

# RENASCENÇA

POLÍTICA EXTERNA PÓS-BOLSONARISTA



DIPLOMACIA  
PARA  
DEMOCRACIA



# SUMÁRIO

- 10 Prefácio
- 16 Apresentação
- 20 “Meio ambiente: bens e recursos inesgotáveis?”: Uma necessária conversa entre lideranças indígenas | **Cristiane Julião Pankararu, com contribuição de Dinamam Tuxá, Shirley Krenak e Alessandra Korap Munduruku**
- 40 Coletivos sociais marginalizados e inclusão nas relações internacionais | **Cristiane Julião Pankararu, com contribuição de Joziléia Daniza Jagso Kaingang, Telma Taurepang e Antonio Carlos de Souza Lima**
- 51 As implicações do racismo para a juventude negra e o desafio de implementar uma educação em direitos humanos antirracista | **Júlio Lisboa**
- 59 Um breve panorama sobre as mulheres negras no Brasil e a importância da ocupação dos espaços de poder | **Daiane Ribeiro**
- 68 Redes de solidariedade negra no contexto da pandemia de covid-19 | **Marcio André de Oliveira dos Santos**
- 77 A diplomacia e a responsabilidade internacional do Brasil na gestão da pandemia de covid-19 | **Frederico Rios C. dos Santos**
- 90 Negacionismo: conceito, prática e reação | **Carolina Salgado**
- 101 O lugar das emoções na mobilização política pós-bolsonarista | **Michele Luz**
- 109 Anticomunismo e a política externa brasileira | **Danilo Sorato**
- 115 Comissão Nacional da Verdade e CPI da Covid: as verdades que as comissões de inquérito revelam sobre o Brasil | **Maria Alice Venâncio Albuquerque**
- 124 Memórias em disputa: Repensando a atuação do Itamaraty na ditadura militar brasileira (1964-1985) | **Alessandra Beber Castilho**
- 133 Como pensar a justiça de transição para os povos indígenas? | **Felipe Cruz (Felipe Tuxá), com contribuição de Marcelo Zelic**
- 143 O Itamaraty é uma ilha? Ideias para uma política externa interconectada com a sociedade | **Giovanna Ayres Arantes de Paiva**
- 152 Participação e transparência: Caminhos para uma política externa democrática | **Martin Egon Maitino**
- 162 Ativismos negro e indígena e a política externa brasileira | **Bruna Cristina Jaquette Pereira, com contribuição de Sibelle de Jesus Ferreira e Hamangai Pataxó Hã-Hã-Hãe**

- 177 Corpos em deslocamento e os “marca-dores” sociais da diferença: O novo perfil migratório brasileiro e as hierarquias coloniais a serviço do capitalismo | **Karine de Souza Silva**
- 188 Por um novo olhar para a política externa brasileira para a África | **Camila Santos Andrade**
- 195 Possibilidades nos dias de destruição: Uma política externa antirracista | **Ananda Vilela**
- 204 Política externa brasileira para a questão Palestina | **Gabriel Siracusa**
- 212 Um novo olhar para a China: Reflexões sobre a política externa brasileira e a ascensão chinesa | **Rafael Almeida Ferreira Abrão**
- 219 A economia política entre Brasil e China | **Desirée Almeida Pires**
- 227 Por um projeto estratégico para as relações Brasil-China | **Mariana Davi Ferreira**
- 236 Integração sul-americana: Desafios e oportunidades no cenário pós-Bolsonaro | **Priscilla Mendes**
- 243 Integração, desenvolvimento regional e política externa brasileira: Reflexões sobre os 30 anos do mercosul e seus desafios | **Pedro Silva Barros, Amanda Harumy e Leandro Corrêa**
- 251 O regime de (in)segurança sul-americano: Entre a autonomia e o alinhamento internacional | **Maurício Kenyatta**
- 260 O governo Bolsonaro e as políticas para o patrimônio cultural brasileiro | **Isabel T. Eirado Martins**
- 269 Entre avanços e retrocessos: As políticas LGBTQIA+ na América Latina | **Ana Beatriz Aquino, Gustavo Mendes de Almeida, Rafael Sales e Nicole Lima, do Observatório de Política Externa Brasileira da UFABC**
- 281 Combater desigualdades e mudar a economia | **Ana Paula Garcia, Beatrice Fontenelle-Weber, Ligia Toneto, Matias Cardomingo e Rodrigo Toneto, da Rede Desajuste: Economia Fora da Curva**
- 287 Um olhar para o futuro | **Helena Margarido Moreira**
- 295 Uma nova política externa brasileira para o clima e o meio ambiente | **Adriana Erthal Abdenur e Maiara Folly, da Plataforma Cipó**
- 305 Brasil pós-Bolsonaro: A necessária reabilitação internacional | **Ana Prestes**

# UMA NOVA POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA O CLIMA E O MEIO AMBIENTE

POR ADRIANA ERTHAL ABDENUR E MAIARA FOLLY,  
DA PLATAFORMA CIPÓ

ADRIANA ERTHAL ABDENUR é co-fundadora e diretora executiva da plataforma CIPÓ, um instituto independente e sem fins lucrativos dedicado a temas de clima, governança e paz e segurança internacional. Obteve o PhD em sociologia do desenvolvimento pela Universidade Princeton e reside no Rio de Janeiro.

MAIARA FOLLY é co-fundadora e diretora de programas da plataforma CIPÓ. Possui mestrado pelo Departamento de Desenvolvimento Internacional da Universidade de Oxford (Inglaterra) e graduação em relações internacionais pela PUC-Rio.

## **TURBULÊNCIA GEOPOLÍTICA E TRANSFORMAÇÃO DA ORDEM GLOBAL**

A ordem global passa por um momento de profunda transformação, trazendo grandes incertezas — mas, também, oportunidades. O mundo caminha, possivelmente, na direção de maior multipolaridade. No entanto, o trajeto é longo e sinuoso: antigas rivalidades geopolíticas ressurgem ao mesmo tempo em que aparecem novas tensões entre as grandes potências. Muito se fala em uma “Segunda Guerra Fria” — além de problemas que precedem desde a queda do muro de Berlim e que persistem (ou voltam à tona), como a ameaça de uso de armas nucleares —, mas o mundo enfrenta desafios mais diversificados e complexos do que os associados à essa época. Desigualdades estruturais se agravam e conflitos armados se prolongam sem perspectivas de resolução, por vezes durante décadas. Ao mesmo tempo, surgem novas ameaças. Por exemplo, embora possibilitem importantes avanços, tecnologias de ponta têm produzido riscos significativos a nível mundial, tais como as campanhas de desinformação — capazes de corroer sistemas democráticos — e o uso militar das inovações tecnológicas, que vão desde os ciberataques ao potencial desenvolvimento de armas autônomas letais.

Além disso, a pandemia de covid-19 provocou efeitos devastadores não apenas para a saúde humana, com mais de 6 milhões de mortes registradas ao redor do mundo, mas também para economias locais e globais. A crise sanitária tem levado a um aumento exponencial do desemprego, da insegurança

Longe de representarem ameaça isolada, as mudanças climáticas agravam todos esses desafios. A elevação do nível dos mares, a acidificação dos oceanos, as alterações nos padrões pluviiais, a intensificação das secas e a desertificação, entre outros fenômenos, já afetam a produção e a disponibilidade de alimentos, interrompendo meios de subsistência, provocando tensões sociais e impulsionando migrações e deslocamentos forçados em diversas partes do mundo, inclusive no Brasil. E os efeitos das mudanças climáticas convergem e interagem com dois outros fatores: a perda de natureza e biodiversidade e a poluição e contaminação do ar, da água e do solo. Os efeitos adversos dessas três ameaças, denominadas pela Organização das Nações Unidas (ONU) de “Tripla Crise Planetária”, transpassam fronteiras internacionais, representando um risco existencial para a humanidade.

A despeito disso, as respostas dos Estados-membros da ONU têm ficado aquém da urgência imposta pela tripla crise. Apesar do avanço representado pelo Acordo de Paris, por meio do qual 196 países concordaram em empenhar esforços para manter o aumento da temperatura média global a menos de 2°C (preferencialmente a 1,5°C), o acúmulo de décadas marcadas por retrocessos ou melhorias tímidas demanda ações coletivas mais imediatas, ambiciosas, inovadoras e integradas. No entanto, choques na conjuntura — em especial, o conflito na Ucrânia — dominam as atenções dos países do hemisfério Norte. Embora a guerra tenha enfatizado a importância de investimentos mais ágeis e significativos em energias renováveis, no curto prazo o movimento contrário prevalece. Na Europa, observa-se um aumento da geração de energia com o uso de carvão e, em plano mundial, uma corrida pela ampliação da oferta de combustíveis fósseis por fornecedores alternativos.

Também se amplia o risco de que recursos financeiros que seriam utilizados para a proteção da biodiversidade, o combate à poluição, a promoção de mitigação e adaptação climática e, mais amplamente, o cumprimento da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável sejam significativamente reduzidos em função das flutuações econômicas provocadas por sanções econômicas unilaterais

e pela priorização de investimentos massivos na área de defesa. Diante desse pano de fundo global altamente complexo e incerto, a retomada com melhorias da política externa climática e ambiental do Brasil se faz não apenas necessária, como urgente.

## **A CRISE DO MULTILATERALISMO E DO REGIONALISMO**

Grandes movimentos tectônicos da geopolítica ocorrem justamente em um momento em que o multilateralismo enfrenta uma crise de legitimidade, com ampla erosão da ordem global cooperativa e baseada no respeito ao direito internacional e à Carta da ONU. A eleição de Donald Trump à presidência dos Estados Unidos em 2016 inaugurou um período de ataques contundentes às Nações Unidas e demais organizações multilaterais que compõem a governança global — retórica que inclui o negacionismo climático e que continua sendo propagada por governos e grupos de extrema direita em diferentes regiões do mundo, do Sudeste Asiático à Europa e América Latina.

Esses desafios políticos se somam a gargalos práticos enfrentados pelas instituições multilaterais, incluindo a recente incapacidade de assegurar a distribuição equitativa, solidária e justa de vacinas, de tratamentos e de equipamentos necessários para o enfrentamento da pandemia de covid-19. Além disso, as dificuldades enfrentadas pela ONU para prevenir ou resolver conflitos armados de maneira duradoura, explicitadas nos últimos anos pelas guerras na Síria e, mais recentemente, na Ucrânia, enfraquecem a legitimidade da organização e ressaltam a necessidade de reforma do Conselho de Segurança, cujo modo de operação tem se mostrado obsoleto para exercer de maneira eficaz a função de manter a paz e a segurança internacionais. Ao mesmo tempo, arranjos outrora ágeis, tais como o G20 — que, apesar de ter desempenhado papel importante na resposta à crise financeira internacional de 2009, já vinha perdendo fôlego como espaço de coordenação entre as maiores economias do mundo —, correm o risco de ser ainda mais enfraquecidos perante disputas políticas, em especial em torno da Rússia.

Por fim, arranjos de governança liderados por países do Sul Global também encontram-se, em grande medida, enfraquecidos, inclusive devido aos impactos desproporcionais da pandemia de covid-19 sobre suas economias, que enfrentam altas taxas de inflação, redução do crescimento e aumento do endividamento, entre outros efeitos. Divergências políticas entre membros e rivalidades extrarregionais, como tentativas de contenção da ascensão da China por parte de outras potências mundiais, além das reações à recente invasão da Ucrânia pela Rússia, também minam a eficácia de canais de cooperação e coordenação política Sul-Sul outrora eficientes, tais como o G7, o BRICS e o IBAS.

Na América do Sul especificamente, o enfraquecimento da integração regional resulta não apenas de diferenças políticas entre Estados, mas também da falta de lideranças comprometidas com a cooperação internacional. A falta de confiança mútua atual se reflete no subaproveitamento ou, até mesmo, no sucateamento dos espaços de cooperação, incluindo o Mercosul e a Unasul. E novas iniciativas, inclusive na área ambiental, tais como o Pacto de Letícia, voltado à promoção de ações concretas para garantir a proteção da Amazônia, e o Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe (Acordo de Escazú) avançam lentamente. No segundo caso, em razão da falta de ratificação por muitos países — entre os quais, o Brasil — e do ainda limitado espaço para a participação da sociedade civil no monitoramento da implementação do acordo.

## **OPORTUNIDADES PARA A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA EM CLIMA E MEIO AMBIENTE**

Os impactos já sentidos da Tripla Crise Planetária da mudança do clima, da poluição e da perda de biodiversidade fazem com que agendas que durante muito tempo foram tratadas como independentes, inclusive por serem discutidas em esferas distintas de tomada de decisão na governança global, passem a ser abordadas de maneira mais integrada por diversos setores da sociedade: Estados, | 299

governos subnacionais, sociedade civil e o setor privado e financeiro. Apesar disso, na ausência de instrumentos globais legalmente vinculantes, como uma convenção global para proteção de florestas — em contraste com os acordos sobre clima, biodiversidade e desertificação oriundos da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, também conhecida como Eco-92 — a cooperação internacional contra o desmatamento ilegal (complemento essencial aos esforços em nível nacional) permanece fragmentada e altamente sujeita a retrocessos, a depender da conjuntura política global.

Esta combinação de fatores ilustra a importância de que o Brasil retome uma política externa ativa e regida por princípios que incluem a independência nacional, a prevalência dos direitos humanos, a defesa da paz e a cooperação entre os povos para o progresso da humanidade, em consonância com o Artigo 4º da Constituição Federal.

Nas agendas de clima e meio ambiente, experiências passadas demonstram que o Brasil possui capacidade não apenas de participar ativamente de esforços diplomáticos inovadores em tais áreas, mas também de liderá-los, sobretudo quando políticas ambientais e climáticas defendidas na esfera externa são acompanhadas de avanços consistentes no plano doméstico.

Se acompanhados de esforços concretos para o fortalecimento das performances ambiental e climática — tais como a redução significativa nos índices de desmatamento; a geração de empregos verdes por meio de abordagens como as infraestruturas verdes, a bioeconomia e a economia circular; os investimentos em tecnologias e infraestruturas verdes —, uma diplomacia climática e ambiental ativa, inovadora e propositiva será fundamental para que o Brasil consiga reverter a perda de *soft power*, prestígio e influência na geopolítica global e nos fóruns internacionais dos últimos quatro anos. Para isso, será necessário desenvolver estratégias de ação voltadas à reinserção do país enquanto protagonista em temas-chaves, tais como a proteção das florestas e dos direitos dos povos que as habitam, e a promoção da segurança alimentar, do financiamento climático e da justiça climática. Tais estratégias devem contar com mecanismos participativos que

engajem os povos indígenas, as comunidades remanescentes de quilombos e as comunidades tradicionais e que incentivem a participação de jovens, grupos desproporcionalmente afetados por injustiças climáticas intergeracionais e que, ao mesmo tempo, representam fonte de conhecimento e liderança para lidar com desafios ambientais e climáticos.

Mais especificamente, uma renovada diplomacia climática brasileira deve:

- Engajar-se ativamente na América do Sul — mais amplamente, na América Latina e no Sul Global — para o fortalecimento da cooperação internacional, inclusive na vertente Sul-Sul, em relação às temáticas de clima e meio ambiente, de forma a assegurar que tais agendas permaneçam prioritárias a despeito das tensões geopolíticas atuais e que também respondam mais adequadamente às demandas do Sul Global. Em vez de enxergar a cooperação internacional como uma ameaça à soberania nacional, fazer uso de arranjos cooperativos para avançar políticas públicas coletivas eficazes, inclusive em áreas como o enfrentamento ao desmatamento ilegal e o tráfico de espécie silvestres.
- Ter o tema da **Amazônia** como posição de destaque tanto no processo de recuperação do *soft power* e da imagem externa do Brasil, quanto no papel substantivo que o país desempenhará no plano internacional. Portanto, além de implementar medidas eficazes contra o desmatamento ilegal e outros crimes ambientais em território brasileiro, o Brasil deve propor inovações voltadas à ampliação da cooperação internacional e ao financiamento multilateral destinado a esta prioridade. Por exemplo, ao trabalhar pela concretização de proposta da diplomacia brasileira de um novo fundo global para biodiversidade que financie ações de conservação florestal; ao fomentar a criação de um fórum onde se possa reunir múltiplas partes interessadas (inclusive agências de Estado, a sociedade civil, o setor privado e os governos subnacionais de países produtores e consumidores) para discutir e avançar com agilidade um processo de eliminação de ilícitos socioambientais associados a cadeias de suprimentos com origem em áreas florestais.

- Ressaltar, no que diz respeito à **transição justa**, os aspectos socioeconômicos do processo, sobretudo em relação à geração de empregos, dando ênfase ao potencial brasileiro em energias renováveis (solar, eólica e biomassa), apontando caminhos concretos para promoção de uma “onda verde” no mundo em desenvolvimento. Em coerência com os princípios codificados na Constituição, o Brasil deve defender que a transição energética seja cooperativa, justa e regida pela prevalência dos direitos humanos, com esforços específicos voltados à provisão de alternativas de renda. A política externa brasileira deve, ainda, atuar para moldar um mercado de carbono equilibrado, com base no livro de regras aprovado na COP-26, que garanta inclusão e consulta aos povos indígenas e às comunidades tradicionais, cujo papel essencial na proteção da floresta e na diversidade global deve ser protegido e apoiado.
- No que diz respeito ao cumprimento dos objetivos do **Acordo de Paris**, aprovado em 2015, os esforços da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC, na sigla em inglês) ainda permanecem desequilibrados, focando desproporcionalmente o tema da mitigação e relegando ao segundo plano pilares igualmente relevantes aos países em desenvolvimento: a adaptação climática, o financiamento climático e o apoio para lidar com perdas e danos, ou seja, mecanismos para compensar de maneira justa os países em desenvolvimento que já sofrem perdas e danos significativos em função dos impactos das mudanças climáticas. Como forma de reduzir tal disparidade, esses três temas foram definidos como prioritários para o próximo encontro da Conferência das Partes (COP27) da UNFCCC, a ser realizada em novembro de 2022 em El-Sheikh (Egito), e cuja agenda de trabalho perdurará até a COP28, prevista para ser sediada pelos Emirados Árabes Unidos em 2023. Sendo esses temas de histórico interesse do Brasil e das demais nações em desenvolvimento, a COP27 representa, assim, oportunidade importante para o fomento das discussões da diplomacia brasileira. Nesse contexto

de reconstrução, será fundamental envolver atores da sociedade civil, do setor privado, de governos subnacionais brasileiros e de potenciais representantes recém-eleitos.

- Incentivar, na América do Sul, o fortalecimento da cooperação amazônica para o enfrentamento da Tripla Crise Planetária, tanto de maneira bilateral quanto multilateral, inclusive por meio da **Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA)**. Além disso, o Brasil deve explorar oportunidades para retomar, com força redobrada, diálogos e canais de cooperação com representantes de outras bacias hidrográficas que enfrentam desafios semelhantes à da Amazônia, como a bacia do Congo, seja por configurações Sul-Sul, seja por arranjos Norte-Sul, tais como a Aliança pela Proteção das Florestas Tropicais.
- Fomentar, com os principais parceiros comerciais do Brasil, inclusive a **China e os Estados Unidos**, acordos bilaterais de cooperação em questões climáticas, de biodiversidade e desenvolvimento sustentável, para facilitar a criação de medidas de redução dos impactos socioambientais do comércio e investimentos bilaterais. Áreas nas quais mecanismos cooperativos devem ser explorados incluem o enfrentamento ao desmatamento ilegal e demais crimes ambientais associados a cadeias produtivas e aos grandes projetos de infraestrutura em biomas sensíveis; a proteção do direito dos povos indígenas e de outros defensores ambientais; assim como iniciativas de pesquisa e educação relacionadas à implementação de infraestruturas verdes, visando minimizar a pegada climática e socioambiental de tais projetos e valorizando a transferência de tecnologias e conhecimentos sustentáveis. Para isso, seria fundamental a revitalização de canais de diálogo entre Brasil e parceiros estratégicos, enfraquecidos durante a presidência de Jair Bolsonaro.
- Ampliar e revigorar a arquitetura e os ativos diplomáticos do Ministério das Relações Exteriores dedicados a impulsionar essa renovada diplomacia climática e ambiental. Além disso, deve ser cogitada a criação de cargo

de **Enviado Especial para o Clima**, atrelado à Presidência, dedicado à identificação e à promoção de oportunidades de diálogo e cooperação não apenas com Estados, mas também com o setor privado e a sociedade civil (brasileira e de países parceiros). A medida asseguraria que as prioridades da diplomacia climática brasileira fossem ativamente defendidas nos espaços decisórios regionais e globais, em coordenação com os órgãos domésticos pertinentes, inclusive o Itamaraty, o Ministério do Meio Ambiente e o Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA)

## REFERÊNCIA

AMARAL, Ana Carolina. Após descrédito, Brasil recebe apoio de 63 países para criar novo fundo ambiental. *Folha de S.Paulo*, 29 mar. 2022. Disponível em: <https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2022/03/apos-descredito-brasil-recebe-apoio-de-63-paises-para-criar-novo-fundo-ambiental.shtml>. Acesso em: jun. 2022.