplo a progressiva incorporação do MMA

aos debates internacionais desde a criação do IBAMA e da Secretaria de Meio Ambiente. É preciso considerar que, durante boa parte do período analisado, o Ministério do Meio Ambiente não existia como tal²⁵ e a inclusão das agências que o antecedem alteraria parcialmente os resultados da análise²⁶.

Gráfico 12. Evolução da participação dos principais atores

Evolução da participação em conferências ambientais

Percentual de participantes registrados no ano vinculados a MRE, MMA, MCT e MAPA. MMA inclui IBAMA e ICMBio. MCT inclui AEB e laboratórios vinculados. MAPA inclui EMBRAPA.



Novamente, corroboram-se as constatações da literatura, mas outros padrões podem ser destacados, estimulando novas investigações: o MCT é amplamente reconhecido como um ator destacado na agenda ambiental e, em especial, nas negociações climáticas (e.g. Barros-Platiau 2011; Cole 2012; Viola e Franchini 2013), mas o que explica o impulso à sua participação durante o governo Fernando Henrique Cardoso? Seria isso reflexo do conteúdo das negociações ou da dinâmica doméstica? Da mesma forma, sabendo que o MAPA ampliou fortemente seu peso político e atuação internacional nas últimas décadas (Machado 2009), há algum motivo para sua relativa ausência nos eventos internacionais de meio ambiente? Trata-se de uma opção por atuar apenas na frente doméstica ou há, efetivamente, menor influência na definição das posições? Quais os caminhos preferidos de atuação do ministério e por que esses são os escolhidos em detrimento dos outros possíveis?

²⁵ No período da ditadura, a Secretaria de Meio Ambiente fazia parte do Ministério do Interior. No período Sarney, foi criado o Ministério do Desenvolvimento Urbano e Meio Ambiente, que seria desmontado por Collor. Após breve período como Secretaria vinculada à Presidência, o Ministério do Meio Ambiente foi recriado em sua atual configuração em 1992, no governo Itamar Franco.

²⁶ Embora não incluído aqui por falta de espaço, a consideração do Ministério do Interior e de órgãos como o Serviço Florestal Brasileiro ou o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal muda um pouco os resultados. O Ministério do Interior esteve presente na Conferência de Estocolmo e os demais órgãos participaram de algumas reuniões sobre temas de florestas e biodiversidade, desenhando uma trajetória de participação internacional errática para os órgãos responsáveis por meio ambiente na década de 1970.

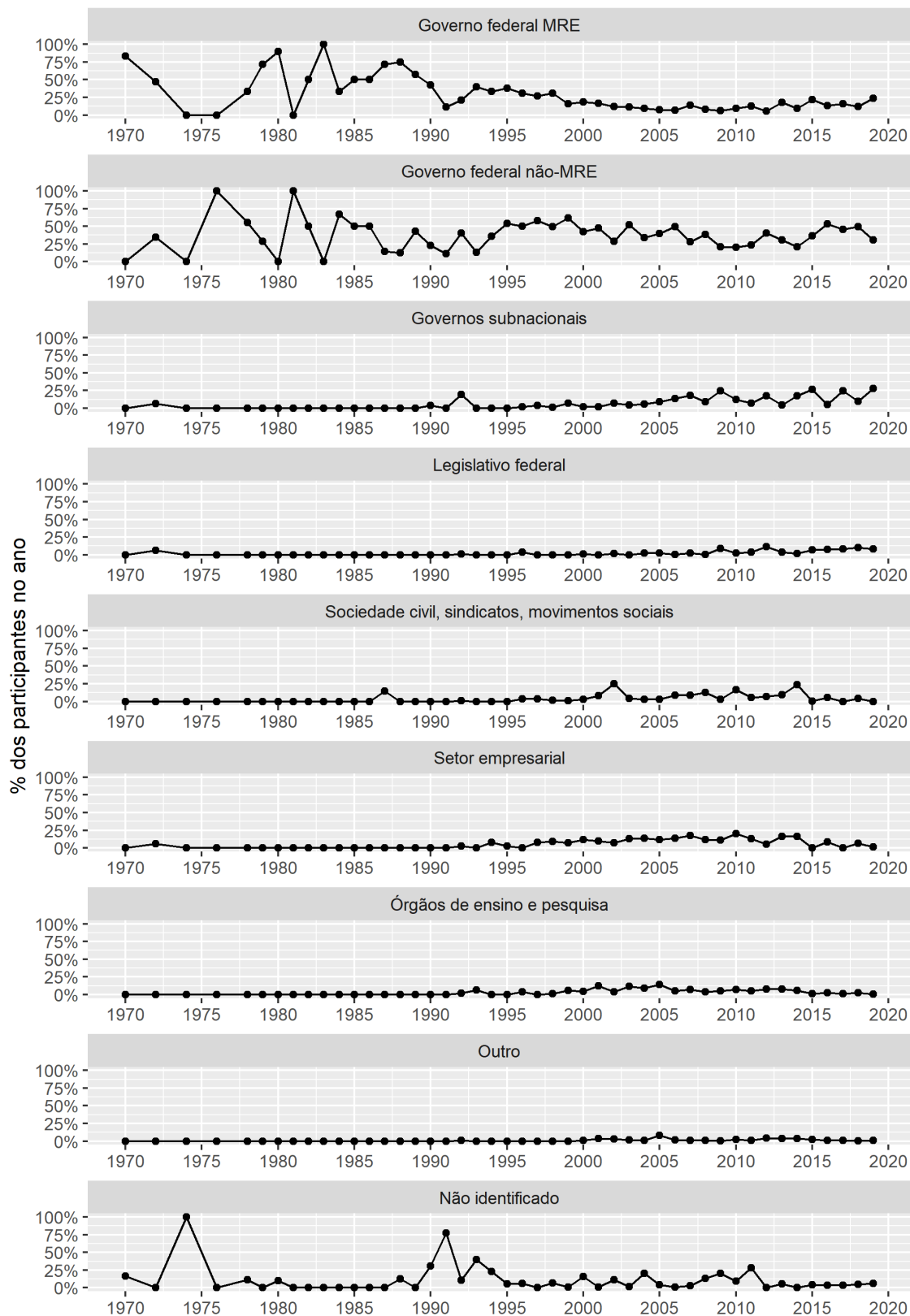
Questões referentes à diferença no padrão de participação entre órgãos são particularmente relevantes, pois, como sugere a literatura clássica sobre política burocrática (e.g. Halperin, Clapp, e Kanter 2006), a forma pela qual os diferentes órgãos encaram uma mesma questão de política é distinta, conduzindo a decisões diferentes. Sendo assim, a variação no grau de participação desses atores pode ter impacto sobre a posição adotada pelo país. No subsistema brasileiro de política externa ambiental, é comum que se aponte a convergência do MCT e do MRE em adotarem posturas mais “conservadoras”, ciosas da soberania nacional, enquanto o MMA teria uma posição mais aberta ao aprofundamento dos regimes internacionais (Carvalho 2012; Cole 2012; Viola 2002). Também o papel cumprido pelos órgãos é apontado como distinto — enquanto MCT e MMA seriam mais atuantes nos aspectos técnicos da negociação, o MRE trabalharia na estratégia política (Barros-Platiau 2011; Viola 2002).

Ainda que a análise aqui esteja restrita aos participantes nas delegações, desconsiderando eventos e espaços domésticos de coordenação, a literatura sobre negociações e política ambiental internacional sugere que o tamanho e o perfil das equipes têm impacto sobre as estratégias e posições adotadas pelo país (Böhmelt 2013; Chan 2020; Peterson e Skovgaard 2019; Pickering et al. 2015; Skovgaard 2012). Nesse sentido, a comparação na trajetória de participação dos diferentes atores constitui um instrumento útil para avaliar os possíveis efeitos de uma pluralização da unidade negociadora sobre as posições adotadas pelo país.

Para além da participação de atores específicos, a literatura afirma que, ao longo dos últimos 30 anos, observa-se um crescimento da atuação de atores não-estatais e burocracias federais como um todo. Para observar essa evolução, classificamos as diferentes organizações identificadas em oito grandes grupos, apresentando sua evolução no tempo no Gráfico 13.

Gráfico 13. Evolução da participação dos diferentes tipos de atores nas delegações

Composição das delegações brasileiras a conferência: por tipo de organização, em percentual dos participantes no ano



Considerações finais e próximas etapas da pesquisa

Como ilustrado pela seção anterior, a trajetória de participação dos diferentes atores nas delegações brasileiras varia consideravelmente em múltiplas dimensões. O mapeamento e a descrição baseado em atores e eventos internacionais, como apresentado aqui, torna possível vislumbrar e comparar os padrões gerais e aqueles específicos a atores, áreas temáticas e arenas de disputa política. Embora não haja uma relação unívoca entre participação e influência (Ramanzini Júnior e Farias 2016; Ramanzini Júnior e Mariano 2013), é razoável supor que também a capacidade desses atores de afetar as posições e estratégias do país varie consideravelmente. Essa abordagem, porém, é insuficiente para avaliar o grau de influência dos atores sobre a policy — não podemos fazer a transposição automática de abertura de espaço participativo nas delegações para a existência de uma “democratização” da política externa ou maior responsividade desta ao sistema político²⁷.

Tendo isso em vista, os próximos passos da pesquisa procuram explorar mais diretamente esse nexos entre a participação em delegações e a política pública formulada e implementada pelo país. Essa exploração deve se dar a partir de dois caminhos paralelos: o mapeamento das redes de participantes, que permitiria observar as conexões entre os atores envolvidos nos variados temas, além da identificação de indivíduos com maior experiência em eventos e centralidade nas redes; e a análise do processo decisório em casos selecionados, tanto no plano doméstico, como nas delegações.

Antes de avançar nesse sentido, porém, é preciso ampliar a compreensão do papel das delegações brasileiras nas conferências e dos diferentes participantes dentro das delegações. A literatura sobre negociações ambientais internacionais destaca não só a relação entre tamanho da delegação e capacidade negociadora de um país, mas também o fato de que a inclusão de atores não-estatais nas delegações oficiais é, frequentemente, apenas *pro-forma*²⁸, sem que represente um contato mais direto com os negociadores do país (Bailer 2012; Chan 2020; Kaya e Schofield 2020; McGregor 2011; Schroeder, Boykoff, e Spiers 2012). Nesse sentido, para compreender melhor o que está sendo mensurado pelo indicador, é essencial entender a efetiva dinâmica das delegações brasileiras e investigar de que forma e em que medida os atores identificados nas listas estão envolvidos com as negociações.

Para responder a esse problema, pretendo realizar uma série de entrevistas com participantes de conferências ambientais multilaterais. As entrevistas teriam, como objetivo central, compreender os seguintes pontos: como se dá e o que significa a inclusão dos atores na lista de delegados brasileiros, em especial a de atores não-governamentais? O que fazem esses participantes durante o evento? Como se relacionam com os representantes diplomáticos e governamentais em geral? Há troca de informações, atuação direta em negociações, ou coordenação de posições e estratégias? Além de um valor *per se*, essas informações serão úteis para a escolha das melhores métricas para descrever a variação na participação²⁹ e orientar a construção de modelos estatísticos em etapas posteriores do estudo.

²⁷ Esse ponto é discutido diretamente por Lucas Mesquita e Dawisson Lopes (2018) em análise sobre participação no Mercosul.

²⁸ É importante notar, porém, que mesmo uma inclusão simbólica na delegação pode ser relevante, já que implica interação— falar, ouvir, trocar opiniões, interagir face-a-face (Ramanzini Júnior e Farias 2016, 108)— e essa comunicação é, em si, relevante para o processo de políticas públicas e construção de capacidades estatais (no caso, redes de contatos com atores externos).

²⁹ Um exemplo prático: deve-se utilizar a proporção de diplomatas em um evento considerando a delegação completa ou excluindo os atores não-governamentais do cálculo?

Referências Bibliográficas

- Amorim Neto, Octavio, e Andrés Malamud. 2019. "The Policymaking Capacity in Foreign Ministries in Presidential Regimes: A Study of Argentina, Brazil and Mexico (1946-2015)". *Latin American Research Review* 54 (4): 49.
- Anton, Donald K. 2013. "'Treaty congestion' in contemporary international environmental law". In *Routledge handbook of international environmental law*, organizado por Shawkat Alam. Routledge handbooks. New York: Routledge.
- Bailer, Stefanie. 2012. "Strategy in the climate change negotiations: do democracies negotiate differently?" *Climate Policy* 12 (5): 534–51. <https://doi.org/10.1080/14693062.2012.691224>.
- Barros, Antonio Teixeira de. 2017. "Brazil's Discourse on the Environment in the International Arena, 1972-1992". *Contexto Internacional* 39 (2): 421–42. <https://doi.org/10.1590/s0102-8529.2017390200011>.
- Barros-Platiau, Ana Flávia. 2011. "O Brasil na governança das grandes questões ambientais contemporâneas". *Textos para Discussão IPEA* 1618 (maio).
- Betsill, Michele M, e Elisabeth Corell. 2008. *NGO Diplomacy: The Influence of Nongovernmental Organizations in International Environmental Negotiations*. MIT Press. <https://doi.org/10.7551/mitpress/7512.001.0001>.
- Bodansky, Daniel. 1994. "Prologue to the Climate Change Convention". In *Negotiating Climate Change: The Inside Story of the Rio Convention*, organizado por Irving M. Mintzer e J. Amber Leonard, 45–74. Cambridge Energy and Environment Series. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511558917.003>.
- Böhmelt, Tobias. 2013. "A Closer Look at the Information Provision Rationale: Civil Society Participation in States' Delegations at the UNFCCC". *The Review of International Organizations* 8 (1): 55–80. <https://doi.org/10.1007/s11558-012-9149-6>.
- Brown Weiss, Edith. 1993. "International Environmental Law: Contemporary Issues and the Emergence of a New World Order". *Georgetown Law Journal* 81 (janeiro). <https://scholarship.law.georgetown.edu/facpub/1628>.
- Campbell, Lisa M., Catherine Corson, Noella J. Gray, Kenneth I. MacDonald, e J. Peter Brosius. 2014. "Studying Global Environmental Meetings to Understand Global Environmental Governance: Collaborative Event Ethnography at the Tenth Conference of the Parties to the Convention on Biological Diversity". *Global Environmental Politics* 14 (3): 1–20. https://doi.org/10.1162/GLEP_e_00236.
- Carvalho, Fernanda Viana de. 2012. "The Brazilian position on forests and climate change from 1997 to 2012: from veto to proposition". *Revista Brasileira de Política Internacional* 55 (SPE): 144–69. <https://doi.org/10.1590/S0034-73292012000300009>.
- Cason, Jeffrey W., e Timothy J. Power. 2009. "Presidentialization, Pluralization, and the Rollback of Itamaraty: Explaining Change in Brazilian Foreign Policy Making in the Cardoso-Lula Era". *International Political Science Review / Revue internationale de science politique* 30 (2): 117–40.
- Chambers, W. Bradnee. 2008. *Interlinkages and the effectiveness of multilateral environmental agreements*. New York: United Nations University Press.
- Chan, Nicholas. 2020. "Beyond Delegation Size: Developing Country Negotiating Capacity and NGO 'Support' in International Climate Negotiations". *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, outubro. <https://doi.org/10.1007/s10784-020-09513-4>.
- Chasek, Pamela S. 2001. "NGOs and State Capacity in International Environmental Negotiations: The Experience of the Earth Negotiations Bulletin". *Review of European Community & International Environmental Law* 10 (2): 168–76. <https://doi.org/10.1111/1467-9388.00273>.

- Chasek, Pamela S., David Leonard Downie, e Janet Welsh Brown. 2017. *Global environmental politics*. Seventh edition. Dilemmas in world politics. Boulder, CO: Westview Press.
- Chasek, Pamela S., e Lavanya Rajamani. 2003. "Steps Toward Enhanced Parity: Negotiating Capacity and Strategies of Developing Countries". In *Providing Global Public Goods*, organizado por Inge Kaul. Oxford University Press.
<https://doi.org/10.1093/0195157400.001.0001>.
- Cole, John C. 2012. "Genesis of the CDM: The Original Policymaking Goals of the 1997 Brazilian Proposal and Their Evolution in the Kyoto Protocol Negotiations into the CDM". *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics* 12 (1): 41–61.
<https://doi.org/10.1007/s10784-010-9132-8>.
- Corrêa do Lago, André Aranha. 2006. *Estocolmo, Rio, Joanesburgo o Brasil e as três conferências ambientais das Nações Unidas*. Brasília: FUNAG.
- Dimitrov, Radoslav S. 2010. "Inside UN Climate Change Negotiations: The Copenhagen Conference: The Copenhagen Conference". *Review of Policy Research* 27 (6): 795–821.
<https://doi.org/10.1111/j.1541-1338.2010.00472.x>.
- Dolce de Faria, Vanessa. 2017. *Política externa e participação social: trajetória e perspectivas*. Brasília: FUNAG.
- Duarte, Rubens de S., e Maria Regina Soares de Lima. 2017. "Politicising financial foreign policy: an analysis of Brazilian foreign policy formulation for the financial sector (2003-2015)". *Revista Brasileira de Política Internacional* 60 (1).
<https://doi.org/10.1590/0034-7329201600113>.
- Faria, Carlos Aurélio Pimenta de. 2012. "O Itamaraty e a política externa brasileira: do insulamento à busca de coordenação dos atores governamentais e de cooperação com os agentes societários". *Contexto Internacional* 34 (1): 311–55.
<https://doi.org/10.1590/S0102-85292012000100009>.
- Farias, Rogério de Souza, e Géssica Fernando do Carmo. 2021. "Atores, Eventos e Redes da Política Externa Brasileira (1930-1985)". *Dados* 64 (1).
<https://doi.org/10.1590/dados.2021.64.1.230>.
- Farias, Rogério de Souza, e Haroldo Ramanzini Júnior. 2015. "Reviewing horizontalization: the challenge of analysis in Brazilian foreign policy". *Revista Brasileira de Política Internacional* 58 (2): 5–22. <https://doi.org/10.1590/0034-7329201500201>.
- Fernandes, Ivan Filipe de Almeida Lopes. 2010. "Burocracia e política: a construção institucional da política comercial brasileira pós-abertura econômica". Tese (Doutorado em Ciência Política), Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo. <https://doi.org/10.11606/D.8.2010.tde-26082010-132117>.
- Figueira, Ariane Roder. 2009. "Processo Decisório em Política Externa no Brasil". Tese (Doutorado em Ciência Política), São Paulo: Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo.
- Franchini, Matías, Ana Carolina Evangelista Mauad, e Eduardo Viola. 2020. "De Lula a Bolsonaro: una década de degradación de la gobernanza climática en Brasil". *Análisis Político* 33 (99): 81–100. <https://doi.org/10.15446/anpol.v33n99.90969>.
- Freitas, Lucas José Galvão Garcia de. 2012. "A evolução histórica do Brasil na agenda internacional das mudanças climáticas". Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais), Brasília: Universidade de Brasília.
- Garcia, Miriam Lia Cangussu Tomaz. 2021. "A Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima: orquestração como modo de governança". Tese (Doutorado em Relações Internacionais), Universidade de São Paulo.
- Haas, Peter M. 1992. "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination". *International Organization* 46 (1): 1–35.
<https://doi.org/10.1017/S0020818300001442>.
- Halperin, Morton H., Priscilla Clapp, e Arnold Kanter. 2006. *Bureaucratic politics and foreign policy*. 2nd ed. Washington, D.C: Brookings Institution Press.

- Ivanova, Maria. 2021. *The untold story of the world's leading environmental institution: UNEP at fifty*. One planet. Cambridge, Massachusetts: The MIT Press.
- Johnson, Stanley. 2012. *UNEP: the first 40 years: a narrative*. Nairobi, Kenya: United Nations Environment Programme.
- Kaya, Ayse, e Lynne Steuerle Schofield. 2020. "Which Countries Send More Delegates to Climate Change Conferences? Analysis of UNFCCC COPs, 1995–2015". *Foreign Policy Analysis* 16 (3): 478–91. <https://doi.org/10.1093/fpa/orz031>.
- Keohane, Robert O., e David G. Victor. 2011. "The Regime Complex for Climate Change". *Perspectives on Politics* 9 (1): 7–23. <https://doi.org/10.1017/S1537592710004068>.
- Kim, Rakhyn E. 2013. "The Emergent Network Structure of the Multilateral Environmental Agreement System". *Global Environmental Change* 23 (5): 980–91. <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2013.07.006>.
- Krasner, Stephen D. 1982. "Structural Causes and Regime Consequences: Regimes as Intervening Variables". *International Organization* 36 (2): 185–205. <https://doi.org/10.1017/S0020818300018920>.
- Lima, Maria Regina Soares de. 2000. "Instituições democráticas e política exterior". *Contexto Internacional* 22 (2): 265–303.
- Lisboa, Marijane Vieira. 2002. "Em busca de uma política externa brasileira de meio ambiente: três exemplos e uma exceção à regra". *São Paulo em Perspectiva* 16 (2): 44–52. <https://doi.org/10.1590/S0102-88392002000200006>.
- Little, Paul E. 1995. "Ritual, Power and Ethnography at the Rio Earth Summit". *Critique of Anthropology* 15 (3): 265–88. <https://doi.org/10.1177/0308275X9501500303>.
- Machado, Ana Paula Cunha. 2009. "A formulação da política comercial externa agrícola: condicionantes internacionais e domésticos da transformação institucional do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento". Dissertação de Mestrado, Brasília: Universidade de Brasília.
- McGregor, Ian M. 2011. "Disenfranchisement of Countries and Civil Society at COP-15 in Copenhagen". *Global Environmental Politics* 11 (1): 1–7. https://doi.org/10.1162/GLEP_a_00039.
- Merke, Federico, Diego Reynoso, e Luis Schenoni. 2020. "Foreign Policy Change in Latin America: Exploring a Middle Range Concept". *Latin American Research Review*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3251477>.
- Mesquita, Lucas, e Dawisson Belém Lopes. 2018. "Does Participation Generate Democratization? Analysis of Social Participation by Institutional Means in Argentine, Brazilian and Uruguayan Foreign Policies". *Journal of Civil Society* 14 (3): 222–40. <https://doi.org/10.1080/17448689.2018.1496307>.
- Milani, Carlos R. S., e Leticia Pinheiro. 2017. "The Politics of Brazilian Foreign Policy and Its Analytical Challenges". *Foreign Policy Analysis* 13 (2): 278–96. <https://doi.org/10.1093/fpa/orw027>.
- Mitchell, Ronald B., Liliana B. Andonova, Mark Axelrod, Jörg Balsiger, Thomas Bernauer, Jessica F. Green, James Hollway, Rakhyn E. Kim, e Jean-Frédéric Morin. 2020. "What We Know (and Could Know) About International Environmental Agreements". *Global Environmental Politics* 20 (1): 103–21. https://doi.org/10.1162/glep_a_00544.
- Neeff, Till. 2013. "How Many Will Attend Paris? UNFCCC COP Participation Patterns 1995–2015". *Environmental Science & Policy* 31 (agosto): 157–59. <https://doi.org/10.1016/j.envsci.2013.04.001>.
- Orsini, Amandine. 2013. "Multi-Forum Non-State Actors: Navigating the Regime Complexes for Forestry and Genetic Resources". *Global Environmental Politics* 13 (3): 34–55. https://doi.org/10.1162/GLEP_a_00182.
- Panke, Diana. 2012. "Dwarfs in international negotiations: how small states make their voices heard". *Cambridge Review of International Affairs* 25 (3): 313–28. <https://doi.org/10.1080/09557571.2012.710590>.

- . 2013. “Getting ready to negotiate in International Organizations? On the Importance of the Domestic Construction of National Positions”. *Journal of International Organization Studies* 4 (2). <http://journal-iostudies.org/node/27>.
- Pereira, Ana Karine. 2014. “A construção de capacidade estatal por redes transversais: o caso de Belo Monte”. Tese (Doutorado em Ciência Política), Universidade de Brasília. <https://repositorio.unb.br/handle/10482/18032>.
- Pereira, Elson de Menezes. 2019. “Política externa brasileira, governança do clima e cooperação : a importância estratégica e operacional do INPE”. Tese (Doutorado em Relações Internacionais), Universidade de Brasília. <https://repositorio.unb.br/handle/10482/37000>.
- Peterson, Lauri, e Jakob Skovgaard. 2019. “Bureaucratic Politics and the Allocation of Climate Finance”. *World Development* 117 (maio): 72–97. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2018.12.011>.
- Pickering, Jonathan, Jakob Skovgaard, Soyeun Kim, J. Timmons Roberts, David Rossati, Martin Stadelmann, e Hendrikje Reich. 2015. “Acting on Climate Finance Pledges: Inter-Agency Dynamics and Relationships with Aid in Contributor States”. *World Development* 68 (abril): 149–62. <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2014.10.033>.
- Ramanzini Júnior, Haroldo, e Rogério de Souza Farias. 2016. “Participation and Influence: Democratization and the Shaping of a Public Policy in Brazil: Participation and Influence”. *Latin American Policy* 7 (1): 106–25. <https://doi.org/10.1111/lamp.12092>.
- Ramanzini Júnior, Haroldo, e Marcelo Mariano. 2013. “Brazil and the G-20: Domestic Pressures and the Construction of the Negotiating Position in the Doha Round of the WTO”. *Journal of World Trade* 47 (dezembro): 1203–24.
- Schroeder, Heike, Maxwell T. Boykoff, e Laura Spiers. 2012. “Equity and State Representations in Climate Negotiations”. *Nature Climate Change* 2 (12): 834–36. <https://doi.org/10.1038/nclimate1742>.
- Schroeder, Heike, e Heather Lovell. 2012. “The role of non-nation-state actors and side events in the international climate negotiations”. *Climate Policy* 12 (1): 23–37. <https://doi.org/10.1080/14693062.2011.579328>.
- Silva, André Luiz Reis da. 2015. “Geometria variável e parcerias estratégicas: a diplomacia multidimensional do governo Lula (2003-2010)*”. *Contexto Internacional* 37 (abril): 143–84. <https://doi.org/10.1590/S0102-85292015000100005>.
- Skovgaard, Jakob. 2012. “Learning about Climate Change: Finance Ministries in International Climate Change Politics”. *Global Environmental Politics* 12 (4): 1–8. https://doi.org/10.1162/GLEP_a_00136.
- Skovgaard, Jakob, e Jacqueline Gallant. 2015. “National Delegations to UNFCCC Conferences of the Parties: Who Participates?” *Earth System Governance Working Paper* 35. <https://doi.org/10.13140/RG.2.1.3271.8169>.
- Veiga, João Paulo Cândia, e Murilo Alves Zacareli. 2015. “Regimes Internacionais – Do intergovernamental público às arenas transnacionais público-privadas * International Regimes – From public intergovernmental to public-private transnational arenas”. *História e Cultura* 4 (1): 302. <https://doi.org/10.18223/hiscult.v4i1.1490>.
- Viola, Eduardo. 2002. “O regime internacional de mudança climática e o Brasil”. *Revista Brasileira de Ciências Sociais* 17 (50): 25–46. <https://doi.org/10.1590/S0102-69092002000300003>.
- Viola, Eduardo, e Matías Franchini. 2013. “Brasil na governança global do clima, 2005-2012: a luta entre conservadores e reformistas”. *Contexto Internacional* 35 (1): 43–76. <https://doi.org/10.1590/S0102-85292013000100002>.
- Wehrli, Judith. 2012. “Clustering Assessment: Enhancing Synergies among Multilateral Environmental Agreements”. Application/pdf. <https://doi.org/10.7892/BORIS.42780>.
- Zelli, Fariborz. 2011. “The Fragmentation of the Global Climate Governance Architecture”. *WIREs Climate Change* 2 (2): 255–70. <https://doi.org/10.1002/wcc.104>.

Zelli, Fariborz, e Harro van Asselt. 2013. "Introduction: The Institutional Fragmentation of Global Environmental Governance: Causes, Consequences, and Responses". *Global Environmental Politics* 13 (3): 1–13. https://doi.org/10.1162/GLEP_a_00180.