



## “DESENHO INSTITUCIONAL, POLIARQUIA DECISÓRIA E FORMULAÇÃO DA POLÍTICA DE MUDANÇAS CLIMÁTICAS NO BRASIL: ESTUDO DE CASO DA COMISSÃO INTERMINISTERIAL DE MUDANÇA GLOBAL DO CLIMA”

Nome do autor: Diego Freitas Rodrigues  
Filiação Institucional: Núcleo de Pós Graduação  
em Ciências Sociais da Faculdade Integrada  
Tiradentes. Pesquisador do Instituto de  
Tecnologia e Pesquisa (ITP).  
Qualificação acadêmica: Doutor em Ciência  
Política pela Universidade Federal de São  
Carlos  
Telefone: (82) 8119-3539  
E-mail: [diegofreitas@gmail.com](mailto:diegofreitas@gmail.com)

### Resumo

Observou-se que um mesmo modelo de governança foi configurado na política brasileira de mudança do clima, caracterizando em comum às instituições responsáveis por essa política, três fatores: (1) diversidade, (2) cooperação e (3) competição política. Como um Estudo de Caso, buscou-se tomar a Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima (CIMMGC) para efeito de observar em que medida a maior diversidade institucional, caracterizada pela elevada inclusividade de atores políticos e o reforço de *accountability* no processo decisório, fomentou mais cooperação e menos competição política entre os atores políticos envolvidos na CIMMGC. Os resultados apontaram que a maior inclusividade no processo decisório da política brasileira de mudança do clima não incorreu em ausência de governabilidade democrática. No caso da CIMMGC, o modelo consociativo da política brasileira de mudança do clima reforçou mecanismos de *accountability* no processo político sem perder, em contrapartida, dinamismo institucional e capacidade decisória nos objetivos políticos outorgados à instituição pela Política e Plano Nacional sobre Mudança do Clima.

Palavras-Chave: Políticas Ambientais; Instituições Políticas; Formulação da Política Brasileira de Mudança do Clima; Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima; Mudanças Climáticas.

## Abstract

It has been observed that the same governance model was configured in the Brazilian climate change policy, characterizing by this policy to the responsible institutions three factors in common: (1) institutional diversity, (2) cooperation and (3) political competition. Through a Case Study, it was attempted to focus, as an unity of analysis, on the Interministerial Commission on Global Climate Change (CIMMGC in Portuguese) to observe in what measure the bigger institutional diversity, characterized by the elevated inclusiveness of political actors and the *accountability* reinforcement in the political decision making process, promoted more cooperation and less political competition among the political actors involved in CIMMGC. The results pointed that a bigger political inclusiveness in the decision making process of the Brazilian climate change policy incurred in no absence of democratic governance. In the case of the CIMMGC, the Brazilian climate change policy consensual model reinforced the *accountability* mechanisms in the political process without losing the institutional dynamism and the decision making capability in the political goals granted to the institution by the Climate Change National Policy and Plan.

Key-words: Environmental Policy; Political Institutions; Brazilian Climate Change Policy; Interministerial Commission on Global Climate Change.

## Introdução

Foi proposta, neste artigo, a análise da governança da política brasileira de mudança do clima utilizando, para tanto, o método de estudo de caso. Ao observar o desenho da política brasileira de mudança do clima, identificou-se o mesmo modelo consociativo de governança, caracterizando em comum às instituições responsáveis por essa política, três fatores: (1) diversidade institucional, (2) cooperação e (3) competição política. Tomou-se, como unidade de análise, a Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima (CIMMGC) para efeito de observar em que medida a maior diversidade institucional fomentou mais ou menos cooperação e competição política entre os atores políticos envolvidos na instituição.

Em face desse cenário, a pergunta de pesquisa foi: diante de uma composição institucional diversa e das regras de seu processo decisório (amparadas na regra de unanimidade), por que, ao se observar o processo político da CIMMGC, não foi possível apontar uma paralisia decisória ou o imobilismo institucional em suas atividades? Trabalhou-se com uma dupla hipótese nesta pesquisa: quanto mais atores diretamente envolvidos no processo decisório da política brasileira de mudança global do clima, maiores seriam as tendências de (1) inclusividade e governabilidade democrática e (2) maior *accountability* no processo político-decisório, o que não resultou em paralisia decisória ou imobilismo institucional.

Foram aplicadas nesta pesquisa, especialmente, duas estratégias para a coleta de dados integrados: houve a (1) consulta e análise de relatórios institucionais emitidos especialmente pela CIMGC, mas também pelos demais organismos institucionais vinculados à governança da política brasileira de mudança do clima e; (2) entrevistas em profundidade e semi-estruturadas com os *policy makers* envolvidos diretamente com a política nacional de mudança do clima e especialmente alocados na CIMMGC, o que permitiu mapear o caráter horizontal no processo de tomada de decisão da CIMMGC.

Portanto, indagar se as mudanças climáticas importam, politicamente, torna-se relevante enquanto retrato político da questão ambiental não apenas no Brasil, mas no mundo. O intuito desse artigo foi analisar a política ambiental brasileira de mudanças climáticas, especialmente no período entre 2009, tomado a partir da Lei nº 12.187/2009 que instituiu a Política Nacional sobre Mudança do Clima, até o ano de 2011, reforçando os antecedentes políticos da institucionalização da governança da política brasileira de mudança do clima.

## **1. Como o desenho institucional importa no modelo de governança da política brasileira de mudança do clima?**

Ao mesmo tempo em que incorporou uma diversidade de atores políticos e sociais fomentando uma maior horizontalidade decisória, a institucionalização da política brasileira de mudança do clima também estimulou um maior custo de transação entre os atores, resultando, aparentemente, em competências políticas e decisórias concorrentes entre as instituições envolvidas justamente por lidarem com a matéria ambiental de forma isolada e não interdependente, característica recorrente na área ambiental.

Para dirimir os custos de transação, as Administrações Federais, independentemente de vinculação partidária, determinaram um caráter eminentemente técnico em torno do processo decisório da política brasileira de mudança do clima e as instituições responsáveis pela formulação da política brasileira de mudança do clima foram desenhadas de forma a incluir sem incorrer em imobilizar as instituições, por meio de um artifício: incluir e dar condições políticas para a participação dos atores institucionais no processo político da governança da política brasileira de mudança do clima sem, contudo, distribuir as competências decisórias mais técnicas envolvendo a política.

A política ambiental no Brasil padece de cooperação sinérgica em relação a outras políticas, especialmente pela idiossincrasia da gestão pública em torno de um sistema decisório que dificulta a coordenação horizontal em gestão ambiental entre as instituições. O resultado é a ausência de decisões políticas que fixem metas ambientais nas prioridades governamentais. É comum que a complexidade do jogo democrático no ciclo das políticas públicas (e com a política ambiental não é diferente) fomente colisões constantes entre os atores. Neste sentido, as regras democráticas afetam amplamente o jogo de poder no processo político decisório (STEIN & TOMMASI, 2007; CAPELLA, 2007).

A melhor saída política para um “impasse ambiental” é o compartilhamento entre os atores envolvidos, na formulação e implementação dessa política desde sua gênese, o que reduziria as competências políticas e decisórias concorrentes e que, acredito, ocorre na política brasileira de mudança do clima desde seu início. O processo de institucionalização da política brasileira de mudança do clima padece de um risco político quanto a uma ação governamental ambiental departamentalizada e, se dinamizada neste sentido, pode ter um ônus político elevado para uma política ambiental que necessita de medidas de convergência política e institucional.

A Política Nacional de Mudanças Climáticas estabeleceu quais instituições seriam responsáveis pela governança de uma política essencialmente ambiental com conexões diretas com o desempenho da economia brasileira, como demanda ser a política brasileira de mudança do clima. Em seu artigo 7º, a Política Nacional de Mudanças Climáticas determina a estrutura político-institucional para sua coordenação e formulação (bem como a implementação):

“Art. 7º Os instrumentos institucionais para a atuação da Política Nacional de Mudança do Clima incluem:

I - o Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima;

II - a Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima;

III - o Fórum Brasileiro de Mudança do Clima.”

O que distingue cada uma dessas instituições são suas regras institucionais que, do ponto de vista da governança da política brasileira de mudança do clima, compartilham de competências decisórias que foram desenhadas e desenvolvidas de forma interdependente umas às outras. Um ponto que deve ser ressaltado, no caso, é que as instituições já eram formalmente operacionais antes mesmo da elaboração da Política Nacional de Mudanças Climáticas e que a Política Nacional de Mudanças Climáticas foi

mais o resultado que a causa da institucionalização da política brasileira de mudança do clima.

A constituição do desenho não apenas das políticas, mas também das instituições envolvidas com a política brasileira de mudança do clima, desenvolveu-se, por parte do governo federal, a partir da reestruturação de organizações existentes – ampliando suas competências e absorvendo outras – e, ao mesmo tempo, uma reorganização que buscou contemplar os atores políticos e mecanismos institucionais pré-existentes, configurando aprendizado institucional.

O que permitiu inferir que dado o maior vínculo entre os atores que formulam e os que implementam a política – com a existência de mudanças marginais na política formulada e tendo um alto consenso em torno de mesmas metas, oriundas do PNMC, entre os atores envolvidos – tornou mais eficiente essa política (van METER & van HORN, 1975).

Os processos de formulação de políticas ambientais (e não é diferente no caso da política de mudança do clima), em geral, caracterizam-se por alto grau de complexidade devido à diversidade de atores participantes, indicando: (i) diferentes graus de poder, e (ii) incentivos diversos (LEZAMA, 2004). E no caso da política brasileira de mudança do clima, foi possível observar a existência de diferentes graus de poder em relação à política, com algumas instituições chaves envolvidas mais diretamente na formulação da política brasileira de mudança do clima, como a CIMMGC e na “prestação de contas”, o FBMC.

Cada política gera sua própria rede de atores, desenhando-se em canais institucionais com caráter e dinâmicas próprias, rompendo a percepção de um Estado monolítico. Foi possível observar que o modelo de concertação relativo à política brasileira de mudança do clima foi desenvolvido com o intuito de atuar em rede (diferentemente do modelo adotado para outras políticas ambientais, como a relativa à conservação da biodiversidade) com inúmeras conexões institucionais existentes com o intuito de formular uma ampla política brasileira de mudança do clima e, ao mesmo tempo, com atribuições institucionais próprias muito claramente definidas.

E, dado que o jogo político e o processo decisório variam em conformidade à natureza do problema ambiental, a mudança global do clima imprimiu a necessidade de medidas institucionais que mais agregassem que dispersassem os atores institucionais direta ou indiretamente envolvidos com o tema. O governo brasileiro buscou dar à política brasileira de mudança do clima, desde sua gênese, um caráter inclusivo e

transversal em rede a essa política, orquestrando-a em torno de círculos concêntricos de instituições, estimulando concertação política e medidas políticas delimitadas (especialmente suas atribuições específicas na governança) para difusão da política nacional sobre mudança do clima (RODRIGUES, 2013).

Buscou-se, por parte do governo brasileiro, operacionalizar essa política por meio de um duplo cenário institucionalmente ampliado de articulação ministerial, especialmente por meio do CIM e do Grupo Executivo (Gex) e da CIMMGC – mais ligadas à formulação, regulação e operacionalização técnica da política - e FBMC – mais vinculado ao caráter consultivo e deliberativo da política -, órgãos diretamente responsáveis pela formulação e implementação da política brasileira de mudança do clima, por coordenar suas políticas de mitigação e adaptação à mudança do clima e pela “prestação de contas” dessa política.<sup>1</sup>

O Gex foi criado no âmbito do CIM, sob a coordenação do MMA, o que permitiu que o caráter da agenda climática contivesse o componente ambiental e refletisse a efetiva participação e competência decisória do MMA na concertação e formulação do PNMC. O resultado político mais significativo de trabalho do Gex, segundo o PNMC, foi o encaminhamento, ao Poder Legislativo, da proposta da Política Nacional sobre Mudança do Clima, por meio do Projeto de Lei n.º 3.535/2008.

Um trabalho que foi realizado pelo Gex de forma interdependente e com a participação de inúmeros atores políticos, desde os Ministérios envolvidos direta e indiretamente com o objetivo político das mudanças climáticas até a ação articulada com o Legislativo, por meio da Comissão Mista Especial sobre Mudanças Climáticas (CMEMC), especialmente quanto a elaboração dos Planos Setoriais de Mitigação e Adaptação à Mudança do Clima (1ª - Plano Setorial de Redução de Emissões da Siderurgia; 2ª - Plano Setorial de Mitigação da Mudança Climática para a Consolidação de uma Economia de Baixa Emissão de Carbono na Indústria de Transformação; e 3ª - Plano de Mineração de Baixa Emissão de Carbono).

O jogo político e o processo decisório variam em conformidade a natureza do problema ambiental (MOURA & JATOBÁ, 2009; RODRIGUES, 2011). E, no caso, o problema ambiental das mudanças climáticas, traduzido política e economicamente,

---

1 O Comitê Interministerial de Mudança do Clima (CIM) e o Gex (Grupo Executivo sobre Mudança do Clima) são as instituições responsáveis pela articulação interministerial envolvendo a política brasileira de mudança do clima e pelo caráter regulamentador da Política e do Plano Nacional sobre Mudança do Clima.

requereu um modelo institucional com o princípio da inclusividade que contemplasse tanto o processo político quanto técnico envolvendo o tema.

O FBMC, criado pelo Decreto Presidencial nº 3.515 de 20 de junho de 2000, sofrendo efeitos complementares pelos Decretos de 28 de agosto de 2000 e de 14 de novembro de 2000, ficou responsável por ser, do ponto de vista institucional, um espaço político consultivo em torno da mudança do clima, envolvendo a multiplicidade de atores políticos e sociais direta ou indiretamente relacionados à mitigação e adaptação à mudança do clima.

Como uma alternativa disposta em torno de políticas mais consociativas, o FBMC estimulou, desde sua gênese, uma ampla concertação de atores em torno de demandas setoriais formulando propostas e políticas que contemplem, no âmbito nacional, ações relativas às questões das mudanças climáticas e seu triplo desdobramento: (i) ambiental; (ii) social e (iii) econômico. Desde a criação e regulamentação da Política e do Plano Nacional sobre Mudança do Clima, destacou-se o papel do FBMC como espaço consultivo dos planos setoriais contidos no Plano. Outro aspecto relevante de atuação do FBMC, por exemplo, foi a proposta de um Plano de Ação Nacional de Enfrentamento das Mudanças Climáticas (PANEMC), apresentado ao Ministério do Meio Ambiente no ano de 2007 (FBMC, 2007).

A importância do FBMC não foi apenas “ilustrativa”, mas um espaço político propositivo fundamental para a consecução e bom andamento da política brasileira de mudança do clima. Por meio da análise dos relatórios das Reuniões do FBMC, desde a instituição do PNMC (ano de 2007), foi possível observar uma regularidade de reuniões, pautadas especialmente na deliberação em torno dos Planos Setoriais vinculados ao PNMC.

É claro que, dada a quantidade de organizações envolvidas (ao total, até o momento, 136 representantes de Ministérios, Agências, Secretarias, Organizações empresariais, científicas e ONG's), o FBMC se caracteriza por um espaço eminentemente consultivo, mas que funciona como um mecanismo institucional de concertação dos Planos Setoriais, atendendo a demanda contida no próprio PNMC.

Quando observado o FBMC é possível identificar que a inclusividade aumentou a governabilidade, contemplando técnica e política, na medida em que possibilitou uma interlocução maior não apenas entre os gestores dos respectivos Ministérios responsáveis por formular os Planos Setoriais, mas também entre outros atores fundamentais para a efetividade dos Planos Setoriais, o que, acredito, tem relação direta

com o modelo do FBMC, mas de forma geral com a governança da política brasileira de mudança do clima.

A incorporação das mudanças climáticas como política ambiental é ilustrativa da transversalidade que envolve o meio ambiente, do ponto de vista político e institucional (DOMINGUEZ, 2010). E também é um exemplo aplicado de como a formulação bem como a implementação de políticas ambientais (o desenho das políticas) podem ser vistas como um processo de negociações e trocas (transações políticas) entre os atores, especialmente devido ao caráter transversal e o alcance de suas medidas. E quanto maior o vínculo entre os atores que formulam e os que implementam a política – requerendo mudanças marginais numa política formulada e tendo um alto consenso em torno de mesmas metas – mais eficiente será essa política (van METER & van HORN, 2007).

De acordo com Corrales (2007, p.37), a explicação para esse tipo de arranjo é que: *“en todo el mundo, la naturaleza de la matéria ambiental dificulta ubicarla en una sola institución.”* Mais: a maior inclusividade institucional e governabilidade democrática (como a inclusão de atores políticos e sociais) de regimes ambientais internacionais na formulação e implementação de políticas conjuntas e/ou específicas ocorre como uma “estratégia política” e não algo meramente acessório.

A trajetória da política brasileira de mudança do clima foi realmente marcada por rearranjos institucionais e reorientação de competências na governança climática brasileira (SEROA DA MOTTA, 2011). Por exemplo, *ao mesmo tempo em que existia a incerteza quanto a renovação do Protocolo de Quioto, o governo brasileiro demonstrou capitalizar politicamente medidas de financiamento por meio do BNDES e implementar mecanismos políticos-decisórios similares quanto à política brasileira de mudança do clima, o que pode ser visualizado pelos desenhos institucionais da CIMMGC e FBMC.*

O desenvolvimento institucional da governança da política brasileira de mudança do clima, em especial após o Decreto nº 7.390/2010, terminou por delimitar o poder regulamentador e regulador da política brasileira de mudança do clima. Delimitação que teve por mérito impedir o imobilismo institucional, já que coube ao Comitê Interministerial de Mudança Global do Clima (CIM) o papel de instrumento regulamentador (por isso sua atribuição em coordenar e formular o PNMC) e a CIMMGC o papel de instrumento “regulador” (os pareceres sobre políticas setoriais, inventários e elegibilidade de projetos de MDL no país) e quanto ao FBMC coube o



papel de instrumento de consulta política e “prestação de contas” da política brasileira de mudança do clima.

Mas o que impediu um cenário de competição política e competências decisórias discordantes que aumentasse o custo de transação já elevado de uma política ambiental, como a relativa às mudanças climáticas, que demandou uma diversidade efetiva de atores na sua governança?

Acredito que foram as atribuições das instituições envolvidas na formulação e regulação da PNMC, no caso a CIMMGC e o FBMC, que impeliram os atores políticos envolvidos a alcançarem não apenas acordos, mas também propósitos, como a elaboração de um marco político que impulse uma mudança econômica de alto para baixo carbono e ambientalmente mais sustentável dentro de um marco legal e regulatório como o PNMC que seja politicamente operacional.

Ao observar, especificamente, o modelo institucional adotado no Brasil para a regulação (e co-formulação) da política brasileira de mudança do clima, foi possível observar o caráter fortemente intersetorial à instituição designada como Autoridade Nacional Designada no Brasil. Por tratar de uma política ambiental com dimensão superlativa e com implicações amplas, especialmente do ponto de vista econômico, o desenho institucional da CIMMGC contemplou não apenas a composição política envolvendo o tema, mas o caráter técnico interdisciplinar que envolve.

## **2. Institucionalização, Objetivos e Processo Político Decisório na CIMMGC**

A Comissão Intersetorial de Mudança Global do Clima (CIMMGC) seguiu, desde sua institucionalização, um modelo de coordenação política intersetorial, no qual essa coordenação se mostrou caracterizada por uma elevada horizontalidade e que terminou por servir de modelo às outras instituições criadas com o fim de coparticipar no processo decisório da política brasileira de mudança do clima no Brasil. Essa coparticipação no processo decisório não implicou, contudo, no compartilhamento de algumas competências decisórias.

A ampla participação de inúmeros Ministérios na CIMMGC (onze em seu início e posteriormente dezessete ao total) não significou, contudo, uma dispersão de poder decisório pela existência de uma ampla concertação político-institucional em torno da matéria política em questão (a mudança do clima). Na verdade, houve uma concentração de poder decisório, concentração esta desenhada de forma a possibilitar

dinamismo e não imobilismo institucional. O caso das mudanças climáticas, dentro do processo político ambiental brasileiro ilustra bem esse caso, especialmente nas duas instituições com maior poder decisório na formulação de políticas públicas envolvendo as mudanças climáticas sob a condução da CIMMGC: os Ministérios de Ciência, Tecnologia & Inovação e do Meio Ambiente.

O critério analítico para a definição de quais os Ministérios com maior poder decisório envolvidos na CIMMGC, no caso o M,C,T & I e o MMA, repousou em algumas atribuições institucionais. A presidência da CIMMGC cabe ao Ministro (a) da Ciência, Tecnologia & Inovação (bem como a Secretaria Executiva da Comissão), enquanto a vice-presidência cabe ao Ministro (a) do Meio Ambiente, havendo um representante dos demais Ministérios na Comissão.

Analiticamente considero, então, que os demais Ministérios, enquanto instituições envolvidas na CIMMGC, são atores com menor poder decisório devido às atribuições marginais que possuem no âmbito da política brasileira de mudança global do clima, ainda que muitas das políticas que formulem promovam interface com o tema das mudanças climáticas, e por isso seus posicionamentos se alinham com os Ministérios de Ciência, Tecnologia & Inovação ou com o Ministério do Meio Ambiente.

Ainda que a CIMMGC seja um organismo institucional cujo modelo de governança demande não apenas uma diversidade de atores políticos (Ministérios), mas também atribua aos mesmos poder decisório, considero que o desenho institucional da CIMMGC permitiu tanto a verticalização quanto a horizontalização no processo de tomada de decisão, não incorrendo, portanto, em imobilismo institucional ou paralisia decisória. O que, entretanto, não impediu percepções divergentes entre os *policy makers* entrevistados sobre a política brasileira de mudança do clima, como pude observar em mais de uma imersão em campo.

Realizei, no período de 13 a 16 de Março de 2010, viagem a Brasília – DF com fins de pesquisa de campo, especialmente no âmbito da CIMMGC e do MMA, no qual realizei entrevistas semiestruturadas (onze casos) e em profundidade (dois casos) com os representantes dos Ministérios da Ciência, Tecnologia & Inovação e Meio Ambiente, respectivas Presidência e Secretaria Geral (MC,T&I) e Vice – Presidência (MMA) da CIMMGC, associando essa abordagem com a análise documental.

As entrevistas foram realizadas na Diretoria de Mudanças Climáticas do Ministério do Meio Ambiente, no Departamento de Meio Ambiente e Temas Especiais do Ministério das Relações Exteriores e na sede da CIMMGC, localizada no Ministério

de Ciência, Tecnologia & Inovação. De forma sucinta, pude observar, ao longo das entrevistas, uma “divisão” de perspectivas em torno de quais mecanismos mais operacionais e eficazes na política ambiental e, de forma relacional, na política brasileira de mudança do clima.

A divisão de percepção dos *policy makers*, em que a posição do Ministério do Meio Ambiente foi minoritária, refletia uma perspectiva “mais ou menos desenvolvimentista”, sob a adoção de instrumentos econômicos como mecanismos mais adequados de incentivo ao desenvolvimento de uma economia de baixo carbono no país.

Foi ressaltado, no âmbito da entrevista com a então responsável pela Diretoria de Mudanças Climáticas do Ministério de Meio Ambiente<sup>2</sup>, um caráter de pouca responsividade à qualidade ambiental por parte dos projetos de MDL submetidos a CIMMGC, caracterizando a própria iniciativa do MDL como um instrumento de expressão limitada na redução global de GEE – ainda que importante - e de pouco incentivo na valoração econômica dos bens e serviços ambientais, embora tenha o aspecto positivo de incentivo nos processos de transferência de tecnologia entre países desenvolvidos do Anexo 1 do Protocolo de Quioto e países em desenvolvimento.

Essa diferença de percepção sobre a utilização de mecanismos de mercado para fins da implementação do desenvolvimento sustentável foi reforçada especialmente durante a entrevista realizada com o Secretário Executivo da Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima<sup>3</sup>, ainda que o *policy maker* tenha ressaltado que a operacionalização de mecanismos regulatórios preventivos seja premissa e incentivo por parte da totalidade dos atores envolvidos na CIMMGC na formulação da política brasileira de mudança global do clima. Durante a entrevista, foi indagado ao Secretário Executivo da CIMMGC se essa premissa de operacionalização de mecanismos regulatórios preventivos seria referenciada no Princípio da Precaução, o que foi confirmado pelo entrevistado.

Foi percebida, durante as consultas aos *policy makers*, que a operacionalização das atividades da CIMMGC e, especialmente, os resultados das políticas “reguladas” pela Comissão são avaliados, desde a deliberação dos projetos submetidos até a

---

2 BASTOS, Branca. Entrevista concedida a Diego de Freitas Rodrigues. Brasília. 14 de Março de 2010.

3MIGUEZ, José Domingos Gonzalez. Entrevista concedida a Diego de Freitas Rodrigues. Brasília. 14 de Março de 2010.

aprovação dos mesmos entre os Ministérios da Ciência & Tecnologia de um lado e o Ministério do Meio Ambiente do outro. Cenário que remete a observação analítica que aponta que a capacidade de um Ministério promover seus objetivos políticos, não depende somente dos recursos econômicos, humanos ou de informação disponíveis, mas também da *competição* ou *cooperação* existente com outros Ministérios (CORRALES, 2007).

O comportamento dos atores políticos (diretamente dependente das funções desempenhadas bem como dos incentivos e restrições) no processo decisório da política brasileira de mudança do clima depende diretamente das regras institucionais que determinam os papéis e competências decisórias de cada ator político no processo de formulação da política brasileira de mudança do clima. Por exemplo, a Secretaria Executiva da CIMMGC ser subordinada ao M,C,T & I e não ao MMA, conforme determina o Decreto nº 6.263.

Ao longo da pesquisa, busquei realizar ciclos de entrevistas semiestruturadas (e algumas em profundidade) com os *policy makers* (em parte devido a rotatividade dos representantes ministeriais na CIMMGC) e, dentre as novas entrevistas realizadas, no ano de 2011, fui à Diretoria de Mudanças Climáticas do Ministério de Meio Ambiente e novamente na sede da CIMMGC, localizada no Ministério de Ciência, Tecnologia & Inovação. De forma sucinta, observei, ao longo das entrevistas em profundidade, a divisão de “agendas” na política brasileira de mudanças climáticas, especialmente quanto ao seu caráter mais ou menos “ambiental”.

Essa divisão de “agendas decisórias”, embora reconhecida pelos entrevistados e entrevistadas, não foi observada como um efeito negativo do caráter temático acentuadamente transversal das mudanças climáticas, mas algo próprio do processo político ambiental, refletido, inclusive, na política brasileira de mudança global do clima e também na criação de políticas ministeriais setorializadas relativas às mudanças climáticas, fundamentais para as metas do próprio PNM.

A percepção de divisão do que denominei como “agendas decisórias” entre os representantes com maior poder decisório na CIMMGC refletiu-se, inclusive, na forma como o compartilhamento de competências políticas decisórias foi percebido pelo *policy makers*, ponto observado durante a aplicação de um questionário aos representantes ministeriais alocados na CIMMGC ao longo de 2010-2011.

Essa diferença de “agendas decisórias” próprias, e também na escolha de quais os melhores mecanismos para a mitigação e adaptação às mudanças climáticas, foram

reforçadas durante algumas entrevistas, ao longo da pesquisa, realizadas entre os dias 06 e 07 de Junho de 2011 com o Secretário Executivo da Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima<sup>4</sup>, ainda que o *policy maker* tenha ressaltado que a operacionalização de mecanismos regulatórios preventivos seja premissa e incentivo por parte da totalidade dos atores envolvidos na CIMMGC na formulação da política brasileira de mudança global do clima.

Durante uma das entrevistas em profundidade, por exemplo, foi indagado ao Secretário Executivo da CIMMGC se a premissa de operacionalização de mecanismos regulatórios preventivos seria referenciada no Princípio da Precaução, o que foi confirmado pelo entrevistado, ainda que a eficiência do Princípio da Precaução fosse limitada, segundo o entrevistado, e distintas da perspectiva observada nas entrevistas em profundidade realizadas na Secretaria de Qualidade Ambiental e Mudanças Climáticas do MMA.

Essa perspectiva foi reforçada pelos representantes do MCT&I e MMA bem como pelos representantes ministeriais na CIMMGC no ano de 2010 e 2011, por meio de entrevistas realizadas pessoalmente (com o Secretário Executivo da CIMMGC e a Diretora da Secretaria de Qualidade Ambiental e Mudanças Climáticas do MMA) e por e-mail em 2012 (com os 11 representantes ministeriais na CIMMGC). Busquei elaborar e aplicar as mesmas questões, de caráter qualitativo, aos entrevistados e entrevistadas, que podem ser visualizadas na Tabela 1, assim como percentual de suas respostas.

---

4MIGUEZ, José Domingos Gonzalez. Entrevista concedida a Diego de Freitas Rodrigues. Brasília. 14 de Março de 2010; 06 de Junho de 2011.

Tabela 1. Percepção dos (as) *Policy Makers* sobre o Processo Político Decisório envolvendo a Governança da Política Brasileira de Mudança Global do Clima.

Perguntas	Percepção dos (as) <i>Policy Makers</i>					Total
	Muito	Não Muito	Pouco	Muito Pouco	Nada	
(1) Em sua opinião, foi importante para o Comitê Interministerial de Mudança Global do Clima “herdar” da Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima um processo político facilitado para a formulação do Plano Nacional de Mudanças Climáticas por seu maior tempo de institucionalização?	70%	20%	10%	-	-	100%
(2) Existem canais institucionais, como reuniões ordinárias conjuntas, entre a Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima e o Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas. O (a) senhor (a) as julga técnica e politicamente importantes?	20%	30%	50%	-	-	100%
(3) Existiu algum grau de conflito de competências decisórias entre as instituições envolvidas na formulação do Plano Nacional de Mudança do Clima?	-	10%	-	-	30%	40%
(4) A participação do Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas foi relevante para a formulação do Plano Nacional de Mudança do Clima?	80%	20%	-	-	-	100%

Fonte: elaborado pelo autor

Na Tabela 1 foi possível visualizar o painel de perguntas aos *policy makers* e o percentual total das respostas. Os (as) entrevistados (as) todos (as) trabalhavam, no biênio 2010 e 2011, de forma direta com a governança da política brasileira de mudança do clima e foram selecionados (as) em conformidade às suas funções técnicas respectivas na CIMMGC, em virtude da determinação de que os (as) mesmos (as) deveriam estar no *status* de representantes ministeriais na CIMMGC.

Foi possível observar, pelo quadro de respostas na Tabela 1, que apenas uma questão não foi respondida pela totalidade pelos entrevistados e entrevistas, justamente a questão que abordava a percepção dos *policy makers* sobre o grau de conflito de

competências decisórias entre as instituições envolvidas na formulação do Plano Nacional de Mudança do Clima. Aparentemente, os *policy makers* que não responderam a essa questão preferiram se eximir de apontar um conflito entre as instituições envolvidas no processo de formulação da política brasileira de mudança do clima, processo o qual a CIMMGC esteve diretamente envolvida.

A ausência de resposta, ao ser observada de forma concomitante às entrevistas pessoais já referidas neste tópico, indica não um grau de conflito, de acordo com essa pesquisa realizada, mas uma delimitação muito clara entre as atribuições de cada organismo envolvido com a formulação da política brasileira de mudança do clima. Entretanto, ao mesmo tempo em que é possível inferir (por meio da segunda questão) na percepção dos *policy makers* alocados na CIMMGC uma percepção positiva do caráter mais “consociativo” da governança da política brasileira de mudança do clima, o caráter técnico, foi visto como de maior relevância para essa política.

As diferenças de qualificação do espaço institucional da CIMMGC e do FBMC, por exemplo, foram por diversas vezes ressaltadas. No caso do FBMC, ocorreria menor decisividade técnica e maior *accountability*, por seu caráter consultivo, inclusivo e de prestação de contas. Esse aspecto, inclusive, foi ressaltado em entrevista realizada com o então Secretário Executivo da CIMMGC. De acordo com José Domingos Gonzalez Miguez, Secretario Ejecutivo da CIMMGC (no período de entrevista realizada), a CIMMGC, diferentemente do Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas:

“(...) É constituída por corpo técnico dos Ministérios, cujo objetivo principal é dirigir adequadamente essa política brasileira [de mudanças climáticas]. O próprio caráter da Comissão é muito mais técnico por causa de suas atribuições, diferente do Fórum [refere-se ao Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas] que é um espaço mais político.”<sup>5</sup>

*O desenvolvimento de políticas setoriais relativas às mudanças climáticas nos últimos quatro anos, do ponto de vista dos entrevistados e entrevistadas nesse ciclo de entrevistas e citados anteriormente, foi visto como um aspecto positivo da dimensão política inclusiva do tema e pela accountability horizontal derivada, entendidas as medidas de inclusividade política como necessárias pelos entrevistados e entrevistadas. Resultando, de acordo com a hipótese desta pesquisa, numa operacional*

5 MIGUEZ, José Domingos Gonzalez. Entrevista concedida a Diego de Freitas Rodrigues. Brasília. 14 de Março de 2010.

*governabilidade democrática em torno da política brasileira de mudança do clima no Brasil.*

Retomando a análise sobre as entrevistas realizadas, uma comparação entre o FBMC e a CIMMGC, por exemplo, o primeiro se caracteriza por uma dimensão mais política e pouco técnica na sua atuação nas diretrizes da política climática brasileira para os *policy makers* da CIMMGC, observando-se, no caso, um caráter mais participativo do ponto de vista da articulação entre governo e sociedade civil, enquanto a CIMMGC se caracterizaria por um quadro mais técnico, embora tenha sido ressaltado nas entrevistas o reconhecimento da também dimensão política no processo de deliberação dos trabalhos realizados pela CIMMGC.

A CIMMGC, como a Autoridade Nacional Designada, têm como uma de suas atribuições a emissão de pareceres sobre projetos de MDL, buscando aprovar aqueles projetos cujo caráter seja elegível e cujos resultados serão convertidos em créditos de carbono, bem como o credenciamento das “entidades operacionais designadas” que deverão tanto verificar quanto validar os resultados em termos de corte efetivo de emissões de GEE. Tal papel foi formalmente reconhecido em 2002, quando a CIMMGC foi registrada enquanto “autoridade nacional designada” junto ao Conselho Executivo do MDL.

*O aspecto político das decisões técnicas envolvendo o processo decisório da CIMMGC pode ser dividido em quatro objetivos políticos fundamentais, que podem ser visualizados na Tabela 2:*

Tabela 2. Objetivos e Processo Político Decisório na CIMMGC

Objetivos Políticos	Demandam um Processo Decisório Compartilhado em Rede?	
	Sim	Não
(1) coordenar e articular, no âmbito da administração pública federal, políticas destinadas a reduzir as emissões de GEE, promover a adaptação e reduzir a vulnerabilidade socioeconômica aos efeitos negativos das mudanças climáticas.	X	
(2) Dispor com <i>exclusividade</i> de critérios de elegibilidade de projetos de MDL		X
(3) dar auxílio, em auxílio ao Ministério das Relações Exteriores, nos posicionamentos de negociação em torno das mudanças climáticas pelo governo federal no âmbito internacional	X	
(4) emitir pareceres sobre planos, programas e projetos de políticas setoriais, normas técnicas e legislação de interesse para a política nacional de mitigação e adaptação à mudança climática global	X	



Fonte: Elaborado a partir de Vargas & Rodrigues, 2009.

Todos os quatro objetivos políticos fundamentais encontram-se diretamente vinculados a um processo político ambiental interdependente, já que a própria matéria que constitui as políticas reguladas pela CIMMGC é de caráter interdependente. Contudo, é importante observar que dos quatro objetivos políticos mencionados apenas o segundo objetivo demanda um processo decisório endógeno na CIMMGC, sem incluir outras instituições co-envolvidas como instrumentos institucionais para a atuação do Plano Nacional sobre Mudança do Clima, como o FBMC ou o Gex vinculado ao CIM e ao MMA. Por isto, o processo político em torno do MDL será analisado sob as três categorias analíticas de: (1) inclusividade política, (2) *accountability* no processo decisório e (3) governabilidade democrática.

É o processo decisório endógeno, portanto, que será operacionalizado analiticamente para efeito de responder uma pergunta: como, no caso, o desenho institucional da CIMMGC funcionou como vetor político de dinamismo e não de imobilismo institucional mesmo diante de um cenário cuja regra de tomada de decisão ocorre sob o princípio da unanimidade? Por meio da técnica qualitativa de análise documental, associada às entrevistas semi-estruturadas, busquei responder à questão.

O MDL se constitui, como já reforçado neste quarto Capítulo, numa peça fundamental para a política brasileira de mudança do clima. Diferente dos outros três objetivos políticos da CIMMGC, que são de competência da instituição, mas que politicamente operam em rede junto às outras instituições responsáveis pela Política e Plano Nacional sobre Mudança do Clima e suas consequentes responsabilidades gestoras, o MDL é de única e exclusiva competência política da CIMMGC e, como instrumento de mercado para a política brasileira de mudança do clima, um ativo político fundamental.

Diante dessa informação sobre a regra de tomada de decisão amparada no princípio da unanimidade, pensemos, então, no objetivo político cuja responsabilidade institucional cabe, de forma exclusiva, à CIMMGC e seus resultados políticos diante desse dado (a regra institucional). Quanto maior o número de atores com poder de veto, maiores as chances de paralisia decisória (TSEBELIS, 2009). Um desenho institucional como da CIMMGC cujo princípio do processo decisório é ancorado na regra de unanimidade gera incentivo a processos de paralisia decisória e imobilismo institucional. O que, em tese, interferiria na condução política dos objetivos da CIMMGC.

O imperativo da regra de tomada de decisão amparada no princípio da unanimidade não interfere nas decisões sobre os critérios de elegibilidade de projetos de MDL. Essa não interferência deriva diretamente da configuração do processo decisório em torno do trâmite de submissão e aprovação de um projeto de MDL. Quando consideramos, ao longo da trajetória da CIMMGC, o total de projetos aprovados (386), aprovados com ressalvas (04), em revisão (11) e nenhum eminentemente reprovado, atesta-se, do ponto de vista analítico, um elevado desempenho dos projetos brasileiros, o que é politicamente capitalizado pelo governo brasileiro. Os projetos de MDL são dimensionados dentro de um quadro com quatro determinações: (1) atividades submetidas, (2) atividades aprovadas, (3) atividades aprovadas com ressalva ou (4) atividades em revisão.

A participação direta da CIMMGC nesse processo ocorre apenas após a Entidade Operacional Designada atestar a adicionalidade do projeto e, portanto, eliminando *a priori* um possível processo de paralisia decisória em torno da aprovação ou não de um projeto. De acordo com a própria CIMMGC, as atividades de projeto são consideradas como submetidas apenas ao fim da verificação, pela Secretaria Executiva, de que toda documentação referente ao *status* de atividades de projeto se encontre dentro das resoluções da instituição: “Após essa verificação, a documentação é tornada pública, em meio eletrônico, na página do sítio eletrônico do Ministério da Ciência e Tecnologia” (BRASIL, COMISSÃO INTERMINISTERIAL DE MUDANÇA GLOBAL DO CLIMA, 2009, 2009).

Considerando que o poder de veto, que poderia ser exercido por um representante na CIMMGC, funciona de forma a impedir o desenvolvimento de políticas, o caráter de controle prévio de qualidade dos projetos de MDL, por parte da Entidade Operacional Designada, reduz de forma considerável o custo de transação em torno da aprovação/validação dos projetos de MDL.

Ainda que a “sustentabilidade fraca” contida no próprio princípio do MDL, por exemplo, seja discutível, a aderência da proposta de MDL ganhou consistência especial por parte dos agentes de mercado e, especialmente, para o governo brasileiro. O MDL é visto pelo governo brasileiro como um recurso e oportunidade estratégica para o fomento e desenvolvimento de ações instrumentais para a minimização dos custos socioeconômicos das mudanças climáticas para o país. Essa perspectiva é claramente ressaltada no texto do Plano Nacional de Mudanças Climáticas (PNMC):

O MDL é o principal instrumento econômico existente para a promoção de medidas voluntárias de mitigação de emissões de GEE. O sucesso deste instrumento no Brasil e o potencial ainda existente para a implementação de novas atividades de projeto no âmbito do MDL merecem destaque. Nesse sentido, o Plano Nacional preservará a adicionalidade de atividades de projeto de MDL no Brasil, considerando que este é um efetivo instrumento econômico de promoção de ações de mitigação das emissões de gases de efeito estufa no país (PNMC, 2008, p. 14).

O incentivo político do governo brasileiro pela adesão dos agentes econômicos ao MDL, como mecanismo de mercado viável econômica e ambientalmente (ainda que os resultados ambientalmente sustentáveis de muitos dos tipos de projetos sejam pouco consistentes), é refletido enquanto um resultado final do incentivo político, no número de projetos brasileiros de MDL certificados pelo Conselho Executivo do MDL (COMISSÃO INTERMINISTERIAL DE MUDANÇA GLOBAL DO CLIMA, 2009).

Uma das atribuições de maior relevância da CIMMGC para a política brasileira de mudança global do clima e um de seus objetivos políticos é atestar o caráter voluntário<sup>6</sup> do envolvimento dos participantes de um projeto de MDL e, no caso da Parte anfitriã, que as atividades do projeto de MDL contribuam para o desenvolvimento sustentável do país (BRASIL, COMISSÃO INTERMINISTERIAL DE MUDANÇA GLOBAL DO CLIMA, 2009). Este aspecto, relativo à outorga do caráter de desenvolvimento sustentável dos projetos de MDL, reflete um problema quanto ao processo decisório em torno da aprovação/validação dos projetos de MDL.

Ao observar o procedimento decisório em torno da aprovação/validação de um projeto de MDL no Brasil, percebi um caráter pouco transparente nos processos de análise e aprovação durante a etapa sob a responsabilidade da CIMMGC, a Autoridade Nacional Designada, quanto a outorgar e classificar como sustentável um projeto. Embora existam cinco critérios para classificar a sustentabilidade dos projetos<sup>7</sup>, inexistem consultas à sociedade civil na etapa de aprovação/validação de um projeto de MDL, existindo apenas posteriormente a divulgação da metodologia, a contribuição

---

<sup>6</sup>O princípio de *voluntariedade* infere a inexistência, nos sistemas jurídicos das Partes, de normas mandatórias a exigirem a realização de atividades de redução de emissões de GEE por meio de projetos de MDL. Contudo, ainda que o sistema jurídico brasileiro não prescreva normas que obriguem a realização do MDL no país, é possível identificar normas mandatórias relacionadas a atividades elegíveis como MDL, especialmente o caso do reflorestamento em áreas de preservação permanente, previsto no Código Florestal brasileiro.

mensurada e o setor de implementação do projeto com os benefícios ambientais e sociais do projeto.

A deliberação sobre a sustentabilidade do projeto (ambiental e social) é reduzida devido ao critério de *exclusividade* decisória outorgada à CIMMGC, amparado na Política Nacional sobre Mudança do Clima e na própria PNMC, inexistindo incentivo político e institucional à abertura do processo decisório interno envolvendo a elegibilidade de projetos de MDL. O controle democrático sobre a caracterização de sustentabilidade dos projetos de MDL seria baixa, o que, entretanto, não caracteriza um insulamento burocrático *stricto sensu* na CIMMGC, acredito.

Quando entrevistei os membros da CIMMGC, os mesmos reforçaram, de forma majoritária, que aumentaria sobremaneira os custos operacionais dos projetos de MDL a abertura à sociedade civil na decisão sobre elegibilidade sustentável dos projetos e, por isto, o FBMC constituía iniciativa fundamental na governança da política brasileira de mudança do clima.

Por possuir atribuições institucionais diferenciadas do FBMC, a ausência de participação dos atores sociais na definição de elegibilidade dos projetos de MDL outorga ao processo político da CIMMGC, neste aspecto, baixa *accountability* social (embora exista uma efetiva *accountability* horizontal) e sério risco de perda do critério de sustentabilidade ambiental dos projetos em favor de abordagens menos sustentáveis. O risco de paralisia decisória, portanto, foi fortemente reduzido pela existência de um mecanismo institucional: a competência *exclusiva* de elegibilidade outorgada à CIMMGC.

Embora uma instituição caracterizada como técnica em seu processo político, a CIMMGC, como foi possível perceber pela descrição de suas atividades e a análise política de seu processo decisório, reflete em seu desenho institucional o modelo consociativo da política brasileira de mudança do clima. Isso se deu em virtude da partilha de poder e da maior participação de atores políticos, o que permitiu maior

---

7 Os critérios, de acordo com a CIMMGC seriam: “(1) Contribuição para a sustentabilidade ambiental local; 2) Contribuição para o desenvolvimento das condições de trabalho e a geração líquida de empregos; 3) Contribuição para a distribuição de renda; 4) Contribuição para capacitação e desenvolvimento tecnológico; 5) Contribuição para a integração regional e a articulação com outros setores. Disponível em: [http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/320869/Contribuicao\\_para\\_o\\_Desenvolvimento\\_Sustentavel.html](http://www.mct.gov.br/index.php/content/view/320869/Contribuicao_para_o_Desenvolvimento_Sustentavel.html) Último acesso 03 de Fevereiro de 2013.

qualidade e representatividade democrática no processo decisório envolvendo uma política de mudanças climáticas.

A CIMMGC exerceu, desde sua criação, mas especialmente com a formulação da Política e do Plano Nacional sobre Mudança do Clima uma atuação muito mais intensa, do ponto de vista de assessoria junto aos outros Ministérios envolvidos com a elaboração dos Planos Setoriais, participando ativamente como apoio técnico (e, no caso, também político) na formulação dos Planos Setoriais, como já observado.

Essa participação ativa, de forma acessória, possibilitou a CIMMGC ampliar a rede política em torno da governança da política brasileira de mudança do clima, consolidando a agenda ambiental e, especialmente, climática do governo brasileiro. Contudo, é importante frisar, a divisão de responsabilidades sobre a articulação da política brasileira de mudança do clima coube ao Gex (Grupo Executivo sobre Mudança do Clima vinculado ao Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima e ao Ministério do Meio Ambiente), responsabilidade denotada pelo seu caráter regulamentador.

Desenhada politicamente como instrumento institucional para a atuação da Política Nacional sobre Mudança do Clima, a CIMMGC mais cooperou que competiu politicamente em torno de que modelo político ser a ser formulado e operacionalizado pelo governo brasileiro. As razões para isto são identificadas por meio das regras e dos arranjos institucionais da própria Política Nacional sobre Mudança do Clima. Considero que a reprodução desse modelo institucional consociativo estimulou a difusão de iniciativas políticas setoriais relativas às mudanças climáticas, reforçando a confecção de uma política maior – do ponto de vista da dispersão e capilaridade - e a própria *accountability* horizontal e, em menor medida social, derivada do modelo institucional adotado no Brasil.

Identifico nesse tipo de desenho institucional comum às instituições responsáveis pela política brasileira de mudança do clima um modelo institucional de governança que norteou, desde a criação da CIMMGC um arranjo institucional poliárquico e, aqui entendido, um vetor consociativo ao processo político decisório da Comissão. Desta forma, um desenho institucional mais poliárquico (caracterizado pela inclusividade e participação de múltiplos atores políticos) foi o modelo adotado para os instrumentos institucionais da Política Nacional sobre Mudança do Clima, modelo este que, ainda que caracterizado por um caráter de compartilhamento de poder e representatividade política, também manteve atribuições singulares a cada instituição no processo político decisório que constituiu a política brasileira de mudança do clima.

Atribuições estas que impediram a paralisia decisória em torno da elaboração de políticas ligadas às mudanças climáticas e também, no caso da CIMMGC, da emissão de pareceres sobre MDL e assessoria aos planos setoriais determinados pelo PNMC.

Relembrando Stein e Tommasi (2006), as políticas são resultado direto do processo de tomada de decisão e não se constituem de forma exógena em relação às instituições para as quais as políticas são formuladas. A CIMMGC, portanto, manteve todas as características consociativas das demais instituições envolvidas na política brasileira de mudança do clima, a saber: inclusividade política e um caráter de reforço na *accountability* horizontal (e menos social) em seu processo político decisório e sem incorrer em imobilismo institucional e paralisia decisória.

### **Considerações Finais**

O Plano Nacional de Mudanças Climáticas, bem como as políticas, programas ministeriais marginais ao PNMC, os mecanismos de financiamento (Fundo Clima) e participação política (como consultas públicas vinculadas diretamente a políticas marginais à política de mudanças climáticas) apontam elevado grau de horizontalidade decisória (coordenação intersetorial e interinstitucional de medidas governamentais) e responsividade política (diversidade de atores e instituições e a “prestação de contas” envolvida), reforçando o caráter de processo poliárquico no ciclo das políticas de mudanças climáticas no Brasil, ainda que a cooperação existente tenha sido contraditória muitas vezes.

Um ambiente político que facilite a cooperação, neste sentido, facilita a governabilidade e diminui os custos de transação envolvendo políticas mais interdependentes, do ponto de vista institucional, algo que instituições internacionais que financiam programas e projetos na área de mudanças climáticas recomendam em seus relatórios. Em ambientes políticos que facilitam a cooperação, as políticas públicas tendem a ser de melhor qualidade, menos sensíveis a choques políticos e mais adaptáveis às mudanças nas condições econômicas e sociais (RODRIGUES, 2013).

O resultado se deu não apenas na criação de instituições mais responsivas à qualidade ambiental – situando as mudanças climáticas *como* um problema político ambiental e não *apenas* econômico - e ao jogo democrático mais consensual, mas também no fomento de ações e medidas políticas transversais como as Consultas Públicas, os Planos Setoriais e os Fundos de Financiamento relativos às mudanças

climáticas. Os Planos Setoriais, por exemplo, estimulam maior horizontalidade política do tema e maior envergadura de iniciativas marginais na mitigação e adaptação à mudança do clima por atores políticos direta ou indiretamente vinculados a PNMC e, ademais, engendram metas políticas mais ambiciosas, ainda que em alguns casos contraditórias em relação à política de controle dos efeitos das mudanças climáticas contidas no próprio Plano Nacional de Mudanças Climáticas.

De forma a acompanhar esse cenário, a trajetória da política brasileira de mudança do clima importou na medida em que a criação de instituições responsáveis por essa política, como a CIMMGC, o Gex e o FBMC, esteve pautada num processo contínuo de institucionalização. Nos casos da CIMMGC e FBMC, por exemplo, os atores são dispostos enquanto atores coletivos com diversidade de preferências e, no caso do desenho institucional da CIMMGC, com poder de veto em seu processo de tomada de decisão relativa aos projetos de MDL, da qual, como Autoridade Nacional Designada, é responsável.

Uma característica da governança da política brasileira de mudança do clima foi a horizontalidade política envolvendo dezenas de atores políticos vinculados direta ou indiretamente à política brasileira de mudança do clima. Todo destravamento do processo político em torno da PNMC – do ponto de vista da negociação entre os atores para elaborar uma política o mais consensual possível, graças a pré institucionalização do processo – possibilitou, formalmente, a “rápida” elaboração do PNMC ante a promulgação da Política Nacional sobre Mudança do Clima.

Embora houvesse diversidade de atores políticos e os representantes ministeriais não fossem os mesmos entre instituições como a CIMMGC e o FBMC, os *policy makers* entrevistados (citados anteriormente) acreditaram que não houve estagnação institucional na governança da política brasileira de mudança do clima porque os acordos em torno dos temas a serem incorporados foram pré-negociados por meio da Presidência e Vice-Presidência da CIMMGC, instituição que esteve presente na gênese da política brasileira de mudança do clima.

Os resultados, desta forma, apontaram que a inclusividade caracterizada pelo modelo de concertação política não produziu paralisia decisória e imobilismo institucional, mas fomentou governabilidade no processo decisório da política brasileira de mudança do clima. Na criação da CIMMGC, por exemplo, o governo brasileiro optou por um modelo institucional mais consociativo – sem perder o caráter técnico da política - para formular e regular a política brasileira de mudança global do clima.

Houve, neste sentido, não apenas o reforço institucional – interinstitucional e transestorial – mas um reforço institucional *mais* horizontal e responsivo no processo político, especialmente devido ao desenho institucional da CIMMGC e às atribuições e objetivos políticos claramente delimitados na Política e no Plano Nacional sobre Mudança do Clima.

### Referências Bibliográficas

BRASIL. Lei nº 12.187/2009. **Dispõe sobre a Política Nacional sobre Mudança do Clima.** Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2009/lei/112187.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112187.htm) Último acesso em 14 de Fevereiro de 2013.

BRASIL. (2008). **Plano Nacional de Mudança do Clima – versão para consulta,** Disponível em: [http://www.mma.gov.br/estruturas/169/\\_arquivos/169\\_29092008073244.pdf](http://www.mma.gov.br/estruturas/169/_arquivos/169_29092008073244.pdf) Último acesso em 02 de Março de 2013.

BRASIL. Comissão Interministerial sobre Mudança Global do Clima. (2009). **O Mecanismo de Desenvolvimento Limpo: guia de orientação 2009.** Rio de Janeiro: Imperial Novo Milênio – FIDES.

BRASIL. MINISTÉRIO DO MEIO AMBIENTE. Decreto nº 7.390, de 9 de Dezembro de 2010. Regulamenta os artigos 6º, 11 e 12 da Lei nº 12.187, de 29 de dezembro de 2009, que institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima - PNMC, e dá outras providências. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7390.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7390.htm) Último acesso em: 12 de Março de 2013.

CAPPELA, A. C. N. “Perspectivas Teóricas sobre o Processo de Formulação de Políticas Públicas.” In: HOCHMAN, Gilberto *et. al* (Orgs). **Políticas Públicas no Brasil.** Rio de Janeiro: Editora FIOCRUZ, 2007.

CORRALES, M. A. G. **Crónica Ambiental: gestión pública de políticas ambientales em México.** México: FCE, SEMARNAT, Instituto Nacional de Ecología, 2007.

DOMINGUEZ, J. Integralidad y transversalidad de la política ambiental. In: **Medio Ambiente.** LAZAMA, J. L.; GRAIZBORD, B. (orgs). México, D. F: El Colegio de México, 2010.

LEZAMA, J. L. **La Construcción Social y Política del Medio Ambiente.** El Colégio de México. México DF, 2004.



MOTA, J. A.; BURSTZYN, J. O. C. J; ORTIZ, R. A. A valoração da biodiversidade: conceitos e concepções metodológicas. *In: MAY, P. H. **Economia do Meio Ambiente: teoria e prática***. Rio de Janeiro: Elsevier, 2010.

RODRIGUES, D. F. Dinâmica Institucional, Políticas Públicas e o Desempenho Político Ambiental Brasileiro. **Sustentabilidade em Debate**, v. 2, n. 2, p. 149-164, 2011.

\_\_\_\_\_. STEINER, A. Q. Crônica de uma Ineficiência Anunciada? Desenho e Déficit Institucional do Regime Internacional de Mudanças Climáticas na ONU. **Teoria & Pesquisa**, p.90-96, 2012.

\_\_\_\_\_. “Desenho institucional, poliarquia decisória e formulação da política de mudanças climáticas no Brasil: estudo de caso da comissão interministerial de mudança global do clima”. Tese de Doutorado defendida no Programa de Pós Graduação em Ciência Política da Universidade Federal de São Carlos. São Carlos, p.180, 2013.

SEROA DA MOTTA, R.; DUBEUX, C. Mensuração nas políticas de transição rumo a economia verde. **Política Ambiental**, n.08, p. 197-207, 2011.

STEIN, E. & TOMMASI, M. **Instituciones Democráticas, Procesos de Formulación de Políticas y Calidad de las Políticas en América Latina**. BID: Visiones Del Desarrollo en América Latina, 2007.

VAN METER, D. & VAN HORN, C.E. The policy implementation process: a conceptual framework, **Administration and Society**, 6 (4), pp. 445- 453, 1975.

VARGAS, M. C.; RODRIGUES, D. F. Regime Internacional de Mudanças Climáticas e Cooperação Descentralizada: o papel das grandes cidades nas políticas de adaptação e mitigação. *In: HOGAN, D. J.; MARANDOLA, E. (Orgs). **População e Mudança Climática: dimensões humanas das mudanças ambientais globais***. Campinas; Brasília: NEPO/UNICAMP; UNFA, v. 01, p. 205 - 222, 2009.