

EXPERIÊNCIAS PARTICIPATIVAS NA DEFINIÇÃO DE METAS CLIMÁTICAS NO BRASIL^{1,2}

João Paulo Cândia Veiga³

Camila Oliveira Santana⁴

Este artigo analisa dois processos de consulta pública utilizados pelo governo brasileiro na formulação de metas de mitigação de gases de efeito estufa, destacando seu papel na construção de compromissos internacionais. O primeiro caso refere-se à elaboração do Plano Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), anunciado em 2008 e conduzido pelo Ministério do Meio Ambiente (MMA), por meio da III Conferência Nacional sobre Meio Ambiente e de reuniões do Fórum Brasileiro de Mudança do Clima. Os resultados desse processo orientaram a meta voluntária apresentada pelo Brasil na COP15, em Copenhague. O segundo caso aborda a Consulta Clima, organizada em 2014 pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE), com o objetivo de formular a Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC), prevista no Acordo de Paris. Embora realizados em contextos distintos, a análise comparada revela que as consultas públicas foram fundamentais para a construção de metas percebidas como legítimas, ao mesmo tempo em que demonstra que a instituição responsável pelo processo consultivo influencia significativamente os mecanismos participativos adotados e o grau de abertura ao cidadão.

Palavras-chave: mudanças climáticas; política climática brasileira; participação social; Conferência das Partes (COP); governança do clima.

PARTICIPATORY PROCESSES IN THE DEFINITION OF CLIMATE TARGETS IN BRAZIL

This article analyzes two public consultation processes used by the Brazilian government in formulating greenhouse gas mitigation targets, highlighting their role in shaping international commitments. The first case refers to the development of the National Climate Change Plan (PNMC), announced in 2008 and led by the Ministry of the Environment (MMA), through the 3rd National Conference on the Environment and meetings of the Brazilian Forum on Climate Change. The outcomes of this process guided the voluntary target presented by Brazil at COP15 in Copenhagen. The second case focuses on the "Consulta Clima," organized in 2014 by the Ministry of Foreign Affairs (MRE), aiming to formulate the Nationally Determined Contribution (NDC) under the Paris Agreement. Although conducted in different temporal contexts, the comparative analysis reveals that public consultations were fundamental to building targets perceived as legitimate, while also showing that the institution responsible for conducting the consultative process significantly influences the participatory mechanisms adopted and the degree of openness to citizens.

1. DOI: <https://dx.doi.org/10.38116/ppp71art7>.

2. Esta edição da revista PPP atende à chamada temática de 2024, que recepcionou artigos submetidos até junho de 2025. A enumeração da edição segue a ordem original da revista, referente ao último período de 2024.

3. Professor no Departamento de Ciência Política (DCP) e no Instituto de Relações Internacionais (IRI) da Universidade de São Paulo (USP). E-mail: candia@usp.br. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/1059788774957753>. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-4375-2152>.

4. Mestre em ciência política pela USP. E-mail: oliveirasantanac@gmail.com. Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2495430964431998>. Orcid: <https://orcid.org/0009-0005-4764-1504>.

Keywords: climate change; brazilian climate policy; social participation; Conference of the Parties (COP); climate governance.

EXPERIENCIAS PARTICIPATIVAS EN LA DEFINICIÓN DE METAS CLIMÁTICAS EN BRASIL

Este artículo analiza dos procesos de consulta pública utilizados por el gobierno brasileño en la formulación de metas de mitigación de gases de efecto invernadero, destacando su papel en la construcción de compromisos internacionales. El primer caso se refiere a la elaboración del Plan Nacional sobre el Cambio Climático (PNMC), anunciado en 2008 y coordinado por el Ministerio del Medio Ambiente (MMA), a través de la III Conferencia Nacional sobre Medio Ambiente y de reuniones del Foro Brasileño de Cambio Climático. Los resultados de este proceso orientaron la meta voluntaria presentada por Brasil en la COP15, en Copenhague. El segundo caso aborda la Consulta Clima, organizada en 2014 por el Ministerio de Relaciones Exteriores (MRE), con el objetivo de formular la Contribución Determinada a Nivel Nacional (NDC), prevista en el Acuerdo de París. Aunque realizados en contextos temporales distintos, el análisis comparativo revela que las consultas públicas fueron fundamentales para la construcción de metas percibidas como legítimas, al tiempo que demuestra que la institución responsable del proceso consultivo influye significativamente en los mecanismos participativos adoptados y en el grado de apertura a los ciudadanos.

Palabras clave: cambio climático; política climática brasileña; participación social; Conferencia de las Partes (COP); gobernanza climática.

JEL: F53; F55; Q54; Q58.

1 INTRODUÇÃO

Desde a criação da Convenção-Quadro das Nações Unidas para Mudanças Climáticas (UNFCCC, na sigla em inglês), o Brasil participa ativamente das negociações sobre o tema, sendo considerado potência climática emergente (Barros-Platiau, 2010). Logo no início do regime internacional, o Brasil ganhou protagonismo por sediar e organizar a Rio-1992, a chamada Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e Desenvolvimento, no Rio de Janeiro, em junho de 1992, onde a convenção foi aberta para assinatura das Partes e por defender o princípio das “responsabilidades comuns, porém diferenciadas”,⁵ mecanismo pelo qual se estabelece que os países em desenvolvimento não deveriam conter suas emissões na mesma proporção que os países desenvolvidos.

Ainda na década de 1990, o Brasil propôs a incorporação do Mecanismo de Desenvolvimento Limpo ao Protocolo de Kyoto, instrumento que permite que os países desenvolvidos financiem projetos para redução de emissões em países em desenvolvimento. Na década seguinte, diante da ineficiência do modelo proposto de Kyoto, na 15ª Conferência das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica (COP15), o Brasil apresentou metas de mitigação voluntária, contribuindo com os esforços para

5. Princípio nº 7 da *Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento* (ONU, 1992).

reduzir as emissões globais. Mais recentemente, durante a elaboração do Acordo de Paris, o papel do Brasil nas negociações esteve voltado à inclusão de todos os países no compromisso, respeitando as respectivas capacidades nacionais.

Para a elaboração de compromissos internacionais de mitigação, que contribuíssem com o esforço global de redução da tendência de aumento da temperatura terrestre, o governo brasileiro elaborou dois processos consultivos, de modo que os cidadãos e as chamadas “partes interessadas” (ou *stakeholders*) pudessem se manifestar sobre os temas domésticos que estão diretamente vinculados à mudança climática e participar do esforço nacional de redução de emissões. O primeiro caso diz respeito à consulta realizada, em 2008, para a elaboração do Plano Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), que subsidiou a meta voluntária apresentada pelo Brasil na COP15 em Copenhague. O segundo caso refere-se à Consulta Clima, organizada pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE), em 2014, com o objetivo de embasar a elaboração da Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC), instrumento central do Acordo de Paris.

Os acordos climáticos são uma evidência empírica exemplar de como as negociações internacionais ocorrem em dois níveis: i) o internacional, no qual atua uma autoridade negociadora nacional; e ii) o doméstico, resultado de uma coalizão vencedora de grupos de interesses (Putnam, 2010). As análises sobre a participação brasileira nas negociações internacionais sobre mudanças climáticas consideram a dimensão doméstica e a mobilização dos diversos atores na formulação dos compromissos internacionais (Vieira, 2013; Viola e Franchini, 2013; Kiessling, 2018). Entretanto, são raros os estudos que exploram os espaços institucionais criados pela administração pública brasileira para promover a participação dos cidadãos e a manifestação das “partes interessadas” na elaboração das metas climáticas (Jacobi, 2003; Paes, 2015; Miranda, 2023).

Este trabalho busca analisar como a participação social, por meio do mecanismo de consultas públicas, é mobilizada na formulação das metas climáticas brasileiras, com foco nas variações quanto à forma e ao grau de abertura desse processo participativo. Parte-se do pressuposto de que a instituição responsável pela condução do processo influencia diretamente o formato institucional dos mecanismos escolhidos para as consultas e que o processo decisório envolvido pela autoridade proponente influencia tanto a abrangência quanto os resultados obtidos.

A fim de se atingir o objetivo proposto, adotou-se a estratégia metodológica de comparação entre estudos de caso semelhantes (*most similar systems design*) (Lijphart, 1971), com vistas à identificação de como variações nos arranjos participativos podem ter influenciado o processo de construção dos compromissos climáticos brasileiros. A pesquisa baseou-se na análise documental de fontes empíricas obtidas

por meio da plataforma Fala.BR de acesso à informação, incluindo relatórios, formulários preenchidos, *e-mails* trocados entre participantes e gravações de reuniões.

Este artigo está organizado em cinco seções, além da introdução. A segunda seção apresenta o referencial teórico, com destaque para os debates sobre a articulação entre os níveis doméstico e internacional na governança climática, os chamados Jogos de dois níveis (Putnam, 2010), que disponibilizam o desenho institucional para os casos em tela. Na terceira e quarta seção, são analisadas as duas experiências de consulta à sociedade: a consulta pública para elaboração do PNMC (Brasil, 2008a) e a consulta à sociedade como subsídio para a elaboração da NDC brasileira, intitulada Consulta Clima (2014), com destaque para os contextos institucionais e os resultados obtidos. A quinta seção realiza uma análise comparativa entre os casos, discutindo semelhanças, diferenças e implicações para a formulação de metas climáticas. Por fim, a sexta seção apresenta as considerações finais e aponta caminhos para futuras pesquisas a respeito do tema, ainda pouco estudado em agendas de pesquisa nas áreas de ciência política e relações internacionais.

2 REFERENCIAL TEÓRICO-CONCEITUAL

As discussões sobre a participação social são um importante tópico nas reflexões sobre o exercício da cidadania. Entendida como mecanismo por meio do qual atores não estatais interagem e colaboram para chegar a decisões coletivas em processos de tomada de decisões públicas (Newig *et al.*, 2018, p. 273), a participação social contribui para que se estabeleçam políticas mais alinhadas às necessidades da sociedade, indo além da mera escolha de representantes. As consultas, um dos instrumentos da participação social, são definidas como fóruns nos quais os cidadãos participantes apresentam contribuições com a pretensão de influenciar as autoridades públicas na tomada de decisão, ainda que esteja preservado o poder de decisão de última instância das autoridades com atribuições e competências definidas (Fung, 2006, p. 69).

Os trabalhos que discutem a participação social evocam a importância de práticas que incluam a sociedade civil, de maneira a promover legitimidade às políticas públicas. Para Pateman (1970), no livro *Participação e teoria democrática*, a legitimidade conferida pelo exercício da participação junto aos sistemas democráticos se relaciona com a percepção dos indivíduos acerca dos compromissos coletivos e de como estes podem impactar os processos decisórios. Avritzer (2002), considerando o contexto latino-americano, argumenta que a participação social tem a capacidade de incluir os historicamente excluídos e assim reforçar as instituições democráticas, principalmente após a redemocratização. Essas perspectivas atribuem um valor intrínseco à participação, entendendo-a não como um fim, mas como um meio mediante o qual se podem fortalecer os sistemas democráticos. Nas palavras de Lavalle (2011), a participação é valiosa em si porque realiza a autodeterminação e a inclusão, independentemente dos conteúdos específicos que eventualmente possam

assumir. Entretanto, outros autores indagam quais seriam os resultados do exercício da participação para a política sobre a qual se discute e delibera, entendendo-a como um fim. Nesse sentido, questiona-se se é possível avaliar a participação e, em caso afirmativo, quais seriam os mecanismos para fazê-lo.

Considerando a variedade dos mecanismos participativos estabelecidos pelos governos, Fung (2006) propôs um modelo denominado *Democracy Cube*, no qual estabelece que há três dimensões nas quais se poderia enquadrar qualquer mecanismo participativo, possibilitando sua avaliação. A primeira delas diz respeito a quem participa, entendendo que há mecanismos abertos a todos os cidadãos e outros para os quais são convidados especialistas em determinada política. A segunda dimensão refere-se a como os participantes trocam informações e tomam decisões, entendendo que há variações que vão desde a expressão de opinião pessoal a deliberações coletivas. Por sua vez, a última dimensão relaciona-se a como as discussões que permeiam o processo consultivo impactam a ação pública, considerando que pode ocorrer desde apenas uma consulta, passando até por cenários de cogestão. Para este aspecto, é necessário que haja especificações sobre as consequências esperadas. De acordo com Fung (2006), avaliar os processos participativos é importante na medida em que permite aos gestores realizar ajustes dos mecanismos participativos a fim de torná-los mais inclusivos, legítimos e eficazes.

A participação social é especialmente relevante na construção e na implementação das políticas climáticas, pois aproxima governos e cidadãos, incorpora saberes diversos ao debate e contribui para a corresponsabilização na implementação das medidas adotadas (Meadowcroft, 2004). Nesse contexto, o termo “governança”, aqui entendido como a “soma das muitas formas pelas quais indivíduos e instituições, públicas e privadas, administram seus assuntos comuns” (Commission on Global Governance, 1995), aplicado às mudanças do clima, passa a ser amplamente empregado em uma perspectiva que compreende a complexidade do assunto, a escala global dos desafios e a necessidade de articulação entre os múltiplos atores.

A própria Declaração do Rio, um dos principais documentos sobre desenvolvimento sustentável, adotado na Rio-92, expressa que “a melhor maneira de tratar as questões ambientais é assegurar a participação, no nível apropriado, de todos os cidadãos interessados”.⁶ Complementarmente, desde 2001, a Organização para Cooperação do Desenvolvimento Econômico (OCDE) estabelece que a ampla participação da sociedade civil nas discussões e na tomada de decisão sobre o tema é fundamental para garantir a transparência dos processos e para a implementação de políticas de desenvolvimento sustentável, dada a complexidade do tema, a multiplicidade dos objetivos e a diversidade de atores impactados pelas políticas (OECD, 2001). Mais recentemente, o Acordo de Paris de 2015,

6. Princípio 10 da *Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento* (ONU, 1992).

no intuito de superar obstáculos históricos da governança climática, também reconheceu a importância da participação de todas as partes interessadas nas abordagens de mudança do clima (UNFCCC, 2015). A literatura aponta, inclusive, que no Acordo a sociedade civil realiza um importante papel de *compliance* das normas, uma vez que não há sanções formais ao descumprimento das regras (Falkner, 2016; Held e Roger, 2018; Tingley e Tomz, 2022).

3 CASO 1: A CONSULTA AO PNMC

A ideia da elaboração de um plano nacional de mudanças climáticas partiu da então ministra do meio ambiente, Marina Silva, e do então secretário-executivo do Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas (FBMC),⁷ Luiz Pinguelli Rosa. Ambos apresentaram a proposta⁸ ao presidente Luiz Inácio Lula da Silva no início de 2007, o que levou à inclusão do tema na agenda da administração pública. O objetivo era “estruturar e coordenar as ações governamentais relacionadas às repercussões do aquecimento global causado pelas atividades antropogênicas” (FBMC, 2007, p. 4). Em setembro de 2007, essa proposta ganhou destaque na arena internacional, quando o presidente Lula abordou o tema em seu discurso de abertura na 62ª Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU). Na ocasião, o presidente afirmou que era imprescindível que os países industrializados cumprissem com os compromissos estabelecidos no Protocolo de Kyoto, mas que isso não bastava:

Também os países em desenvolvimento devem participar do combate à mudança do clima. São essenciais estratégias nacionais claras que impliquem responsabilidade dos governos diante de suas próprias populações. O Brasil lançará em breve o seu Plano Nacional de Enfrentamento às Mudanças Climáticas (Silva, 2007).

Poucos meses após o anúncio do presidente Lula, ainda em 2007, foi publicado o Decreto nº 6.263 (Brasil, 2007), que estabeleceu as diretrizes para a elaboração do PNMC e informou a constituição de um Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM), que seria responsável por “elaborar, implementar, monitorar e avaliar o Plano Nacional sobre Mudança do Clima” e por “planejar, executar e coordenar o processo de consulta pública”. Ainda segundo o decreto, a estratégia de elaboração do PNMC previa a realização de consultas para “manifestação dos movimentos sociais, das instituições científicas e de todos os demais agentes interessados no tema, com a finalidade de promover a transparência do processo de elaboração e de implementação do Plano”, cujas contribuições e recomendações seriam incorporadas ao PNMC. A consulta pública, ao todo, seria composta: i) pela

7. O FBMC é caracterizado como um órgão híbrido, presidido pelo presidente da República, composto por representantes dos ministérios, por instituições de governo, como Petrobras, Agência Nacional das Águas (ANA) e Instituto Nacional de Pesquisa Espacial (Inpe), e por representantes da sociedade civil (terceiro setor, setor empresarial e setor científico-acadêmico).

8. *Proposta do Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas para o Plano de Ação Nacional de Enfrentamento das Mudanças Climáticas*. Disponível em: https://cetesb.sp.gov.br/inventario-gee-sp/wp-content/uploads/sites/34/2014/04/proposta_forum_brasileiro_mudanca_climatica_plano_acao_nacional_enfrentamento.pdf. Acesso em: 24 jul. 2024.

III Conferência Nacional do Meio Ambiente (CNMA); ii) por reuniões regionais, a serem realizadas sempre que necessário, por solicitação do coordenador do Grupo Executivo ou do CIM;⁹ e iii) pelas reuniões do FBMC.

Em 2009, o plano foi incluído como instrumento da Política Nacional de Mudanças Climáticas (Brasil, 2009), legislação por meio da qual o Brasil adotou, “como compromisso nacional voluntário, ações de mitigação das emissões de gases de efeito estufa, com vistas à redução entre 36,1% e 38,9% de suas emissões projetadas até 2020”.

3.1 A III CNMA

A III CNMA compõe a consulta pública que objetiva promover a transparência e a participação da sociedade civil e das demais partes interessadas (*stakeholders*) na elaboração do PNMC. Caracterizada como a política de participação social mais abrangente do Brasil (Avritzer, 2012), as conferências nacionais são definidas como “processos participativos que reúnem – com certa periodicidade – representantes do Estado e da sociedade para agendar questões, avaliar realidades, fortalecer a participação e formular propostas para determinada política pública” (Avritzer e Souza, 2013, p. 7). O MMA já havia organizado e realizado outras conferências de mesmo perfil, assim esse instrumento participativo não era uma novidade.

A III CNMA visava fornecer elementos para a formulação do PNMC, constituindo uma das etapas da consulta pública ao plano. Foi a primeira vez que o governo brasileiro promoveu um processo participativo para a temática de mudanças climáticas, com o objetivo de apresentar propostas da sociedade brasileira ao PNMC:

O processo da III Conferência atende a dois objetivos: a) abrir espaço para que a sociedade brasileira tenha acesso a um conjunto de informações sobre o tema das mudanças do clima e ofereça suas propostas para formulação da Política Nacional em face das mudanças do clima e do Plano Nacional que derivará dela, consolidadas no documento final que será entregue ao presidente Lula; e b) consolidar-se e elaborar um processo de institucionalização como um instrumento permanente de consulta e participação popular [...] para a elaboração das políticas ambientais do governo brasileiro (Brasil, 2008b, p. 5).

Inicialmente, realizam-se as etapas municipais, estaduais, regionais e distrital, chamadas de etapas preparatórias. Conforme previsto pelo Regimento Interno da III Conferência, que traça as diretrizes sobre o processo e estabelece o caráter deliberativo nas etapas preparatórias, são eleitos os delegados que têm direito a voz e voto. Ao total, foram 751 conferências, computando mais de 100 mil participações individuais em todo o país, entre as quais representantes de organizações não governamentais, entidades, conselhos, sindicatos e órgãos públicos, que geraram

9. Não foram verificados registros de ocorrência das reuniões regionais.

mais de 5 mil propostas (Brasil, 2008c). Nessas etapas, também foram eleitos 1.269 delegados para a Etapa Nacional, sendo 50% do total dos delegados oriundos da sociedade civil; 30%, do setor empresarial; e 20%, do setor público, que tiveram sua participação custeada pelo MMA.

A III Conferência, ocorrida em Brasília, é também denominada Etapa Nacional e sucede as etapas preparatórias. São três as atividades principais na etapa nacional. Nas mesas de debate, foram abordados os temas “democracia participativa” e “mudanças climáticas”. Nos grupos de trabalho, os delegados eleitos, em conjunto com uma equipe técnica, discutiram o texto-base (documento proposto pelo MMA, acrescido das propostas decorrentes das etapas estaduais) por eixos temáticos. Por fim, nas plenárias, os delegados discutiram e votaram as proposições dos grupos de trabalho, as moções, as deliberações sobre algum fato e a declaração final, com a síntese do compromisso acordado na plenária final.¹⁰

No ano seguinte à conferência, em 2008, o MMA estabeleceu o Comitê de Apoio Permanente à Conferência, órgão que monitora a implementação das deliberações e das recomendações oriundas das CNMAs. Por meio de ferramenta que gera relatórios descritivos, é possível verificar se as proposições têm base legal e se estavam em implementação, implementadas, não implementadas ou em processo de implementação, sendo possível verificar o estágio de execução das ações (Souza *et al.*, 2013). Ao final da III Conferência, as propostas foram encaminhadas ao CIM.

3.2 As reuniões do FBMC

O FBMC foi criado em 2000 e tem por objetivo “conscientizar e mobilizar a sociedade para a discussão e tomada de posição sobre os problemas decorrentes da mudança do clima por gases de efeito estufa” (Brasil, 2000), “conforme disposto na Política Nacional sobre Mudança do Clima, na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e nos acordos internacionais dela decorrentes, inclusive o Acordo de Paris e as Contribuições Nacionalmente Determinadas do Brasil” (Brasil, 2017). O fórum atua na interlocução entre governo e sociedade, sendo o único órgão por meio do qual a sociedade civil pode dirigir-se diretamente ao presidente da República, que preside o órgão.

Após a sugestão da criação de um Plano de Ação de Enfrentamento às Mudanças Climáticas ao presidente da República, no início de 2007, a secretaria executiva do FBMC promoveu reuniões com os membros, a fim de “aprofundar a discussão, consolidar e aprovar as proposições enviadas ao FBMC pelos membros, bem como receber contribuições para a elaboração de um Plano de Ação Nacional de Enfrentamento das Mudanças Climáticas” (FBMC, 2007, p. 3). As contribuições

10. *Manual de Orientação ao Delegado*. Disponível em: https://antigo.mma.gov.br/estruturas/secex_cnma/_arquivos/manual.pdf. Acesso em: 25 jul. 2024.

feitas pelos membros do fórum foram consolidadas em um documento intitulado “Proposta do Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas para o Plano de Ação Nacional de Enfrentamento das Mudanças Climáticas”.

No documento no qual consta a proposta inicial do plano, o FBMC manifestou a importância do acesso à informação e da promoção da participação para a construção do PNMC (FBMC, 2007, p. 4):

Dada a complexidade do tema, que tem interfaces com diversas áreas do conhecimento, é imperativo e urgente a universalização dos saberes fundamentais referentes ao tema das mudanças climáticas e seus desdobramentos socioeconômicos e ambientais. Cabe ressaltar que as informações devem ser democratizadas para toda população e que a atenção maior direcionada aos gestores públicos e lideranças regionais é norteada pelo pressuposto que são esses atores os que têm poder de atalho junto aos órgãos públicos no que concerne às tomadas de decisão que tenham impacto significativo em relação às Mudanças Globais, bem como atuam como agentes formadores e opinião.

Como parte do processo de consulta pública, após o anúncio do presidente Lula na AGNU, o FBMC promoveu os chamados “Diálogos setoriais: contribuições à construção do Plano Nacional sobre Mudança do Clima”, que consistiam em encontros com membros do fórum, com vistas a debater os assuntos e obter subsídios à formação do plano. As reuniões dos diálogos setoriais ocorreram entre julho e setembro de 2007 e foram divididas por temas, a saber: setor industrial; setor elétrico; setor financeiro; setor de silvicultura; diálogos com fóruns e conselhos estaduais de mudanças climáticas; movimento municipalista brasileiro e setor de agricultura; florestas; e mudança do uso do solo. O objetivo das reuniões era mapear ações que já haviam sido implementadas, bem como elaborar outras que foram remetidas ao CIM. Após os diálogos setoriais, o FBMC continuou a promover reuniões por eixos estruturantes a fim de avaliar e coletar outras contribuições que aprimorassem o texto. Em 2009, por solicitação do presidente da República (FBMC, 2009, p. 107), o FBMC iniciou uma segunda fase dos diálogos setoriais, com vistas a reunir contribuições da sociedade para a posição do Brasil a ser apresentada na COP15.

3.3 O PNMC e a COP15

O anúncio, pelo Brasil, de um plano nacional de mudanças climáticas com metas quantificáveis e cronograma de execução, durante a 63ª AGNU, e seu lançamento às vésperas da COP14, indicam uma ruptura com a estratégia brasileira anterior de responsabilização dos países desenvolvidos pelas alterações climáticas – mudança essa que foi recebida com entusiasmo pela comunidade internacional (Viola, 2010). Com o lançamento do plano, o Brasil sinaliza um forte comprometimento com as discussões iniciadas na COP13 sobre o futuro

da governança global do clima pós-Kyoto e a necessidade de um engajamento coletivo para solucionar a crise climática.

Segundo o ministro Luiz Alberto Figueiredo Machado, então chefe do Departamento de Meio Ambiente e Temas Especiais do MRE, embora a adoção do plano não tivesse como objetivo direto influenciar as negociações da COP15, acabou por constituir um guia para o enquadramento da negociação brasileira ao refletir o genuíno engajamento *bottom-up* do governo e da sociedade brasileira, além de uma aposta multilateral no combate às mudanças climáticas:

O Plano Nacional representa, para o público externo, uma confirmação adicional da firme decisão brasileira de fazermos nossa parte no âmbito de um esforço verdadeiramente global de mitigação e adaptação. Nesse sentido, agrega sinalização inequívoca de nosso empenho em prol de um resultado exitoso na Conferência das Partes da Convenção do Clima de 2009, em Copenhague (Machado, 2008, p. 17).

Um ano após a adoção do plano, o Brasil apresentou metas voluntárias de redução da emissão dos gases de efeito estufa durante a COP15, em Copenhague. O Brasil indicou uma redução de 36,1% a 38,9% das emissões projetadas até 2020 a partir de ações constantes no PNMC. Poucos dias após a COP15, foi publicada uma lei que institui a Política Nacional de Mudanças Climáticas, que tem o PNMC como um de seus instrumentos, por meio da qual o Brasil adotou o compromisso nacional voluntário, com ações de mitigação das emissões de gases de efeito estufa com vistas a reduzir entre 36,1% e 38,9% suas emissões projetadas até 2020.

4 CASO 2: CONSULTAS À SOCIEDADE PARA ELABORAÇÃO DA META NACIONAL BRASILEIRA AO ACORDO DE PARIS

A Consulta Clima ocorreu cerca de seis anos após as consultas ao PNMC e foi organizada pelo MRE, sendo a primeira vez que a instituição, classificada como insulada da sociedade (Cheibub, 1985; 1989; Faria, 2008), realiza um processo para coletar contribuições dos cidadãos e da sociedade civil organizada a fim de embasar uma decisão.

A ocorrência de consultas para apoiar a construção das metas brasileiras, agora sob a vigência de um novo acordo, em que a submissão de contribuições é parte da regra, demonstra o compromisso brasileiro em envolver a sociedade civil na elaboração e na implementação das metas climáticas. Além disso, corrobora as interpretações acerca da continuidade entre as dimensões doméstica e internacional a respeito de temas relacionados às mudanças climáticas.

As negociações sobre o futuro acordo a ser adotado em Paris iniciaram-se em 2011, ao final da COP17. Entretanto, apenas durante a COP19, definiu-se que, no novo modelo, as partes estavam convidadas a submeter contribuições nacional-

mente determinadas¹¹ com base nas circunstâncias nacionais. Portanto, houve uma orientação da autoridade internacional para a conformação da coalizão vencedora doméstica (*win-set*), configurando assim um caso mais próximo do Jogo de dois níveis do que a consulta orquestrada pelo MMA seis anos antes. Dessa forma, o governo brasileiro apresentou proposta para que os países conduzissem consultas internas,¹² com vistas à obtenção de legitimidade e ao correspondente apoio nacional das metas que viessem a ser assumidas em âmbito internacional. Nas palavras da então ministra do Meio Ambiente, Izabella Teixeira:

Ao iniciar processos de consulta doméstica, todos os países estarão em melhor posição para apresentar contribuições nacionais ambiciosas ao novo acordo sob a convenção, e informariam suas sociedades sobre os desafios que estão por vir. Para aumentar a ambição, os países têm que se envolver nas negociações com um mandato que inclua o apoio de todas as partes interessadas (Teixeira, 2013).

A ministra sugere maior “ambição” para a consulta, e o embaixador José Marcondes de Carvalho, negociador-chefe da delegação brasileira na COP19, informa que a proposta brasileira “parte da necessidade de ações imediatas para romper com o imobilismo” (Mudança [...], 2014). Essa nova consulta traz um conjunto maior de expectativas em relação à anterior e é orientada por autoridade internacional, ou seja, uma decisão trazida da COP19, configurando assim os pressupostos para o Jogo de dois níveis – uma autoridade internacional no nível 1 – e a expressão da vontade coletiva doméstica no nível 2 com a coalizão vencedora (*win-set*).

Antes ainda do início da Consulta Clima, em fevereiro de 2014, em reunião de avaliação da COP19 e preparação para a COP20, primeira vez que um encontro com essa configuração era transmitido ao vivo pelo canal no YouTube do MRE, os diplomatas da Subsecretaria de Meio Ambiente e Energia mencionaram que o propósito da próxima rodada de negociações do novo acordo era ouvir os movimentos sociais, o setor privado e a academia e que contavam com o máximo de intervenções possível como fonte de subsídios para a posição brasileira. Ao informar aos representantes da sociedade civil sobre a aceitação da proposta brasileira na decisão da COP19, os diplomatas brasileiros afirmaram que havia, no Brasil, diversos mecanismos consultivos e manifestaram que estavam à disposição para contribuições sobre quais seriam as definições acerca dos canais de participação que seriam criados no processo interno de consultas, com vistas a envolver diversos interesses.

A Consulta Clima foi estruturada em duas fases complementares: uma por meio de questionário orientador a ser respondido virtualmente, considerando a

11. A partir de Varsóvia, o mecanismo do futuro acordo deixa de ser chamado de “compromisso” e passa a ser referido como “contribuição”.

12. Anunciada durante a COP19, a proposta brasileira foi reiterada pelos negociadores da NDC brasileira durante o *briefing* que explica a Consulta Clima e nas demais reuniões da consulta.

impossibilidade de realizar encontros fora da cidade de Brasília, e outra presencial.¹³ A primeira fase das consultas ocorreu entre 26 de maio e 22 de julho de 2014, por meio de questionário orientador, disponibilizado no *blog* do Itamaraty.^{14, 15}

O formulário continha oito perguntas, com o propósito de “ajudar a focar o debate em pontos fundamentais para a contribuição brasileira” (Brasil, 2015a, p. 3). Havia a possibilidade de responder apenas a perguntas específicas. Embora a recomendação sobre o conteúdo das iNDCs fosse sobre mitigação, o governo brasileiro entendia que a contribuição do país poderia indicar também ações de adaptação e meios de implementação. Diante disso, as oito perguntas foram divididas em três blocos temáticos. Ao final de cada bloco, havia um campo para comentários e para justificativa, caso nenhuma resposta fosse assinalada. Trata-se aqui de outra indicação importante para o escopo da consulta, com perguntas sobre adaptação e meios de implementação.

O bloco de mitigação continha quatro perguntas. A primeira mencionava o PNMC e o esforço de mitigação empreendido pelo Brasil até aquele momento e questionava se esse esforço era substancial, se deveria ser estendido ou prorrogado, se deveria estar condicionado aos esforços empreendidos pelos demais países e se a redução brasileira ainda deveria ocorrer em outros setores. A segunda pergunta tratava dos impactos da mitigação na economia brasileira. A terceira pergunta referia-se à modalidade que deveria ser empregada para definir a contribuição brasileira. A última pergunta dizia respeito a qual deveria ser o horizonte temporal da contribuição brasileira.¹⁶

O bloco de adaptação continha uma única pergunta sobre qual opção melhor representaria a modalidade que poderia constar em uma contribuição brasileira ao novo acordo, no que se concerne à adaptação. As alternativas eram: i) objetivos nacionais específicos; ii) apresentação de um plano ou estratégia nacional de adaptação; iii) apresentação de melhores práticas em redução de vulnerabilidades e adaptação, para fins de colaboração internacional; e iv) monitoramento dos impactos observados em nível nacional e local.

13. De acordo com os negociadores, as questões do formulário orientador foram elaboradas “com o propósito de ajudar a focar o debate em pontos fundamentais para a elaboração da contribuição brasileira, a partir de opções e de posições apresentadas no âmbito das negociações, quanto ao possível escopo das contribuições nacionais”. Por sua vez, a etapa presencial está alinhada com o modelo utilizado no PNMC, em que foram mantidos encontros realizados tanto pelo FBMC quanto pela III CNMA e que tinham como objetivos receber contribuições dos diversos setores que se relacionavam ao tema de mudanças climáticas e aprofundar os tópicos do questionário orientador.

14. No endereço eletrônico diplomaciapublica.itamaraty.gov.br/consultaclima, os participantes acessavam o formulário e os documentos relacionados ao processo de consulta. O *site* está desativado.

15. O formulário solicitava informações como nome, e-mail, se a participação era individual ou em representação de uma organização e, nesse caso, CNPJ, cargo ou função e setor de atuação (academia, setor empresarial, setor público e terceiro setor).

16. No momento de realização das consultas à sociedade, a UNFCCC ainda não havia definido que as metas seriam submetidas a cada cinco anos.

No bloco de meios de implementação, a primeira pergunta fazia referência ao princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, ao afirmar que o cumprimento dos compromissos assumidos pelos países em desenvolvimento dependeria do cumprimento efetivo dos compromissos assumidos pelos países desenvolvidos no que se referia a recursos financeiros e transferência de tecnologia, e que seria levado em conta o fato de que o desenvolvimento econômico e social e a erradicação da pobreza são as prioridades primordiais e absolutas dos países em desenvolvimento. Nesse sentido, as alternativas perguntavam sobre quais as obrigações dos países em desenvolvimento em relação às mudanças climáticas, relacionando-as com a erradicação da pobreza e o desenvolvimento econômico e social. A segunda pergunta referia-se à dependência ou à ausência de dependência, por parte do Brasil, de aportes internacionais para a implementação de sua contribuição nacional ao novo acordo. Já a terceira pergunta tratava da cooperação com outros países em desenvolvimento, se essa ação deveria ser um compromisso, ou apenas voluntária, se o apoio deveria estar condicionado à prestação de apoio por parte dos países desenvolvidos ou se o Brasil deveria concentrar seus recursos na implementação da contribuição nacional, sem assumir compromissos com outros países em desenvolvimento. O último campo do formulário questionava sobre qual critério geral deveria ser observado de modo transversal na definição da contribuição brasileira ao novo acordo em relação ao grau de esforço dos demais países e solicitava comentários sobre premissas e princípios gerais que deveriam orientar a contribuição do Brasil.¹⁷

No tocante à mitigação, as respostas ao questionário indicavam que o Brasil precisava apresentar metas mais ambiciosas que as de 2009, devendo expandir as ações a outros setores para além de florestas e do uso da terra. Também indicavam que, quando trazida à tona a questão do crescimento econômico, o Brasil deveria reduzir as emissões sem criar barreiras ao desenvolvimento e que benefícios coletivos advindos da redução de emissões superariam perdas econômicas em alguns setores.

A respeito da adaptação, bloco de maior convergência das respostas, as contribuições direcionavam para a criação de um Plano Nacional de Adaptação (PNA) e apontavam áreas de preocupação, tanto geográficas quanto de setores econômicos e de segmento social, como desastres ambientais e eventos extremos, gestão e segurança hídrica e segurança alimentar e nutricional.

Em meios de implementação, as respostas convergiram para a necessidade de acesso a recursos financeiros e tecnologia pelos países em desenvolvimento, para viabilizar as ações de mitigação e adaptação e para que as ações de combate às mudanças climáticas estejam relacionadas ao desenvolvimento econômico e social, e apoiam ações no âmbito da cooperação Sul-Sul, no caso de o Brasil ter recursos disponíveis e condições para tal.

17. Além do questionário, os interessados podiam enviar propostas adicionais para o e-mail consultaclima@itamaraty.gov.br.

No questionário, também havia a seguinte pergunta aberta: “Há algum critério geral que deve ser observado de modo transversal na definição da contribuição brasileira ao novo acordo sob a convenção em relação ao grau de esforço dos demais países? Qual? Comente as premissas e os princípios gerais que devem orientar a contribuição do Brasil ao novo acordo”.

As respostas indicaram que a contribuição brasileira deveria se fundamentar nos pilares social, econômico e ambiental do desenvolvimento sustentável e reforçaram a necessidade de manutenção do princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas. Segundo o relatório final:

Nesse contexto, alguns participantes ressaltaram que a distribuição do esforço global de mitigação deve manter a perspectiva histórica de responsabilização dos países desenvolvidos, ao mesmo tempo em que caberia ao Brasil, junto a outros grandes países em desenvolvimento, assumir contribuições mais ambiciosas do que os demais países em desenvolvimento (Brasil, 2015a, p. 12).

Embora não haja grandes variações nas respostas, o relatório aponta algumas divergências, a depender do tema e do setor da sociedade. A principal está nos papéis de mercado e em outros instrumentos de precificação de carbono, em que se dividem respostas que direcionam a ação brasileira à oposição aos instrumentos, alegando impactos negativos e falta de integridade ambiental, e outras que ressaltam a importância da precificação e indicam que o Brasil deveria assumir postura proativa nas negociações.

Na segunda fase da consulta, os resultados contidos no relatório preliminar, publicado após a primeira fase, foram discutidos. Inicialmente o formulário foi reaberto para, nessa oportunidade, receber comentários dos participantes, entre os dias 25 de agosto e 23 de novembro. Em seguida, foram realizadas reuniões presenciais nos dias de 8 a 12 de setembro de 2014, no Palácio Itamaraty, eventos que foram transmitidos pelo canal do MRE no YouTube. Após uma primeira reunião conjunta, a etapa presencial foi segmentada por setores da sociedade civil (terceiro setor, academia, setor público e setor empresarial) e por tema (adaptação e saúde pública, energia, indústria, transportes e cidades, agricultura, florestas e uso da terra). No total, estiveram presentes em pelo menos uma reunião cerca de oitenta participantes, sendo 64 em representação de organizações não governamentais, entidades federais ou estaduais e do setor privado.

O documento *Participação da Sociedade Civil no processo de preparação da contribuição nacionalmente determinada do Brasil ao novo acordo sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima: relatório final* (Brasil, 2015a), publicado em abril de 2015, sintetizou os diálogos com a sociedade civil e serviu como subsídio à elaboração da iNDC brasileira. Segundo o documento, as respostas obtidas no questionário, bem como as contribuições recebidas por *e-mail* e presencialmente não

foram interpretadas estatisticamente, assim como não havia diferença para contribuições individuais ou em representação a entidades.

Na iNDC apresentada pelo Brasil durante a COP21, o país se comprometeu a reduzir as emissões de gases de efeito estufa em 37% abaixo dos níveis de 2005 até 2025 e indicou uma contribuição subsequente de reduzir as emissões de gases de efeito estufa em 43% abaixo dos níveis de 2005 até 2030.¹⁸ Para além das metas de mitigação, a iNDC brasileira apresenta ações de adaptação, contidas no PNA,¹⁹ que incluem a implementação de um sistema de gestão de conhecimento, a promoção de pesquisa e desenvolvimento de tecnologias para adaptação e o desenvolvimento de processos e ferramentas em apoio às estratégias de adaptação, de maneira a gerir as vulnerabilidades e os riscos decorrentes das mudanças climáticas. Na seção de meios de implementação, é informado que, para se atingir as metas de mitigação, não seriam necessários mecanismos financeiros da convenção ou provenientes de outras modalidades de cooperação internacional, mas que o Brasil estava aberto a receber auxílio dos países desenvolvidos, de maneira a avançar em benefícios globais.

Para além dos compromissos esperados no âmbito do Acordo de Paris, o documento que contém a iNDC brasileira menciona medidas setoriais adicionais que o Brasil pretende adotar e que são compatíveis com a meta de 2 °C estabelecida pelo acordo: aumentar a participação de biocombustíveis na matriz energética brasileira para aproximadamente 18% até 2030; fortalecer políticas com vistas a alcançar, na Amazônia brasileira, o desmatamento ilegal zero até 2030 e compensar as emissões de gases de efeito estufa da supressão legal da vegetação até 2030; restaurar e reflorestar cerca de 12 milhões de hectares de florestas até 2030; atingir 45% das energias renováveis na matriz energética até 2030; e fortalecer o Plano de Agricultura de Baixa Emissão de Carbono, com restauração de 15 milhões de hectares de pastagens degradadas até 2030.

18. Além das consultas à sociedade organizada pelo MRE, a formulação da iNDC brasileira também foi subsidiada por outros processos e estudos. Segundo o documento *Fundamentos para a Elaboração da Pretendida Contribuição Nacionalmente Determinada (iNDC) do Brasil no contexto do Acordo de Paris sob a UNFCCC*, "a quantificação da contribuição baseou-se em consultas políticas, conduzidas pela então ministra do Meio Ambiente, Izabella Teixeira, com ministérios envolvidos no tema, representantes da sociedade civil e do setor privado" (Brasil, 2014, p. 2). Ademais, foram consultados estudos de emissões de gases de efeito estufa conduzidos pela GeoConsult e Climate Analytics, Empresa de Pesquisa Energética (EPE); pelo projeto REDD-PAC, elaborado pelo Inpe, pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), pelo International Institute for Applied System Analysis (IIASA), pelo United Nations Environment Program, World Conservation Monitoring Centre (Unep-WCMC); por estimativas elaboradas pela Indústria Brasileira de Árvores (IBÁ); e como estudos auxiliares, parte de alguns cenários de emissões de gases de efeito estufa e impacto econômico e social, tais como o Estudo IES-Brasil, conduzido pelo Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas e COPPE/UFRJ e o Estudo Opções de Mitigação, conduzido pelo MCTI e COPPE/UFRJ, além de cenários socioeconômicos elaborados pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES). Também foram consideradas ações políticas bilaterais sobre mudanças climáticas firmadas entre Brasil e China, Estados Unidos, Alemanha e Noruega, além das ações coordenadas no âmbito do BASIC (Brasil, África do Sul, Índia e China).

19. O PNA foi instituído pela Portaria nº 150, de 10 de maio de 2016, pela então ministra do Meio Ambiente, Izabella Teixeira. No momento do anúncio da iNDC brasileira, o PNA estava em fase final de elaboração.

O texto menciona ainda outras ações não específicas que o governo brasileiro pretende adotar como endosso à meta brasileira: promoção de novos padrões de tecnologias limpas e ampliação de medidas de eficiência energética e de infraestrutura de baixo carbono no setor industrial; promoção de melhorias na infraestrutura de transportes; e expansão do uso doméstico de energia não fóssil, para além da hídrica, com aumento da participação do uso de energias solar, eólica e de biomassa e ampliação da escala de sistemas de manejo sustentável de florestas nativas.

A NDC brasileira foi apresentada em setembro de 2015 durante a Cúpula das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável nos Estados Unidos (Brasil, 2015b). Segundo o documento *Fundamentos para a elaboração da Pretendida Contribuição Nacionalmente Determinada (iNDC) do Brasil no contexto do Acordo de Paris sob a UNFCCC*, a Consulta Clima permitiu a identificação de áreas de convergência para o escopo e as modalidades da contribuição brasileira e, dessa maneira, subsidiou o processo decisório de preparação da iNDC (Brasil, 2014).

5 ANÁLISE COMPARADA DAS CONSULTAS

A literatura sobre participação social aponta que, ao se instituírem mecanismos participativos para a elaboração e a implementação de políticas públicas, fomenta-se a legitimidade dessas políticas, uma vez que se promove a autodeterminação dos cidadãos e se fortalece o sistema democrático, independentemente dos resultados alcançados (Pateman, 1970; Lavallo, 2011). No entanto, a avaliação desses mecanismos é igualmente importante, pois permite identificar seus limites e suas potencialidades, contribuindo para seu aperfeiçoamento e evitando formas de participação simbólicas.

Com o objetivo de encontrar similaridades e diferenças, de avaliar a evolução da participação e de analisar o papel desempenhado pelos cidadãos e pela sociedade civil na elaboração das políticas climáticas, procede-se à análise comparada dos dois processos consultivos.

Inicialmente, salienta-se que os contextos nos quais os processos consultivos ocorrem diferem drasticamente. Organizada em 2008, as consultas ao PNMC acontecem em um momento de ascensão da agenda de mudanças climáticas no cenário internacional. No ano anterior, o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) havia publicado relatório que apontava a necessidade urgente de redução significativa de emissões de gases de efeito estufa, que preocuparam a comunidade internacional e influenciaram as discussões acerca do futuro acordo a substituir o Protocolo de Kyoto enquanto instrumento de governança multilateral do clima (IPCC, 2007). A meta de mitigação expressa no PNMC e apresentada ao contexto internacional foi feita de forma voluntária, dado o histórico de emissões brasileiras e a classificação do país enquanto emergente. Já em 2014, quando ocorreu a

Consulta Clima, a própria viabilidade do Acordo de Paris estava ameaçada, tendo em vista o fracasso das discussões de Copenhague por tensões entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. Nesse contexto, as discussões tinham como objetivo garantir a universalidade dos compromissos acordados e a flexibilidade das metas, observadas as realidades nacionais, o que foi garantido pelo mecanismo das NDCs. Assim, a realização da consulta faz parte do compromisso brasileiro com o fortalecimento das discussões do modelo do novo acordo e com o aumento da ambição internacional.

As duas consultas também diferem no âmbito da organização. A consulta ao PNMC foi empreendida pelo MMA, que já tinha experiência prévia na organização de processos consultivos, e pelo FBMC, órgão que realizava, desde o início da década, a interlocução entre governo e sociedade civil para temas de mudanças climáticas. Por sua vez, a Consulta Clima foi empreendida pelo MRE, estrutura tradicionalmente classificada como insulada das demais esferas governamentais e da sociedade, tendo sido a Consulta Clima o processo inaugural no qual a sociedade foi convidada a contribuir para elaboração de temas de política externa.

Do ponto de vista da metodologia aplicada para o desenvolvimento das consultas, embora os negociadores tenham declarado que a consulta de 2008 embasa a consulta de 2014, há importantes diferenças. O processo para o PNMC foi notadamente mais amplo, tendo ocorrido com maior descentralização graças às etapas municipais e estaduais da III CNMA, que contou com a participação de milhares de cidadãos, e mais democrático, haja vista que os representantes são eleitos, e as proposições a serem encaminhadas são votadas. A capilaridade também foi conquistada pela realização dos diálogos setoriais por parte do FBMC, ocorridos em diversas cidades. Já a Consulta Clima aconteceu em um momento de acesso mais facilitado à internet, o que viabilizou a participação de cidadãos, seja mediante os formulários disponibilizados, seja pela possibilidade de contribuição via correio eletrônico ou de acompanhamento das reuniões que foram transmitidas ao vivo, já que não havia financiamento para deslocamentos. Entretanto, essas facilidades não ampliaram numericamente a participação que, quando comparada à consulta anterior, é significativamente menor.

A partir da análise das consultas à luz do *Democracy Cube* de Fung (2006), observa-se que a consulta pública ao PNMC contempla os pilares da inclusão e da legitimidade, ainda que não existam evidências concretas quanto à sua efetividade. Na primeira dimensão, a da participação, considera-se que houve ampla participação, já que, na III Conferência, havia abertura total aos cidadãos, embora também tenha havido eleição de delegados para algumas funções e participação aberta por motivação, no caso dos fóruns realizados pelo FBMC. Sobre a segunda dimensão, a da interação entre os participantes e deliberação, entende-se que houve desde a expressão individual de preferências, com a submissão de propostas da III Conferência, à deliberação por meio da construção de consensos na etapa nacional. Acerca da terceira dimensão,

não se pode avaliar completamente a efetividade, uma vez que não há informações, nos documentos oficiais, sobre as pretensões do governo ao realizar a consulta, não sendo possível medir os resultados esperados. De todo modo, o resultado do processo consultivo – o PNMC – foi incorporado à meta voluntária do Brasil apresentada na COP15, o que angariou destaque internacional ao país.

A consulta para subsidiar a elaboração da NDC brasileira também atende ao pilar da legitimidade, enquanto responde parcialmente aos pilares de participação e efetividade. Sobre a primeira dimensão, embora a participação tenha sido aberta a todos os interessados, a baixa adesão, principalmente quando comparada à consulta anterior, evidencia que houve obstáculos, sejam eles referentes à divulgação do processo consultivo, ao acesso à internet ou ao deslocamento a Brasília, local onde ocorreram as etapas presenciais. No tocante à segunda dimensão, a possibilidade de envio de propostas por *e-mail* e a livre manifestação na etapa presencial garantem a livre expressão dos participantes, conferindo legitimidade à consulta. A respeito da terceira dimensão, o fato de a consulta ter sido realizada apenas para subsidiar a elaboração da NDC brasileira, tendo o governo salientado que as preferências dos participantes não necessariamente seriam traduzidas nas metas brasileiras, faz com que os resultados esperados tenham sido atingidos. Por outro lado, questiona-se se esse propósito para a consulta não a enquadraria em uma participação simbólica, sem impactos reais.

O quadro 1 sintetiza a comparação entre os dois casos.

QUADRO 1
Comparação entre os dois casos

Análise comparada das consultas	Consulta pública ao PNMC	Consultas à sociedade para subsidiar a elaboração da NDC brasileira ao Acordo de Paris
Contexto	Ascensão da agenda climática no cenário internacional	Elaboração de um novo acordo sobre a governança climática
Escopo de temas	Consulta organizada para subsidiar a criação de uma norma interna sobre as metas de mitigação, que foram apresentadas como metas voluntárias durante a COP15	Consulta organizada para subsidiar a elaboração da contribuição brasileira
Instituição organizadora e realizadora da consulta	MMA e FBMC	MRE
Participantes	Participação ampla (permitida a todos os cidadãos); mais de 100 mil contribuições individuais	Participação ampla (permitida a todos os cidadãos); cerca de duzentas contribuições <i>online</i> e oitenta participações presenciais
Instrumentos utilizados	III Conferência Nacional e fóruns temáticos do FBMC	Formulários <i>online</i> , <i>e-mail</i> disponibilizado para o envio de sugestões e reuniões presenciais
Interação	Livre expressão de preferências e deliberação de propostas	Livre expressão de preferências

Elaboração dos autores.

Nesse sentido, com base nos casos analisados, considera-se que os instrumentos participativos para elaboração de metas climáticas utilizados pelo Brasil variam significativamente a depender da instituição que os organiza. O MMA, que possui experiência na organização de consultas, e o FBMC, composto pelo governo e pela sociedade civil, estabeleceram mecanismos mais amplos e complexos e garantiram ampla participação. Já o MRE, caracterizado como insulado da sociedade, não possuindo experiências prévias na condução de consultas, enfrentou dificuldades em estabelecer contato com a sociedade. Para os dois casos, não há sinalização, por parte do governo brasileiro, sobre os resultados esperados com a realização das consultas, além do objetivo intrínseco à participação de angariar legitimidade às políticas em elaboração e implementação.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este trabalho buscou analisar como a participação social é mobilizada na formulação das metas climáticas brasileiras, com foco nas variações quanto à forma e ao grau de abertura dos processos participativos.

Os Jogos de dois níveis (Putnam, 2010) iluminam a dinâmica entre as consultas públicas e a autoridade negociadora nacional no âmbito das negociações internacionais do clima. No primeiro caso, a consulta empreendida e o próprio PNMC sugerem uma dimensão mais voluntária e autônoma, cujo objetivo era organizar a sociedade civil, conferir legitimidade às ações do Executivo brasileiro e emitir sinais de contribuição do país à agenda climática, projetando o arrojado compromisso do Brasil principalmente junto aos países desenvolvidos. Esse processo culminou nas metas voluntárias anunciadas pelo Brasil na COP15.

No caso da consulta do MRE, há uma sinalização de uma autoridade internacional para que a consulta seja executada, embora não haja obrigatoriedade. O MRE, a fim de fortalecer a posição negociadora doméstica e angariar legitimidade ao âmbito doméstico e internacional, realiza a consulta, embora não haja resultados esperados com sua realização.

Esta pesquisa possui algumas limitações que devem ser consideradas na interpretação dos resultados. A primeira refere-se ao acesso incompleto a documentos e registros das participações nas consultas, que dificultaram a análise abrangente dos processos participativos. A segunda limitação diz respeito à ausência de ferramentas comparativas capazes de dar conta das especificidades dos mecanismos analisados. Embora o modelo *Democracy Cube*, de Fung (2006), ofereça importantes contribuições para a avaliação de iniciativas, considera-se que as três dimensões não atendem completamente à complexidade e à heterogeneidade dos arranjos observados no contexto brasileiro. Apesar dessas limitações, considera-se que a discussão aqui empreendida pode contribuir para investigações futuras sobre participação social e mudança do clima.

REFERÊNCIAS

AVRITZER, L. **Democracy and the public space in Latin America**. Princeton: Princeton University Press, 2002.

AVRITZER, L. **Conferências nacionais**: ampliando e redefinindo os padrões de participação social no Brasil. Rio de Janeiro: Ipea, maio 2012. (Texto para Discussão, n. 1739). Disponível em: https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/td_1739.pdf. Acesso em: 2 fev. 2024.

AVRITZER, L.; SOUZA, C. H. L. de (org.). **Conferências nacionais**: atores, dinâmicas participativas e efetividade. Brasília: Ipea, 2013. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/participacao/Ipea_conferencias/livro%20conferencias%20nacionais.pdf. Acesso em: 10 jun. 2025.

BARROS-PLATIAU, A. F. When emergent countries reform global governance of climate change: Brazil under Lula. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, p. 73-90, 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-73292010000300005>. Acesso em: 15 jul. 2024.

BRASIL. Decreto nº 3.515, de 20 de junho de 2000. Cria o Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 21 jun. 2000. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D3515.htm. Acesso em: 22 jul. 2024.

BRASIL. Decreto nº 6.263, de 21 de novembro de 2007. Institui o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima (CIM), orienta a elaboração do Plano Nacional sobre Mudança do Clima e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 22 nov. 2007.

BRASIL. Comitê Interministerial sobre a Mudança do Clima. **Plano Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC)**. Brasília: MMA, 2008a. Disponível em: https://antigo.mma.gov.br/estruturas/smcq_climaticas/_arquivos/plano_nacional_mudanca_clima.pdf. Acesso em: 20 jan. 2024.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **III Conferência Nacional do Meio Ambiente**: texto-base consolidado. Brasília: MMA, 2008b. Disponível em: https://antigo.mma.gov.br/estruturas/secex_cnma/_arquivos/texto_base_consolidado2008.pdf. Acesso em: 31 ago. 2025.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. III Conferência Nacional do Meio Ambiente debate mudanças do clima. **Gov.br**, 2 maio 2008c. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/noticias/iii-conferencia-nacional-do-meio-ambiente-debate-mudancas-do-clima>. Acesso em: 9 nov. 2023.

BRASIL. Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009. Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 30 dez. 2009.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Fundamentos para a elaboração da Pretendida Contribuição Nacionalmente Determinada (iNDC) do Brasil no contexto do Acordo de Paris sob a UNFCCC**. Brasília: MMA, 2014. Disponível em: https://antigo.mma.gov.br/images/arquivos/clima/convencao/indc/Bases_elaboracao_iNDC.pdf. Acesso em: 10 maio 2023.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Participação da sociedade civil no processo de preparação da Contribuição Nacionalmente Determinada do Brasil ao novo acordo sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima**: relatório final. Brasília: MRE, 2015a. Disponível em: https://antigo.mma.gov.br/images/arquivos/clima/convencao/indc/Relatorio_MRE.pdf. Acesso em: 1º fev. 2024.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. Brasil reduzirá 43% das emissões até 2030. **Gov.br**, Brasília, 28 set. 2015b. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/noticias/noticia-acom-2015-09-1163>. Acesso em: 13 jun. 2024.

BRASIL. Decreto nº 9.082, de 26 de junho de 2017. Institui o Fórum Brasileiro de Mudança do Clima. **Diário Oficial da União**, Brasília, 27 jun. 2017. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9082.htm. Acesso em: 22 jul. 2024.

CHEIBUB, Z. B. Diplomacia e construção institucional: o Itamaraty em uma perspectiva histórica. **Dados**, v. 28, n. 1, 1985.

CHEIBUB, Z. B. A carreira diplomática no Brasil: o processo de burocratização do Itamaraty. **Revista de Administração Pública**, v. 23, n. 2, p. 97-128, 1989.

COMMISSION ON GLOBAL GOVERNANCE. **Our global neighbourhood**: report of the Commission on Global Governance. Oxford: Oxford University Press, 1995. Disponível em: <https://www.gdrc.org/u-gov/global-neighbourhood/>. Acesso em: 10 jun. 2025.

FALKNER, R. The Paris Agreement and the new logic of international climate politics. **International Affairs**, v. 92, n. 5, p. 1107-1125, set. 2016. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/1468-2346.12708>. Acesso em: 10 mar. 2024.

FARIA, C. A. P. Opinião pública e política externa: insulamento, politização e reforma na produção da política exterior do Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 51, n. 2, p. 80-97, 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0034-73292008000200006>. Acesso em: 3 jul. 2024.

FBMC – FÓRUM BRASILEIRO DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS. **Proposta do Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas para o Plano de Ação Nacional de Enfrentamento das Mudanças Climáticas**. [s. l.]: FBMC, 2007. Disponível em: https://cetesb.sp.gov.br/inventario-gee-sp/wp-content/uploads/sites/34/2014/04/proposta_forum_brasileiro_mudanca_climatica_plano_acao_nacional_enfrentamento.pdf. Acesso em: 15 mar. 2024.

FBMC – FÓRUM BRASILEIRO DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS. **Relatório de atividades 2008-2009**. [s. l.]: FBMC, 2009. Disponível em: <https://drive.google.com/file/d/1fK-dua5FyT2okqhyXafanit9zwPTkp3I/view?usp=sharing>. Acesso em: 10 ago. 2024.

FUNG, A. Varieties of participation in complex governance. **Public Administration Review**, v. 66, n. 1, p. 66-75, dez. 2006.

HELD, D.; ROGER, C. Three models of global climate governance: from Kyoto to Paris and beyond. **Global Policy**, v. 9, n. 4, p. 527-537, nov. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/1758-5899.12617>. Acesso em: 27 fev. 2024.

IPCC – INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. **Climate Change 2007: synthesis report**. Genebra: IPCC, 2007. Disponível em: <https://www.ipcc.ch/report/ar4/syr/>. Acesso em: 18 mar. 2025.

JACOBI, P. R. Espaços públicos e práticas participativas na gestão do meio ambiente no Brasil. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 18, n. 1-2, p. 315-338, jan.-dez. 2003. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/se/a/wybqkw6cbYNf4zJc6PNdn5x/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 25 jun. 2025.

KIESSLING, C. K. Brazil, foreign policy and climate change (1992-2005). **Contexto Internacional**, v. 40, n. 2, p. 387-408, maio-ago. 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-8529.2018400200004>. Acesso em: 15 mar. 2025.

LAVALLE, A. G. Participação: valor, utilidade, efeitos e causa. In: PIRES, R. R. C. (org.). **Efetividade das instituições participativas no Brasil: estratégias de avaliação**. Brasília: Ipea, 2011. v. 7, p. 33-42. (Diálogos para o desenvolvimento). Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/3089>. Acesso em: 26 jun. 2025.

LIJPHART, A. Comparative politics and the comparative method. **American Political Science Review**, v. 65, n. 3, p. 682-693, set. 1971. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-8529.2018400200004>. Acesso em: 16 mar. 2025.

MACHADO, L. A. F. O Plano nacional e as negociações internacionais sobre mudança do clima. **Revista FBMC**, ano 1, n. 0, p. 15-17, dez. 2008. Disponível em: https://cetesb.sp.gov.br/inventario-gee-sp/wp-content/uploads/sites/34/2014/04/revista_fbmc_nr0.pdf. Acesso em: 10 jul. 2024.

MEADOWCROFT, J. Participation and sustainable development: modes of citizen, community and organisational involvement. *In*: LAFFERTY, W. M. (ed.). **Governance for sustainable development: the challenge of adapting form to function**. Cheltenham: Edward Elgar, 2004. p. 162-190. Disponível em: <https://doi.org/10.4337/9781845421700.00014>. Acesso em: 26 jun. 2025.

MIRANDA, P. A participação social na política ambiental brasileira: da ascensão ao desmonte. **Revista Videre**, v. 15, n. 32, p. 10-28, out. 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.30612/videre.v15i32.16896>. Acesso em: 26 jun. 2025.

MUDANÇA do clima: avaliação da COP-19/CMP-9 e preparação para a COP-20/CMP-10. [s. l.]: MRE, 26 fev. 2014. 1 vídeo (7h59 min). Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=4asmTDc6uYU>. Acesso em: 25 jun. 2024.

NEWIG, J. *et al.* The environmental performance of participatory and collaborative governance: a framework of causal mechanisms. **Policy Studies Journal**, v. 46, n. 2, p. 269-297, maio 2018. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/psj.12209>. Acesso em: 26 jun. 2025.

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Sustainable development: critical issues**. Paris: OECD Publishing, 2001. Disponível em: https://www.oecd.org/content/dam/oecd/en/publications/reports/2001/06/sustainable-development_g1ghg268/9789264193185-en.pdf. Acesso em: 26 jul. 2025.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento**. Rio de Janeiro: ONU, jun. 1992. Disponível em: https://cetesb.sp.gov.br/proclima/wp-content/uploads/sites/36/2013/12/declaracao_rio_ma.pdf. Acesso em: 5 jun. 2025.

PAES, L. M. Participação popular e acesso à informação ambiental para preservação do meio ambiente ecologicamente equilibrado. **Revista Brasileira de Políticas Públicas**, Brasília, v. 5, n. 3, p. 278-287, jul.-dez. 2015. Disponível em: <https://doi.org/10.5102/rbpp.v5i3.3561>. Acesso em: 20 jun. 2025.

PATEMAN, C. **Participation and democratic theory**. Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press, 1970.

PUTNAM, R. Diplomacia e política doméstica: a lógica dos jogos de dois níveis. **Revista de Sociologia e Política**, v. 18, n. 36, p. 147-174, jun. 2010. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-44782010000200010>. Acesso em: 30 jan. 2024.

SILVA, L. I. L. Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante abertura do Debate Geral da 62ª Assembleia Geral das Nações Unidas. **Biblioteca da Presidência da República**, Nova York, 25 set. 2007. Disponível em: <http://www.biblioteca.presidencia.gov.br/presidencia/ex-presidentes/luiz-inacio-lula-da-silva/discursos/2o-mandato/2007/25-09-2007-discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-abertura-do-debate-geral-da-62a-assembleia-geral-das-nacoes-unidas/view>. Acesso em: 22 jul. 2024.

SOUZA, C. H. L. de *et al.* **Experiências de monitoramento dos resultados de conferências nacionais**. Brasília: Ipea, out. 2013. (Nota Técnica Disoc, n. 7). Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/10f177a0-cadf-4961-b576-5b2e62cc500b/content>. Acesso em: 31 ago. 2025.

TEIXEIRA, I. Speech by H. E. minister Izabella Teixeira at the Warsaw Climate Change Convention (COP-19/CMP 9). **UNFCCC.int**, Varsóvia, 20 nov. 2013. Disponível em: https://unfccc.int/files/inc/graphics/application/pdf/cop19_hls_brazil.pdf. Acesso em: 15 mar. 2025.

TINGLEY, D.; TOMZ, M. The effects of naming and shaming on public support for compliance with international agreements: an experimental analysis of the Paris Agreement. **International Organization**, v. 76, n. 2, p. 445-468, 2022. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/S0020818321000394>. Acesso em: 20 jun. 2025.

UNFCCC – UN FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE. **The Paris Agreement**. Paris: UNFCCC, 2015. Disponível em: https://unfccc.int/sites/default/files/resource/parisagreement_publication.pdf. Acesso em: 31 ago. 2025.

VIEIRA, M. A. Brazilian foreign policy in the context of Global Climate Norms. **Foreign Policy Analysis**, v. 9, n. 4, p. 369-386, out. 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1111/j.1743-8594.2012.00191.x>. Acesso em: 18 mar. 2025.

VIOLA, E. A política climática global e o Brasil: 2005-2010. **Revista Tempo de Mundo**. v. 2, n. 2, p. 81-117, 2010. Disponível: <https://www.ipea.gov.br/revistas/index.php/rtm/article/view/120/130>. Acesso em: 23 maio 2024.

VIOLA, E.; FRANCHINI, M. Brasil na governança global do clima, 2005-2012: a luta entre conservadores e reformistas. **Contexto Internacional**, v. 35, n. 1, p. 43-76, jan.-jun. 2013. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0102-85292013000100002>. Acesso em: 24 maio 2024.

BIBLIOGRAFIA COMPLEMENTAR

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **CONFERÊNCIA NACIONAL DO MEIO AMBIENTE**, 3, 2008, Brasília. **Caderno de debate**. Brasília: MMA, 2008. Disponível em: https://antigo.mma.gov.br/estruturas/secex_cnma/_arquivos/caderno_de_debate.pdf. Acesso em: 12 dez. 2023.

BRASIL. **Pretendida Contribuição Nacionalmente Determinada para consecução do objetivo da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima**. Brasília: [s. n.], 2015. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/arquivos/documentos/clima/brasil-indc-portugues.pdf>. Acesso em: 3 jul. 2024.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Contribuição Nacionalmente Determinada do Brasil (NDC)**: 1ª atualização. Brasília: MMA, 2020. Disponível em: <http://educaclima.mma.gov.br/wp-content/uploads/2023/08/NDC-1.2-Brasil-dez-2020-portugues.pdf>. Acesso em: 3 jul. 2024.

BRIEFING sobre a #consultaclima. [S. l.: s. n.], 10 jul. 2014. 1 vídeo (1h 5 min). Publicado pelo canal Ministério das Relações Exteriores – Brasil. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=102ZDvHV5vY>. Acesso em: 28 jun. 2024.

COLETIVA à imprensa sobre COP-19. Brasília: [s. n.], 6 nov. 2013. 1 vídeo (49 min). Publicado pelo canal Ministério das Relações Exteriores – Brasil. Disponível em: <https://www.youtube.com/watch?v=7R0izKX4MM0>. Acesso em: 20 jun. 2024.

LEIA na íntegra o discurso de Lula na COP-15. **Estadão**, 18 dez. 2009. Disponível em: <https://www.estadao.com.br/sustentabilidade/leia-na-integra-o-discurso-de-lula-na-cop-15/>. Acesso em: 1º ago. 2024.

Data da submissão em: 20 abr. 2025.

Primeira decisão editorial em: 27 maio 2025.

Última versão recebida em: 27 jun. 2025.

Aprovação final em: 2 jul. 2025.

