

Governança Climática Global: Contribuições Subnacionais do Mato Grosso à Participação Brasileira no Acordo de Paris¹

*Global Climate Governance: Subnational Contributions from Mato Grosso to
Brazilian Participation in the Paris Agreement*

Elze Rodrigues² 
Miriam Garcia³ 

DOI: 10.22478/ufpb.2525-5584.2020v5n3.54627

Recebido em: 18/08/2020
Aprovado em: 21/09/2020

Resumo: Como é possível a participação de atores subnacionais no cumprimento da Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC) do Brasil? O objetivo desse artigo é discutir tais possibilidades usando como base o conceito da governança multinível na agenda da mudança do clima. O exemplo do estado do Mato Grosso - que, na COP-21, apresentou uma proposta inovadora agregando atores da sociedade civil como foco na de diminuição das emissões de gases de efeito estufa em uma estratégia denominada “Produzir, conservar e incluir” (PCI) – é o ponto de partida da exploração do papel das unidades da federação brasileira na articulação nacional para a gestão de políticas para o cumprimento da NDC. Para além da estratégia do PCI, o estado chama a atenção por sua geografia, composta por três biomas diferentes (Amazônia, Cerrado e Pantanal), e seu caráter econômico de expressivo exportador de *commodities*. A partir dos referenciais teóricos da orquestração no regime de mudança do clima e a interação entre atores públicos e privados, espera-se como o resultado determinar aspectos que caracterizem a atuação de atores subnacionais na política de mudança do clima à luz dos compromissos internacionais.

Palavras-chave: Acordo de Paris; Governança Multinível; Atores Subnacionais; Política Externa Brasileira; Mato Grosso.

¹ A autora Miriam Lia Cangussu Tomaz Garcia agradece à Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp), que financiou o projeto de pesquisa referente ao Processo n. 2017/23153-8. As opiniões, hipóteses, e conclusões ou recomendações expressas neste material são de responsabilidade do(s) autor(es) e não necessariamente refletem a visão da Fapesp.

² Universidade de São Paulo (USP) – E-mail: elzerodrigues@gmail.com.

³ Universidade de São Paulo (USP) – E-mail: miliagarcia@gmail.com.

Abstract: How is it possible for subnational actors to participate in complying with Brazil's Nationally Determined Contribution (NDC)? The purpose of this article is to discuss such possibilities based on the concept of multilevel governance on the climate change agenda. The example of the state of Mato Grosso – which, at COP-21, presented an innovative proposal bringing together civil society actors with a focus on reducing greenhouse gas emissions in a strategy called “Produce, conserve and include” (PCI) – is the starting point for exploring the role of the units of the Brazilian federation in the national articulation for the management of policies for compliance with the NDC. In addition to the PCI strategy, the state draws attention to its geography, composed of three different biomes (Amazon, Cerrado and Pantanal), and its economic character as a significant exporter of commodities. Based on the theoretical frameworks of orchestration in the climate change regime and the interaction between public and private actors, the expected result is to determinate aspects that characterize the performance of subnational actors in climate change policy in light of international commitments.

Keywords: Paris Agreement; Multilevel Governance; Subnational Actors; Brazilian Foreign Policy; Mato Grosso.

1. Introdução

De acordo com Viola e Basso (2016), os desafios impostos pelas instabilidades ambientais foram minimamente incorporados pela disciplina de Relações internacionais. Os autores utilizam duas referências das ciências naturais para demonstrar a importância da integração desses desafios à matriz cognitiva dos internacionalistas. A primeira referência utilizada é o Antropoceno. Trata-se de nova era geológica, iniciada no período da Revolução Industrial, na qual as ações humanas se tornaram os maiores vetores das mudanças ambientais globais, com consequências que serão prejudiciais e até mesmo catastróficas para grande parte do planeta (Rockström et al., 2009). Os limites planetários constituem a segunda referência apresentada por Viola e Basso (2016). Para os autores do conceito de limites planetários, os subsistemas da Terra podem reagir de forma não-linear, abrupta e particularmente sensível ao serem colocados perto de seus níveis limiares.

Dentre os nove limites identificados, a mudança do clima, a taxa de perda de biodiversidade e as interferências no ciclo de nitrogênio já tiveram suas barreiras ultrapassadas. Entretanto, é igualmente pontuada a expressiva incerteza de quanto tempo levará para o advento de mudanças ambientais desastrosas ou para desencadear outros processos que drasticamente reduziriam a habilidade do sistema da Terra de retornar para níveis seguros. Ademais, Nash, Cvitanovic, Fulton e Halpern (2017) demonstram que o conceito de limites planetários tem o potencial de modelar futuras políticas ambientais e

inovações tecnológicas devido ao significativo aumento de pesquisas sobre o tema e sua integração em debates multilaterais, como os Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. Faz-se necessário destacar que Viola e Basso (2016) afirmam ser adequado enquadrar a mitigação a instabilidade ambiental, incluindo o combate à mudança do clima, na categoria de bem comum global o que demandaria uma maior concertação internacional em prol de uma governança global mais efetiva.

No que tange à governança climática global, observa-se uma alteração dos atores que não são mais exclusivamente Estados atuando em uma esfera intergovernamental. Como apontado por Widerberg e Pattberg (2016), pode-se observar uma forte tendência de aumento e de consolidação de iniciativas climáticas transnacionais que podem apoiar ações de mitigação e de adaptação à mudança do clima. Nesse sentido, a menção do papel das ações lideradas por atores não-estatais e governos subnacionais, ou ainda agrupados em arranjos de iniciativas climáticas transnacionais, como *non-Party Stakeholders* na decisão da Conferência das Partes (COP) 21 em Paris é apresentada pela literatura como a institucionalização de um novo modelo de governança (Chan; Brandi & Bauer, 2016; Falkner, 2016; Hale, 2016). A institucionalização do papel dos *non-Party stakeholders* na esfera intergovernamental pode ser vista como o reconhecimento do apoio oferecido por esses atores aos Estados no cumprimento de suas metas estabelecidas por meio de suas Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDC, na sigla em inglês) (Chan et al., no prelo).

Considerando o exposto, a pergunta central a que se pretende responder através dessa nota de pesquisa é: Como atores subnacionais podem contribuir para o cumprimento das NDC? O objetivo deste artigo é apresentar o debate sobre a contribuição dos *non-Party stakeholders* para o alcance de metas estabelecidas por Estados esfera intergovernamental. Para isso, é trabalhada como exemplo a atuação do Mato Grosso que, na COP-21, apresentou uma estratégia de contribuição chamada “Produzir, Conservar e Incluir”. O estado do Mato Grosso pode ser apresentado como um pertinente exemplo de unidade subnacional estratégica nas políticas ambientais brasileiras pela sua condição geográfica ao contabilizar a presença de três biomas, Amazônia, Cerrado e Pantanal, e as características econômicas de expressivo exportador de commodities. Além disso, é membro de diferentes iniciativas climáticas transnacionais

Este artigo está dividido em três partes. Primeiramente, será realizada uma revisão bibliográfica sobre governança climática global e governança multinível.

Posteriormente, será apresentada uma análise empírica sobre o caso do Mato Grosso e sua contribuição voluntária de metas de redução de gases de efeito estufa por meio de iniciativas subnacionais transnacionais. Finalmente, será debatido como entes federativos podem contribuir para o cumprimento da NDC brasileira.

2. A Governança Multinível e A Mudança do Clima

2.1. O regime internacional de mudanças climáticas: multilateralismo híbrido

Como um marco da inserção dos temas ambientais na agenda internacional é possível apontar a Conferência das Nações Unidas sobre o Homem e o Meio Ambiente, ocorrida em 1972 em Estocolmo. Vinte anos depois, depois de um paulatino aumento nos debates acerca do tema, ocorreu a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), conhecida como Rio-92 ou Eco-92. Até o momento, esse é o mais preponderante encontro intergovernamental ambiental, tendo em vista seus resultados e repercussões, tais como a Convenção da Nações Unidas sobre a Diversidade Biológica, A Convenção de Combate à Desertificação, a Declaração de Princípios sobre as Florestas, a Agenda 21 e, o tratado que mais interessa ao presente debate, a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança Climática (UNFCCC, na sigla em inglês).

Widerberg e Pattberg (2017) destacam que, desde a adoção da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas na Eco-92, pode-se observar três mudanças de paradigma na governança climática global. A primeira é descrita como uma “explosão Cambriana” de instituições em volta da UNFCCC composta por iniciativas bilaterais e por outros regimes internacionais. A segunda mudança consiste na proliferação das ações climáticas transnacionais por atores não-estatais e autoridades subnacionais. Por fim, a terceira corresponde ao alinhamento desse regime transnacional à UNFCCC como forma de endereçar as mudanças climáticas.

A literatura de Relações Internacionais desenvolveu um vasto arcabouço teórico para explicar essa evolução da governança climática global. Pode-se notadamente destacar o mais famoso conceito de regime complexo da mudança do clima definido por Keohane e Victor (2011) no qual a UNFCCC exerce o papel de uma organização guarda-chuva para os diferentes atores do regime. Em uma publicação de 2012, Abbott propõe um novo termo denominado regime complexo transnacional do clima enfatizando a emergência e a consolidação dos atores não-estatais. Há também a proposta defendida por Betsill, Dubash, Paterson e Van Asselt (2015) de paisagem da governança climática

global no qual a UNFCCC atuaria como um ponto de coordenação em uma paisagem composta por diferentes iniciativas intergovernamentais e transnacionais. Por fim, há também o conceito de multilateralismo híbrido proposto por Bäckstrand, Kuyper, Linner e Lövbrand (2017) com intuito de também explicar como as esferas intergovernamentais e transnacionais interagem na governança climática global.

Para Bäckstrand et al. (2017), o envolvimento de atores não-estatais é uma característica particular da governança climática global que tem se desenvolvido nas últimas décadas, dado que a diplomacia climática das UNFCCC foi pioneira ao continuamente facilitar o acesso e a inclusão de atores não-estatais nos processos de negociação. Uma análise complementar a essa linha é apresentada por Hale (2016) ao afirmar que tanto o aumento das ações climáticas de atores não-estatais e subnacionais quanto o fracasso de Copenhague em negociar um sucessor para o Protocolo de Quioto permitiram um maior destaque dessas iniciativas transnacionais e do potencial dessas iniciativas para o combate às mudanças climáticas. O autor destaca que essa dinâmica de iniciativas transnacionais foi percebida pelos oficiais das Nações Unidas não como sendo uma concorrência, ou ainda uma alternativa à UNFCCC; mas, como uma forma de estimular os Estados membros em seus esforços para atingirem as suas metas.

Nesse sentido, Bäckstrand et al. (2017) preconiza o conceito de multilateralismo híbrido para descrever a crescente tendência na governança climática global de aproximação entre os domínios da diplomacia multilateral e as ações climáticas transnacionais. Para os autores, o multilateralismo híbrido pode ser definido da seguinte forma:

O multilateralismo híbrido descreve uma arquitetura da política climática de abordagem ascendente que combina metas voluntárias de Estados com a estrutura internacional de transparência para revisões periódicas e aumento de ambição na qual atores não-estatais desempenham papéis importantes como de implementadores, especialistas e fiscalizadores. Multilateralismo híbrido também se refere a uma crescente dinâmica de interação entre ação climática multilateral e transnacional na qual o Secretariado da UNFCCC assumiu um papel de facilitador, ou ainda de orquestrador, de múltiplas iniciativas e ações climáticas de atores não-estatais. (Bäckstrand et al., 2017, p. 573, tradução nossa).

De acordo com Bäckstrand et al. (2017), o Acordo de Paris institucionaliza o conceito de multilateralismo híbrido. No que tange a participação dos atores não-estatais

e subnacionais no regime climático posterior à adoção do Acordo de Paris, pode-se destacar o uso do termo *non-Party Stakeholders* na Decisão da COP-21.

Concordando em apoiar e promover a cooperação internacional para mobilizar ações climáticas mais robustas e mais ambiciosas de todas as Partes e *non-Party stakeholders*, incluindo sociedade civil, o setor privado, instituições financeiras, cidades e outras autoridades subnacionais, comunidades locais e populações indígenas. (United Nations, 2015, p. 2, tradução nossa).

O termo *non-Party Stakeholders* é empregado doze vezes ao longo do texto da Decisão da COP-21 para notadamente fazer referências aos esforços dos atores dessa categoria no ganho de escala das ações climáticas e ao apoio aos Estados Partes da UNFCCC no fortalecimento de suas ações de mitigação e adaptação. A participação dos *non-Party Stakeholders* é posteriormente integrada as funções do Secretariado da UNFCCC com a decisão da COP-22 de estabelecer a *Marrakech Partnership for Global Action* com um mandato até 2020.

2.2. Orquestração como modo de governança

Tendo em vista o conceito de multilateralismo híbrido, busca-se compreender como organizações internacionais agem, ou ainda reagem, a esse cenário com uma presença cada vez mais forte de atores não-estatais. Este artigo converge com o pressuposto de que a UNFCCC exerce o papel de orquestradora de ações climáticas implementadas por atores não-estatais (Abbott, 2017; Bäckstrand et al., 2017; Dryczek, 2017; Falkner, 2016). Para Falkner (2016), o Acordo de Paris pode tornar-se um “orquestrador” da ação climática para além do domínio da governança internacional tradicional. Tal abordagem teórica é também compartilhada por Bäckstrand e Kuyper (2017) ao afirmarem que organizações internacionais, cada vez mais, têm empregado a orquestração como modo de governança para resolver problemas de ação coletiva e para fazer a gestão da governança global.

Entende-se que organizações internacionais empregam orquestração quando engajam atores intermediários de maneira voluntária, fornecendo a eles suporte ideacional e/ou material, para endereçar atores alvos na busca para atingir os objetivos das organizações internacionais de maneira a garantir certa efetividade (Abbott, Green & Keohane 2015).

Orquestração é um modo de governança baseado em leves estímulos ao invés de controles mandatórios. É amplamente utilizado em esferas transnacionais na qual “reguladores” possuem autoridade limitada. Um orquestrador com legitimidade e recursos suficientes pode engajar atores e organizações semelhantes ao oferecer apoio material, incentivos reputacionais, informações, diretrizes [...] para catalisar, apoiar e conduzir o comportamento dos atores e organizações engajadas, aumentando o impacto desses atores nos seus alvos ou beneficiários. Orquestração não é hierárquica: as organizações respondem a orquestração por três motivos: compartilham dos mesmos objetivos políticos do orquestrador, estímulos materiais de valor e ideacionais oferecidos pelos orquestradores e outros incentivos que motivam a cooperação como o desejo de relevância política. (Abbott, 2017, p. 739, tradução nossa).

Dessa forma, é possível diferenciar o ato de orquestrar da hierarquização tradicional da governança, ou ainda das práticas de delegação, por duas características fundamentais: ser indireto e *soft*. Na orquestração, as organizações agem através de intermediários, que podem ser atores da sociedade civil ou até mesmo outras organizações internacionais, e sem nenhum controle sobre eles para atingir alvos, que podem ser os Estados ou o setor privado (Abbott et al., 2015). Apesar de ser ainda pouco identificada e estudada, a orquestração é um modo de governança amplamente utilizado pelas organizações internacionais em paralelo às atribuições tradicionais conferidas a elas pelo Direito Internacional (Abbott et al., 2015; Widerberg, 2017; Dryzek, 2017).

Bäckstrand e Kuyper (2017) elencam quatro argumentos para afirmar que a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas pode ser analisada de acordo com a teoria da orquestração. O primeiro é oriundo da limitada capacidade de governança da UNFCCC em termos de orçamento e equipe, principalmente quando comparada a outras organizações internacionais. É igualmente apontado o fato de existir uma grande diversidade de potenciais atores intermediários na governança climática: iniciativas transnacionais, atores da sociedade civil, entes subnacionais, comunidade acadêmica e investidores. Em terceiro lugar, os autores apontam a reafirmação do papel da Convenção como organização que lidera a governança climática global, sendo este papel reforçado após a adoção do Acordo de Paris. E, por último, existe uma divergência de objetivos entre as partes ao considerar a distribuição assimétrica dos impactos negativos das mudanças climáticas.

Ao longo do processo de negociação do Acordo de Paris, como aponta Dryzek (2017), o Secretariado da UNFCCC recorreu à orquestração como modo de governança ao estabelecer duas plataformas inseridas na Agenda Global de Ação Climática: (i) a Lima-Paris Action Agenda (LPAA) e (ii) a Non-State Actor Zone for Climate Action

(NAZCA). Na vigésima reunião da Conferência da Partes da UNFCCC (COP-20) foi lançada a iniciativa Lima-Paris Action Agenda com objetivo de aumentar e dar maior visibilidade às ações climáticas de atores não-estatais e impulsionar os Estados membros a adotarem um Acordo na Conferência de Paris. Nesse mesmo momento, foi também lançada a NAZCA, que tem por objetivo registrar a mobilização e as ações que estão apoiando o países a atingirem e excederem seus compromissos climáticos nacionais.

2.3. *Os limites do Acordo de Paris e da decisão da COP-21 como instrumento de uma governança climática multinível*

Ao retrair um histórico sobre a menção do termo *non-Party Stakeholders*, o artigo de Hale (2016) relata que a inclusão desses atores nos textos oficiais não foi uma abordagem facilmente aceita por todos os Estados membros da UNFCCC. Hale (2016) afirma que a termo *non-Party Stakeholders* foi adotado após reivindicações de governos subnacionais de que o termo atores não-estatais não era o mais adequado para representá-los. Mesmo que a menção aos atores não-estatais e autoridades subnacionais não esteja presente no Acordo de Paris, e sim na Decisão da COP-21, Hale (2016) defende que esses atores se tornaram parte do centro do regime de mudanças climáticas. Entretanto, faz-se necessário extrapolar tal argumento com intuito de analisar em que medida o Acordo de Paris pode ser considerado como um instrumento representativo de uma governança climática multinível já que para o autor não somente os Estados membros estão no centro do regime de mudanças climáticas.

De acordo com Zürn (2013), a governança multinível tornou-se a *conditio politica* do século XXI. Embora não seja delimitada por um desenho institucional rígido, entende-se que a governança multinível conecta os níveis domésticos de governança com níveis de governança para além do Estado-nação; e, esta configuração tem melhor capacidade de prover políticas mais efetivas e legítimas em uma era de globalização. O autor apresenta duas condições necessárias para afirmar que a governança global possa ser caracterizada como um sistema de governança multinível: a autonomia do nível global e a interação entre níveis que possuem diferenciações funcionais. No desenvolvimento da hipótese, o autor contrapõe duas abordagens de governança no sistema internacional: a intergovernamental e a multinível.

A abordagem intergovernamental é construída com base no conceito de soberania Westphaliana o que implicaria definir o sistema internacional como anárquico.

Ou seja, os Estados não estão sujeitos ao cumprimento de leis sem o seu consentimento prévio. Constatam-se que as instituições internacionais estabelecidas no período pós-Segunda Guerra Mundial respondem à lógica desta abordagem intergovernamentalista já que são instituições de autoridade delegada pelos Estados. E, em última instância, os Estados controlariam tanto os aparatos administrativos quanto o orçamento destas instituições.

No entanto, o autor defende que o crescente aumento do número de instituições internacionais, tal como o reconhecimento de problemas cada vez mais complexos – como os riscos ambientais, – tornou as fronteiras menos significantes para as transações nacionais. Isso, por sua vez, levou ao aumento do escopo político da atuação dessas instituições internacionais. Percebe-se uma desagregação das funções governamentais do Estado e uma atribuição dessas funções para diferentes níveis de governança, inclusive o nível global. O autor lança luz sobre o fenômeno de maior intrusão destas novas instituições internacionais nas políticas domésticas como, por exemplo, o crescente grau de interação destas instituições com os atores transnacionais em temas antes considerados exclusivos do plano doméstico. Os Estados-nação, ao consentirem com o estabelecimento de instituições internacionais detentoras de uma arquitetura mais sofisticada na qual a lógica de autoridade delegada e controlada não possa mais ser aplicada, tornam-se sujeitos de uma nova dinâmica.

Dessa forma, o autor argumenta que em algumas áreas, como no caso do regime ambiental, o nível global atingiu um certo grau de autonomia. Faz-se necessário considerar a fundamental ressalva feita por Zürn (2013) de que as recentes mudanças na ordem global não devem ser entendidas como uma indicação do falecimento do Estado-nação. Para o autor, a superação de problemas, como os relacionados aos mercados financeiros globais, é dificilmente concebível sem a participação dos Estados-nação. Os Estados-nação exercem funções governamentais de monopólio legítimo do uso da força e de capacidade de cobrar impostos que são cruciais na busca da resolução de uma série de problemas de interesse público.

Essas ideias encontram compatibilidade na literatura brasileira que discute a autonomia relativa da ação internacional dos entes subnacionais federados. Rodrigues (2008) e Vigevani (2006) apontam que há espaço para a ação dos governos subnacionais brasileiros, desde que sejam respeitados os limites de suas competências constitucionais, o que se aplica ao caso do Mato Grosso. Prado (2018) acrescenta à essa visão o problema

da diferenciação entre política alta e baixa, argumentando que a inserção internacional das unidades federativas pode ser mais profícua em temas que figuram com menos prioridade na agenda da política externa federal, o que pode também ser o caso de temas ambientais na abordagem do governo brasileiro.

Tendo em vista os elementos apontados, é proposto um cenário de governança multinível no qual o Estado-nação não será mais a instituição política indispensável e também a única com a capacidade de desempenhar todas as funções de governança; a legitimidade não será somente atribuída aos Estado-nação no plano internacional e as sociedades nacionais no plano doméstico. Zürn (2013) considera já ser possível utilizar o conceito de governança global multinível. Ao analisar o argumento avançado por Hale (2016) à luz do arcabouço teórico da governança multinível proposto por Zürn (2013), percebe-se que, apesar da forte mudança na composição das instituições internacionais, ainda não é possível afirmar que o nível global detém um grau de autonomia vis-à-vis do Estado-nação. O que se pretende defender ao utilizar o conceito de multilateralismo híbrido nesta revisão bibliográfica é a capacidade de reinvenção do sistema internacional Westphaliano face aos crescentes desafios, inclusive de agregação de novos atores.

Novos arranjos institucionais, com a participação de atores não-estatais, foram estabelecidos com o aumento da complexidade dos temas tratados na arena internacional. Isso gerou inegavelmente uma nova dinâmica de interação entre níveis de governança para além do Estado-nação. Entretanto, defende-se que essas mudanças não foram suficientes para anular a lógica de que as instituições internacionais funcionam com uma autoridade delegada e controlada pelos Estados tal como no modelo intergovernamentalista.

3. Iniciativas Climáticas Transnacionais: Participação e Ação Climática do Estado do Mato Grosso

3.1. Non-party stakeholders e iniciativas climáticas transnacionais

É necessário ressaltar que o Acordo de Paris não assegura o nível de ambição necessário para enfrentar as mudanças climáticas. Mesmo considerando o cumprimento de todas as contribuições submetidas pelos países, a temperatura aumentaria entre 2,9°C e 3,4°C até o final do século (UNEP, 2016), ou seja, apresentando níveis de temperatura bem mais elevados do que o recomendado pelo Painel Intergovernamental sobre Mudança do Clima (IPCC, em sua sigla em inglês) como limite considerado seguro de

até 2° C até 2100 em relação à era pré-industrial. Essa diferença entre a trajetória de emissões globais de gases de efeito estufa (GEE) que considera as ações e os compromissos assumidos pelos países e a trajetória necessária para atingir o recomendável pelo IPCC é denominada “lacuna de emissões”.

Desde 2010, o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) publica relatórios anuais com informações referentes à lacuna de emissões. O relatório de 2019 aponta que mesmo com a implementação total das NDC não condicionais, em 2030 a lacuna de emissões para um cenário de aumento de temperatura de 2°C seria de 15 gigatoneladas acima do necessário. Já para a trajetória de 1,5°C, lacuna de emissões equivale a aproximadamente 32 gigatoneladas de carbono. O desafio de redução de emissões é considerável, como demonstra o exemplo referencial empregado pelo PNUMA no qual 1 gigatonelada de CO₂ corresponde aproximadamente todas as emissões geradas pelo setor de transporte, incluindo a aviação, em toda a União Europeia durante um ano.

O Relatório do PNUMA sobre lacuna de emissões de 2017 indica que atores não-estatais, incluindo setor privado e organizações da sociedade civil, podem contribuir para reduzir a diferença, principalmente em setores como agricultura e transporte. Em outras palavras, não somente é possível observar o aumento de *non-Party stakeholders* atuando no cenário internacional, mas também o maior reconhecimento do papel desses atores na resolução de problemas coletivos como a mitigação das emissões dos gases de efeito estufa. Tal interpretação é igualmente avançada por Chan et al. (2015) ao afirmarem que ao conectar o regime climático multilateral ao diversificado território das ações de atores não-estatais e subnacionais pode-se maximizar os benefícios das duas abordagens. Por exemplo, Hsu, Brandt, Widerberg e Chan (2020) destacam que dentre as iniciativas transnacionais com potencial de maior contribuição para reduzir a lacuna de emissão são no setor florestal (Bonn Challenge, Governor’s Climate and Forest Task Force, New York Declaration on Forests), autoridades locais (Under 2 Coalition) e empresas (RE100 Initiative).

Para Chan et al. (2016), os elementos da Decisão da COP-21 constituem o quadro mais abrangente sobre o engajamento de atores não-estatais já formulado em regimes internacionais. Entretanto, a literatura tem pouco explorado como se dará a relação entre os *non-Party stakeholders* com os Estados no que tange a implementação das NDC. Ao propor um debate sobre como assegurar que as promessas de ações

climáticas dos atores não estatais, governos locais e iniciativas transnacionais possam ser cumpridas, e assim complementar as ações dos Estados, Chan et al. (2019) identificam os riscos tais como desequilíbrio geográfico na implementação das ações, falta de alinhamento com as prioridades da agenda do clima e da sustentabilidade, potenciais disputas políticas, entre outros.

Os autores concluem destacando a necessidade de oferecer incentivos, assegurar que ações sejam embasadas no contexto nacional e regional e a necessidade de engajar não somente os atores mais avançados. Hsu et al. (2020) oferecem uma análise complementar sobre a interação entre os atores não estatais e governos subnacionais e os Estados ao argumentar que o papel desses atores na implementação das NDC e na revisão da ambição das metas nacionais, na promoção da capacidade técnica, na demonstração da viabilidade de projetos e na construção de apoio político. Entretanto, os autores destacam que esse impacto depende de como as estratégias nacionais reconhecem essas contribuições.

3.2. O caso do estado do Mato Grosso na governança climática global

O estado do Mato Grosso é o terceiro maior do Brasil em extensão territorial, e possui, historicamente, como sua maior atividade econômica, a agropecuária. Faz-se necessário destacar que o estado, no Brasil, é o único a conter três biomas em seu território (Mato Grosso, 2020). Apesar de ocupar somente 7,2% do estado, o Pantanal reúne um elevado número de fauna endêmica; o Cerrado ocupa 32,29% do território e a Amazônia está presente em aproximadamente 50% do território do estado. O Mato Grosso constitui um dos grandes exportadores de *commodities*, como soja, carne bovina e milho, entre outros; o estado ocupa a posição de líder de rebanho bovino no Brasil (IBGE, 2018) e também é o maior produtor de soja (Silva Júnior; Lima, 2018). De acordo com o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), a taxa consolidada de desmatamento para Amazônia Legal Brasileira, composta por nove estados, para o ano de 2019 coloca o Mato Grosso em segundo lugar com uma contribuição de desmatamento de 16,80% atrás somente do Pará (INPE, 2020). Entretanto, historicamente, o Estado já demonstrou fortes tendências de redução de desmatamento sendo inclusive o líder da Amazônia Legal em desmatamento (Barbant, 2010). Além disso, Bustamante et al. (2012) apontam que o potencial de redução de emissões oferecidos pela indústria de carne bovina é muito alto

e pode constituir uma das mais importantes oportunidades para mitigação de emissões brasileiras.

Os bons resultados obtidos no combate ao desmatamento são apresentados pelo Governo do estado em documento submetido para a iniciativa climática transnacional Under 2 Coalition. Nele, menciona que, nos últimos anos, foi o estado amazônico que mais reduziu o desmatamento que evitou a emissão de 1,9 Gt CO₂.

Por um lado, o Mato Grosso representa a potência produtiva agrícola brasileira. Por outro lado, o estado buscou cada vez mais se tornar uma referência de autoridade local em termos de ação climática. Na preparação para a COP-21, o engajamento do estado se deu de duas formas. A primeira é referente aos compromissos locais. Por exemplo, foi adotado o Plano de Ação para Prevenção e Controle de Desmatamento e Queimadas com metas até 2020. Entre 2016 e 2020, o Estado tem por objetivo reduzir o desmatamento em 80% (média do período) em relação a linha de base (período entre 2001 e 2010). Além disso, tem-se por meta eliminar o desmatamento ilegal até 2020.

O estado também apresentou uma estratégia de combate à mudança climática na COP-21 denominada Produzir, Conservar e Incluir (Mato Grosso, 2016). Com metas para 2030, a estratégia apresenta metas como: (1) substituir 6 milhões de hectares de pasto com baixo rendimento por cultivos de alta produtividade, (2) conservar 60% da cobertura vegetal nativa, (3) reduzir o desmatamento em 90% para o bioma amazônico e 95% para o Cerrado, (4) recuperar 2,9 milhões de hectares de matas ciliares, (5) oferece assistência técnica (ATER) para 100% dos produtos de pequeno porte, entre outros. Stickler, Duchelle, Nepstad e Ardila (2018) destacam que a estratégia PCI é reconhecida internacionalmente como uma das referências de abordagem jurisdicional ao ter uma autoridade local liderando uma plataforma que conta com a participação de diferentes atores como produtores e organizações da sociedade civil com metas quantitativas. Além disso, a implementação da estratégia possui critérios de transparência com monitoramento com dados públicos (PCI, 2020). Finalmente, em 2019, o decreto estadual 46 define que a estratégia do PCI será implementada com uma entidade privada sem fins lucrativos denominada Instituto PCI que permite, entre outras funções, coordenar e articular as ações entre múltiplos atores e identificar oportunidades de captação de recursos nacionais e internacionais para a implementação da estratégia (PCI MT, 2020).

Para além de compromissos individuais, o estado do Mato Grosso se tornou membro de iniciativas climáticas transnacionais que compuseram as plataformas de

orquestração LPAA e NAZCA. Essa segunda forma de engajamento, complementar a primeira, o estado do Mato Grosso assinou o documento para fazer parte da iniciativa climática transnacional Under 2 Coalition. A iniciativa se denomina como um grupo de governos estaduais e regionais ambiciosas e comprometidos em conter o aumento da temperatura global em menos que 2°C. Atualmente, a coalizão conta com mais de 220 autoridades locais e representa 43% da economia global.

O estado também está engajado em outras iniciativas, como mencionado abaixo:

- R20: Tem por objetivo acelerar os investimentos em infraestrutura para uma economia verde no nível subnacional.
- Governors' Climate and Forests Task Force (GCF): uma iniciativa com 35 estados e províncias do Brasil, Indonésia, México, Nigéria, Peru, Costa do Marfim, Estados Unidos e Espanha. A iniciativa busca promover programas de REDD+ e outras oportunidades de financiamento para projetos por desempenho. Por exemplo, em 2018, o Mato Grosso recebeu da iniciativa um recurso para promover a capacitação dos profissionais que participam dos debates sobre as mudanças climáticas, transparência, disponibilização das informações ambientais para a sociedade civil e apoio aos povos da floresta (Carvalho, 2018).
- Iniciativa 20X20 (parte do Bonn Challenge): o Estado do Mato Grosso se comprometeu a restaurar 2.9 milhões de hectares.
- Tropical Forest Alliance 2020: O Tropical Forest Alliance 2020 (TFA 2020) é uma parceria público-privada global na qual os parceiros adotam ações voluntárias, individualmente e em conjunto, para reduzir o desmatamento tropical associado ao abastecimento de commodities como óleo de palma, soja, carne, polpa e papel. O estado do Mato Grosso é uma das autoridades locais nesta iniciativa que reúne setor privado, sociedade civil, organizações internacionais e Estados.

Apesar de uma atuação proativa, especialmente considerando a adoção de planos e estratégias locais como o PCI, destaca-se que todos os compromissos assumidos pelo estado do Mato Grosso enquanto membro de iniciativas transnacionais climáticas são voluntários. Como apresentado anteriormente, a maior aproximação das esferas intergovernamental e transnacional não invalida a *rationale* predominante do sistema internacional fundamentada no estado-nação. Isso posto, torna-se fundamental debater

como autoridades locais podem contribuir para elaboração, revisão e cumprimento das metas climáticas estabelecidas pelo Brasil.

4. Contribuição das Entidades Federadas para o Alcance das Metas Estabelecidas pela NDC Brasileira

A literatura de Relações Internacionais costuma apontar o ambiente multilateral de organizações internacionais (OI) como um legitimador das decisões tomadas em seu âmbito. Tal caráter legítimo deve-se à ampla participação que é permitida pelo multilateralismo. Isso significa que, ao menos teoricamente, os diversos membros da organização têm sua participação garantida, apesar de suas características individuais que possam diferenciá-los, por exemplo, em termos de poder (Bouchard & Perterson, 2014; Hurrell, 2010; Morse; Keohane, 2014).

A Organização das Nações Unidas é um dos exemplos mais emblemáticos de organismo multilateral. Atualmente, é a OI que mais agrega representações estatais. Na sua Assembleia Geral (AGNU), que acontece anualmente, há a participação de 193 países, além dos observadores tais como Organizações Não-Governamentais (ONGs).

Por conta das características das OIs, Estados que teriam uma difícil representação individual no *mainstream* da tomada internacional de decisões têm uma forte participação nesse tipo de ambiente multilateral. Tanto na AGNU quanto a na UNFCCC, os votos têm o mesmo peso.

O Brasil tem uma aderência histórica a organismos multilaterais, desde a Liga das Nações. Seguindo essa tendência, juntou-se à ONU em sua fundação. Desde então, além de ser o responsável pelo discurso de abertura, também participa dos debates e das votações em seu âmbito (Mello, 2014; Sardenberg, 2013). Neste artigo, argumenta-se que a atuação internacional de um país é mais uma dentre as suas políticas públicas, ou seja, dentre as ações realizadas por parte do governo visando o bem comum (Salomon; Pinheiro, 2013).

Essa visão sobre a política externa no Brasil, entretanto, é relativamente recente. Por conta das características da estrutura diplomática brasileira, por muito tempo a visão predominante a respeito da sua política externa era de um insulamento em relação a outros aspectos governamentais. Era, assim, vista mais como política de Estado do que de governo. Estudos e debates mais recentes têm demonstrado que essa ideia da política

externa brasileira como uma bola de bilhar, maciça, impenetrável e isolada, é equivocada (Milani & Pinheiro, 2013; Milani, 2015).

Colocar o foco nos processos políticos estatais, como faz a Análise de Política Externa (APE), não significa considerar que só estes são relevantes para compreender a realidade internacional. A APE é bastante atenta à interação das unidades de decisão governamentais, sendo um resultado de variados atores dentro e fora das fronteiras do Estado que influenciam a formação e implementação dessa política pública. (Salomon & Pinheiro, 2013).

De acordo com a visão de Putnam (1988), diversas negociações internacionais podem ser concebidas em dois níveis distintos. No âmbito doméstico, há os grupos que pressionam o governo em prol de seus interesses – que podem ser diversos e divergentes. Os líderes políticos buscam, entre esses grupos, formar coalizões. No nível internacional, os governos buscam maximizar suas habilidades de atender os anseios domésticos enquanto minimizam as consequências das evoluções externas. O tomador de decisões é um articulador que circula entre esses dois tabuleiros e que não pode ignorar nenhum deles, criando seu escopo de ações satisfatórias e buscando um equilíbrio.

As referidas visões sobre a interação doméstico internacional, nesta pesquisa, encontram complementaridade no enquadramento da política externa como uma política pública. Como aponta a literatura (Milner, 1997; Lentner, 2006), a política externa não é insulada: a regulamentação internacional crescente e a democracia nos Estados fazem com que novas dinâmicas decisórias surjam no âmbito doméstico e se adequem àquilo que pertence ao internacional.

A política externa brasileira, assim como a majoritária parte das políticas públicas do país, tem como principal objetivo garantir a manutenção a potencialização do desenvolvimento econômico nacional. A participação do país em ambientes multilaterais é parte da estratégia para que esses interesses sejam contemplados (Mello, 2014).

Há três modelos de construção de políticas públicas que podem ser utilizados para essa análise, a depender do caso em foco. O modelo de múltiplos fluxos, elaborado por Kingdom (1984), versa que há três principais fluxos que levam ao *agenda setting* governamental: os fluxos (i) dos problemas; (ii) de soluções e; (iii) político, diante de uma oportunidade de mudanças, determinam o que deve ser tratado como objeto de política pública. Já o modelo de equilíbrio pontuado, descrito por Baumgartner e Jones (1993), observa interrupções de longos períodos de estabilidade na elaboração de políticas

públicas (de ritmo lento e linear) por mudanças rápidas e pontuais. Ou seja, o modelo procura explicar como se dá a alternância entre momentos de rápida mudança e de estabilidade e tem dois eixos: estruturas institucionais e o processo de *agenda setting*. Por fim, há, ainda, o modelo de coalizões de defesa. Esse modelo, elaborado por Sabatier (1987), leva em consideração valores, crenças e o papel da aprendizagem política na elaboração de políticas públicas. Assim, uma coalizão de defesa seria composta por indivíduos de diferentes posições referentes ao público que compartilham determinadas crenças que têm um grau minimamente relevante sobre as ações ao longo do tempo.

Ao longo das COP, a diplomacia brasileira exerceu papel preponderante nas discussões. O protagonismo deu-se, sobretudo, por meio de um comportamento conciliatório entre os grupos de países do Norte e do Sul. Portanto, uma continuidade da sua atuação no Rio-92. Na elaboração do Protocolo de Kyoto, o Brasil manteve duas prioridades nas negociações: a soberania sobre as florestas e a promoção de financiamento a um modelo de desenvolvimento sustentável para os países não-Anexo I. Ou seja, sua posição foi marcada pela defesa do desenvolvimento nacional e pela promoção da ideia de sustentabilidade. Assim, estava alinhado ao grande bloco dos demais países em desenvolvimento (Viola, 2002; Vieira, 2013). A partir daí a diplomacia brasileira esteve bastante focada nos projetos de Mecanismos de Desenvolvimento Limpo, uma forma de estabelecer um canal de cooperação – a grande bandeira brasileira no tratado.

Em 2009, a diplomacia brasileira anunciou o estabelecimento de metas voluntárias de redução de emissões de GEE, tornando-se o primeiro país não-Anexo I a fazê-lo. Isso faz parte de uma estratégia adotada pelo Brasil diante de uma proposta reformista de um grupo de países frente à conservação do *status quo* do ambiente da Convenção-Quadro. A ideia é encontrar um meio termo, utilizando uma postura reformista no estabelecimento das referidas metas e conservadora em relação aos termos da negociação, ainda atrelados à divisão Norte-Sul (Bailey, 2010; Viola, 2010).

O BASIC, bloco formado nessa época por Brasil, África do Sul, Índia e China, para as negociações do clima, é um forte indício dessa postura. De certa forma, a união com esses países denota um certo afastamento dos demais em desenvolvimento. A recusa coletiva de identificação com o bloco dos desenvolvidos e a ênfase no aspecto da emergência da economia também os distanciam do Anexo I (Vieira, 2013; Viola, 2013). Assim, o Brasil atravessa boa parte do início do século XXI naquilo que Gamba e Ribeiro

(2013) chamam de encruzilhada no sistema internacional, entre o G77, e uma economia emergente do BASIC. Ainda que seja diverso nos conjuntos que o compõem, na pauta climática, o G77 tem uma tendência ao posicionamento defensivo em relação à aquisição de compromissos obrigatórios de reduções de GEE para seus membros, sob argumentos de proteção aos seus respectivos desenvolvimentos industriais. Dessa forma, é possível entender esse dilema da diplomacia climática brasileira como uma busca por participação do processo de mudança das normas, mas sem que seus interesses - sobretudo econômicos - sejam prejudicados.

Para a COP-21, o governo brasileiro realizou uma pesquisa de amplitude inédita em termos de elaboração de política externa. Para chegar aos índices apresentados na ocasião, ao fim de 2015, houve uma consulta à sociedade civil, a comunidades epistêmicas e aos órgãos governamentais envolvidos com as possíveis políticas públicas para o alcance das metas. Assim, ficou definido que, em relação aos índices de 2005, o país diminuiria suas emissões em 37% até 2025 e 42% até 2030 (Brasil, 2015). Já na coordenação de esforços para alcançar essas metas, a participação de outros atores, como é o caso dos entes federados - como o Mato Grosso - tem um grande peso, já que as ações regionais e locais também somam aos índices nacionais de redução de emissões de GEE.

A proposta das NDC difere do Protocolo de Kyoto principalmente na origem da determinação das metas de redução de GEE. No documento de 1997, as metas foram estabelecidas institucionalmente e direcionadas para o ator individual. Já as NDC foram propostas baseadas em iniciativas pelos próprios Estados a respeito de suas capacidades individuais de contribuição, incluindo também neste vínculo os países de fora do Anexo I^[4] (United Nations, 2015).

O Acordo de Paris foi ratificado pelo Congresso Nacional Brasileiro em 2016. No momento, determinou-se que a implementação das medidas previstas pelo documento deveria estar associada ao marco regulatório já existente na Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), documento de 2009 (Brasil, 2016). Esse fato revela que a proximidade que as ações para o clima estabelecidas internacionalmente estão atreladas em sua concepção com políticas públicas de determinação doméstica. Portanto, é possível interpretar a política externa como uma variável dependente das políticas públicas e, portanto, passível de verificação de seus resultados, suas lacunas e as oportunidades por ela geradas, ou seja, *outputs*.

5. Considerações Finais

O arcabouço teórico proposto por Zürn sobre a governança multinível contribui para lançar luz sobre o debate da mudança da composição das instituições atuantes na governança climática global. No que se refere ao engajamento mais consistente de entes subnacionais as iniciativas transnacionais e à consolidação dessas iniciativas com funções governamentais, esse artigo parte do pressuposto de que novas abordagens teóricas são necessárias para compreender esse novo fenômeno social. Nesse sentido, o exemplo do estado do Mato Grosso torna-se relevante. O estado buscou posicionar ao aderir às iniciativas climáticas transnacionais e definir a estratégia PCI para sua participação na COP-21. Nesse sentido, o conceito de governança multinível tem relevância para explicar o limitado processo de desagregação de funções anteriormente exercidas com exclusividade pelos Estados-nação e o processo de reorganização de atores pela defesa e manutenção e provisão dos bens públicos globais. Não obstante, defende-se que a abordagem intergovernamentalista da governança global prevalece em relação a abordagem da governança global de um sistema de governança multinível.

Em suma, apesar dos recentes desafios ao domínio da diplomacia multilateral, a governança global não pode ser entendida como autônoma tampouco as instituições internacionais podem ser entendidas sem a lógica da autoridade delegada e controlada.

Referências

Abbott, K. (2012). The Transnational Regime Complex for Climate Change. *Environment and Planning C Government and Policy*, 30(4), 571-590.

Abbott, K. W. (2017). Orchestrating experimentation in non-state environmental commitments. *Environmental Politics*, 26(4), 738-763. ISSN 0964-4016.

Abbott, K. W., Green, J. F. & Keohane, R. O. (2016). Organizational Ecology and Institutional Change in Global Governance. *International Organization*, (70)2, 247-277. ISSN 0020-8183.

Bäckstrand, K. & Kuyper, J. W. (2017). The democratic legitimacy of orchestration: the UNFCCC, non-state actors, and transnational climate governance. *Environmental Politics*, (26)4, 764-788. ISSN 0964-4016.

Bäckstrand, K., Kuyper, J. W., Linner, B. O. & Lövbrand, E. (2017) Non-state actors in global climate governance: from Copenhagen to Paris and beyond. *Environmental Politics*, (26)4, 561-579. ISSN 0964-4016.

Bailey, I. (2010). Copenhagen and the new political geographies of climate change. *Political Geography*, (29), 127-129.

Barbant, M. (2010). *INPE confirma estimativa de queda do desmatamento no Mato Grosso*. Recuperado de: <http://www5.sefaz.mt.gov.br/-/inpe-confirma-estimativa-de-queda-do-desmatamento-em-mato-grosso>.

Baumgartner, F. & Jones, B. D. (1993). *Agendas and instability in American Politics*. Chicago: University of Chicago Press.

Betsill, M., Dubash, N. K., Paterson, M. & Van Hasselt, H. (2015). Building Productive Links between the UNFCCC and the Broader Global Climate Governance Landscape 1. *Global Environmental Politics*, 15(1), 1-10.

Bouchard, C. & Perterson, J. (2014). Conceituando o multilateralismo. In: E. Lazarou (org.) *Multilateralismo nas relações internacionais: visões cruzadas*. Rio de Janeiro: Elsevier.

Brasil. Ministério das Relações Exteriores (2015). *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, 2015.

Brasil. Congresso Nacional (2016). *Decreto Legislativo nº 140, de 2016*. Aprova o texto do Acordo de Paris sob a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima - UNFCCC, celebrado em Paris, em 12 de dezembro de 2015, e assinado em Nova York, em 22 de abril de 2016.

Bustamante, M. M. C., Nardoto, G. B., Pinto, A. S., Resende, J. C. F., Takahashi, F. S. C. & Vieira, L. C G. (2012). Potential impacts of climate change on biogeochemical functioning of Cerrados ecosystems. *Brazilian Journal of Biology*, 72(3), 655-671.

Carvalho, J. (2018). *GCF realiza reunião de transição com governadores da Amazônia Legal*. Recuperado de: http://www.mt.gov.br/rss/-/asset_publisher/Hf4xlehM0Iwr/content/id/10857584.

Chan, S., Van Asselt, H., Hale, T., Abbot, K. W., Beisheim, M., Hoffmann, M., ... Widerberg, O. (2015). Reinvigorating International Climate Policy: A Comprehensive Framework for Effective Nonstate Action. *Global Policy*, (6)4, 466-473, 2015. ISSN 1758-5899.

Chan, S., Brandi, C. & Bauer, S. (2016). Aligning Transnational Climate Action with International Climate Governance: The Road from Paris. *Review of European, Comparative & International Environmental Law*, (25)2, 238-247.

Chan, S., Ellinger, P. & Widerberg, O. (2018). Exploring national and regional orchestration of non-state action for a < 1.5 °C world. *International Environmental Agreements: Politics, Law and Economics*, (18)1, 135-152. ISSN 1573-1553.

Chan, S., Boran, I., Van Asselt, H., Jacobuta, G., Niles, N., Rietig, K., ... Wambugu, G. (2019). Promises and risks of nonstate action in climate and sustainability governance. *Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change*, 10(3).

Chan, S., Van Asselt, H., Boran, I., Ellinger, P., Garcia, M., Hale, T., ... Shrivastava, M. K. (in press). Bolstering Global Climate Action Beyond 2020: A catalytic framework for ambition and sustainable development. *Global Policy*.

Dryzek, J. S. (2017). The meanings of life for non-state actors in climate politics. *Environmental Politics*. 26(4), 789-799.

Falkner, R. (2016). The Paris Agreement and the new logic of international climate politics. *International Affairs*, (92)5, 1107-1125. ISSN 0020-5850.

Gamba, C. & Ribeiro, W. C. (2013). A encruzilhada brasileira na ordem ambiental internacional das mudanças climáticas. *Estudos Avançados*. (27)78, 177-194.

Hale, T. (2016). "All Hands on Deck": The Paris Agreement and Nonstate Climate Action. *Global Environmental Politics*, (16)3, pp. 12-22.

HSU, A., Brandt, J., Widerberg, O., Chan, S. & Weinfurter, A. (2020). Exploring links between national climate strategies and non-state and subnational climate action in nationally determined contributions (NDCs). *Climate Policy*, (20)4.

Hurrell, A. (2010). Brazil and the New Global Order. *Current History*, (109), 60-66.

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Agência de Notícias (2018). *Rebanho bovino predomina no Centro-Oeste e Mato Grosso lidera entre os estados*. Recuperado de: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-sala-de-imprensa/2013-agencia-de-noticias/releases/22648-ppm-2017-rebanho-bovino-predomina-no-centro-oeste-e-mato-grosso-lidera-entre-os-estados>.

INPE. Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (2020). *A taxa consolidada de desmatamento por corte raso para os nove estados da Amazônia Legal em 2019 é de 10.129 km²*. Recuperado de: http://www.inpe.br/noticias/noticia.php?Cod_Noticia=5465.

Keohane, R. O. & Victor, D. G. (2011). The Regime Complex for Climate Change. *Perspectives on Politics*, (9)1, 7-23. ISSN 15375927, 15410986.

Kingdom, J. (1984). *Agendas, alternatives, and public policies*. New York: Harper Collins.

Lentner, H. H. (2006). Public Policy and Foreign Policy: Divergences, Intersections, Exchange. *Review of Policy Research*, (23)1.

Mato Grosso (2016). *Ações de Governo. Mato Grosso na COP 21: preservar, conservar e incluir*. Recuperado de: <http://www.mt.gov.br/-/2944883-mato-grosso-na-cop-21-preservar-conservar-e-incluir>.

- Mato Grosso. (2020). *Geografia*. Recuperado de: <http://www.mt.gov.br/geografia>.
- Mello, F. de C. (2014). Política externa brasileira: contextos e objetivos da diplomacia multilateral. In: E. Lazarou (org.) *Multilateralismo nas relações internacionais: visões cruzadas*. Rio de Janeiro: Elsevier.
- Milani, C. R. S. & Pinheiro, L. (2013). Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. *Contexto Internacional*, (35)1.
- Milani, C. R. S. (2015). Política externa é uma política pública? *Revista Insight Inteligência*, (18), 56-75.
- Milner, H. (1997). *Interest, Institutions and Information: Domestic Politics and International Relations*. Princeton: Princeton University.
- Morse, J. C. & Keohane, Robert. O. (2014). Contested multilateralism. *International Organizations*, (9), 385-412.
- Nash, K. L., Cvitanovic, C., Fulton, E. A. & Halpern, B. (2017). Planetary boundaries for a blue planet. *Nature, Ecology & Evolution*, 1(11), 1625-1634.
- PCI (2020). *Preserve, Conserve, Include*. Recuperado de: <http://pcimonitor.org/>.
- PCI MT (2020). *Preservar, Conservar, Incluir*. Recuperado de: <http://pci.mt.gov.br/>.
- Prado, D. F. M. do. (2018). A atuação internacional dos governos subnacionais: construções conceituais: limites e contribuições para o caso brasileiro. *Revista Carta Internacional*, (13)8, 137-168.
- Putnam, R. D. (1988). Diplomacy and Domestic Politics: the logic of the two level games. *International Organization*, (42)3, 427-460.
- Rockström, J., Steffen, W., Noone, K., Persson, A., Chapin III, F. S., Lambin, E. F., ... Foley, J. A. (2009). A safe operating space for humanity. *Nature*, (461), 472-475.
- Rodrigues, G. M. A. (2008). Relações federativas dos Brasil. *Revista Dados*, (51)4, 1015-1034.
- Sabatier, P. (1987). Knowledge, policy-oriented learning, and policy change: An advocacy coalition framework. *Science Communication*, (8)4.
- Salomon, M. & Pinheiro, L. (2013). Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira: trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos. *Revista Brasileira de Política Internacional*, (56)1, 40-59.
- Sardenberg, R. M. (2013). *O Brasil e as Nações Unidas*. Brasília: FUNAG.
- Silva Júnior, C. A. & Lima, M. (2018). Soy moratorium in Mato Grosso: deforestation undermines the agreement. *Land Use Policy*, (71), 540-542.

Stickler, C., Duchelle, A. E., Nepstad, D. & Ardila, J. P. (2018). Subnational jurisdictional approaches: policy innovation and partnerships for change. In: A. Angelsen, C. Martius, V. De Sy, A. E. Duchelle, A. M. Larson & P. T. Thuy (eds.). *Transforming REDD+: Lessons and new directions* (pp. 145-159). Bonn: Center for International Forestry Research.

United Nations. (2015). UNFCCC. FCC/CP/2015/10Add.1. *Report of the Conference of the Parties on its twenty-first session, held in Paris from 30 November to 13 December 2015*. Recuperado de: <http://unfccc.int/resource/docs/2015/cop21/eng/10a01.pdf>.

UNEP – United Nations Environment Programme. (2016). *UNEP Frontiers 2106 Report: emerging issues of environmental concern*. Recuperado de: https://environmentlive.unep.org/media/docs/assessments/UNEP_Frontiers_2016_report_emerging_issues_of_environmental_concern.pdf.

Vieira, M. A. (2013). Brazilian Foreign Policy in the Context of Global Climate Norms. *Foreign Policy Analysis*, (9), 369-386.

Vigevani, T. (2006). Problemas para a atividade internacional das unidades subnacionais: estados e municípios brasileiros. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, (21)62, 127-169.

Viola, E. (2002). O regime internacional de mudanças climáticas e o Brasil. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, (17)50, 25-46.

Viola, E. (2010). A política climática global e o Brasil: 2005-2010. *Revista Tempo de Mundo*, (2)2, 81-117.

Viola, E. (2013). Brazilian Climate Policy since 2005: Continuity, Change and Prospective. *CEPS Working Document*, n. 373.

Viola, E. & Basso, L. (2016). O sistema internacional no Antropoceno. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, (31). ISSN 0102-6909.

Wideberg, O. (2017). The ‘Black Box’ problem of orchestration: how to evaluate the performance of the Lima-Paris Action Agenda. *Environmental Politics*, 26(4), 715-737.

Widerberg, O. & Pattberg, P. (2016). International Cooperative Initiatives in Global Climate Governance: Raising the Ambition Level or Delegitimizing the UNFCCC? *Global Policy*, (6)1, 45-56. ISSN 1758-5899.

Widerberg, O. & Pattberg, P. (2017) Accountability Challenges in the Transnational Regime Complex for Climate Change. *Review of Policy Research*, (34)1, 68-87. ISSN 1541-1338.

Zürn, M., Enderlein, H. & Wälti, S. (orgs.) (2013). *Handbook on Multi-Level Governance*. Edward Elgar Publishing.