

Este livro aponta caminhos para que a política externa brasileira exerça liderança na construção de um Brasil, de uma governança global e de um mundo mais democráticos, ambientalmente responsáveis e socialmente justos. Ao enxergar a cooperação internacional como uma ferramenta indispensável para a promoção de transições ecológicas justas, soberanas e equitativas, a obra destaca oportunidades para o fortalecimento da agenda climática nas relações entre o Brasil e países, blocos, organizações e regiões estratégicas, notadamente, América Latina e Caribe, África e Oriente Médio, Estados Unidos e Europa, Ásia e China, além da atuação do Brasil na Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), nas instituições de Bretton Woods e no Grupo dos Vinte (G20), assim como em agrupamentos de cooperação sul-sul, especialmente BRICS, IBAS e BASIC. De forma complementar, o livro examina a trajetória do Brasil no contexto do regime climático global, buscando extrair lições que possam orientar a condução eficaz e inclusiva da COP30. Desde a Rio-92, passando pela Rio+20 até Belém, o objetivo desta obra é contribuir para uma construção estratégica internacional voltada à promoção da ação climática e do desenvolvimento sustentável em suas três dimensões: econômica, social e ambiental.

Maiara Folly

Este livro, “Política externa brasileira e clima: caminhos para um Brasil ambientalmente responsável e socialmente justo”, convida a uma reflexão sobre a importância de uma diplomacia que dê centralidade ao combate às desigualdades, ao mesmo tempo em que promove a ação climática e a preservação da biodiversidade. Isso exige coerência tanto do ponto de vista doméstico quanto da atuação do Brasil no âmbito de suas relações bilaterais, regionais e multilaterais. Por exemplo, o reconhecimento da contribuição dos povos indígenas nos tratados demanda fortalecimento dos seus direitos internamente, em especial avanços para demarcar, proteger e apoiar a gestão dos territórios.

Esta obra aponta que, a partir deste novo governo do presidente Lula, a política externa brasileira, historicamente orientada pela defesa da paz e da cooperação entre os povos, possui as credenciais para liderar esforços voltados a revigorar o multilateralismo e construir uma governança global mais justa, democrática e eficaz, capaz de promover a justiça climática, em conformidade com o conceito de *responsabilidades comuns, porém diferenciadas*. Com coerência e proatividade, é possível ao Brasil cobrar responsabilidade histórica dos países centrais e ser exemplo na proteção do meio ambiente e de seus povos.

Ao valorizar em sua política externa a diversidade, os conhecimentos tradicionais e as culturas que pregam o *envolvimento* humano, possuímos uma oportunidade única para assegurar o objetivo que guia esta obra: a construção de um Brasil e de um mundo ambientalmente responsável e socialmente justo.

Sonia Guajajara  
Ministra de Estado dos Povos Indígenas  
Brasil



POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E CLIMA:  
caminhos para um Brasil ambientalmente responsável e socialmente justo

coleção  
POLÍTICA  
EXTERNA  
BRASILEIRA

coleção  
POLÍTICA  
EXTERNA  
BRASILEIRA

# POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E CLIMA:

CAMINHOS PARA UM BRASIL AMBIENTALMENTE RESPONSÁVEL E  
SOCIALMENTE JUSTO

Maiara Folly  
Marília Closs  
Vitória Gonzalez  
(Organizadoras)

Não poderia ser mais oportuna a publicação de “Política externa brasileira e clima: caminhos para um Brasil ambientalmente responsável e socialmente justo”. O país novamente se prepara para período de intensa atividade na agenda internacional, o que se evidencia, entre outros aspectos, pela presidência do G20 e pelos preparativos para sediar a Conferência das Partes sobre Mudança do Clima (COP 30) em 2025.

Nesse contexto, é essencial que a sustentabilidade continue a ser objeto de debate na sociedade brasileira. A iniciativa da Plataforma CIPÓ e da FUNAG fornece valiosa contribuição ao debate contemporâneo sobre as diferentes dimensões do desenvolvimento sustentável – aporte que será de grande valia para o governo brasileiro na definição de suas políticas.

O envolvimento da academia, e da sociedade civil em sentido mais amplo está em linha com o processo transparente que o país tem imprimido à presidência do G20 e a sua atuação diplomática de forma mais abrangente. As reflexões a seguir desenvolvidas ajudarão a amadurecer o debate sobre uma perspectiva de desenvolvimento sustentável que fomente a cooperação internacional em sintonia com a posição do Brasil – uma abordagem de desenvolvimento centrada na sustentabilidade, que possa contribuir efetivamente para a atuação pós-Agenda 2030.

Antonio de Aguiar Patriota

PLATAFORMA CIPÓ  
FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

coleção | POLÍTICA  
EXTERNA  
BRASILEIRA

# POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E CLIMA:

CAMINHOS PARA UM BRASIL AMBIENTALMENTE RESPONSÁVEL E  
SOCIALMENTE JUSTO

## MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES

Ministro de Estado	Embaixador Mauro Luiz Jecker Vieira
Secretária-Geral	Embaixadora Maria Laura da Rocha

## FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO

Presidente	Embaixadora Márcia Loureiro
Diretor do Centro de História e Documentação Diplomática	Embaixador Gelson Fonseca Junior
Diretor do Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais	Ministro Almir Lima Nascimento

### Conselho Editorial

Ana Flávia Barros-Platiau	Maitê de Souza Schmitz
Daniella Poppius Vargas	Maria Regina Soares de Lima
João Alfredo dos Anjos Junior	Maurício Santoro Rocha
Luís Cláudio Villafañe Gomes Santos	Rogério de Souza Farias

A Fundação Alexandre de Gusmão – FUNAG, instituída em 1971, é uma fundação pública vinculada ao Ministério das Relações Exteriores e tem a finalidade de levar à sociedade informações sobre a realidade internacional e sobre aspectos da pauta diplomática brasileira. Sua missão é promover a sensibilização da opinião pública para os temas de relações internacionais e para a política externa brasileira.

A FUNAG, com sede em Brasília, conta em sua estrutura com o Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais – IPRI e com o Centro de História e Documentação Diplomática – CHDD, este último no Rio de Janeiro.

MAIARA FOLLY  
MARÍLIA CLOSS  
VITÓRIA GONZALEZ  
(ORGANIZADORAS)

# POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA E CLIMA:

CAMINHOS PARA UM BRASIL AMBIENTALMENTE RESPONSÁVEL E  
SOCIALMENTE JUSTO



PLATAFORMA  
**CIPÓ**

BRASÍLIA – 2024

Direitos de publicação reservados à  
Fundação Alexandre de Gusmão  
Ministério das Relações Exteriores  
Esplanada dos Ministérios, Bloco H, Anexo II, Térreo  
70170-900 Brasília-DF  
Tel.: (61) 2030-9117/9128  
Site: gov.br/funag  
E-mail: funag@funag.gov.br

**Coordenação-Geral de Publicações e Eventos:**

Henrique da Silveira Sardinha Pinto Filho

**Coordenação de Publicação e Editoração:**

Fernanda Antunes Siqueira

**Revisão:**

Nycole Cardia Pereira

**Equipe de publicação e editoração:**

Acauã Lucas Leotta  
Alessandra Marin da Silva  
Ana Clara Ribeiro Teixeira  
Eliane Miranda Paiva  
Gabriela Del Rio de Rezende  
Luiz Antônio Gusmão

**Programação Visual e Diagramação:**

Denivon Cordeiro de Carvalho

**Capa:**

Mariane de Souza Silva

Os artigos que compõem este livro são de responsabilidade dos autores e não refletem necessariamente a posição oficial do Ministério das Relações Exteriores e da Fundação Alexandre de Gusmão.

---

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

P769

Política externa brasileira e clima: caminhos para um Brasil ambientalmente responsável e socialmente justo / Maiara Folly, Marília Closs, Vitória Gonzalez (organizadoras). – Brasília : FUNAG, 2024.  
270 p. (Coleção Política Externa Brasileira).

ISBN: 978-65-5209-088-1

1. Política externa - Brasil 2. Clima 3. Meio ambiente 4. Mudanças climáticas  
5. Agenda climática 6. Agenda ambiental 7. Diplomacia ambiental 8. Diplomacia climática  
7. Cooperação internacional I. Folly, Maiara II. Closs, Marília III. Gonzalez, Vitória IV. Série

CDU: 327:502.3(81)

## SUMÁRIO

<b>Prefácio</b> .....	7
Sonia Guajajara	
<b>Apresentação</b> .....	11
Antonio de Aguiar Patriota	
<b>Lista de siglas e abreviações</b> .....	17
<b>1. Transformação da ordem global, turbulência geopolítica e as mudanças do clima: desafios e possibilidades para a política externa brasileira</b> .....	23
Marília Closs	
<b>2. Transição justa, soberana e equitativa: formulação de um conceito para orientar a política externa brasileira</b> .....	47
Marília Closs	
<b>3. Clima e financiamento: o papel do G20 e das instituições de Bretton Woods</b> .....	77
João Cumarú	
<b>4. Política externa brasileira: da Rio-92 à COP30</b> .....	101
Flávia do Amaral Vieira	
<b>5. Cooperação Sul-Sul em clima e meio ambiente: o papel de IBAS, BRICS e BASIC</b> .....	123
Alessandra Beber Castilho	
<b>6. Política externa brasileira para a América Latina e Caribe: caminhos para a (re)construção da integração regional sustentável e soberana</b> .....	145
Marília Closs	

<b>7. Cooperação pan-amazônica: o papel da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) e do Brasil.....</b>	<b>171</b>
Maiara Folly e Viviana Porto	
<b>8. Política externa brasileira para a África e o Oriente Médio em clima e meio ambiente: desafios e possibilidades .....</b>	<b>189</b>
Renata Albuquerque Ribeiro, Marília Closs e Maiara Folly	
<b>9. Novas fronteiras das relações exteriores do Brasil: agenda de clima e meio ambiente nas relações com a China .....</b>	<b>211</b>
João Cumarú	
<b>10. Cooperação entre o Brasil, os Estados Unidos e a União Europeia em clima e meio ambiente: oportunidades e desafios ..</b>	<b>231</b>
Maiara Folly	
<b>11. Reflexões finais: política externa brasileira e a tríade <i>clima, desenvolvimento e democracia</i>.....</b>	<b>255</b>
Maiara Folly	
<b>Sobre os autores – Equipe de pesquisa da Plataforma CIPÓ.....</b>	<b>269</b>

## Prefácio

Sonia Guajajara\*

Agora que o mundo enfrenta eventos climáticos cada vez mais extremos, torna-se imperativo repensar o modelo de desenvolvimento global e a interconexão de políticas e processos. Os eventos climáticos ocorrem não só porque países desenvolvidos emitiram muito carbono no passado, como continuam a fazê-lo acima dos compromissos que assumiram. Quando estes eventos ocorrem na periferia do sistema, são potencializados pelos danos históricos causados pela expropriação da natureza e afetam de maneira muito mais grave as populações periféricas das cidades, os povos indígenas e as comunidades tradicionais no campo e na floresta.

Nós, povos indígenas, questionamos o termo “desenvolvimento”. Faz mais sentido falar em “envolvimento”. Na língua portuguesa, “desenvolver” soa como “envolver menos” ou “deixar para trás”, deixar de envolver. As tradições indígenas apontam que o “envolver mais” é que deve ser o sentido de um povo. Nos envolvermos enquanto povo, nos relacionarmos de maneira respeitosa e integrada com a natureza. Que este seja o sentido da transição justa, atualmente em negociação e que almeja “não deixar ninguém para trás”.

Este livro, “Política externa brasileira e clima: caminhos para um Brasil ambientalmente responsável e socialmente justo”, convida a uma reflexão sobre a importância de uma diplomacia que dê centralidade ao combate às desigualdades, ao mesmo tempo em que promove a ação climática e a preservação da biodiversidade. Isso exige coerência tanto do ponto de vista doméstico quanto da atuação do Brasil no âmbito de suas relações

---

\* Sonia Bone de Sousa Silva Santos, indígena do povo Guajajara/Tentehar. Pós-graduada em Educação Especial, Bacharel em Letras. Atuou em várias organizações indígenas, como a Coordenação das Organizações e Articulações dos Povos Indígenas do Maranhão (Copamina) e a Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (COIAB). Foi coordenadora executiva da Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB). É a atual Ministra dos Povos Indígenas.



bilaterais, regionais e multilaterais. Por exemplo, o reconhecimento da contribuição dos povos indígenas nos tratados demanda fortalecimento dos seus direitos internamente, em especial avanços para demarcar, proteger e apoiar a gestão dos territórios.

Nesse sentido, o livro também destaca a urgência de conciliar o combate às mudanças climáticas com a prevalência dos direitos humanos e a defesa da democracia. Discurso de ódio e notícias falsas não somente criam polos antidemocráticos em meio a sociedades que lutam para consolidar suas democracias, como também propagam o ceticismo científico e climático e erodem a eficácia das instituições de governança, em seus níveis nacionais e globais.

Esta obra aponta que, a partir deste novo governo do presidente Lula, a política externa brasileira, historicamente orientada pela defesa da paz e da cooperação entre os povos, possui as credenciais para liderar esforços voltados a revigorar o multilateralismo e construir uma governança global mais justa, democrática e eficaz, capaz de promover a justiça climática, em conformidade com o conceito de *responsabilidades comuns, porém diferenciadas*. Com coerência e proatividade, é possível ao Brasil cobrar responsabilidade histórica dos países centrais e ser exemplo na proteção do meio ambiente e de seus povos.

O livro destaca ainda que, na tomada de decisão sobre temas de política externa, devem ser incorporados e consolidados mecanismos participativos que engajem os diversos segmentos da população brasileira, incluídos povos indígenas, quilombolas e outras comunidades tradicionais – grupos desproporcionalmente afetados pelo racismo ambiental e por injustiças climáticas e que, ao mesmo tempo, representam fonte de conhecimento e liderança para enfrentar os desafios do Antropoceno. Garantir aos povos indígenas a consulta e a obtenção do consentimento livre, prévio, informado e de boa fé é um requisito fundamental para qualquer ação de mitigação, adaptação e uma transição efetivamente justa e comprometida com a missão de evitar o aquecimento global acima de 1,5°C.

Entendo que este é um momento novo e único no cenário internacional, onde as emergências e eventos climáticos extremos apontam

para a necessidade de integração das políticas, especialmente as de meio ambiente e direitos humanos.

Ao valorizar em sua política externa a diversidade, os conhecimentos tradicionais e as culturas que pregam o *envolvimento* humano, possuímos uma oportunidade única para assegurar o objetivo que guia esta obra: a construção de um Brasil e de um mundo ambientalmente responsável e socialmente justo.



## Apresentação

Antonio de Aguiar Patriota\*

Não poderia ser mais oportuna a publicação de “Política externa brasileira e clima: caminhos para um Brasil ambientalmente responsável e socialmente justo”. O país novamente se prepara para período de intensa atividade na agenda internacional, o que se evidencia, entre outros aspectos, pela presidência do G20 e pelos preparativos para sediar a Conferência das Partes sobre Mudança do Clima (COP 30) em 2025.

Nesse contexto, é essencial que a sustentabilidade continue a ser objeto de debate na sociedade brasileira. A iniciativa da Plataforma CIPÓ e da FUNAG fornece valiosa contribuição ao debate contemporâneo sobre as diferentes dimensões do desenvolvimento sustentável – aporte que será de grande valia para o governo brasileiro na definição de suas políticas.

A obra oferece análise e reflexões essenciais em momento crucial para as negociações climáticas. Em seu Sexto Relatório de Avaliação, o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) constatou, ainda em março de 2023, que a atividade humana, em particular a emissão de gases de efeito estufa (GEE), causou, de maneira inequívoca, aquecimento global médio estimado em 1,1°C em comparação com os níveis pré-industriais. Os impactos decorrentes desse fenômeno já se fazem sentir em todas as regiões – e com maior frequência estaremos sujeitos a catástrofes naturais e eventos extremos, mantida a trajetória de aquecimento. As recentes chuvas torrenciais no Rio Grande do Sul ilustram essa realidade de forma trágica.

---

\* Atual Embaixador do Brasil junto ao Reino Unido desde 2023, foi Ministro das Relações Exteriores (2011-2013), Secretário-Geral das Relações Exteriores (2009-2010) e Embaixador do Brasil no Egito (2019-2023), na Itália (2016-2019) e nos Estados Unidos (2007-2009), além de Representante Permanente junto às Nações Unidas (2013-2016). Foi agraciado com doutorado *Honoris Causa* em Serviço Público pela Chatham University, Pennsylvania (2008). Entre suas obras publicadas, estão *O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo* (2. ed., 2010) e dois volumes de *Discursos, artigos e entrevistas* (FUNAG, 2013 e 2016). É membro da iniciativa “Líderes pela Paz”; presidida pelo ex-PM francês Jean-Pierre Raffarin.

Tão ou mais preocupante é o limiar de elevação da temperatura até 1,5°C, em comparação com a média do período de 1850 a 1900 – patamar que já pode ter sido ultrapassado, conforme alguns modelos. O atual ritmo de emissões pode levar, segundo alerta o relatório, a condições climáticas adversas e irreversíveis, o que corrobora o sentido de urgência de nossa atuação. A escalada da temperatura média na atmosfera tende a reduzir a eficácia das medidas de adaptação, direciona crescente atenção ao pilar de perdas e danos, que só recentemente passou a receber atenção devida no âmbito da Convenção do Clima.

Os dados trazidos pelo IPCC traduzem, no plano científico, argumentos há muito empregados pela diplomacia brasileira. As regiões que historicamente menos contribuíram para desencadear a elevação da temperatura média global são as mais afetadas. Os combustíveis fósseis responderam, segundo o painel intergovernamental, por cerca de 75% das emissões antropogênicas de CO<sub>2</sub> – mudança no uso da terra e agricultura foram as principais fontes das emissões restantes. O 6º Relatório Síntese do órgão enfatiza que medidas de mitigação e de adaptação apresentam mais frequentemente “sinergias” do que “contrapartidas” em relação a metas do desenvolvimento sustentável. O mesmo relatório aponta que a eficiência das medidas de adaptação tende a ser maior se direcionadas aos grupos mais vulneráveis à mudança do clima, o que reitera o imperativo de promoção de transições justas e inclusivas. O caminho para modelos de baixo carbono pressupõe, portanto, atenção às diferentes realidades nacionais, com atenção não apenas a suas repercussões ambientais, mas também sociais, econômicas e culturais. Existem vários caminhos possíveis em direção para à neutralidade climática. Precisamos privilegiar aqueles que promovam inclusão e reduzam a desigualdade.

No Brasil, a transição energética não é uma novidade ou uma moda passageira: a transformação da matriz energética brasileira começou há mais de quatro décadas. Ao incorporar de forma significativa fontes como a hidroeletricidade e os biocombustíveis às soluções energéticas, o Brasil conta hoje com uma participação de 48% de renováveis em sua matriz – o maior índice para uma grande economia. Na produção de energia elétrica, o Brasil atinge níveis superior a 90% de fontes renováveis, fato igualmente extraordinário. Projeções da Empresa de Pesquisa Energética

(EPE) indicam que a participação das fontes renováveis na matriz como um todo deverá superar 70% em 2050, em particular como decorrência do aumento da participação de biomassa – potencial reforçado pela ampla disponibilidade de terras agricultáveis e pelo domínio tecnológico que o Brasil detém no setor, que permite a produção de biocombustíveis obedecendo aos mais rigorosos padrões de sustentabilidade. Além disso, o Brasil continuará a expandir o recurso às fontes eólica e solar, movimento favorecido pela expansão da capacidade instalada e pela abundância de luz solar e vento, além da disponibilidade territorial.

O setor de biocombustíveis ilustra soluções que o Brasil e outros países em desenvolvimento estão aptos a fornecer à comunidade internacional em matéria de descarbonização. Políticas brasileiras de estímulo ao setor são exemplos de caminhos mais acessíveis, em particular aos países em desenvolvimento, para uma transição energética possível, pois demandam menor volume de recursos financeiros e aproveitam diferentes aptidões e ativos naturais. Para citar apenas um exemplo, considerando a inteira cadeia de produção de etanol, inclusive a retenção de carbono nas plantações de cana-de-açúcar, modelos de automóveis desenvolvidos no Brasil emitem menos gases de efeito estufa do que veículos elétricos em operação na maioria dos países desenvolvidos, que dependem de matrizes elétricas com alto fator de emissões associadas.

Por implicarem modificações profundas nas estruturas econômicas nacionais, as transições energéticas constituem igualmente oportunidade para reduzir desigualdades e promover o desenvolvimento sustentável. Temos apoiado, nesse sentido, as mais diversas tecnologias que possam contribuir para a redução de emissões, sem pretensões prescritivas sobre transições energéticas mais adequadas às realidades socioeconômicas de outros países. Transições justas e inclusivas pressupõem, afinal, preocupações com a segurança energética, a democratização do acesso a esses insumos e a modicidade tarifária, em linha com as preocupações subjacentes ao Objetivo do Desenvolvimento Sustentável 7.

Os esforços da comunidade internacional, em particular do Brasil, em relação a meios de implementação e financiamento climático estão, de resto, em linha com necessidade apontada pelo IPCC de “aumentar

muitas vezes” o volume de recursos direcionado a essa agenda. O Brasil tem estimulado o debate sobre mecanismos inovadores de financiamento tanto no âmbito do G20, em que tem procurado explorar convergências entre as trilhas financeira e de sherpas, quanto por meio da troika para o Mapa do Caminho à Missão 1.5 (Emirados Árabes Unidos, Azerbaijão e Brasil). A perspectiva de que a atualização da contribuição nacionalmente determinada (NDC) brasileira possa converter-se em portfólio de investimentos no setor é igualmente emblemática das oportunidades de desenvolvimento que a transição a uma economia de baixo carbono poderá viabilizar.

Também no que concerne ao combate ao desmatamento – assunto que constou no balanço global realizado por ocasião da COP 28, em Dubai – o Brasil tem demonstrado renovado engajamento doméstico e internacional. A reativação do Fundo Amazônia em 2023 e a diminuição da ordem de 50%, na comparação anual, no desmatamento do bioma atestam o engajamento do governo brasileiro. A Declaração de Belém, que lançou as bases para o fortalecimento da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), não apenas consigna o compromisso com desmatamento zero em 2030, como também se refere à urgência de medidas naquela organização para prevenir transformações climáticas irreversíveis na Amazônia.

A discussão sobre situações irreversíveis aponta para reflexões mais abrangentes sobre interdependência e responsabilidades conjuntas na agenda ambiental. Impossível deixar de mencionar, neste contexto, a conquista histórica do conceito de “Responsabilidades Comuns, porém Diferenciadas” (CBDR no jargão em inglês) desde a Rio 92. Independentemente do grau de êxito do Brasil e dos demais países amazônicos – que detêm a competência exclusiva para a promoção do desenvolvimento e a proteção daquela região – na contenção do desmatamento, o continuado aquecimento global poderá provocar desequilíbrios severos na floresta, com graves consequências ecológicas em toda a América do Sul e para além dela.

Na agenda ambiental, repercutem, ainda, rivalidades sistêmicas, que têm produzido forças de desagregação na comunidade internacional. Um

dos exemplos dessa contaminação é o reforço de medidas unilaterais como as regras de devida diligência, que produzem ineficiências econômicas, distorcem o comércio e transferem, de maneira punitiva e discriminatória, ônus excessivo para produtores de países em desenvolvimento. O Brasil é, nesse contexto, como costume dizer, cada vez mais um provedor de soluções. Espera-se que o protagonismo brasileiro em foros dos mais representativos da comunidade internacional possa contribuir para produzir soluções agregadoras, eficientes e inclusivas para os variados desafios mencionados.

O envolvimento da academia, e da sociedade civil em sentido mais amplo está em linha com o processo transparente que o país tem imprimido à presidência do G20 e a sua atuação diplomática de forma mais abrangente. As reflexões a seguir desenvolvidas ajudarão a amadurecer o debate sobre uma perspectiva de desenvolvimento sustentável que fomenta a cooperação internacional em sintonia com a posição do Brasil – uma abordagem de desenvolvimento centrada na sustentabilidade, que possa contribuir efetivamente para a atuação pós-Agenda 2030.





## Lista de siglas e abreviações

<b>ABC</b>	Agência Brasileira de Cooperação
<b>ADB</b>	Banco Asiático de Desenvolvimento
<b>AGNU</b>	Assembleia Geral das Nações Unidas
<b>AIE</b>	Agência Internacional de Energia
<b>ALCA</b>	Área de Livre-Comércio das Américas
<b>ANA</b>	Articulação Nacional de Agroecologia
<b>APIB</b>	Articulação dos Povos Indígenas do Brasil
<b>ASA</b>	Cúpula América do Sul-África
<b>ASEAN</b>	Associação de Nações do Sudeste Asiático
<b>ASPA</b>	Cúpula América do Sul-Países Árabes
<b>B20</b>	Business-Twenty
<b>BASIC</b>	Brasil, África do Sul, Índia e China
<b>BIC</b>	Brasil, Indonésia e República Democrática do Congo
<b>BID</b>	Banco Interamericano de Desenvolvimento
<b>BNDES</b>	Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social
<b>BRICS</b>	Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
<b>BRIGC</b>	Coalizão Internacional para o Desenvolvimento Verde
<b>C20</b>	Civil Society-Twenty
<b>CAD</b>	Comitê de Assistência ao Desenvolvimento
<b>CAF</b>	Banco de Desenvolvimento da América Latina
<b>CAR</b>	Cadastro Ambiental Rural
<b>CBAM</b>	Mecanismo de Ajuste de Carbono nas Fronteiras
<b>CBDR</b>	Responsabilidades comuns, porém diferenciadas
<b>CBERS</b>	Satélite Sino-Brasileiro de Recursos Terrestres
<b>CDB</b>	Convenção sobre Diversidade Biológica
<b>CEBC</b>	Centro Empresarial Brasil-China

<b>CEE</b>	Comunidade Econômica Europeia
<b>CEEAC</b>	Comunidade Econômica dos Estados da África Central
<b>CELAC</b>	Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos
<b>CEPAL</b>	Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
<b>CES</b>	Conselho Energético Sul-Americano
<b>CID</b>	Cooperação Internacional para o Desenvolvimento
<b>CITES</b>	Convenção sobre o Comércio Internacional das Espécies da Flora e Fauna Selvagens em Perigo de Extinção
<b>CNPCT</b>	Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais
<b>CNS</b>	Cooperação Norte-Sul
<b>CONAMA</b>	Conselho Nacional do Meio Ambiente
<b>CONAQ</b>	Coordenação Nacional de Articulação de Quilombos
<b>CONSEA</b>	Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
<b>CONTAG</b>	Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura
<b>COP</b>	Conferência das Partes
<b>COSBAN</b>	Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação
<b>COSIPLAN</b>	Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento
<b>CPLP</b>	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
<b>CSS</b>	Cooperação Sul-Sul
<b>CUT</b>	Central Única dos Trabalhadores
<b>DIEESE</b>	Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos
<b>EAU</b>	Emirados Árabes Unidos
<b>ECOSOC</b>	Conselho Econômico e Social da ONU
<b>EIDs</b>	Eixos de Integração e Desenvolvimento
<b>EMBRAPA</b>	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária

---

<b>EMBRAPII</b>	Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial
<b>ETWG</b>	Grupo de Trabalho de Transição Energética
<b>EUA</b>	Estados Unidos
<b>EUDR</b>	Lei Antidesmatamento da UE
<b>FAO</b>	Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura
<b>FMI</b>	Fundo Monetário Internacional
<b>FOCEM</b>	Fundo para a Convergência Estrutural do Mercosul
<b>FIOCRUZ</b>	Fundação Oswaldo Cruz
<b>FONPLATA</b>	Fundo Financeiro para Desenvolvimento da Bacia do Prata
<b>FUNAI</b>	Fundação Nacional dos Povos Indígenas
<b>FYP</b>	Plano Quinquenal
<b>G20</b>	Grupo dos Vinte
<b>G77</b>	Grupo dos 77
<b>GasBol</b>	Gasoduto Brasil-Bolívia
<b>GEE</b>	Gases de Efeito Estufa
<b>GFSG</b>	Grupo de Estudos de Finanças Verdes
<b>GRULAC</b>	Grupo de Países da América Latina e Caribe
<b>GTMC</b>	Grupo de Trabalho de Alto Nível Brasil-Estados Unidos sobre Mudança do Clima
<b>IBAMA</b>	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
<b>IBAS</b>	Índia, Brasil e África do Sul
<b>IBGE</b>	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
<b>ICMBio</b>	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
<b>iCS</b>	Instituto Clima e Sociedade
<b>IED</b>	Investimento Externo Direto
<b>IIRSA</b>	Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana
<b>INESC</b>	Instituto de Estudos Socioeconômicos

<b>INPE</b>	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais
<b>IRA</b>	Lei de Redução da Inflação dos Estados Unidos
<b>IPCC</b>	Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas
<b>ITS</b>	Instituto de Tecnologia e Sociedade
<b>LDF</b>	Fundo para Perdas e Danos
<b>MDA</b>	Ministério do Desenvolvimento Agrário
<b>MDS</b>	Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome
<b>MERCOSUL</b>	Mercado Comum do Sul
<b>MMA</b>	Ministério do Meio Ambiente
<b>MNA</b>	Movimento dos Não Alinhados
<b>MPLA</b>	Movimento Popular pela Libertação de Angola
<b>MST</b>	Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra
<b>Nbs</b>	Soluções baseadas na natureza
<b>NDC</b>	Contribuição Nacionalmente Determinada
<b>NDRC</b>	Comissão Nacional de Desenvolvimento e Reforma
<b>NEPAD</b>	New Partnership For Africa's Development
<b>NLGACC</b>	Grupo Líder Nacional para Enfrentar as Mudanças do Clima
<b>OCDE</b>	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico
<b>ODS</b>	Objetivos de Desenvolvimento Sustentável
<b>OEA</b>	Organização dos Estados Americanos
<b>OIMC</b>	Observatório Interdisciplinar das Mudanças Climáticas
<b>OIT</b>	Organização Internacional do Trabalho
<b>OMC</b>	Organização Mundial do Comércio
<b>OMM</b>	Organização Meteorológica Mundial
<b>ONU</b>	Organização das Nações Unidas
<b>OPA</b>	Operação Pan-Americana
<b>OPEP</b>	Organização dos Países Produtores de Petróleo
<b>ORA</b>	Observatório Regional da Amazônia

---

<b>OTCA</b>	Organização do Tratado de Cooperação Amazônica
<b>PAA</b>	Programa de Aquisição de Alimentos
<b>PARLAMAZ</b>	Parlamento Amazônico
<b>PEB</b>	Política Externa Brasileira
<b>PEI</b>	Política Externa Independente
<b>PCCh</b>	Partido Comunista da China
<b>PDVSA</b>	Petróleos de Venezuela S.A.
<b>PIB</b>	Produto Interno Bruto
<b>PLANAPO</b>	Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica
<b>PNAE</b>	Programa Nacional de Alimentação Escolar
<b>PNAPO</b>	Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica
<b>PNATER</b>	Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural
<b>PNPCT</b>	Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais
<b>PNMC</b>	Política Nacional sobre Mudança do Clima
<b>PNUMA</b>	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
<b>PPCerrado</b>	Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento e das Queimadas no Cerrado
<b>PPCDam</b>	Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal
<b>PROINFA</b>	Programa de Incentivo às Fontes Alternativas
<b>PRONAF</b>	Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar
<b>PRONAMP</b>	Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor Rural
<b>PROSUL</b>	Fórum para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul
<b>PT</b>	Partido dos Trabalhadores
<b>RST</b>	Fundo Fiduciário para a Resiliência e a Sustentabilidade
<b>SADC</b>	Comunidade de Desenvolvimento da África Austral
<b>SAFs</b>	Sistemas Agroflorestais
<b>SAR</b>	Radar de Abertura Sintética

<b>SEEG</b>	Sistema de Estimativas de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa
<b>SEMILUSO</b>	Seminário Luso-Brasileiro sobre Agricultura Familiar em Regiões com Risco de Desertificação
<b>SFWG</b>	Grupo de Trabalho de Finanças Sustentáveis
<b>SISAN</b>	Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional
<b>T20</b>	Think-20
<b>TCA</b>	Tratado de Cooperação Amazônica
<b>TCP</b>	Tripla Crise Planetária
<b>TID-Brasil</b>	Instituto Trabalho, Indústria e Desenvolvimento
<b>U20</b>	Urban-Twenty
<b>UNASUL</b>	União de Nações Sul-Americanas
<b>UNCCD</b>	Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos das Secas
<b>UNCTAD</b>	Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento
<b>UNFCCC</b>	Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima
<b>USP</b>	Universidade de São Paulo
<b>YPF</b>	Yacimientos Petrolíferos Fiscales
<b>YPFB</b>	Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos

## Capítulo I

# Transformação da ordem global, turbulência geopolítica e as mudanças do clima: desafios e possibilidades para a política externa brasileira

Marília Closs

A ordem global passa por um momento de profundas transformações, o que traz grandes incertezas, mas também novas possibilidades. O mundo caminha, possivelmente, na direção de uma crescente multipolaridade. No entanto, o trajeto é longo e sinuoso: antigas rivalidades geopolíticas ressurgem ao mesmo tempo que aparecem novas tensões entre as grandes potências, junto da crise do multilateralismo em diversos níveis. O embate entre os Estados Unidos e a China – esta última, cada vez mais alinhada à Rússia<sup>1</sup> – influencia a distribuição de poder e afeta as relações internacionais mesmo em regiões geograficamente distantes. Muito se fala em uma “Segunda Guerra Fria”, mas o mundo enfrenta desafios mais diversificados e complexos do que os associados àquela época.

Conflitos armados prolongam-se sem perspectivas de resolução, por vezes durante décadas, e a ameaça nuclear ressurgiu no contexto da Guerra na Ucrânia. Ao mesmo tempo, para além de instabilidades securitárias, surgem novos riscos. Embora possibilitem importantes avanços, tecnologias de ponta, por exemplo, têm produzido riscos significativos a nível mundial, tais como as campanhas de desinformação – capazes de corroer sistemas e valores democráticos<sup>2</sup>. Além disso, o crescimento da

---

1 Sobre este tema, mais informações em KENDALL-TAYLOR, Andrea; SHULLMAN, David. Navigating the Deepening Russia-China Partnership. *Center for a New American Security*, 14 jan. 2021. Disponível em: <<https://s3.us-east-1.amazonaws.com/files.cnas.org/backgrounds/documents/CNAS-Report-Russia-China-Alignment-final-v2.pdf?mtime=20210114133035&focal=none>>. Acesso em: 12 jun. 2023.

2 Talvez alguns dos principais exemplos disso sejam a utilização de tecnologias da informação para disseminação massiva de *fake news* e a criação de redes de ódio nas eleições brasileiras e estadunidenses. Sobre isso, recomenda-se a leitura de trabalhos como: PIAIA, Victor; ALVES, Marcelo. Opening the Black Box: Exploratory Analysis of the Bolsonaro Network on Whatsapp. *Intercom – Revista Brasileira de Ciências*



extrema-direita em diversos países e espaços do globo acentua as múltiplas crises.

Ao mesmo tempo, desigualdades estruturais agravam-se, e o combate à pobreza – que tem maior ou menor incidência a depender de localização geográfica, raça e gênero – sofre retrocessos. Os últimos anos no Brasil e no mundo foram de aprofundamento da desigualdade. No nível internacional, de acordo com o relatório do *World Inequality Lab*<sup>3</sup>, desde 2019 há um visível processo de concentração de renda. No Brasil, como em outros lugares, a ampliação da desigualdade e da pobreza vem acompanhada da expansão da fome. De acordo com o 2º Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil, em 2022, 33 milhões de pessoas passavam fome no país, representando um aumento de 70% no número de pessoas em insegurança alimentar grave desde 2020<sup>4</sup>.

Este cenário foi intensificado e agravado com a pandemia de Covid-19. As respostas altamente injustas e desiguais à crise sanitária, com recursos profundamente mal distribuídos e gerenciados, tiveram como consequência uma catástrofe global não apenas para a saúde humana, com mais de 6 milhões e 800 mil mortes registradas ao redor do mundo<sup>5</sup>, mas também para as economias locais e globais, principalmente para os países em desenvolvimento. A crise sanitária levou a um aumento

---

*da Comunicação*. São Paulo, v. 43, n. 3, p. 135-153, set./dez. 2020. Disponível em: <<https://www.scielo.br/jj/interc/a/JB3zHccN7KnHJXTwsRj8WJf/?format=pdf&lang=en>>. Acesso em: 12 jun. 2023; e RUEDIGER, Marco Aurelio; GRASSI, Amaro (coord.). *Disinformation in the 2018 Elections: The Debate about Fake News in Brazil*. Rio de Janeiro: FGV DAPP, 2019. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/bitstream/handle/10438/29076/FGV%20DAPP%20-%20Disinformation%20in%20the%20Brazilian%20Elections%20.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 12 jun. 2023.

3 CHANCEL, Lucas; PIKETTY, Thomas; SAEZ, Emmanuel; ZUCMAN, Gabriel *et al.* World Inequality Report 2022. *World Inequality Lab*. Disponível em: <[wir2022.wid.world/](http://wir2022.wid.world/)>. Acesso em: 12 jun. 2023.

4 Fonte e mais informações: HERMANSON, Marcos. 33 milhões passam fome no Brasil, diz pesquisa. *O Jôio e o Trigo*, 8 jun. 2022. Disponível em: <<https://ojoioeotrigo.com.br/2022/06/33-milhoes-passam-fome-no-brasil-diz-pesquisa/>>. Acesso em: 12 jun. 2023. O mencionado relatório sobre insegurança alimentar: Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede Penssan). II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no contexto da pandemia da Covid-19 no Brasil. II VIGISAN: relatório final. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert; Rede PENSSAN, 2022, pode ser encontrado em: <<https://olheparaafome.com.br/wp-content/uploads/2022/06/Relatorio-II-VIGISAN-2022.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2023.

5 Dados de março de 2023, coletados em: CORONAVÍRUS BRASIL. Painel de casos de doença pelo coronavírus 2019 (Covid-19) no Brasil pelo Ministério da Saúde. Disponível em: <<https://covid.saude.gov.br/>>. Acesso em: 12 jun. 2023.

exponencial do desemprego, da insegurança alimentar e da pobreza no Sul Global, o que traz graves revezes nos indicadores de bem-estar e na dignidade das populações.

É neste cenário que se inserem os impactos, cada vez maiores, das mudanças climáticas. Longe de representarem uma ameaça isolada, agravam todos esses desafios. A elevação do nível dos mares, a acidificação dos oceanos, as alterações nos padrões pluviais – que têm nas inundações e nos deslizamentos algumas de suas mais graves consequências urbanas –, a intensificação das secas e a desertificação, entre outros fenômenos, já afetam a produção e a disponibilidade de alimentos, interrompem meios de subsistência, provocam tensões sociais e impulsionam migrações e deslocamentos forçados em diversas partes do mundo, inclusive no Brasil.

Além disso, as mudanças climáticas convergem e interagem com outros fatores ambientais, como a perda da 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) como “Tripla Crise Planetária”<sup>6</sup>, transpassam fronteiras internacionais, representando um risco existencial para a humanidade e pautando a necessidade impreterível de atuação conjunta no sistema internacional. No Brasil, por exemplo, somente em 2018, mais de um milhão de pessoas foram afetadas por enchentes, quase 43 milhões foram atingidas por secas e estiagem e houve mais de 85 mil pessoas deslocadas internamente em função de desastres ambientais e climáticos<sup>7</sup>.

Diante disso, este capítulo, à guisa de introdução deste livro, tem como objetivo apresentar alguns elementos da ordem global e da geopolítica internacional que são chave para pensar o papel da política externa brasileira (PEB), entender seus principais desafios e potencialidades deste cenário e analisar como esses aspectos se relacionam com as mudanças do clima. O texto está dividido em quatro seções, que tratam especificamente

---

6 Mais informações em: WHAT is the Triple Planetary Crisis? UNFCCC, 13 abr. 2022. Disponível em: <<https://unfccc.int/blog/what-is-the-triple-planetary-crisis>>. Acesso em: 12 jun. 2023.

7 Fonte e mais informações no estudo: LOUBACK, Andréia Coutinho (coord.). *Quem precisa de justiça climática no Brasil?* Brasília, DF: Gênero e Clima: Observatório do Clima, 2022. Disponível em: <[https://generoeclima.oc.eco.br/wp-content/uploads/dlm\\_uploads/2022/08/ESTUDO\\_Quem-precisa-de-justicac-climatica.pdf](https://generoeclima.oc.eco.br/wp-content/uploads/dlm_uploads/2022/08/ESTUDO_Quem-precisa-de-justicac-climatica.pdf)>. Acesso em: 12 jun. 2023.

sobre limitações da governança climática, crise do multilateralismo e fragmentação do Sul Global – ou países em desenvolvimento –, desafios da PEB em face do recente desmonte de políticas ambientais e climáticas e a importância do resgate da credibilidade brasileira. Ao longo das próximas páginas, também estão anunciados os temas dos próximos capítulos, que buscam, em seu conjunto e a partir de diferentes temáticas, pautar a relevância da PEB para que o Brasil tenha uma atuação robusta nacional e internacionalmente nas áreas de *clima e desenvolvimento*.

## **As mudanças do clima e as limitações da governança climática global**

O Secretário-Geral das Nações Unidas e outras lideranças internacionais, além de diversos acadêmicos, passaram a utilizar o termo Antropoceno, reconhecendo o fato de que o planeta entrou em uma nova época geológica, caracterizada pelo impacto dos humanos na Terra. No mesmo sentido, cientistas referem-se cada vez mais ao conceito de fronteiras planetárias, que estabelecem até onde o desenvolvimento socioeconômico pode ir sem afetar de forma irreversível a capacidade regenerativa da Terra. O Sexto Relatório de Avaliação do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC), lançado em março de 2023, reafirmou não apenas que é inequívoco o impacto humano sobre o clima, mas também que as mudanças climáticas já estão ocorrendo e causando importantes danos ambientais, econômicos, sociais e políticos<sup>8</sup>. Esse cenário demanda não apenas uma visão intergeracional da tomada de decisão, mas também maior e mais efetiva cooperação internacional.

A despeito disso, as respostas dos Estados membros da ONU têm ficado aquém da urgência imposta pela Tripla Crise. A estrutura de governança criada na Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento de 1992 (a Rio-92), com a consolidação das Convenções-Quadro de clima, biodiversidade e desertificação<sup>9</sup>, certamente foi

---

8 A síntese do 6º Relatório de Avaliação (AR6) do IPCC está disponível em: <<https://www.ipcc.ch/assessment-report/ar6/https://climainfo.org.br/2023/03/19/ipcc-cinco-verdades-sobre-a-crise-climatica/>>. Acesso em: 12 jun. 2023.

9 Trata-se da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC), Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) e Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos das Secas (UNCCD).

um passo importante, mas que ainda precisa ser aprimorada. Apesar do avanço representado pelo Acordo de Paris, por meio do qual 196 países, incluído o Brasil, concordaram em empenhar esforços para manter o aumento da temperatura média global a menos de 2°C (preferencialmente, 1,5°C) acima dos níveis pré-industriais, há um acúmulo de décadas marcadas por retrocessos ou melhorias extremamente tímidas, o que demanda ações coletivas mais imediatas, ambiciosas, inovadoras e integradas.

Há um consenso de que a governança climática atual não dá conta das coalizões e dos arranjos políticos multilaterais necessários para a promoção da cooperação internacional e da ação climática de maneira efetiva e ágil. Tal governança também tem sido incapaz de assegurar financiamento climático robusto, sobretudo para nações em desenvolvimento, e tem falhado em garantir que compromissos firmados pelos Estados no plano internacional sejam de fato cumpridos. Entre os resultados, destaca-se que as cadeias globais de suprimentos ainda carecem de garantias robustas de responsabilidade ambiental e climática e que os objetivos com relação à cessação de utilização de combustíveis fósseis, principal fonte global de emissão de gases de efeito estufa (GEE), estão longe de ser alcançados.

Além disso, há pouca ênfase na construção de uma transição ecológica efetivamente justa: apesar de esforços recentes, há uma predominância de agendas ligadas à mitigação, muitas vezes liderada por interesses e prioridades do Norte Global, com menos atenção a agendas ligadas à adaptação e a perdas e danos. A ausência, até hoje, da aprovação de uma meta global quantificada de adaptação e a demora de quase três décadas para o estabelecimento de um fundo para perdas e danos [finalmente aprovado na Conferência das Partes (COP) 27, em 2022, em Sharm el-Sheikh, no Egito], mesmo com a demanda histórica por parte dos países em desenvolvimento, são alguns dos exemplos da disparidade geopolítica global na formulação e na implementação de ações e políticas climáticas. Esta desigualdade certamente contribui para a fraca efetividade da governança global descrita acima. O próprio conceito de transição justa, amplamente discutido em diversos espaços da governança internacional, segue em aberto – e, mais que isso, em disputa. Mais elementos sobre isto são discutidos no capítulo 2 deste livro, que discute uma transição justa, soberana e equitativa.

Ao mesmo tempo, choques na conjuntura – em especial, o conflito na Ucrânia – dominam as atenções dos países do hemisfério Norte, aumentando a predominância das agendas securitárias sobre outras urgências sociais, econômicas, ambientais e políticas. Embora essa 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<sup>10</sup> e, globalmente, uma corrida pela ampliação da oferta de combustíveis fósseis por fornecedores alternativos<sup>11</sup>.

Também se amplia o risco de que recursos financeiros que seriam destinados às agendas climática e ambiental – já muito aquém das promessas feitas<sup>12</sup> – sejam significativamente reduzidos em função das flutuações econômicas provocadas por sanções econômicas unilaterais e pela priorização de investimentos massivos na área de segurança e defesa. Com isso, ficam comprometidos os esforços e o direcionamento de recursos para a promoção de mitigação e adaptação climática, para a proteção da biodiversidade e, mais amplamente, para o cumprimento da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável. Ao contrário: estudos da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), por exemplo, apontam que os riscos ligados à Guerra na Ucrânia têm diminuído proporcionalmente o montante destinado ao financiamento de desenvolvimento<sup>13</sup>. Ao mesmo tempo, a guerra, por si só, com a combinação de seus efeitos políticos e econômicos, demanda

---

10 Mais informações em EUROPEAN UNION. Russia's War on Ukraine Fuels Energy Crisis. *European Parliament*, 14 set. 2022, relatório lançado pelo Parlamento Europeu e disponível em: <[https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733643/EPRS\\_BRI\(2022\)733643\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/733643/EPRS_BRI(2022)733643_EN.pdf)>. Acesso em: 12 jun. 2023.

11 Mais informações podem ser encontradas no relatório UNITED NATIONS. Global Impact of War in Ukraine: Energy Crisis. Brief no. 3. *UN Global Crisis Response Group on Food, Energy and Finance*, ago. 2022. Disponível em: <[https://unsdg.un.org/sites/default/files/2022-08/GCRG\\_3rd-Brief\\_Aug3\\_2022\\_.pdf](https://unsdg.un.org/sites/default/files/2022-08/GCRG_3rd-Brief_Aug3_2022_.pdf)>. Acesso em: 12 jun. 2023.

12 Apesar do compromisso de garantir financiamento anual de US\$ 100 bilhões a partir de 2020, o montante anual destinado ao financiamento climático passa longe desse valor. Mais informações em: FINANCIAMENTO climático segue abaixo dos US\$ 100 bilhões anuais. *Climainfo*, 1º ago. 2022. Disponível em: <<https://climainfo.org.br/2022/07/31/financiamento-climatico-segue-abaixo-dos-us-100-bilhoes-anuais/>>. Acesso em: 12 jun. 2023.

13 Mais informações em: UKRAINE War Risks Further Cuts to Development Finance. *UNCTAD*, 23 mar. 2022. Disponível em: <<https://unctad.org/news/ukraine-war-risks-further-cuts-development-finance>>. Acesso em: 12 jun. 2023.

uma quantidade ainda maior de recursos – e nos distancia dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)<sup>14</sup>.

Por outro lado, os impactos cada vez mais evidentes da crise climática contribuem para que agendas internacionais que foram tratadas, durante muito tempo, como temas independentes passem a ser abordadas de maneira mais integrada e por diversos setores da sociedade – Estados, governos subnacionais, sociedade civil e movimentos sociais, além dos setores privado e financeiro. Este é o caso das agendas de clima e de desenvolvimento, entre outras. Apesar disso, em algumas temáticas, há notável ausência de instrumentos globais legalmente vinculantes ou de aplicação universal, fazendo com que a governança internacional careça de instrumentos adequados para lidar com alguns desafios significativos. Um dos principais exemplos neste sentido é a falta de uma convenção global para proteção de florestas – em contraste com os acordos sobre clima, biodiversidade e desertificação oriundos da Rio-92 – iniciativa que seria importante para garantir metas de acordos comuns para o combate ao desmatamento e agricultura sustentável, por exemplo.

Pelo contrário: o que se vê é um vácuo em termos de governança global das florestas, que haviam sido relegadas, até pouco tempo, a espaços institucionais pouco relevantes. Diante disso, a cooperação internacional contra o desmatamento ilegal, componente essencial e complementar aos esforços em nível nacional, permanece fragmentada e altamente sujeita a retrocessos, a depender da conjuntura política global e da orientação política de governos nacionais. Além disso, os recursos financeiros, fundamentais para prevenir e combater o desmatamento e outros crimes ambientais, ainda são escassos. Sobre isso, mais elementos sobre governança de florestas são analisados no capítulo 7 deste livro.

Diante desse cenário, e na contramão dessas tendências de esvaziamento, nos últimos anos tem-se visto o aumento de iniciativas internacionais ligadas à preservação das florestas e ao combate ao desmatamento. Os principais exemplos são a Declaração dos Líderes de Glasgow sobre

---

14 Mais informações em: UNITED NATIONS. Combined Effects of War in Ukraine, Pandemic Driving Millions More into Extreme Poverty, Senior United Nations Official Tells Second Committee. Meetings Coverage, Seventy-Seventh Session, 14th & 15th Meetings (am & pm), GA/EF/3571, 12 out. 2022. Disponível em: <<https://press.un.org/en/2022/gaef3571.doc.htm>>. Acesso em: 12 jun. 2023.

Florestas e Uso do Solo, de 2021, que, com a assinatura de 140 países, mostrou vontade política de avançar na estruturação da governança, e também a assinatura da Parceria de Líderes de Florestas e Clima, em 2022, que busca angariar fundos para o combate ao desmatamento. No entanto, é importante ressaltar que ambas as iniciativas não foram negociadas em espaços multilaterais formais, são de caráter voluntário e carecem de mecanismos para acompanhamento de sua implementação.

Há, além disso, a proliferação da aprovação unilateral de regras de devida diligência, que buscam garantir que as cadeias de suprimento sejam livres de produtos de origem de regiões desmatadas. Para o Brasil, nesse sentido, uma das mais importantes é a legislação aprovada pelo Parlamento Europeu no final de 2022, que passará a ter efeito a partir de dezembro de 2024, tema discutido no capítulo 10 deste livro. Outras iniciativas relevantes neste tema são as alianças de geometria variável, com notável destaque para a coalizão entre Brasil, Indonésia e República Democrática do Congo (BIC), que também é discutida ao longo deste livro.

Outra questão a ser considerada é a falta de conexão entre agendas que são – ou deveriam ser – complementares na governança global. Para além da falta de uma abordagem ampla para lidar com as relações inerentes entre clima e desenvolvimento, também prevalece uma fragmentação entre a Convenção-Quadro da ONU para Clima e a Convenção-Quadro para Biodiversidade (as já mencionadas UNFCCC e CDB), agendas que muito se beneficiaram de uma abordagem integrada<sup>15</sup>. Diante dessas lacunas, o Brasil tem tarefas fundamentais e urgentes para a sua política externa e, mais amplamente, para implementar uma estratégia internacional que tenha em seu cerne o tema do clima e do desenvolvimento sustentável em suas três principais dimensões: econômica, social e ambiental. Este tema é discutido com mais profundidade no capítulo 4. Mais amplamente, o Brasil deve demonstrar liderança no fortalecimento de arranjos cooperativos,

---

15 Para mais elementos sobre o tema, cf.: PETTORELLI, Nathalie *et al.* Time to Integrate Global Climate Change and Biodiversity Science-Policy Agendas. *Journal of Applied Ecology*, v. 58, n. 11, nov. 2021, p. 2384-2393. Disponível em: <<https://besjournals.onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/1365-2664.13985>>. Acesso em: 12 jun. 2023; e cinco artigos explorando as sinergias entre as Convenções de clima e de biodiversidade escritos e publicados pela *Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit* (GIZ), disponíveis em: <<https://sdg.iisd.org/news/papers-explore-synergies-between-biodiversity-and-climate-frameworks/>>. Acesso em: 12 jun. 2023.

seja na retomada de iniciativas fundamentais para a ampliação da multipolaridade, como o BRICS, o IBAS e organizações de integração sul e latino-americana, seja na criação de novos espaços de diálogo e coalizão.

### **A crise do multilateralismo, a fragmentação do Sul Global e a falta de integração regional sul e latino-americana**

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 aprofundamento e crescimento de ataques contundentes às Nações Unidas e outras organizações multilaterais que compõem a governança global. Esta retórica inclui o ceticismo climático, entre outros ceticismos científicos que continuam sendo propagados por governos e grupos de extrema-direita em diferentes regiões do mundo, como América Latina, Europa e Sudeste Asiático.

Esses desafios políticos somam-se a gargalos práticos enfrentados pelas instituições multilaterais, incluindo a recente incapacidade de assegurar a distribuição equitativa, solidária e justa de vacinas e de tratamentos e equipamentos necessários para o enfrentamento da pandemia de Covid-19 e de outras crises sanitárias. Além disso, as dificuldades enfrentadas pela ONU para prevenir ou resolver conflitos armados de maneira duradoura, explicitadas nos últimos anos pelas guerras na Líbia, na Palestina, República Democrática do Congo, na Síria, e, mais recentemente, na Ucrânia, prejudicam a legitimidade da organização. Sobretudo, a incapacidade de lidar com os conflitos prolongados e recorrentes ressalta 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 e de promover os direitos humanos. Fica cada vez mais evidente que o órgão máximo da organização se sustenta em um arranjo político ultrapassado e desigual e que precisa, com urgência, ser revisto. O mesmo pode ser dito de diversos outros espaços do sistema ONU, que seguem contando com uma estrutura



pouco democrática e transparente, atravessada por clivagens entre o Norte e o Sul Global e acirrando outras desigualdades, como raciais e de gênero<sup>16</sup>.

Ao mesmo tempo, arranjos outrora ágeis, tais como o G20 – que, apesar de ter desempenhado papel importante na resposta à crise financeira internacional de 2008, já vinha perdendo fôlego como espaço de coordenação entre as maiores economias do mundo –, correm o risco de ser ainda mais debilitados perante disputas políticas, em especial em torno da Rússia. Organizações como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional, entre outras instituições de Bretton Woods, também carecem de reformas que possam garantir maior representatividade e, por consequência, legitimidade e eficácia. Isso contribui para a instabilidade de uma economia global que passa por constantes choques e disputas comerciais. Há, assim, um diagnóstico geral de perda de eficiência destas instituições. Apesar disso, não se veem maiores esforços para que sua lógica de funcionamento, historicamente voltada para concepções políticas e econômicas do Norte Global, seja transformada para fazer frente a desafios como a escassez de financiamento climático. Desde que não ocorra em detrimento da agenda de desenvolvimento, estas organizações podem e devem ter um papel mais relevante nas agendas de clima e meio ambiente, como discutido no capítulo 3.

Por fim, arranjos de governança liderados por países do Sul Global também se encontram, em grande medida, enfraquecidos, inclusive devido aos impactos desproporcionais da pandemia de Covid-19 e da falta de prioridade que estas articulações vêm ganhando nas políticas externas de alguns países. Divergências políticas e rivalidades extrarregionais, como tentativas de contenção da ascensão da China por parte de outras potências regionais e globais, além das diversas reações à invasão da Ucrânia pela Rússia, também minam a eficácia de canais de cooperação e coordenação política Sul-Sul outrora eficientes, tais como o G77, o BRICS

---

16 Sobre isso, mais informações podem ser encontradas nas últimas edições da *newsletter* Blue Smoke, boletim informativo da *PassBlue* sobre as indicações de alto escalão das Nações Unidas. Disponível em: <[https://www.passblue.com/article\\_categories/blue-smoke/](https://www.passblue.com/article_categories/blue-smoke/)>. Acesso em: 21 nov. 2023. Recomenda-se, em especial, a leitura de FOLLY, Maíara; TEIMORY, Enyseh. IT'S Opaque: Who Runs the UN and How Did They Get There? *PassBlue*, 18 abr. 2023. Disponível em: <<https://www.passblue.com/2023/04/18/its-opaque-who-runs-the-un-and-how-did-they-get-there/>>. Acesso em: 12 jun 2023.

(originalmente Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul)<sup>17</sup> e o IBAS (Índia, Brasil e África do Sul). Esse panorama é particularmente grave dada a crescente lacuna entre a demanda e a disponibilidade de recursos para financiar o desenvolvimento, a adaptação e a mitigação climáticas, e a transição justa nos países em desenvolvimento – temas que deveriam constar entre as grandes prioridades da reforma da governança global. São coalizões fundamentais para a construção de um mundo mais multipolar e multilateral e, por isso, são de enorme importância para a política externa brasileira. Mais elementos sobre essa temática são discutidos no capítulo 5.

Os resultados disto são que os países em desenvolvimento não têm encontrado, com a rapidez e a eficiência que tiveram em outros momentos, mínimas plataformas comuns, seja na construção de alianças e coalizões para facilitar a coordenação política em espaços e organismos multilaterais, seja no desenvolvimento de propostas concretas de reformas e de alternativas políticas ao *status quo* de dominância do Norte<sup>18</sup>. Frente à visível assimetria de poder internacional, tem-se um Sul fragmentado e, conseqüentemente, mais vulnerável à imposição de agendas que não garantem os interesses dos países em desenvolvimento, o que é especialmente preocupante nas agendas climática e ambiental. Este cenário demanda uma PEB mais ativa e estratégica para o Sul Global. Neste sentido, a importância de reconstrução dos laços do Brasil com os países da África e do Oriente Médio e de uma política estratégica para a Ásia – principalmente para a China – é discutida no capítulo 8 e no capítulo 9 respectivamente.

Na América Latina e no Caribe, especificamente, assistiu-se a um profundo desmonte de diversas organizações regionais nos últimos anos. Esses fortes retrocessos na integração regional resultaram não apenas de diferenças políticas entre governos, mas também da falta de lideranças comprometidas com a consolidação da cooperação internacional regional. O processo de integração regional sul e latino-americano, que viveu uma

---

17 Em agosto de 2023, o BRICS anunciou a expansão do bloco, que, a partir de janeiro de 2024, também passou a incorporar a Arábia Saudita, Egito, Emirados Árabes Unidos, Etiópia e Irã.

18 ABDENUR, Adriana; CLOSS, Marília. Por que precisamos de uma segunda edição da Comissão do Sul? *Revista Jacobin Brasil*, ed. 6, 2023.

grande expansão durante o chamado ciclo progressista – ou “onda rosa” – na primeira década e meia do século XXI, deixou de ser prioridade para diversos países, sobretudo para aqueles que lideraram o processo, financeira e politicamente, como o Brasil. Durante o governo do ex-presidente Jair Bolsonaro (2019-2022), o país não apenas se voltou para o Norte, mas esvaziou muitas das instâncias junto a outros países do Sul.

A falta de confiança mútua refletiu-se no subaproveitamento e no esvaziamento dos espaços de cooperação, incluindo o Mercado Comum do Sul (Mercosul) e a União de Nações Sul-Americanas (Unasul): o primeiro, esvaziado e relegado a um papel puramente comercial diminuído; a segunda, após as sucessivas saídas de diversos países, na prática, deixou de existir. Desafios similares foram enfrentados pela Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC). Apesar da eleição de Luiz Inácio Lula da Silva no final de 2022, para um terceiro mandato (2023-2027), e de outros governos progressistas, como Gustavo Petro (2022-2026) na Colômbia, ainda há uma forte resistência por parte de governos como os do Chile, do Paraguai e do Uruguai<sup>19</sup> em retomar a Unasul. Ademais, embora o Brasil tenha anunciado o retorno à CELAC, e Lula tenha buscado resgatar o peso político do grupo ao comparecer à sua 7ª Cúpula, em Buenos Aires, já no seu primeiro mês de governo, ainda é difícil visualizar uma completa revitalização do órgão. Novas iniciativas promissoras, como 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) – por ora, já assinado pelo Brasil, mas ainda sem a ratificação pelo Congresso – ainda avançam lentamente. O tema é abordado em maiores detalhes no capítulo 6.

## **Desafios da política climática e a reconstrução da política externa brasileira**

O cenário descrito ilustra a importância de que o Brasil reconstrua sua política externa ativa e ativa e regida por princípios que incluem

---

19 DELLA COLETTA, Ricardo; MACHADO, Renato. Países vetam menção à Unasul em comunicado final da reunião de líderes sul-americanos. *Folha de S. Paulo*, 30 maio 2023. Disponível em: <[https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2023/05/paises-vetam-mencao-a-unasul-em-comunicado-final-da-reuniao-de-lideres-sul-americanos.shtml#:~:text=Os%20pa%C3%ADses%20que%20abandonaram%20a,\(30\)%2C%20em%20Bras%C3%ADlia](https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2023/05/paises-vetam-mencao-a-unasul-em-comunicado-final-da-reuniao-de-lideres-sul-americanos.shtml#:~:text=Os%20pa%C3%ADses%20que%20abandonaram%20a,(30)%2C%20em%20Bras%C3%ADlia)>. Acesso em: 12 jun. 2023.

a defesa da independência e da soberania nacional, a prevalência dos direitos humanos, a defesa da paz, e a cooperação entre os povos para o progresso da humanidade, conforme previsto no Artigo 4º da Constituição Federal. Em um contexto de altíssimas instabilidades, um país com o peso e o histórico do Brasil não pode nem poderá ser coadjuvante. Isso é primordial nas agendas de clima e meio ambiente, aliadas à agenda de desenvolvimento. Afinal, experiências passadas demonstram que a PEB tem 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.

No entanto, o cenário do qual se parte não é simples. Além dos desafios globais e regionais, há uma série de desafios internos nas áreas de meio ambiente e clima. O atual governo tem pela frente a urgente reversão do enfraquecimento institucional das políticas de meio ambiente e clima promovido pela administração anterior (2019-2022). Entre as medidas adotadas por ela estiveram o fechamento da Secretaria de Mudanças Climáticas e Florestas do Ministério das Relações Exteriores (MRE) e, em decisão conjunta com o Itamaraty, a desistência de sediar em solo brasileiro a COP25 em 2019<sup>20</sup>. Fizeram parte desse processo os ataques contra agências encarregadas da coleta e da análise de dados ambientais, em especial o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) e, mais amplamente, contra a ciência, a pesquisa e a educação pública. Houve, também, um desmonte institucional de agências que tinham a responsabilidade de fiscalização e monitoramento de crimes ambientais, sobretudo o Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), que viram suas capacidades técnicas, financeiras e de recursos humanos significativamente reduzidas<sup>21</sup>.

---

20 Ainda que parte deste processo esteja sendo revertida com a candidatura brasileira para sediar, em Belém do Pará, a COP30, os danos políticos causados pela desistência são incalculáveis.

21 Sobre o desmonte institucional ambiental, a ampliação de crimes ambientais e a ampliação da violência contra defensores socioambientais durante o governo Bolsonaro, cf.: WERNECK, Felipe; ANGELO, Claudio. Brasil: 1000 dias de destruição – Como Jair Bolsonaro se tornou o negacionista climático mais perigoso do mundo. *Observatório do Clima*, 2021. Disponível em: <[https://www.oc.eco.br/wp-content/uploads/2021/11/1000Dias\\_D\\_PORTUGUES.pdf](https://www.oc.eco.br/wp-content/uploads/2021/11/1000Dias_D_PORTUGUES.pdf)>. Acesso em: 21 nov. 2023; e NEVES, Felipe Schaeffer; FOLLY, Maiara. Crimes ambientais como crime organizado: a extração ilegal do ouro na Amazônia. Relatório

Além disso, a Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai)<sup>22</sup> atuou em políticas contrárias ao bem-estar dos povos indígenas, contribuindo para a exacerbação de um cenário histórico de desassistência e violência contra povos originários<sup>23</sup>. Junto a isto, o ceticismo com relação às mudanças climáticas, já presente em certos segmentos da sociedade brasileira, intensificou-se, inclusive no Congresso Nacional. A antiga gestão também paralisou mecanismos de cooperação internacional pela proteção ambiental, como o Fundo Amazônia, rompendo parcerias e laços de confiança que o Brasil havia construído ao longo do último século<sup>24</sup>.

Em função disso, o Brasil – historicamente, um país proativo e construtivo nos debates globais – perdeu credibilidade e espaço no plano internacional. Altas taxas de desmatamento e queimadas, especialmente na Amazônia e no Cerrado, junto a outros crimes ambientais, provocaram forte reação negativa, tanto no Brasil quanto fora do país. Ao mesmo tempo, a retração na cooperação internacional – fonte importante de trocas, parcerias, inovações em políticas públicas e inclusive financiamento – acabou por prejudicar interesses nacionais, na medida em que reduziu a capacidade de negociação em órgãos multilaterais e contribuiu para a introdução de obrigações socioambientais adicionais<sup>25</sup> em negociações comerciais, por exemplo. Além disso, o desprezo ao multilateralismo e o afastamento dos princípios da Constituição que regem a política externa brasileira colocaram o Brasil na contramão da integração regional e da cooperação internacional.

---

estratégico 04. *Plataforma CIPÓ*, dez. 2021. Disponível em: <[https://plataformacipo.org/wp-content/uploads/2021/12/Relato%CC%81rio-Estrate%CC%81gico-4\\_v2.pdf](https://plataformacipo.org/wp-content/uploads/2021/12/Relato%CC%81rio-Estrate%CC%81gico-4_v2.pdf)>. Acesso em: 12 jun. 2023.

22 Após a tomada de posse do novo governo, em janeiro de 2023, a Funai passou a fazer parte de um inédito Ministério dos Povos Indígenas.

23 Sobre a atuação da Funai, cf: INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS – INESC; INDIGENISTAS ASSOCIADOS – INA. Fundação anti-indígena: um retrato da Funai sob o governo Bolsonaro. *INESC/INA*, 2022a. Disponível em: <<https://www.inesc.org.br/funai-se-transformou-em-fundacao-anti-indigena-alerta-dossie-sobre-a-atuacao-do-orgao-no-governo-bolsonaro/>>. Acesso em: 12 jun. 2023.

24 Sobre a perda de credibilidade e prestígio internacional do Brasil em função da mudança de rumos na política externa brasileira por parte do governo Bolsonaro, cf: MARINGONI, Gilberto; SCHUTTE, Giorgio Romano; BERRINGER, Tatiana (org.). *As bases da política externa bolsonarista*. Relações internacionais em um mundo em transformação. Santo André: Editora UFABC, 2021. Disponível em: <[https://editora.ufabc.edu.br/imagens/Livros/Bases\\_da\\_politica\\_externa\\_bolsonarista.pdf](https://editora.ufabc.edu.br/imagens/Livros/Bases_da_politica_externa_bolsonarista.pdf)>. Acesso em: 12 jun. 2023.

25 Exemplo disso foram as condições indicadas na carta adicional da União Europeia para o Acordo de Livre Comércio com o Mercosul, que demandam maiores compromissos ambientais por parte dos países do Cone Sul.

Contribuiu também para esse cenário a redução da interlocução com a sociedade civil – patente no acelerado desmonte de mecanismos consultivos e outros instrumentos de participação social, a exemplo do Conselho Nacional do Meio Ambiente (CONAMA) e do conselho deliberativo do Fundo Nacional do Meio Ambiente, entre outros. Esses fatores acabaram por empoderar segmentos retrógrados do setor privado, que, diante de uma percepção de impunidade, adotaram práticas predatórias no uso dos recursos naturais e na exploração da mão de obra<sup>26</sup>. Da mesma forma, o emprego excessivo das Forças Armadas em operações de proteção ambiental caras e ineficazes contribuiu para os retrocessos ambientais<sup>27</sup>.

Por outro lado, a preocupação e o interesse da população brasileira em relação à pauta climática continuam crescendo, conforme apontam diferentes estudos recentes. Em 2021, um levantamento apontou que seis em cada dez brasileiros se diziam “muito preocupados” com o meio ambiente, enquanto 26% se declaravam “preocupados”<sup>28</sup>. A mesma pesquisa mostrou que o brasileiro está bastante preocupado com a mudança do clima e com o meio ambiente, considera que as queimadas na Amazônia prejudicam a imagem e a economia do país e não vê dicotomia entre proteção ambiental e desenvolvimento econômico<sup>29</sup>. Além disso, pesquisa divulgada em setembro de 2022 aponta que nada menos que 81% da nossa população entendem que a proteção à Amazônia deve ser considerada prioridade<sup>30</sup>.

---

26 Mais informações em TEIXEIRA, Izabella; TONI, Ana. A crise ambiental-climática e os desafios da contemporaneidade: o Brasil e sua política ambiental. *CEBRI-Revista: Brazilian Journal of International Affairs*, v. 1, n. 1, p. 71-93, jan./mar. 2022. Disponível em: <<https://cebri-revista.emnuvens.com.br/revista/article/view/7>>. Acesso em: 12 jun. 2023.

27 Cf.: O NEGACIONISMO climático na caserna bolsonarista. *Climainfo*, 23 nov. 2021. Disponível em: <<https://climainfo.org.br/2021/11/23/o-negacionismo-climatico-na-caserna-bolsonarista/>>. Acesso em: 12 jun. 2023.

28 Fonte e mais informações: MAIORIA dos brasileiros diz que aquecimento já está acontecendo e é causado por humanos. *Observatório do Clima*, 4 fev. 2021. Disponível em: <<https://www.oc.eco.br/maioria-dos-brasileiros-diz-que-aquecimento-ja-esta-acontecendo-e-e-causado-por-humanos/>>. Acesso em: 12 jun. 2023.

29 A pesquisa Mudanças climáticas na percepção dos brasileiros 2021, do Instituto de Tecnologia e Sociedade (ITS), realizada entre o final de setembro e começo de novembro de 2021, está disponível em: <<https://itsrio.org/pt/publicacoes/mudancas-climaticas-na-percepcao-dos-brasileiros-2021/>>. Acesso em: 12 jun. 2023.

30 A pesquisa de opinião pública Amazônia: violência e desafios para o desenvolvimento, do Instituto Clima e Sociedade (ICS) e do PoderData, realizada entre 28 e 30 de julho de 2022, está disponível em: <<https://>

Com isso, é notório que, apesar de desafios recentes, o debate sobre clima – que até poucas décadas era limitado a poucas camadas sociais e políticas – vem ganhando espaço no Brasil, seja em espaços institucionais de diferentes níveis, inclusive em governos estaduais e municipais, seja em movimentos sociais e organizações da sociedade civil. A discussão sobre o clima também ganhou maior peso nas pautas dos partidos políticos, aparecendo com uma visibilidade sem precedentes nas campanhas presidenciais para as eleições de 2022<sup>31</sup>.

Esse crescente interesse não surpreende, uma vez que as mudanças do clima e a destruição ambiental já afetam, direta ou indiretamente, milhões de brasileiros e brasileiras. Estudos apontam que, a cada desastre natural no Brasil, em média 3,4 mil pessoas são afetadas, entre pessoas desalojadas, deslocadas, desabrigadas, afetadas por estiagens e vítimas fatais. Esses eventos extremos também representam importantes perdas econômicas. Apenas no primeiro trimestre de 2022, por exemplo, os prejuízos financeiros causados por eventos climáticos extremos somaram mais de R\$ 72 milhões<sup>32</sup>.

Tudo isso contribui para níveis elevados de preocupação com o clima e o meio ambiente e, em parte também como reação aos desafios enfrentados nos últimos anos, a sociedade civil organizada engajada com o tema possivelmente nunca esteve tão bem coordenada e diversificada desde que os movimentos ecológicos foram fortalecidos no Brasil pelo processo de preparação para a Eco-92. Diversos movimentos historicamente associados a outras pautas, como a do direito dos trabalhadores, passaram a construir agendas climáticas com mais atenção. Destacam-se alguns exemplos abaixo.

Movimentos sindicais, como Central Única dos Trabalhadores (CUT), analisam as repercussões da transição energética para os direitos

---

cseprs3.s3.amazonaws.com/email-editor-files/0d032777-8e2c-40bc-f691-08d93a37f45b/017fed53-8ffe-4cea-bd1f-874b6a6cf2ca.pptx/>. Acesso em: 12 jun. 2023.

31 DOLABELA, Helena. Mudança climática e disputa eleitoral: o que se esperar para 2022? *JOTA*, 1º set. 2022. Disponível em: <<https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/mudanca-climatica-e-disputa-eleitoral-o-que-se-esperar-para-2022-01092022/>>. Acesso em: 12 jun. 2023.

32 JANONE, Lucas. A cada desastre natural no Brasil, em média, 3,4 mil pessoas são afetadas. *CNN Brasil*, 11 abr. 2022. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/a-cada-desastre-natural-no-brasil-em-media-34-mil-pessoas-sao-afetadas/>>. Acesso em: 12 jun. 2023.

trabalhistas, ao passo que o Movimento dos Trabalhadores Rurais Sem Terra (MST) aponta distorções criadas pelo modelo produtivo pautado na monocultura e no uso excessivo de insumos químicos. Outras iniciativas da sociedade civil organizada – como a Agenda 2045 do Observatório do Clima, o Plano Amazônia 2030, a Concertação pela Amazônia, a Iniciativa Clima e Desenvolvimento: Visões para o Brasil 2030, e o Instituto Clima e Sociedade (iCS), por exemplo, promovem a produção de conhecimento e constroem agendas para a adoção de medidas prioritárias.

Além disso, grupos que advogam pela justiça ambiental e climática tornaram-se mais robustos. Movimentos de lideranças indígenas e quilombolas, tais como a Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB) e a Coordenação Nacional de Articulação de Quilombos (CONAQ), articulam-se para que o clima esteja no centro da política brasileira, inclusive no seu recorte internacional. Merece destaque também o engajamento de jovens por meio de grupos tais como Engajamundo, o *Perifa Connection* e o *Youth Climate Leaders*, assim como diversas organizações de periferia, como as que compõem a Coalizão Clima de Mudança, que unem forças para dar maior visibilidade à discussão sobre racismo climático e que ampliam o acesso de grupos da periferia às agendas internacionais sobre o clima, inclusive no espaço das COPs.

Tudo isso tem levado à busca incessante por soluções e respostas, inclusive por meio de alianças multissetoriais, tais como a Coalizão Brasil Clima, Florestas e Agricultura, que agrupa atores do setor privado, setor financeiro, academia e sociedade civil. Da mesma forma, segmentos mais progressistas do setor privado e do mercado financeiro, em resposta a expectativas e pressões relacionadas à sustentabilidade, buscam formas de tornar suas operações mais sustentáveis – ainda que, na ausência de regulamentação e obrigações claras, as ações voluntárias tenham impacto bastante limitado. Fica patente, entre todos esses atores não governamentais, a capacidade de geração de conhecimento (técnico, científico e tradicional), de mobilização social, inclusive por meio de redes, e, cada vez mais, de interlocução direta com atores internacionais.

Surgem também novo grau de protagonismo e novas formas de atuação por parte dos governos subnacionais, seja por municípios e estados



individualmente ou por meio de redes e parcerias, como o Consórcio de Governadores do Clima, o Consórcio Interestadual de Desenvolvimento Sustentável da Amazônia Legal e o C40, rede global de prefeitos para promoção de agendas sustentáveis. Tais atores também adquiriram mais visibilidade e capacidade de interlocução em espaços decisórios no plano internacional, como a COP do clima.

Tudo isso contribui para a capacidade não apenas de reverter as medidas da administração anterior, mas também de construir um horizonte de bem-estar e sustentabilidade a longo prazo. Com isso, a sociedade civil brasileira mostra-se capacitada e disposta a reassumir e fortalecer os compromissos já feitos, além de ensejar novos, consciente da responsabilidade coletiva para lidar com a crise climática. É fundamental, portanto, que esse processo de fortalecimento doméstico seja acompanhado da reformulação da PEB, de modo a reconstruir os laços rompidos, recuperar oportunidades desperdiçadas e resgatar a credibilidade do Brasil para avançar os interesses dos diferentes setores de nossa sociedade e pautar a agenda climática não só desde o Brasil, mas desde o Sul.

### **Resgatando a credibilidade internacional: caminhos para a construção de uma política externa brasileira ativa e ativa em clima e meio ambiente**

Os primeiros passos para recuperar a credibilidade perdida pelo Brasil no plano internacional consistem em adotar medidas domésticas, sobretudo no sentido de reduzir os índices de desmatamento e queimadas, principalmente na Amazônia. Embora siga em níveis elevados, o desmatamento na Amazônia caiu 49,9% em 2023 na comparação a 2022<sup>33</sup>. Em que pese os retrocessos enfrentados, o Brasil possui o conhecimento e as capacidades necessárias para combater a destruição da maior floresta tropical do planeta. Durante quase uma década, a partir de meados dos anos 2000, o Brasil obteve êxito na redução do desmatamento ilegal, ao

---

33 SECRETARIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL. Área sob alertas de desmatamento na Amazônia cai 50% em 2023, 15 jan. 2024. Disponível em: <<https://www.gov.br/secom/pt-br/assuntos/noticias/2024/01/area-sob-alertas-de-desmatamento-na-amazonia-cai-50-em-2023#:~:text=A%20%C3%A1rea%20sob%20alertas%20de,ap%C3%B3s%20quatro%20anos%20de%20retrocesso>>. Acesso em: 13 mar. 2024.

mesmo tempo que aumentou a sua produção agrícola<sup>34</sup>. Esse sucesso obteve amplo reconhecimento internacional e contribuiu para um ganho de credibilidade do Brasil em negociações sobre clima e meio ambiente. É necessário, portanto, retomar esta rota.

Dessa maneira, o novo governo de Lula tem priorizado a promoção de políticas fundamentadas na justiça climática e nas evidências científicas, com base em dados confiáveis e transparentes. Destaca-se a retomada da fiscalização ambiental por parte do Ibama e da aplicação efetiva de penalidades (como multas e embargos)<sup>35</sup> contra criminosos ambientais, além da atualização do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm)<sup>36</sup> e do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento e das Queimadas no Cerrado (PPCerrado).

Apesar desses avanços iniciais, é preciso ir além. Nesse sentido, é preciso pôr fim à cultura de impunidade aos crimes ambientais no Brasil, inclusive por meio do aperfeiçoamento de mecanismos como o Cadastro Ambiental Rural (CAR) e o Sistema Nacional de Rastreabilidade da Produção Agropecuária<sup>37</sup>, que deve ser acompanhado de melhorias no rastreamento de todas as *commodities* que estão pressionando a floresta e outros biomas sensíveis. Também será necessário combinar estratégias de prevenção e combate ao desmatamento com a recomposição de áreas degradadas e o reflorestamento de biomas. Isso deve ser acompanhado,

---

34 RAMALHO, Renan. Desmatamento na Amazônia Legal cai 82% em 10 anos, diz governo. *G1*, 14 ago. 2015. Disponível em: <<https://g1.globo.com/natureza/noticia/2015/08/desmatamento-na-amazonia-legal-cai-82-em-10-anos-diz-governo.html#:~:text=A%20%C3%A1rea%20desmatada%20de%202013,as%20chuvas%20e%20atividades%20agr%C3%ADcolas>>. Acesso em: 12 jun. 2023.

35 Um levantamento dos atos mais relevantes relacionados à agenda climática nos primeiros cem dias de governo Lula pode ser encontrado em: 100 DIAS de governo. *Climainfo*, 2023. Disponível em: <[https://climainfo.org.br/2023/04/09/100-dias-com-lula/?utm\\_source=akna&utm\\_medium=email&utm\\_campaign=10042023-Climainfo-Newsletter](https://climainfo.org.br/2023/04/09/100-dias-com-lula/?utm_source=akna&utm_medium=email&utm_campaign=10042023-Climainfo-Newsletter)>. Acesso em: 12 jun. 2023.

36 Ainda nos primeiros cem dias de governo Lula, uma nova versão do PPCDAm ficou à disposição para consultas. Cf. BRASIL. MMA lança novo PPCDAm para consulta pública. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, 10 abr. 2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/noticias/mma-lanca-novo-ppcdam-para-consulta-publica>>. Acesso em: 12 jun. 2023.

37 Sobre o tema, recomenda-se a leitura da análise e das recomendações discutidas em: VIEIRA, Flávia do Amaral; FALCÃO, Luísa. Operações de combate ao crime ambiental na Amazônia: dos desafios às boas práticas. Relatório estratégico 08. *Plataforma CIPÓ*, 2 mar. 2023. Disponível em: <[https://plataformacipo.org/wp-content/uploads/2023/02/Relatorio-Estrategico\\_Operacoes-de-combate-ao-crime-ambiental-na-Amazonia-Dos-desafios-as-boas-praticas-Plataforma-CIPO.pdf](https://plataformacipo.org/wp-content/uploads/2023/02/Relatorio-Estrategico_Operacoes-de-combate-ao-crime-ambiental-na-Amazonia-Dos-desafios-as-boas-praticas-Plataforma-CIPO.pdf)>. Acesso em: 12 jun. 2023.

además, por um modelo de desenvolvimento focado na geração de empregos sustentáveis por meio de abordagens como a bioeconomia e investimentos em tecnologias e infraestruturas verdes.

Nessa mesma direção, é fundamental que o Brasil avance no aperfeiçoamento de instrumentos para garantir a prevenção da violência contra defensores e defensoras da terra, sobretudo no que diz respeito a agressões e ameaças contra lideranças indígenas, quilombolas, sem-terra e assentadas. Dados de 2021, 2022 e 2023 mostram que o Brasil está entre os países mais perigosos do mundo para defensores socioambientais e lideranças indígenas<sup>38</sup>. Isso requer garantia de acesso à justiça, com investigação rigorosa contra todos os atores relevantes envolvidos em violações, e com a exigência de que empresas e instituições financeiras prestem contas e sejam responsabilizadas quanto a violência e outros danos à terra e aos defensores ambientais em todas as suas operações globais e cadeias produtivas, como parte da devida diligência. Para além disso, é fundamental que o Brasil esteja alinhado com os instrumentos internacionais adequados e atualizados para o combate à violência contra os defensores socioambientais. Neste sentido, há urgência na ratificação do já mencionado Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe (ou simplesmente Acordo de Escazú).

As políticas domésticas de retomada da política ambiental precisam ser acompanhadas de uma diplomacia climática e ambiental ativa e

---

38 Mais informações podem ser encontradas em: VIOLENCE, Torture and Threats Continue, Allege Land and Environmental Defenders in Amazonian Brazil Palm Oil Region. Global Witness, 20 dez. 2023. Disponível em: <<https://www.globalwitness.org/en/campaigns/environmental-activists/violence-torture-and-threats-continue-allege-land-and-environmental-defenders-amazonian-brazil-palm-oil-region/>>. Acesso em: 12 jun. 2023; MENA, Fernanda. Brasil é país mais letal da década para defensores da terra e do ambiente, diz ONG. *Folha de S. Paulo*, 28 set. 2022. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/2022/09/brasil-e-pais-mais-letal-da-decada-para-defensores-da-terra-e-do-ambiente-diz-ong.shtml#:~:text=O%20Brasil%20%C3%A9%20o%20pa%C3%ADs,terra%20e%20pela%20defesa%20ambiental>>. Acesso em: 22 nov. 2023; e COMITÊ BRASILEIRO DE DEFENSORAS E DEFENSORES DE DIREITOS HUMANOS; SANTOS, Layza Queiroz *et al* (org.). *Vidas em luta: criminalização e violência contra defensoras e defensores de direitos humanos no Brasil. PERÍODO 2018-2020/1*, v. III. Curitiba: Terra de Direitos, 2020. Disponível em: <<https://terradedireitos.org.br/uploads/arquivos/Dossie-Vidas-em-Luta.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2023. GONÇALVES, Eliane; PADOVAN, Thiago. Brasil é um dos países mais perigosos para defensores de direitos. *Agência Brasil*, Brasília, 12 dez. 2023. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/direitos-humanos/noticia/2023-12/brasil-e-um-dos-paises-mais-perigosos-para-defensores-de-direitos>>. Acesso em: 13 mar. 2024.

ativa – mas também inovadora e propositiva. Isso será importante para que o Brasil consiga reverter a perda de credibilidade e influência na geopolítica global e nos fóruns internacionais que ocorreu nos últimos anos. O Brasil deve seguir sinalizando seu compromisso inequívoco com a proteção socioambiental, tomando ações para demonstrar que esse discurso, além de não ser vazio e desacompanhado de medidas concretas, será sustentado não apenas por medidas imediatas, mas também por uma estratégia de longo prazo. A rota rumo a uma economia de baixo carbono deve ser um dos elementos centrais desse plano, que precisa ser respaldado por uma Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC) mais ambiciosa e acompanhada de um planejamento crível e transparente de redução de emissões – e que corrija, com urgência, a “pedalada climática” anunciada pelo governo anterior<sup>39</sup>. Ainda no plano externo, será necessário desenvolver linhas políticas de ação voltadas à reinserção do país enquanto protagonista em temas centrais, como a proteção das florestas e seus povos e a promoção da soberania alimentar e da justiça climática, inclusive como parte de uma estratégia para revigorar o multilateralismo e a cooperação internacional.

Ao mesmo tempo, a política externa pode e deve ser marcada por mais transparência e, principalmente, participação social. Em uma agenda cujo interesse social tem se expandido, é importante que sejam criados novos mecanismos institucionais e permanentes de diálogo com organizações e movimentos sociais, rompendo com a histórica distância entre o MRE e a sociedade civil organizada brasileira. Isso não apenas aprofundaria a democratização da política externa, mas também fortaleceria o próprio Ministério. Nesse sentido, na tomada de decisão sobre temas de política externa devem ser incorporados e consolidados mecanismos participativos que engajem os diversos segmentos da população brasileira, incluídos povos indígenas, quilombolas e outras comunidades tradicionais, grupos desproporcionalmente afetados por injustiças climáticas e que, ao mesmo

---

39 O termo “pedalada climática” tem sido usado pelas organizações da sociedade civil para se referir à atualização da NDC brasileira realizada em 2020 que, na prática, não garante progressividade nas metas de redução de emissões do Brasil com a mudança da utilização do ano base para os cálculos. Mais informações em: ARAÚJO, Suely (org.). Brasil 2045: construindo uma potência ambiental. Vol. 1 – propostas para a Política Ambiental Brasileira em 2023-2024. *Observatório do Clima*, 19 maio 2022. Disponível em: <<https://www.oc.eco.br/wp-content/uploads/2022/05/2045%E2%80%94VF.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2023.

tempo, representam fonte de conhecimento e liderança para lidar com desafios ambientais e climáticos. Sem uma abordagem que seja também inclusiva e intergeracional para clima e meio ambiente não será possível recolocar o Brasil como ator essencial nos debates internacionais nem colher os benefícios dessa participação em prol do desenvolvimento e do bem-estar da população.

No âmbito da governança climática internacional, o Brasil precisará contar com habilidade política para garantir a construção de conceitos e denominadores comuns para agrupar coalizões multilaterais. Foi assim, por exemplo, com a promoção do conceito de “responsabilidades comuns mas diferenciadas” (CBDR, do inglês *Common But Differentiated Responsibilities*), que orientou não apenas a atuação do Brasil mas de diversos outros países durante a Rio-92. A PEB precisa de uma estratégia inovadora, responsável e solidária para pensar a inserção internacional do Brasil nas Conferências das Partes – seja na COP de clima, seja na de biodiversidade, ou ainda em outros espaços que estão sendo criados, como a COP no âmbito do Acordo de Escazú.

O Brasil também deve seguir retomando a cooperação bilateral com países parceiros e fomentando o aprimoramento de mecanismos de captação de doações para investimento internacional em ações de enfrentamento ao desmatamento e de preservação da biodiversidade, além do financiamento climático de modo geral. A retomada do Fundo Amazônia, anunciada ainda nos primeiros cem dias de governo Lula, é certamente um sinal importante. No entanto, é preciso ir além: nossas relações com parceiros como a União Europeia, os Estados Unidos e a China devem ser orientadas por uma visão estratégica que tenha clima e meio ambiente no centro, sempre atentas, no que diz respeito ao comércio e às cadeias de suprimento, à proteção dos biomas sensíveis e das populações vulnerabilizadas. Todas essas ações serão importantes não apenas para resgatar a credibilidade política, mas também para atrair novos investimentos à região amazônica.

Do ponto de vista da cooperação Sul-Sul com países de fora da região, iniciativas como a mencionada nova coalizão BIC, entre Brasil, República Democrática do Congo e Indonésia, com o potencial de agregar

novos membros no futuro, oferecem um espaço para que países em desenvolvimento que enfrentam desafios semelhantes no que concerne às áreas de floresta possam compartilhar experiências para a promoção de cadeias de produtos florestais livres de desmatamento e mobilizar apoio por recursos voltados às áreas de floresta tropical. O lançamento da coalizão BIC envia uma mensagem de que as soluções para as florestas tropicais devem ser encabeçadas por países tropicais, mesmo que alianças com países ricos sejam necessárias para assegurar, por exemplo, a idoneidade do comércio internacional em *commodities* que pressionam essas florestas. Nesse sentido, é imprescindível ter em mente que cuidar das florestas é também cuidar das suas populações.

Pelo exposto, é urgente que o Brasil construa uma estratégia internacional que tenha o clima como eixo central. Ademais, é essencial que essa estratégia – que engloba não apenas a política externa “tradicional”, mas também a cooperação internacional mais amplamente, o comércio, os investimentos, a participação social, entre outros elementos – seja regida pelos princípios dos direitos humanos, da autodeterminação dos povos, da defesa da paz, da solução pacífica dos conflitos e da cooperação entre os povos. Também é preciso assegurar garantias legais, incluindo o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, em consonância com o respeito e a promoção de normas internacionais já bem estabelecidas e também emergentes, como a declaração feita pela Assembleia Geral da ONU em 2022 sobre o acesso ao meio ambiente limpo, saudável e sustentável configurar um direito humano.

Em síntese, o Brasil precisa retomar e, sobretudo, ampliar uma estratégia de alinhamento entre agendas de *desenvolvimento e de clima*, garantindo a promoção de uma política distributiva para a ação climática. Em todos os espaços, é necessário enfatizar uma nova visão da soberania nacional para o país – uma soberania com responsabilidade climática e ambiental –, que vai na contramão da política externa construída pelo governo de Jair Bolsonaro. Essa estratégia deve estar fundamentada na busca por formas de promover o desenvolvimento inclusivo, justo e sustentável no Brasil, colhendo benefícios concretos para a sociedade brasileira e promovendo uma visão de ordem global democrática e eficaz,

que atenda as realidades, as demandas e as prioridades dos países em desenvolvimento.

Para isto, será necessário ensejar a ideia de que, quando construída com respeito, a cooperação internacional é um instrumento essencial no fortalecimento da soberania brasileira. Assim, é necessária uma política externa que busque a transição justa, soberana e equitativa – e apenas desta forma o Brasil conseguirá ser alçado, uma vez mais, ao papel de um dos protagonistas do cenário internacional, do qual nunca deveria ter saído. Este é o espírito que orienta o presente livro.

## Capítulo 2

# Transição justa, soberana e equitativa: formulação de um conceito para orientar a política externa brasileira

Marília Closs

A política externa brasileira (PEB) não pode ser pensada de forma isolada e deve estar integrada à formulação e à implementação de outras políticas públicas<sup>1</sup>. No entanto, este ainda é um desafio, sobretudo quando se considera o padrão histórico de um relativo insulamento de temas de PEB do debate público e do processo de formulação das demais políticas públicas, como aquelas relacionadas mais diretamente à economia ou à alimentação, por exemplo<sup>2</sup>. Isto ganha contornos ainda mais desafiadores quando se trata da política externa para o clima, agenda diretamente relacionada a questões centrais para o Brasil, como meio ambiente e biodiversidade.

Por isso, é fundamental que a política externa do Brasil tenha em conta esses temas, sobretudo considerando os diversos desafios que o país enfrenta em termos ambientais e climáticos, como apresentado no capítulo 1, mas também em termos de inclusão social. Em um momento de reconstrução de políticas sociais e do Estado democrático de direito, é importante que as metas e os objetivos ligados a clima e meio ambiente

---

1 Para mais informações sobre a discussão de política externa como política pública, ver MILANI, Carlos; PINHEIRO, Letícia. Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. *Contexto Internacional*, v. 35, n. 1, p. 11-41, 2013. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/cint/a/Dy6zLys78XTnTV8YFky9ZJJ/abstract/?lang=pt>>. Acesso em: 12 jun. 2023.

2 Embora alguns trabalhos já tragam bons matizes sobre o debate de política externa na opinião pública, ainda se pode dizer que o peso da PEB no debate é menor que o de outros tipos de políticas públicas, como políticas econômicas e sociais. Mais informações em: ALMEIDA, Maria Herminia Tavares; FERNANDES, Ivan Felipe; GUIMARÃES, Feliciano de Sá. Structuring Public Opinion on Foreign Policy Issues: The Case of Brazil. *Latin American Research Review*, v. 56, n. 3, p. 557-574, 2021. Disponível em: <<https://www.cambridge.org/core/journals/latin-american-research-review/article/structuring-public-opinion-on-foreign-policy-issues-the-case-of-brazil/A59E3EC39467B5E77EF01DA3C1AF78D7>>. Acesso em: 12 jun. 2023.



estejam conectados com questões de justiça social, de combate às desigualdades e de construção da vida digna e justa. Além disso, muitas das concepções sobre desenvolvimento – e inclusive sobre clima e meio ambiente – estão esgotadas e precisam ser atualizadas. Por isso, neste livro, defende-se a construção de um projeto de desenvolvimento que tenha compromisso não apenas com a inclusão social, mas também com a sustentabilidade. Mais que isto: é necessário garantir que as políticas de inclusão sejam também socioambientais, ou seja, que garantam uma transição climática e ambiental ao mesmo tempo que asseguram uma vida digna para sua população, por meio do combate à pobreza, à fome, ao desemprego, à violência e à discriminação.

A inclusão e a sustentabilidade devem estar entrelaçadas no cerne da democracia brasileira. Por isto, a ideia central deste livro é justamente discutir a sincronia entre *clima e desenvolvimento* nos mais diversos aspectos da política externa brasileira. Para isso, é preciso ter clareza sobre os conceitos básicos que devem guiar os novos rumos do Brasil. Por exemplo, o que se entende por desenvolvimento? Quais os limites e desafios na conjugação de desenvolvimento, inclusão social e clima? Argumenta-se, então, que é importante que o Brasil passe pelo que se refere neste livro como *transição justa, soberana e equitativa*. Ou seja, que garanta o caminho do Brasil no sentido da descarbonização da economia e que ao mesmo tempo seja inclusiva e passe por concepções diversas de soberania: desde soberania nacional, para garantir políticas de desenvolvimento econômico, a soberania energética e alimentar.

Nos últimos anos, essas discussões ganharam um senso de urgência. Embora tenham tido uma queda de 8% em relação ao ano anterior, em 2022 o Brasil emitiu 2,3 bilhões de toneladas brutas de Gases de Efeito Estufa (GEE)<sup>3</sup>. Com isso, o país se mantém entre os dez maiores emissores de GEE do mundo<sup>4</sup>. Os estudos demonstram que a curva de emissões do

---

3 MAES, Jéssica. Emissões de carbono do Brasil caem 8% em 2022, mas taxa ainda é 3ª maior desde 2005. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 23 nov. 2023. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2023/11/emissoes-de-carbono-do-brasil-caem-8-em-2022-mas-taxa-ainda-e-3a-maior-desde-2005.shtml>>. Acesso em: 13 mar. 2024.

4 LOVISI, Pedro; YUKARI, Diana. Veja em 6 gráficos quais são os países que mais poluem. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 18 fev. 2024. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2024/02/veja-em-6-graficos-quais-sao-os-paises-que-mais-poluem.shtml>>. Acesso em: 13 mar. 2024.

Brasil permanece essencialmente igual à de antes da aprovação da Política Nacional sobre Mudança do Clima em 2009 – e isso se deve, em grande medida, ao não cumprimento da meta de redução do desmatamento, sobretudo na Amazônia. Ademais, dados do Sistema de Estimativas de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa (SEEG) apontam que o Brasil ainda polui mais do que gera riqueza: o país emitiu em 2022 1,22 kg por dólar gerado no Produto Interno Bruto (PIB)<sup>5</sup>.

Neste sentido, a retomada do combate ao desmatamento, principal fonte nacional de emissão de GEE, embora prioritária, é insuficiente se realizada de forma isolada. É preciso elaborar linhas de atuação coerentes com o objetivo de redução das emissões em diversos setores, tornando o clima um tema transversal<sup>6</sup> tanto no plano doméstico quanto no externo. No caso brasileiro, há três agendas centrais, que serão o foco deste capítulo: 1) energia e mineração; 2) agricultura e soberania alimentar; e 3) industrialização e tecnologias verdes. Portanto, além desta introdução e das considerações finais, este capítulo está subdividido em três seções que abordam cada um desses temas, apontando caminhos possíveis para que as políticas desses setores impulsionem a transição que o Brasil (e o mundo) precisa(m).

## **Energia e mineração: caminhos para uma transição energética e mineradora justa, soberana e equitativa no Brasil**

Pensar sobre mudanças do clima passa obrigatoriamente por pensar em energia – ou, mais especificamente, em estratégias de transição energética<sup>7</sup> – e nos impactos da mineração agressiva. A ciência aponta que,

---

5 TSAI, David et al. *Análise das emissões de gases de efeito estufa e suas implicações para as metas climáticas do Brasil (1970-2022)*. Sistema de Estimativas de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa, 2023. Disponível em: <[https://oc.eco.br/wp-content/uploads/2023/11/Relatorio-SEEG\\_gases-estufa\\_2023FINAL.pdf](https://oc.eco.br/wp-content/uploads/2023/11/Relatorio-SEEG_gases-estufa_2023FINAL.pdf)>. Acesso em: 13 mar. 2024.

6 Uma discussão mais ampla sobre isso pode ser encontrada em: SILVA, Marina. *Compromissos de resgate atualizado da Agenda Socioambiental brasileira perdida* [carta aberta]. Set. 2022. Disponível em: <[https://s3.glbimg.com/v1/AUTH\\_8b29beb0cbe247a296f902be2fe084b6/2022/marina-demandas-lula.pdf](https://s3.glbimg.com/v1/AUTH_8b29beb0cbe247a296f902be2fe084b6/2022/marina-demandas-lula.pdf)>. Acesso em: 12 jun. 2023.

7 Neste livro, entende-se que a transição energética é a transformação da matriz energética de um território (que pode ser um município, um estado, um país, etc.) em direção à descarbonização a partir da utilização de energias renováveis. Outros conceitos similares, como transição justa, são entendidos de forma diferente, como discutido neste capítulo.

a nível global, a utilização de combustíveis fósseis é a principal fonte de emissões de gases de efeito estufa: nomeadamente petróleo, gás e carvão são as principais causas das mudanças do clima<sup>8</sup>. De acordo com dados de 2019 da *BP Statistical Review*<sup>9</sup>, naquele ano, 84,7% do consumo primário de energia do globo era advindo de petróleo, gás e carvão.

Nas últimas décadas, no entanto, a oferta de energias renováveis ampliou de forma significativa ao redor do globo. Entre diversos exemplos, destaca-se a diversificação de geração de energia – e alguns dos principais exemplos são energia fotovoltaica, eólica, pela biomassa e, mais recentemente, com o hidrogênio verde. Só em 2019, por exemplo, houve um crescimento de 14,5% do consumo de energias renováveis a nível global<sup>10</sup>. Junto disso, havia, até as mudanças recentes no cenário geopolítico<sup>11</sup>, o aumento de financiamento em energias renováveis e de desfinanciamento e diminuição de subsídios a combustíveis fósseis, sobretudo carvão, petróleo e gás natural<sup>12</sup> – mesmo que, muitas vezes, o Brasil estivesse na contramão do mundo, principalmente durante o período (2019-2022)<sup>13</sup>. Apesar dos recentes retrocessos, como a retomada do financiamento mais amplo de usinas a carvão em algumas partes da Europa após a eclosão da Guerra da Ucrânia<sup>14</sup>, há iniciativas importantes no sentido da descarbonização da energia.

---

8 O relatório de síntese do Sexto Ciclo de Avaliação do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC), divulgado em março de 2023, apontou de forma inequívoca que o uso de combustíveis fósseis é o maior impulsor das mudanças climáticas. Um resumo e tradução de qualidade foi publicado por meio da plataforma *Climainfo* e pode ser encontrado aqui: <<https://climainfo.org.br/2023/03/21/ipcc-ar6-relatorio-de-sintese/>>. Acesso em: 12 jun. 2023.

9 BP P.L.C. *BP Statistical Review of World Energy 2019*. Disponível em: <<https://www.bp.com/content/dam/bp/business-sites/en/global/corporate/pdfs/energy-economics/statistical-review/bp-stats-review-2019-full-report.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2023.

10 *Ibid.*

11 O cenário geopolítico atual e suas novas dinâmicas foram discutidos no primeiro capítulo deste livro.

12 Sobre isto, cf.: INTERNATIONAL RENEWABLE ENERGY AGENCY (IRENA); CLIMATE POLICY INITIATIVE (CPI). *Global Landscape of Renewable Energy Finance*. Abu Dhabi: IRENA, 2020. Disponível em: <[https://irena.org/-/media/Files/IRENA/Agency/Publication/2020/Nov/IRENA\\_Global\\_Landscape\\_Renewable\\_Energy\\_Finance\\_2020.pdf](https://irena.org/-/media/Files/IRENA/Agency/Publication/2020/Nov/IRENA_Global_Landscape_Renewable_Energy_Finance_2020.pdf)>. Acesso em: 12 jun. 2023.

13 Mais informações em INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS – INESC. Subsídio aos combustíveis fósseis no Brasil: conhecer, avaliar, reformar. INESC, Brasília, jun. 2018. Disponível em: <[https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2018/06/Resumo\\_executivo\\_combustiveis\\_inesc.pdf](https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2018/06/Resumo_executivo_combustiveis_inesc.pdf)>. Acesso em: 12 jun. 2023.

14 Exemplo disso em: ALEMANHA anuncia que vai reabrir usinas a carvão. *Frontliner*, 19 jun. 2022. Disponível em: <<https://www.frontliner.com.br/alemanha-anuncia-que-vai-reabrir-usinas-a-carvao/>>. Acesso em: 12 jun. 2023.

Contudo, esta transição energética tem sido liderada, majoritariamente, por empresas transnacionais<sup>15</sup>, que têm sido as protagonistas em termos de capital e inovação tecnológica em modais como energia eólica e de hidrogênio verde em quase todo o mundo, muitas vezes ocupando espaços tradicionalmente ocupados por empresas nacionais e intensificando o processo de transnacionalização das economias, sobretudo das economias periféricas. Este fato, para países do Sul Global, tem impacto em diferentes esferas, como desenvolvimento econômico, inclusão social, e geração de emprego e renda. Além disso, em muitos casos, os atores tradicionais, historicamente responsáveis pelas emissões de GEE no Norte Global, como corporações transnacionais da indústria de mineração, estão sendo os mais beneficiados pelas políticas de transição energética<sup>16</sup>. Por isto, o cenário global de transição ecológica demanda especial atenção do Sul Global, com uma atuação ativa e contundente não só quanto à importância da transição em si, mas também quanto a seu conteúdo, consecução e atores.

No Brasil, o cenário é bastante singular. A matriz brasileira, sobretudo a matriz elétrica, é considerada majoritariamente limpa em função do enorme papel da hidroenergia. No entanto, de acordo com os dados divulgados pelo SEEG em 2023, o Brasil vem passando por uma alta nas emissões no setor de energia. Em 2022, por exemplo, foram emitidas 435 milhões de toneladas, um aumento frente aos 387 milhões de toneladas de 2020. Ainda de acordo com o relatório do SEEG<sup>17</sup>, nos últimos anos, o país teve uma alta de 12,5% nas emissões no setor de energia, o maior

---

15 Para mais informações, acesse o site do Instituto de Estudos Estratégicos de Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (Ineep). Por exemplo, cf: DIAS, Nathalia Pereira. Petrobras atrás das operadoras privadas na transição energética. *Petróleo Hoje*, 19 jul. 2022. Disponível em: <<https://ineep.org.br/petrobras-atras-das-operadoras-privadas-na-transicao-energetica/>>; e CHAVES, Ana Carolina; COSTA, Rafael Rodrigues. O avanço das petroleiras europeias e o recuo da Petrobras na transição energética. *INEEP*, 22 abr. 2021. Disponível em: <<https://ineep.org.br/o-avanco-das-petroleiras-europeias-e-o-recuo-da-petrobras-na-transicao-energetica/>>. Acesso em: 12 jun. 2023.

16 Cf. BARBESGAARD, Mads; WHITMORE, Andy. *Smoke and Minerals*. How the mining industry plans to profit from the energy transition. Amsterdam/London: Transnational Institute/London Mining Network, 2022. Disponível em: <<https://www.tni.org/en/publication/smoke-and-minerals>>. Acesso em: 22 nov. 2023.

17 Mais informações no relatório: SISTEMA DE ESTIMATIVA DE EMISSÕES E REMOÇÕES DE GASES DE EFEITO ESTUFA (SEEG). Análise das emissões brasileiras de gases de efeito estufa e suas implicações para as metas climáticas do Brasil 1970-2021. *Observatório do Clima*, 2023. Disponível em: <<https://www.oc.eco.br/wp-content/uploads/2023/03/SEEG-10-anos-v4.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2023.

salto em 50 anos. Este cenário se explica por diversas razões. A seca extrema do último período (sobretudo desde 2021) prejudicou a geração de hidrelétricas e a queda no uso do etanol. Além disso, há elementos, discutidos abaixo, que são mais estritamente ligados à economia política e que também favoreceram este cenário.

Nos últimos 20 anos, a produção de energias fósseis (sobretudo *offshore*) no Brasil aumentou de forma significativa. Neste período, a produção de petróleo, por exemplo, cresceu 113%, sendo destinada principalmente para a exportação – o que, na prática, faz com que sua produção tenha não só emissões diretas, mas também indiretas<sup>18</sup>. Nos últimos anos, também houve forte movimentação política e econômica em prol do mercado do gás, seja com novas legislações (a exemplo da Lei nº 14.134, a chamada “lei do gás”, de 2021), seja com novos contratos e reservas de mercado<sup>19</sup>. Assim, o Brasil foi cenário de uma profunda ampliação da cadeia de gás e de carvão, especialmente em estados como Santa Catarina, com desproporcional quantidade de emissões com relação a seu uso. Estudos de acompanhamento dos subsídios energéticos no Brasil, como aqueles produzidos pelo Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC)<sup>20</sup>, mostram que houve uma política contínua e permanente de subsídio a combustíveis fósseis, o que vai na contramão de uma agenda de transição justa.

Além disso, nos últimos anos, viu-se um aumento de ofertas de energia renovável na matriz brasileira ligada à biomassa e ao biodiesel, especialmente vindo da soja<sup>21</sup>. Nesse quadro, há uma forte política doméstica de incentivo ao consumo de biodiesel ao adicioná-lo ao diesel

---

18 Mais informações em: INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS – INESC. Matriz energética brasileira no contexto do Acordo de Paris: entre a falta de ambição e os desafios para a implementação das NDCs. INESC, Brasília, jun. 2022b. Disponível em: <[https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2022/06/INESC-Rel\\_NDC-v6.pdf](https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2022/06/INESC-Rel_NDC-v6.pdf)>. Acesso em: 12 jun. 2023.

19 Estas informações e outras análises mais profundas sobre o novo mercado do gás e seus efeitos na matriz energética brasileira podem ser encontradas no documento do Instituto de Estudos Socioeconômicos (INESC) mencionado acima.

20 Mais informações em: INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS – INESC. Subsídios aos combustíveis fósseis no Brasil – conhecer, avaliar, reformar. INESC, Brasília, nov. 2022c. Disponível em: <<https://www.inesc.org.br/subsidios-aos-combustiveis-fosseis-no-brasil-conhecer-avaliar-reformar-5a-edicao/>>. Acesso em: 12 jun. 2023.

21 De acordo com INESC (2022b), o óleo de soja se mantém na liderança como principal matéria-prima para a obtenção do biodiesel, com notável destaque para a produção da Região Centro-Oeste.

fóssil, o que faz com que o Brasil seja hoje o segundo maior produtor de biodiesel do mundo, atrás somente dos Estados Unidos. Há uma clara relação entre a produção de biocombustíveis, a produção de soja (envolvida em 70% da produção de biodiesel no Brasil atualmente<sup>22</sup>), e a expansão do agronegócio – assim, consequentemente, há também uma forte relação com a concentração fundiária e de renda. O próprio RenovaBio, política de promoção de produção e uso de biocombustíveis na matriz energética nacional, pelas questões mencionadas, acaba sendo conectado com questões de uso da terra, como a expansão do desmatamento associada ao estímulo da produção de *commodities* em biomas sensíveis.

Ao mesmo tempo, o Programa de Incentivo às Fontes Alternativas (Proinfa) também avança na estratégia de incorporar o setor energético na lógica de compensação ambiental. Assim, a pouco expressiva política de ampliação e transição energética que restou no Brasil, em vez de ter como objetivo a democratização da energia, tem se dado a partir da expansão das fronteiras agrícolas para a produção de biomassa e biocombustíveis e, portanto, a partir da flexibilização de normas ambientais vigentes, com a substituição de agentes públicos por agentes privados<sup>23</sup>. Tem-se, hoje, uma matriz energética renovável intimamente conectada com uma estrutura agrária desigual – isto, nem de longe, significa a transição justa, soberana e equitativa de que o Brasil precisa.

Junto aos potenciais impactos socioambientais dos biocombustíveis, o próprio componente hidrelétrico presente na matriz energética – e principalmente elétrica – brasileira também precisa ser observado com olhar mais crítico. Em 2020, a hidroenergia representou mais de 65% da matriz elétrica brasileira, número que é fruto de uma escolha histórica que tem sido sistematicamente repetida, com ênfase em uma geração centralizada em hidrelétricas de grande porte, inclusive na Amazônia,

---

22 Fonte e mais informações em: INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS – INESC. Matriz energética brasileira no contexto do Acordo de Paris: entre a falta de ambição e os desafios para a implementação das NDCs. INESC, Brasília, jun. 2022b. Disponível em: <[https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2022/06/INESC-Rel\\_NDC-v6.pdf](https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2022/06/INESC-Rel_NDC-v6.pdf)>. Acesso em: 12 jun. 2023.

23 Mais informações em: CUNHA, Gabriela; ROIZMAN, Lilián; LOBO, Natália; MOREIRA, Sarah; MORENO, Tica. Democratização energética e transição justa na América Latina e no Caribe. CSA *TUCA/ITUC CSI IGB/REDES Amigos de la Tierra Uruguay/Amigos de la Tierra América Latina y Caribe*, nov. 2021. Disponível em: <[https://csa-csi.org/wp-content/uploads/2022/08/BRA\\_Resumen-Ejecutivo-Investigacion-Brasil\\_port.pdf](https://csa-csi.org/wp-content/uploads/2022/08/BRA_Resumen-Ejecutivo-Investigacion-Brasil_port.pdf)>. Acesso em: 12 jun. 2023.

e com energia destinada à região sudeste. No entanto, cabe lembrar que, apesar de tradicionalmente serem consideradas parte de energia renovável, as hidrelétricas podem ser responsáveis por enormes impactos socioambientais. Em muitos casos, modificam a flora e fauna local e provocam o deslocamento forçado de povos ribeirinhos e de outras comunidades tradicionais. Neste quadro, a ampliação repentina da infraestrutura local necessária para a construção e a manutenção de uma hidrelétrica de grande porte, como Belo Monte, Jirau e Santo Antônio, por exemplo, tem consequências comprovadamente graves, como o aumento da violência, inclusive de gênero. Ademais, também já se sabe que, devido a outras consequências como a decomposição das árvores do local, Belo Monte, por exemplo, já emite três vezes mais metano do que antes da construção da barragem<sup>24</sup>.

Também se pode notar a inadequação de instrumentos fundamentais do planejamento energético – como planos de regulação, legislações e políticas – no sentido de uma transição energética justa. O Brasil tem pecado em termos de ambição no que diz respeito aos compromissos internacionais, por exemplo. A Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC) do país, ratificada em 2016, mas revista em 2021 e submetida novamente em 2022, viola o princípio da progressão das metas de Paris. Em novembro de 2023, o governo submeteu a atualização da NDC para a UNFCCC, corrigindo as “pedaladas climáticas”, mas é possível ser mais ambicioso nas metas, sobretudo no que diz respeito às metas de mitigação e adaptação<sup>25</sup>, o que pode ser feito na nova rodada de NDCs a ser submetida em 2025 em preparação para a COP30.

Outros instrumentos legais também não parecem estar adequados à realidade brasileira. De acordo com o relatório “Democratização energética e transição justa na América Latina e no Caribe”<sup>26</sup>, há dois instrumentos

---

24 Cf.: INSTITUTO DE ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS – INESC. Matriz energética brasileira no contexto do Acordo de Paris: entre a falta de ambição e os desafios para a implementação das NDCs. INESC, Brasília, jun. 2022b. Disponível em: <[https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2022/06/INESC-Rel\\_NDC-v6.pdf](https://www.inesc.org.br/wp-content/uploads/2022/06/INESC-Rel_NDC-v6.pdf)>. Acesso em: 12 jun. 2023.

25 PRIZIBISCZKI, Cristiane. Não caia no erro: nova meta climática não representa aumento de ambição. *O Eco*, Brasília, 20 set. 2023. Disponível em: <<https://oeco.org.br/noticias/nao-caia-no-erro-nova-meta-climatica-nao-representa-aumento-de-ambicao/>>. Acesso em: 13 mar. 2024.

26 CUNHA, Gabriela; ROIZMAN, Lilián; LOBO, Natália. MOREIRA, Sarah. MORENO, Tica. Democratização energética e transição justa na América Latina e no Caribe. *CSA TUCA/ITUC CSI IGB/REDES Amigos de la*

fundamentais para o planejamento da política energética no Brasil: os planos decenais de expansão de energia e os planos nacionais de energia (hoje em vigor: Plano Decenal de Expansão de Energia 2030 e Plano Nacional de Energia 2050). Enquanto os primeiros são compostos por estudos de oferta e demanda, os segundos contam com visão de longo prazo. Hoje, estes documentos já incorporam marcos ligados à NDC em seus planejamentos. No entanto, o tipo de transição energética pensado nestes dois documentos é conservador, pois, ainda que se tenha incluído a diminuição de emissões em alguns setores, não há uma boa avaliação dos impactos sociais e ambientais do modelo de produção e distribuição de energia. Além de serem pouco ambiciosos, ressalta-se que, para implementar os planos, seriam necessárias flexibilizações nas regulações de licenciamento ambiental. Afinal, tanto o Plano Decenal de Expansão de Energia 2030 quanto o Plano Nacional de Energia 2050 se baseiam em uma lógica de expansão elevada de produção de energia.

Ainda de acordo com o relatório, das cinco principais legislações de política energética em vigência hoje no Brasil, duas têm como origem Medidas Provisórias e outras duas tramitaram sob regime de urgência – o que não contribui para a participação social e a transparência em termos de formulação de política energética. De forma concomitante, a injustiça tributária ao redor da política energética no Brasil fragiliza ainda mais a democracia energética do país, já que muitas vezes a energia é produzida em territórios que sofrem os impactos socioambientais, mas a distribuição de recursos econômicos advindos do setor não os beneficia<sup>27</sup>.

Em termos de democracia, é importante ressaltar que há um risco de desdemocratização energética no país. Exemplo disso é que, entre 2016 e 2022, houve o crescimento da pobreza energética<sup>28</sup>, com a ampliação da utilização domiciliar de lenha e carvão, por exemplo, em função sobretudo do aumento do preço do gás, o que conta com mercado componente de

---

*Tierra Uruguay/Amigos de la Tierra América Latina y Caribe*, nov. 2021. Disponível em: <[https://csa-csi.org/wp-content/uploads/2022/08/BRA\\_Resumen-Ejecutivo-Investigacion-Brasil\\_port.pdf](https://csa-csi.org/wp-content/uploads/2022/08/BRA_Resumen-Ejecutivo-Investigacion-Brasil_port.pdf)>. Acesso em: 12 jun. 2023.

27 O relatório dá o exemplo do Rio Grande do Norte, onde diversas comunidades têm sofrido os impactos da instalação de parques eólicos, mas cujos retornos financeiros jamais chegaram.

28 *Ibid.*



desigualdade racial e de gênero<sup>29</sup>. Ao mesmo tempo, o enfraquecimento da Petrobras também aprofundou esse processo, uma vez que a empresa é um importante indutor de geração de emprego e de renda e da produção de ciência e tecnologia no Brasil. A partir de 2016, a desestruturação da companhia, que até então estava sendo reorganizada na direção de sua transição de empresa petrolífera para uma empresa de energia, impactou amplamente na política energética brasileira, com o dismantelamento do cronograma e do planejamento dos investimentos da estatal em energias renováveis. Por exemplo, em 2018, a Petrobras passou a encerrar sua participação em parques eólicos e seu investimento e planejamento em renováveis, voltando-se quase exclusivamente para a exploração e produção de combustíveis fósseis<sup>30</sup>. Com isso, um importante instrumento na construção de transição e democracia energética perdeu força.

Isto caminhou conjuntamente com políticas de privatização energética, como no caso da Eletrobras, maior empresa energética da América Latina e que foi privatizada em junho de 2022, provocando impactos adversos, como a fragmentação do sistema de distribuidoras<sup>31</sup>, um plano de demissões em massa de funcionários<sup>32</sup> e a ampliação da terceirização dos trabalhadores. Em linhas gerais, parte significativa da expansão da geração de energia renovável em modais como energia eólica e centrais hidrelétricas tem se dado a partir de megaprojetos que, muitas vezes, são acompanhados pela violação dos direitos trabalhistas e dos

---

29 De acordo com o relatório, isso significa “mais tempo gasto nas tarefas de reprodução da vida e menos tempo para realizar trabalhos remunerados que possibilitem às mulheres alcançarem autonomia econômica”, além do fato de que as mulheres são as mais afetadas por problemas de saúde causados pela exposição prolongada à fumaça da queima da lenha.

30 Sobre isso, cf.: PAMPLONA, Nicola. Petrobras ignora transição energética e mantém renováveis fora de novo plano de investimentos. *Folha de S. Paulo*, 19 nov. 2021. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2021/11/petrobras-mantem-renovaveis-fora-de-novo-plano-de-investimentos.shtml>>. Acesso em: 12 jun. 2023. Além disso, cf.: CHAVES, Ana Carolina. As petrolíferas europeias têm uma visão muito mais ambiciosa para os renováveis do que a Petrobras. *Carta Capital*, 20 abr. 2021. Disponível em: <<https://ineep.org.br/as-petroliferas-europeias-tem-uma-visao-muito-mais-ambiciosa-para-os-renovaveis-do-que-a-petrobras/>>. Acesso em: 12 jun. 2023.

31 NOZAKI, William. A desestatização do sistema Eletrobras. *Le Monde Diplomatique Brasil*, 27 maio 2021. Disponível em: <<https://diplomatique.org.br/a-desestatizacao-do-sistema-eletobras/>>. Acesso em: 12 jun. 2023.

32 TRIBUNAL SUPERIOR DO TRABALHO. TST suspende plano de demissão voluntária da Eletrobras, 2 set. 2023. Disponível em: <<https://tst.jus.br/-/tst-suspende-plano-de-demiss%C3%A3o-volunt%C3%A1ria-da-eletobras>>. Acesso em: 13 mar. 2024.

direitos humanos e pela degradação de bens comuns, o que corrobora para o mencionado processo de desdemocratização.

Defronte disso, neste livro, defende-se que, além da transição energética, é importante caminhar no sentido da democratização<sup>33</sup> da energia. Esta deve ir além do acesso à energia em si, passando também por elementos como debate público, transparência e participação social na tomada de decisões, na formulação e na implementação da política de produção e distribuição de energia. Para avançarmos neste sentido, em termos de segurança energética, é preciso que o Brasil amplie as fontes de energia renovável em sua matriz, diversificando-a. No entanto, qualquer forma de ampliação de geração de energia deve seguir dois princípios: descentralização, evitando megaobras, e incorporação de políticas responsáveis de análise de impacto socioambiental em sua formulação e implementação, que contem com participação e consulta comunitária e territorial. Além disso, toda política de ampliação de infraestrutura energética deve ser acompanhada de políticas periódicas de monitoramento e avaliação dos impactos socioambientais.

De forma complementar, é preciso garantir que a geração de energia por meio de fontes renováveis seja geradora de emprego e renda e de inclusão socioambiental. Por isso, a formulação de política energética deve estar intimamente conectada com reflexões sobre as formas de trabalho, para evitar a sua precarização. Neste contexto, o restabelecimento do calendário de descarbonização da Petrobras e a retomada do projeto de sua transição de empresa petroleira para empresa de energia podem desempenhar um papel central no processo de democratização da energia no Brasil.

A questão da mineração também está intimamente conectada com as questões energéticas. Além de parte significativa das fontes mais tradicionais de energia renovável depender amplamente da extração de minérios, as formas tradicionais de mineração também se mostram defasadas – e sua utilização em larga escala causa danos consideráveis não só ao meio ambiente, mas também à economia, quando desatrelada de

---

33 Neste texto, seguindo a orientação estabelecida na 3ª Conferência Regional de Energia, Ambiente e Trabalho, considera-se que a energia é um direito fundamental, relacionado com o exercício dos direitos humanos e da vida em comum.

uma estratégia mais ampla de desenvolvimento social. No Brasil, a maior parte da mineração, sobretudo na cadeia minero-siderúrgica, é dominada por grandes empresas privadas. Hoje, o setor é responsável por 5% das emissões brasileiras<sup>34</sup> e por desastres socioambientais que figuram entre os maiores do país, como os casos de Mariana e de Brumadinho. Algumas empresas têm assumido compromissos climáticos, mas que, além de pouco ambiciosos, não têm sido cumpridos em sua completude.

No período de 2019 a 2022, a mineração predatória chegou a níveis exponenciais. A ampliação do garimpo em terras indígenas e da grande mineração transnacional levou ao que o Observatório da Mineração chamou de “dinamite pura”<sup>35</sup>. Isto se deu com a forte incidência de *lobbies* – nacionais, mas sobretudo transnacionais – tanto por parte de grandes mineradoras industriais quanto por grupos associados ao garimpo ilegal. Os governos de Temer e Bolsonaro ainda aprovaram uma série de medidas provisórias e decretos que desestruturaram burocracias responsáveis pela regulamentação de atividade mineral, incluindo a mineração industrial mas também a atividade garimpeira<sup>36</sup>. O resultado, como mencionado, foi a flexibilização normativa, inclusive através da introdução de um novo Código de Mineração e de uma Política Pró-Minerais Estratégicos, que apresentavam graves falhas do ponto de vista da proteção socioambiental. Com relação garimpo, entre 2016 e 2022, houve um aumento de 787% do garimpo ilegal em terras indígenas, de acordo com o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE)<sup>37</sup>.

---

34 Mais informações em: ANGELO, Mauricio. Mineradoras e siderúrgicas emitem 107 milhões de toneladas de CO<sub>2</sub> por ano no Brasil e soluções de mercado não dão resultado. *Observatório da Mineração*, 11 ago. 2022. Disponível em: <<https://observatoriodamineracao.com.br/mineradoras-e-siderurgicas-emitem-107-milhoes-de-toneladas-de-co2-por-ano-no-brasil-e-solucoes-de-mercado-nao-dao-resultado/>>. Acesso em: 12 jun. 2023.

35 Fonte e mais informações: OBSERVATÓRIO DA MINERAÇÃO; SINAL DE FUMAÇA. *Dinamite pura*: como a política mineral do governo Bolsonaro (2019-2022) armou uma bomba climática e anti-indígena. Relatório. Brasília/São Paulo, mar. 2023. Disponível em: <[https://observatoriodamineracao.com.br/wp-content/uploads/2023/03/DINAMITE\\_PURA\\_VFINAL.pdf](https://observatoriodamineracao.com.br/wp-content/uploads/2023/03/DINAMITE_PURA_VFINAL.pdf)>. Acesso em: 12 jun. 2023.

36 OBSERVATÓRIO DA MINERAÇÃO; SINAL DE FUMAÇA (2023), por exemplo, menciona que o governo de Temer transformou o antigo Departamento Nacional de Produção Mineral (DNPM) na Agência Nacional de Mineração (ANM). A estrutura manteve-se parecida, mas com “ares de modernização e eficiência” que, na prática, esfacelaram garantias socioambientais e mudaram as alíquotas e a distribuição da Compensação Financeira pela Exploração de Recursos Minerais.

37 Cf. STABILE, Arthur; CASEMIRO, Poliana. Garimpo aumentou 787% em terras indígenas entre 2016 e 2022, aponta Inpe. *G1*, 11 fev. 2023. Disponível em: <<https://g1.globo.com/meio-ambiente/noticia/2023/02/11/>>

Esses retrocessos provocaram dano significativo à credibilidade do Brasil no exterior, gerando questionamentos sobre a capacidade do país de cumprir compromissos assumidos internacionalmente tanto na seara climática e ambiental quanto do ponto de vista dos direitos humanos. Em face disso, a nova política externa brasileira deve atuar no sentido de reforçar o comprometimento do país com marcos globais negociados multilateralmente, seja a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas, o Acordo de Paris e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, como também arcabouços ainda em construção voltados à garantia dos direitos humanos e os direitos trabalhistas, como o Tratado sobre Direitos Humanos e Empresas, em discussão no âmbito da ONU. Nesse sentido, um retorno construtivo aos fóruns multilaterais e discussões voltadas à ampliação de proteções ambientais, sociais e econômicas poderá respaldar internacionalmente os esforços domésticos necessários a uma transição justa, soberana e equitativa, abordados de maneira extensiva ao longo deste capítulo.

### **Agricultura e soberania alimentar: a urgência de uma nova política brasileira**

Com relação à segunda parte do tripé deste capítulo, que já passou pela questão energética e minerária e ainda abordará a questão da indústria, a agricultura brasileira também tem um papel fundamental para a agenda de transição justa. Afinal, o setor agropecuário é um dos polos mais importantes na economia brasileira e é, concomitantemente, o segundo setor que mais emite GEE. Além disso, as mudanças do uso da terra, principal fonte de emissões brasileiras, estão intimamente conectadas com a agropecuária, já que o desmatamento no Brasil hoje tem como principal impulsor a expansão da fronteira agrícola sobre biomas sensíveis, como a Amazônia e o Cerrado. Por isso, pensar a agenda climática no Brasil passa, necessariamente, por pensar com responsabilidade a política para a agricultura. As mudanças de uso da terra, onde está inserido contabilmente o desmatamento, corresponderam em 2021 a exorbitantes 49% das emissões de GEE brasileiras. Em 2020,

---

garimpo-aumenta-787percent-em-terras-indigenas-entre-2016-e-2022-aponta-inpe-infografico.ghml>. Acesso em: 12 jun. 2023.

o percentual era de 46% e em 2021 o aumento de emissões do setor foi de mais de 18% – e isto principalmente em função da expansão do desmatamento. Parte significativa desta expansão está ligada ao avanço de fronteiras agropecuárias, sobretudo de soja, milho e gado.

De acordo com o relatório do SEEG publicado em 2023<sup>38</sup>, no setor de agropecuária em 2021 a alta de emissões foi de 3,8%, chegando a 601 milhões de toneladas e totalizando 25% das emissões, o que o levou a ser o segundo setor que mais emite. O relatório aponta que é o maior incremento desde 2004 – e apenas o setor representa um número maior de emissões que toda a África do Sul. Em 2021, as emissões do setor agropecuário foram as mais altas da série histórica, na qual a pecuária foi a principal fonte de emissões – e puxou para cima o crescimento do macrossetor, sobretudo com o crescimento dos rebanhos bovinos. De acordo com os dados do SEEG, as emissões dos setores de bovinos de corte e de leite somadas correspondem a 92% das emissões da pecuária. Dentre as emissões do setor de agricultura, a maior parte da alta foi puxada pelo consumo de fertilizantes. As emissões a partir da soma entre mudanças de uso da terra e setor agropecuário correspondem conjuntamente a 75% das emissões brasileiras. Os dados estão intimamente conectados, já que grande parte do desmatamento é impulsionada pela agropecuária.

Observar o cenário agro-cultural no Brasil não é simples, pois há um mosaico de atores e práticas, podendo-se falar em uma multiplicidade de setores agrícolas no país: pequenos, médios e grandes produtores; da agricultura familiar a setores inseridos na cadeia internacional de *commodities*. No entanto, deve-se destacar um setor específico: o agronegócio. O setor é relevante não apenas por seu papel na economia e na balança comercial nacional, mas também pela sua grande força política<sup>39</sup>, marcada por uma forte atuação no Congresso Nacional.

---

38 Mais informações em: SISTEMA DE ESTIMATIVA DE EMISSÕES E REMOÇÕES DE GASES DE EFEITO ESTUFA (SEEG). Análise das emissões brasileiras de gases de efeito estufa e suas implicações para as metas climáticas do Brasil 1970-2021. *Observatório do Clima*, 2023. Disponível em: <<https://www.oc.eco.br/wp-content/uploads/2023/03/SEEG-10-anos-v4.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2023.

39 POMPEIA, Caio. Desafios para a transição a sistemas alimentares sustentáveis. *Nexo Jornal*, 4 jul. 2021. Disponível em: <<https://pp.nexojornal.com.br/opiniao/2021/Desafios-para-a-transi%C3%A7%C3%A3o-a-sistemas-alimentares-sustent%C3%A1veis>>. Acesso em: 12 jun. 2023.

O agronegócio brasileiro foi impulsionado nas décadas de 1970 e 1980, durante a formação dos complexos agroindustriais, mas principalmente a partir dos anos 2000, com o *boom* das *commodities*. Ainda que haja ampla diversidade no agronegócio, com empresas crescentemente adotando planos de sustentabilidade, pode-se dizer que este é um setor que tipicamente faz uso intensivo de insumos químicos<sup>40</sup>. Além disso, no geral, são dinâmicas voltadas ao mercado internacional, com pouca agregação de valor. Enquanto isso, no polo oposto, a agricultura familiar, que passou a ser reconhecida e fortalecida institucionalmente apenas no final da década de 1990 e principalmente nos anos 2000, reúne em si práticas agrícolas ligadas à produção convencional e ao uso intensivo de insumos, além de práticas agrícolas de povos tradicionais e ligadas a modos de vida de comunidades indígenas, quilombolas, ribeirinhas e caiçaras. É o tipo de dinâmica socioeconômica responsável pela maior parte dos alimentos que chega aos pratos da população brasileira e envolve distintos arranjos econômicos, como cooperativas, feiras, produção comunitária e economia solidária<sup>41</sup>.

Em síntese, a produção e a exportação de *commodities* foram historicamente alçadas ao posto de principal prioridade estatal no setor em um Brasil com duas agriculturas: uma voltada ao consumo interno e outra voltada à exportação. Ao mesmo tempo que a produção e a exportação de *commodities* foram protagonistas, a agricultura familiar viu seu orçamento diminuir amplamente: o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf), uma das principais políticas do setor, sofreu uma redução de 24% entre 2014, seu pico, e 2018; e a destinação do seu crédito passou a ser cada vez mais seletiva, com ampla concentração regional de recursos (sobretudo nas regiões Sul e Centro Oeste do país), além da concentração de investimento em

---

40 Fonte e mais informações em: GRISA, Catia; SABOURIN, Eric; ELOY, Ludivine; MALUF, Renato S. (orgs). *Sistemas alimentares e territórios no Brasil*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2022. Disponível em: <<https://agritrop.cirad.fr/601804/1/Sistemas%20alimentares%20e%20territorios%20no%20Brasil%2C%202022.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2023.

41 Mais informações em CONFEDERAÇÃO NACIONAL DOS TRABALHADORES NA AGRICULTURA (CONTAG); DEPARTAMENTO INTERSINDICAL ESTATÍSTICA E ESTUDOS SOCIOECONÔMICOS (DIEESE). Anuário Estatístico da Agricultura Familiar – 2023/Ano 2. CONTAG/DIEESE, Brasília, jul. 2023, Disponível em: <<https://ww2.contag.org.br/documentos/pdf/17916-696048-anua%CC%81rio-agricultura-2023-web-revisado.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2023.

grãos como soja, milho e café. Outras políticas destinadas à agroecologia, como o II Plano Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (Planapo) e o III Planapo, foram profundamente esvaziadas, e o último sequer foi colocado em execução.

Além disso, nota-se que a maior parte dos recursos (incluídas as linhas de crédito, materializadas principalmente no Plano Safra, os investimentos e os subsídios) estão destinados ao agronegócio ou aos empresários rurais de grande porte: em 2021, enquanto o Pronaf e o Programa Nacional de Apoio ao Médio Produtor Rural (Pronamp) recebiam cerca de 12% dos créditos cada um, os setores ligados ao agronegócio recebiam cerca de 60%. No Plano Safra 2019/2020, os valores de contratos também eram desiguais: enquanto o Pronaf e o Pronamp recebiam uma média de R\$ 28 bilhões, os setores ligados ao agronegócio ganhavam mais de R\$ 134 bilhões<sup>42</sup>. O agronegócio também é o setor que mais recebe isenções fiscais, além de ser um setor que, proporcionalmente, tem pouca participação na geração de emprego e renda<sup>43</sup>. Ademais, como mencionado, existe uma marcada desigualdade regionalizada em termos de distribuição de recursos<sup>44</sup>.

Ao mesmo tempo que o Brasil tem condições de ser uma potência agrícola, a fome voltou a ser uma realidade no país. De acordo com o 2º Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no Contexto da Pandemia da Covid-19 no Brasil, em 2022 pelo menos 33 milhões de pessoas passaram fome no Brasil, um aumento de 70% no número de

---

42 Fonte e mais informações em: MERLINO, Tatiana. Os números mostram: agronegócio recebe muitos recursos e contribui pouco para o país. *O Joio e o Trigo*, 7 out. 2021. Disponível em: <<https://ojoioeotrigo.com.br/2021/10/os-numeros-mostram-agronegocio-recebe-muitos-recursos-e-contribui-pouco-para-o-pais/>>. Acesso em: 12 jun. 2023.

43 Fonte e mais informações: MITIDIERO JUNIOR, Marco Antonio; GOLDFARB, Yamila. O agro não é tech, o agro não é pop e muito menos tudo. *Mudança climática, energia e meio ambiente. Associação Brasileira de Reforma Agrária/Fundação Friedrich-Ebert*, São Paulo, set. 2021. Disponível em: <<https://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/18319-20211027.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2023.

44 De acordo com Mitidiero Junior e Goldfarb (2021), a Região Sul recebe 34% dos créditos e possui 16,8% dos estabelecimentos rurais; o Centro-Oeste, 26% dos créditos e 6,8% dos estabelecimentos; o Sudeste, por sua vez, conta com 24% dos recursos e 19,1% dos estabelecimentos; o Nordeste tem apenas 9% dos recursos, mas 45,7% dos estabelecimentos; e o Norte, por fim, recebe 7% do crédito e conta com 11,4% dos estabelecimentos rurais. Portanto, relativamente, o Centro-Oeste, com o menor número de estabelecimentos rurais, é a região que mais recebe créditos.

pessoas em insegurança alimentar grave desde 2020<sup>45</sup>. A pandemia reduziu não apenas a quantidade de comida no prato, mas também a sua qualidade nutricional: carnes, frutas, queijos, hortaliças e legumes foram os alimentos que, percentualmente, tiveram maior redução no seu consumo<sup>46</sup>, o que contribuiu ainda mais para a insegurança alimentar. De acordo com o relatório realizado pela Associação Nacional de Agroecologia (ANA), entre 2016 e 2022, o Brasil assistiu a um processo de desmonte financeiro, institucional e burocrático de suas políticas públicas e sociais construídas nos anos 2000 ligadas à garantia de segurança alimentar<sup>47</sup>.

A partir de 2003, durante os dois primeiros mandatos do presidente Lula e de Dilma Rousseff, formulou-se e implementou-se uma série de políticas e instrumentos fundamentais no setor, como o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA), a Lei Orgânica de Segurança Alimentar e Nutricional, o Sistema Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Sisan) e, mais adiante, o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), entre outros. Esse arcabouço da agenda de segurança alimentar também estava intimamente conectado com a agenda de sustentabilidade, sobretudo no âmbito da criação da Comissão Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (CNPCT), e da implementação da Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (PNPCT) e da Política Nacional de Agroecologia e Produção Orgânica (PNAPO).

---

45 Cf.: Rede Brasileira de Pesquisa em Soberania e Segurança Alimentar e Nutricional (Rede Penssan). II Inquérito Nacional sobre Insegurança Alimentar no contexto da pandemia da Covid-19 no Brasil. II VIGISAN: relatório final. São Paulo: *Fundação Friedrich Ebert; Rede PENSSAN*, 2022. Disponível em: <<https://olheparaafome.com.br/wp-content/uploads/2022/06/Relatorio-II-VIGISAN-2022.pdf>>. Sobre o mesmo assunto, mais informações em: HERMANSON, Marcos. 33 milhões passam fome no Brasil, diz pesquisa. *O Joio e o Trigo*, 8 jun. 2022. Disponível em: <<https://ojoioeotrigo.com.br/2022/06/33-milhoes-passam-fome-no-brasil-diz-pesquisa/>>. Acesso em: 23 nov. 2023.

46 Mais informações em: IWASAWA, Nathália. Comida saudável sumiu do prato dos brasileiros; “fome é escolha política”, afirma pesquisadora. *O Joio e o Trigo*, 15 abr. 2021. Disponível em: <<https://ojoioeotrigo.com.br/2021/04/comida-saudavel-sumiu-do-prato-dos-brasileiros-fome-e-escolha-politica-afirma-pesquisadora/>>. Acesso em: 23 nov. 2023.

47 LOURENÇO, Andréia Vígolo et al. *Brasil, do flagelo da fome ao futuro agroecológico*: uma análise do desmonte das políticas públicas federais e a agroecologia como alternativa. Rio de Janeiro: Articulação Nacional de Agroecologia, 2022. Disponível em: <[https://agroecologia.org.br/wp-content/uploads/2022/09/Brasil-do-flagelo-da-fome-ao-futuro-agroecologico\\_ANA-2022.pdf](https://agroecologia.org.br/wp-content/uploads/2022/09/Brasil-do-flagelo-da-fome-ao-futuro-agroecologico_ANA-2022.pdf)>. Acesso em: 12 jun. 2023.



Mais recentemente, esses avanços enfrentaram uma série de desafios. Houve um esvaziamento de políticas de segurança alimentar<sup>48</sup>, como o desmonte da Assistência Técnica e da Extensão Rural e do PNAE, a diminuição significativa de recursos aplicados no Pronaf e a redução das dotações orçamentárias para a Aquisição de Alimentos da Agricultura Familiar. Além disso, após a medida provisória 1061 de 2021, o PAA foi modificado, incorporado ao Auxílio Brasil, programa de transferência de renda, e transformado em Alimenta Brasil. Com isso, foram alterados os critérios para a destinação de recursos (que antes priorizavam regiões de maiores índices de pobreza) e houve a extinção da modalidade de aquisição de sementes.

Mesmo com esse esvaziamento de políticas e instrumentos, cenário que passou a mudar a partir de 2023, a maior parte da produção de alimentos destinada à mesa da população brasileira segue sendo de origem da agricultura familiar. De acordo com o Censo Agropecuário realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) em 2017, mais de 70% dos alimentos consumidos pelos brasileiros vinham da agricultura familiar. Mesmo com anos de produção recorde de alimentos por parte do agronegócio, o preço dos alimentos subiu – como ocorreu durante os anos pandêmicos, demonstrando que, mesmo com altas na produtividade e na exportação do agro, o setor não é o responsável pela garantia de segurança alimentar da população brasileira. Ainda que o Brasil se coloque como uma potência agrícola, o país ainda não é uma potência agrícola soberana, solidária e sustentável. Afinal, o Brasil está colocado na divisão internacional do trabalho como exportador de *commodities*, o que traz desequilíbrios econômicos consideráveis. Este cenário deixa clara a necessidade do redesenho da política brasileira para a agricultura, inclusive por meio de ações de fiscalização e monitoramento da produção, sobretudo de soja, milho e carne bovina, de forma a romper o seu vínculo com práticas de grilagem e de crimes ambientais.

---

48 Mais informações em: ALVES, Schirlei. O desmonte da segurança alimentar, em números. *O Joio e o Trigo*, 21 mar. 2022. Disponível em: <<https://outraspalavras.net/outrasmidias/o-desmonte-da-seguranca-alimentar-em-numeros/#:~:text=Em%20seis%20anos%2C%20o%20Programa,b%C3%A1sico%20j%C3%A1%20come%C3%A7a%20a%20faltar%E2%80%A6>>. Acesso em: 27 nov. 2023.

Um passo importante nessa direção seria o fortalecimento do Plano ABC<sup>49</sup> através de alocação de mais recursos dentro do percentual destinado ao setor, da ampliação dos investimentos em tecnologias como a fixação biológica de nitrogênio, tratamento de dejetos animais dos Sistemas Agroflorestais (SAFs), entre outros, e também do aumento dos projetos decorrentes do Plano ABC, como o Programa ABC e o ABC+. Maior apoio a iniciativas como essa ajudaria a diminuir a disparidade de recursos, subsídios e créditos entre os recursos destinados para o agronegócio e para pequenos e médios produtores e para a agricultura familiar. Nesse sentido, é bastante positivo o anúncio, em dezembro de 2023, de que os recursos repassados ao PAA ultrapassaram R\$ 1 bilhão<sup>50</sup>, conforme reivindicação histórica de movimentos sociais e organizações da sociedade civil<sup>51</sup>. Também é promissor o anúncio feito em junho de 2023 de um novo Plano Safra, o maior da história, com a disponibilização de R\$ 364,2 bilhões em crédito rural, e com um foco no estímulo à produção sustentável de alimentos e a agropecuária com baixa emissão de carbono<sup>52</sup>.

Nesse quadro de repensar a política para a agricultura no Brasil, a *soberania alimentar* ocupa um papel central. Este conceito, construído politicamente pela Via Campesina há mais de 25 anos durante a Cúpula Mundial sobre a Alimentação realizada em Roma pela Organização

49 Ver mais sobre o Plano ABC, plano delineado para a construção de uma Agricultura de Baixo Carbono, em: <<https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/sustentabilidade/plano-abc/plano-abc-agricultura-de-baixa-emissao-de-carbono>>. Acesso em: 12 jun. 2023.

50 MINISTÉRIO DO DESENVOLVIMENTO E ASSISTÊNCIA SOCIAL, FAMÍLIA E COMBATE À FOME. Recursos para o PAA em 2023 ultrapassam R\$ 1 bilhão, o maior desde a criação do programa, 22 dez. 2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/mds/pt-br/noticias-e-conteudos/desenvolvimento-social/noticias-desenvolvimento-social/recursos-para-o-paa-em-2023-ultrapassam-r-1-bilhao-o-maior-desde-a-criacao-do-programa>>. Acesso em: 13 mar. 2024.

51 Cf.: LOURENÇO, Andréia Vigolo *et al.* *Brasil, do flagelo da fome ao futuro agroecológico: uma análise do desmonte das políticas públicas federais e a agroecologia como alternativa*. Rio de Janeiro: Articulação Nacional de Agroecologia, 2022. Disponível em: <[https://agroecologia.org.br/wp-content/uploads/2022/09/Brasil-do-flagelo-da-fome-ao-futuro-agroecologico\\_ANA-2022.pdf](https://agroecologia.org.br/wp-content/uploads/2022/09/Brasil-do-flagelo-da-fome-ao-futuro-agroecologico_ANA-2022.pdf)>. Acesso em: 12 jun. 2023.

52 MINISTÉRIO DA AGRICULTURA E PECUÁRIA. Com a disponibilização de R\$ 364,2 bilhões em crédito rural, Mapa fez o maior Plano Safra da história, 22 dez. 2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/noticias/com-a-disponibilizacao-de-r-364-2-bilhoes-em-credito-rural-mapa-fez-o-maior-plano-safra-da-historia#:~:text=BALAN%C3%87O-,Com%20a%20disponibiliza%C3%A7%C3%A3o%20de%20R%24%20364%2C%20bilh%C3%B5es%20em%20cr%C3%A9dito,major%20Plano%20Safra%20da%20hist%C3%B3ria&text=As%20pol%C3%ADticas%20agr%C3%ADcolas%20em%202023,Safra%20da%20hist%C3%B3ria%20do%20Brasil>>. Acesso em: 13 mar. 2024.

das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO)<sup>53</sup>, aborda a importância de ir além da ideia de segurança alimentar. Afinal, esta é importante, mas insuficiente: os povos não devem apenas ter acesso aos alimentos, mas também ingerência e autodeterminação sobre o processo de produção, distribuição e consumo dos alimentos. É em função disso que o Brasil deve pensar em nível de soberania alimentar para formular sua política de agricultura. Isto é, ter uma política firme de combate à fome que seja baseada no fortalecimento das formas de produção que garantam dignidade para os trabalhadores do setor, meios de distribuição que sustentem um modelo econômico justo e comida de qualidade nutricional para o consumo de toda a população.

Por isso, soberania alimentar e desenvolvimento rural devem ser pensados conjuntamente para a construção de uma agricultura que dê conta das demandas e necessidades sociais. Diversos dos programas ligados ao Ministério do Desenvolvimento Agrário partiam destas concepções, como a Política Nacional de Assistência Técnica e Extensão Rural (PNATER), o Pronaf e o próprio PAA. A retomada desta linha de atuação, acompanhada da sua reformulação para lidar também com as necessidades de mitigação e adaptação climática, fortaleceria a promoção do desenvolvimento sustentável em seus pilares sociais, econômicos e ambientais.

No nível internacional, o Brasil deve retomar a posição de liderança na agenda de combate à fome e revitalizar e ampliar a cooperação internacional, sobretudo Sul-Sul, na agenda. É preciso, também, ter responsabilidade com os compromissos internacionalmente assumidos no que diz respeito à agricultura, com notável destaque para o Compromisso Global do Metano. Outro instrumento fundamental neste sentido é Declaração dos Direitos dos Camponeses e das Camponesas<sup>54</sup>, aprovada

---

53 Sobre a Via Campesina e sua atuação ao longo de 25 anos, cf.: VIA campesina comemora 25 anos de resistência em defesa da soberania alimentar. *Brasil de Fato*, 16 out. 2021. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2021/10/16/via-campesina-comemora-25-anos-de-resistencia-em-defesa-da-soberania-alimentar>>. Acesso em: 12 jun. 2023.

54 Disponível em: <<https://cdn.brasildefato.com.br/documents/b761d6a14ed9991e11a3f909819ee117.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2023.

pela Assembleia Geral das Nações Unidas em dezembro de 2018, que trata de elementos como direito à terra, diversidade biológica, direito a um ambiente limpo e seguro, direitos culturais e saberes tradicionais.

### **Industrialização e transição tecnológica: caminhos para um Brasil reindustrializado, justo e sustentável**

Por fim, o terceiro e último tripé deste capítulo trata da importância de um processo de industrialização sustentável. Nos últimos anos, o Brasil vem passando por um profundo processo de desindustrialização – isto é, a diminuição da participação da indústria na economia de um país. Ainda que seja um processo em curso desde a década de 1980, com pequenos intervalos – como entre 2001 e 2010 –, a desindustrialização do Brasil se intensificou de forma significativa a partir de 2015. Em 2018, por exemplo, a participação da indústria de transformação no PIB, um dos principais medidores para avaliar o grau de industrialização em um país, foi pouco mais de 11%, sendo que o pico no índice foi de 27% em 1988<sup>55</sup>.

Existe extenso debate nas Ciências Econômicas sobre taxas “naturais” de desindustrialização em um país. Após amplo e consistente crescimento do papel da indústria em uma economia nacional, muitas vezes os serviços e as tecnologias da informação vão ocupando paulatinamente os principais espaços de geração de emprego e renda. No entanto, para países de renda média e baixa, a desindustrialização não costuma vir acompanhada da manutenção de empregos de alta qualificação, boa geração de renda ou manutenção do valor agregado na cadeia produtiva. Por isso, argumenta-se que no Brasil a desindustrialização tem ocorrido de forma *precoce*: em vez de garantir distribuição de renda e equidade social, contribui para que a maior parte da mão de obra brasileira esteja alocada em serviços de baixos salários, baixa produtividade e baixa qualificação.

Grande parte disto se deve ao fato de o Brasil não ter se inserido suficientemente na terceira revolução industrial eletrônica e, conseqüentemente, tem enfrentado a perda de capacidades competitivas

---

55 Fonte e mais informações: ENTREVISTA de Esther Dweck, Ministra da Gestão empossada em 2023, a Breno Altman. *Opera Mundi*, 11 abr. 2022. Disponível em: <[https://www.youtube.com/watch?v=agY\\_Y4ITGyg](https://www.youtube.com/watch?v=agY_Y4ITGyg)>. Acesso em: 13 jun. 2023.

diante do novo cenário tecnológico global. Isto tudo se soma a elementos estruturais de dependência e divisão internacional do trabalho que foram acentuados após a crise de 2008, que chegou com atraso, mas com impacto expressivo no Brasil e no restante da América Latina. Com isso, mesmo esforços importantes, como na primeira década dos anos 2000, não foram suficientes para que se pudesse reverter o quadro de ampliação da desindustrialização iniciado no final dos anos 1980. Este processo passa a ganhar ainda mais força a partir de 2015, com uma profunda piora nos indicadores de industrialização. O Brasil passa a ser alocado como “demanda” de produtos industrializados para o mundo com um grande – e crescente – mercado interno<sup>56</sup>. Ao mesmo tempo, como foi apresentado, setores ligados ao agronegócio passam a ocupar as principais atividades econômicas do país.

Em suma, desindustrialização no Brasil significou a queda da importância econômica de diversos setores, mas com ênfase na indústria de transformação e de construção, o que teve como consequência a reprimarização da pauta exportadora, com acentuada especialização regressiva e aumento da dependência com relação ao comércio e investimentos externos<sup>57</sup>. Desde então, a economia brasileira tem assistido à desmobilização dos elos de suas cadeias produtivas locais, que são substituídas sistematicamente por importações, relegando à economia nacional o papel quase exclusivo de economia de serviços e extração, com marcada concentração em matérias-primas. Isto foi acompanhado pela sistemática financeirização da economia brasileira e dificuldades em adentrar adequadamente a revolução industrial da digitalização. Nesse sentido, o pequeno percentual da economia brasileira que corresponde à indústria está, em sua maioria, em estágios industriais anteriores.

No entanto, a maior parte das reações à desindustrialização tem sido por meio de políticas regressivas, com estratégias de redução de custos, sobretudo trabalhistas e tributários, e não com maiores investimentos

---

56 ENTREVISTA de Esther Dweck, Ministra da Gestão empossada em 2023, a Breno Altman. *Opera Mundi*, 11 abr. 2022. Disponível em: <[https://www.youtube.com/watch?v=agY\\_Y4ITGyg](https://www.youtube.com/watch?v=agY_Y4ITGyg)>. Acesso em: 13 jun. 2023.

57 Fonte e mais informações em: ROUBICEK, Marcelo. Raio-X do tombo: a indústria brasileira na década em 4 gráficos. *NEXO Journal*, 7 mar. 2021. Disponível em: <<https://www.nexojournal.com.br/expresso/2021/03/07/Raio-X-do-tombo-a-industria-brasileira-na-decada-em-4-graficos>>. Acesso em: 12 jun. 2023.

em produtividade e inovação. Isso evidencia o caráter distributivo da desindustrialização: pesa mais para as classes mais baixas. Ademais, significa a inclusão do Brasil nas cadeias globais apenas em setores complementares àquelas lideradas pelas multinacionais, em um cenário de ampliação da financeirização, deixando a economia e a indústria brasileiras à parte das dinâmicas contemporâneas de ganhos produtivos<sup>58</sup>.

Para que o Brasil supere sua dependência com relação ao Norte Global e consiga construir uma política econômica soberana para avançar em seu projeto de desenvolvimento, é importante a retomada de um projeto de industrialização que seja alinhado à inclusão social e à erradicação da pobreza. No caso do Brasil, isso significa a construção de uma economia que não dependa exclusivamente da exportação de commodities, sobretudo aquelas que não garantem condições dignas de trabalho ou respeito ao meio ambiente. Ademais, esta política deve observar, simultânea e transversalmente, os avanços tecnológicos, sobretudo no sentido da digitalização, e a responsabilidade climática e ambiental. Ou seja, progresso técnico, geração de empregos, melhoria na infraestrutura (verde) e correção de desigualdades, mas de forma sustentável, devem estar no centro do projeto.

Por isto, a política de industrialização do Brasil não deve mirar agendas ultrapassadas, principalmente aquelas ligadas à segunda revolução industrial, relacionada com o maquinário para carros, a geração de energia por meio de combustíveis fósseis, entre outros. O (novo) processo de industrialização no Brasil deve ser baseado na produção de ciência e tecnologia e na qualificação da mão de obra, com ênfase no mercado interno e não apenas no mercado externo. A industrialização deve ser estratégica e precisa ser pensada por meio de *missões sociais*, ou seja, desenvolvimento científico e tecnológico em setores específicos onde há demandas socioambientais urgentes, com ênfase em áreas como saneamento básico, focando em sua universalização, e saúde, pautando o desenvolvimento de serviços públicos e fármacos.

---

58 Fonte e mais informações: DIEGUES, Antonio Carlos. Missões de política industrial nos limites da reindustrialização possível. *Carta Capital*, 23 jan. 2023. <<https://www.cartacapital.com.br/blogs/observatorio-da-economia-contemporanea/missoes-de-politica-industrial-nos-limites-da-reindustrializacao-possivel/>>. Acesso em: 12 jun. 2023.

Em função da drástica redução do setor produtivo estatal, o Brasil possui uma burocracia com limitada autonomia para a formulação de estratégias, o que apresenta desafios para uma possível reindustrialização. No entanto, é possível traçar algumas estratégias de formulação de política industrial. Antonio Carlos Diegues<sup>59</sup>, professor da Universidade de São Paulo (USP), por exemplo, apresenta as três missões que, para ele, são fundamentais: 1) aumento da produtividade industrial acima do ritmo de crescimento do PIB per capita; 2) avanço no desenvolvimento de sistemas de serviços públicos inteligentes, tecnológicos e digitalizados em áreas como saúde, educação, mobilidade, segurança e soluções para o agronegócio; 3) fomento a atividades econômicas e tecnológicas voltadas à descarbonização.

Além disso, Diegues discute algumas das ações centrais para que estes objetivos sejam alcançados. Em primeiro lugar, a redução da distância entre as grandes e as pequenas e médias empresas em termos de recursos e investimentos, já que as últimas são as maiores empregadoras da indústria manufatureira e as mais vulneráveis frente à desindustrialização. Uma política tributária responsável e a retomada, com força e protagonismo, de iniciativas como a Empresa Brasileira de Pesquisa e Inovação Industrial (EMBRAPII) também podem ter um papel chave para a retomada da produtividade industrial brasileira.

Para o desenvolvimento de sistemas inteligentes de serviços, o autor recomenda o estímulo à criação de ecossistemas de agentes, que vão desde empresas a instituições de pesquisas e *startups*, por exemplo, a partir da coordenação de compras públicas estratégicas; ao estabelecimento de programas específicos no Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) para este tipo de iniciativa, que passem por todas as etapas, como desenvolvimento de tecnologias, comercialização e implementação; e à ampliação exponencial de recursos humanos com capacitação para tal, o que passa necessariamente pela ampliação de vagas nos ensinos público e privado em áreas estratégicas. De forma complementar, Rafael

---

59 DIEGUES, Antonio Carlos. Missões de política industrial nos limites da reindustrialização possível. *Carta Capital*, 23 jan. 2023. Disponível em: <<https://www.cartacapital.com.br/blogs/observatorio-da-economia-contemporanea/missoes-de-politica-industrial-nos-limites-da-reindustrializacao-possivel/>>. Acesso em: 12 jun. 2023.

Marques<sup>60</sup>, presidente do Instituto Trabalho, Indústria e Desenvolvimento (TID-Brasil), aponta que o fortalecimento do complexo industrial de saúde poderá ser chave para a reindustrialização, caso sejam exploradas interfaces com outros setores e segmentos fabris que também possuam alta demanda de produção e igualmente requeiram elementos como qualificação profissional, pesquisa científica e biotecnologia.

Por fim, com relação ao fomento de atividades econômicas e tecnológicas ligadas à descarbonização, Diegues aponta ser crucial que o BNDES seja orientado por princípios sustentáveis na formulação de seu portfólio, sobretudo no caminho da descarbonização e da transição energética. Além disso, políticas públicas de todos os setores devem estar alinhadas a este objetivo, contando, por exemplo, com reduções tributárias para a transição energética e com investimentos para o estabelecimento de mobilidade pública com frotas movidas por fontes renováveis de energia em todo o país. O autor exemplifica que políticas habitacionais, como o Minha Casa Minha Vida, devem contar, também, com projetos de energia solar e outras medidas para fortalecer sua pegada sustentável.

O documento Plano Indústria 10+<sup>61</sup>, formulado em parceria entre a Central Única dos Trabalhadores (CUT), o Instituto Trabalho, Indústria e Desenvolvimento e o Departamento Intersindical de Estatística e Estudos Socioeconômicos (DIEESE), aponta caminhos similares. Ao discutir a importância de ganhos de produtividade na indústria, as organizações sugerem a articulação de agentes locais e nacionais – também para a formação de ecossistemas de inovação –, somada a investimentos estratégicos em pesquisa e desenvolvimento. Além disso, as organizações reforçam a necessidade de uma política industrial que seja, ao mesmo tempo, ambiental, com destaque para soluções sustentáveis na área de infraestrutura.

---

60 Fonte e mais informações em: MARQUES, Rafael. Caminhos para a reindustrialização do Brasil. *Brasil de Fato*, 14 dez. 2022. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2022/12/14/artigo-caminhos-para-reindustrializacao-do-brasil>>. Acesso em: 27 nov. 2023.

61 CUT; TID-Brasil; DIEESE. Plano Indústria 10+. Desenvolvimento produtivo e tecnológico. Proposta do Macrosetor da Indústria para o Debate. 2018. Disponível em: <<http://tidbrasil.org.br/wp-content/uploads/2018/11/PLANO-INDU%CC%81STRIA-10-Mais-Versa%CC%83o-01.10.18-VE.pdf>>. Acesso em: 13 mar. 2024.



Neste processo, a Petrobras também possui centralidade. Conforme já mencionado, é importante inseri-la em um calendário de descarbonização, mas isto deve se dar conjuntamente a um desenvolvimento tecnológico que garanta soberania energética, com ênfase na construção de refinarias, de cadeias produtivas de alto valor agregado e na geração de emprego e renda. De forma complementar, a industrialização de partes da cadeia do agronegócio é importante para qualificar o emprego gerado a partir dela e para torná-la mais responsável do ponto de vista socioambiental.

O BNDES também deverá ter um papel crucial neste processo. Hoje já é possível fazer um balanço crítico do papel do BNDES ao longo dos quatro primeiros governos do Partido dos Trabalhadores (PT), de 2002 a 2016, em função da prioridade de financiamento às grandes empresas – ou as chamadas *campeãs nacionais*. Hoje, tem ficado mais clara a necessidade de que o banco dê mais ênfase a empreendimentos micro, pequenos e médios em seu portfólio de financiamento, sem esquecer da economia solidária e cooperativa, e caminhe em direção à digitalização. Ou, como disse Aloizio Mercadante em seu discurso de posse enquanto presidente do banco: inclusivo, tecnológico, digital e industrializante, direcionando a transição para a economia de baixo carbono, com prioridades de inclusão produtiva e reurbanização inteligente e digital.

Neste quadro, do ponto de vista doméstico, é necessário que o Brasil esteja comprometido com uma política econômica e fiscal alinhada à estratégia de industrialização, garantindo que ela esteja regulamentada e fiscalizada para evitar impactos socioambientais. A mobilização da infraestrutura verde, dos empregos de baixo carbono e da descarbonização da indústria, por meio de políticas de eficiência energética, também é fundamental. Ou seja, há espaço para promoção de uma industrialização da “nova fase”, ambientalmente sustentável, socialmente justa e que gere empregos de qualidade. Para isso, também será necessária uma política externa ativa na busca de oportunidades para transferência de tecnologia e abertura de mercados que beneficiem as indústrias brasileiras. Nesse sentido, o objetivo de alcançar a reindustrialização deve ser considerado, de maneira prioritária, durante a negociação de acordos de livre comércio – como o entre o Mercado Comum do Sul (Mercosul) e a União Europeia – de modo a garantir que eventuais aberturas comerciais não reforcem a

condição que predominante do Brasil enquanto exportador de *commodities* e importador de produtos tecnológicos de alto valor agregado.

### **Transição justa, soberana e equitativa: considerações finais**

No atual cenário político, o Brasil tem a chance de avançar politicamente em direção a uma *transição justa, soberana e equitativa*. Para isto, dada a natureza econômica e social do país atualmente, há três setores principais, abordados nas três seções deste capítulo – energia e mineração, agricultura e indústria. Em primeiro lugar, é importante garantir que a transição energética e de política de mineração ocorra no sentido de sua democratização, ou seja, além de garantir acesso e distribuição, deve contar com mais transparência e participação social na formulação e implementação de políticas de geração. É preciso, também, tensionar o que se considera energia renovável no Brasil, já que a geração de energia hidrelétrica e a produção de biocombustíveis no país ainda produzem impactos socioambientais significativos.

Em segundo lugar, com relação à política para agricultura e sistemas alimentares, sua formulação deve ser orientada pela perspectiva de desenvolvimento rural e sobretudo de soberania alimentar. A garantia de que os grandes produtores de alimentos estejam desvinculados de crimes ambientais e a imediata interrupção do avanço das produções de gado, soja e arroz sobre biomas sensíveis e áreas protegidas são tarefas árduas, mas fundamentais para um Brasil mais sustentável e justo. Experiências passadas demonstram ser possível não só manter os mesmos níveis de produção, como também ampliá-los de forma conjugada ao combate ao desmatamento. Para isto, é fundamental fortalecer programas de agricultura de baixo carbono. Ao mesmo tempo, o fortalecimento da agricultura familiar e a imediata retomada de políticas públicas na área oferecem uma possibilidade de pensar uma transição soberana e equitativa para os sistemas alimentares brasileiros.

Em terceiro lugar, e de forma concomitante, o Brasil precisa de um plano de reindustrialização. No entanto, este não deve ser orientado por políticas industriais do século XX. Pelo contrário: a partir do diagnóstico de setores essenciais para o desenvolvimento científico e tecnológico,

setores específicos devem receber políticas e investimentos para o desenvolvimento industrial e infraestrutural verde, com a geração de empregos de baixo carbono.

Por fim, valem dois adendos. Em primeiro lugar, como já foi discutido no primeiro capítulo deste livro, há ainda ampla desigualdade (e dependência) nas relações internacionais. Por isso, este livro classifica a soberania como eixo central na transição socioambiental: o conceito deve ser entendido não apenas como soberania alimentar e soberania energética, mas, mais amplamente, como um conceito que deverá guiar o Brasil na formulação e na implementação das políticas para garantir uma inserção digna na economia política internacional. Além disso, em segundo lugar, cabe notar que dimensões de classe, raça e gênero estão estruturalmente atravessadas em todos estes processos. Afinal, a depender destes marcadores sociais há pessoas que são mais impactadas pela mudança do clima e pelas consequências socioambientais de políticas injustas. Por isso, as dimensões de equidade precisam orientar as noções de transição energética e mineradora, agrícola e alimentar, e industrial. Conclui-se, portanto, com a defesa de uma transição *justa*, que garanta que a inclusão social esteja estruturalmente inserida na formulação das políticas; *soberana*, para garantir que o Estado brasileiro e suas políticas públicas, em suas vertentes domésticas e externas, sejam o ator central para a transformação econômica que se faz necessária; e *equitativa*, para assegurar que ela seja igual a todas as pessoas, independentemente de classe, gênero ou raça.

Todas estas são agendas domésticas, mas também internacionais. Por isso, a PEB, em sua concepção ampla, ou seja, incluindo não apenas o serviço diplomático brasileiro mas também demais atores relevantes – estatais e não estatais –, pode e deve atuar para a materialização da transição *justa, soberana e equitativa*. Isso passa não apenas por defender, no âmbito multilateral, normas e medidas alinhadas à sustentabilidade, mas também fazer com que esta, em sua vertente social, econômica e ambiental, esteja no centro de toda e qualquer estratégia de inserção internacional brasileira. Esse aspecto deve ser aplicado de maneira transversal, e, com isso, não só guiar o posicionamento brasileiro em discussões relativas a temas de clima e meio ambiente, como também em

negociações comerciais, de direitos humanos, paz e segurança, igualdade de gênero, entre outros.

Nesse sentido, alguns passos são importantes. O comprometimento brasileiro com o cumprimento de seus compromissos internacionais, como os ODS e o Acordo de Paris, são cruciais e devem ser acompanhados da reapresentação de uma NDC mais ambiciosa. Ao mesmo tempo, o engajamento em agendas e instrumentos como o Tratado de Direitos Humanos e Empresas e a Declaração dos Direitos dos Camponeses e Camponesas também serão importantes para dar dimensão de justiça climática e socioambiental ao processo de transição brasileiro. Por fim, para que a transição ocorra de maneira verdadeiramente universal, é preciso que a política externa brasileira também seja pautada no princípio de cooperação horizontal e mutuamente benéfica, com atenção especial e diferenciada aos países e sociedades do Sul Global.



## Capítulo 3

# Clima e financiamento: o papel do G20 e das instituições de Bretton Woods

João Cumarú

As transformações dos atuais equilíbrios globais de poder são as mais fortes desde que a ordem internacional vigente foi estabelecida, após a Segunda Guerra Mundial. O debate público internacional pauta-se hoje sobre a revisão da governança global – as instituições e mecanismos encarregados pela coordenação e cooperação entre os países e outras partes interessadas – e uma maior representação dos países do Sul Global em organizações internacionais, com destaque para os organismos do sistema da Organização das Nações Unidas (ONU). A tentativa de participação mais igualitária desses países é frequente alvo de resistência de grandes potências já estabelecidas.

As crises contemporâneas, como aquelas relacionadas às finanças internacionais, mudanças do clima e conflitos localizados, e as transformações do multilateralismo acontecem em um contexto complexo. O mundo enfrenta uma recessão iminente, um conflito armado com impacto global e graves retrocessos na redução da pobreza, na luta contra a fome e na busca pelo desenvolvimento no contexto de uma resposta altamente desigual à pandemia de Covid-19. Em meio a essa turbulência, as mudanças do clima continuam impondo profundos desafios presentes e futuros. Como refletido no capítulo 1, esses desafios não ocorrem isoladamente e configuram o nexa da chamada Tripla Crise Planetária (TCP), isto é, a combinação das crises interligadas de mudanças climáticas, perda de biodiversidade e da natureza, e poluição.

Em muitas ocasiões, a governança global existente tem sido ineficaz no enfrentamento da Tripla Crise Planetária. Além dos retrocessos climáticos nos compromissos assumidos pelos países ricos – inclusive no contexto da guerra na Ucrânia –, problemas mais antigos ressurgem.

Instituições-chave de governança global, a exemplo das instituições de Bretton Woods e o G20, incluindo também organismos centrais do sistema ONU, permanecem sujeitas a disputas geopolíticas, e a fragmentação entre agências especializadas muitas vezes impede uma resposta coordenada a questões transversais, como as mudanças climáticas.

As consequências desse descompasso não devem ser subestimadas. A TCP foi classificada pelo secretário-geral da ONU, António Guterres, como “nossa ameaça existencial número um”, exigindo “um esforço urgente e total para mudar o cenário”<sup>1</sup>. No entanto, os principais desafios que a humanidade enfrenta não são distribuídos uniformemente. Os países em desenvolvimento e as populações vulneráveis em todo o planeta carregam o fardo desproporcional dos impactos da TCP. Comunidades indígenas e tradicionais, população negra, mulheres, jovens, grupos LGBTQIA+ e migrantes – entre outros grupos – não têm acesso adequado ao desenvolvimento, à adaptação climática e aos recursos humanitários, inclusive para abordagens preventivas. Ao mesmo tempo, esses grupos exercem forte liderança e produzem inovações e soluções que muitas vezes são negligenciadas em discussões importantes sobre reforma e eficácia da governança global.

Entendendo a urgência do debate sobre a TCP, a necessidade de pensar alternativas para que o sistema Bretton Woods esteja mais preparado para apoiar os países em seu enfrentamento e encarando o G20 como um dos caminhos para estimular que isso aconteça, este capítulo visa contribuir com a literatura especializada sobre o tema, fundamental para uma melhor compreensão das dinâmicas e respostas à TCP. Assim, além desta introdução e das considerações finais, o texto está dividido em cinco outras seções: primeiro, apresenta-se uma breve contextualização acerca da chamada Tripla Crise Planetária e seus desafios; em seguida, são discutidas as iniciativas das instituições do sistema Bretton Woods (FMI e Banco Mundial) no enfrentamento à TCP. Na sequência, há um resumo de como as agendas de clima e biodiversidade entraram na pauta do G20 e qual o atual estado da arte; e, diante dos desafios colocados

---

1 GUTERRES, António. Opening Remarks at Press Encounter on the Appointment of the Secretary-General of the United Nations to a Second Term of Office. *United Nations*, 18 jun. 2021. Disponível em: <<https://www.un.org/sg/en/node/257932>>. Acesso em: 30 maio 2023.

ao G20, também se apresenta os caminhos para avançar na agenda de clima e biodiversidade no âmbito do G20. Por fim, considerando a presidência brasileira do G20, que se iniciou em dezembro de 2023, são apresentadas algumas ideias de potenciais prioridades brasileiras dentro do agrupamento, tais como o fortalecimento dos esforços voltados ao cumprimento dos objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS).

### **Os desafios da governança global atual**

Na última década, e especialmente nos últimos cinco anos, a governança global foi severamente enfraquecida por uma série de fatores, como o acirramento de rivalidades geopolíticas, incluindo tensões crescentes entre os Estados Unidos e a China, e a crise na Ucrânia. Para piorar, as restrições das condições financeiras e o aumento da dívida externa em muitos países ameaçam a recuperação, a retomada ou mesmo a promoção do desenvolvimento sustentável, o combate à pobreza e à fome, e a implementação de respostas à TCP. De forma mais ampla, tais restrições colocam em risco a implementação do Acordo de Paris e da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável, instrumentos cruciais para promover a sustentabilidade e o enfrentamento às mudanças climáticas a nível global.

É importante salientar que os problemas da governança global não param com as Nações Unidas. Além da ONU, existem outras instituições cuja missão e atuação são relevantes para o enfrentamento da TCP. Entre elas, estão as instituições de Bretton Woods (Banco Mundial e Fundo Monetário Internacional – FMI), que têm sofrido duras críticas por não incorporarem adequadamente as dimensões de clima e sustentabilidade; a Organização Mundial do Comércio (OMC), onde as discussões sobre comércio e sustentabilidade permanecem fragmentadas, apesar de um promissor Acordo sobre Subsídios à Pesca, alcançado em 2022; e grupos de países como o G7<sup>2</sup>, o Grupo dos Vinte (G20)<sup>3</sup> e os BRICS (originalmente

---

2 Alemanha, Canadá, Estados Unidos da América, França, Itália, Japão e Reino Unido.

3 Atualmente composto por 19 países (Alemanha, Arábia Saudita, Argentina, Austrália, Brasil, Canadá, China, Coreia do Sul, Estados Unidos, França, Índia, Indonésia, Itália, Japão, México, Reino Unido, Rússia, Turquia, África do Sul), pela União Europeia (representada pelo Banco Central Europeu e pela presidência rotativa



Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), onde as questões relacionadas à TCP foram incorporadas de maneira dispar.

Organizações regionais (façam ou não parte do sistema ONU), governos subnacionais, entidades da sociedade civil e atores do setor privado também são partes interessadas relevantes na governança global climática. Todavia, o grau em que esses atores respondem à TCP varia amplamente no espaço e no tempo; e muitas lacunas, distorções, contradições e duplicações ainda precisam ser corrigidas, uma vez que nem todos assumem compromissos suficientes ou conseguem mobilização de recursos para suprir as necessidades que o financiamento climático requer, por exemplo. A conformação da governança climática atual está aquém da liderança necessária para acelerar uma transição global e justa. Sem acesso aos recursos financeiros necessários para se adaptar às mudanças climáticas, os países mais vulneráveis tendem a não conseguir se ajustar aos novos tempos.

Com isso, foros consolidados de governança global, especialmente o sistema ONU (incluindo parceiros regionais)<sup>4</sup> e as instituições de Bretton Woods continuam perdendo espaço para acordos *ad hoc*, especialmente o G20 e o G7. Nesse sentido, em debates sobre desenvolvimento sustentável, a ONU – historicamente o centro de gravidade da governança global e o espaço mais universal das relações internacionais – às vezes é negligenciada pelos Estados membros em favor de “clubes” como a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) e os BRICS. Tais mudanças decorrem não só dos desafios mencionados, mas também da defasagem das instituições de governança global, cujo desenho remonta ao pós-guerra e, portanto, não mais se ajusta aos desafios contemporâneos de uma ordem global que se move, ainda que com grande incerteza, para uma maior multipolaridade.

Ainda que exista um movimento em direção a um mundo multipolar, a aparente incapacidade dos mecanismos multilaterais de oferecer

---

do Conselho Europeu) e, desde 2023, pela União Africana (UA), representada pela presidência rotativa do bloco.

4 A exemplo da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), da Comunidade Econômica dos Estados da África Central (CEEAC), da Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), e da União Europeia, dentre outros.

soluções para os problemas contemporâneos e outros mais antigos (em particular, os desafios do desenvolvimento equitativo e sustentável), algo que caracteriza a crise do multilateralismo, afeta desproporcionalmente os países e as populações do Sul. Os países mais vulneráveis, onde vivem as pessoas mais pobres do mundo, e geralmente as mais impactadas pela mudança climática, necessitam de amplo apoio para uma mudança na situação.

Além disso, os ODS sofrem sérios retrocessos em áreas como a erradicação da fome e a proteção do meio ambiente. A enorme lacuna de infraestrutura no Sul é preenchida apenas parcialmente pelas economias emergentes, especialmente pela China. E está aumentando a distância entre os compromissos assumidos pelos países doadores em assistência ao desenvolvimento e financiamento climático, por um lado, e os recursos disponibilizados na prática. Esses são alguns dos desafios contemporâneos, a título de citação.

Tudo isso ocorre em um contexto preocupante de abrandamento do crescimento econômico global: segundo dados do FMI, tal crescimento passou de 6% em 2021<sup>5</sup> para 3,2% em 2022<sup>6</sup>, e tem uma previsão de apenas 2,9% para 2023, 3,1% para 2024 e 3,2% em 2025<sup>7</sup>. Este seria o pior desempenho da economia global desde 2001, exceto pelas crises financeiras globais e pela fase mais aguda da pandemia de Covid-19. Ao mesmo tempo, houve um aumento significativo da inflação global, de 4,7% em 2021<sup>8</sup> para 8,7% em 2022. Mesmo que a esperada redução parcial dessa taxa se concretize – projeção de 6,8% em 2023, 5,8% em 2024 e 4,4%

5 INTERNATIONAL MONETARY FUND. World Economic Outlook Update. Near-Term Resilience, Persistent Challenges. Washington, D.C.: International Monetary Fund, jul. 2023. Disponível em: <<https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2023/07/10/world-economic-outlook-update-july-2023>>. Acesso em: 27 nov. 2023.

6 INTERNATIONAL MONETARY FUND. World Economic Outlook, 30 Jan. 2024. Disponível em: <<https://www.imf.org/en/Publications/WEO/#:~:text=Description%3A%20The%20January%202023%20World,historical%20average%20of%203.8%20percent>>. Acesso em: 13 mar. 2024.

7 INTERNATIONAL MONETARY FUND. World Economic Outlook Update. The risks to global growth are broadly balanced and a soft landing is a possibility. Washington, D.C.: International Monetary Fund, jan. 2024. Disponível em: <<https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2024/01/30/world-economic-outlook-update-january-2024>>. Acesso em: 15 mar. 2024.

8 INTERNATIONAL MONETARY FUND. World Economic Outlook Update. A Rocky Recovery. Washington, D.C.: International Monetary Fund, abr. 2023. Disponível em: <<https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2023/04/11/world-economic-outlook-april-2023>>. Acesso em: 27 nov. 2023.

em 2025<sup>9</sup> –, espera-se que as condições econômicas mundiais continuem afetando desproporcionalmente as populações mais vulneráveis. Elas também enfraquecerão a capacidade dos Estados de fornecer serviços públicos essenciais, incluindo proteção ambiental e ação climática, e de coordenar políticas preventivas e de respostas a desafios emergentes.

Para piorar este quadro mais geral em termos de economia global, muitos países do Sul Global expressam insatisfação com a forma como o financiamento climático e a ajuda ao desenvolvimento estão sendo feitos. Esse descontentamento dá-se sobretudo em função da grande porcentagem que vem na forma de empréstimos (o que aumenta o peso da dívida em países já endividados) e da falta de transparência sobre os tipos de recursos disponibilizados. Hoje, as duas principais instituições do sistema Bretton Woods enfrentam períodos de remodelações estruturais, especialmente no que concerne ao financiamento climático. O Banco Mundial está passando por uma revisão de um ano de seus processos com o objetivo de finalizar as reformas sobre financiamento climático ainda em 2023, e o FMI está trabalhando para incorporar a mudança do clima em suas operações<sup>10</sup>.

Já no que se refere às decisões do G20, que reúne economias emergentes e desenvolvidas, embora não tenham força de lei internacional, elas apoiam processos relevantes dentro da ONU, por exemplo, sobre mudanças climáticas e financiamento do desenvolvimento. O Grupo dos Vinte tornou-se um pilar do multilateralismo, embora ainda seja dominado por países ocidentais. Nesse sentido, nas seções a seguir, apresenta-se em detalhe como essas instituições do pós-guerra (Banco

---

9 INTERNATIONAL MONETARY FUND. World Economic Outlook Update. The risks to global growth are broadly balanced and a soft landing is a possibility. Washington, D.C.: International Monetary Fund, jan. 2024. Disponível em: <<https://www.imf.org/en/Publications/WEO/Issues/2024/01/30/world-economic-outlook-update-january-2024>>. Acesso em: 15 mar. 2024.

10 De maneira geral, as reformas propostas incluem: catalisar o financiamento privado; aumentar os empréstimos para fins climáticos; incorporar a mudança climática nas operações financeiras (isso envolve fornecer assessoria política aos países-membros sobre como lidar com as implicações econômicas da mudança climática e aproveitar as oportunidades da transição para uma economia de baixo carbono); construir um acordo internacional de preço mínimo do carbono, para complementar o Acordo de Paris; e melhorar as estratégias para os países acelerarem o financiamento climático. Cf.: INTERNATIONAL MONETARY FUND. The IMF and Climate Change. Disponível em: <<https://www.imf.org/en/Topics/climate-change#overview>>. Acesso em: 5 jun. 2023; e THE WORLD BANK. Climate Change. Disponível em: <<https://www.worldbank.org/en/topic/climatechange>>. Acesso em: 5 jun. 2023.

Mundial e FMI) e o G20 estão encarando os enormes desafios impostos pela Tripla Crise Planetária.

### **Bretton Woods e a agenda climática**

No caso do Banco Mundial, a agenda de reformas vem sendo dominada pelos países mais poderosos, por *think tanks* e por grupos ambientalistas de economias avançadas do Norte Global, refletindo seus interesses e ameaçando os objetivos centrais do banco de pôr fim à pobreza extrema e promover a prosperidade compartilhada, conforme avaliam Gallagher e Bhandary em relatório do *Global Development Policy Center*<sup>11</sup>. De acordo com este relatório, apesar dos alertas, as discussões em curso sobre reformas no Banco Mundial correm o risco de deixar de lado as principais prioridades de desenvolvimento, como educação e saúde, nos países mais pobres.

Também o processo de reformas estruturais (que vão além da pauta de financiamento climático) liderado pelos acionistas principais (países de alta renda) impõe alguns riscos ao elencar proposições que, em paralelo, acabam por limitar a capacidade de financiamento e atuação do banco. Essa prática de os países ricos fazerem promessas – que nem sempre se materializam totalmente – sobre financiamento climático, a título de exemplo, acaba por semear desconfiança em nações de baixa renda, que necessitam desses insumos para construir e implementar políticas de mitigação e adaptação climática. Esse é o sentimento compartilhado, por exemplo, com a promessa feita pelos países ricos de que a partir de 2019 alocariam US\$ 100 bilhões para a ação climática, o que ainda não foi cumprido.

É importante que a evolução do Banco Mundial não se limite à questão climática, mas que isso ocorra de maneira favorável ao desenvolvimento sustentável, em seus três pilares: econômico, social e ambiental. Para

---

11 GALLAGHER, Kevin; BHANDARY, Rishikesh. World Bank Evolution as if Development and Climate Change Really Mattered. *Gegi Policy Brief*, mar. 2023. Disponível em: <[https://www.bu.edu/gdp/files/2023/03/GEGI\\_PB\\_023\\_KG-WB-Reform-FIN.pdf](https://www.bu.edu/gdp/files/2023/03/GEGI_PB_023_KG-WB-Reform-FIN.pdf)>. Acesso em: 6 jun. 2023.

tanto, é necessário um aumento de capital<sup>12</sup> para elevar o poder de empréstimo, com taxas justas, sobretudo para as nações do Sul Global.

Para além do poder de capital do Banco Mundial, há uma forte demanda para que países mutuários (receptores de empréstimos) tenham maior voz e representação nos processos de tomada de decisão do banco, uma vez que, como mencionado, países de alta renda estão entre os maiores acionistas<sup>13</sup>. No que diz respeito às reformas estruturais que poderiam fortalecer a capacidade de promover financiamento climático, as nações em desenvolvimento chamam atenção para que recursos estejam disponíveis não apenas para esforços relacionados à redução das emissões de gases de efeito estufa (GEE), a chamada mitigação climática. Demanda-se que haja uma ampliação do apoio a projetos de adaptação climática. Ou seja, recursos que lhes permitam investir nos meios para adaptar a sua infraestrutura e serviços sociais aos cada vez mais constantes eventos climáticos extremos<sup>14</sup>.

Já no caso do FMI, formalmente existe o reconhecimento de que a mudança do clima é um desafio crítico à instituição e de que há uma lacuna de financiamento climático, especialmente em países emergentes e mais vulneráveis aos seus efeitos. Ao mesmo tempo, está claro que governos são incapazes de lidar sozinhos com essa nova realidade. De acordo com estimativas, serão necessários de US\$ 3 trilhões a US\$ 6 trilhões por ano até 2050 em investimentos para enfrentar o desafio climático. Contudo, até o final de 2022, só US\$ 630 bilhões desse total foram aplicados; ademais, apenas uma parte pequena foi destinada aos países emergentes e mais vulneráveis<sup>15</sup>. Nesse quadro, para o mesmo FMI, as políticas atuais

---

12 O Banco Mundial forneceu US\$ 100 bilhões de 2020 a 2022 para bens públicos globais, mas estima que os países em desenvolvimento e o setor privado precisariam gastar muito mais – US\$ 2,4 trilhões por ano – para atender a essas necessidades.

13 GALLAGHER, Kevin; BHANDARY, Rishikesh. World Bank Evolution as if Development *and* Climate Change Really Mattered. *Gegi Policy Brief*, mar. 2023. Disponível em: <[https://www.bu.edu/gdp/files/2023/03/GEGL\\_PB\\_023\\_KG-WB-Reform-FIN.pdf](https://www.bu.edu/gdp/files/2023/03/GEGL_PB_023_KG-WB-Reform-FIN.pdf)>. Acesso em: 6 jun. 2023.

14 GALLAGHER, Kevin; BHANDARY, Rishikesh. World Bank Evolution as if Development *and* Climate Change Really Mattered. *Gegi Policy Brief*, mar. 2023. Disponível em: <[https://www.bu.edu/gdp/files/2023/03/GEGL\\_PB\\_023\\_KG-WB-Reform-FIN.pdf](https://www.bu.edu/gdp/files/2023/03/GEGL_PB_023_KG-WB-Reform-FIN.pdf)>. Acesso em: 6 jun. 2023.

15 PRASAD, Ananthkrishnan; LOUKOIANOVA, Elena; FENG, Alan; OMAN, William. *Mobilizing Private Climate Financing in Emerging Market and Developing Economies*. International Monetary Fund Staff Climate Note 2022/007. Washington, D.C.: International Monetary Fund, jul. 2022. Disponível em: <<https://www.imf.org/>>

de combate à mudança do clima estão, em grande medida, reforçando assimetrias e negligenciando o financiamento necessário para adaptação e mitigação dos países mais vulneráveis<sup>16</sup>.

Uma das apostas da instituição está no Fundo Fiduciário para a Resiliência e a Sustentabilidade (RST, na sigla em inglês), mecanismo de financiamento de longo prazo, lançado em 2022, com foco em países vulneráveis, para criar resiliência a choques externos (o que pode ser aplicado aos efeitos da mudança do clima) e garantir crescimento sustentável. Apesar de ser defendido como ação que “ajuda a remover obstáculos ao investimento privado, adotando políticas favoráveis ao clima, como reformas de subsídios a combustíveis fósseis, divulgações relacionadas ao clima e mudanças regulatórias” (nas palavras de sua Diretora Geral, Kristalina Georgieva)<sup>17</sup>, este fundo soma críticas de países que consideram os limites de cotas insuficientes para empréstimos de emergência<sup>18</sup>.

Nesse sentido, propostas em linha com as iniciativas para a reformulação das duas grandes instituições do sistema Bretton Woods vêm ganhando forma nas cúpulas do clima das Nações Unidas. Na Conferência das Partes (COP) realizada em 2022 no Egito, a COP27, essa demanda pela reforma do sistema financeiro e dos bancos multilaterais de desenvolvimento foi incluída no documento final, por exemplo. A decisão da COP27 também conclama os países a implementarem medidas para aumentar substantivamente o financiamento climático, como subvenções (*grants*),

---

en/Publications/staff-climate-notes/Issues/2022/07/26/Mobilizing-Private-Climate-Financing-in-Emerging-Market-and-Developing-Economies-520585>. Acesso em: 10 jun. 2023.

- 16 De acordo com a TASK FORCE ON CLIMATE, DEVELOPMENT AND THE IMF (2023), há uma variedade de falhas nas políticas atuais do FMI, incluindo o excesso de confiança do fundo na precificação do carbono para compensar os custos de uma transição verde, o foco na austeridade fiscal como pré-requisito para a elegibilidade do empréstimo, e a falta de flexibilidade na abordagem de diferentes contextos ambientais e econômicos nacionais. Cf.: TASK FORCE ON CLIMATE, DEVELOPMENT AND THE INTERNATIONAL MONETARY FUND; BHANDARY, Rishikesh Ram; UY, Marilou (eds). *The International Monetary Fund, Climate Change and Development – A Preliminary Assessment*. TCD/IMF, mar. 2023. Disponível em: <<https://www.bu.edu/gdp/files/2023/03/TF-Assessment-Report-FINAL.pdf>>. Acesso em: 20 jul. 2023.
- 17 IMF Managing Director Kristalina Georgieva's Opening Remarks. *International Monetary Fund*, 10 abr. 2023. Disponível em: <<https://www.imf.org/en/News/Articles/2023/04/10/sp041023-md-iff-bwc-paulson-institute-panel-scaling-up-resilience-and-sustainability-financing>>. Acesso em: 15 jun. 2023.
- 18 KOZUL-WRIGHT, Alexander. G20 finance heads face reform calls from Global South. *Al Jazeera*, 11 abr. 2023. Disponível em: <<https://www.aljazeera.com/economy/2023/4/11/g20-finance-heads-face-reform-call-from-global-south>>. Acesso em: 15 jun. 2023.

garantias e instrumentos não atrelados à dívida, para lidar com preocupações fiscais e de apetência pelo risco nos mercados financiadores<sup>19</sup>. Ainda no Egito, após décadas de pressão dos países em desenvolvimento mais vulneráveis, houve um importante avanço com o anúncio da criação do Fundo para Perdas e Danos (LDF, na sigla em inglês) para compensar os países afetados pelas perdas e os danos que lhe foram impostos pelas mudanças climáticas. Apesar do acordo, há um longo caminho pela frente para torná-lo realmente apto a prover financiamento na escala e velocidade que os eventos climáticos extremos, cada vez mais frequentes, exigem.

O primeiro Balanço Global do Acordo de Paris (GST, na sigla em inglês), finalizado na COP28, realizada em dezembro de 2023 nos Emirados Árabes Unidos, também reforçou como fundamental a necessidade de dar maior escala às subvenções e ao financiamento altamente concessional (*concessional finance*) alocadas aos países em desenvolvimento<sup>20</sup>. Em Dubai, novas medidas foram adotadas para a operacionalização do Fundo de Perdas e Danos<sup>21</sup>, embora as doações anunciadas na ocasião tenham sido cerca de 700 milhões de dólares, quantia modesta quando se considera os elevados danos já causados pelas mudanças climáticas nos países em desenvolvimento<sup>22</sup>.

Nesse esforço para encontrar alternativas ao financiamento climático, a chamada Iniciativa Bridgetown<sup>23</sup> tem ganhado força. Idealizada por um grupo liderado pela primeira-ministra de Barbados, Mia Mottley, e seu enviado financeiro para o clima, Avinash Persaud, a ideia, anunciada na COP26, em Glasgow, foi aprofundada com a ajuda de acadêmicos e da

---

19 *Sharm el-Sheikh Implementation Plan*. Disponível em: <[https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cop27\\_auv\\_2\\_cover%20decision.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cop27_auv_2_cover%20decision.pdf)>. Acesso em: 10 ago. 2023.

20 UNFCCC. Conference of the Parties serving as the meeting of the Parties to the Paris Agreement. Fifth session, Agenda item 4 – First global stocktake. United Arab Emirates, 13 dez. 2023. Disponível em: <[https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2023\\_L17\\_adv.pdf](https://unfccc.int/sites/default/files/resource/cma2023_L17_adv.pdf)>. Acesso em: 13 mar. 2024.

21 UNFCCC, Secretariat. Operationalization of the new funding arrangements for responding to loss and damage and the fund established in paragraph 3 of decisions 2/CP.27 and 2/CMA.4. Report by the Transitional Committee. 2023. Disponível em: <<https://unfccc.int/documents/632319>>. Acesso em: 13 mar. 2024.

22 COP28 Agreement Signals “Beginning of the End” of the Fossil Fuel Era. UN Climate Change News, 13 dez. 2023. Disponível em: <<https://unfccc.int/news/cop28-agreement-signals-beginning-of-the-end-of-the-fossil-fuel-era>>. Acesso em: 13 mar. 2024.

23 Para maiores detalhes, ver: <<https://epbr.com.br/iniciativa-de-bridgetown-um-novo-sistema-financeiro-para-enfrentar-a-crise-climatica/>>. Acesso em: 3 jun. 2023.

sociedade civil de diferentes nacionalidades, que em julho de 2022 se reuniram em Bridgetown, Barbados.

Em termos concretos, a iniciativa defende a suspensão temporária do pagamento de juros sobre empréstimos quando um país está enfrentando um desastre natural ou eventos climáticos extremos. Também demanda maior ação por parte do FMI e conclama os bancos multilaterais de desenvolvimento a concederem empréstimos adicionais, inclusive empréstimos concessionais, de US\$1 trilhão para nações em desenvolvimento investirem em resiliência climática<sup>24</sup>. Somando-se às diferentes iniciativas de reformas, em junho de 2023, a Cúpula Financeira de Paris (*Paris Summit*) reuniu líderes de pelo menos 50 países – muitos deles africanos – para discutir um Novo Pacto Financeiro Global que considere os pilares da TCP. Um dos objetivos foi o de abordar a relutância dos países ricos em se envolver com as principais demandas do Sul Global sobre alívio da dívida e novos financiamentos. A ambição da diplomacia francesa era a de que a Cúpula também pudesse ajudar a impulsionar uma ação maior em preparação para a COP28 (em Dubai no final de 2023). Seus impactos concretos foram limitados, e alguns participantes, como a África do Sul, demonstrado desapontamento com o fraco progresso no que diz respeito a medidas para lidar com a dívida dos Estados mais pobres.

Apesar de ter gerado algum impulso de reforma do sistema financeiro para promoção da ação climática, a cúpula, que deu destaque às propostas defendidas pela primeira-ministra Mia Mottley, alcançou poucos resultados concretos, que ficaram aquém das necessidades mundiais<sup>25</sup>. Além disso, existe um temor que tanto a Iniciativa de Bridgetown quanto uma proposta de um Novo Pacto Financeiro Global sejam falhos por não abordarem a raiz do problema ao não fornecerem soluções para uma reforma mais profunda da arquitetura internacional financeira. Em outras palavras, embora reconheçam a importância do financiamento

24 SHAN, Lalitha. Rebranding Global Financial Architecture? Shortfalls of Current Climate Finance Initiatives. *Heinrich Böll Foundation*, 21 jun. 2023. Disponível em: <<https://us.boell.org/en/2023/06/21/rebranding-global-financial-architecture-shortfalls-current-climate-finance-initiatives>>. Acesso em: 10 ago. 2023.

25 Para maiores detalhes cf: JESSOP, Simon; THOMAS, Leigh; WILKES, Tommy. Paris Climate Summit Gives Fresh Impetus to Development Bank Reform. *Reuters*, 23 jun. 2023. Disponível em: <<https://www.reuters.com/business/finance/paris-climate-summit-gives-fresh-impetus-development-bank-reform-2023-06-23/>>. Acesso em: 27 jun. 2023.



público, tais esforços seguem baseados em estruturas que fortalecem a financeirização e o modelo de financiamento privado, que tem sido incapaz de corrigir assimetrias e lidar com necessidades de cancelamento e alívio de dívida. No caso da Iniciativa de Bridgetown, teme-se que a suspensão do pagamento da dívida em casos de desastres, que seria negociada caso a caso por parte dos acionistas, possa acabar por meramente adiar a crise do endividamento<sup>26</sup>. Por fim, a Cúpula de Paris foi altamente criticada ao, por um lado, se propor a estimular um pacto financeiro “global”, e por outro, ter sido restrita a um grupo pequeno de países com a participação pouco transparente e bastante limitada de organizações da sociedade<sup>27</sup>. Em meio a tamanhos desafios, o G20 – principal fórum de cooperação econômica internacional entre grandes economias e com papel importante na busca pelo fortalecimento da arquitetura financeira global – também tem buscado exercer um papel mais protagonista na busca pela ampliação do financiamento climático. Este tema será abordado na seção a seguir.

## O G20 e os desafios das agendas climática e de biodiversidade

Com a inércia institucional do sistema da ONU, das instituições de Bretton Woods e de outros componentes estabelecidos da governança global, o G20 ganhou importância enquanto fórum de coordenação política não somente em questões financeiras e econômicas, mas também em outras áreas de interesse global. Como um arranjo que reúne grandes economias – emergentes e industrializadas –, o agrupamento ocupa hoje um espaço privilegiado para a formulação de agendas globais, a coordenação de posições políticas e a pressão por reformas das instituições de governança global. Mesmo antes da recente entrada da União Africana, os países do G20 já eram responsáveis por cerca de 85% do PIB mundial, 75% do comércio global e 60% da população atual<sup>28</sup>. Juntos, seus Estados

---

26 SHAN, Lalitha. Rebranding Global Financial Architecture? Shortfalls of Current Climate Finance Initiatives. *Heinrich Böll Foundation*. 21 jun. 2023. Disponível em: <<https://us.boell.org/en/2023/06/21/rebranding-global-financial-architecture-shortfalls-current-climate-finance-initiatives>>. Acesso em: 10 ago. 2023.

27 STATEMENT: Concerns on the Summit for a New Global Financing Pact and its governance and policy implications. *Civil Society Financing for Development (FFD) Mechanism*, 19 jun. 2023. Disponível em: <<https://csoforffd.org/2023/06/19/statement-concerns-on-the-summit-for-a-new-global-financing-pact-and-its-governance-and-policy-implications/>>. Acesso em: 10 ago. 2023.

28 HUTT, Rosamond; CONLEY, Timothy. What is the G20?. *World Economic Forum*. Disponível em: <<https://www.weforum.org/agenda/2022/11/g20-summit-what-you-need-to-know/>>. Acesso em: 9 jun. 2023.

membros são responsáveis por mais de 80% das emissões de GEE do planeta<sup>29</sup>.

Na última década, o G20 incorporou partes da agenda climática global, incluindo alguns tópicos relacionados a subsídios aos combustíveis. Ainda em 2009, em Pittsburgh, nos Estados Unidos, os líderes do G20 se comprometeram a racionalizar e eliminar progressivamente, no médio prazo, os subsídios ineficientes aos combustíveis fósseis que incentivam o seu consumo desnecessário. Já em 2015, o G20 solicitou que os países do grupo apresentassem suas Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs) e ratificassem o Acordo de Paris. Visando à mobilização de recursos financeiros para as energias verdes e para estratégias de descarbonização sem comprometer as metas de acesso à energia, o G20 passou a atuar por meio de alguns dos seus grupos de trabalho, como o Grupo de Trabalho de Finanças Sustentáveis (SFWG, na sigla em inglês) e o Grupo de Trabalho de Transição Energética (ETWG, na sigla em inglês), e grupos de engajamento, como o Think 20 (T20).

Em 2016, um novo Grupo de Estudos de Finanças Verdes (GFSG, na sigla em inglês) foi estabelecido sob o *G20 Finance Track*, para identificar barreiras institucionais e de mercado às finanças verdes. Sob a presidência da Itália (2021), os Ministros das Finanças e os Presidentes dos Bancos Centrais endossaram que o grupo fosse elevado a um grupo de trabalho, o já mencionado SFWG, responsável por produzir o Roteiro de Finanças Sustentáveis do G20.

Embora atuem para que o G20 não perca de mente a necessidade de profunda reforma do sistema financeiro internacional, algumas economias emergentes também se empenharam para que o grupo incorporasse compromissos na área climática. Por exemplo, durante a presidência argentina do G20 (2018), a declaração final do encontro de chefes de Estado incorporou considerações relacionadas à adaptação às mudanças climáticas e aos eventos climáticos extremos. Mais recentemente, sob a

---

29 G20 ECONOMIES Are Pricing More Carbon Emissions but Stronger Globally More Coherent Policy Action is Needed to Meet Climate Goals, Says OECD. *OECD Web archive*, 26 out. 2021. Disponível em: <<https://web-archiver.oecd.org/2021-10-27/614338-g20-economies-are-pricing-more-carbon-emissions-but-stronger-globally-more-coherent-policy-action-is-needed-to-meet-climate-goals-says-oecd.htm>>. Acesso em: 3 nov. 2023.

presidência da Indonésia (2022), o documento final do grupo não apenas referiu-se aos desafios climáticos, mas também reconheceu os riscos relacionados à perda de biodiversidade e fez referências passageiras aos problemas da desertificação. Ainda em 2022, os Ministros das Finanças e os Presidentes dos Bancos Centrais realizaram uma reunião exclusiva sobre mitigação climática, em que discutiram abordagens políticas e regulatórias para a mobilização de financiamento climático como uma extensão do Roteiro de Finanças Sustentáveis do G20 determinado no ano anterior<sup>30</sup>.

Ao assumir a presidência em 2023, a Índia indicou que teria como foco o financiamento climático, a segurança energética e o hidrogênio verde no setor de energias renováveis<sup>31</sup>. Esses temas também se destacaram nas cúpulas de 2019, 2020, 2021 e 2022, respectivamente sob a presidência do Japão, da Arábia Saudita, da Itália e da Indonésia. Reiteradas vezes o Sherpa indiano, Amitabh Kant, afirmou que o mundo desenvolvido vinha adotando medidas climáticas limitadas, inclusive no financiamento climático.

Observando exclusivamente os comunicados oficiais das cúpulas de chefes de Estado e de governo do G20, é possível identificar a evolução da agenda climática. Na Declaração dos Líderes acordada na Cúpula de Roma, em novembro de 2021<sup>32</sup>, temas climáticos surgiram mais de trinta vezes, enquanto aspectos relativos à biodiversidade foram mencionados seis vezes no documento. Apesar de as declarações do G20 em Roma (2021) e em Riad (2020) não mencionarem explicitamente a palavra “floresta”, na Declaração de Bali<sup>33</sup>, de 2022, além de haver um forte componente

---

30 At Their Last Meeting in 2022, G20 Finance Ministers and Central Bank Governors Demonstrates Concrete Actions to Tackle Global Economic Challenges. Joint Press Release n. 24/279/DKom. G20 Finance Ministers and Central Bank Governors Meeting. *Bank Indonesia*, 14 out. 2022. Disponível em: <[https://www.bi.go.id/en/publikasi/ruang-media/news-release/Pages/sp\\_2427922.aspx](https://www.bi.go.id/en/publikasi/ruang-media/news-release/Pages/sp_2427922.aspx)>. Acesso em: 29 maio 2023.

31 INDIA. India's forthcoming G20 Presidency. Press Release. *Ministry of External Affairs*, 13 set. 2022. Disponível em: <[https://www.mea.gov.in/press-releases.htm?dtl/35700/Indias\\_forthcoming\\_G20\\_Presidency](https://www.mea.gov.in/press-releases.htm?dtl/35700/Indias_forthcoming_G20_Presidency)>. Acesso em: 29 maio 2023.

32 BRASIL. Declaração dos Líderes do G20 Roma. Nota à imprensa n. 138. *Ministério das Relações Exteriores*, 2 nov. 2021. Disponível em: <[https://www.gov.br/mre/pt-br/canais\\_atendimento/impressa/notas-a-imprensa/declaracao-dos-lideres-do-g20-roma](https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/impressa/notas-a-imprensa/declaracao-dos-lideres-do-g20-roma)>. Acesso em: 29 maio 2023.

33 G20 Bali Leaders' Declaration. Bali, 15-16 nov. 2022. Disponível em: <<http://www.g20.utoronto.ca/2022/G20%20Bali%20Leaders-%20Declaration,%2015-16%20November%202022,%20incl%20Annex.pdf>>. Acesso em: 29 maio 2023.

climático, também foi dedicada atenção à agenda de desertificação e de degradação do solo. Também merece destaque o salto que a temática da energia ganhou nas reuniões de cúpula do grupo. Em 2008, na Cúpula de Washington<sup>34</sup>, foi registrada apenas uma menção à energia. Já em 2022 foram feitas 143 menções (considerando energia e variações como *clean energy*, *green energy*, *energy access*, *energy crises*, etc.) no corpo do texto da Declaração dos Líderes do G20, em parte em função da crise energética na Europa agravada pelo conflito na Ucrânia.

Apesar do avanço na incorporação de temas climáticos em sua agenda de atuação, o G20 ainda não se debruçou de maneira mais substantiva em agendas relacionadas e centrais aos esforços de enfrentamento às mudanças climáticas e à preservação ambiental. Além de ter dado mais atenção a temas de mitigação em comparação às agendas de adaptação e perdas e danos, o G20 ainda não demonstrou vontade política para, por exemplo, mobilizar esforços e financiamento para o cumprimento da Convenção sobre Diversidade Biológica e, mais especificamente, o Marco Global da Diversidade Biológica de Kunming-Montreal, aprovado em 2022.

Considerando o seu papel enquanto país mais biodiverso do mundo e a urgência de se deter e reverter a perda de biodiversidade, inclusive para conter as mudanças do clima, a presidência brasileira do G20 pode servir de oportunidade para que as maiores economias do mundo dediquem maior atenção e recursos financeiros para a conservação e uso sustentável da diversidade biológica e para a partilha justa e equitativa dos benefícios decorrentes da utilização dos recursos genéticos.

### **Como avançar a pauta climática por meio do G20?**

Embora o G20 não seja representativo de todo o conjunto de Estados membros da ONU, ele oferece um espaço estratégico para formular medidas preventivas e de respostas a riscos catastróficos a nível global como a Tripla Crise Planetária e para pressionar pela reforma da governança

34 DECLARATION of the Summit on Financial Markets and the World Economy. *G20 Information Centre*, Washington, D.C., 15 nov. 2008. Disponível em: <<http://www.g20.utoronto.ca/2008/2008declaration1115.html>>. Acesso em: 29 maio 2023.

global nessas áreas. Considerando a natureza financeira do grupo, incorporar significativamente as agendas de clima e temas associados, como a proteção da biodiversidade, exigiria o desenvolvimento de maiores sinergias entre o G20, o sistema ONU e as instituições de Bretton Woods. Isso configura um componente crucial para fortalecer o multilateralismo<sup>35</sup> na visão do Secretário-Geral da ONU, António Guterres; e poderia ser feito por meio de uma maior coordenação entre o G20 e as COPs sobre clima e biodiversidade, bem como por meio de iniciativas como o pacote de estímulos proposto pelo Secretário-Geral da ONU para impulsionar a implementação dos ODS<sup>36</sup>, e as Cúpulas Bianuais para reunir o G20, o Conselho Econômico e Social da ONU (ECOSOC) e as instituições financeiras internacionais.

O momento é propício para reforçar os vínculos entre o G20 e outras instituições de governança global para fortalecer a ação climática, sobretudo em termos de ampliação do financiamento disponível para fomentar uma transição verde nos países em desenvolvimento. Isso porque o grupo está sendo presidido por uma sequência de economias emergentes que há muito defendem um sistema financeiro mais justo e uma divisão mais equilibrada das responsabilidades climáticas. Após a presidência da Indonésia em 2022, o agrupamento passou a ser liderado pela Índia. Atualmente, é presidido pelo Brasil em 2023-2024 e posteriormente pela África do Sul. Portanto, há uma janela de oportunidade para incorporar as perspectivas e prioridades do Sul Global em agendas chave, como as de clima e biodiversidade. Em relação à conservação da biodiversidade e à restauração dos ecossistemas, os países do G20 podem atuar em incentivo ao cumprimento de políticas e arcabouços normativos multilaterais voltados à proteção florestal<sup>37</sup> e à contenção da perda de biodiversidade de maneira mais ampla.

---

35 UNITED NATIONS. Strengthening Multilateralism 2022. Video message by António Guterres, Secretary-General of the United Nations, to G20 Foreign Ministers. *UN Web TV*, 7 jul. 2022. Disponível em: <<https://media.un.org/en/asset/k1y/k1y530pukf>>. Acesso em: 25 maio 2023.

36 UNITED NATIONS. Guterres calls for G20 to agree \$500 billion annual stimulus for sustainable development. *UN News*, 17 fev. 2023. Disponível em: <<https://news.un.org/en/story/2023/02/1133637#:~:text=Stimulus%20plan,a%20transformation%20to%20working%20digitally>>. Acesso em: 25 maio 2023.

37 O G20 tem um papel estratégico na conservação das florestas. A Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) destacou que oito membros do G20 estão entre os dez principais países

Como parte da Declaração de Roma, a meta de plantar coletivamente 1 trilhão de árvores até 2030, por exemplo, necessita ser reiterada por seus membros no intuito de criar sumidouros de carbono para melhorar o aumento da cobertura florestal ao redor do planeta. Estima-se que os investimentos dos países do G20 em soluções baseadas na natureza (NbS, na sigla em inglês) precisam atingir US\$ 285 bilhões por ano até 2050 para lidar com crises de clima, biodiversidade e degradação da terra. No total, os investimentos anuais do G20 em NbS precisam aumentar em pelo menos 140% para cumprir todas as metas acordadas de clima, biodiversidade e restauração de terras até 2050, de acordo com relatório do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA)<sup>38</sup>. Nesse sentido, uma das possibilidades insere-se no incentivo do grupo a políticas baseadas na natureza que preservem a biodiversidade, forneçam benefícios socioeconômicos equitativos às comunidades locais e tradicionais, que devem ter o seu direito de consulta livre, prévia e informada respeitados, e garantam a proteção socioambiental nos países do G20 e além deles.

É importante ressaltar que o G20, assim como o G7 e outros blocos de países que existem atualmente, não deve substituir o regime de governança climática por ora estabelecido. Certamente, os líderes do G20 têm a responsabilidade de cumprir os compromissos globais para enfrentar a crise climática com senso de urgência, e esse desafio exige uma mudança na governança global. Todavia, as negociações e os acordos que levarão ao enfrentamento da TCP devem ter lugar no âmbito da Organização das Nações Unidas e das Conferências das Partes (COPs) das convenções da ONU sobre clima, biodiversidade e desertificação. O agrupamento também deve estar igualmente atento ao fortalecimento dos esforços de implementação dos ODS, para que a ênfase no financiamento climático não leve ao esvaziamento da agenda voltada à promoção do desenvolvimento sustentável de maneira mais ampla.

---

com a maior área florestal e, na Declaração de Roma, em 2021, o grupo também assumiu o compromisso de interromper e reverter a perda de biodiversidade até 2030.

38 Cf.: UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME. *State of Finance for Nature in the G20 – Leading by Example to Close the Investment Gap*. Nairobi: UNEP/World Economic Forum/ELD, 2022. Disponível em: <<https://www.unep.org/resources/report/state-finance-nature-g20-report>>. Acesso em: 14 jun. 2023; HARYANTO, Rizky; AFFANDI, Dean; TANAYA, Smita. 6 Ways the G20 Can Maximize the Role of Forests in Climate Action. *World Resources Institute*, 27 abr. 2022. Disponível em: <<https://www.wri.org/insights/6-ways-g20-can-maximize-role-forests-climate-action>>. Acesso em: 14 jun. 2023.

Nesse sentido, destaca-se a importância dos grupos de engajamento do G20, como o T20, o Civil Society-Twenty (C20), o Business-Twenty (B20) e o Urban-Twenty (U20), que envolvem institutos de pesquisa, a sociedade civil, o setor privado e atores municipais, respectivamente, para prover recomendações para a atuação do G20<sup>39</sup>. Embora esses grupos ainda precisem ser mais inclusivos e transparentes e, sobretudo, melhor incorporados ao processo decisório da trilha Sherpa (política) e da trilha de Finanças do G20, eles compõem espaços estratégicos para que pautas centrais às sociedades do Sul Global, como o financiamento climático e o desenvolvimento sustentável, sigam com força na agenda ministerial e de chefes de Estado do G20. No caso do Brasil, que possui uma sociedade civil plural e fortemente engajada com pautas internacionais, e que, além de já ter assumido a nova presidência do G20 em dezembro de 2023, sediará a COP30 em 2025, os grupos de engajamento podem servir como um válido canal para elevar a ambição dos compromissos acordados no âmbito do G20 e que podem ser elevados mais adiante a mecanismos multilaterais mais amplos, como as COPs sobre clima e sobre biodiversidade. A presidência brasileira do G20 e as possibilidades que ela pode abrir são tema da próxima seção.

## **G20 e a presidência brasileira (2023-2024): o que esperar?**

A necessidade de reformar a arquitetura financeira internacional é uma demanda histórica da política externa brasileira. Em 2005, na reunião do G20 na China, o Brasil, juntamente com outras nações do Sul Global, garantiu um compromisso do G20 de que o primeiro estágio da reforma de voz e voto do FMI seria feito<sup>40</sup>. Esforços como esses, voltados a tornar as instituições da governança financeira global mais democráticas e eficazes, seguirão sendo prioritários para o Brasil.

---

39 Os Grupos de Engajamento (*engagement groups*), que são independentes dos governos e compostos por diversas partes interessadas da comunidade internacional, realizam reuniões relevantes para as discussões do G20. Eles representam diferentes segmentos – comunidade empresarial (B20), sociedade civil (C20), sindicatos (L20), cientistas (S20), *think tanks* (T20), cidades urbanas (U20), mulheres (W20) e jovens (Y20) – dos países-membros do G20 e fazem diversas contribuições, como a elaboração de recomendações em suas áreas de interesse.

40 BANERJEE, Stuti. Brazil and G20: The Power of the Global South. *India Council of World Affairs*, 25 jan. 2023. Disponível em: <[https://www.icwa.in/show\\_content.php?lang=1&level=3&ls\\_id=8944&lid=5832](https://www.icwa.in/show_content.php?lang=1&level=3&ls_id=8944&lid=5832)>. Acesso em: 2 jul. 2023.

Para além dos temas de cunho econômico e financeiro, à luz do que foi discutido neste capítulo, há uma significativa janela de oportunidade para fortalecer o papel do G20 e seus vínculos com outras instituições de governança global para promover a ação climática, inclusive de modo a apoiar nações em desenvolvimento a mitigar e se adaptar às mudanças climáticas e frear e reverter a perda de biodiversidade e os efeitos da desertificação. Isso porque, o grupo, antes liderado pela Indonésia (2023) e a Índia (2023), em 2024 é presidido pelo Brasil – país que deu origem, no Rio de Janeiro, durante a Eco-92, às convenções da ONU sobre clima, biodiversidade e desertificação – e, posteriormente, será presidido pela África do Sul.

Esses últimos três países têm um histórico de coordenação política e cooperação para reforma da governança global, inclusive na área de clima, por meio do BRICS (originalmente Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), do IBAS (Índia, Brasil e África do Sul) e do BASIC (Brasil, África do Sul, Índia e China). Portanto, as três presidências em sequência conformam um momento oportuno para atuar não apenas para garantir que a agenda Rio-92 de clima, biodiversidade e desertificação seja prioritária e leve em consideração as demandas dos países em desenvolvimento, mas também para assegurar a complementaridade e o monitoramento da implementação de decisões tomadas ao longo dos próximos ciclos.

Dessa maneira, a presidência brasileira do G20 representa uma oportunidade única para fortalecer a coordenação e a cooperação entre as maiores economias do mundo em questões-chave da Tripla Crise Planetária, ao mesmo tempo que incorpora as perspectivas e prioridades do Sul Global no plano de ação e nas decisões do grupo, que têm repercussão em nível global. O Brasil poderá trazer sua experiência em temáticas como o combate à fome e a erradicação da pobreza para dar fôlego aos ODS, além de enfatizar a importância da redução das desigualdades para aumentar a resiliência climática ao redor do mundo.<sup>41</sup>

Nos casos da segurança alimentar e energética – que têm consequências ainda maiores para os mais pobres, particularmente nos países em

---

41 Além desses temas, a transição energética, a economia digital, o desenvolvimento da economia azul, o aumento das taxas de juros e o endividamento de países em desenvolvimento também poderão ser discutidos, com a devida consideração aos efeitos sobre tais países.



desenvolvimento e de baixa renda –, o Brasil, enquanto terceiro maior exportador de alimentos do mundo e grande produtor de biocombustíveis, tem espaço para incidir de maneira enfática no debate. Com vistas a avançar na agenda da transição energética (de caráter justa, soberana e equitativa) – que se reflete também na proteção da biodiversidade e na mitigação das mudanças do clima –, incidir sobre a construção de soluções sustentáveis e com base na bioeconomia, como hidrogênio, energia solar e eólica, e biocombustíveis, biomassa e biometano, deveriam ser alguns dos focos do Brasil à frente do G20.

Por sua vez, a manutenção das cadeias internacionais de abastecimento de alimentos estáveis, acessíveis e livres de ilícitos ambientais e violações de direitos humanos são aspectos importantes da agenda de segurança alimentar que podem ser pautadas com mais ênfase a partir de 2024. Considerando esforços recentes da política externa brasileira, como a realização em Belém de uma Cúpula dos países membros da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), cuja declaração final enfatizou a importância dos povos indígenas e das comunidades locais e tradicionais na conservação da biodiversidade e dos recursos naturais, seria importante que tal reconhecimento fosse feito também no âmbito do G20.

De modo geral, a presidência brasileira do G20 deve permanecer sensível e dar prioridade às prioridades dos países emergentes, evitando que temas mais prementes aos países desenvolvidos, como questões sobre paz e segurança e a guerra da Ucrânia mais especificamente, dominem ou paralise a agenda de do agrupamento. Com o respaldo da *troika*<sup>42</sup> atual (Índia, Brasil e África do Sul), o Brasil poderá liderar os esforços para que as atenções do G20, e do mundo, se voltem para as necessidades dos países e sociedades do mundo em desenvolvimento, sem deixar ninguém para trás. Um sinal positivo nessa direção diz respeito às três grandes prioridades estabelecidas pela presidência brasileira para guiar o trabalho do G20 em 2024. Sob o lema ‘Construindo um Mundo Justo e um Planeta Sustentável,’ o Brasil optou por dar centralidade a três temas de forte

---

42 A *troika* do G20 é um sistema de apoio à presidência do grupo, que consiste em três países membros: o país membro passado, o atual e o que futuramente assumirá a presidência. A *troika* é responsável por dirigir a agenda do G20 por um ano e acolher a cúpula.

interesse do Sul Global: o combate à fome, à pobreza e à desigualdade; transições energéticas e as três dimensões do desenvolvimento sustentável (econômico, social e ambiental); e a reforma da governança global<sup>43</sup>. Para obter avanços em tais áreas, a presidência brasileira do G20 estabeleceu três novos mecanismos. Primeiro, uma Força Tarefa para debater e lançar uma Aliança Global contra a Fome e a Pobreza<sup>44</sup>. Além disso, uma Força Tarefa para Mobilização Global contra Mudança do Clima<sup>45</sup>, que pela primeira vez reúne as trilhas de Sherpa e de Finanças do G20 no tema climático, com o objetivo de (1) impulsionar planos nacionais de transição justos e robustos; e (2) estabelecer princípios e prioridades para promover mudanças estruturais no setor financeiro, para que os fluxos financeiros estejam alinhados à meta de conter o aquecimento global em 1,5°C, em complemento ao financiamento público. E por fim, uma Iniciativa de Bioeconomia voltada à promoção do diálogo e da ação internacional ao redor do tema<sup>46</sup>.

### Considerações finais

Atingir a neutralidade global de emissões (*net-zero*) até 2050 e construir a resiliência climática exigem reformas significativas no Banco Mundial e no FMI para reforçar a capacidade dos Estados membros de mobilizar os recursos financeiros necessários. Nesse contexto, este capítulo demonstrou que as reformas do sistema Bretton Woods devem considerar caminhos para ampliar o investimento e apoio a estratégias nacionais de desenvolvimento que sejam equitativas, de baixo carbono e resilientes, reduzam a pobreza, forneçam bens públicos globais, e prezem por minimizar riscos e maximizar o desenvolvimento sustentável. Além disso, o Banco Mundial e o FMI devem promover um aumento gradual na

43 BRASIL. Um G20 com a cara do Brasil, 1º dez. 2023. Disponível em: <<https://www.g20.org/pt-br/noticias/um-g20-com-a-cara-do-brasil>>. Acesso em: 13 mar. 2024.

44 G20 Brasil 2024. Nota Técnica da Força-Tarefa para a Aliança Global contra a Fome e a Pobreza. (Documentos: notas conceituais). 2024. Disponível em: <<https://www.g20.org/pt-br/documentos>>. Acesso em: maio 2024.

45 G20 Brasil 2024. Nota Técnica da Força-Tarefa do Clima (Documentos: notas conceituais). 2024. Disponível em: <<https://www.g20.org/pt-br/documentos>>. Acesso em: maio 2024.

46 G20 Brasil 2024. Nota Técnica da Iniciativa Bioeconomia. (Documentos: notas conceituais). 2024. Disponível em: <<https://www.g20.org/pt-br/documentos>>. Acesso em: maio 2024.

escala do capital e na capacidade de empréstimo<sup>47</sup>. Conforme demonstrado, essas linhas de ações precisam ser orientadas a partir de maior acesso, poder decisório e representatividade dos países do Sul Global.

Nesse mesmo sentido, uma liderança dos países do G20 no cumprimento e na mobilização de meios que possibilitem que países em desenvolvimento cumpram compromissos acordados internacionalmente dentro (e para além) do agrupamento é essencial para resgatar a confiança no multilateralismo e nas instituições de governança global. Assim, torna-se imperativo avançar em demandas tais como a renegociação, conversão de dívidas em ações climáticas e, até mesmo, perdão de dívidas, para que países com alto nível de endividamento também consigam implementar políticas de mitigação e adaptação climática e transição energética.

Uma maior ambição também será necessária para que o G20 atue, de maneira mais eficaz, para estimular as reformas necessárias para que a arquitetura da governança global financeira e econômica esteja mais adequada para responder não apenas à crise climática mas aos desafios da Tripla Crise Planetária como um todo. Isso significa também lidar de maneira mais direta com o tema da perda de biodiversidade, sobretudo no que diz ao apoio para que países do Sul Global fortaleçam e desenvolvam os mecanismos, tecnologias e recursos necessários à preservação e uso sustentável de sua biodiversidade.

O capítulo demonstrou que, para que o G20 consiga atuar de maneira eficaz em agendas relacionadas, mas ao mesmo tempo mais amplas do que as discussões de cunho econômico-financeiro, seria importante garantir o diálogo e complementaridade dos trabalhos e decisões do G20 e as demais instituições de governança global. Por exemplo, seria necessário haver maior interação entre o G20 e processos já existentes, como os ODS e seus painéis e cúpulas de alto nível, o ECOSOC, as COPs de clima e da biodiversidade, além de processos de reforma em andamento. Nesse quadro, a presidência brasileira do G20 em 2023-2024 e sua proposta de sediar a COP30 em 2025 representam uma importante oportunidade para que o G20 consiga impulsionar as reformas necessárias para que o sistema

---

47 GALLAGHER, Kevin; BHANDARY, Rishikesh. World Bank Evolution as if Development *and* Climate Change Really Mattered. *Gegi Policy Brief*, mar. 2023. Disponível em: <[https://www.bu.edu/gdp/files/2023/03/GEGL\\_PB\\_023\\_KG-WB-Reform-FIN.pdf](https://www.bu.edu/gdp/files/2023/03/GEGL_PB_023_KG-WB-Reform-FIN.pdf)>. Acesso em: 5 jun. 2023.

financeiro internacional seja mais eficaz na promoção do desenvolvimento sustentável e da ação climática a nível global e universal, mas com atenção especial aos países em desenvolvimento.



## Capítulo 4

### Política externa brasileira: da Rio-92 à COP30

Flávia do Amaral Vieira

Em maio de 2023, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva anunciou que o Brasil será sede da Conferência das Partes (COP) 30 da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima em 2025. O anúncio ocorreu após aprovação do Grupo de Países da América Latina e Caribe (GRULAC) à candidatura brasileira e confirmou proposta feita ainda antes do início do início de seu mandato. Na COP27, realizada em novembro de 2022 no Egito, Lula apresentou o plano de realizar o evento na cidade amazônica de Belém do Pará. Embora a realização da COP30 na capital paraense ainda dependa de fase formal de chancela da ONU, a indicação de que o maior evento de discussão climática global seja realizado pela primeira vez na Amazônia ressalta o empenho da diplomacia brasileira em posicionar o país novamente em um papel de liderança global em temas ambientais e climáticos. Nesse sentido, o país volta a pautar a agenda global desde o Sul, com uma perspectiva que alia *clima e desenvolvimento*.

Historicamente, o Brasil é reconhecido por ter desempenhado um papel propositivo e construtivo nas negociações internacionais sobre meio ambiente, muitas vezes ocupando a posição de líder entre países em desenvolvimento<sup>1</sup>. Essa trajetória tem como marco 1992, quando, ainda no contexto da redemocratização, o país sediou a primeira Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (a Eco-92 ou Rio-92), e 2012, quando sediou a Rio+20. A Rio-92 é considerada um marco de criação do arcabouço climático global, pois iniciou o processo de negociação para a elaboração de três importantes convenções: a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC,

---

1 ABDENUR, Adriana *et al.* Clima e estratégia internacional: novos rumos para o Brasil. Ideias para discussão. *Plataforma CIPÓ*, nov. 2022. Disponível em: <<https://climainternacional.plataformacipo.org/wp-content/uploads/2022/11/Clima-e-estrategia-internacional-COP27.pdf>>. Acesso em: 25 maio 2023.

na sigla em inglês), a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) e a Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos das Secas (UNCCD, na sigla em inglês). Esses dois importantes eventos realizados no Brasil foram marcados por mobilizações populares, com a forte presença de organizações da sociedade civil e de movimentos sociais, interessados na ampliação dos canais de participação e incidência nas negociações internacionais, aspectos que devem ser reforçados na COP30 em 2025.

Atualmente, o regime multilateral das mudanças do clima evoluiu e estabeleceu uma série de novas metas e compromissos, como o Acordo de Paris, assinado em 2015 no escopo da UNFCCC, que tem o objetivo de manter o aumento da temperatura média global abaixo de 2°C acima dos níveis pré-industriais e, preferencialmente, de evitar esforços para limitar esse aumento a 1,5°C. Desde então, as COPs têm se tornado um espaço em que também se anunciam as metas de redução dos gases de efeito estufa (GEE) por parte das próprias nações, as chamadas Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs, na sigla em inglês).

Na última década, houve um gradual enfraquecimento do papel da política externa brasileira (PEB) quanto aos temas de clima e meio ambiente, agenda que foi fortemente negligenciada entre 2019 e 2022. Hoje, contudo, o cenário que tem se construído como prognóstico da atuação da diplomacia brasileira para os próximos anos é de reconstrução e reconfiguração do multilateralismo e de reafirmação do país no papel de liderança regional e dos países em desenvolvimento, com destaque para as discussões climáticas e ambientais. Com efeito, o Brasil é um país-chave nas negociações sobre as mudanças climáticas, considerando que possui grande parte da maior floresta tropical do mundo, a Amazônia, e também um dos principais reservatórios de água doce, o Aquífero Guarani. Ademais, ainda que os três maiores emissores de GEE (China, União Europeia e Estados Unidos) contribuam com 42,6% das emissões globais, o Brasil tem um peso crescente na contribuição para o aquecimento do planeta, sendo o sexto maior emissor do mundo<sup>2</sup>. Isso ocorre principalmente em função do desmatamento ilegal.

---

2 Mais informações no relatório SISTEMA DE ESTIMATIVA DE EMISSÕES E REMOÇÕES DE GASES DE EFEITO ESTUFA (SEEG). Análise das emissões brasileiras de gases de efeito estufa e suas implicações para

Neste sentido, este capítulo propõe uma investigação sobre desafios e possíveis caminhos para a PEB na agenda internacional do clima, a partir de uma reflexão sobre o seu papel nas conferências do meio ambiente e do clima<sup>3</sup>, desde a Rio-92 à COP da Amazônia em 2025. O objetivo é traçar perspectivas para o aumento da ambição brasileira em sua política de resiliência às mudanças climáticas (pensando em mitigação, adaptação, perdas e danos, entre outros mecanismos) e, assim, pautar a reconstrução do papel de liderança do país nas negociações globais, especialmente desde o Sul Global, considerando as diversas desigualdades que perpassam a pauta climática.

O capítulo é composto de três seções, além desta introdução e das considerações finais. Na primeira, analisa-se a construção do Brasil como liderança global nas conferências internacionais Eco-92 e Rio+20. Em seguida, na segunda seção, explora-se brevemente o papel da política externa brasileira nas Conferências do Clima. A terceira seção, por fim, reflete os desafios da política externa brasileira contemporânea a partir do terceiro governo Lula (2022-2026) para a agenda de clima e desenvolvimento. Nas considerações finais, a partir do exposto nas seções, apresentam-se recomendações para que essa nova agenda se transforme em metas ambiciosas de adaptação e mitigação das mudanças do clima e em medidas que promovam a transição justa, soberana e equitativa, assim como o desenvolvimento sustentável e a justiça climática.

### **Da Eco-92 à Rio+20: o Brasil como uma liderança global nas conferências do meio ambiente**

Desde o final dos anos 1960, com o fortalecimento do movimento ambientalista, tornaram-se mais frequentes as mobilizações internacionais

---

as metas climáticas do Brasil 1970-2021. *Observatório do Clima*, 2023. Disponível em: <<https://seeg.eco.br/wp-content/uploads/2023/03/SEEG-10-anos-v4.pdf>>. Acesso em: 29 jun. 2023.

3 Para fins explicativos, ressalta-se que por “COPS” são reconhecidas diversas Conferência das Partes, eventos destinados ao diálogo sobre o monitoramento do cumprimento de uma Convenção internacional pelos Estados membros. Este artigo analisa diferentes conferências de partes: as conferências do meio ambiente, que surgem a partir da Declaração sobre o ambiente humano de Estocolmo de 1972; as conferências do clima, desde a adoção da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima em 1992, e que tem sua primeira edição em 1995; da biodiversidade, onde se monitora a Convenção sobre Diversidade Biológica; e da desertificação, cujo objeto é a Convenção das Nações Unidas de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos das Secas.



questionando modelos de exploração dos recursos do planeta e denunciando o impacto negativo da indústria ao meio ambiente. Com a institucionalização a nível internacional do entendimento de que esses problemas necessitavam de ações de caráter global, ocorreu, em 1972, em Estocolmo, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano. A também chamada de Conferência de Estocolmo marcou o início das discussões mais estruturadas sobre meio ambiente a nível global, mas ainda de modo bastante polarizado. À época, a diplomacia brasileira já ocupava lugar de destaque, buscando liderar os países do terceiro mundo, que defendiam seu direito ao desenvolvimento e apontavam a responsabilidade dos países desenvolvidos pelo grande consumo e pela produção em larga escala, que resultavam em um uso pouco sustentável dos recursos da natureza<sup>4</sup>. Dentre os resultados desta Conferência, destaca-se a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA).

Em 1987, com a publicação do relatório “Nosso Futuro Comum”<sup>5</sup>, ou Relatório Brundtland, pela Comissão Mundial de Meio Ambiente e Desenvolvimento, que havia sido criada no âmbito do PNUMA, foram apresentadas as bases para a inserção do tema de desenvolvimento sustentável nas conferências internacionais. O relatório partia de uma visão complexa das causas dos problemas socioeconômicos e ecológicos da sociedade global, sublinhando a interligação entre economia, tecnologia, sociedade e política, e chamando a atenção para uma nova postura ética, caracterizada pela responsabilidade com as futuras gerações<sup>6</sup>. Uma das principais recomendações do documento foi a realização de uma conferência mundial que direcionasse os assuntos ali levantados.

Assim, em 1989, a Organização das Nações Unidas (ONU) convocou uma nova conferência. Embora os principais motivos oficiais para a

---

4 VIOLA, Eduardo. J.; LEIS, Hector. R. Desordem global da Biosfera e a nova ordem internacional: o papel organizador do ecologismo. In: LEIS, H. R. (org.). *Ecologia e Política Mundial*. Rio de Janeiro: Vozes, 1991, p. 23-50.

5 COMISSÃO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. *Nosso futuro comum*. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1991. Disponível em: <<https://sustainabledevelopment.un.org/content/documents/5987our-common-future.pdf>>. Acesso em: 15 mar. 2024.

6 BRÜSEKE, Franz. O problema do desenvolvimento sustentável. In: CAVALCANTI, Clovis (org.). *Desenvolvimento e natureza: estudos para uma sociedade sustentável*. INPSO/FUNDAJ, Instituto de Pesquisas Sociais, Fundação Joaquim Nabuco, Ministério de Educação, Governo Federal. 1994. Disponível em: <<http://168.96.200.17/ar/libros/brasil/pesqui/cavalcanti.rtf>>. Acesso em: 31 maio 2023.

escolha do Brasil como sede da primeira Conferência sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento tenham sido os pioneiros trabalhos sobre desmatamento produzidos pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) e a repercussão internacional do assassinato da liderança extrativista e ambientalista Chico Mendes, também foi preponderante o fato de o Brasil ter sido a voz de liderança dos países em desenvolvimento em 1972<sup>7</sup>. Assim, vinte anos após Estocolmo, o Rio de Janeiro recebeu a Eco-92.

À época, houve grande mobilização do governo brasileiro para a realização do evento. Inclusive, a capital federal foi temporariamente transferida para o Rio de Janeiro e as Forças Armadas foram convocadas para realizar a segurança e garantir a presença de chefes de Estado. Durante a Conferência, o termo “desenvolvimento sustentável” foi consolidado como um objetivo real a ser atingido pelos países. Outro elemento que se destacou na atuação da PEB foi o esforço em promover relações multilaterais regionais e globais alinhadas com uma posição forte de soberania nacional sobre a Amazônia. Isso buscava reverter ameaças internacionais de tutela sobre o bioma e também coibir a biopirataria<sup>8</sup>.

Durante a Conferência, iniciaram-se debates para moldar ações globais para a proteção do meio ambiente e o reconhecimento de responsabilidades pela sua preservação, a partir da consagração do princípio de responsabilidades comuns, porém diferenciadas (CBDR, do inglês *Common But Differentiated Responsibilities*). Tal princípio determina que os países desenvolvidos devem arcar com os custos maiores para o desenvolvimento sustentável, considerando as proporções com os danos já causados e as respectivas capacidades. Esse postulado decorre do princípio da igualdade, pelo qual se deve dar tratamento desigual aos desiguais com o intuito de igualá-los a partir de uma lógica material. Ao final da Conferência, como mencionado, foram assinadas três convenções centrais para o regime multilateral da mudança do clima (a UNFCCC, a CDB e a UNCCD). Além disso, também foram assinados outros instrumentos

7 PINTO, Henrique; ALVES, Camila G. Algumas considerações sobre o papel do Brasil na Rio+20 – a geopolítica ambiental em ação. *Revista Geonorte*, v. 3, n. 1, p. 361-373, 2013.

8 CERVO, Amado L.; BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília, 2002.

que funcionam como marcos ambientais globais, como a Agenda 21, a Declaração do Rio para Meio Ambiente e Desenvolvimento e a Declaração de Princípios para Florestas.

Este foi também um dos primeiros eventos internacionais após a redemocratização do Brasil. Previamente, apesar de ter participado da Conferência de Estocolmo, o país durante os governos militares (1964-1985) tinha uma política econômica marcadamente desenvolvimentista, caracterizada por grandes obras públicas de infraestrutura com impactos ambientais significativos, como a construção da Rodovia Transamazônica e a instalação da usina nuclear em Angra dos Reis<sup>9</sup>. Esse contexto impulsionou a mobilização pela ampla participação da sociedade: paralelamente à Conferência Rio-92, foi realizado o Fórum Global, cúpula que reuniu cerca de 10 mil representantes da sociedade civil, sendo o primeiro evento do gênero no mundo. Neste sentido, além de seus resultados formais, a Rio-92 foi marcante pela grande mobilização da sociedade civil e da opinião pública. Assim, a política externa brasileira para a Rio-92 ficou reconhecida por sua capacidade de conciliar interesses opostos e construir de forma organizada uma conferência de grande envergadura.

No aniversário de vinte anos da Eco-92, o Rio de Janeiro recebeu a reunião Rio+20. Entre os vinte anos que separam os dois eventos, diversas outras reuniões e acordos internacionais sobre os temas desenvolvimento sustentável, mudanças climáticas e biodiversidade foram formalizados, como o Protocolo de Kyoto, ratificado em 1997. Tal Protocolo era um documento de caráter vinculante, complementar à Convenção-Quadro sobre a Mudança do Clima advinda da Rio-92, que estabeleceu o compromisso de redução de 5,2% da emissão de GEE entre 2008 e 2012, com base nos níveis de 1990. A Rio+20 mobilizou a avaliação sobre o progresso, os retrocessos e os desafios emergentes relacionados às decisões adotadas no intervalo entre as duas conferências, sendo alvo de amplas críticas pela dificuldade em alcançar resultados práticos,

---

9 JAPIASSÚ, Carlos Eduardo; GUERRA, Isabela Franco. 30 anos do Relatório Brundtland: nosso futuro comum e o desenvolvimento sustentável como diretriz constitucional brasileira. *Revista de Direito da Cidade*, v. 9, n. 4, p. 1884-1901, 2017. Disponível em: <<https://www.e-publicacoes.uerj.br/index.php/rdc/article/view/30287/23220>>. Acesso em: 31 maio 2023.

mesmo que representasse a renovação do compromisso político com o desenvolvimento sustentável.

Ainda assim, em comparação à Rio-92, a Rio+20 avançou na discussão de diversas pautas, como a questão da pobreza, da fome e sua relação com o meio ambiente, da responsabilidade conjunta de todos os países e da cooperação internacional necessária para tal. Mais uma vez ocupando papel de liderança entre os países em desenvolvimento, o Brasil também foi um dos líderes de um projeto de um fundo monetário para o financiamento de ações voltadas para a sustentabilidade, que acabou não sendo aprovado pelos países desenvolvidos.

A força-tarefa brasileira encarregada da logística, organização, estrutura e mobilização do evento também preparou um texto oficial, o “Documento de Contribuição Brasileira à Rio+20”, apresentando as visões e propostas iniciais do Brasil sobre os temas e objetivos da Conferência<sup>10</sup>. O país propôs como objetivos principais a erradicação da pobreza, a plena consideração do conceito de desenvolvimento sustentável na tomada de decisão e o fortalecimento do multilateralismo. Ademais, não se pode deixar de mencionar o reconhecimento do reordenamento internacional em curso, com seus reflexos na estrutura de governança global. Isto é, a diplomacia brasileira atuou para ser reconhecida como uma liderança global, considerando um cenário geopolítico e contexto histórico em que o Brasil se destacava pelo crescimento econômico, por uma política externa ativa e altiva e pela institucionalização de maior cooperação Sul-Sul, entre outros elementos.

A atuação propositiva em mecanismos de governança global também era fortalecida pela construção e fortalecimento de arranjos e blocos políticos e econômicos, como o então emergente agrupamento BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), o Mercado Comum do Sul (Mercosul), a Organização dos Estados Americanos (OEA), o G77, coalizão de nações em desenvolvimento que visa promover os interesses econômicos coletivos de seus membros e criar uma maior capacidade de negociação conjunta na ONU, e a União de Nações Sul-Americanas (Unasul). Essas

---

10 BRASIL. *Documento de contribuição brasileira à Rio+20*, 2012. Disponível em: <<http://www.rio20.gov.br/documentos/contribuicao-brasileira-a-conferencia-rio-20.html>>. Acesso em: 28 maio 2023.

alianças e articulação para construção de blocos e consensos, inclusive regionais, reforçaram o esforço da PEB em consolidar o Brasil enquanto um ator influente em decisões e temas de implicações globais, como as negociações climáticas.

## **Política externa brasileira nas Conferências do Clima**

A Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC) inaugurou o regime multilateral das mudanças climáticas, criando as bases para a realização de conferências anuais para os Estados que a ratificaram. Nesta seção, será analisado de maneira breve o papel da PEB nas Conferências do Clima, destacando-se as COPs 3, 14, 21 e 27, com o objetivo de identificar como se construiu a posição brasileira na agenda multilateral climática e ambiental.

A Conferência das Partes ou *Conference of the Parties* (COP) é o órgão supremo da Convenção-Quadro, reunião em que são avaliados os progressos e as dificuldades dos Estados signatários em enfrentarem as mudanças do clima e os impactos dessas nos âmbitos econômico, ambiental e social. Nesses eventos, as deliberações são tomadas por consenso, sendo que os únicos atores com poder de voto são os delegados governamentais das partes. Entretanto, jornalistas e representantes de organizações da sociedade civil podem participar como observadores. Ao término de cada encontro da COP, uma resolução é estabelecida para orientar as ações dos países durante o período subsequente. As Conferências são identificadas pelo nome da cidade em que ocorrem e pelo número de sua edição.

No Brasil, a Convenção foi ratificada pelo Congresso Nacional em fevereiro de 1994 e entrou em vigor em maio do mesmo ano, com o respectivo depósito do instrumento perante o secretário-geral das Nações Unidas. Ainda em 1994, foi estabelecida, junto ao Ministério da Ciência e Tecnologia, uma estrutura responsável pela coordenação da implementação da Convenção no país: a Coordenadoria de Mudanças do Clima. Embora a Convenção preveja que os países em desenvolvimento não tenham o compromisso de reduzir suas emissões de gases sem que haja contrapartidas financeiras, desde então o Brasil passou a formular

e implementar alguns programas que contêm medidas para mitigar as mudanças climáticas, ainda que com avanços e retrocessos<sup>11</sup>.

Sobre as Conferências do Clima, a literatura destaca que o primeiro grande avanço veio somente na COP3 de Kyoto, em 1997, quando foi aprovado o já mencionado Protocolo com as metas de redução de GEE<sup>12</sup>. O documento criou a distinção entre países de industrialização antiga, incluídos no Anexo I, que possuem metas individuais mandatórias, e países de industrialização tardia, como Brasil, China e Índia, que não teriam metas específicas para adoção. Em 1997, a delegação brasileira fez uma proposta de criação de um fundo que previa multas para países que não cumprissem as metas mandatórias. Embora a proposta não tenha sido aceita, uma adaptação dela foi incluída no nomeado Mecanismo de Desenvolvimento Limpo, em que os países que não fazem parte do Anexo I podem desenvolver mecanismos próprios para conceder créditos de carbono. Estes créditos podem ser negociados no sistema internacional e adquiridos pelos países do Anexo I que tenham dificuldades em cumprir suas metas. Apesar de dizerem respeito a direitos excedentes de poluição, o mecanismo também buscava criar um incentivo para estimular os países de fora do Anexo I a reduzirem suas emissões<sup>13</sup>. Em síntese, a atuação da PEB teve papel ativo na criação das bases para o que hoje é chamado de mercado do carbono.

Outra atuação da diplomacia brasileira destacada pela literatura de relações internacionais aconteceu durante a COP14, na Polônia, em 2008<sup>14</sup>. Na Conferência, o Brasil e outros países emergentes assumiram

- 11 TEIXEIRA, Breno Simonini; MOLLETA, Danielly Godiva; LUEDEMANN, Gustavo. Brasil: esforços nacionais sobre as mudanças climáticas. In: MOURA, Adriana Maria (org). *Governança ambiental no Brasil: instituições, atores e políticas públicas*. Brasília: Ipea, 2016, p. 287-310.
- 12 Para mais informações, cf: VIOLA, Eduardo. O regime internacional de mudança climática e o Brasil. *Revista brasileira de Ciências Sociais*, v. 17, n. 50, p. 25-46, out. 2002. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0102-69092002000300003>>. Acesso em: 28 nov. 2023; MOREIRA, Helena Margarida; GIOMETTI, Analucia Bueno dos R. Protocolo de Quioto e as possibilidades de inserção do Brasil no Mecanismo de Desenvolvimento Limpo por meio de projetos em energia limpa. *Contexto internacional*, v. 30, n. 1, p. 9-47, abr. 2008. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0102-85292008000100001>>. Acesso em: 27 jul. 2023.
- 13 SILVA, Raissa Pereira Araújo e. *O Brasil e o regime internacional de mudanças climáticas: Contribuições Nacionalmente Determinadas e o Acordo de Paris (COP 21)*. 2019. 25 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Especialização em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Brasília, 2019.
- 14 BARBADO, Norma; LEAL, Antonio C. Global Cooperation on Climate Change and Implementation of SDG 6 in Brazil. *Research, Society and Development*, v. 10, n. 3, 2021. Disponível em: <<https://rsdjournal.org/index.php/rsd/article/view/13290>>. Acesso em: 13 jul. 2023.

maior protagonismo, por meio da disposição de apresentação de dez compromissos internos de redução de emissões. Também foi quando o país apresentou sua Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), institucionalizada posteriormente pela Lei nº 12.187/2009. Em 2010, na COP16 de Cancun, o Brasil anunciou a regulamentação da PNMC por meio do Decreto nº 7.390, que tornou o país a primeira nação a assumir formalmente, e impor a si mesma metas de redução de emissões.

Na COP21, realizada em Paris, em 2015, o Brasil foi o primeiro país em desenvolvimento a assumir, em sua NDC, o compromisso de redução absoluta de emissões de GEE no agregado da economia. Na ocasião, foi firmado o já mencionado Acordo de Paris, sucedendo o Protocolo de Kyoto, fazendo da Conferência uma das mais importantes da década. Houve uma inovação com a adoção do princípio das “responsabilidades comuns, porém diferenciadas” como base para alcançar os objetivos definidos pelos países em suas próprias NDCs. Ou seja, com o desenvolvimento de metas nacionais estabelecidas pelos próprios países individualmente, reconheceu-se que todos os Estados possuem obrigação de contribuir com esforços para impedir a mudança climática, embora cada ator tenha responsabilidade diferente ao se considerar seu histórico de industrialização<sup>15</sup>.

Em Paris, o Brasil exerceu um grande papel como negociador do Sul Global, realizando diversas coletivas com a sociedade civil e fortalecendo sua atuação junto à coalizão BASIC (Brasil, África do Sul, Índia e China)<sup>16</sup>. A então Ministra do Meio Ambiente, Izabella Teixeira, teve atuação substancial para a elaboração do Acordo, facilitando diálogos entre países ricos

---

15 SANTOS, Maureen *et al.* COP21: O Comitê de Paris, a movimentação dos países nas negociações e um alerta vermelho para novos mecanismos de mercado. *Fundação Heinrich Böll*, 9 dez. 2015. Disponível em: <<https://br.boell.org/pt-br/2015/12/09/cop-21-o-comite-de-paris-movimentacao-dos-paises-nas-negociacoes-e-um-alerta-vermelho>> Acesso em: 12 jul. 2023.

16 O grupo BASIC foi criado em 2009 durante a COP15, em Copenhague. O grupo surge a partir da elaboração de um documento conjunto, composto por termos não negociáveis, por demanda por aumento no financiamento de mitigação e adaptação dos países em desenvolvimento e por uma proposta de segundo período de compromisso para os países desenvolvidos no âmbito do Protocolo de Kyoto. Para saber mais, cf: SILVEIRA, Mariana Balau. De Copenhague a Paris: a evolução do BASIC no complexo de Regime de Mudanças Climáticas [From Copenhague to Paris: the Evolution of BASIC Countries at the Regime Complex of Climate Change]. *Brazilian Journal of International Relations*, Marília, SP, v. 8, n. 2, p. 384-405, 2019. DOI: 10.36311/2237-7743.2019.v8n2.08.p384.

e emergentes<sup>17</sup>. Também em 2015, a diplomacia brasileira desempenhou papel central na construção dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e da Agenda de Ação Adis Abeba para o Financiamento do Desenvolvimento Sustentável.

No entanto, nos últimos anos, durante o período de 2019 a 2022, as ambições climáticas do Brasil estagnaram ou retrocederam. Em 2020, foi apresentada a primeira atualização da NDC brasileira, com metas que, na prática, permitiriam que o Brasil emitisse consideravelmente mais GEE em relação ao estabelecido na NDC anterior. A revisão foi considerada uma “pedalada climática” e suscitou judicialização no âmbito doméstico. Em 2021, em nova atualização, o país fechou sua participação na COP26, em Glasgow, com o mesmo compromisso assumido em Paris sete anos antes. No ano seguinte, na nova revisão, o governo submeteu uma meta com patamares de emissões futuras mais altos do que o já estipulado, em vez de uma meta com queda progressiva de emissões – mais uma vez retrocedendo em seus compromissos<sup>18</sup>.

Neste período de retração da diplomacia brasileira na agenda internacional do clima, internamente a política ambiental também passou por um período de fragmentação e desmantelamento. Houve cortes de orçamento, avanços na flexibilização da legislação protetiva e paralisação do processo de ordenamento territorial, como de demarcação de novas terras indígenas e territórios quilombolas, além de discursos abertamente antiambientalistas. Esses fatores contribuíram para a quebra de recordes em avanço do desmatamento na Amazônia<sup>19</sup>, levando a sociedade civil a exercer um forte papel de denúncia internacional sobre o aumento dos crimes ambientais no bioma, em busca de solidariedade internacional e de políticas de sanção econômica aos produtos agropecuários brasileiros

17 GIRARDI, Giovana. 'Roubamos a cena', diz ministra Izabella sobre a COP21. *Estadão*, 13 dez. 2015. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/sustentabilidade/governo-brasileiro-sobre-a-cop21-roubamos-a-cena/>>. Acesso em: 12 jul. 2023.

18 UNTERSTELL, Natalie; MARTINS, Nathália. *NDC do Brasil: avaliação da atualização submetida à UNFCCC em 2022*. Nota Técnica, Instituto Talanoa, 2022. Disponível em: <<https://institutotalanoa.org/wp-content/uploads/2022/11/Analise-NDC-2022-2.pdf>>. Acesso em: 12 jul. 2023.

19 AMAZÔNIA registra recorde de desmatamento no primeiro semestre de 2022. *Ipam Amazônia*, 8 jul. 2022. Disponível em: <<https://ipam.org.br/amazonia-registra-recorde-de-desmatamento-no-primeiro-semester-de-2022/>>. Acesso em: 4 jul. 2023.



ligados ao desmatamento<sup>20</sup>. Na COP27, em Sharm el-Sheikh, em 2022, havia três espaços de participação brasileira no evento, um liderado pela sociedade civil e outro por governadores, que discutiam maneiras de enfrentar os retrocessos ambientais, em contraste com o que pregava o governo federal, que teve o seu espaço de discussões esvaziado e descredibilizado durante a conferência<sup>21</sup>.

A despeito da falta de liderança brasileira, a COP27 trouxe alguns ganhos para os países em desenvolvimento, como a criação de um mecanismo financeiro específico para compensar os países pobres que estão sofrendo com eventos climáticos extremos, denominado fundo de perdas de danos. Outro ponto positivo foi a inclusão de florestas em seu documento final, e a menção, pela primeira vez, às soluções baseadas na natureza (NbS, na sigla em inglês), um avanço para os países que ainda possuem grandes áreas de florestas. A menção a florestas também ajuda a iniciar um maior diálogo e complementaridade entre as COPs climáticas e as de biodiversidade<sup>22</sup>.

Com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva no final de 2022, com uma plataforma de governo direcionada a reassumir uma posição internacional progressista também na agenda de meio ambiente e clima, abriu-se uma oportunidade para reverter o cenário de retrocessos ambientais. No início do governo Lula 3 (2023-2026)<sup>23</sup>, o discurso do Brasil tem sido o da ambição de estabelecer uma trajetória inclusiva de neutralização de emissões e de descarbonização da sua economia<sup>24</sup>, além da posição de liderança no regime multilateral, o que é demonstrado, por exemplo, pelo

---

20 WERNECK, Felipe; ANGELO, Claudio. Brasil: 1000 dias de destruição – como Jair Bolsonaro se tornou o negacionista climático mais perigoso do mundo. *Observatório do Clima*, 2021. Disponível em: <[https://www.oc.eco.br/wp-content/uploads/2021/11/1000Dias\\_D\\_PORTUGUES.pdf](https://www.oc.eco.br/wp-content/uploads/2021/11/1000Dias_D_PORTUGUES.pdf)>. Acesso em: 4 jul. 2023.

21 Os espaços eram: o *hub* do governo federal, apoiado por organizações ligadas a agricultura, pecuária e indústria; o *Brazil Climate Action Hub*, organizado pela sociedade civil brasileira; e, por último, pela primeira vez, o espaço do Consórcio Interestadual da Amazônia Legal, liderado pelo governador do estado do Pará, Helder Barbalho.

22 WWF-BRASIL. Acordo de Perdas e Danos e volta do Brasil à diplomacia climática são destaques da COP27. *WWF Brasil*, 20 nov. 2022. Disponível em: <<https://www.wwf.org.br/?84140/Acordo-de-Perdas-e-Danos-e-volta-do-Brasil-a-diplomacia-climatica-sao-os-destaques-da-COP27>>. Acesso em: 13 jul. 2023.

23 Denomina-se Lula 3 por Lula já ter sido presidente em outros dois mandatos, de 2003 a 2010.

24 VEJA a íntegra do discurso de Lula na COP 27. *G1*, 16 nov. 2022. Disponível em: <<https://g1.globo.com/meio-ambiente/cop-27/noticia/2022/11/16/veja-integra-do-discurso-de-lula-na-cop-27.ghtml>>. Acesso em: 2 jul. 2023.

processo de candidatura do país como sede da COP30 na Amazônia, em Belém do Pará.

Em junho de 2023, na Cúpula pelo Pacto Financeiro Global, em Paris, o atual presidente realizou um discurso firme de posicionamento ao Sul, como país em desenvolvimento, responsabilizando os países ricos pela crise climática e cobrando o que prometeram no âmbito de financiamento<sup>25</sup>. Nessas manifestações, que combinam compromissos domésticos ambiciosos com cobranças a nações desenvolvidas, pode-se dizer que Lula tem atualizado, na prática, o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas.

Nesse sentido, constata-se como a atuação da PEB no regime de mudanças climáticas se transformou constantemente ao longo das décadas. Se, inicialmente, na década de 1970, a diplomacia exercia um papel soberanista e desenvolvimentista, a partir da década de 1990 o Brasil se tornou um *key player* nesse regime, exercendo papel fundamental nas convenções internacionais ligadas ao tema. Apesar da retração mencionada durante o governo de Jair Bolsonaro, no terceiro mandato de Lula, o discurso é o da retomada da atuação como liderança das economias emergentes.

No plano doméstico, alguns avanços importante já vêm sendo observados, como uma queda significativa nos índices de desmatamento na Amazônia no primeiro semestre de 2023, e um enfrentamento robusto ao garimpo ilegal em terras indígenas. Por outro lado, o Brasil ainda apresenta dificuldades para adequação das políticas de desenvolvimento econômico ao regime de mudanças climáticas, algo explícito nas dificuldades de prevenir os impactos socioambientais de grandes obras de infraestrutura e promover uma transição energética na direção de uma redução e eventual eliminação do papel dos combustíveis fósseis.

Esses avanços e contradições domésticas possuem reflexo na atuação internacional brasileira. A seção seguinte analisa em maiores detalhes as oportunidades e desafios da PEB durante o terceiro mandato do presidente

---

25 VILELA, Pedro Rafael. Lula diz que países ricos têm que financiar proteção das florestas. *Agência Brasil*, 22 jun. 2023. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2023-06/lula-diz-que-paises-ricos-tem-que-financiar-protacao-das-florestas>>. Acesso em: 12 jul. 2023.

Lula, considerando aspectos da conjuntura geopolítica global e também fatores relacionados à política ambiental e climática doméstica.

### **Lula 3: desafios e oportunidades da nova política externa brasileira no caminho até a COP30**

Conforme já mencionado, a agenda de clima e desenvolvimento vive um momento de fortalecimento discursivo em Lula 3, com a retomada do protagonismo da PEB. Em paralelo às movimentações internacionais, a Amazônia passou a ocupar um novo lugar nas políticas domésticas, tendo voltado aos holofotes devido a programas como o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), que foi retomado no primeiro dia do novo mandato do presidente Lula. Ademais, houve o anúncio da realização de duas importantes conferências internacionais na região. A primeira é a Cúpula da Amazônia, IV Reunião de Presidentes dos Estados Partes no Tratado de Cooperação Amazônica, que ocorreu em agosto de 2023 em Belém do Pará e foi precedida dos “Diálogos Amazônicos”, que reuniram cerca de 30 mil representantes da sociedade civil e de movimentos sociais para debater medidas de promoção do desenvolvimento sustentável da região. A segunda é a já mencionada COP30, em 2025, que também deve acontecer na capital paraense.

Vale destacar que a Amazônia é considerada o maior sumidouro de carbono do mundo, o que confere ao Brasil um poder de barganha significativo nas negociações internacionais. Assim, nesta seção, investiga-se quais os desafios e caminhos necessários para que, evitando cair em discursos de *greenwashing*<sup>26</sup>, a PEB possa se materializar em uma política ambiciosa de resiliência às mudanças do clima e de liderança nas negociações globais, especialmente desde o Sul Global, na agenda de clima e desenvolvimento.

Para isso, antes de mais nada, é necessário enfrentar desafios internos significativos, relacionados a questões como a crise energética que a Amazônia enfrenta, marcada por apagões e um elevado preço da

---

26 “Greenwashing” é um termo popularmente usado para manipulações de fachada feitas pelo setor empresarial junto à opinião pública, de forma a apresentar uma imagem pública ambientalmente responsável.

luz elétrica, mesmo com a região produzindo 26% da energia hidrelétrica do Brasil. A Amazônia Legal também possui nove das onze cidades que mais emitem carbono no país por conta de desmatamento e queimadas, de acordo com dados do Sistema de Estimativas de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa (SEEG)<sup>27</sup>, além de problemas graves de saneamento básico e urbanismo. O modelo de desenvolvimento baseado em *commodities* exacerba o empobrecimento rural, problemas ambientais, a distribuição desigual de terras e a falta de acesso à educação e à saúde<sup>28</sup>. Assim, fora do eixo urbano, conflitos socioambientais impõem a urgência de se priorizar os processos de regularização fundiária na região, de forma a reduzir a violência e diversas formas de desigualdades. Em resumo, a realidade da Amazônia, a partir de um contexto histórico de exploração dos recursos naturais, é muito pautada no racismo ambiental<sup>29</sup> e na injustiça climática.

Belém, a capital do Pará e cidade indicada como sede da COP30, ainda não tem um plano de adaptação e mitigação para a emergência climática, mesmo que a sociedade civil local pressione, desde 2021, pela construção de um Fórum Municipal sobre Mudanças Climáticas. Fora isso, existe um déficit na rede hoteleira para um evento de tal porte, e diversos problemas na infraestrutura urbana, como de transporte público e de recursos hídricos. Nesse cenário, o governo do estado do Pará tem sido alvo de críticas, uma vez que celebra a realização da conferência climática<sup>30</sup>, ao mesmo tempo que defende a exploração de combustíveis fósseis na

27 PRIZIBISCZKI, Cristiane. Municípios da Amazônia lideram ranking de maiores emissores de gases de efeito estufa. *O Eco*, 13 jun. 2022. Disponível em: <<https://oeco.org.br/noticias/municipios-da-amazonia-lideram-ranking-de-maiores-emissores-de-gases-de-efeito-estufa/>>. Acesso em: 4 jul. 2023.

28 HORN, Claudia. O Fundo Amazônia: caminhos para a inclusão social. *Fundação Friedrich Ebert (FES)*, São Paulo, mar. 2023. Disponível em: <<https://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/20254.pdf>>. Acesso em: 4 jul. 2023.

29 O conceito de racismo ambiental faz referência à formulação de políticas públicas ambientais e de planejamento urbano que afetam ou prejudicam de maneira diferenciada – intencional ou não – indivíduos, grupos ou comunidades com base em raça, etnia, ou cor, inclusive em contextos de desastres; assim como à ausência de serviços públicos voltados ao combate à segregação socioespacial. ALVES, Gabrielle; DE PAULA, Mariana. Environmental and Climate Racism in the Favelas of Rio de Janeiro. *Center for Brazil Studies One Pager*, n. 24, set. 2022. Disponível em: <<https://www.ou.edu/content/dam/International/brazil-studies/docs/One%20Pager%2024%20-%20Alves%20and%20Paula.pdf>>. Acesso em: 22 ago. 2023.

30 MOLITERNO, Danilo. Governador do Pará anuncia candidatura de Belém para sediar a COP 30, em 2025. *CNN*, 11 jan. 2023. Disponível em: <<https://www.cnnbrasil.com.br/politica/governador-do-para-anuncia-candidatura-de-belem-para-sediar-a/cop30-em-2025/>>. Acesso em: 4 jul. 2023.

Amazônia<sup>31</sup> e apresenta um dos maiores índices de desmatamento entre os estados da região.<sup>32</sup> Assim, são diversos os desafios para que Belém se transforme uma sede modelo no enfrentamento das mudanças do clima a tempo da COP30.

Por outro lado, sediar a maior conferência global sobre clima pode representar uma oportunidade para que a cidade receba investimentos em infraestrutura verde, que possam transformar a malha urbana, integrando-a a equipamentos de serviços e espaços públicos, promovendo a cultura local e impulsionando a geração de renda. Para o Brasil como um todo, a COP30 abre caminhos para que o país eleve a sua influência e de agenda global nessa área, ressaltando as prioridades do Sul Global e fortalecendo a participação da sociedade civil nos espaços de negociação. Portanto, para reinserir-se internacionalmente como ator responsável e propositivo até a COP30, o Brasil deve, do ponto de vista doméstico, buscar conciliar, na prática e para além do discurso, a agenda das mudanças do clima e o incentivo ao desenvolvimento econômico, considerando os índices de pobreza e desigualdade social do país.

Nesse contexto, ganham força os debates sobre o investimento em bioeconomia e na valorização da sociobiodiversidade. A bioeconomia é o modelo de produção industrial baseado no uso de recursos biológicos, com o objetivo de oferecer soluções para a sustentabilidade dos sistemas de produção com vistas à substituição de recursos fósseis e não renováveis<sup>33</sup>. Já o conceito de cadeia produtiva da sociobiodiversidade enfatiza o incentivo a serviços da sociobiodiversidade, com fortalecimento da identidade cultural, incorporação de valores e saberes locais, e garantia

---

31 BETHÔNICO, Thiago. Helder Barbalho defende que Petrobras estude exploração de petróleo na Amazônia. *Folha de S. Paulo*, 15 maio 2023. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2023/05/helder-barbalho-defende-que-petrobras-estude-exploracao-de-petroleo-na-amazonia.shtml>>. Acesso em: 4 jul. 2023.

32 CARDOSO, Rafael. Desmatamento no Brasil cresceu 22% no ano passado. *Agência Brasil*, 12 jun. 2023. Disponível em: <[https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2023-06/desmatamento-no-brasil-cresceu-22-no-ano-passado#:~:text=Na%20an%C3%A1lise%20por%20estados%2C%20o,2%25%20\(168.446%20hectares\)](https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2023-06/desmatamento-no-brasil-cresceu-22-no-ano-passado#:~:text=Na%20an%C3%A1lise%20por%20estados%2C%20o,2%25%20(168.446%20hectares)>)>. Acesso em: 4 jul. 2023.

33 BIOECONOMIA: sobre o tema. *Embrapa*. Disponível em: <<https://www.embrapa.br/tema-bioeconomia>>. Acesso em: 4 jul. 2023.

de distribuição justa e equitativa dos seus benefícios<sup>34</sup>. Essas discussões impactam a forma na qual o Brasil se insere no exterior, uma vez que possuem o potencial de contribuir para a construção de um modelo econômico pautado em uma agricultura sustentável e de baixo carbono, e de uma matriz energética com energias renováveis modernas, aspectos fundamentais para o Brasil combater o desmatamento e reduzir suas emissões de GEE, que, por sua vez, são condições necessárias para a construção de credibilidade para exercer um papel liderança global no caminho até a COP30.

Para além de anunciar novos compromissos internacionalmente, é importante que o país avance na construção de planos de ação com prazos, orçamento e metas claras voltadas à implementação de responsabilidades já assumidas. Algumas destas responsabilidades já assumidas são: a neutralidade de carbono até 2050; o objetivo de zerar o desmatamento ilegal até 2030<sup>35</sup>; restauração e reflorestamento de 12 milhões de hectares de florestas até 2030; além do compromisso de reduzir 30% as emissões de metano até 2030.

Neste movimento de retomada da agenda climática e ambiental, aliando *clima e desenvolvimento*, é essencial que se amplie a ambição brasileira em suas metas de redução de emissões frente às novas projeções alarmantes do aquecimento planetário. Tais projeções apontam para um aumento de 1,5°C em relação à temperatura global pré-industrial já nos próximos três anos, ou até mesmo em 2024, com a influência do fenômeno El Niño, principalmente na Amazônia. Este fenômeno causa seca extrema, que possui impacto desproporcional sobre comunidades tradicionais, ribeirinhas e povos indígenas, além do aumento das emissões de dióxido de carbono em razão da possibilidade da morte de árvores.

Na agenda de mitigação, caberia ao Brasil exercer uma postura cautelosa e construtiva com relação à agenda de mercado e precificação

34 Para ver mais, acessar BRASIL. Plano nacional de promoção das cadeias de produtos da sociobiodiversidade. Ministérios do Meio Ambiente (MMA), do Desenvolvimento Agrário (MDA) e do Desenvolvimento Social e Combate à Fome (MDS). Jul. 2009. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.economia.gov.br/bitstream/123456789/1024/1/Plano%20Sociobiodiversidade.pdf>>. Acesso em: 4 jul. 2023.

35 Para ver mais, acessar: BRASIL. Prevenção e Controle do Desmatamento. Ministério de Meio Ambiente e Mudança do Clima s/a. Disponível em: <<https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/prevencao-e-controle-do-desmatamento>>. Acesso em: 22 ago. 2023.

de carbono, conforme consta no Artigo 6 do Acordo de Paris<sup>36</sup>. As atividades florestais são importantes atividades geradoras de créditos de carbono. Entretanto, na aplicação desse tipo de empreendimento, têm sido percebidos processos de desterritorialização e alteração substantiva dos modos de vida das comunidades tradicionais. Com isso, apesar da relevância dos instrumentos econômicos de descarbonização, é preciso criar mecanismos e compromissos formalizados e registrados nas COPs para garantir a realização do processo de consulta livre, prévia e informada aos territórios afetados pelas dinâmicas de precificação do carbono, tal como prevê a Convenção 169 da Organização Internacional do Trabalho (OIT). Além disso, o Brasil deve atuar para evitar que as práticas de compensação de emissões de carbono (*offset*) reproduzam uma abordagem de governança climática que acirre desigualdades entre países desenvolvidos e em desenvolvimento.

Cabe lembrar que a Amazônia não abrange apenas o Brasil, mas também Bolívia, Colômbia, Equador, Guiana, Guiana Francesa, Peru, Suriname e Venezuela. Nesse sentido, a atuação da PEB na COP30 se beneficiaria da materialização dos esforços iniciados na Cúpula da Amazônia e das medidas previstas na Declaração de Belém aprovada na ocasião, que buscam promover projetos de cooperação Sul-Sul, a coordenação entre os vizinhos nos debates multilaterais e regionais e uma agenda comum de promoção do desenvolvimento sustentável, da conservação e do uso sustentável das florestas e da água. A declaração visa, ainda, apontar caminhos para uma ação ordenada para evitar o ponto de não retorno na Amazônia, combater o desmatamento e as atividades ilegais na região e promover o desenvolvimento econômico com inclusão social e geração de renda e emprego, com base em mecanismos de participação social e do fortalecimento da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA).

Para além da COP do Clima, tratada até aqui, a agenda de clima e desenvolvimento da PEB necessita se fortalecer nas COPs da Biodiversidade

---

36 O mercado de carbono refere-se a transações entre empresas e instituições que não têm obrigações legais de reduzir emissões, mas têm a intenção de compensá-las. Com isso, são gerados créditos a partir de regras e metodologias aplicadas a atividades que reduzem emissões ou promovem sequestro de carbono, como as atividades florestais.

e da Desertificação. Nas Conferências das Partes da CDB, o Brasil, país ambientalmente megadiverso, tem papel central nas negociações. Até o momento, com influência do agronegócio e de corporações internacionais, o país enfrenta desafios, como experimentação de organismos geneticamente modificados e propagação do uso de agrotóxicos<sup>37</sup>. Não obstante, em 2022, a conferência finalizou com um acordo histórico para orientar a ação global em relação à natureza até 2030: no Quadro Global de Biodiversidade Kunming-Montreal, as partes decidiram que a principal meta é preservar um terço da natureza do planeta até 2030. O documento também contém propostas para aumentar o financiamento aos países em desenvolvimento – um dos principais pontos de controvérsia durante as discussões. Nesta nova fase, é importante que a liderança da atuação da PEB seja reorientada à abertura de diálogo e à adoção de medidas de proteção à biodiversidade, aos povos indígenas, às comunidades tradicionais e à agricultura familiar.

A COP da Desertificação, por sua vez, recebe bem menos atenção midiática, sendo às vezes chamada de “COP dos Pobres”<sup>38</sup>. Afinal, a desertificação é um problema do Sul Global, considerando que se trata de um problema muito mais concentrado na África e no Oriente Médio. Ainda assim, algumas áreas áridas e semiáridas da América Latina, como no nordeste brasileiro, também apresentam risco de desertificação. Dessa forma, como país que sofre com as consequências das secas, o Brasil deve mobilizar os laços Sul-Sul, por meio de arranjos tais como o Grupo dos 77, de forma a apoiar esforços, atualmente liderados por países africanos, para instrumentos de prevenção, gestão e resposta às secas. Outras medidas fundamentais são a criação de mecanismos que visem ao aumento do rendimento das áreas plantadas sem esgotar os solos ou destruir as florestas, a defesa de formas de mitigar o avanço das terras áridas e a pressão pela ampliação do financiamento climático para esses fins.

37 BITTENCOURT, N.; ANDRADE, J. O que está em jogo nas negociações sobre a biodiversidade na ONU? *Fundação Heinrich Böll*, 6 dez. 2022. Disponível em: <<https://br.boell.org/pt-br/2022/12/13/o-que-esta-em-jogo-nas-negociacoes-sobre-biodiversidade-na-onu-sociobiodiversidade>>. Acesso em: 13 jul. 2023.

38 DA SILVA, Darly. Combate à desertificação e a COP dos pobres. *Terceiro incluído* v. 4, n. 1, p. 1-23, 2014. DOI: 10.5216/teri.v4i1.33941.



Para que medidas como essa possuam os recursos necessários para serem implementadas, o Brasil deve continuar defendendo que haja incentivos positivos por parte de países desenvolvidos. No contexto brasileiro, especificamente, a busca por parcerias externas deve priorizar o apoio financeiro para o apoio à implementação de projetos e programas desenvolvidos pelo próprio Brasil, como o PPCDAm; o programa de agricultura de baixo carbono; sistemas brasileiros de rastreabilidade e de promoção da devida diligência às cadeias de produção de bens e recursos; e iniciativas de regularização fundiária e de ordenamento territorial, com ênfase na demarcação de terras indígenas, titulação de terras quilombolas e criação de novas Unidades de Conservação. O Fundo Amazônia, que havia sido paralisado ao longo do governo de Bolsonaro, foi restabelecido no início do governo Lula 3 e pode ter um papel central nesse processo de atração de recursos. Entre 2008 e 2019, o Fundo levantou US\$1,3 bilhão em doações voluntárias. Nesta nova fase, cabe à PEB atuar por novos aportes ao Fundo Amazônica, como os prometidos pelos Estados Unidos, União Europeia e Reino Unido, no valor de 500 milhões de dólares<sup>39</sup>, 20 milhões de euros<sup>40</sup> e de 80 milhões de libras<sup>41</sup>, respectivamente.

Em síntese, o movimento da retomada da liderança de PEB nas relações internacionais, e especialmente entre os países em desenvolvimento, depende de uma combinação de medidas domésticas e internacionais. Estas medidas devem buscar não apenas ampliar a ambição de compromissos climáticos e de preservação da biodiversidade, mas também garantir meios, tecnologia e recursos financeiros para que essas metas ambiciosas possam ser implementadas na prática no Brasil, nos países amazônicos e no mundo em desenvolvimento de modo geral.

---

39 JOE Biden anuncia doação de US\$ 500 milhões para o Fundo Amazônia. *G1*, 20 abr. 2023. Disponível em: <<https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2023/04/20/joe-biden-anuncia-doacao-de-us-500-milhoes-para-o-fundo-amazonia.ghtml>>. Acesso em: 22 ago. 2023.

40 VERDELÍO, Andreia. União Europeia fará doação de 20 milhões de euros para Fundo Amazônia. *Agência Brasil*, 12 jun. 2023. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2023-06/uniao-europeia-fara-doacao-de-20-milhoes-de-euros-par-fundo-amazonia>>. Acesso em: 22 ago. 2023.

41 REINO Unido anuncia R\$ 500 milhões para o Fundo Amazônia. *BBC*, 5 maio 2023. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/articles/c6p98ym9rgjo>>. Acesso em: 22 ago.2023.

## Considerações finais

É notório que a questão climática não é apenas um tema ambiental: envolve também aspectos e consequências sociais, econômicas e geopolíticas. Os cada vez mais frequentes efeitos das mudanças do clima como secas, enchentes e ondas de calor, são capazes de destruir lavouras, moradias, infraestrutura, e causar a migração de populações impactadas. Nesse sentido, o enfrentamento da crise climática significa assegurar equidade e sustentabilidade para as gerações presentes e futuras. Este capítulo buscou analisar como a política externa brasileira atuou e como pode contribuir para a construção de um papel proativo do Estado em conferências e negociações multilaterais.

Para isso, investigou-se a construção do papel do Brasil como liderança global nas conferências do meio ambiente, desde a Eco-92 à Rio+20, e as conferências do clima, além de conferências de biodiversidade e desertificação. A partir da reflexão sobre os desafios da PEB contemporânea no governo Lula 3, apresentaram-se recomendações para que essa agenda se transforme em metas ambiciosas de adaptação e mitigação das mudanças climáticas (sem deixar de considerar outros mecanismos, como perdas e danos), e em medidas que promovam o desenvolvimento sustentável e a justiça climática, especialmente na Amazônia.

Argumentou-se que o Brasil, como economia emergente e em coerência com um modelo de desenvolvimento sustentável, deve ambicionar estabelecer, sem mais retrocessos, uma trajetória inclusiva de neutralização de emissões e de descarbonização da sua economia. Para alcançar esse objetivo, um passo importante seria o anúncio de uma NDC mais arrojada, juntamente com um plano claro e específico de redução de emissões que possa ser acompanhado pela sociedade brasileira e a comunidade internacional.

O capítulo também enfatizou a importância de se criar e manter espaços de escuta da PEB junto a todos os setores da sociedade para definição das políticas e dos mecanismos de implementação dos documentos assinados durante as diversas conferências internacionais relacionadas a clima e meio ambiente. Nesse sentido, destacou-se a importância das contribuições apresentadas por organizações da sociedade civil, universidades,

instituições de pesquisa e setores produtivos, da Eco-92 à Cúpula da Amazônia. Estes espaços seriam beneficiados também se criassem condições para maior participação de populações mais vulneráveis às mudanças climáticas, tais como indígenas, quilombolas, comunidades tradicionais e de baixa renda, parcela da população predominantemente negra.

O capítulo deu ênfase ao princípio das responsabilidades comuns porém diferenciadas, que reconhece que os países desenvolvidos devem assumir maiores custos para o desenvolvimento sustentável, de forma a pleitear a expansão da cooperação climática. Entretanto, isso não significa que o princípio possa ser usado como um escudo para evitar a adoção de posturas responsáveis por parte de países em desenvolvimento no combate à crise climática. Incluindo o conceito de justiça climática no centro da estratégia internacional, a diplomacia brasileira terá condições de influenciar, a partir de uma perspectiva do Sul, uma agenda que tradicionalmente é pautada a partir do Norte. Na busca por novas alianças e pela retomada das já tradicionais, o Brasil poderá defender de forma mais veemente que a agenda de clima vá além de mitigação, sublinhando que só faz sentido desenvolver políticas para o clima considerando transversalmente o desenvolvimento e a inclusão social.

Para finalizar, o capítulo abordou a importância de que a atuação protagônica da PEB não fique restrita às conferências do clima. O Brasil é o país com maior biodiversidade do mundo, e tem a oportunidade de dar fôlego à implementação ao redor do mundo do Quadro Global de Biodiversidade Kunming-Montreal e de elevar a atenção dada internacionalmente à Convenção da ONU de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos das Secas. A atuação da PEB, valendo-se da cooperação com outros países amazônicos, sob a liderança de uma OTCA fortalecida e, e mais amplamente, da coordenação com os países do Sul Global, poderá recuperar e consolidar o papel de liderança do país no mundo no caminho até e durante a COP30.

## Capítulo 5

# Cooperação Sul-Sul em clima e meio ambiente: o papel de IBAS, BRICS e BASIC

Alessandra Beber Castilho

Segundo o Sexto Relatório de Avaliação do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC), lançado em março de 2023, os esforços dos países para conter o aumento da temperatura terrestre têm se mostrado insuficientes para garantir que o aquecimento seja limitado a 1,5°C com relação aos níveis pré-industriais. Para alcançar esse limite, deve haver uma redução de 60% das emissões de gases de efeito estufa (GEE) até 2035. Caso esse objetivo não seja atingido, o relatório conclui que são grandes as chances de se alcançar um ponto de não retorno referente ao aquecimento do planeta, com consequências catastróficas para todas as espécies, em especial nas regiões do trópico<sup>1</sup>.

O IPCC também aponta a necessidade de ações multilaterais coordenadas, com a implementação e reforma de arranjos já existentes, bem como a criação de novos arranjos de governança global, para que as metas para limitar o aquecimento global definidas no Acordo de Paris, assinado em 2015, sejam alcançadas. Como já dito neste livro, o mundo está enfrentando uma Tripla Crise Planetária, e seu combate depende da implementação de políticas baseadas em evidências em nível doméstico, mas também de mecanismos robustos de cooperação internacional<sup>2</sup>.

---

1 JOHNSON, Scott K. New IPCC Climate Report Contains Everything You Need to Know. *Ars Technica*, 20 mar. 2023. Disponível em: <<https://arstechnica.com/science/2023/03/ipcc-again-advises-urgency-as-it-releases-last-piece-of-climate-report/>>. Acesso em: 8 jul. 2023.

2 TEIXEIRA, Izabella; TONI, Ana. A crise ambiental-climática e os desafios da contemporaneidade: o Brasil e sua política ambiental. *CEBRI Revista*, ano 1, n. 1, jan./mar. 2022. Disponível em: <<https://cebri.org/revista/br/artigo/21/a-crise-ambiental-climatica-e-os-desafios-da-contemporaneidade-o-brasil-e-sua-politica-ambiental>>. Acesso em: 20 jun. 2023.

A despeito dos retrocessos enfrentados entre 2019 e 2022,<sup>3</sup> o clima voltou a ganhar destaque na agenda de PEB do novo governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2023-2026). No discurso proferido após sua vitória no segundo turno das eleições, em outubro de 2022, Lula argumentou a necessidade de o Brasil retomar “seu protagonismo na luta contra a crise climática, protegendo todos os nossos biomas, sobretudo a Floresta Amazônica”<sup>4</sup>. Em seu discurso de posse, em janeiro de 2023, reafirmou a importância da questão, pautando a defesa da preservação dos biomas brasileiros com “soberania e responsabilidade [...] solidariamente, jamais com subordinação”<sup>5</sup>.

A necessidade de o Brasil se colocar como uma liderança no enfrentamento da crise climática, um tema de importância global e que, portanto, demanda esforços coordenados entre diferentes países e organizações internacionais, abre espaços para novos arranjos de cooperação. Durante seus dois primeiros mandatos (2002-2010), o governo Lula priorizou uma política externa “altiva e ativa”, que buscava protagonismo internacional. No período, o Brasil se beneficiou da nova ordem global que se desenhava no início do século XXI, com o crescimento das chamadas “potências emergentes”. Ainda que se enfrente uma nova conjuntura internacional, com novas ameaças – além da questão climática, estão a ascensão da extrema-direita e a crise da democracia liberal<sup>6</sup> –, segue sendo importante que o Brasil utilize os arranjos multilaterais que ajudou a construir ao longo das primeiras décadas do século XXI para retomar protagonismo na agenda ambiental, priorizando a cooperação internacional, sobretudo a partir do Sul Global.

---

3 SANTOS, Maureen; VECCHIONE, Marcela. Política climática de Bolsonaro: devastação socioambiental e falsas soluções. *Fundação Heinrich Böll*, 28 out. 2022. Disponível em: <<https://br.boell.org/pt-br/2022/10/28/politica-climatica-de-bolsonaro-devastacao-socioambiental-e-falsas-solucoes>>. Acesso em: 10 jul. 2022.

4 LEIA e veja a íntegra dos discursos de Lula após vitória nas eleições. *G1*, 31 out. 2022. Disponível em: <<https://g1.globo.com/politica/eleicoes/2022/noticia/2022/10/31/leia-e-veja-a-integra-dos-discursos-de-lula-apos-vitoria-nas-eleicoes.ghtml>>. Acesso em: 8 ago. 2023.

5 DISCURSO de posse do presidente Lula no Congresso Nacional. *Lula*, 1º jan. 2023. Disponível em: <<https://lula.com.br/discurso-de-posse-lula-2023/>>. Acesso em: 8 ago. 2023.

6 MILANI, Carlos; IVES, Diogo. A política externa brasileira a partir de 2023: a necessidade de uma frente ampla nacional, regional e internacional. *CEBRI Revista*, ano 2, n. 5, jan.-mar. 2023. Disponível em: <<https://cebri.org/revista/br/artigo/78/a-politica-externa-brasileira-a-partir-de-2023>>. Acesso em: 1º jul. 2023.

Dessa forma, este capítulo debruça-se sobre as iniciativas do Brasil no campo da cooperação internacional, com foco na chamada cooperação Sul-Sul (CSS) e nos arranjos das denominadas coalizões de geometria variável, com destaque especial aos seguintes grupos: BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul)<sup>7</sup>, IBAS (Índia, Brasil e África do Sul) e BASIC (Brasil, África do Sul, Índia e China). Assim, analisa-se como essas coalizões podem servir para abrigar iniciativas referentes às questões climáticas, a partir de uma recapitulação do que já foi feito nesta área e do espaço que as potências emergentes podem ter na criação de novos arranjos de governança climática.

O capítulo está dividido em cinco seções, além desta introdução e das considerações finais, que abordam os desafios e as oportunidades da chamada cooperação Sul-Sul no campo da governança climática. Inicialmente, explica-se o papel que a cooperação internacional, de modo geral, e a cooperação Sul-Sul, em particular, desempenham na política externa brasileira, com base em um breve apanhado histórico de como a cooperação em matéria de clima se inseriu na PEB. Em seguida, trata-se mais especificamente do campo da atuação do Brasil nas chamadas coalizões de geometria variável, com enfoque nos grupos BRICS, IBAS e BASIC.

### **Cooperação internacional e cooperação Sul-Sul para meio ambiente e clima: seu lugar na política externa brasileira**

A chamada Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID) ganhou corpo após a 2ª Guerra Mundial, como resultado de dois processos políticos distintos: a reconstrução da Europa e a descolonização<sup>8</sup>. Para além da divisão Leste-Oeste caracterizada pela bipolaridade da Guerra Fria, também se assistiu, após a 2ª Guerra, ao aprofundamento das clivagens entre o Norte e o Sul Globais, entre países “desenvolvidos” e países considerados “subdesenvolvidos” ou “em desenvolvimento”. Foi dentro dessa estrutura que se iniciou a ideia de Cooperação para o

7 Em agosto de 2023, o BRICS anunciou a expansão do bloco, que, a partir de janeiro de 2024, também passou a incorporar a Arábia Saudita, Egito, Emirados Árabes Unidos, Etiópia e Irã.

8 ESTEVES, Paulo; ASSUNÇÃO, Manaira. South-South Cooperation and the International Development Battlefield: Between the OECD and the UN. *Third World Quarterly*, v. 35, n. 10, 2014, p. 1775-1790.

Desenvolvimento, separando os países entre “doadores” e “receptores” de ajuda externa. Segundo Besharati e Esteves:

A arquitetura político-institucional que sustentou a divisão Norte/Sul se constituiu em torno do Banco Mundial e da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Nesse contexto, o Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (CAD), da OCDE, abrigou países de alta renda, ou “doadores ocidentais”, enquanto o Grupo dos 77 (G77) reuniu os países subdesenvolvidos ou “receptores de ajuda”.<sup>9</sup>

Por conta das assimetrias dos arranjos políticos-institucionais, a cooperação Norte-Sul (CNS) é vista por muitos como um espaço de afirmação dos vínculos de dependência coloniais entre a metrópole (países industrializados) e suas antigas colônias (o Sul Global pobre e subdesenvolvido), com um modelo verticalizado de cooperação muitas vezes vinculado a condicionantes econômicas ou meras relações caritativas. Já a CSS nasce como um espaço de possibilidades de relações mais horizontalizadas e igualitárias, focada na cooperação técnica e na transferência de tecnologia, pautando a necessidade de superação do subdesenvolvimento.

As origens da CSS remetem à Conferência de Bandung, em 1955, e à criação do Movimento dos Não Alinhados (MNA). Em um contexto de luta por independência das antigas colônias europeias na Ásia e na África, o MNA via a necessidade de os países recém-independentes cooperarem entre si para conquistarem soberania e diminuir a dependência com relação aos países desenvolvidos e a suas antigas metrópoles. Pode-se afirmar que a primeira Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD), em 1964, e a criação do G77, mencionado anteriormente, são considerados o pontapé inicial para articulações entre países do Sul Global no campo da CID<sup>10</sup>.

---

9 BESHARATI, Neissan; ESTEVES, Paulo. Os BRICS, a cooperação sul-sul e o campo da cooperação para o desenvolvimento internacional. *Contexto Internacional*, v. 37, n. 1, 2015, p. 289-330. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/cint/a/Lsf5qvXRbvjH6jttw674RD/abstract/?lang=pt>>. Acesso em: 1º jun. 2023.

10 Para mais informações, cf. os já citados textos de ESTEVES; ASSUNÇÃO (2014) e BESHARATI; ESTEVES (2015), além de CURTIS, Devon; TAYLOR, Paul. The United Nations. In: BAYLIS, John; SMITH, Steve; OWENS, Patricia (org.). *The Globalization of World Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2020. p. 334-349.

No caso do Brasil especificamente, pode-se remontar a relação da PEB com a cooperação Sul-Sul a esse período, ainda que muitas vezes o lugar da CSS no discurso da política externa nas décadas de 1950 e 1960 pareça contraditório. O Brasil, embora se colocasse como um país em desenvolvimento, também se enxergava enquanto um país ocidental, compartilhando dos signos e valores do Ocidente, especialmente durante o auge da Guerra Fria. Ao mesmo tempo, a retórica terceiro-mundista aparecia fortemente no discurso diplomático brasileiro, ainda que o país nunca tenha aderido formalmente ao MNA.

Iniciativas como a Operação Pan-Americana (OPA), criada durante o governo Juscelino Kubitschek (1956-1961), fomentaram discussões iniciais sobre a necessidade de cooperação conjunta entre os países do continente americano para superar o subdesenvolvimento. Já nos anos 1960, tem-se a atuação do Brasil em fóruns como a UNCTAD e o G77<sup>11</sup>, baseada na tese dos três D's do chanceler brasileiro Araújo Castro (1963-1964) – descolonização, desarmamento e desenvolvimento –, tese que norteou as práticas da política externa durante aquela década e a seguinte<sup>12</sup>. Mesmo durante o período autoritário da Ditadura Militar (1964-1985), a cooperação Sul-Sul aparece com destaque na política externa brasileira.

Durante a década de 1980 e 1990, devido às pressões econômicas e à adoção do consenso neoliberal que ganhou fôlego após o fim da Guerra Fria, viu-se um arrefecimento das iniciativas de CSS, que voltaram a ganhar espaço no início do século XXI com a ascensão das potências emergentes, entre as quais o Brasil, algo que será discutido com maior profundidade na próxima seção. Antes disso, será abordado o histórico dos temas climático e ambiental na agenda da cooperação internacional e da política externa brasileira.

11 JUNIOR, Haroldo Ramazini; MARIANO, Marcelo Passini; ALMEIDA, Rafael Augusto Ribeiro. As diferentes dimensões da cooperação sul-sul na política externa brasileira. In: JUNIOR, Haroldo Ramazini; AYERBE, Luis Fernando (orgs.). *Política Externa Brasileira, Cooperação Sul-Sul e negociações internacionais*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015, p. 13-50.

12 MILANI, Carlos; DUARTE, Rubens. Cooperação para o desenvolvimento e cooperação sul-sul: a perspectiva do Brasil. In: JUNIOR, Haroldo Ramazini; AYERBE, Luis Fernando (org.). *Política Externa Brasileira, Cooperação Sul-Sul e negociações internacionais*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2015, p. 51-79.



O meio ambiente entrou em cena nas discussões internacionais no final da década de 1960. Em 1968, houve a aprovação para a criação de uma conferência sobre meio ambiente na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), que veio a materializar-se em 1972 na chamada Conferência de Estocolmo, que levou à criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA) – tema abordado em maior profundidade no capítulo 4. Em 1979, ocorreu a primeira Conferência Mundial do Clima, organizada pela Organização Meteorológica Mundial (OMM)<sup>13</sup>.

Naquele primeiro momento, os debates em torno da necessidade de cooperação com vistas à proteção do meio ambiente estavam focados na ideia do conservacionismo. Assim como outras questões que chamavam a atenção da cooperação Sul-Sul e da CID, mecanismos de governança global e cooperação em prol do meio ambiente ainda eram relegados ao segundo plano das discussões internacionais, ao terreno das chamadas *low politics*, eclipsados pelos dilemas da agenda de segurança e do conflito Leste-Oeste que engessavam os debates da agenda internacional durante a Guerra Fria.

A Conferência de Estocolmo de 1972 já sinalizava o que viria a ser o grande debate referente à proteção do meio ambiente e às distintas posições entre os países do Norte e do Sul Globais. Durante a Conferência, os países desenvolvidos passaram a defender a tese do chamado “crescimento zero”, introduzida pelo Clube de Roma, que propunha frear o crescimento econômico e populacional para lidar com a finitude dos recursos naturais. Em contraste, os países do Sul Global, em sua grande maioria colônias recém-independentes, argumentam em favor do direito ao desenvolvimento<sup>14</sup>.

Entre os anos 1970 e 1980, houve um aumento no número de acordos internacionais sobre o meio ambiente – a exemplo da criação do IPCC em 1988. A grande virada de chave em torno da agenda climática no mundo, porém, ocorreu apenas após o fim da Guerra Fria e o relaxamento

---

13 Para mais informações, cf.: VOGLER, John. Environmental Issues. In: BAYLIS, John; SMITH, Steve; OWENS, Patricia (org.). *The Globalization of World Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2020, p. 387-403; GUPTA, Joyeeta. A History of International Climate Change Policy. *WIREs Climate Change*, v. 1, 2010.

14 BEZERRA, Joana Carlos. O papel do meio ambiente na política externa brasileira. *Ideias*, n. 6, p. 151-173, 2013.

das tensões Leste-Oeste, com a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, também conhecida como Eco-92 ou Rio-92. A partir da Conferência ocorrida no Rio de Janeiro em 1992, houve uma ampliação significativa de acordos multilaterais referentes a meio ambiente e clima, em uma crescente até os dias de hoje<sup>15</sup>.

A Rio-92 foi um momento de virada para a política externa brasileira e sua agenda ambiental e climática – com o Brasil assumindo um protagonismo após alguns anos afastado do debate<sup>16</sup>. Essa posição de destaque no tema possui raízes geopolíticas e estratégicas, especialmente no que diz respeito à Floresta Amazônica, região que historicamente desperta interesse de diversas potências estrangeiras. Por outro lado, ao longo do século XX, o tema da Amazônia se inseriu na PEB de maneira contraditória, com a floresta ora vista como um “empecilho ao desenvolvimento” ora como “fonte de orgulho nacional”<sup>17</sup>.

No que diz respeito à questão ambiental de maneira mais ampla, historicamente a PEB buscou alinhar considerações voltadas à proteção ambiental com preocupações associadas à promoção do desenvolvimento e à garantia da soberania nacional, dois aspectos que, em determinados momentos, se sobrepuseram à pauta ambiental. Durante a Ditadura Militar o tema ambiental estava subordinado ao binômio desenvolvimento-segurança. A Conferência de Estocolmo deu-se durante a administração de Emílio Médici (1969-1974), com a sua “Diplomacia do Interesse Nacional”. Assim, a posição brasileira na Conferência, vista por alguns como uma liderança entre os países subdesenvolvidos em defesa do direito ao desenvolvimento, também buscou reforçar a soberania brasileira com relação aos projetos de desenvolvimento nacional que estavam sendo levados a cabo no país. A participação ativa na conferência também constituía uma tentativa de melhorar a imagem internacional do país, que vinha sendo arranhada em função das violações de direitos humanos cometidas pelo Estado brasileiro durante o período da ditadura.

15 VOGLER, John. Environmental Issues. In: BAYLIS, John; SMITH, Steve; OWENS, Patricia (org.). *The Globalization of World Politics*. Oxford: Oxford University Press, 2020, p. 387-403; GUPTA, Joyeeta. A History of International Climate Change Policy. *WIREs Climate Change*, v. 1, 2010.

16 Para maiores detalhes sobre a Rio-92, ver o capítulo 4 deste livro.

17 BEZERRA, 2013, p. 157.

Ainda assim, a posição brasileira delineada em Estocolmo ganhou força com a realização da Rio-92. Conforme discutido no capítulo 4, a ideia de que a preservação do meio ambiente não deveria vir às custas do desenvolvimento dos países pobres foi colocada como um conceito central em 1992, com a adesão do conceito de “desenvolvimento sustentável”, elaborado pela primeira vez em 1987 no relatório da Comissão Brundtland, mas também visto como uma vitória dos esforços diplomáticos do Brasil durante a Rio-92.

O conceito de desenvolvimento sustentável revela a impossibilidade de pensar-se questões ambientais e climáticas sem levar em consideração as reduções das desigualdades e das assimetrias globais, especialmente no campo da pobreza. A Rio-92 também introduziu o conceito de “responsabilidades comuns, porém diferenciadas” (CBDR, do inglês *Common but Differentiated Responsibilities*), buscando uma ideia de justiça dentro da necessidade de transição ecológica. Em outras palavras, o conceito promove a visão de que, embora todos os países devam atuar para mitigar os efeitos do aquecimento global e para proteger o meio ambiente e a biodiversidade, deve-se também reconhecer as diferenças dos níveis de desenvolvimento entre os Estados e a necessidade de lidar com questões de reparações históricas no sistema internacional<sup>18</sup>. O conceito CBDR tornou-se fundamental, como será demonstrado adiante, na formulação de políticas coordenadas de cooperação para o clima e o meio ambiente entre os países emergentes no século XXI.

Durante a década de 1990, a cooperação Sul-Sul havia sido relegada a um segundo plano devido à conjuntura político-econômica do pós-Guerra Fria. Nesse momento de predominância do ideário da globalização neoliberal como o principal arranjo político-econômico, o Brasil buscou reforçar os mecanismos multilaterais de governança já existentes. A abertura econômica que se aprofundou nos anos 1990 encorajou investimentos em atividades de impacto ambiental significativo, como mineração de grande porte, abertura de novas estradas e grandes construções hidrelétricas e o avanço da monocultura de soja. Nesse cenário, o Estado brasileiro falhava

---

18 EPSTEIN, Charlotte. Common but Differentiated Responsibilities. *Encyclopaedia Britannica*, 20 mar. 2023. Disponível em: <<https://www.britannica.com/topic/common-but-differentiated-responsibilities>>. Acesso em: 21 jul. 2023.

no monitoramento e combate ao desmatamento ilegal, especialmente na floresta amazônica, o que impactava a sua estratégia de atuação nas discussões ambientais internacionais.

Assim, o Brasil adotou uma posição defensiva na assinatura do protocolo de Kyoto em 1997, por exemplo, advogando que “emissões per capita históricas/cumulativas deveriam ser a base para calcular a responsabilidade por mitigar emissões, mantendo o direito ao desenvolvimento como componente fundamental da ordem mundial”<sup>19</sup>. O foco do governo Fernando Henrique Cardoso (1994-2002) consistia em garantir, principalmente, a soberania do Brasil frente ao problema do desmatamento na Amazônia brasileira, objeto de duras críticas no sistema internacional durante o período.

Entretanto, no início dos anos 2000 há uma mudança na ordem internacional. Na virada dos anos 1990 para os anos 2000, uma série de crises econômicas afetaram especialmente os países em desenvolvimento que haviam adotado a agenda econômica neoliberal vigente. Essas crises levaram a uma sucessiva onda de protestos e manifestações, com implicações políticas e econômicas, que denunciavam os resultados negativos da globalização neoliberal na periferia do sistema internacional e criticavam um modelo de governança global que privilegiava, em sua maioria, as estruturas de poder que beneficiam os países desenvolvidos. A partir daí, o mundo viu a busca de novos modelos de governança, inclusive no campo da agenda climática e do meio ambiente.

### **Coalizões de geometria variável: espaços de cooperação Sul-Sul para o clima e o meio ambiente no século XXI**

A eleição de Luiz Inácio Lula da Silva para seus dois primeiros mandatos (2003-2010) elevou a prioridade dada à política externa brasileira, que foi denominada como “ativa e ativa” pelo então chanceler Celso Amorim. No período, o Brasil buscou uma posição de liderança entre os países do Sul Global para fomentar a reforma dos arranjos de

19 BASSO, Larissa. Coalizão pró-clima é condição para o ingresso do Brasil na OCDE. *Boletim de Economia e Política Internacional*, n. 34, set./dez. 2022, p. 59. Disponível em: <<https://repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/11837>>. Acesso em: 7 jul. 2023.

governança já existentes, mas sem romper as boas relações com os países desenvolvidos<sup>20</sup>.

Essa postura do Brasil não foi algo isolado dentro do sistema internacional nesse período. O início do século XXI é marcado pela ascensão e aumento da importância de países em desenvolvimento na política internacional, especialmente o grupo dos BRICS, colocando novamente a cooperação Sul-Sul na pauta do dia. Como apontam Milani e Duarte:

Na transição para o século XXI, moveram-se as placas tectônicas da ordem econômica e política mundial, crescendo paulatinamente a importância de países semiperiféricos nos processos de globalização da economia. A problemática da graduação de países como China, Índia e Brasil, a do reposicionamento geopolítico de países como a Rússia ou ainda a da transição de países como África do Sul, Indonésia, México e Turquia, em qualidade, escala e graus distintos, têm estado na pauta da agenda internacional desde o começo do século XXI. Em alguns casos (África do Sul, Brasil, China e Índia, por exemplo), a dimensão política da CSS tem sido enfatizada nos discursos, na definição de princípios e na reconstrução de um regime simbólico da cooperação para o desenvolvimento.<sup>21</sup>

Assim, as conjunturas externa e interna permitiram que o Brasil se impusesse enquanto peça relevante do tabuleiro global. No campo regional, o país não apenas aprofundou a integração regional através da ampliação e fortalecimento do Mercado Comum do Sul (Mercosul), como também tomou a frente da criação da União de Nações Sul-Americanas (Unasul), constituída em 2008 para promover a cooperação entre vizinhos em áreas que incluem defesa, saúde, cultura, meio ambiente e ciência e tecnologia.

---

20 MUXAGATO, Bruno. A projeção internacional do Brasil para um mundo multipolar (2003-2010). *Chronique des Amériques*, v. 14, n. 4, out. 2014.

21 MILANI e DUARTE, 2015, p. 53.

Durante as primeiras décadas do século XXI, ao longo dos governos petistas – incluindo também os mandatos da presidenta Dilma Rousseff (2011-2016) – a PEB buscou também viabilizar novas parcerias dentro de um modelo institucional de baixa intensidade. Tal modelo, conhecido também como coalizões de geometria variável, permite flexibilidade e fluidez, potencializando as relações do Brasil com parceiros estratégicos sem necessariamente criar compromissos políticos vinculantes. Estes arranjos institucionais iam ao encontro dos interesses de potências emergentes como China, Índia, Rússia e África do Sul. Dessa forma, ao longo dos anos 2000, houve a criação e o aprofundamento de fóruns como IBAS, BRICS e BASIC. Nesta seção, serão tratadas as articulações desenhadas dentro dessas três coalizões no campo do clima e do meio ambiente.

## O IBAS e a cooperação Sul-Sul

Entre todos, o primeiro desses grupos a ser criado, em junho de 2003, foi o Fórum de discussão Índia, Brasil e África do Sul, conhecido pela sigla IBAS, que nasceu sobretudo da necessidade sentida pelo Brasil de ampliar o diálogo com alguns dos países mais importantes do Sul Global – no caso, as três maiores democracias multiétnicas e multiculturais do planeta<sup>22</sup>. Os argumentos a favor da criação do IBAS tinham relação com o fato de Brasil, Índia e África do Sul compartilharem semelhanças históricas e econômicas, a despeito de algumas diferenças no campo da política externa. Os três países compartilham um passado colonial, são consideradas as maiores e mais populosas democracias de suas respectivas regiões e, no início dos anos 2000, estavam se consolidando como potências médias emergentes no cenário internacional. Além disso, enfrentam problemas semelhantes no que diz respeito à enorme desigualdade social e racial desses países<sup>23</sup>.

22 AMORIM, Celso. Brazilian Foreign Policy under President Lula (2003-2010): An Overview. *Revista Brasileira de Política Internacional*, n. 53, 2010, p. 214-240. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rbpi/a/CMNH5Hc6x63gRKQKY4yGgbj/abstract/?lang=en>>. Acesso em: 29 nov. 2023.

23 STUENKEL, Oliver. *India-Brazil-South Africa Dialogue Forum (IBSA) – The rise of the Global South?* Nova York: Routledge, 2015; VIEIRA, Marco Antonio. IBSA at 10: South-South Development Assistance and the Challenge to Build International Legitimacy in a Changing Global Order. *Strategic Analysis*, v. 37, n. 3, p. 291-298, 2013.

O IBAS atua como um fórum de consulta e coordenação de políticas, com seu principal foco sendo a reforma da governança global. Assim, a cooperação entre seus membros se dá por meio de grupos de trabalhos e da assistência a outros países via Fundo IBAS. Desde sua criação, foram realizadas dez reuniões ministeriais trilaterais, a primeira em 2003 e a última em setembro de 2022. É importante ressaltar que, entre 2018 e até a mencionada reunião, aparentemente não houve nenhuma reunião do grupo<sup>24</sup>, o que ilustra a baixa prioridade dada pelo governo Bolsonaro às coalizões de geometria variável e à CSS<sup>25</sup>.

O Fundo IBAS é, provavelmente, a face mais visível do fórum e tem como objetivo o financiamento de projetos de cooperação Sul-Sul. Criado em 2004, o grupo passou a implementar vários projetos de cooperação em outros países do Sul Global, como Cabo Verde, Guiné-Bissau, Haiti e Congo. Esses projetos estão focados primordialmente nas áreas de alívio da pobreza, segurança alimentar e saúde pública, e possuem o apoio do Sistema ONU, com o Escritório das Nações Unidas para a Cooperação Sul-Sul (UNOSSC) sendo responsável pela gestão do fundo<sup>26</sup>.

Em sua concepção, o Fundo IBAS é um bom exemplo da ideia das relações horizontalizadas preconizadas pela cooperação Sul-Sul, visando à troca de experiências e de projetos de políticas públicas. Até 2022, 29 projetos financiados pelo fundo foram concluídos, seis projetos encontravam-se em andamento e sete projetos deverão iniciar em 2023. No campo do clima e do meio ambiente, o Fundo IBAS financiou projetos vinculados a gestão de resíduos sólidos em países como Guiana e Haiti, projetos de uso de energias renováveis, como a energia solar em Guiné-Bissau, e um projeto para mitigação da degradação do solo causado pelo impacto das mudanças climáticas no Senegal, por exemplo<sup>27</sup>.

24 Pesquisas realizadas a partir de fontes e canais de domínio público não identificaram nenhuma informação sobre eventuais reuniões do IBAS entre 2018 e 2022.

25 Cf. IBSA Trilateral Ministerial Commission Meetings. Disponível em: <<http://www.ibsa-trilateral.org/Trilateral%20Ministerial%20Commission%20Meetings.html>>. Acesso em: 3 jul. 2023.

26 BRASIL. *Fundo IBAS aprova projeto sobre segurança alimentar na República do Congo*. Agência Brasileira de Cooperação, Ministério das Relações Exteriores, 29 dez. 2022. Disponível em: <<https://www.gov.br/abc/pt-br/assuntos/noticias/fundo-ibas-aprova-projeto-sobre-seguranca-alimentar-na-republica-do-congo>>. Acesso em: 29 nov. 2023.

27 UNITED NATIONS OFFICE FOR SOUTH-SOUTH COOPERATION. IBSA-Fund Annual Report 2022 – India, Brazil and South Africa. Facility for Poverty and Hunger Alleviation. UNOSSC/UNDP, 2023. Disponível em: <<https://unsouthsouth.org/2022/11/20/ibsa-fund-annual-report-2022/>>. Acesso em: 11 set. 2023.

Para além dos projetos financiados pelo Fundo IBAS, uma série de forças-tarefas foram criadas ao longo da existência do Fórum IBAS. No que diz respeito à questão ambiental, principalmente no campo da transição climática, o grupo criou, em 2006, uma força-tarefa trilateral sobre biocombustíveis<sup>28</sup>; assinou, em 2007, um memorando de entendimento sobre cooperação em recursos eólicos<sup>29</sup> e, em 2010, um memorando de cooperação na área de energia solar<sup>30</sup>; e, mais importante, em 2008, criou um grupo de trabalho sobre clima e meio ambiente<sup>31</sup>.

Esse último grupo tinha como principais objetivos promover a cooperação de transferência de conhecimento e desenvolvimento de tecnologias limpas; fortalecer a cooperação Sul-Sul em matéria de mudança do clima; e desenvolver estratégias comuns para as negociações no âmbito dos fóruns das Nações Unidas referentes a clima e meio ambiente. Porém, ainda que o fórum de diálogo IBAS considere a importância de ações trilaterais na área de preservação do meio ambiente e da diversidade biológica e do combate às mudanças climáticas, ao longo do tempo houve pouco avanço em termos da implementação de projetos concretos. A última reunião do grupo de trabalho sobre meio ambiente teria ocorrido em 2011 – atualmente, os grupos de trabalho em funcionamento do IBAS são: Administração Aduaneira e Tributária; Agricultura; Comércio, Investimentos e Infraestrutura; Defesa; Economia Azul; Energia; e Turismo<sup>32</sup>. Do ponto de vista multilateral, os três países buscaram articular posições sobretudo no âmbito da Organização Mundial do Comércio

28 IBSA-TRILATERAL. Memorandum of Understanding on Establishing a Trilateral Task Team on Biofuels. Brasília, 13 set. 2006. Disponível em: <<http://www.ibsa-trilateral.org/mou/20060913IBSABiofuels.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2023.

29 IBSA-TRILATERAL. Memorandum of Understanding on Cooperation in Wind Resources. Pretória, 17 out. 2007. Disponível em: <<http://www.ibsa-trilateral.org/mou/20071017IBSAWindResources.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2023.

30 IBSA-TRILATERAL. Memorandum of Understanding on Solar Energy. Brasília, 15 abr. 2010. Disponível em: <<http://www.ibsa-trilateral.org/mou/23042010solarenergy.pdf>>. Acesso em: 10 jul. 2023.

31 IBSA-TRILATERAL. Memorandum of Understanding on the Cooperation in the Field of Environment under the Brazil India and South Africa (IBSA) Dialogue Forum. Nova Delhi, 15 out. 2008. Disponível em: <<http://www.ibsa-trilateral.org/mou/20081015IBSAEnvironment.PDF>>. Acesso em: 10 jul. 2023.

32 BRASIL. Fórum de diálogo Brasil, Índia e África do Sul (IBAS). *Ministério das Relações Exteriores*. 19 jan. 2015. Disponível em: <[https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/mecanismos-internacionais/mecanismos-inter-regionais/ibas?set\\_language=pt-br](https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/mecanismos-internacionais/mecanismos-inter-regionais/ibas?set_language=pt-br)>. Acesso em: 10 jul. 2023.



(OMC) e da Convenção sobre a diversidade biológica (CDB), inclusive em temas voltados ao combate à biopirataria<sup>33</sup>.

Ainda que a questão do clima tenha sido tratada na última reunião ministerial trilateral em 2022, quando os países reafirmaram seus compromissos com a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC), o Protocolo de Kyoto e o Acordo de Paris<sup>34</sup>, a questão climática carece de maior institucionalização dentro do IBAS. Nesse sentido, para que esta agenda avance de maneira mais substantiva, um primeiro passo necessário seria a reativação do grupo de trabalho sobre clima e meio ambiente, além do fortalecimento dessa agenda nos demais grupos de trabalho, especialmente naqueles relacionados a agricultura, economia azul e energia. Nesses espaços, poderiam ser pensados projetos de cooperação nas áreas de transição energética, infraestrutura verde e fortalecimento da agricultura familiar, por exemplo. Ademais, o Fundo IBAS pode ser revitalizado para financiar mais projetos de adaptação e mitigação às mudanças climáticas, inclusive tornando tais eixos prioritários no portfólio de financiamento do fundo.

## O BRICS e a cooperação Sul-Sul

Após a criação do IBAS, houve a criação do grupo BRIC em junho de 2009, inicialmente composto por Brasil, Rússia, Índia e China. O termo BRIC apareceu pela primeira vez em um relatório publicado pelo banco de investimentos Goldman Sachs em 2001 para designar os quatro países emergentes cujas economias cresciam de forma considerável e que poderiam ser vistos como novas potências econômicas e/ou receptores de investimentos ao longo do século XXI. Foi questão de tempo até que os países a quem o acrônimo se referia se unissem para pensar políticas coordenadas e definir estratégias conjuntas de atuação no sistema internacional. Na época, os quatro países eram responsáveis por um terço

---

33 IBSA-TRILATERAL. Deepening Cooperation in IBSA: Perspectives from Key Sectors *Research and Information System for Developing Countries – RIS*. Nova Delhi, 2020. Disponível em: <<https://www.ibsa-trilateral.org/FINAL-IBSA%20Report-web-min.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2023.

34 BRASIL. INDIA-BRAZIL-SOUTH AFRICA DIALOGUE FORUM 10th IBSA Trilateral Ministerial Commission Meeting 21 September 2022. *Ministério das Relações Exteriores*, 28 set. 2022. Disponível em: <<https://www.gov.br/funag/en/content-centers/news/india-brazil-south-africa-dialogue-forum-10th-ibsa-trilateral-ministerial-commission-meeting-21-september2022>>. Acesso em: 10 jul. 2023.

da população e 15% da economia mundial<sup>35</sup>. Além disso, dois desses países – China e Rússia – fazem parte do corpo permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Parecia natural, na conjuntura da época, que houvesse uma união de esforços entre eles para tratar de temas comuns.

Ainda que o relatório que deu origem ao grupo não fizesse menção a nenhum país do continente africano, em 2011 a África do Sul juntou-se formalmente ao grupo, ampliando a sigla para BRICS. Desde então, o grupo vem ganhando importância no cenário internacional, especialmente no que se relaciona com o financiamento de projetos de cooperação Sul-Sul e a criação de novos mecanismos de governança econômica, como foi o caso da criação do Novo Banco de Desenvolvimento em 2014, o denominado banco do BRICS, com o objetivo de financiar projetos multilaterais de desenvolvimento.

A questão do desenvolvimento sustentável é recorrente nas declarações conjuntas de chefes de Estado do BRICS desde sua fundação, junto com a necessidade da adoção de práticas “verdes” e a necessidade de um crescimento econômico inclusivo para lidar com a questão da mudança climática. A partir do seu entendimento enquanto potências emergentes, os países do BRICS construíram um discurso em defesa dos países do Sul Global no âmbito das discussões sobre mudanças climáticas – inclusive, uma das diretrizes do Novo Banco de Desenvolvimento seria “mobilizar recursos para projetos de infraestrutura e desenvolvimento sustentáveis nos países dos BRICS e outras economias emergentes”<sup>36</sup>.

Além disso, o bloco tem outras iniciativas importantes, como a Plataforma de Cooperação em Pesquisa Energética dos BRICS, criada em 2018, e a elaboração, em 2021, do plano de ação para a cooperação energética até 2025, com ênfase em biocombustíveis e energias renováveis. Estas medidas são especialmente importantes porque a energia é um setor-chave para os países do bloco: com a exceção do Brasil, as energias fósseis são a principal fonte de emissões de GEE dos países do BRICS, com

35 AMORIM, Celso. Brazilian Foreign Policy under President Lula (2003-2010): an overview. *Revista Brasileira de Política Internacional*, n. 53, 2010, p. 214-240.

36 KIPRIZLI, Göktuğ. Through the Lenses of Morality and Responsibility: BRICS, Climate Change and Sustainable Development. *Uluslararası İlişkiler*, v. 19, n. 75, 2022, p. 65-82.

destaque para o uso de petróleo, gás e carvão. Dado o perfil de emissões dos países do bloco, que estão entre os maiores emissores do globo, não há transição energética no mundo sem uma política sólida e coerente por parte dos BRICS.

Entretanto, ainda que os países do grupo tenham conseguido criar convergência em algumas agendas, especialmente relacionadas à economia e a arquitetura financeira global, especialistas apontam para a falta de convergência de Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul no que tange à criação de mecanismos de governança global referentes ao clima. Os países do bloco tendem a agir separadamente nas estruturas multilaterais existentes, especialmente a Rússia, enquanto Brasil, Índia, China e África do Sul tendem a atuar no âmbito do G77 + China e através da coalizão BASIC, que será tratada mais adiante<sup>37</sup>. Ainda que a assinatura do Acordo de Paris em 2015 tenha sido celebrada pelo bloco e que seus países tenham produzido declarações conjuntas conclamando pela total implementação do acordo por todos os países signatários<sup>38</sup>, os membros dos BRICS possuem visões distintas sobre o nível de ambição e mecanismos a serem adotados para que os Estados implementem as suas respectivas Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs, na sigla em inglês)<sup>39</sup>.

Outras questões são importantes. Por exemplo, ainda que o NDB tenha o desenvolvimento sustentável como princípio, seu portfólio hoje financia mais projetos ligados a energias fósseis que energias renováveis. Desde a fundação do banco, somente quinze de todos os empréstimos foram destinados a projetos de energia renovável e cinco a projetos de

---

37 DOWNIE, Christian; WILLIAMS, Marc. After the Paris Agreement: What Role for the BRICS in Global Climate Governance. *Global Policy*, 2018. Disponível em: <<https://doi.org/10.1111/1758-5899.12550>>. Acesso em: 8 jul. 2023.

38 BRICS. Comunicado Conjunto da Reunião dos Chanceleres do BRICS em Pequim. Nota à imprensa n. 200. *Instituto de Pesquisa de Relações Internacionais (IPRI) – Repertório de Política Externa*, 20 jun. 2017. Disponível em: <<http://www.funag.gov.br/ipri/repertorio/index.php/categorias/26-mecanismos-inter-regionais/brics/729-comunicado-conjunto-da-reuniao-dos-chanceleres-do-brics-em-pequim>>. Acesso em: 10 ago. 2023.

39 Para maiores informações referentes à NDC de cada país cf.: MATTOS, Beatriz; AMIGO, Camila; BOLETTA, Caroline; PEIXOTO, Maria Beatriz; PEREIRA, Maria Clara; PAPAGIANNIS, Priscila. Ambição climática dos países BRICS. Sumário Executivo. *BRICS Policy Center*, 2023. Disponível em: <[https://bricspolicycenter.org/wp-content/uploads/2023/03/Sumario-Executivo-Ambicao-Climatica-BRICS\\_WEB.pdf](https://bricspolicycenter.org/wp-content/uploads/2023/03/Sumario-Executivo-Ambicao-Climatica-BRICS_WEB.pdf)>. Acesso em: 11 ago. 2023.

infraestruturas sociais<sup>40</sup>. Além disso, ainda hoje a maior parte das relações comerciais intrabloco está pautada no comércio de energias fósseis.

Um ponto em comum que se pode ressaltar acerca do discurso dos países dos BRICS, especialmente os países que compõem o grupo BASIC, é a promoção do conceito de CBDR, que reconhece o papel do grupo na transição ecológica, mas também enfatiza a responsabilidade dos países desenvolvidos. O comunicado conjunto publicado em razão do Nono Encontro de Ministros do Meio Ambiente dos BRICS, realizado em junho de 2023 na África do Sul, ressaltou a necessidade de os países desenvolvidos honrarem seus compromissos no campo da adaptação, auxiliando os países em desenvolvimento na sua transição climática<sup>41</sup>. Além disso, os países reafirmam o compromisso com a implementação da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e com as metas estabelecidas no Acordo de Paris e na UNFCCC. Propuseram, ainda, fortalecer a colaboração em matérias referentes à economia verde e à economia circular.

Entretanto, a questão dos CBDR resvala em uma aparente contradição que é alvo de crítica dos países desenvolvidos para com os BRICS. Embora esses países também sejam financiadores e credores, especialmente em projetos de cooperação Sul-Sul e através do NBD, ainda se consideram países em desenvolvimento e, portanto, potenciais receptores de ajuda, uma equação política complexa. O caso da China é emblemático – ainda que historicamente seja responsável por 12,7% das emissões globais de gases de efeito estufa, ficando atrás dos Estados Unidos e da Europa, em 2022 ela se tornou o maior emissor de GEE do planeta<sup>42</sup>. Ademais, o país converteu-se na segunda maior economia do planeta, com a possibilidade de transformar-se na maior economia do mundo na próxima década, além de ter se tornado o principal parceiro comercial de diversos países

40 Mais informações em: ALL Projects. *New Development Bank*. Disponível em: <<https://www.ndb.int/projects/all-projects/>>. Acesso em: 7 out. 2023.

41 ÁFRICA DO SUL. Departamento de Floresta, Pesca e Meio Ambiente. *Joint Statement of the Ninth (9th) BRICS Environment Ministers Meeting*. Disponível em: <<https://www.gov.za/news/media-statements/forestry-fisheries-and-environment-9th-brics-environment-ministers-meeting-28>>. Acesso em: 5 dez. 2023.

42 VIEIRA, Flávia do Amaral; ABDENUR, Adriana Erthal; CUMARÚ, João. A China na Amazônia brasileira: explorando as conexões entre o aumento da exportação de commodities e o desmatamento. Policy Brief 01. *Plataforma CIPÓ*, out. 2022. Disponível em: <[https://plataformacipo.org/wp-content/uploads/2022/10/policy-brief-01-20221020\\_PT.pdf](https://plataformacipo.org/wp-content/uploads/2022/10/policy-brief-01-20221020_PT.pdf)>. Acesso em: 21 jul. 2023.

do Sul Global, entre eles o Brasil. Isso faz com que a defesa da China em prol das responsabilidades comuns, porém diferenciadas seja criticada por países desenvolvidos.

Além disso, China, Índia, Rússia e Brasil estão entre os dez maiores emissores de CO<sub>2</sub> do planeta. Com a exceção do Brasil, cuja principal fonte de emissão está associada ao desmatamento, as emissões dos demais países dos BRICS são, em sua maioria, decorrentes da queima de combustíveis fósseis, aumentando a tensão entre os membros do bloco e as nações em desenvolvimento no que diz respeito às suas responsabilidades no combate à crise ambiental e climática.

### **O BASIC e a cooperação Sul-Sul**

Um espaço de concertação que envolve a maior parte dos países BRICS é o grupo BASIC, fundado dentro do contexto da Conferência do Clima de Copenhague, a COP15, em 2009. Ao longo do tempo, o BASIC, formado por Brasil, África do Sul, Índia e China nas discussões se tornou uma das coalizões de geometria variável mais relevantes no campo do clima e do meio ambiente. Atuando principalmente através do G77 + China, o BASIC se formou face à necessidade de se criar uma estratégia conjunta de negociação, durante a Conferência de Copenhague, de um novo marco global para substituir o Protocolo de Kyoto, e diante da necessidade de garantir maior financiamento por parte dos países desenvolvidos para projetos de mitigação nos países em desenvolvimento<sup>43</sup>.

Dessa forma, o BASIC surgiu para que se cumprissem as “responsabilidades comuns, porém diferenciadas” formalizadas na Rio-92, ressaltando o direito ao desenvolvimento dos países mais pobres. O grupo ganhou proeminência ainda durante a COP15, ao desenhar o Acordo de Copenhague com os Estados Unidos, que reconheceram a necessidade de limitar o aumento da temperatura da Terra em 2°C, assentando as bases para o Acordo de Paris, que seria firmado em 2015.

---

43 OLSSON, Marie; ATTERIDGE, Aaron; HALLDING, Karl; HELLBERG, Joakim. Together Alone? Brazil, South Africa, India, China (BASIC) and the Climate Change Conundrum. SEI brief. *Stockholm Environment Institute*, 29 nov. 2010. Disponível em: <<https://www.sei.org/publications/together-alone-brazil-south-africa-india-china-basic-climate-change-conundrum/>>. Acesso em: 8 jul. 2023.

Desde então, o BASIC tem realizado reuniões entre ministros do meio ambiente dos quatro países, buscando convergir posições e criar consensos no que tange à governança global pelo clima. A última Reunião de Ministros do BASIC sobre Mudança do Clima, a trigésima, ocorreu virtualmente em abril de 2021, durante a pandemia, sendo presidida pela Índia<sup>44</sup>. Na ocasião, foram abordados esforços para a implementação das NDCs dos respectivos países, considerando as dificuldades impostas pela pandemia. As atas das reuniões do BASIC também apontam para uma ênfase no conceito de CBDR. Desde 2017 o BASIC tem sinalizado em suas declarações a necessidade de criação de um fundo de perdas e danos, acordado na COP27, no Egito, e a necessidade de ampliar o apoio dos países desenvolvidos para a implementação de estratégias de mitigação e adaptação climáticas no mundo em desenvolvimento. Entretanto, nem sempre o consenso é alcançado. Durante as discussões do Acordo de Paris, por exemplo, apenas a África do Sul defendeu inicialmente a meta de contenção do aquecimento global em 1,5°C, enquanto Brasil, Índia e China se posicionaram a favor da meta de 2°C. Porém, mais adiante, apenas o Brasil aderiu formalmente à chamada “Coalizão de Alta Ambição” proposta por ilhas insulares e países europeus, que defende estratégias ambiciosas para que o aumento da temperatura terrestre seja limitado a 1,5°C<sup>45</sup>.

Ainda assim, o fortalecimento do BASIC, inclusive por meio da retomada das reuniões de ministros do meio ambiente e da possível institucionalização de reuniões entre os chefes de Estado do grupo às margens das COPs do clima, pode fortalecer as ambições de consolidação do Brasil enquanto um *player* global no debate sobre governança global para o clima e o meio ambiente. Certamente, este tipo de ação auxilia no caminho até a COP30, na Amazônia brasileira.

44 CHINA. Ministério de Ecologia e Desenvolvimento. Joint Statement Issued at the Conclusion of the 30th BASIC Ministerial Meeting on Climate Change Hosted by India on 8th April 2021. Disponível em: <[https://english.mee.gov.cn/News\\_service/news\\_release/202104/P020210420346484492808.pdf](https://english.mee.gov.cn/News_service/news_release/202104/P020210420346484492808.pdf)>. Acesso em: 10 jul. 2023.

45 AMORIM, Alice; SANTOS, Maureen; ESTEVES, Paulo. Resultados da COP 21 e a participação do BASIC. *BPC Policy Brief*, v. 6, n. 02, abr./maio 2016. Disponível em: <[https://bricspolicycenter.org/wp-content/uploads/2017/07/BPC\\_Policy\\_Brief\\_V6N2\\_resultados\\_da\\_cop21\\_e\\_a\\_participacao\\_do\\_basic.pdf](https://bricspolicycenter.org/wp-content/uploads/2017/07/BPC_Policy_Brief_V6N2_resultados_da_cop21_e_a_participacao_do_basic.pdf)>. Acesso em 10 jul. 2023.

## Considerações finais

Conforme abordado ao longo do capítulo, a emergência climática tem demandado respostas rápidas para que se estanque o aumento da temperatura da superfície terrestre em até 2°C. Para tanto, serão necessárias respostas a nível multilateral, o que torna a cooperação internacional mais imprescindível do que nunca. O capítulo demonstrou que os anos 2000 viram uma importante transformação da ordem internacional, com a ascensão de potências emergentes, entre elas o Brasil, na busca por protagonismo internacional e pela reforma das instituições de governança global vigentes. Esses países, notadamente Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul, se juntaram em diversas coalizões de geometria variável para fazer valer as suas posições nos fóruns multilaterais. Essas coalizões, que incluem o BRICS, IBAS e BASIC, procuraram fortalecer a cooperação Sul-Sul em diversos temas, entre eles o meio ambiente.

A questão ambiental e as mudanças climáticas tornaram-se componentes importantes do discurso e da atuação desses grupos, com uma série de forças-tarefas e reuniões interministeriais para discutir caminhos para equacionar a preservação do meio ambiente com a busca por desenvolvimento. Apesar das contradições inerentes a coalizões de geometria variável, que garantem a flexibilidade do posicionamento de seus membros, arranjos como o BRICS, IBAS e BASIC podem ajudar o Brasil a voltar a promover a cooperação Sul-Sul e retomar sua liderança entre países em desenvolvimento, após um período, durante o governo Bolsonaro, de priorização da relação com um número limitado de países desenvolvidos com base em critérios meramente ideológicos.

O ano de 2023, particularmente, representou grande oportunidade para o exercício da liderança do Brasil. O país assumiu a presidência no IBAS no início de 2023, coincidindo com o aniversário de 20 anos do grupo, com a presidência brasileira *pro tempore* do Mercosul e com a passagem da presidência indiana para a presidência brasileira do G20, concretizada em dezembro de 2023, concomitantemente com a COP28, em Dubai. Durante o ano de 2024, a *troika* do G20 é composta pelos três países integrantes do fórum, Índia, Brasil e África do Sul. Dessa forma, os próximos anos serão propícios ao fortalecimento de uma agenda Sul-Sul no campo do

clima e do meio ambiente, com a conjuntura política voltando a favorecer iniciativas realizadas dentro das coalizões de geometria variável.

Além de arranjos mais consolidados, como no caso do BRICS, o Brasil também deve diversificar as suas parcerias – inclusive com a denominada coalizão BIC, que reúne Brasil, Indonésia e a República Democrática do Congo com objetivo de fortalecer um pacto para a preservação das florestas tropicais. Juntos, os três países possuem 52% das florestas tropicais remanescentes do planeta e, por isso, poderiam se beneficiar de uma coordenação para lidar com o manejo da biodiversidade e a conservação das florestas, atuando de maneira coordenada nas discussões e negociações sobre o tema<sup>46</sup>.

Em linhas gerais, apesar das limitações de arranjos flexíveis e das disparidades que por vezes existem entre seus membros, as coalizões de geometria variável são espaços importantes para o avanço das prioridades do Sul Global no campo de clima e meio ambiente. No caso do Brasil, em particular, sua atuação nesses espaços mostra-se uma grande oportunidade para que o país consolide novamente sua posição enquanto liderança global nas áreas de clima, biodiversidade e, mais amplamente, desenvolvimento sustentável.

---

46 ANJOS, Anna Beatriz. Brasil, Indonésia e República do Congo anunciam cooperação para preservar florestas. *Agência Pública*, 14 nov. 2022. Disponível em: <<https://apublica.org/2022/11/brasil-indonesia-e-republica-do-congo-anunciam-cooperacao-para-preservar-florestas/>>. Acesso em: 14 jul. 2023.





## Capítulo 6

# Política externa brasileira para a América Latina e Caribe: caminhos para a (re)construção da integração regional sustentável e soberana

Marília Closs

Desde 2015, diversos indicadores sociais na América Latina e no Caribe pioraram de forma significativa. O crescimento econômico do início da década passada desacelerou; a pobreza e a fome voltaram aos patamares da década de 1990<sup>1</sup> e a violência aumentou<sup>2</sup>. Além disso, a pandemia de Covid-19 teve impactos graves na segurança sanitária, econômica e alimentar da população. Ao mesmo tempo, diversas das condições econômicas no continente deterioraram-se, com acentuada diminuição no ritmo de crescimento produtivo e na implementação de políticas públicas que induzem a inclusão social. De forma concomitante, as mudanças do clima e os eventos extremos já afetam severamente o continente, agravando esse quadro de fraco desenvolvimento socioeconômico geral.

De acordo com o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC), o continente latino-americano está particularmente

---

1 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Balance Preliminar de las Economías de América Latina y el Caribe 2022. Santiago: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), 2023. Disponível em: <<https://www.cepal.org/es/publicaciones/48574-balance-preliminar-economias-america-latina-caribe-2022>>. Acesso em: 7 ago. 2023.

2 Os dados ligados à violência pioraram seja no setor de segurança pública, como mostra reportagem do jornal *Brasil de Fato* (PINA, Rute. Por que a taxa de homicídios na América Latina aumentou, na contramão da média global. *Brasil de Fato*, São Paulo, 11 jul. 2019. Disponível em: <<https://www.brasildedefato.com.br/2019/07/11/por-que-a-taxa-de-homicidios-na-america-latina-subiu-na-contramao-da-media-global>>), seja em termos de violência de gênero, como mostra o relatório da CEPAL (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. La pandemia en la sombra: femicidios o feminicidios ocurridos en 2020 en América Latina y el Caribe. Nota informativa. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe, 24 nov. 2021. Disponível em: <<https://www.cepal.org/pt-br/comunicados/cepal-menos-4091-mulheres-foram-vitimas-femicidio-2020-america-latina-caribe-apesar#:~:text=Ao%20menos%204.091%20mulheres%20foram%20v%C3%ADtimas%20de%20femic%C3%ADdio%20em%2026,a%20cada%20ano%20consolida%20e>>). Acesso em: 7 ago. 2023.

vulnerável às mudanças do clima e suscetível a eventos extremos, como furacões, tempestades de granizo, tornados e inundações. Ademais, outros fenômenos como aumento da frequência das secas, variação intensa entre ondas de calor e períodos de frio, derretimento do permafrost da Cordilheira dos Andes, variação da precipitação e mudanças nas condições de colheita também afetam sobremaneira a vida política, econômica e social da América Latina<sup>3</sup>. A emergência climática torna os desastres mais frequentes e intensos, mata pessoas em condições de maior vulnerabilidade, provoca o deslocamento forçado de comunidades e ameaça a infraestrutura, tanto em áreas urbanas quanto rurais. Entre outras consequências, destaca-se que esse cenário pode afetar o papel da região como produtora de alimentos e levar a um aumento da insegurança alimentar<sup>4</sup>.

Como nos outros continentes, as populações latino-americanas mais vulneráveis sofrem de forma desproporcional com a crise climática. No entanto, em uma região marcada estruturalmente pela desigualdade e conjunturalmente pela ampliação desta, o cenário que se impõe atualmente é o de populações periféricas, sobretudo negras e indígenas, vivendo em agravadas situações de insegurança em suas formas básicas de subsistência em função das mudanças do clima. Isto se acentua ainda mais com a atual conjuntura em termos de economia política: em grande parte dos países latino-americanos, esgotou-se o modelo de desenvolvimento e inclusão social por meio do extrativismo tradicional implementado em décadas passadas. Parte disto se dá pela instabilidade nos preços das *commodities* e seus impactos em economias dependentes da exportação destes produtos. No entanto, o esgotamento deste ciclo também ocorre conjuntamente à consolidação de novos programas políticos, nas ruas e nas urnas, que afirmam que uma relação exclusivamente predatória

---

3 Mais informações em: INTERGOVERNMENTAL PANEL ON CLIMATE CHANGE. Climate Change 2022: Impacts, Adaptation and Vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate Change. Cambridge/Nova Iorque: Cambridge University Press, 2022. Disponível em: <<https://www.ipcc.ch/report/sixth-assessment-report-working-group-ii/>>. Acesso em: 7 ago. 2023.

4 KOOP, Fermín. Relatório do IPCC: crise climática se aprofunda na América Latina. *Diálogo Chino*, 1 mar. 2022. Disponível em: <<https://dialogochino.net/pt-br/mudanca-climatica-e-energia-pt-br/51427-relatorio-do-ipcc-efeitos-da-crise-climatica-se-aprofundam-na-america-latina/>>. Acesso em: 7 ago. 2023.

e extrativa com a natureza é incapaz de dar conta dos desafios sociais e econômicos do continente.

Os impactos das mudanças climáticas na América Latina atravessam fronteiras internacionais e, portanto, requerem respostas coletivas. Assim, os processos de integração sul e latino-americana devem ser espaços prioritários para implementar respostas efetivas à altura do desafio. Para isto, é importante que a política externa brasileira (PEB) esteja engajada, retomando o papel de liderança que historicamente ocupou na formulação e implementação de diálogos e concertações regionais, com maior atenção à pauta de clima. Perante isso, este capítulo está dividido em duas seções principais, além desta introdução e das considerações finais. Na primeira, apresenta-se um panorama político na América Latina e no Caribe. Em seguida, são expostos os principais desafios socioambientais e climáticos na região, a partir de uma contextualização histórica do extrativismo no continente, com destaque para os obstáculos enfrentados hoje nas agendas de energia (incluída a infraestrutura energética), minerais críticos e desmatamento. As considerações finais exploram as discutidas possibilidades e caminhos para a PEB.

### **Breve panorama do cenário regional multilateral e da conjuntura política latino-americana e caribenha**

Historicamente, a América Latina é um dos principais espaços – se não o principal – de atuação para a política externa brasileira. Salvo exceções, como durante o período 2019-2022, nas últimas décadas, mesmo que com diferentes contornos, a construção de instrumentos que garantissem a estabilidade política e securitária e a ampliação das relações econômicas com os países vizinhos foi prioritária na estratégia de inserção internacional do Brasil. Alguns exemplos são a transformação, durante a década de 1970, de relações de rivalidade em relações de cooperação econômica e política entre o Brasil e a Argentina; a ampliação de relações comerciais com os países do Mercado Comum do Sul (Mercosul), criado em 1991; a intensificação da cooperação energética com países como Paraguai e Bolívia a partir da década de 1980; e, nos anos 2000, projetos mais consolidados de integração política, infraestrutural e de segurança,

materializados na União de Nações Sul-Americanas (Unasul), criada em 2008. Há outras iniciativas importantes, como a Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), fundada em 2011, e a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL) – esta última, como parte do sistema ONU, há décadas tem um papel relevante no diálogo para promoção de políticas econômicas na região.

A partir disso, tais políticas e espaços orientaram a estratégia internacional brasileira de forma mais ampla, moldando, inclusive, a maneira como o Brasil construía seu multilateralismo – notadamente, pautado na defesa da resolução pacífica dos conflitos e na construção da multipolaridade. Mais que isto: a América Latina costumava ser pensada como plataforma do Brasil para o mundo e, com isso, a PEB passou a traçar uma estratégia conjunta para o desenvolvimento da região. A partir de 2015, porém, a arquitetura institucional de cooperação na América Latina e na América do Sul foi profundamente enfraquecida, afetando todos os principais espaços multilaterais de diálogo. Parte disto se deve às crises econômicas e políticas, mas também à interrupção do ciclo de alinhamento político, entre o início dos anos 2000 e 2015, propiciado em função de vitórias eleitorais de governos de esquerda e centro-esquerda na região, popularmente conhecido como onda rosa<sup>5</sup>.

Este processo refletiu-se nas organizações regionais. O Mercosul, que é um organismo central para a integração econômica e comercial do Cone Sul e para a inserção econômica internacional do Brasil, desde meados da década passada passa por um processo de flexibilização excessiva<sup>6</sup>, com ênfase no regionalismo aberto<sup>7</sup>, o que levou a uma perda de identidade do organismo e à fragmentação das estratégias de negociação comercial de seus membros. Entre outros elementos, a possibilidade de saída do

---

5 A eleição de Mauricio Macri na Argentina em 2015 é, provavelmente, o momento-chave para a compreensão de que a chamada onda rosa estava chegando ao fim. A eleição de Jair Bolsonaro em 2018 trouxe à tona que, mais que desestruturação dos governos à esquerda, havia um processo de radicalização da direita latino-americana.

6 BARRENENGOA, Amanda; SEVERGNINI, Nastasia. Las posturas en torno a la flexibilización del MERCOSUR, 30 años después: ¿armonía de voces o concierto desafinado? *Conjuntura Austral*, v. 12, n. 60, 2021 p. 19-34. Disponível em: <<https://seer.ufg.br/ConjunturaAustral/article/view/112723>>. Acesso em: 28 jul. 2023.

7 FRENKEL, Alejandro. El Mercosur se dobla pero (aún) no se rompe. *Nueva Sociedad*, jul. 2022. Disponível em: <<https://nuso.org/articulo/el-mercursos-y-su-crisis-de-identidad-se-dobla-pero-aun-no-se-rompe/>>. Acesso em: 28 jul. 2023.

Uruguai do bloco, cogitada pelo governo atual de Luis Lacalle Pou, é uma das expressões da crise que o Mercosul vem passando.

A Unasul, por sua vez, foi esvaziada com a saída de sucessivos países e, conseqüentemente, descaracterizada, perdendo sua função central de garantir a integração política, de defesa e infraestrutura na América do Sul<sup>8</sup>. Argentina, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, Paraguai e Peru retiraram-se formalmente da Unasul entre 2018 e 2019. Em 2020, o Uruguai fez o mesmo. Em 2023, o Brasil, a Argentina e a Colômbia anunciaram o retorno ao organismo. No entanto, ainda não houve avanços para a sua reconsolidação de forma mais sólida. Já a Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) vive um momento de poucos avanços na construção de consensos políticos para avançar projetos e iniciativas robustas de cooperação regional<sup>9</sup>.

Diante deste cenário, os arranjos latino-americanos encontram-se em crise. Nas palavras de especialistas como González, Hirst, Luján, Romero e Tokatlián<sup>10</sup>, há uma dupla crise: do regionalismo latino-americano e do multilateralismo interamericano, que se materializa em um misto de estagnação, fragilidade e decadência nas principais organizações regionais, que vêm perdendo o seu sentido político. Isso se refletiu, por exemplo, na ausência de solução negociada para a política na Venezuela, que já se estende há quase uma década. Diante do aprofundamento e da extensão da crise venezuelana, e junto do mencionado enfraquecimento da arquitetura institucional sul e latino-americana, o sistema interamericano tampouco se mostrou apto a sustentar o diálogo necessário para uma saída do conflito. Pelo contrário: a Organização dos Estados Americanos (OEA) revelou-se pouco capaz de propor soluções para uma das crises recentes mais complexas do hemisfério.

---

8 TANSCHKEIT, Talita. Eleições 2022: o Brasil na América do Sul. *Boletim Lua Nova*, 2022. Disponível em: <<https://boletimluanova.org/eleicoes-2022-o-brasil-na-america-do-sul1/>>. Acesso em: 28 jul. 2023.

9 GONZALEZ, Guadalupe; HIRST, Monica; LUJÁN, Carlos; ROMERO, Carlos; TOKATLIÁN, Juan. Conjuntura crítica, transição de poder e esvaziamento latino-americano. *Nueva Sociedad*, ago./set. 2021. Disponível em: <<https://nuso.org/articulo/conjuntura-critica-transicao-de-poder-e-esvaziamento-latino-americano/>>. Acesso em: 28 jul. 2023.

10 GONZALEZ, Guadalupe; HIRST, Monica; LUJÁN, Carlos; ROMERO, Carlos; TOKATLIÁN, Juan. Conjuntura crítica, transição de poder e esvaziamento latino-americano. *Nueva Sociedad*, ago./set. 2021. Disponível em: <<https://nuso.org/articulo/conjuntura-critica-transicao-de-poder-e-esvaziamento-latino-americano/>>. Acesso em: 28 jul. 2023.

No mesmo sentido, as organizações e coalizões regionais construídas pelos governos à direita do espectro político, sobretudo a partir de 2015, tampouco tiveram bons resultados. O Grupo de Lima, criado em 2017 e formado por 12 países<sup>11</sup>, não atingiu seu objetivo central de contribuir para uma saída pacífica e negociada da crise venezuelana. O Fórum para o Progresso e Desenvolvimento da América do Sul (Prosul), por sua vez, criado em 2019 em uma espécie de tentativa de substituição da Unasul, na prática não passou muito de uma sigla, em especial após o Chile anunciar, em 2022, que se retiraria da iniciativa. No vazio de poder da liderança brasileira, outros atores tentaram ocupar o espaço, mas não foram bem sucedidos. Assim, a cooperação regional, que já foi prioridade nas políticas externas dos países latino-americanos, passa por um enfraquecimento profundo. Como consequência, o que se tem hoje é a América Latina e o Caribe politicamente e comercialmente desintegrados, o que acentua as crises econômicas, sobretudo nos setores industriais de países como Brasil e Argentina.

No entanto, os últimos anos mostraram que o subcontinente vive um novo momento político. Além de novos governos progressistas no poder<sup>12</sup>, surgem também conteúdos programáticos inovadores, inclusive na área climática. As eleições de Gabriel Boric (em dezembro de 2021), no Chile, e de Gustavo Petro (em junho de 2022), na Colômbia, por exemplo, foram precedidas (e orientadas) por amplas manifestações que reivindicavam, entre diversas pautas, uma relação menos predatória com a natureza e a construção de uma vida digna para toda a população<sup>13</sup>. Para o objeto deste capítulo, isto tem significado mudanças importantes. Ainda que

---

11 Na ocasião da formação do Grupo de Lima estiveram presentes os seguintes países: Argentina, Brasil, Canadá, Chile, Colômbia, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguai e Peru.

12 Exemplos disso são as eleições de Andrés Manuel López Obrador em 2018 no México, Alberto Fernández na Argentina em 2019, Luis Arce na Bolívia em 2020, Gabriel Boric no Chile em 2021, Xiomara Castro em Honduras em 2021, Gustavo Petro na Colômbia em 2022 e Bernardo Arévalo na Guatemala em 2023.

13 Mais informações sobre o ciclo de protestos que, posteriormente, deu origem ao programa político que elegeu Gabriel Boric em: TANSCHWEIT, Talita Santiago. Das ruas à constituinte: a reinvenção da ação coletiva no Chile. *Jacobin Brasil*, 15 jun. 2021. Disponível em: <<https://jacobin.com.br/2021/06/das-ruas-a-constituinte-a-reinvencao-da-acao-coletiva-no-chile/>>. Acesso em: 7 ago. 2023. Além disso, mais informações sobre o projeto político que levou à vitória de Gustavo Petro em: CLOSS, Marília. O segundo turno das eleições presidenciais na Colômbia. *Le Monde Diplomatique Brasil*, 15 jun. 2022. Disponível em: <<https://diplomatique.org.br/o-segundo-turno-das-eleicoes-presidenciais-na-colombia/>>. Acesso em: 7 ago. 2023.

com dificuldades políticas, Boric busca a implementação de um projeto de transição justa via Congresso, enquanto Petro tem um projeto de descarbonização da economia centrado na diminuição da importância econômica do petróleo.

Ao mesmo tempo, nos primeiros meses de seu governo, Lula já havia dado sinalizações importantes, inclusive por meio da convocação de uma Cúpula de Presidentes da América do Sul, realizada em maio de 2023, de que a integração sul e latino-americana é prioritária para a agenda da PEB. Outro exemplo de que existe um novo momento marcado por vontade política para a construção de novos arranjos regionais é a Cúpula da Amazônia e a sua Declaração de Belém, abordadas em mais detalhes no capítulo 7. Apesar disso, permanece uma série de desafios para impulsionar uma agenda de cooperação mais ampla, envolvendo a América Latina e o Caribe, em esforços para fazer frente a desafios de amplitude regional em áreas como a de segurança.

O crime organizado transnacional, há décadas um desafio recorrente na América Latina, passa por um processo de expansão e complexificação, valendo-se não apenas das novas tecnologias, mas também da falta de respostas e medidas de prevenção e combate eficazes. Viu-se, nos últimos anos, a ampliação de redes transnacionais ligadas a crimes ambientais e climáticos, o que demanda respostas sólidas e coerentes com a conjuntura. Ademais, outro desafio colocado pela conjuntura está na falta de financiamento em larga escala para as políticas necessárias para a região. Um exemplo é a agenda de infraestrutura, tema que será mais bem discutido ao longo das próximas seções. Se durante a chamada onda rosa o projeto de integração física foi capitaneado em diversas medidas pelo Brasil, com destacado papel do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), hoje o cenário é outro, com menor orçamento à disposição a nível nacional e regional.

Por fim, outro elemento geopolítico que agrava a conjuntura é a crescente rivalidade entre China e Estados Unidos, que coloca a América Latina como território de disputa (econômica, política, militar e cultural). Nesse cenário, frente à fraca política externa brasileira para o continente no período entre 2019 e 2022, o capital chinês vem sistematicamente



ocupando espaços que antes eram ocupados por empresas brasileiras<sup>14</sup>, como discutido nas próximas seções deste capítulo. Sem estratégias bem desenhadas para lidar com a competição entre as grandes potências na América Latina, a região perde oportunidades e enfrenta novos constrangimentos geopolíticos.

## **Clima e meio ambiente na América Latina: panorama geral e desafios**

Na divisão internacional do trabalho, a América Latina historicamente ocupa o papel de produtora e exportadora de *commodities*. Isso significa, na prática, que o continente não apenas está em condições de dependência econômica com relação aos países do Norte Global, mas também possui economias profundamente dependentes de produtos primários. O perfil econômico do Brasil – e sua estrutural dependência da exportação de produtos como soja, gado, arroz e milho – é discutido no capítulo 2 deste livro, mas é importante ter em mente que quase todos os outros países da América Latina e do Caribe têm perfil parecido: dependência seja de produção e exportação de produtos agrários, seja de exploração e exportação de minérios ou hidrocarbonetos, com destaque para petróleo e gás natural. De acordo com dados divulgados em 2023 pela Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), mais de 50% das exportações totais da região são recursos naturais, ainda que, em alguns países, este índice chegue a valores percentuais maiores<sup>15</sup>.

A literatura especializada latino-americana aponta que o extrativismo, ou seja, a forma de relação entre a economia e a natureza em que a apropriação de terras para a exploração de recursos naturais organiza a vida social, política e econômica dos países e territórios, tem sido o modelo social dominante na América Latina e no Caribe desde o período

---

14 ROY, Diana. China's Growing Influence in Latin America. *Council on Foreign Relations*, 15 jun. 2023. Disponível em: <<https://www.cfr.org/background/china-influence-latin-america-argentina-brazil-venezuela-security-energy-bri>>. Acesso em: 19 set. 2023.

15 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Panorama de los recursos naturales en América Latina y el Caribe. Resumen ejecutivo*. Santiago: Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), 2023. Disponível em: <<https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/c76a7a2f-5dc9-4eb6-b7e8-1cf98ab85e4d/content>>. Acesso em: 12 set. 2023.

colonial<sup>16</sup>. Isto se manteve inclusive ao longo do ciclo, nos anos 2000, em que governos progressistas de esquerda e centro-esquerda estiveram no poder em diversos países da América Latina e do Caribe. Países como o Brasil, a Argentina, mas sobretudo a Venezuela, a Bolívia e o Equador não apenas preservaram como aprofundaram a dependência de produção e exportação de produtos primários e um padrão extrativista de política econômica e social. Maristella Svampa chama este fenômeno de *consenso dos commodities*<sup>17</sup>. Como consequência, diversas políticas públicas e sociais formuladas e implementadas ao longo do ciclo progressista – fundamentais para a distribuição de renda no continente – eram profundamente dependentes das rendas, por exemplo, de petróleo e gás.

A manutenção de diretrizes primário-exportadoras e extrativistas nas economias latino-americanas tem diversas consequências, que vão desde a desindustrialização acentuada dos últimos anos até a persistência de padrões de desigualdade estrutural nos países do continente, passando por acirramento de violências no campo e nas florestas. De acordo com o relatório divulgado pela Global Witness em 2022, quase 70% dos assassinatos de lideranças socioambientais no período entre 2012 e 2022 ocorreram na América Latina – sendo quase 40% deles em territórios indígenas, onde está menos de 5% da população do continente. Brasil, Colômbia e México são os países que concentram o maior número de assassinatos<sup>18</sup>.

A violência contra defensoras e defensores ambientais é estruturante no continente, e o Atlas de Justicia Ambiental (EJAtlas) mostra que a maior parte desses conflitos está relacionada ao desenvolvimento de infraestrutura do setor energético e à extração de hidrocarbonetos e

---

16 Para uma discussão mais ampla sobre extrativismo, cf.: GUDYNAS, Eduardo. Transições ao pós-extrativismo. In: DILGER, Gehard; LANG, Miriam. PEREIRA FILHO, Jorge (orgs.). *Descolonizar o imaginário: debates sobre pós-extrativismo e alternativas ao desenvolvimento*. São Paulo: Fundação Rosa Luxemburgo, 2016 e ACOSTA, Alberto; BRAND, Ulrich. *Pós-extrativismo e decrescimento: saídas do labirinto capitalista*. São Paulo: Elefante, 2018.

17 SVAMPA, Maristella. «Consenso de los Commodities» y lenguajes de valoración en América Latina. *Nueva Sociedad*, mar./abr. 2013. Disponível em: <<https://nuso.org/articulo/consenso-de-los-commodities-y-lenguajes-de-valoracion-en-america-latina/>>. Acesso em: 12 set. 2023.

18 UNA década de resistencia. *Global Witness*, 29 set. 2022. Disponível em: <<https://www.globalwitness.org/es/decade-defiance-es/>>. Acesso em: 12 set. 2023.

minerais<sup>19</sup>. Tendo isso como pano de fundo, a conjuntura socioambiental latino-americana e caribenha hoje apresenta desafios em diversas áreas. Em especial, este capítulo identifica que há três temas-chave, com cenários especialmente desafiadores. São eles: energia (incluindo a infraestrutura energética), minerais críticos e desmatamento.

## **A América Latina e a agenda de transição energética**

Conforme apresentado acima, muitas das economias latino-americanas são dependentes da produção e da exportação de energias fósseis. De acordo com dados de 2023 divulgados pela CEPAL, a região tem cerca de 20% das reservas mundiais de petróleo – a segunda maior reserva do globo, atrás somente do Oriente Médio<sup>20</sup>. Em muitos casos, há não apenas uma dependência das rendas do petróleo e de gás ao redor das diversas etapas da cadeia produtiva dos hidrocarbonetos, mas as empresas nacionais petrolíferas também exercem papéis importantes em outras áreas da economia, sendo, inclusive, atores relevantes para o desenvolvimento de ciência, tecnologia e inovação nos seus países. Neste sentido, a Yacimientos Petrolíferos Fiscales Bolivianos (YPFB), a Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF) e a Petróleos de Venezuela S.A (PDVSA), por exemplo, têm papéis importantes na economia da Bolívia, da Argentina e da Venezuela, respectivamente – caso similar ao da Petrobras no Brasil. Observando o continente de forma comparativa, pode-se notar que principalmente a América do Sul (mais que outras regiões do continente) é amplamente dependente da extração, produção e exportação de recursos fósseis.

No entanto, não houve a consolidação de um paradigma de transição energética na América Latina e no Caribe. Ao longo do ciclo progressista, a perspectiva predominante da política para energia na região foi a

---

19 Para mais informações, conferir o Environmental Justice Atlas, plataforma que documenta dados sobre justiça e conflitos socioambientais. Disponível em: <<https://ejatlas.org/>>. Acesso em: 12 set. 2023.

20 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Panorama de los recursos naturales en América Latina y el Caribe*. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), 2023. Disponível em: <<https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/c76a7a2f-5dc9-4eb6-b7e8-1cf98ab85e4d/content>>. Acesso em: 12 set. 2023.

busca pela segurança e pela soberania<sup>21</sup> energética – a nível nacional e regional – a partir de projetos conjuntos de cooperação infraestrutural e energética. Por isso, algumas tendências regionais relacionadas à energia são preocupantes do ponto de vista da sustentabilidade, como a tendência de manutenção do uso de combustíveis fósseis, inclusive com a permanência de seu financiamento e com o *boom* petrolífero em alguns países, e a inclusão de fontes de energia poluentes, como o gás natural, no rol de energias fósseis consumidas e produzidas.

Nesse sentido, há, na região, uma incompatibilidade entre as metas energéticas – sobretudo no sentido de expansão energética em muitos países – com as metas de mitigação de emissões de gases de efeito estufa (GEE)<sup>22</sup>. Países como Equador e México, por exemplo, têm aumentado suas metas de produção de combustíveis fósseis para melhorar seus desempenhos econômicos, enquanto países como Venezuela e Bolívia seguem vinculando a execução de políticas públicas e sociais às rendas oriundas de petróleo e gás. Assim, os investimentos em energia fóssil e na infraestrutura necessária para sua produção e escoamento e em políticas de subsídio para essas fontes energéticas seguem estáveis<sup>23</sup>.

Com isso, os combustíveis fósseis seguem sendo amplamente financiados no continente, seja diretamente, seja via subsídios – e a necessidade de manutenção da sua produção é mencionada, inclusive, como fonte de recursos essencial à expansão de investimentos em energias renováveis. Ou seja, de forma contraditória, os combustíveis fósseis têm feito parte do discurso de lideranças políticas como instrumento necessário às políticas de transição energética na América Latina<sup>24</sup>.

---

21 Cabe notar, no entanto, que em diversos países a concepção de soberania esteve aliada a dimensões de aprofundamento da democracia energética, com ampliação no acesso à energia e na participação da formulação de políticas.

22 ALMEIDA, Patricio Calles *et al.* Transición energética en Latinoamérica: ¿hacia dónde vamos? SEI Brief. *Stockholm Environment Institute*, jan. 2023. Disponível em: <<https://www.sei.org/wp-content/uploads/2023/01/transicion-energetica-sei2023.002.pdf>>. Acesso em: 13 set. 2023.

23 CURZIO, Carlos Ternel; CHÁVEZ, Rafael Enrique Fonseca; SIGNORET, Ana Sofía; LÓPEZ, Dulce María. Transición energética en América Latina y Caribe: tendencias regionales y orientaciones de política pública para una transformación eco-social. *Fundación Friedrich Ebert*, maio 2022. Disponível em: <<https://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/19568.pdf>>. Acesso em: 13 set. 2023.

24 Com relação a isso, pode-se observar como exemplo as diferentes posições a respeito do papel de energias fósseis na floresta amazônica durante a Cúpula da Amazônia de agosto de 2023. Mais informações em: MAES, Jéssica. Com política contra petróleo na Amazônia, Petro se opõe a extrativismo e busca nova esquerda.

Contrariando as tendências globais, alguns países, como a Guiana e, em menor medida, a Argentina, vivem um momento de *boom* petrolífero<sup>25</sup>: na Guiana, as descobertas recentes de reservas de petróleo atraíram a presença de empresas transnacionais, com notável destaque para a ExxonMobil, gerando críticas por parte da comunidade científica e de ambientalistas<sup>26</sup>. Na Argentina, o campo de Vaca Muerta segue sendo uma das prioridades nacionais, onde 85% da energia é fóssil; e o lançamento de uma nova termelétrica na região do Rio Turbio também preocupa. Ademais, a ampliação da utilização do *fracking*, técnica de exploração não convencional proibida em vários países do mundo<sup>27</sup> pelos seus graves impactos ambientais e riscos à saúde humana, é um dos elementos preocupantes em países como a Argentina e o México<sup>28</sup>.

Outra tendência grave é a inclusão do gás como combustível de transição na Argentina e o México<sup>29</sup> – ou mesmo no Brasil, como discutido no capítulo 2 deste livro. Também gera preocupação a manutenção do carvão como fonte amplamente utilizada em países como México, Colômbia e Chile – ainda que este último esteja estabelecendo programas de diminuição de seu uso<sup>30</sup>. Também há, nesse contexto, tentativas

---

Folha de S. Paulo, 11 ago. 2023. Disponível em: <[https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2023/08/com-politica-contra-petroleo-na-amazonia-petro-se-opoe-a-extrativismo-e-busca-nova-esquerda.shtml?utm\\_source=whatsapp&utm\\_medium=social&utm\\_campaign=compwa](https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2023/08/com-politica-contra-petroleo-na-amazonia-petro-se-opoe-a-extrativismo-e-busca-nova-esquerda.shtml?utm_source=whatsapp&utm_medium=social&utm_campaign=compwa)>. Acesso em: 14 set. 2023.

25 QUÉ países son los nuevos protagonistas del boom petrolero que vive América Latina. *El Comercio*, 31 jul. 2023. Disponível em: <<https://elcomercio.pe/mundo/latinoamerica/petroleo-que-paises-son-los-nuevos-protagonistas-del-boom-petrolero-que-vive-america-latina-guyana-argentina-brasil-venezuela-mexico-colombia-noticia/?ref=ecr>>. Acesso em: 15 set. 2023.

26 WINTER, Kethlyn. A Guiana e o Petróleo: as perspectivas de desenvolvimento do país e os desafios desse recurso estratégico. *Boletim OPSA*, n. 1, jan./mar. 2023. Disponível em: <[http://opsa.com.br/wp-content/uploads/2023/06/Boletim\\_OPSA\\_2023\\_n1.pdf](http://opsa.com.br/wp-content/uploads/2023/06/Boletim_OPSA_2023_n1.pdf)>. Acesso em: 15 set. 2023.

27 BRASIL pode financiar duto que trará gás produzido com fracking na Argentina. *ClimaInfo*, 23 jun. 2023. Disponível em: <<https://climainfo.org.br/2023/06/22/brasil-pode-financiar-duto-que-trara-gas-produzido-com-fracking-na-argentina/>>. Acesso em: 15 set. 2023.

28 CURZIO, Carlos Tornel; CHÁVEZ, Rafael Enrique Fonseca; SIGNORET, Ana Sofia; LÓPEZ, Dulce María. Transición energética en América Latina y Caribe: tendencias regionales y orientaciones de política pública para una transformación eco-social. *Fundación Friedrich Ebert*, 2022. Disponível em: <<https://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/19568.pdf>>. Acesso em: 13 set. 2023.

29 ALMEIDA, Patrício Calles *et al.* Transición energética en Latinoamérica: ¿hacia dónde vamos? SEI Brief. *Stockholm Environment Institute*, jan. 2023. Disponível em: <<https://www.sei.org/wp-content/uploads/2023/01/transicion-energetica-sei2023.002.pdf>>. Acesso em: 13 set. 2023.

30 CURZIO, Carlos Tornel; CHÁVEZ, Rafael Enrique Fonseca; SIGNORET, Ana Sofia; LÓPEZ, Dulce María. Transición energética en América Latina y Caribe: Tendencias regionales y orientaciones de política pública

de catalisar o uso do carvão para produção de hidrogênio azul<sup>31</sup>. São dinâmicas que, na prática, mantêm o mesmo padrão de extrativismo e de uso de energias altamente poluentes e prejudiciais ao ambiente. É possível perceber, portanto, uma visão limitada sobre a descarbonização de energia no continente, além da falta de um plano coerente, com metas e objetivos claros e específicos para promoção de uma transição justa.

Com isso, pode-se observar que, para além dos compromissos no setor estabelecidos nas Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs), não há maiores coordenações regionais no sentido de uma transição energética no nível multilateral. Ainda que haja importantes exceções, como os casos chileno e colombiano, no plano regional a transição de energias fósseis e com maiores níveis de emissão em direção a energias renováveis não esteve no centro da discussão. Assim, de forma mais ampla, pode-se visualizar que muitos países latino-americanos e caribenhos, ao seguirem sendo dependentes dos hidrocarbonetos não só em termos energéticos, mas também econômicos, têm dificuldades materiais e políticas para elevar a prioridade dada à pauta da transição.

## **Desafios latino-americanos para uma agenda sustentável de mineração**

Para além da agenda de energia, outro tema relevante e que envolve desafios consideráveis diz respeito à mineração. Isso se dá por duas razões: historicamente, a mineração na América Latina tem um padrão altamente nocivo em termos socioambientais. Desde o processo de colonização, a região consolidou-se como exportadora de metais, o que foi mantido com o estabelecimento das repúblicas e aprofundado na década de 1990, quando o investimento estrangeiro aumentou e deu mais dinâmica ao setor. A megamineração, liderada por grandes corporações regionais e internacionais, teve um *boom* a partir de então, com concentração financeira em alguns setores e atores econômicos, sobretudo naqueles ligados à extração de ouro, prata, minério de ferro, cobre e zinco. Pode-se

---

para una transformación eco-social. *Fundação Friedrich Ebert*, 2022. Disponível em: <<https://library.fes.de/pdf-files/bueros/mexiko/19568.pdf>>. Acesso em: 13 set. 2023.

31 O hidrogênio azul, diferentemente do hidrogênio verde, é obtido por meio da queima de combustíveis fósseis (principalmente gás natural e carvão mineral).

dizer, portanto, que entre a década de 1990 e os anos 2010, o extrativismo “tradicional” teve um caráter predatório, concentrador, de manutenção de relação norte-sul e de padrões de dependência e acentuou conflitos socioambientais.

No entanto, os últimos anos vêm mostrando que há novos elementos que complexificam o cenário. O modelo de transição energética promovido por países europeus, pelos Estados Unidos e pela China, por exemplo, é amplamente dependente de uma série de minerais. A Agência Internacional de Energia (AIE) estima que há pelo menos 17 minerais críticos para a transição energética, com destaque para lítio, níquel, cobalto, cobre, grafite e terras raras<sup>32</sup>. Por isso, as avaliações da AIE são de que será necessário extrair cerca de 3 bilhões de toneladas destes recursos para a implementação dos planos de ampliação de utilização de energia eólica, solar e geotérmica – além de seu armazenamento – com um aumento de 500% da demanda por estes recursos<sup>33</sup>. Há, portanto, a nível geopolítico, uma corrida pelos metais que desempenham um papel-chave na economia do futuro. No entanto, isto é especialmente importante para a América Latina e o Caribe: uma parte grande das reservas destes recursos está em solo latino-americano. Países como Peru, México e Chile, por exemplo, detêm grandes reservas de estanho, zinco e cobalto. De acordo com dados divulgados pela CEPAL em 2023, a região detém cerca de 25% do que chama de minerais estratégicos<sup>34</sup>.

---

32 Tais metais são necessários para baterias elétricas e armazenamento de diferentes tipos de energia, bem como para atividade industrial e uma economia mais eletrificada. Projetos de mineração para extração desses metais podem levar mais de uma década para entrar em operação, e, portanto, haverá mais escassez na próxima década. Com isso, o valor total de produção desses metais pode aumentar mais de quatro vezes entre 2021 e 2040. Para fonte e mais informações: relatório AGÊNCIA INTERNACIONAL DE ENERGIA. *The Role of Critical Minerals in Clean Energy Transitions*. World Energy Outlook Special Report. IEA, maio 2021. Disponível em: <<https://www.iea.org/reports/the-role-of-critical-minerals-in-clean-energy-transitions>>. Acesso em: 5 set. 2023.

33 AGÊNCIA INTERNACIONAL DE ENERGIA. *The Role of Critical Minerals in Clean Energy Transitions*. World Energy Outlook Special Report. IEA, maio 2021. Disponível em: <<https://www.iea.org/reports/the-role-of-critical-minerals-in-clean-energy-transitions>>. Acesso em: 5 set. 2023.

34 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. *Panorama de los recursos naturales en América Latina y el Caribe*. Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), 2023. Disponível em: <<https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/c76a7a2f-5dc9-4eb6-b7e8-1cf98ab85e4d/content>>. Acesso em: 12 set. 2023.

O principal exemplo é a cadeia de lítio, já que cerca de 60% das reservas globais estão na América Latina. Ainda que países como Brasil e México tenham reservas importantes de lítio, as maiores reservas do continente (e do mundo) estão concentradas no chamado “triângulo do lítio”, composto por Bolívia, Argentina e Chile, países que possuem as três maiores reservas globais. Diante disso, nos últimos anos houve grande crescimento do número de projetos ligados à extração de lítio na América Latina; a quantidade de projetos em execução, por exemplo, dobrou entre 2021 e 2022<sup>35</sup>. Ao mesmo tempo, a AIE estima que, para que as projeções de mitigação de emissões decorrentes de energia sejam cumpridas, a demanda por lítio ainda aumentará 42 vezes até 2040<sup>36</sup> – ou seja, a tendência é que este crescimento se mantenha.

Cabe mencionar que o processo de extração do lítio hoje é dominado por grandes empresas transnacionais extrarregionais, com destaque para corporações chinesas. Isto se dá tanto no início da cadeia de produção, com estas corporações operando já na extração de lítio, quanto no seu final, com as gigantes do automobilismo fazendo uso do material nas baterias para produção de carros elétricos, por exemplo. As chinesas Gangfeng, CBC e Tianqi já operam na extração de lítio no México, na Bolívia e no Chile, respectivamente; na Argentina, o capital chinês já está presente em mais de 20% dos projetos<sup>37</sup>. Companhias de outros países, como Canadá, Estados Unidos, Alemanha e Austrália, também já operam em territórios latino-americanos e, ademais, empresas canadenses, estadunidenses, alemãs e australianas já dominam a outra ponta da cadeia, na produção de carros elétricos.

Este cenário coloca uma série de desafios para os países detentores de reservas de lítio. Em primeiro lugar, a extração em ampla escala de lítio tem grandes impactos socioambientais. Afinal, ela demanda a utilização

---

35 FORNILLO, Bruno. Las fronteras latinoamericanas del litio: espejismos, guerras y desfosilización. *Nueva Sociedad*, jul./ago. 2023. Disponível em: <<https://nuso.org/articulo/306-fronteras-latinoamericanas-del-litio/>>. Acesso em: 12 set. 2023.

36 AGÊNCIA INTERNACIONAL DE ENERGIA. The Role of Critical Minerals in Clean Energy Transitions. *World Energy Outlook Special Report*. IEA, maio 2021. Disponível em: <<https://www.iea.org/reports/the-role-of-critical-minerals-in-clean-energy-transitions>>. Acesso em: 5 set. 2023.

37 DIETZ, Kristina. ¿Transición energética en Europa, extractivismo verde en América Latina? *Nueva Sociedad*, jul./ago. 2023. Disponível em: <<https://nuso.org/articulo/306-transicion-energetica-europa-extractivismo-verde-america-latina/>>. Acesso em: 12 set. 2023.



de quantidades elevadas de água, contamina reservas subterrâneas e degrada amplamente o solo dos territórios de extração. Além disso, no caso dos três países do triângulo do lítio, grande parte das reservas de fácil acesso e exploração está localizada em espaços que hoje são ocupados por populações indígenas, principalmente aymaras e povos atacameños. Na prática, isso tem significado o deslocamento forçado dessas populações e, conseqüentemente, a perda de suas condições de subsistência<sup>38</sup>.

No entanto, a região não conta com um arcabouço jurídico e político sólido para garantir que a extração do recurso seja feita da forma mais responsável em termos socioambientais e tampouco para assegurar que venha acompanhada de desenvolvimento tecnológico e científico. Na prática, as populações que ocupam os territórios afetados acabam ficando reféns de práticas predatórias de companhias estrangeiras, que não têm cumprido protocolos socioambientais e de direitos humanos básicos. Hoje um exemplo de violação socioambiental, entre diversos outros, se dá nas Salinas Grandes de Jujuy, na Argentina, onde há mais de duas décadas 33 comunidades indígenas protestam contra o avanço do extrativismo predatório e exigem a implementação de protocolos mais robustos que garantam o respeito ao bem viver da população local<sup>39</sup>.

Nesse cenário, há tentativas de fortalecer a coordenação regional para garantir que a extração de lítio traga retornos positivos para as sociedades latino-americanas. Bolívia, Chile e México, por exemplo, já contam com empresas públicas para coordenar parte da cadeia de extração e industrialização do recurso. Iniciativas como a proposta de uma “OPEP do Lítio”, cujo nome faz referência à Organização dos Países Produtores de Petróleo e que busca garantir o diálogo entre os países com as maiores reservas, já discutem a importância da coordenação regional a respeito do tema. No entanto, ainda é um esforço incipiente: não apenas a coalizão

---

38 REVENTÓS, Berta. 'O lítio nos pertence': os indígenas que lutam contra exploração do 'ouro branco'. *BBC*, 30 ago. 2023. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/articles/cpv2ky6glylo>>. Acesso em: 16 set. 2023. TROTTE, Alyssa; LOPES, Deborah; CLOSS, Marília. Território, autonomia, soberania e extrativismo: panorama de conflitos socioambientais na Bolívia durante a pandemia a partir dos casos do TIPNIS, Chepete-El Bala e da extração de lítio. *Revista NORUS*, v. 11, n. 19, p. 64-94, 2023. Disponível em: <<https://periodicos.ufpel.edu.br/index.php/NORUS/article/view/25130>>. Acesso em: 5 jan. 2023.

39 ROTH, Sabrina. Comunidades indígenas recusam extração de lítio na Argentina. *Diálogo Chino*, 12 mar. 2019. Disponível em: <<https://dialogochino.net/pt-br/industrias-extrativistas-pt-br/24733-comunidades-indigenas-recusam-extracao-de-litio-na-argentina/>>. Acesso em: 16 set. 2023.

regional avançou pouco nos debates, como é difícil fazer frente a gigantes políticas (e tecnológicas) como a China ou países europeus.

### Uma agenda de combate ao desmatamento na América Latina

Outra questão fundamental ligada à agenda de clima e meio ambiente na região, para além de energia e minerais críticos, é o desmatamento, um dos mais graves fenômenos que o continente enfrenta. O crescimento, nos últimos anos, do desmatamento na Amazônia, floresta compartilhada por oito países sul-americanos, é amplamente conhecido e é mais bem discutido no capítulo 7 deste livro. No entanto, cabe ressaltar que o aumento do desmatamento é realidade não apenas no bioma amazônico, mas em diversos outros. No Chaco argentino, paraguaio e boliviano o desmatamento tem aumentado sobretudo em função da expansão predatória e por vezes criminosa da produção de soja e gado<sup>40</sup>. A Bolívia, aliás, tem tido alguns dos percentuais de ampliação do desmatamento mais altos do mundo dos últimos anos<sup>41</sup>. No Brasil, no Cerrado, no Pantanal e na Mata Atlântica a situação foi similar nos últimos quatro anos – salvo que esta última já está, há anos, próxima de seu ponto de não retorno<sup>42</sup>. Cenário similar ocorre nas florestas tropicais centro-americanas<sup>43</sup>. O bioma dos Pampas, que se estende pelo Brasil, Argentina e Uruguai, segue caminho similar e foi, proporcionalmente à sua extensão, o que teve o maior desmatamento no Brasil em 2021<sup>44</sup>.

40 AIZEN, Marina. Desmatamento no Chaco: uma bomba de carbono ignorada. *Diálogo Chino*, 15 jul. 2021. Disponível em: <<https://dialogochino.net/pt-br/mudanca-climatica-e-energia-pt-br/44454-desmatamento-no-chaco-uma-bomba-de-carbono-ignorada/>>. Acesso em: 16 set. 2023.

41 FOREST Pulse: The Latest on the World's Forests. *World Resources Institute*, 2023. Disponível em: <[https://research.wri.org/gfr/latest-analysis-deforestation-trends?utm\\_campaign=treccoverloss2022&utm\\_medium=bitly&utm\\_source=PressKit](https://research.wri.org/gfr/latest-analysis-deforestation-trends?utm_campaign=treccoverloss2022&utm_medium=bitly&utm_source=PressKit)>. Acesso em: 17 set. 2023.

42 A Mata Atlântica é a floresta mais devastada do Brasil. *SOS Mata Atlântica*, 2023. Disponível em: <<https://www.sosma.org.br/causas/mata-atlantica/>>. Acesso em: 17 set. 2023.

43 Mais informações em: LOS bosques que perdimos: así es la deforestación en Centroamérica. *Expansión*, 22 jun. 2023. Disponível em: <<https://expansion.mx/mundo/2023/06/22/los-bosques-que-perdimos-asi-es-la-deforestacion-en-centroamerica>>. Acesso em: 17 set. 2023.

44 Mais informações em: VELLEDA, Luciano. Desmatamento florestal do Pampa cresceu 92,1% em 2021, aponta relatório do MapBiomas. *Sul 21*, 18 jul. 2022. Disponível em: <<https://sul21.com.br/noticias/meio-ambiente/2022/07/desmatamento-do-pampa-cresce-921-em-2021-aponta-relatorio-do-mapbiomas>>. Acesso em: 17 set. 2023. Além disso, cf.: PRIZIBISCZKI, Cristiane. Pampa perdeu 3,4 milhões de hectares de vegetação nativa em 35 anos. *O Eco*, 14 out. 2022. Disponível em: <<https://oeco.org.br/noticias/pampa-perdeu-34-milhoes-de-hectares-de-vegetacao-nativa-em-35-anos/>>. Acesso em: 17 set. 2023.

O desmatamento é, na América Latina e no Caribe, profundamente ligado ao modelo econômico primário-exportador abordado anteriormente neste capítulo. Afinal, grande parte do desmatamento ilegal está intimamente conectada com a expansão da produção de *commodities* e das fronteiras agrícolas nos diferentes países. Em sua maioria, isto se dá pela expansão da produção de gado, soja, milho e arroz. Por isso, na prática o desmatamento em diversos biomas também está ligado à manutenção de estruturas fundiárias que mantêm um padrão histórico de concentração de terra em todo o continente.

Além disso, é um fenômeno que está conectado com a expansão das redes de criminalidade transnacional, que, por sua vez, tem ampla conexão com a agenda climática. Afinal, muitos crimes ambientais, como invasões e grilagem de terras, garimpo, extração ilegal de madeira e tráfico de espécies, já se inserem em fluxos e cadeias criminosas transnacionais. Ademais, estas mesmas redes estão cada vez mais conectadas com o tráfico internacional de drogas, cujos resultados são a reprodução de ciclos de violência também em espaços urbanos. São redes que também perpetuam crimes financeiros, tais como corrupção, lavagem de dinheiro e sonegação fiscal, que acabam por reduzir a capacidade dos Estados da região de prover serviços básicos como educação, saúde e segurança pública<sup>45</sup>.

### **Do nacional ao regional: a agenda multilateral de clima e meio ambiente na América Latina**

Perante todo este cenário, pode-se observar que a América Latina é atravessada por conflitos socioambientais, climáticos e ecológicos. Em nível nacional, diversos países latino-americanos e caribenhos têm tido, em suas legislações e constituições nacionais, avanços importantes – e inovadores, em certa medida – nas agendas de clima e meio ambiente que são relevantes às três áreas abordadas neste capítulo: energia, mineração e desmatamento. Bolívia e Equador, por exemplo, inseriram em suas constituições os direitos da natureza e consagraram a plurinacionalidade,

---

45 NEVES, Felipe Schaeffer; FOLLY, Maiara. Crimes ambientais como crime organizado: a extração ilegal de ouro na Amazônia. Relatório estratégico 04. *Plataforma CIPÓ*, dez. 2021. Disponível em: <[https://plataformacipo.org/wp-content/uploads/2021/12/Relato%CC%81rio-Estrate%CC%81gico-4\\_v2.pdf](https://plataformacipo.org/wp-content/uploads/2021/12/Relato%CC%81rio-Estrate%CC%81gico-4_v2.pdf)>. Acesso em: 12 jun. 2023.

positivando direitos fundamentais aos povos indígenas – ainda que, muitas vezes, na prática isso não se materialize. Como já apresentado, o Chile de Gabriel Boric tenta ir adiante com sua transição justa, enquanto a Colômbia de Gustavo Petro tenta avançar com algumas legislações relativas à produção de petróleo e à descarbonização da economia do país. Mesmo com alguns precedentes importantes, sozinhas as políticas domésticas são insuficientes para lidar com desafios que atravessam fronteiras.

No entanto, apesar de elementos ligados a recursos naturais e à natureza historicamente terem estado presentes nas relações internacionais na América Latina – muitas vezes, inclusive, estruturando-as – ainda não há um paradigma forte e atualizado que dê conta dos desafios atuais. Na agenda multilateral, do ponto de vista de marcos regulatórios, desde a década de 1990 há acordos regionais que buscam promover o desenvolvimento sustentável. Um destaque é o Mercosul que, em 2001, introduziu um Acordo-Quadro sobre Meio Ambiente. Além de incorporar o conceito de desenvolvimento sustentável, o acordo contém garantias para a proteção do meio ambiente e o estabelecimento de um direito ambiental regional, com o objetivo de ampliar o processo de cooperação. Além disso, na década de 2000 o bloco avançou na consolidação de ações para o Aquífero Guarani (que, em contexto mundial de crescente escassez de água, torna-se ainda mais estratégico para a região) e para a proteção da biodiversidade, incluindo a agenda ambiental no Plano Estratégico de Ação Social de 2011. No entanto, diante da magnitude dos desafios abordados anteriormente no capítulo nas áreas de energia, mineração e desmatamento, pode-se afirmar que os instrumentos institucionais do Mercosul para clima e meio ambiente são não apenas insuficientes, mas também estão desatualizados.

No âmbito da Unasul, observa-se algo similar. A consolidação da organização veio após sucessivas cúpulas presidenciais com o objetivo de construir concepções conjuntas de desenvolvimento em diversas áreas – e desde a primeira Cúpula de Presidentes da América do Sul em 2000, em Brasília, a natureza foi dada como elemento central para a integração sul-americana. Os recursos naturais foram objeto, também, nas reuniões subsequentes em Brasília, Cusco e Cochabamba, nos anos de 2000, 2004 e 2006, respectivamente. Com o início das atividades da instituição pode-se

perceber que, para além da ampliação do diálogo e da concertação política entre os países sul-americanos, a Unasul teria algumas agendas centrais para avançar na integração regional: saúde e integração infraestrutural, com destaque para a ampliação da infraestrutura energética. Dada a natureza do cenário socioambiental latino-americano descrita nesta seção, este último elemento – infraestrutura energética – é objeto central para a agenda de clima na região. Por isso, merece atenção especial.

Os projetos ligados à ampliação da infraestrutura regional no âmbito da Unasul vieram principalmente a partir da absorção, por parte da organização, da Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA). Lançada formalmente em 2000, na Declaração de Brasília, a IIRSA foi pensada inicialmente como mecanismo institucional de coordenação de ações entre os países sul-americanos para alavancar projetos de integração na infraestrutura de transportes, energia e comunicação, o que, na prática, visava a ampliar a produtividade e o aumento do comércio regional. No mesmo ano, foram definidos os seus dez Eixos de Integração e Desenvolvimento (EIDs) e, a partir de então, viu-se o desenvolvimento da carteira da iniciativa, que partia do diagnóstico de que a infraestrutura intrarregional era um gargalo para o desenvolvimento conjunto.

No entanto, a IIRSA foi um mecanismo criado ainda sob a ótica do regionalismo aberto. Inicialmente, a iniciativa foi articulada para atrair investimentos externos – seu Comitê de Coordenação Técnica, inclusive, era coordenado pelo Fundo Financeiro para Desenvolvimento da Bacia do Prata (FONPLATA), pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e pela Corporação Andina de Fomento (CAF), que forneciam suporte técnico e financiamento, mas que, na prática, possuíam grande influência na aprovação de projetos. Com isso, análises contemporâneas sobre a atuação da IIRSA no período mostram que houve uma ênfase excessiva na busca de construção de corredores de comércio e, nesta primeira fase, isso se sobrepôs à perspectiva de desenvolvimento regional integrado e sustentável<sup>46</sup>.

---

46 JAEGER, Bruna. *Infraestrutura enquanto recurso de poder na Economia Política Internacional: um estudo sobre a atuação regional do Brasil (2000-2016)*. Tese de doutorado para título de doutorado pelo Programa

Diante disso – e com o objetivo de dar maior respaldo político e maior visão estratégica à integração infraestrutural –, em 2009, na III Reunião Ordinária de Chefes e Chefas de Estado e de Governo da Unasul, foi fundado o Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan), que absorveu a IIRSA, transformada em quadro técnico do Cosiplan, junto a sua carteira e seus EIDs. Assim, houve uma diminuição do papel dos bancos internacionais, ao mesmo tempo que se buscava colocar uma maior perspectiva de desenvolvimento conjunto à carteira de obras. Assim, a consolidação de infraestrutura regional tornou-se um dos elementos centrais da liderança brasileira na América do Sul, e o BNDES passou a ter um papel ainda mais importante para o financiamento de obras na região<sup>47</sup>. Com a ampliação das obras regionais de infraestrutura, o Brasil se consolidou não apenas como a principal liderança do processo de integração, mas também como seu principal pagador.

No entanto, um balanço posterior ao processo ilustra que a carteira de obras do BNDES, ainda que tenha feito desembolsos significativos para a infraestrutura da região, acabou por financiar majoritariamente obras nacionais – e não de conexão ou dimensão regional. Ou seja, em sua maioria as obras implementadas não foram de conexão física ou digital internacional que garantiriam a integração física continental. Até 2016, por exemplo, 483 das 581 obras realizadas no âmbito da carteira da Cosiplan eram caracterizadas como nacionais, enquanto 98 delas eram transnacionais – ainda que uma parte significativa delas não tenha sido concluída<sup>48</sup>.

Ainda no âmbito da Unasul, em matéria de energia, em 2007 foi realizada a 1ª Cúpula Energética Sul-Americana, em que foi discutida a necessidade de se pensar o uso sustentável da energia e potencialidades energéticas sul-americanas. Deste processo, teve origem o Conselho

---

de Pós-Graduação em Economia Política Internacional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PEPI/IE/UFRJ). Rio de Janeiro, 2021.

47 COUTO, Leandro Freitas. *Desenvolvimento, integração e assimetrias: caminhos e descaminhos da aproximação regional na América do Sul*. Brasília: Fundação João Mangabeira, 2013.

48 JAEGER, Bruna. *Infraestrutura enquanto recurso de poder na Economia Política Internacional: um estudo sobre a atuação regional do Brasil (2000-2016)*. Tese de doutorado para título de doutorado pelo Programa de Pós-Graduação em Economia Política Internacional da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PEPI/IE/UFRJ). Rio de Janeiro, 2021.

Energético Sul-Americano (CES), cujo principal objetivo ao longo dos anos foi garantir a segurança energética e construir uma política energética comum. Para a política externa brasileira, estes elementos são especialmente importantes, já que a própria segurança energética brasileira é dependente da relação com países vizinhos – sobretudo com Paraguai e Bolívia em função da hidrelétrica de Itaipu e do gasoduto Brasil-Bolívia (GasBol), respectivamente.

No entanto, cabe notar que, apesar da atuação do CES, existiam projetos políticos diferentes com relação à energia para a região. A Venezuela de Hugo Chávez (presidente do país entre 1999 e 2013), por exemplo, em diversas ocasiões explicitou que seu projeto de integração regional era a partir da atuação das grandes empresas petrolíferas estatais, que possuíam um papel de destaque para a política econômica de diversos países<sup>49</sup>. O projeto bolivariano para a integração energética regional se daria com as companhias nacionais de energia e com a criação de empresas binacionais. Isso, no entanto, não chegou a ser consenso. Afinal, outros países entendiam que o processo de integração energético deveria se dar a partir do alinhamento de marcos regulatórios e da formulação de políticas comuns, mas com menor grau de intervenção multilateral, enquanto governos mais à direita não priorizavam a atuação de empresas estatais de energia.

Perante isso, pode-se notar que a região buscou construir, sobretudo ao longo do ciclo progressista, entre a primeira década do século XXI e 2015, uma arquitetura institucional em agendas relevantes ao clima e ao meio ambiente, como energia e infraestrutura (energética). No entanto, isto não esteve calcado em princípios e paradigmas que levam em conta as dimensões socioambientais urgentes para dar conta da crise ecológica e climática na América Latina e no Caribe, sobretudo para fazer frente aos desafios associados à transição energética, à extração de minerais críticos e ao enfrentamento ao desmatamento ilegal. O resultado é não apenas a permanência de políticas extrativistas nacionais e regionais que promovem a manutenção da utilização de energias fósseis, a utilização de minerais críticos sem controles ambientais e de direitos humanos

---

49 COUTO, Leandro Freitas. *Desenvolvimento, integração e assimetrias: caminhos e descaminhos da aproximação regional na América do Sul*. Brasília: Fundação João Mangabeira, 2013.

robustos e a ampliação do desmatamento, mas também a permanência dos violentos conflitos socioambientais nos campos, rios e florestas.

### **Considerações finais**

A América Latina e o Caribe são marcados estruturalmente por conflitos socioambientais e climáticos, que se aguçam e se retroalimentam com as crises políticas e econômicas que a região vem enfrentando. Ao mesmo tempo, já se observa o esgotamento (social e econômico) do ciclo extrativista ou do consenso das *commodities* na região. No entanto, como apresentado neste capítulo, a arquitetura institucional regional ainda não dá conta das urgências ambientais e da emergência climática. Pelo contrário: as poucas iniciativas que existiam na área foram esvaziadas entre o período de 2015 e 2022. Após um período de desengajamento na última meia década, com a mudança no governo federal brasileiro a partir de janeiro de 2023, abriu-se uma possibilidade de retomada ativa de uma política latino-americana por parte da PEB para fazer frente a uma série de desafios, sobretudo nas áreas de energia, de infraestrutura (principalmente infraestrutura energética), de minerais críticos e de desmatamento.

Este reengajamento deve partir de um balanço crítico de elementos a serem aperfeiçoados e da atualização programática do projeto político sobre a América Latina e o Caribe que se almeja. Neste aspecto, é necessário dar maior centralidade à agenda de clima e meio ambiente, que, conforme discutido ao longo do capítulo, não foram áreas prioritárias à agenda regional. A própria política externa brasileira não tinha uma linha orientadora pensada para a região em termos climáticos e ambientais. Pelo contrário: os paradigmas políticos da integração regional foram justamente baseados na expansão infraestrutural – sem maiores responsabilidades socioambientais – e no princípio de segurança energética – principalmente a partir de petróleo e gás. Por isso é preciso encontrar um novo consenso – que, desta vez, não seja baseado em uma lógica extrativista e de comoditização da natureza.

Nesse sentido, a agenda de transição energética deve ser central à reorientação da integração sul e latino-americana. Uma alternativa



sólida é a construção do *mercado regional de energia*, ou seja, a construção de uma governança regional por meio de um mercado contratual que estimulasse sistemas de venda e troca de energia em diferentes modais, com destaque para a transferência de tecnologia e compartilhamento de boas práticas para o incentivo às energias renováveis<sup>50</sup>. A construção de um mercado regional de energia poderia se dar a partir do estabelecimento de instrumentos e regras comuns, como um sistema de negociação de energia e mecanismos de financiamento para conexão de transmissão de energia, sem, no entanto, alterar a estruturação de mercados nacionais com relação à propriedade e à concessão, por exemplo. Com isso, seriam possíveis novos investimentos – inclusive a partir de complementaridades não exploradas na região. Poderia se tratar de um espaço comum para a formulação de uma política energética regional que caminhe no sentido da transição energética a partir de um paradigma coeso. Dado o cenário político atual, dificilmente a América Latina irá caminhar no sentido de uma transição consistente se não houver esforços conjuntos, estímulos políticos por parte de lideranças regionais (como o Brasil) e instrumentos econômicos sólidos.

Também é importante que a política externa brasileira tenha como objetivo buscar formular estratégias conjuntas frente à expansão da disputa pelos minerais críticos. Os organismos regionais podem ser espaços fundamentais para estabelecer regras e padrões socioambientais robustos para evitar violações de direitos humanos e o aumento do desmatamento e de crimes ambientais nas cadeias produtivas. A coordenação regional, nos níveis econômicos e políticos, também pode ajudar para que o setor mineral não seja dominado por companhias de países extrarregionais e que caminhos sejam identificados para que atores da região também estejam envolvidos não apenas na extração de recursos, mas sobretudo na produção de produtos verdes com valor agregado deles derivados, como veículos elétricos, e na geração de ciência e tecnologia ao redor da cadeia.

Parte grande do desafio é garantir que o incentivo à sustentabilidade seja incorporado ao plano de trabalho das instituições e organizações

---

50 A proposta de um mercado regional de energia vem sendo discutida por Pedro Barros, pesquisador do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea). Pedro gentilmente concedeu entrevista à Plataforma CIPÓ e discutiu mais a respeito da proposta.

regionais de forma coordenada, inclusive no âmbito do Mercosul, da CELAC, da CEPAL e, caso seja novamente fortalecida, da Unasul. Para isso, será necessário promover a revitalização desses organismos e atualizar seus programas, câmaras temáticas e grupos de trabalho para que considerações climáticas e ambientais sejam incorporadas e avançadas tanto separadamente, através de iniciativas próprias, quanto de maneira transversal, ao se abordar temas como a cooperação energética, infraestrutural, científica e tecnológica, por exemplo. A própria Unasul, organização-chave para a cooperação, não conta com um conselho específico para questões ambientais e climáticas, o que demonstra o tamanho da lacuna na arquitetura institucional regional.

Finalmente, um instrumento que deve ter ênfase na política externa brasileira é o Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe, ou Acordo de Escazú, que em maio de 2023 foi encaminhado ao Congresso Nacional pelo presidente Lula, mas ainda carece de ratificação pelo Brasil. O acordo é simultaneamente um acordo jurídico, um tratado de direitos humanos e um mecanismo de cooperação e diálogo multilateral regional<sup>51</sup> que se propõe a unir as agendas de meio ambiente e direitos humanos com o objetivo de construir uma democracia ambiental regional, sendo politicamente inovador mesmo em comparação com demais regiões do globo<sup>52</sup>. Hoje a emergência climática torna inviável social, ambiental, política e economicamente levar adiante um novo ciclo baseado exclusivamente no extrativismo e na integração física, energética e infraestrutural via obras de grandes impactos. Portanto, a integração sul e latino-americana, através de instituições já consolidadas e também de mecanismos emergentes como o Acordo de Escazú, precisa partir de novos paradigmas, tendo a agenda climática e ambiental como eixo central.

---

51 ABDENUR, Adriana; FOLLY, Maiara. ALVES, Gabrielle. Implantar Acordo de Escazú daria chance ao Brasil de tomar dianteira na questão ambiental. *Folha de S. Paulo*, 23 abr. 2022. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/amp/mundo/2022/04/implantar-acordo-de-escazu-daria-chance-ao-brasil-de-tomar-dianteira-na-questao-ambiental.shtml>>. Acesso em: 30 ago. 2023.

52 O Acordo de Escazú conta também com o Mecanismo Público Regional e com a Conferência das Partes; enquanto a primeira iniciativa visa garantir a participação da sociedade civil na agenda, a segunda busca atualizar e positivar a agenda climática e sua relação com direitos humanos.

Em face do cenário de manutenção da dependência energética e econômica de diversos países com relação a energias fósseis, a transição energética não irá ocorrer se não houver uma coordenação conjunta para o estabelecimento de políticas comuns – e, sobretudo, uma liderança neste processo. A revitalização e ampliação da integração deve ser organizada ao redor de concepções ligadas a clima e meio ambiente, sem perder de foco a inclusão social e a diminuição das desigualdades. Por isso, é preciso que a política externa brasileira tenha liderança e ajude a conduzir este processo no sentido de uma transição socioambiental e climática justa.

## Capítulo 7

# Cooperação pan-amazônica: o papel da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) e do Brasil

Maiara Folly e Viviana Porto

Ao longo dos anos, a Amazônia tem despertado o interesse mundial em função da sua imensa biodiversidade, rede hidrográfica e diversidade cultural. A floresta tem um papel fundamental na regulação do clima, sendo reconhecida como a maior floresta tropical contínua do planeta, e abriga uma rica diversidade de espécies de flora e fauna, bem como de outros reinos biológicos que são exclusivos dessa área do mundo<sup>1</sup>. A região também é um centro de conhecimento tradicional, abrigando uma multiplicidade de povos indígenas, ribeirinhos, quilombolas e comunidades tradicionais, que desempenham um papel primordial na conservação da floresta em pé. Os mais de 410 grupos indígenas que habitam a região exercem uma função vital na manutenção do equilíbrio ecológico, por meio da aplicação de práticas ancestrais de manejo sustentável da terra e dos recursos naturais.

Mais amplamente, estima-se que a região amazônica abriga uma população de 33,5 milhões de habitantes, dos quais cerca de 20,9 milhões vivem em áreas rurais<sup>2</sup>. No entanto, a Amazônia enfrenta desafios significativos que ameaçam a preservação desses elementos naturais e culturais. A transformação acelerada da paisagem, impulsionada pelo desmatamento, pela expansão da fronteira agrícola e pela exploração desenfreada dos

---

1 REDE AMAZÔNICA DE INFORMAÇÃO SOCIOAMBIENTAL GEORREFERENCIADA. *Amazonia bajo presión 2020*. Atlas RAISG. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2021. Disponível em: <<https://atlas2020.amazoniasocioambiental.org/>>. Acesso em: 25 abr. 2023.

2 SAMPAIO, Shaula Maíra Vicente de; WORTMANN, Maria Lúcia Castagna. Guardiões de um imenso estoque de carbono – Floresta Amazônica, populações tradicionais e o dispositivo da sustentabilidade. *Ambiente & Sociedade*, v. 17, n. 2, p. 71-90, 2014. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/asoc/a/jdLTZBYwt8LWxG6MrppH4yt/?lang=pt#>>. Acesso em: 25 abr. 2023.

recursos naturais, representa uma ameaça direta à integridade da floresta. Além disso, as mudanças climáticas e a poluição também exercem pressão adicional sobre esse ecossistema, comprometendo ainda mais sua resiliência e biodiversidade. Tais problemas requerem uma abordagem coordenada para garantir a sustentabilidade e a proteção da região, e, ao mesmo tempo, o bem-estar das populações locais.

Nos últimos anos, particularmente entre 2019 e 2022, a política externa foi afetada pelas políticas domésticas relacionadas à Amazônia<sup>3</sup> e a outros biomas. Em 2020, o Brasil teve um aumento de 9,5% nas emissões brutas de gases de efeito estufa (GEE), enquanto as emissões globais de gases tiveram uma redução de 7%. O principal motivo dessa elevação no país foram as mudanças de uso na terra, em especial o desmatamento em biomas como a Amazônia e o Cerrado<sup>4</sup>. Somente no mês de dezembro de 2022, o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) registrou uma perda de aproximadamente 218,41 km<sup>2</sup> de vegetação no bioma amazônico<sup>5</sup>. A recuperação dessas áreas desmatadas será um processo lento e complexo que requererá esforços contínuos de restauração e proteção. Nesse sentido, como será discutido adiante, a conjuntura inaugurada com o novo governo do presidente Luiz Inácio Lula da Silva tem o desafio e o dever de uma ação contundente e prioritária na região amazônica.

---

3 A Amazônia Legal compreende uma extensa área que corresponde a aproximadamente 59% do território brasileiro. Ela engloba a totalidade de oito estados: Acre, Amapá, Amazonas, Mato Grosso, Pará, Rondônia, Roraima e Tocantins. Além disso, abrange também uma parte do estado do Maranhão. Para mais informações, cf.: O que é? Amazônia legal. *Ipea desafios do desenvolvimento*, ano 5, ed. 44, 8 jun. 2008. Disponível em: <[https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com\\_content&id=2154:catid=28](https://www.ipea.gov.br/desafios/index.php?option=com_content&id=2154:catid=28)>. Acesso em: 1º maio 2023.

4 Dados do Sistema de Estimativas de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa (SEEG), iniciativa do Observatório do Clima, em 2021. SISTEMA DE ESTIMATIVA DE EMISSÕES E REMOÇÕES DE GASES DE EFEITO ESTUFA (SEEG). Análise das emissões brasileiras de gases de efeito estufa e suas implicações para as metas climáticas do Brasil 1970-2020. *Observatório do Clima*, 2021. Disponível em: <[https://seeg-br.s3.amazonaws.com/Documentos%20Analiticos/SEEG\\_9/OC\\_03\\_relatorio\\_2021\\_FINAL.pdf](https://seeg-br.s3.amazonaws.com/Documentos%20Analiticos/SEEG_9/OC_03_relatorio_2021_FINAL.pdf)>. Acesso em: 1º maio 2023.

5 As emissões brutas resultantes da mudança de uso da terra apresentaram um preocupante aumento de 23,7% entre 2019 e 2020. Esse índice alarmante também marcou a maior quantidade de emissões registrada desde 2009. Tais números revelam uma tendência preocupante de aumento do desmatamento tanto na região amazônica quanto no Cerrado nos últimos anos. Mais informações no portal *TerraBrasilis*, do INPE. Disponível em: <[http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/deforestation/biomes/legal\\_amazon/increments](http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/deforestation/biomes/legal_amazon/increments)>. Acesso em: 2 maio 2023.

Cabe lembrar que a Amazônia perpassa fronteiras nacionais, sendo compartilhada por Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Guiana Francesa, Peru, Suriname e Venezuela. Isso gera desafios à coordenação de esforços para a implementação de políticas públicas que abranjam toda a bacia. Mesmo na ausência de um arcabouço sólido de governança para áreas florestais transfronteiriças, a cooperação internacional pela Amazônia envolve uma série de atores, como governos, organizações multilaterais, comunidades locais, povos indígenas, movimentos sociais, organizações ambientais e o setor privado, inclusive empresas agrícolas.

Essa diversidade de perspectivas e interesses, muitas vezes antagônicos, torna desafiador construir consensos para o estabelecimento de práticas sustentáveis em relação às florestas. Além disso, muitas iniciativas de cooperação internacional para a promoção do desenvolvimento sustentável carecem de recursos financeiros para que sejam implementadas na escala necessária. Diante disso, as práticas ilícitas, como o desmatamento ilegal, a extração ilegal de madeira e a caça ilegal de animais selvagens, tendem a prevalecer sobre as técnicas de manejo sustentável de recursos. Em última instância, as fragilidades na coordenação de esforços transfronteiriços para evitar a perda florestal causam danos ambientais e sociais profundos, além de exacerbar as mudanças climáticas.

Portanto, a cooperação pan-amazônica faz-se essencial para enfrentar os desafios complexos que a região apresenta. Tal cooperação pode se dar de diferentes formas, como compartilhamento de dados e inteligência policial para coibir, investigar e punir crimes transfronteiriços. A coordenação entre vizinhos também é importante para a promoção de uma agenda positiva, que incentive o compartilhamento de conhecimentos, expertise e recursos (humanos e financeiros) para desenvolver alternativas econômicas que conciliem a preservação ambiental com a inclusão social. Nesse contexto, o papel da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) se torna central. A OTCA é uma organização intergovernamental composta por oito países amazônicos: Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela<sup>6</sup>. O seu objetivo

---

6 O departamento ultramarino da França, a Guiana Francesa, não é membro da OTCA, embora em agosto de 2023, durante um discurso anual a embaixadores franceses, o presidente da França, Emmanuel Macron, tenha anunciado que – em função da Guiana Francesa – o seu país é candidato a membresia da OTCA e

é promover a cooperação, o desenvolvimento sustentável da região amazônica e o bem-estar dos seus habitantes, reduzindo as assimetrias entre os países-membros.

O presente capítulo aborda arranjos cooperativos entre os países da Amazônia – sobretudo no âmbito da OTCA. Ao longo do texto, discute-se a importância da cooperação regional na preservação e no desenvolvimento sustentável da Amazônia; apresenta-se o histórico, as iniciativas e os programas implementados pela OTCA para enfrentar os desafios ambientais e sociais na região, e também os desafios e gargalos enfrentados pela própria organização; e ressalta-se a importância do Brasil nesse cenário, sobretudo a partir da mudança de conjuntura com a derrota eleitoral do ex-presidente Jair Bolsonaro. O texto está dividido em três seções, além desta introdução e das considerações finais. As seções abordam respectivamente os antecedentes da OTCA, sua criação e evolução, e as perspectivas de fortalecimento da organização a partir da Cúpula da Amazônia.

### **Antecedentes: do Tratado de Cooperação Amazônica à OTCA**

A questão ambiental ganhou maior importância nas relações internacionais a partir da década de 1970. Em um cenário globalizado e de crescente conscientização sobre a importância da preservação ambiental, aliada à Declaração de Estocolmo de 1972<sup>7</sup> e à Conferência das Nações Unidas sobre a Água em Mar del Plata em 1977<sup>8</sup>, elevou-se também a

---

que “espera que o Brasil e todas as outras potências da região aceitem nossa candidatura e nos permitam participar desse formato”. Saiba mais em: MOREIRA, Assis. Macron acha que França faz parte da Amazônia e pede adesão à OTCA. *Valor Econômico*, 29 ago. 2023. Disponível em: <<https://valor.globo.com/opiniaio/assis-moreira/coluna/macron-acha-que-franca-faz-parte-da-amazonia-e-pede-adesao-a-otca.ghtml>>. Acesso em: 23 set. 2023.

- 7 Conforme abordado nos capítulos 4 e 7 deste livro, a Conferência de Estocolmo, que deu origem à Declaração de Estocolmo, foi a primeira conferência mundial sobre o meio ambiente e desempenhou um papel importante ao elevar as questões ambientais ao topo das preocupações internacionais. Documento original: <<https://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/29567/ELGP1StockD.pdf>>. Acesso em: 8 maio 2023.
- 8 Para ver o relatório da Conferência sobre a aplicação do Plano de Ação de Mar del Plata, em 1978: ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. 31ª Asamblea Mundial de la Salud. Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Agua: Aplicación del Plan de Acción de Mar del Plata: Informe del Director General. 12 abr. 1978. Disponível em: <<https://apps.who.int/iris/handle/10665/194656>>. Acesso em: 12 jun. 2023. Para ver mais sobre a recente Conferência sobre a Água em Nova Iorque, em 2023: PATEIRO, Laura. Las Claves de la

atenção internacional para os ecossistemas amazônicos. Diante disso, os países da Amazônia uniram-se com o objetivo de fortalecer a cooperação regional. Esse compromisso mútuo foi formalizado em 1978 por meio do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), no qual uma série de princípios cooperativos foram estabelecidos como base para a atuação conjunta dos países amazônicos<sup>9</sup>.

Grande parte desse empenho de estreitar os laços cooperativos com os países vizinhos da Amazônia partiu do Brasil, inclusive em função das tensões que o país vivia nas relações com a Argentina relativas às divergências em torno do aproveitamento dos recursos hídricos da Bacia do Prata durante as negociações, que se estenderam até o final da década de 1970, para a construção da barragem de Itaipu, na fronteira com o Paraguai<sup>10</sup>. Assim, diante da possibilidade de desentendimentos nas relações com os países do Cone Sul, a PEB voltou o seu olhar para a região amazônica, buscando evitar um possível isolamento regional.

Brasil e Peru deram início aos primeiros diálogos relativos a um projeto de cooperação na Amazônia e, em 1975, firmaram acordos bilaterais abrangendo zonas fronteiriças, cooperação técnico-científica e um Acordo para a Conservação da Flora e da Fauna dos Territórios Amazônicos. No ano seguinte, os presidentes Ernesto Geisel (Brasil) e Morales Bermúdez (Peru) assinaram novos tratados, entre eles o Acordo para a Constituição de uma Subcomissão Mista Brasileiro-Peruana para a Amazônia. A partir de 1975, a criação do Comitê Intergovernamental para a Proteção e o Manejo da Flora e da Fauna Amazônica, composto por Brasil, Bolívia, Colômbia, Equador, Peru e Venezuela, abriu caminho para a discussão de questões relacionadas à pan-Amazônia. Pouco tempo

---

Conferencia del Agua de la ONU. *The Conversation*, 19 mar. 2023. Disponível em: <<https://theconversation.com/las-claves-de-la-conferencia-del-agua-de-la-onu-201987>>. Acesso em: 10 maio 2023.

9 O Tratado de Cooperação Amazônica, de 1978, está disponível em: <<https://www.oas.org/dsd/publications/unit/oea08b/ch04.htm>>. Acesso em: 12 maio 2023.

10 CAUBET, Christian G. *As grandes manobras de Itaipu: energia, diplomacia e direito na Bacia do Prata*. São Paulo: Acadêmica, 1991; PEREIRA, Osny Duarte. *Itaipu: prós e contras*. Ensaio sobre a localização, no Brasil, da maior barragem do mundo e suas implicações em nossa política continental. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1974.



depois, em março de 1977, o governo brasileiro consultou os demais países amazônicos sobre a possibilidade de estabelecer um tratado regional<sup>11</sup>.

Diante dos governos ditatoriais vigentes na época, a proposta brasileira de estabelecer um acordo regional não era uma opção considerada plausível pela Venezuela, tendo em conta que o vizinho era o país sul-americano com a tradição democrática mais antiga da região. Havia, nesse sentido, certa desconfiança em relação aos interesses políticos do Ministério das Relações Exteriores do Brasil, o Itamaraty. No entanto, dada a receptividade positiva dos demais países amazônicos em relação à proposta, a Venezuela optou por não ficar de fora do acordo, especialmente devido às suas disputas fronteiriças com a Colômbia e a Guiana.

Após receber sinais positivos de todos os países envolvidos, o Tratado de Cooperação Amazônica foi finalmente assinado em julho de 1978, em Brasília, tendo sido ratificado por oito países que compartilham a Amazônia (como mencionado, Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela). O TCA é um instrumento legal que reconhece a natureza transfronteiriça da Amazônia e estabelece as bases para a cooperação regional. O tratado teve como objetivo principal promover a cooperação entre os países signatários para a proteção, a conservação e o desenvolvimento sustentável da Amazônia, levando em consideração sua importância ambiental, social e econômica. Nesse sentido, buscava instituir um mecanismo permanente para intensificar os contatos entre os países a fim de perder “o caráter episódico e descontínuo” dessas relações<sup>12</sup>.

Por meio do TCA, os países-membros comprometeram-se a estabelecer mecanismos de diálogo e cooperação, compartilhar informações e conhecimentos científicos, promover intercâmbios técnicos e buscar harmonizar políticas e ações relacionadas à proteção da Amazônia. O tratado também incentiva a participação ativa das populações indígenas e das comunidades locais no processo de tomada de decisões,

---

11 NUNES, Paulo Henrique Faria. A organização do tratado de cooperação amazônica: uma análise crítica das razões por trás da sua criação e evolução. *Revista de Direito Internacional*, Brasília, v. 13, n. 2, p. 221-245, 2016. Disponível em: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/rdi/article/view/4037/pdf>>. Acesso em: 15 maio 2023.

12 RICUPERO, Rubens. O Tratado de Cooperação Amazônica. *Revista de Informação Legislativa*, v. 21, n. 81, p. 177-196, jan./mar. 1984. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/186318/000406292.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 22 maio 2023.

reconhecendo seus conhecimentos tradicionais e sua importância para a conservação da região<sup>13</sup>. Os princípios reitores estabelecidos no tratado são: 1º) a competência exclusiva dos países da região no desenvolvimento e na proteção da Amazônia; 2º) a soberania nacional na utilização e na preservação dos recursos naturais e a consequente prioridade absoluta do esforço interno na política de desenvolvimento das áreas amazônicas de cada Estado; 3º) a cooperação regional como maneira de facilitar a realização desses dois objetivos; 4º) o equilíbrio e a harmonia entre desenvolvimento e proteção ecológica; e 5º) a absoluta igualdade entre todos os parceiros<sup>14</sup>.

De acordo com o embaixador Rubens Ricupero, ao longo do processo de negociação do TCA, “pela primeira vez, o Brasil teve uma política definida para a Amazônia”<sup>15</sup>. No entanto, conforme já mencionado, o avanço da diplomacia amazônica também foi impulsionado por uma série de fatores externos, que elevaram o *status* da Amazônia como questão de interesse global e, como consequência, incentivaram um diálogo entre os países da região. Isso porque o maior interesse da comunidade internacional por temas relacionados a mudanças climáticas, biodiversidade, preservação de recursos naturais e direitos dos povos indígenas impulsionou debates sobre o reconhecimento da Amazônia como patrimônio mundial e a necessidade de sua “internacionalização”<sup>16</sup>. Esses debates despertaram fortes preocupações relacionadas à perda de soberania por parte dos países que compõem a região, dando impulso a medidas que buscassem enfatizar

---

13 BRASIL. Decreto n. 85.050, de 18 de agosto de 1980. *Presidência da República, Casa Civil*. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/atos/decretos/1980/d85050.html](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/atos/decretos/1980/d85050.html)>. Acesso em: 22 maio 2023.

14 Mais informações em: BRASIL. Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA). *Ministério das Relações Exteriores*, 1 jan. 2015. Disponível em: <<https://www.gov.br/mre/es/temas/mecanismos-internacionales/mecanismos-de-integracion-regional/organizacions-del-tratado-de-cooperacion-amazonica-otca>>. Acesso em: 24 maio 2023.

15 RICUPERO, Rubens. O Tratado de Cooperação Amazônica. *Revista de Informação Legislativa*, v. 21, n. 81, p. 177-196, jan./mar. 1984. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/186318/000406292.pdf?sequence=1>>. Acesso em: 26 maio 2023.

16 A proposta de conferir um status “internacional” à Amazônia é altamente controversa em função da sua implicação em termos de perda de soberania dos países amazônicos e a potencial interferência estrangeira na região. Sobre o tema, cf. pronunciamento de Cristovam Buarque (ex-Ministro de Educação do Brasil durante o primeiro governo Lula) sobre a defesa da soberania da Amazônia, disponível em: <<https://www25.senado.leg.br/web/atividade/pronunciamentos/-/p/pronunciamento/373962>>. Acesso em: 8 jun. 2023.

o protagonismo dos governos e sociedades amazônicas na construção de soluções para os problemas enfrentados pela região.

Embora a negociação do TCA, que tem caráter vinculante, tenha sido inicialmente considerada um sucesso, o entusiasmo dos países-membros em relação ao tratado diminuiu após a sua assinatura. Isso se deve, em parte, ao fato de o Pacto Andino, entre Bolívia, Equador, Chile, Colômbia e Peru, ter ganhado uma prioridade maior na agenda de política externa dos países envolvidos<sup>17</sup>. Isso não quer dizer que o TCA foi totalmente abandonado, mas a sua implementação e a institucionalização de suas provisões caminharam de maneira gradual ao longo do tempo.

### **Criação e evolução da OTCA**

Em 1995, os países signatários do TCA chegaram a um acordo sobre a criação da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), mas a sua Secretaria Permanente, com personalidade jurídica, só foi estabelecida em Brasília em dezembro de 2002, e instalada de maneira definitiva na capital brasileira em março de 2003. As negociações para a criação da OTCA demandaram um tempo mais prolongado em comparação à criação do próprio TCA. Isso porque o estabelecimento de uma organização com personalidade jurídica no âmbito do direito internacional envolve uma série de preocupações e exigências políticas, burocráticas e legais.

Um dos principais desafios foi garantir a autonomia da organização. Era tido como importante que a OTCA possuísse estrutura e capacidade decisória próprias que permitissem a realização de suas atividades sem interferências externas que pudessem vir a comprometer seus objetivos e princípios fundamentais. Para isso, foram definidas as atribuições e competências da organização, além de mecanismos de governança que

---

17 O Pacto Andino (hoje *Comunidad Andina de Naciones*) foi estabelecido em 1969 por Bolívia, Equador, Chile, Colômbia e Peru. Seu objetivo era alcançar um desenvolvimento integral e autônomo por meio da integração andina e sul-americana. No entanto, surgiu a preocupação de uma possível competição entre o Pacto Andino e o TCA, uma vez que o Pacto Andino era o principal projeto regional para a maioria dos países membros do TCA. Cf: NUNES, Paulo Henrique Faria. A organização do tratado de cooperação amazônica: uma análise crítica das razões por trás da sua criação e evolução. *Revista de Direito Internacional*, v. 13, n. 2, p. 221-245, 2016. Disponível em: <<https://www.publicacoesacademicas.uniceub.br/rdi/article/view/4037/pdf>>. Acesso em: 28 maio 2023.

assegurassem a sua independência<sup>18</sup>. Além disso, a questão da manutenção financeira da OTCA apresentou-se – e segue apresentando-se – como um desafio significativo para o seu funcionamento eficiente e para a implementação de programas e projetos que abarquem toda a bacia amazônica.

A Secretaria Permanente da OTCA é responsável pela aplicação do TCA, em conformidade com as resoluções adotadas nas Reuniões de Ministros de Relações Exteriores e no Conselho de Cooperação Amazônica, além de promover esforços de implementação e coordenação das atividades previstas no tratado<sup>19</sup>. Sua competência executiva abrange a execução de projetos, programas e iniciativas de cooperação estabelecidos pelos países-membros. Assim, essa estrutura fixa possibilitou a criação de uma memória institucional e a execução de programas e parcerias em um horizonte de mais longo prazo<sup>20</sup>.

O responsável pela liderança da Secretaria Permanente é o Secretário-Geral, encarregado da coordenação e gestão das atividades do órgão e pela implementação efetiva das políticas e dos programas estabelecidos no âmbito do tratado. De acordo com o regulamento da OTCA, o titular desse cargo deve ser cidadão de um dos países-membros, mas não pode ser da mesma nacionalidade de seu antecessor. A seleção do Secretário-Geral é realizada pela Reunião de Ministros de Relações Exteriores, exigindo unanimidade na escolha; o mandato tem a duração de três anos, sendo permitida uma reeleição<sup>21</sup>. Por meio de uma abordagem a partir da cooperação Sul-Sul, a OTCA atua em várias dimensões, como política-diplomática, estratégica e técnica. Seu objetivo é criar sinergias entre governos, organizações multilaterais, agências de cooperação, sociedade

---

18 CARUZA, Daniela. Organizações internacionais como aparato de produção simbólica do Estado: o caso da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA). *Revista Antropolítica*, n. 46, 2019. Disponível em: <<https://periodicos.uff.br/antropolitica/article/view/41912>>. Acesso em: 29 maio 2023.

19 Protocolo de emenda (em castelhano) disponível em: <<http://otca.org/pt/wp-content/uploads/2021/03/PROTOCOLO-DE-ENMIENDA.pdf>>. Acesso em: 30 maio 2023.

20 BRASIL. Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA). *Ministério das Relações Exteriores*, 9 abr. 2014 (atualizado em 2022). Disponível em: <<https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/mecanismos-internacionais/mecanismos-de-integracao-regional/organizacao-do-tratado-de-cooperacao-amazonica-otca>>. Acesso em: 1º jun. 2023.

21 Mais informações sobre as instâncias de decisão da OTCA disponíveis em: <<http://otca.org/pt/as-instancias-de-decisao/>>. Acesso em: 2 jun. 2023.

civil organizada, movimentos sociais, comunidade científica, setores produtivos, povos indígenas e a sociedade como um todo, com o propósito de implementar efetivamente o Tratado de Cooperação Amazônica<sup>22</sup>.

No aspecto político-diplomático, a OTCA busca promover o diálogo e a colaboração entre os países-membros, incentivando a construção de consensos e a execução de ações conjuntas para enfrentar os desafios comuns da região. Essa dimensão da cooperação envolve a negociação de acordos multilaterais, tratados e acordos bilaterais que fortaleçam a cooperação regional e o desenvolvimento sustentável da Amazônia. Em termos estratégicos, a OTCA busca identificar e implementar políticas e programas que abordem as necessidades específicas da região, levando em consideração suas características geográficas, sociais, culturais e ambientais. Esta dimensão inclui, portanto, a formulação de planos de ação, estratégias de conservação e uso sustentável dos recursos naturais, bem como a promoção de projetos de infraestrutura e desenvolvimento socioeconômico<sup>23</sup>.

No nível técnico, a OTCA busca incentivar a transferência de conhecimento e capacitação entre os países-membros. Isso envolve o intercâmbio de boas práticas, experiências e tecnologias que contribuam para o manejo sustentável da Amazônia. Nesse sentido, a organização facilita a cooperação técnica em áreas como monitoramento ambiental, manejo de bacias hidrográficas, conservação da biodiversidade, desenvolvimento rural e proteção dos direitos dos povos indígenas<sup>24</sup>. Um exemplo de iniciativa executada no âmbito da OTCA é o Observatório Regional Amazônico (ORA), lançado em 2021. O centro coleta e compartilha informações sobre a região amazônica, incluindo biodiversidade, espécies protegidas pela Convenção sobre Comércio Internacional das Espécies da Flora e Fauna

---

22 Mais informações em: <<http://otca.org/pt/quem-somos/>>. Acesso em: 29 maio 2023.

23 COLOMBIA. Organización del Tratado de Cooperación Amazónica (OTCA). *Cancillería de Colombia*. Disponível em: <<https://www.cancilleria.gov.co/organizacion-del-tratado-cooperacion-amazonica-otca#:~:text=El%20principal%20objetivo%20del%20TCA,y%20preservaci%C3%B3n%20del%20medio%20ambiente>>. Acesso em: 10 out. 2023.

24 Para mais informações sobre aspectos político-diplomáticos e técnicos, cf. o programa Wakaya em: PROGRAMA de Diversidade Biológica para a Bacia/Região Amazônica. *Wakaya/OTCA*. Disponível em: <<http://wakaya.otca.org/>>. Acesso em: 30 maio 2023.

Selvagens em Perigo de Extinção (CITES), florestas, recursos hídricos e povos indígenas<sup>25</sup>.

## A Cúpula da Amazônia e o fortalecimento da OTCA: o papel do Brasil

De acordo com o protocolo que originou a OTCA, como já aventado, o papel da organização é reafirmar os princípios do TCA e fortalecer o processo de cooperação regional. Porém, faz-se necessário analisar a sua capacidade para cumprir esses objetivos com base em alguns critérios. Em primeiro lugar, deve-se considerar a estrutura institucional, incluindo sua Secretaria Permanente e os órgãos de decisão, como as Reuniões de Ministros de Relações Exteriores e o Conselho de Cooperação Amazônica<sup>26</sup>.

Conforme mencionado, a institucionalização de uma estrutura permanente e bem delineada permitiu a continuidade de iniciativas ao longo do tempo. Além disso, a atuação da organização foi capaz de contornar desafios políticos significativos. A título de exemplo, em anos recentes, o Brasil, a Colômbia e o Peru, membros da OTCA, não reconheciam o governo de Nicolás Maduro, da Venezuela, também membro da organização. Ainda assim, embora encontros envolvendo lideranças políticas de alto-nível, como ministros de Relações Exteriores, dos oito países-membros não tenham sido possíveis, a OTCA continuou avançando na implementação de parcerias e projetos técnicos e científicos aprovados pelas oito nações, inclusive na área de biodiversidade, florestas, memorando de manejo e gestão integrada do fogo<sup>27</sup>. Essa capacidade de sobreviver a governos de distintas orientações políticas ao longo do tempo demonstra a importância de poder contar com uma estrutura institucional permanente.

---

25 OBSERVATÓRIO Regional Amazônico é lançado. *OTCA*, 10 nov. 2021. Disponível em: <<http://otca.org/pt/observatorio-regional-amazonico-e-lancado/#:~:text=O%20ORA%20estar%C3%A1%20em%20permanente,processo%20de%20valida%C3%A7%C3%A3o%20de%20dados>>. Acesso em: 19 jul. 2023.

26 SILVA, Rodolfo Ilário da. *A cooperação multilateral entre os países amazônicos: a atuação da OTCA*. São Paulo: Cultura Acadêmica, 2013. Disponível em: <<https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/109301/ISBN9788579834820.pdf?sequence=1&isAllowed=y>>. Acesso em: 3 jun. 2023.

27 DORIA, Vinicius. Entrevista. Carlos Alfredo Lazary Teixeira: “Países da Amazônia têm capacidade de preservar a Floresta”. *Correio Braziliense*, 30 jul. 2023. Disponível em: <<https://www.correiobraziliense.com.br/politica/2023/07/5112868-carlos-alfredo-lazary-paises-da-amazonia-tem-capacidade-de-preservar-a-floresta.html>>. Acesso em: 23 set. 2023.

Em segundo lugar, é preciso averiguar a capacidade de mobilizar recursos financeiros, técnicos e humanos para implementar programas e projetos de cooperação. Embora possua um orçamento próprio, ele ainda é insuficiente para que a Organização esteja equipada para lidar com os desafios e as crescentes necessidades de coordenação regional para evitar o ponto de não retorno do bioma amazônico. A OTCA conta com uma equipe de apenas 33 pessoas<sup>28</sup>, incluindo o seu secretariado, diretores, consultores e assessores técnicos e administrativos. A título de exemplo, a construção do espaço físico e a compra de computadores e ferramentas necessárias para a construção do Observatório Regional da Amazônia, um dos projetos mais robustos desempenhados no âmbito da OTCA nos últimos anos, representou um custo total de pouco menos de US\$ 550 mil<sup>29</sup>. Para que a organização seja capaz de implementar projetos mais abrangentes e de maior impacto, faz-se necessário, portanto, ampliar o orçamento e os recursos técnicos e humanos alocados à OTCA.

Com a eleição do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o Brasil tem dado sinais de que pretende se empenhar para caminhar nessa direção. Até mesmo antes de sua posse, durante a COP27, no Egito, em novembro de 2022, o então presidente eleito anunciou a intenção de realizar uma cúpula dos países-membros do Tratado de Cooperação Amazônica para “discutir de forma soberana a promoção do desenvolvimento integrado da região, com inclusão social e responsabilidade climática”<sup>30</sup>. Já empossado, em janeiro de 2023, durante a sétima reunião da Cúpula da Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), celebrada em Buenos Aires (Argentina), Lula declarou que

a cooperação que vem de fora da nossa região é muito bem-vinda, mas são os países que fazem parte desses biomas que devem liderar, de maneira soberana, as iniciativas para

---

28 NUESTRO equipo. OTCA. Disponível em: <<http://otca.org/nuestro-equipo/>>. Acesso em: 23 set. 2023.

29 OBSERVATÓRIO REGIONAL AMAZÔNICO; ORGANIZAÇÃO DO TRATADO DE COOPERAÇÃO AMAZÔNICA. Informe anual Observatorio Regional Amazónico, 2021. Brasília: OTCA/ORA, 2022. Disponível em: <[https://ora.otca.org/wp-content/uploads/2022/10/Informe-ORA-2021-ESP-29-Agosto\\_Final2.pdf](https://ora.otca.org/wp-content/uploads/2022/10/Informe-ORA-2021-ESP-29-Agosto_Final2.pdf)>. Acesso em: 23 set. 2023.

30 Fonte e mais informações em: LULA na COP 27: Confira a íntegra do discurso. *Brasil de Fato*, 16 nov. 2022. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2022/11/16/lula-na-cop27-confira-a-integra-do-discurso>>. Acesso em: 28 maio 2023.

cuidar da Amazônia. *Por isso, é crítico que valorizemos a nossa Organização do Tratado de Cooperação Amazônica – a OTCA [destaque nosso]*<sup>31</sup>.

Em agosto de 2023, foi realizada, em Belém, a IV Reunião de Presidentes dos Estados Partes no Tratado de Cooperação Amazônica. A chamada “Cúpula da Amazônia” buscou dar novo impulso à agenda comum de cooperação, adaptando-a às novas realidades regionais e globais. Nos dias que antecederam o encontro de chefes de Estado, o governo brasileiro também organizou em Belém os “Diálogos Amazônicos”, espaço aberto para eventos autogestionados pela sociedade civil. A iniciativa foi marcada por intensa participação social, com mais de 400 eventos e atividades paralelas propostas e a participação de mais de 30 mil pessoas ao longo de três dias<sup>32</sup>.

Ao final da cúpula governamental, aprovou-se a Declaração de Belém<sup>33</sup>, que enfatiza a necessidade urgente de cooperação para evitar o ponto de não retorno na Amazônia. O texto propõe uma Aliança Amazônica de Combate ao Desmatamento, anuncia o início do processo de diálogo para a criação de um Sistema de Controle de Tráfego Aéreo Integrado e saúda o futuro estabelecimento do Centro de Cooperação Policial Internacional da Amazônia, com sede em Manaus. Essas medidas, que proporcionariam o compartilhamento de dados e inteligência, são especialmente importantes em função do adensamento dos últimos anos das redes de crime organizado que atuam na Amazônia, especialmente daqueles ligados a práticas ilícitas ambientais com dimensões

---

31 Fonte e mais informações em: VERDÉLIO, Andreia. Países da região devem liderar preservação da Amazônia, diz Lula. *Agência Brasil*, 24 jan. 2023. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2023-01/paises-da-regiao-devem-liderar-preservacao-da-amazonia-diz-lula>>. Acesso em: 28 maio 2023.

32 BRASIL. Diálogos Amazônicos evidenciam importância de participação social. Secretaria-Geral da Presidência da República, 17 ago. 2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/secretariageral/pt-br/noticias/2023/agosto/dialogos-amazonicos-evidenciam-importancia-de-participacao-social>>. Acesso em: 12 set. 2023.

33 Cf. a íntegra dos objetivos acordados na Declaração de Belém, que contém 113 parágrafos, em: BRASIL. Declaração Presidencial por ocasião da Cúpula da Amazônia – IV Reunião de Presidentes dos Estados Partes no Tratado de Cooperação Amazônica. NOTA À IMPRENSA Nº 331. *Ministério das Relações Exteriores*. 8 ago. 2023. Disponível em: <[https://www.gov.br/mre/pt-br/canais\\_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-presidencial-por-ocasio-da-cupula-da-amazonia-2013-iv-reuniao-de-presidentes-dos-estados-partes-no-tratado-de-cooperacao-amazonica](https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-presidencial-por-ocasio-da-cupula-da-amazonia-2013-iv-reuniao-de-presidentes-dos-estados-partes-no-tratado-de-cooperacao-amazonica)>. Acesso em: 12 set. 2023.



transnacionais<sup>34</sup>, como as redes que se beneficiam da comercialização e da lavagem de dinheiro do lucro obtivo por meio da extração ilegal de madeira e ouro, entre outros.

Os signatários da Declaração de Belém também convidaram os bancos de desenvolvimento da região a formarem uma “Coalizão Verde” que promova soluções financeiras para impulsionar atividades produtivas e empreendimentos sociais, ambientais e economicamente sustentáveis. Além disso, a declaração expressa firme apoio ao fortalecimento institucional da OTCA, não apenas por meio da reativação de mecanismos já existentes, como comissões especiais, em nível ministerial, nas áreas de (i) meio ambiente, (ii) ciência e tecnologia, (iii) saúde, (iv) educação, (v) assuntos indígenas, (vi) transporte, infraestrutura e comunicações e (vii) turismo, mas também por meio de criações de novas instâncias sob a égide da OTCA<sup>35</sup>. Tais instâncias incluem, entre outros:

- Um Foro de Cidades Amazônicas para o fortalecimento da cooperação entre autoridades locais dos Estados Partes, em especial de cidades em áreas fronteiriças, para a implementação, em nível local, da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável;
- Um grupo de trabalho para avançar no exame da possibilidade de criação de um vínculo institucional entre o Parlamento Amazônico (PARLAMAZ)<sup>36</sup> e a OTCA;

---

34 Para mais informações sobre redes transnacionais de crimes ambientais ver: NEVES, Felipe; FOLLY, Maiara. Crimes ambientais como crime organizado: a extração ilegal do ouro na Amazônia. Relatório Estratégico 04. *Plataforma CIPÓ*, dez. 2021. Disponível em: <[https://plataformacipo.org/wp-content/uploads/2021/12/Relato%CC%81rio-Estrate%CC%81gico-4\\_v2.pdf](https://plataformacipo.org/wp-content/uploads/2021/12/Relato%CC%81rio-Estrate%CC%81gico-4_v2.pdf)>. Acesso em: 12 set. 2023.

35 BRASIL. Declaração Presidencial por ocasião da Cúpula da Amazônia – IV Reunião de Presidentes dos Estados Partes no Tratado de Cooperação Amazônica. NOTA À IMPRENSA Nº 331. *Ministério das Relações Exteriores*. 8 ago. 2023. Disponível em: <[https://www.gov.br/mre/pt-br/canais\\_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-presidencial-por-ocasio-da-cupula-da-amazonia-2013-iv-reuniao-de-presidentes-dos-estados-partes-no-tratado-de-cooperacao-amazonica](https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-presidencial-por-ocasio-da-cupula-da-amazonia-2013-iv-reuniao-de-presidentes-dos-estados-partes-no-tratado-de-cooperacao-amazonica)>. Acesso em: 12 set. 2023.

36 O Parlamento Amazônico surgiu como resultado de uma iniciativa do Congresso da República do Peru durante uma reunião realizada em Lima em abril de 1989. Representantes das câmaras legislativas da Bolívia, do Brasil, da Colômbia, do Equador, do Peru, do Suriname e da Venezuela estiveram presentes na fundação deste importante órgão regional. O primeiro presidente do Parlamento Amazônico foi Héctor Vargas Haya, na época presidente do Congresso peruano. A partir daquele encontro histórico no Palácio Legislativo do Peru, foi emitida uma Declaração Conjunta que estabeleceu o início do processo de criação do Parlamento Amazônico como um órgão regional permanente e unicameral. O Parlamento Amazônico é composto por representantes das Assembleias Legislativas dos Estados que assinaram o Tratado de

- Um Painel Intergovernamental Técnico-Científico da Amazônia, que reunirá anualmente representantes dos Estados Partes, entre técnicos, cientistas e pesquisadores com o intuito de promover a troca de conhecimentos, metodologias, estudos e sistematização de informações e a elaboração de relatórios periódicos sobre temas prioritários para impulsionar o desenvolvimento sustentável e evitar que Amazônia se aproxime de um ponto de não retorno;
- Um Mecanismo Amazônico dos Povos Indígenas para promover o diálogo entre governos e povos indígenas da Amazônia;
- Um Observatório das Mulheres Rurais para a Amazônia, que teria formato de uma plataforma interativa de dados com ferramentas para informar o desenvolvimento de estratégias, projetos, programas e políticas públicas para as mulheres que atuam em atividades agrícolas, florestais e aquícolas;
- Uma Rede de Autoridades de Águas dos Estados Partes da OTCA para fomentar a cooperação na gestão sustentável dos recursos hídricos da região, com o objetivo de estabelecer protocolos regionais de monitoramento, cooperação e apoio mútuo no manejo dos recursos hídricos da Amazônia;
- Uma Rede Amazônica de Autoridades Florestais para fortalecer a implementação do Programa Florestal da OTCA e as ações relevantes da Agenda Estratégica de Cooperação Amazônica<sup>37</sup>.

A proposição de múltiplas novas iniciativas de cooperação regional, como as listadas acima, indica que há um reconhecimento cada vez maior de que não há saída unilateral para a Amazônia. Mesmo que o Brasil consiga cumprir a promessa anunciada do presidente Lula de zerar o desmatamento até 2030, se os demais países que compõem a bacia não fizerem o mesmo, não será possível impedir que a Amazônia atinja o ponto de não retorno. A ênfase dada ao fortalecimento da OTCA na Declaração de Belém também deixa claro que os países da região enxergam

---

Cooperação Amazônica. Mais informações em: <<https://www.congreso.gob.pe/ParlamentoAmazonico/>>. Acesso em: 7 jun. 2023.

37 *Ibid.*

na Organização não apenas o centro de gravidade para a implementação de projetos e iniciativas que devem pautar o rumo da cooperação regional pela preservação da Amazônia, mas também um órgão que pode facilitar a coordenação política entre seus membros nos debates e fóruns multilaterais, como as Conferências das Partes da ONU sobre clima e sobre biodiversidade.

Tal coordenação política pode elevar o poder de barganha dos países amazônicos em negociações e discussões voltadas, por exemplo, a garantir que países desenvolvidos aloquem recursos financeiros mais robustos para que nações em desenvolvimento consigam atuar não apenas para preservar sua biodiversidade, mas para mitigar e adaptar-se aos efeitos das mudanças do clima. Em última instância, a coordenação regional em fóruns multilaterais eleva as chances de que as prioridades políticas, econômicas e sociais dos países amazônicos sejam consideradas nos processos decisórios globais.

Embora a preservação e o desenvolvimento sustentável da Amazônia precisem ser liderados pelos países amazônicos, a cooperação com parceiros de fora da região que compartilham desafios semelhantes também pode render frutos. Nesse sentido, a Cúpula da Amazônia contou com a presença da República do Congo, da República Democrática do Congo e da Indonésia, que, juntos, são detentores da maior parte das florestas tropicais remanescentes do mundo, com o objetivo de impulsionar uma aliança política pelo desenvolvimento sustentável de florestas em antecipação à 28ª edição da Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima, cujo presidente também esteve em Belém.

A liderança brasileira, demonstrada na sua capacidade de convocação de uma cúpula de Chefes de Estado dos países signatários da OTCA, algo que não acontecia desde 2009, será fundamental para que a Declaração de Belém seja acompanhada de iniciativas e projetos concretos, sob a liderança da OTCA, visando fortalecer a cooperação técnica e política em prol do desenvolvimento sustentável da bacia amazônica. Mais de 60% do bioma amazônico está localizado em território brasileiro e, nesse sentido, é natural que o país mais biodiverso do mundo seja protagonista

dos esforços intra e inter-regionais voltados à preservação ambiental e ao enfrentamento à mudança do clima. No entanto, a influência global brasileira não depende apenas de fatores naturais: ela requer resultados do ponto de vista doméstico. Em outras palavras, para que esforços como a Cúpula da Amazônia contribuam para a estratégia de inserção internacional brasileira, é preciso, em primeiro lugar, que o país continue a mostrar resultados positivos do ponto de vista da redução do desmatamento, da preservação da biodiversidade, da proteção dos povos indígenas e também da adoção de modelos energéticos limpos e sustentáveis.

Em segundo lugar, o Brasil deve ser capaz de exercer liderança para garantir que avanços em termos de política públicas domésticas aconteçam também em escala regional e para que seja possível alavancar vontade política para a construção de posições unificadas em fóruns multilaterais, até mesmo com países com grandes áreas florestais de fora da região. Esse processo passa necessariamente pelo fortalecimento da OTCA, a única organização internacional com sede em solo brasileiro, e que, portanto, precisa ser respaldada política e financeiramente pelo Brasil.

### **Considerações finais**

Este capítulo demonstrou que a cooperação pan-amazônica, representada pela OTCA e também por outros acordos cooperativos, desempenha um papel fundamental para a proteção e o desenvolvimento sustentável da região. Por meio do compartilhamento de informações, conhecimentos e recursos, os países amazônicos podem enfrentar de forma mais eficaz os desafios ambientais e promover o bem-estar das comunidades locais. Para isso, argumentou-se ser necessário um compromisso contínuo, com vontade política e investimentos e recursos financeiros adicionais.

O capítulo argumentou que a OTCA, única organização internacional que reúne os países amazônicos com o objetivo de promover o desenvolvimento sustentável da região, deve exercer um papel central no processo de cooperação regional para evitar o ponto de não retorno amazônico e fornecer alternativas social, ambiental e economicamente

sustentáveis. Isso requer, contudo, um fortalecimento significativo da estrutura institucional da organização, inclusive em termos orçamentários e de recursos humanos.

O texto também demonstrou que, desde a eleição do presidente Lula, no final de 2022, a política externa brasileira tem dado sinais de que o país atuará para garantir meios necessários à revitalização da OTCA. Um primeiro passo importante nessa direção foi o cumprimento da promessa de realização da IV Reunião de Presidentes dos Estados Partes no Tratado de Cooperação Amazônica. A chamada Cúpula da Amazônia resultou na Declaração de Belém, que inclui compromissos ambiciosos para construção de iniciativas robustas de cooperação regional que possuem a OTCA como centro de gravidade, tais como um Painel Intergovernamental Técnico-Científico da Amazônia, o “IPCC da Amazônia”, um Foro de Cidades Amazônicas, um Observatório das Mulheres Rurais para a Amazônia, entre outros. Por fim, o capítulo concluiu que o Brasil deve exercer um papel de liderança não apenas no processo de fortalecimento da cooperação técnica e política entre os vizinhos amazônicos, como também na cooperação com países de fora da região, como a República Democrática do Congo e a Indonésia, em esforços mais amplos para a preservação da biodiversidade planetária.

## Capítulo 8

# Política externa brasileira para a África e o Oriente Médio em clima e meio ambiente: desafios e possibilidades

Renata Albuquerque Ribeiro, Marília Closs e Maiara Folly

Historicamente, a política externa brasileira (PEB) teve como objetivo a busca por desenvolvimento e autonomia<sup>1</sup>. Além disso, orientou-se pelos princípios de defesa da soberania dos povos e da não intervenção, obtendo uma tradição pacífica pautada no diálogo para construção das relações do país com outros atores do sistema internacional. Dessa forma, o Brasil conseguiu construir parcerias com países de diferentes regiões do mundo – ora com mais, ora com menos intensidade – em áreas como comércio, ciência e tecnologia, energia, infraestrutura, clima e meio ambiente.

Nesse sentido, o continente africano e o Oriente Médio têm desempenhado papéis importantes na história da PEB, ainda que de maneira inconstante. São regiões que possuem população e diversidade étnica significativas, além de considerável importância geopolítica. Também representam importantes parceiros comerciais do Brasil, com os quais o país mantém relações de diferentes dimensões – históricas, políticas, culturais e comerciais. Assim, uma ampla gama de temas tem estado presente nas relações do Brasil com a África e o Oriente Médio – tanto em relações bilaterais quanto em parcerias que envolvem três ou mais atores internacionais. A agenda de energia historicamente ocupa um lugar central nos esforços de aproximação com as duas regiões, e mais recentemente também foram desenvolvidas parcerias nas áreas ambiental e climática.

Ambas as regiões, mesmo considerando as suas particularidades sociais, econômicas e geográficas, apresentam características em comum, entre as quais se destaca o alto grau de vulnerabilidade diante das

---

1 PINHEIRO, Leticia. *Política externa brasileira (1889-2002)*. Rio de Janeiro: Zahar, 2004.

consequências das mudanças climáticas. Por exemplo, alguns países da África têm registrado temperaturas recordes<sup>2</sup> e, na região do Mediterrâneo Oriental e do Oriente Médio, a temperatura tem aumentado quase duas vezes mais rápido do que a média global<sup>3</sup>. Além disso, a provável redução das chuvas e o aquecimento das temperaturas médias poderão contribuir para a seca severa no continente africano<sup>4</sup> e no Oriente Médio, região já marcada por uma geografia de áreas secas e desérticas. A junção desses fenômenos irá comprometer a segurança hídrica e alimentar da área, afetando sobremaneira as populações locais.

O Brasil tem, para ambas as regiões, uma política externa historicamente pendular – ou seja, que ora mantém relações sólidas e consistentes, ora opta pelo desengajamento e pela desestruturação destas relações. No entanto, no cenário atual, com um terceiro governo de Lula e a reestruturação tanto da PEB quanto da política ambiental e climática, há uma oportunidade para que as relações com ambas sejam mais estruturadas e coerentes. Assim, a política externa brasileira pode não só retomar políticas bem-sucedidas do passado, mas também refletir criticamente sobre os ciclos anteriores e atualizar de forma qualificada as políticas para a África e o Oriente Médio, sobretudo nas agendas de clima e meio ambiente.

A PEB para as duas regiões tem semelhanças históricas. A inclusão da África e do Oriente Médio no mesmo arcabouço organizacional do Ministério das Relações Exteriores (MRE) demonstra a ligação para a PEB dos dois espaços. A Secretaria de África e Oriente Médio foi recriada em janeiro de 2023 depois de ter sido desativada e incorporada pela Secretaria de Europa pela administração federal durante a gestão de Jair Bolsonaro (2019-2022)<sup>5</sup>, o que mostra a importância do atual momento político

---

2 CALOR atinge marcas sem precedentes no sul da África. *Metsul*, 23 jan. 2022. Disponível em: <<https://metsul.com/calor-atinge-marcas-sem-precedentes-no-sul-da-africa/>>. Acesso em: 17 abr. 2023.

3 MUDANÇA climática pode devastar Oriente Médio e Mediterrâneo Oriental. *Reuters/Agência Brasil*, 6 set. 2022. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/internacional/noticia/2022-09/mudanca-climatica-pode-devastar-oriente-medio-e-mediterraneo-oriental>>. Acesso em: 16 maio 2023.

4 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Mudanças climáticas têm impacto alarmante na África, afirma novo relatório. *UN News*, 19 out. 2021. Disponível em: <<https://news.un.org/pt/story/2021/10/1767042>>. Acesso em: 28 abr. 2023.

5 CAMAROTTO, Murillo. Itamaraty recria secretaria dedicada à África e Oriente Médio. *Valor Econômico*, 2 jan. 2023. Disponível em: <<https://valor.globo.com/politica/noticia/2023/01/02/itamaraty-recria-secretaria-dedicada-frica-e-orientemdio.ghtml>>. Acesso em: 12 maio 2023.

para o avanço de diálogos, políticas e parcerias. Com isso, este capítulo aborda as duas regiões de maneira conjunta. No entanto, para facilitar a compreensão e por questões históricas e de natureza das relações, em momentos pontuais a PEB para o Norte da África será discutida conjuntamente com a PEB para o Oriente Médio e, portanto, separada da PEB para a África Subsaariana.

O objetivo deste capítulo é apresentar um panorama das relações do Brasil com ambas as regiões, destacando as atividades realizadas nas áreas de clima e meio ambiente, e apontando possíveis caminhos para o seu fortalecimento. Na primeira seção, são apresentados os aspectos históricos das relações do Brasil com a África e o Oriente Médio. A segunda seção traz as atividades realizadas na agenda climática e ambiental com as duas regiões. A terceira seção, por sua vez, apresenta perspectivas e possibilidades futuras. Por fim, apresentam-se as considerações finais.

### **Aspectos históricos: avanços e recuos da política externa brasileira para a África e o Oriente Médio**

As relações do Brasil com os países africanos são marcadas por avanços e recuos: há momentos de maior aproximação e adensamento de parcerias de diferentes modalidades, seguidos de momentos de esfriamento e relativo afastamento entre os dois lados do Atlântico<sup>6</sup>. Quando as relações entre o país e o continente começaram a avançar com mais força nos contornos modernos, a economia brasileira dependia do tráfico de pessoas escravizadas, o que remonta ao século XVI. Por isso, inicialmente, as relações foram marcadas pelo deslocamento forçado de africanos para o Brasil a fim de compor a força de trabalho do país, que tinha a sua economia baseada no sistema de *plantation*<sup>7</sup>.

A nível estatal, as relações do Brasil com os países daquele continente tiveram início na independência do país, em 7 de setembro de 1822. Ao longo do século XX, houve tentativas formais de aproximação, sobretudo com a África do Sul, país de destaque na política externa brasileira para

---

6 PENHA, Eli Alves. *Relações Brasil-África e geopolítica do Atlântico Sul*. Salvador: Editora da UFBA, 2011.

7 Sistema agrícola que tem como base a monocultura para exportação em grandes latifúndios.



o continente até hoje<sup>8</sup>. Os dois países iniciaram contatos em 1918, mas somente em 1939 foi assinado um acordo comercial que envolvia diretamente as duas partes. Foi a partir dos anos 1940, portanto, que houve alguma aproximação mais significativa do Brasil com o continente, com a abertura de uma representação diplomática sul-africana no Rio de Janeiro e de uma delegação brasileira em Pretória. Durante os anos 1950, o Brasil se alinhou aos eixos tradicionais de poder, mantendo certo distanciamento das nações africanas. Com isso, no contexto das lutas por independência, o Brasil de Getúlio Vargas (1951-1954) e de Juscelino Kubitschek (1956-1961) não apoiou de imediato as nações africanas, alinhando-se com Portugal<sup>9</sup>.

Nos anos 1960, houve nova tentativa de aproximação, materializada sobretudo na criação da divisão de África no MRE e na abertura de embaixadas brasileiras em Gana, no Senegal e na Nigéria, no âmbito da chamada Política Externa Independente (PEI) de Jânio Quadros (1961). Em seguida, iniciou-se uma fase de distanciamento durante os dois primeiros governos militares (1964-1969)<sup>10</sup>. Uma nova aproximação teve início nos anos 1970; desta vez, no entanto, com ares mais estratégicos, pois a crise do petróleo de 1973 fez necessária a abertura de relações com outros países produtores a fim de diversificar as fontes brasileiras do combustível fóssil. Em 1975, o Brasil foi o primeiro país a reconhecer a independência de Angola, apesar da orientação comunista do Movimento Popular de Libertação de Angola, que saiu vencedor da guerra civil do país, em um contexto de Guerra Fria.

Ainda na década de 1970, empresas brasileiras de construção civil passaram a se instalar no continente africano para execução de obras de infraestrutura, inclusive grandes rodovias. Em 1979, a empresa brasileira de petróleo, a Petrobras, chegou a Angola para participar como sócia-investidora de exploração de blocos de petróleo na plataforma continental

---

8 VISENTINI, Paulo Fagundes. *A relação Brasil-África: prestígio, cooperação ou negócios?* Rio de Janeiro: Alta Books, 2016.

9 PENHA, Eli Alves. *Relações Brasil-África e geopolítica do Atlântico Sul*. Salvador: Editora da UFBA, 2011.

10 PEREIRA, Analucia Danilevicz. As relações Brasil-África: do nexu escravista à construção de parcerias estratégicas. *Revista Brasileira De Estudos Africanos*, v. 5, n. 9, p. 11-32, 2020. Disponível em: <[https://www.researchgate.net/publication/346309499\\_as\\_relacoes\\_brasil-afrika\\_do\\_nexo\\_escravista\\_a\\_construcao\\_de\\_parcerias\\_estrategicas](https://www.researchgate.net/publication/346309499_as_relacoes_brasil-afrika_do_nexo_escravista_a_construcao_de_parcerias_estrategicas)>. Acesso em: 11 dez. 2023.

do país<sup>11</sup>. Os anos 1980 deram continuidade às relações do Brasil com países africanos, muito marcadas por relações comerciais, sobretudo nas áreas de energia, mineração e construção civil. Destaca-se, por exemplo, a atuação da Odebrecht a partir de 1984 em Angola e da Vale do Rio Doce em Moçambique a partir de 1987. Nos anos 1990, a política externa de Fernando Henrique Cardoso (1995-2003) priorizou a aproximação com Estados Unidos e Europa, resultando em relativa retração com os países africanos, exceto com os países da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), com a Nigéria, estratégica por conta do petróleo, e com a África do Sul, de grande importância política<sup>12</sup>. Desde sua fundação, em 1996, a CPLP ocupa um papel importante para a PEB na África, sobretudo na cooperação e no intercâmbio na área cultural.

Os anos 2000, por sua vez, representaram um momento de guinada do Brasil para o continente africano. A política externa ativa e altiva tinha como diretriz diversificar as parcerias com países em desenvolvimento. Fez parte deste processo a abertura de embaixadas em países como Benin, Camarões, Etiópia, Guiné, Guiné Equatorial, República Democrática do Congo, São Tomé e Tanzânia, além da reabertura da embaixada em países como Nigéria e no Togo. No total, ao longo dos primeiros dois governos de Lula, foram abertas quase vinte novas embaixadas e reabertas mais de cinco embaixadas brasileiras na África.

Com isso, houve a ampliação de relações comerciais, diplomáticas e culturais e, em termos de modalidade de parceria, o Brasil estabeleceu inúmeros projetos de cooperação Sul-Sul, sobretudo naquelas áreas em que tem reconhecida *expertise*, como saúde, educação e agricultura<sup>13</sup>. Também tem destaque o tema da energia, em que três tendências são importantes: as relações decorrentes da necessidade de importação de

11 SANTOS, Chico. Petrobras extrai apenas 0,5% do petróleo de Angola. *Valor Econômico*, 7 nov. 2007. Disponível em: <<https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/482060/noticia.htm?sequence=1>>. Acesso em: 18 abr. 2023.

12 MIYAMOTO, Shiguenoli. O Brasil e a comunidade dos países de língua portuguesa (CPLP). *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 52, p. 22-42, 2009. Disponível em: <<https://doi.org/10.1590/S0034-73292009000200002>>. Acesso em: 11 dez. 2023.

13 Para mais informações, cf.: MILANI, Carlos R.S.; MUÑOZ, Enara Echart; DUARTE, Rubens de S.; KLEIN, Magno. *Atlas da política externa brasileira*. CLACSO/EdUERJ/FAPERJ/CNPq/Labmundo, dez. 2014. Disponível em: <[https://www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana/libro\\_detalle.php?id\\_libro=927&pageNum\\_rs\\_libros=0&totalRows\\_rs\\_libros=898](https://www.clacso.org.ar/libreria-latinoamericana/libro_detalle.php?id_libro=927&pageNum_rs_libros=0&totalRows_rs_libros=898)>. Acesso em: 11 dez. 2023.

petróleo africano para o Brasil, que conseqüentemente aproximou o país de Angola e da Nigéria; o fortalecimento, na África, da Petrobras, empresa que teve um papel crucial para as relações do Brasil com o continente; e os projetos de cooperação técnica Sul-Sul em biocombustíveis.

Os anos 2010, sobretudo a partir de 2015, são marcados por um perfil menos ativo na política externa brasileira em geral – e também em relação às nações africanas. A partir de 2016, as atividades entre os dois lados do Atlântico perderam ritmo, tendo sido marcadas por frustrações de ambas as partes, pela não concretização de diversos acordos e pelo maior envolvimento do componente religioso como um dos pilares dessas relações, especialmente durante o governo Jair Bolsonaro (2019-2022)<sup>14</sup>. Neste último, o enfraquecimento da PEB para a África aumentou. Houve significativa aceleração do encerramento de representações diplomáticas, com fechamento de embaixadas e diminuição do número de diplomatas lotados no continente<sup>15</sup>.

Além disso, houve diminuição significativa da presença econômica do Brasil na África. A saída da Petrobras, em 2020, veio depois de quatro décadas de atuação da empresa no continente, período em que exerceu papel importante para a cooperação econômica e técnica. A retirada ou redução drástica da presença de grandes empresas que já possuíam um histórico de presença na África em áreas que incluem a construção civil e de mineração, como a Odebrecht e a Vale, também são marcos importantes para a diminuição do fluxo de relações e investimentos em território africano. O desmonte da cooperação Sul-Sul, sobretudo da cooperação técnica, também foi expressivo; por exemplo, a atuação da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) mudou de

---

14 NADIR, Mohammed; THALES, Flávio. Mourão em Angola: entre compromissos de Estado e defesa da Igreja Universal, *Brasil de Fato*, 20 jul. 2021. Disponível em: <<https://www.brasildefato.com.br/2021/07/20/artigo-mourao-em-angola-entre-compromissos-de-estado-e-defesa-da-igreja-universal>>. Acesso em: 7 maio 2023.

15 Durante o governo de Jair Bolsonaro, o Brasil contou com apenas 90 diplomatas em exercício no continente africano, número muito menor se comparado com os 338 profissionais que estavam na Europa durante o mesmo governo, de acordo com levantamento feito pelo Alma Preta Jornalismo. Mais informações em: O QUE restou da relação Brasil e África são resquícios da aproximação de governos anteriores, avaliam especialistas. *Alma Preta*, 21 jan. 2022. Disponível em: <<https://www.almapreta.com.br/sessao/africa-diaspora/o-que-restou-da-relacao-brasil-e-africa-sao-resquicios-da-aproximacao-de-governos-anteriores-avaliam-especialistas>>. Acesso em: 27 jul. 2023.

forma significativa, saindo de um perfil de atuação mais técnico para uma atuação voltada à expansão do mercado do agronegócio no continente, tema que será discutido mais adiante neste capítulo<sup>16</sup>.

Com o Oriente Médio, as relações mais intensas começam principalmente a partir da segunda metade do século XX. O tema da energia, como comentado, também é estruturante das relações com a região, sobretudo a partir dos anos 1970. Historicamente, o Brasil conseguiu se manter como ator relevante política<sup>17</sup> e economicamente, ao mesmo tempo que guardava certo distanciamento dos recorrentes conflitos na região. Na segunda metade do século XX, a aproximação entre o Brasil e o Oriente Médio deu-se sobretudo no âmbito do Movimento dos Não Alinhados (MNA)<sup>18</sup>, que incentivava a cooperação entre os países em desenvolvimento e que ajudou a consolidar a cooperação Sul-Sul como estratégia de parceria entre eles. Nos anos 1970, em um contexto de crises do petróleo, o Brasil ampliou suas relações diplomáticas e comerciais com o mundo árabe, como ocorreu também com o continente africano, devido à necessidade de diversificação das fontes do combustível fóssil<sup>19</sup>.

Posteriormente, a PEB estabeleceu relações de diferentes naturezas e dimensões com o mundo árabe. Na agenda de clima, tem destaque a cooperação com os países árabes na área da desertificação, praticada desde a década de 1980. Na época, realizou-se o Seminário de Combate à Desertificação, em Natal, no Rio Grande do Norte. Seria a etapa inicial do programa de intercâmbio entre o Brasil e países com problemas de

---

16 SANTOS, Clóvis Caribé Menezes dos. As mudanças do papel desempenhado pela Embrapa no atual cenário das relações de cooperação internacional do Brasil com países africanos no agro. In: ALMEIDA, Elga; KRAYCHETE, Elsa (org). *Potências tradicionais e emergentes na África subsaariana*. Salvador: Editora da UFBA, 2022.

17 O Brasil reconheceu o Estado da Palestina em 2010, o que ajudou a consolidar uma imagem positiva do Brasil em relação ao mundo árabe.

18 Apesar de não ser um país-membro do Movimento dos Países Não Alinhados, o Brasil há décadas tem o status de observador.

19 TRAUMANN, Andrew Patrick. *A diplomacia dos petrodólares: relações do Brasil com o mundo árabe (1973-1985)*. Dissertação (Mestrado em História). Faculdade de Ciências e Letras de Assis, Universidade Estadual Paulista. Assis, 2007. Disponível em: <[https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/93425/traumann\\_ap\\_me\\_assis.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://repositorio.unesp.br/bitstream/handle/11449/93425/traumann_ap_me_assis.pdf?sequence=1&isAllowed=y)>. Acesso em: 2 maio 2023.

aridez, principalmente com os países árabes, descrito com mais detalhes na próxima seção<sup>20</sup>.

Sobretudo no período do pós-Guerra Fria e a partir dos anos 2000, a política externa para a região ganhou novo impulso. A PEB, com sua histórica postura cooperativa e pacifista e munida de um projeto de inserção internacional que tinha na cooperação Sul-Sul uma de suas bases, foi importante para a criação, o desenvolvimento e a implementação da Cúpula América do Sul-Países Árabes (ASPA)<sup>21</sup>, mecanismo de integração inter-regional. O foro, criado em 2005, visava a aproximar os líderes políticos de ambas as regiões em questões políticas, econômicas, históricas e culturais. No portfólio da ASPA, constam projetos de destaque em áreas como educação e promoção do comércio inter-regional<sup>22</sup>. Neste processo, destaca-se o papel da União das Nações Sul-Americanas (Unasul), organização regional que realizava o diálogo com o mundo árabe para a implementação dos projetos via ASPA.

Assim, o país conseguiu estabelecer relações de diferentes modalidades com o Oriente Médio e com a África, que vão desde projetos de cooperação Sul-Sul, incluindo cooperação técnica, participação em missões de paz, passando também por parcerias culturais, comerciais, econômico-financeiras e arranjos multilaterais que incluem a criação de organismos multilaterais. A partir de 2015, contudo, houve o esfriamento de projetos de cooperação com a retração da PEB<sup>23</sup> e, no caso do Oriente

---

20 Para mais informações, ver: REGO, André Heráclio. *Os sertões e os desertos: o combate à desertificação e a política externa brasileira*. Brasília: FUNAG, 2012.

21 BRASIL. Cúpula América do Sul-Países Árabes (ASPA). *Ministério do Meio Ambiente*. Disponível em: <<https://antigo.mma.gov.br/pol%C3%ADtica-sobre-mudan%C3%A7a-do-clima/item/849.html>>. Acesso em: 2 maio 2023.

22 MENEN, I. R. 2020. *Geopolítica da Cooperação Sul-Sul entre Brasil e Oriente Médio*: variáveis conjunturais e estruturais para a análise das perspectivas de contribuição do Brasil para a resolução da crise na Síria. Dissertação (mestrado em Integração Contemporânea da América Latina). Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política, Universidade Federal da Integração Latino Americana. Foz do Iguaçu, 2020. Disponível em: <<https://dspace.unila.edu.br/handle/123456789/5873?jsessionid=8F2B71BDC6C9C000BD01F8BCA69D761>>. Acesso em: 15 abr. 2023.

23 CORNETET, João Marcelo Conte. A política externa de Dilma Rousseff: contenção na continuidade. *Conjuntura Austral*, v. 5, n. 24, p. 111-150, 2014. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/ConjunturaAustral/article/view/47628>>. Acesso em: 11 dez. 2023.

Médio, ao aprofundamento do cenário instável na região<sup>24</sup>. Apresentado este breve histórico, a seção a seguir traz atividades realizadas pelo Brasil com ambas as áreas do globo no que diz respeito mais especificamente às agendas climática e ambiental.

### **Acordos e parcerias em áreas relevantes à agenda de clima e meio ambiente**

Ao longo do século XX, o Brasil conseguiu acumular um considerável capital político e diplomático nas agendas de clima e meio ambiente. Dessa forma, alguns destes temas estiveram presentes nas relações exteriores do país com diferentes atores do sistema internacional. Nos casos aqui discutidos – África e Oriente Médio –, o Brasil desenvolveu diversas atividades na área de energia, tanto com energias fósseis quanto renováveis. A ênfase nessas agendas de energia aconteceu por duas razões: primeiramente, porque o país depende do petróleo importado para alimentar o seu modelo de desenvolvimento; em segundo lugar, porque o Brasil apresenta *expertise* no desenvolvimento e uso de tecnologias para a produção de energias renováveis como hidroeletricidade, biocombustíveis, biomassa, energia solar e energia eólica. Já a agenda de cooperação na área de clima ainda requer maior institucionalização, ficando dependente da vontade política do governo em questão, o que tem dificultado a implementação das iniciativas duradouras. De todo modo, é possível enumerar também alguns projetos de cooperação em clima e meio ambiente, tanto no plano multilateral, quanto bilateralmente.

No âmbito multilateral em fóruns com a presença de países do continente africano, temas climáticos e ambientais foram objeto de cooperação mais visível apenas a partir da primeira década dos anos 2000, quando foi assinado um acordo-quadro de cooperação no contexto dos programas nacionais de luta contra a desertificação entre o Brasil e os demais integrantes da CPLP. Em maio de 2006, os ministros do Meio

---

24 MENEN, I. R. 2020. Geopolítica da Cooperação Sul-Sul entre Brasil e Oriente Médio: variáveis conjunturais e estruturais para a análise das perspectivas de contribuição do Brasil para a resolução da crise na Síria. Dissertação (mestrado em Integração Contemporânea da América Latina). Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política, Universidade Federal da Integração Latino Americana. Foz do Iguaçu, 2020. Disponível em: <<https://dspace.unila.edu.br/handle/123456789/5873;jsessionid=8F2B71BDC6C9C000BD01F8BCA69D761>>. Acesso em: 15 abr. 2023.

Ambiente dos oito países da CPLP, reunidos no Brasil, assinaram a Carta de Brasília, estabelecendo uma plataforma de cooperação em áreas como biodiversidade, combate à desertificação, energias renováveis, gestão ambiental marinha e costeira, gestão de resíduos e de recursos hídricos e educação ambiental<sup>25</sup>. Nos anos seguintes, alguns países do bloco participaram de edições do Seminário Luso-Brasileiro sobre Agricultura Familiar em Regiões com Risco de Desertificação (Semiluso), fortalecendo o diálogo e intercâmbio no tema.

Além do tema da desertificação, o Brasil implementou uma política de cooperação com países do continente africano baseada na expansão de energias renováveis como caminho para a transição energética. Por isso, no início dos anos 2000, a PEB passou a implementar uma série de projetos de cooperação técnica para incentivo ao uso de biocombustíveis<sup>26</sup>. Neste período, a política externa brasileira da época também seguia a expansão da atuação da Petrobras no continente<sup>27</sup> para atuação tanto no ramo petrolífero quanto nas energias renováveis, no bojo da diplomacia dos biocombustíveis.

Mais recentemente, a agenda de florestas também tem se destacado na parceria do Brasil com países africanos, especificamente com a República Democrática do Congo. Junto à Indonésia, os três países formaram a aliança dos países detentores das maiores florestas tropicais do mundo – conhecida pelo acrônimo BIC (Brasil, Indonésia e República Democrática do Congo). A aliança foi anunciada durante a COP27 no Egito, no final de 2022, e tem por objetivo valorizar a biodiversidade

---

25 REGO, André Heráclio. *Os sertões e os desertos: o combate à desertificação e a política externa brasileira*. Brasília: FUNAG, 2012.

26 RIBEIRO, Renata Albuquerque. *Cooperação Sul-Sul em biocombustíveis: interesses e contradições da Política Externa Brasileira em Moçambique (2003-2015)*. Tese (Doutorado em Ciência Política). Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 2018. Disponível em: <<https://www.labmundo.org/wp-content/uploads/2021/05/Tese-2018-Renata-Albuquerque-Ribeiro.pdf>>. Acesso em: 29 maio 2023.

27 COUTINHO, Isadora Caminha; STEFFENS, Isadora da Silveira; VIEIRA, Taís Cristóvão Martins. A atuação da Petrobras na África durante o governo Lula. *Revista Perspectiva: reflexões sobre a temática internacional*, v. 7, n. 13, p. 9-23, 2014. Disponível em: <<https://seer.ufrgs.br/index.php/RevistaPerspectiva/article/view/64856/37437>>. Acesso em: 22 maio 2023.

dos países e promover remuneração justa pelos serviços ecossistêmicos prestados pelas três nações<sup>28</sup>.

No âmbito bilateral, ao longo dos anos 2000, tiveram destaque as relações de cooperação (na modalidade de cooperação Sul-Sul, como aventado no início do capítulo) entre o Brasil e países da África Subsaariana. É o caso das relações do Brasil com a África do Sul e a aliança histórica em defesa dos países em desenvolvimento no regime internacional das mudanças climáticas. Juntamente com China e Índia, os dois países formaram o grupo BASIC (Brasil, África do Sul, Índia e China), abordado no capítulo 5<sup>29</sup>. Em 2013, Brasil e África do Sul passaram a cooperar para fortalecer estratégias de preservação ambiental. Essa política complementava bilateralmente o que o grupo BASIC já havia sinalizado a partir da assinatura do Memorial de Entendimento em 2008<sup>30</sup>.

Durante quase uma década e meia, a cooperação técnica entre o Brasil e a África foi bastante significativa: em 2010, por exemplo, cerca de 60% dos recursos da cooperação técnica brasileira eram destinados a países africanos<sup>31</sup>. A carteira de projetos para o continente era composta majoritariamente por ações nas áreas de agricultura, indústria, educação (sobretudo ensino profissionalizante) e saúde – esta última capitaneada pela Fundação Oswaldo Cruz (Fiocruz). Muitos deles, ainda que não tratem diretamente de clima e meio ambiente, estão conectados com estas agendas.

---

28 BRASIL. Brasil, Indonésia e República Democrática do Congo anunciam aliança dos países detentores das maiores florestas tropicais do mundo. *Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima*, 10 nov. 2022. Disponível em: <<https://www.gov.br/mma/pt-br/brasil-indonesia-e-republica-democratica-do-congo-anunciam-alianca-dos-paises-detentores-das-maiores-florestas-tropicais-do-mundo>>. Acesso em: 30 maio 2023.

29 LIMA, Guilherme. *A atualização da política externa do Brasil na agenda internacional ambiental: a transformação da posição brasileira em mudança do clima*. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais). Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília. Brasília, 2012.

30 BRASIL e África do Sul ampliarão cooperação de proteção ambiental. *Exame*, 16 set. 2013. Disponível em: <<https://exame.com/tecnologia/brasil-e-africa-do-sul-ampliarao-cooperacao-de-protecao-ambiental/>>. Acesso em: 29 abr. 2023.

31 IPEA; BANCO MUNDIAL. *Ponte sobre o Atlântico. Brasil e África Subsaariana: parceria Sul-Sul para o crescimento*. 2011. Disponível em: <[https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3094/1/Livro\\_Ponte%20sobre%20o%20Atl%3a2ntico%20Brasil%20e%20c3%81frica%20Subsaariana\\_parceria%20Sul-Sul%20para%20o%20crescimento.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3094/1/Livro_Ponte%20sobre%20o%20Atl%3a2ntico%20Brasil%20e%20c3%81frica%20Subsaariana_parceria%20Sul-Sul%20para%20o%20crescimento.pdf)>. Acesso em: 26 jul. 2023.



Nesse sentido, entre as políticas ligadas à agricultura, lideradas principalmente pela coordenação entre a Embrapa e a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), órgão vinculado ao MRE, foram desenvolvidos os chamados projetos estruturantes, que eram projetos de cooperação com perspectiva de longo prazo, planejados e adaptados às condições econômicas e dos biomas dos países de recepção, e cujas formulação e implementação eram realizadas a partir de consultas participativas contínuas com os parceiros locais durante todas as fases do projeto. Dentre os projetos estruturantes de agricultura tropical conduzidos pela parceria entre Embrapa e ABC, destacam-se o projeto Cotton-4, para o aprimoramento da produção de algodão em Benin, Burkina Faso, Mali e Chade, o apoio técnico para o desenvolvimento da inovação tecnológica em Moçambique e o projeto Apoio ao Desenvolvimento da Rizicultura no Senegal. De forma complementar, foi importante a atuação do programa Mercado Agrícola Inovador, lançado em 2010, com o objetivo de fortalecer relações entre acadêmicos e pesquisadores do continente africano e a Embrapa.

O Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA) também teve um papel importante no desenvolvimento de políticas de cooperação em agricultura. O conceito mobilizado para orientar a formulação das políticas era principalmente de soberania alimentar (discutido no capítulo 2 deste livro). Em 2010, teve destaque a realização do Diálogo Brasil-África sobre Segurança Alimentar, Combate à Fome e Desenvolvimento Rural, que recebeu representantes de alto nível de 45 países africanos e discutiu temas como agricultura sustentável, pesca e desenvolvimento da aquicultura, atividades de agroextrativismo florestal e gestão de recursos hídricos. O evento teve como resultado não apenas uma maior institucionalização do diálogo sobre segurança alimentar, mas também a aprovação de um plano de ação que previa a implementação conjunta de dez programas piloto em diferentes regiões da África e a criação de um centro afro-brasileiro de excelência em bioenergia<sup>32</sup>.

---

32 Para mais informações, cf. o relatório IPEA; BANCO MUNDIAL. *Ponte sobre o Atlântico. Brasil e África Subsaariana: parceria Sul-Sul para o crescimento*. 2011. Disponível em: <[https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3094/1/Livro\\_Ponte%20sobre%20o%20Atl%20c%3a2ntico%20Brasil%20e%20%20%20%20para%20o%20crescimento.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3094/1/Livro_Ponte%20sobre%20o%20Atl%20c%3a2ntico%20Brasil%20e%20%20%20%20%20para%20o%20crescimento.pdf)>. Acesso em: 26 jul. 2023.

No ano seguinte, o MDA liderou um projeto de cooperação técnica na área de agricultura familiar com Gana. Ademais, como já discutido anteriormente, houve, também, uma série de projetos ligados à energia, com ênfase sobretudo na política de biocombustíveis. Destacou-se à época a atuação da Biocom, *joint venture* especializada na produção de açúcar, etanol e eletricidade entre a Odebrecht, a Sonangol, empresa estatal angolana, e a Demer, empresa privada angolana<sup>33</sup>.

No plano multilateral com os países árabes, destacam-se as iniciativas organizadas pela ASPA. No âmbito da parceria, entre 2005 e 2015, foram realizadas quatro cúpulas: a primeira em Brasília, em 2005; a segunda em Doha, em 2009; a terceira em Lima, em 2012; e quarta em Riade, em 2015. A Declaração de Brasília<sup>34</sup> foi aprovada em 2005 na primeira cúpula. No seu artigo 7, sobre desenvolvimento sustentável, os países reiteraram o compromisso com a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento e com a Agenda 21, adotadas na Rio-92, e também com o Plano da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, realizada em Joanesburgo em 2002. Na Declaração, os países ainda reforçam a necessidade de os países desenvolvidos honrarem seus compromissos com o financiamento climático.

Dois ações são particularmente relevantes no contexto da ASPA: a Reunião Ministerial sobre Recursos Hídricos e Desertificação e a Reunião de Ministros de Meio Ambiente. Em 2007, ocorreu a I Reunião de Ministros de Meio Ambiente da organização, em Nairobi (Quênia). No ano seguinte, realizou-se, em Riade, na Arábia Saudita, a I Reunião Ministerial sobre Recursos Hídricos e Desertificação da ASPA. Em 2008, ocorreu, na cidade de Recife, Pernambuco, um encontro de especialistas em recursos hídricos e desertificação da ASPA, evento preparatório para a II Reunião de Ministros de Meio Ambiente que seria realizada em Riade

33 IPEA; BANCO MUNDIAL. *Ponte sobre o Atlântico. Brasil e África Subsaariana: parceria Sul-Sul para o crescimento*. 2011. Disponível em: <[https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3094/1/Livro\\_Ponte%20sobre%20o%20Atl%20c3%a2ntico%20Brasil%20e%20c3%81frica%20Subsaariana\\_parceria%20Sul-Sul%20para%20o%20crescimento.pdf](https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/3094/1/Livro_Ponte%20sobre%20o%20Atl%20c3%a2ntico%20Brasil%20e%20c3%81frica%20Subsaariana_parceria%20Sul-Sul%20para%20o%20crescimento.pdf)>. Acesso em: 26 jul. 2023.

34 Cf. a Declaração de Brasília em: LEIA a íntegra da Declaração de Brasília, documento final da Cúpula América do Sul-Países Árabes. *Agência Brasil*, 11 maio 2005. Disponível em: <<http://memoria.etc.com.br/agenciabrasil/noticia/2005-05-11/leia-integra-da-declaracao-de-brasil-documento-final-da-cupula-america-do-sul-paises-arabes>>. Acesso em: 3 maio 2023.

no mesmo ano. O principal resultado foi a elaboração de um comunicado conjunto elencando áreas de interesse para a cooperação regional, como energia renovável, agricultura irrigada, reuso da água e biotecnologia<sup>35</sup>. Em Recife, o Brasil propôs a criação de um acordo-quadro de cooperação na implementação dos planos nacionais de combate à desertificação, nos moldes da parceria negociada com os países da CPLP, mas que acabou não sendo concretizada, uma vez que alguns países participantes alegaram que a proposta deveria ser mais bem discutida e detalhada<sup>36</sup>. Em função dessas parcerias, a ABC realizou uma série de projetos de cooperação técnica com os países árabes<sup>37</sup>.

Na década seguinte, Brasil e países do Oriente Médio continuaram a fortalecer a cooperação birregional em clima, energia e meio ambiente. Em 2015, a Declaração de Riade (IV Cúpula ASPA) determinou que a energia deveria se tornar um dos eixos fundamentais do relacionamento birregional nos anos seguintes, reafirmou o apoio do grupo à Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e projetou a realização da 1ª Reunião do Subcomitê de Cooperação Agrícola da ASPA, em fevereiro de 2016<sup>38</sup>. A cooperação manteve-se ativa até 2019, quando o Brasil se retirou da Unasul, resultando em um declínio na integração entre as duas regiões<sup>39</sup>.

---

35 Mais informações em: MENDES, Daniela. Cúpula América do Sul-Países Árabes debate desertificação e recursos hídricos. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima, 23 jul. 2008. Disponível em: <<https://www.gov.br/mma/pt-br/noticias/cupula-america-do-sul-paises-arabes-debate-desertificacao-e-recursos-hidricos>>. Acesso em: 4 maio 2023.

36 RÉGO, André Heráclio. *Os sertões e os desertos: o combate à desertificação e a política externa brasileira*. Brasília: FUNAG, 2012.

37 MENEN, I. R. Geopolítica da Cooperação Sul-Sul entre Brasil e Oriente Médio: variáveis conjunturais e estruturais para a análise das perspectivas de contribuição do Brasil para a resolução da crise na Síria. Dissertação (Mestrado em Integração Contemporânea da América Latina). Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política, Universidade Federal da Integração Latino Americana. Foz do Iguaçu, 2020. Disponível em: <<https://dspace.unila.edu.br/handle/123456789/5873?jsessionid=8F2B71BDC6C9C000BD01F8BCA69D761>>. Acesso em: 15 abr. 2023.

38 BRASIL. Declaração de Riade – IV Cúpula América do Sul-Países Árabes (ASPA). Riade, 10 e 11 de novembro de 2015. *Ministério das Relações Exteriores*, 24 nov. 2015. Disponível em: <[https://www.gov.br/mre/pt-br/canais\\_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-de-riade-iv-cupula-america-do-sul-paises-arabes-11-de-novembro-de-2015](https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-de-riade-iv-cupula-america-do-sul-paises-arabes-11-de-novembro-de-2015)>. Acesso em: 22 maio 2023.

39 MENEN, I. R. Geopolítica da Cooperação Sul-Sul entre Brasil e Oriente Médio: variáveis conjunturais e estruturais para a análise das perspectivas de contribuição do Brasil para a resolução da crise na Síria. Dissertação (Mestrado em Integração Contemporânea da América Latina). Instituto Latino-Americano de Economia, Sociedade e Política, Universidade Federal da Integração Latino Americana. Foz do Iguaçu, 2020. Disponível em: <<https://dspace.unila.edu.br/handle/123456789/5873?jsessionid=8F2B71BDC6C9C000BD01F8BCA69D761>>. Acesso em: 15 abr. 2023.

Em se tratando de projetos bilaterais de cooperação internacional com o Oriente Médio, destacam-se dois atores: os Emirados Árabes Unidos (EAU) e Israel. Em 2018, Brasil e EAU assinaram acordo de cooperação nas áreas de energia renovável – especificamente solar – e inovação<sup>40</sup>. No ano seguinte, os países assinaram uma série de atos de cooperação, incluindo um acordo em que órgãos de meio ambiente iriam cooperar nas áreas de conservação ambiental e de espécies ameaçadas, bem como desenvolver iniciativas em ecoturismo e gestão de zonas úmidas, entre outras pautas<sup>41</sup>. Em 2023, houve a assinatura de novos acordos<sup>42</sup>. Na ocasião, o embaixador brasileiro André Corrêa do Lago, secretário de Clima, Energia e Meio Ambiente do Ministério das Relações Exteriores, assinou um memorando de entendimento com os EAU. Tal documento previa a diminuição da emissão de gás carbônico pela indústria pesada e a colaboração na produção científica, na agricultura familiar e em larga escala, na transição energética e na segurança hídrica. Ainda, foram firmados acordos de investimentos para desenvolvimento do diesel verde no estado da Bahia<sup>43</sup>.

Com Israel, o Brasil tem cooperado em temas de desenvolvimento de tecnologia agrícola, como irrigação de precisão e gestão de recursos hídricos, incluindo reuso da água; biotecnologia (sobretudo biossensores) e tolerância ao estresse biótico e abiótico (seca e calor); além de possibilidades nas áreas de bioeconomia, empresas *startups* e

40 BRASIL e Emirados Árabes discutem cooperação em energia e inovação. *Anpei*, 26 abr. 2018. Disponível em: <<https://anpei.org.br/brasil-e-emirados-arabes-discutem-cooperacao-em-energia-e-inovacao/>>. Acesso em: 18 maio 2023.

41 VERDÉLIO, Andreia. Brasil assina oito acordos bilaterais com Emirados Árabes. *Agência Brasil*, 18 out. 2019. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2019-10/brasil-assina-oito-acordos-bilaterais-com-emirados-arabes>>. Acesso em: 23 maio 2023.

42 Os Emirados Árabes Unidos são um importante parceiro para o Brasil no Oriente Médio. O comércio bilateral tem crescido ao longo dos anos, com destaque para as exportações brasileiras de produtos como carne bovina, frango, açúcar, minério de ferro e produtos agrícolas. Os Emirados Árabes Unidos são também um importante investidor no Brasil, especialmente nos setores de energia, infraestrutura e imobiliário. CF: INVESTIMENTOS de fundos árabes no Brasil atingem US\$ 20 bilhões. *Estadão*, 4 jul. 2022. Disponível em: <<https://einvestidor.estadao.com.br/ultimas/investimentos-fundos-arabes-brasil/>>. Acesso em: 19 maio 2023.

43 LULA assina acordos comerciais e de cooperação com os Emirados Árabes Unidos. *Band News*, 15 abr. 2023. Disponível em: <<https://www.band.uol.com.br/bandnews-fm/noticias/lula-assina-acordos-comerciais-e-de-cooperacao-com-os-emirados-arabes-unidos-16595985>>. Acesso em: 29 maio 2023.

uso de drones para a agricultura digital/sensoriamento remoto<sup>44</sup>. Além disso, em 2014, o Brasil e o Iêmen estabeleceram parceria formal para compartilhamento de conhecimento, tecnologias e técnicas em projetos e programas ligados à preservação ambiental, à agricultura de subsistência, ao desenvolvimento sustentável, ao combate à fome, e a ações sociais<sup>45</sup>. O acordo, no entanto, só foi aprovado pela Câmara dos Deputados em 2017. No norte da África, o Egito tem se mostrado um importante parceiro do Brasil na área agrícola e já existem acordos de cooperação para o estabelecimento de parcerias<sup>46</sup> e intercâmbio de pesquisadores em áreas como agricultura digital, mudanças climáticas e tecnologias de irrigação e manejo da água. Tais parcerias envolvem, principalmente, a Embrapa e o Ministério da Agricultura egípcio.

### **Perspectivas futuras: possibilidades de cooperação e potenciais parceiros**

Mesmo que as relações do Brasil com a África e com o Oriente Médio tenham sido historicamente pendulares, houve nas últimas décadas a formulação e a implementação de projetos importantes de cooperação Sul-Sul. No entanto, há bastante espaço para torná-las mais sólidas e, principalmente, ir além da cooperação e comércio em energias fósseis para construir ações que partam de concepções atualizadas de clima e meio ambiente, levando em conta dimensões de mitigação e de adaptação.

Com o continente africano, no plano multilateral, a PEB deve olhar estrategicamente o cenário de financiamento e formular uma política coordenada para garantir a ampliação dos projetos na agenda de clima e desenvolvimento no continente africano, principalmente nas áreas de

---

44 COOPERAÇÃO e estratégias de inovação para o agro na agenda do presidente da Embrapa em Israel. *Mais Soja*, 19 maio 2022. Disponível em: <<https://maissoja.com.br/cooperacao-e-estrategias-de-inovacao-para-o-agro-na-agenda-do-presidente-da-embrapa-em-israel/>>. Acesso em: 9 maio 2023.

45 BRASIL. Brasil e Iêmen têm acordo de cooperação técnica aprovado na CREDN. *Câmara dos Deputados*, 19 dez. 2017. Disponível em: <<https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-permanentes/credn/noticias/brasil-e-iemen-tem-acordo-de-cooperacao-tecnica-aprovado-na-credn>>. Acesso em: 25 maio 2023.

46 BRASIL. Acordo de cooperação com o Egito marca primeira semana da agenda internacional. *Embrapa*, 12 maio 2022. Disponível em: <[https://www.embrapa.br/en/busca-de-noticias/-/noticia/70695979/acordo-de-cooperacao-com-o-egito-marca-primeira-semana-da-agenda-internacional?p\\_auth=6x6PO7yC](https://www.embrapa.br/en/busca-de-noticias/-/noticia/70695979/acordo-de-cooperacao-com-o-egito-marca-primeira-semana-da-agenda-internacional?p_auth=6x6PO7yC)>. Acesso em: 23 maio 2023.

energia renovável e agricultura. Além de revitalizar arranjos cooperativos que perderam fôlego nos últimos anos, como a CPLP e a Cúpula América do Sul-África (ASA), o Brasil poderia criar novas parcerias com blocos regionais importantes, como a União Africana, a fim de auxiliar o continente na concretização da Agenda 2063<sup>47</sup>, e com outros parceiros multilaterais, como a Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC, na sigla em inglês)<sup>48</sup> e o New Partnership for Africa's Development (NEPAD). Em especial, a cooperação poderia se expandir com o financiamento por parte de bancos de investimento e desenvolvimento como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) e o African Development Bank. Além disso, como discutido no capítulo 5 deste livro, o Novo Banco de Desenvolvimento (New Development Bank) poderá ter um papel mais atuante para o financiamento climático na África, sobretudo nas áreas de transição energética, industrialização e desenvolvimento e inovação tecnológica<sup>49</sup>.

Na área de florestas, considerando que uma declaração política com indicações de áreas gerais para cooperação já existe<sup>50</sup> – a parceria entre Brasil, República Democrática do Congo e Indonésia –, esta poderia ser materializada, na prática, por meio de projetos concretos de cooperação em técnicas de combate ao desmatamento ilegal e aos crimes ambientais

47 Para mais informações, cf. conteúdo da União Africana: AFRICAN UNION. Agenda 2063: The Africa We Want. Disponível em: <<https://au.int/en/agenda2063/overview>>. Acesso em: 22 maio 2023.

48 Durante visita do presidente Lula à Luanda, em agosto de 2023, o presidente angolano propôs uma aproximação entre a SADC, principal grupo multilateral do sul do continente africano, e o Mercosul. Com PIB de US\$ 470 bilhões (R\$ 2,3 trilhões) e população estimada em 210 milhões de habitantes, a SADC reúne 16 países da região sul de África: Angola, Botsuana, Comores, República Democrática do Congo, Essuatíni, Lesoto, Madagáscar, Maláui, Maurícias, Moçambique, Namíbia, Seychelles, África do Sul, Tanzânia, Zâmbia e Zimbábue. Saiba mais em: ANDRÉ, Fabiana. Em Angola, Lula questiona pagamento da dívida de países africanos ao FMI. *Folha de S. Paulo*, 16 ago. 2023. Disponível em: <[https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2023/08/em-angola-lula-questiona-pagamento-da-divida-de-paises-africanos-ao-fmi.shtml?utm\\_source=sharenativo&utm\\_medium=social&utm\\_campaign=sharenativo](https://www1.folha.uol.com.br/mundo/2023/08/em-angola-lula-questiona-pagamento-da-divida-de-paises-africanos-ao-fmi.shtml?utm_source=sharenativo&utm_medium=social&utm_campaign=sharenativo)>. Acesso em: 26 ago. 2023.

49 ALBUQUERQUE, Renata; ABDENUR, Adriana. Como os BRICS podem impulsionar a cooperação em energias renováveis. *Diálogo Chino*, 23 jun. 2022. Disponível em: <<https://dialogochino.net/pt-br/mudanca-climatica-e-energia-pt-br/55236-opiniao-como-os-brics-podem-impulsionar-a-cooperacao-em-energias-renovaveis/>>. Acesso em: 22 maio 2023.

50 BRASIL. Brasil, Indonésia e República Democrática do Congo anunciam aliança dos países detentores das maiores florestas tropicais do mundo. *Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima*, 10 nov. 2022. Disponível em: <<https://www.gov.br/mma/pt-br/brasil-indonesia-e-republica-democratica-do-congo-anunciam-alianca-dos-paises-detentores-das-maiores-florestas-tropicais-do-mundo>>. Acesso em: 26 ago. 2023.

(que incluem retirada ilegal de minérios, como o ouro e usurpação de terras), conservação de biodiversidade, práticas de bioeconomia e ciência e tecnologia. Também seria interessante observar se há lições a serem extraídas pelo Brasil a partir do projeto Grande Muralha Verde, de contenção da desertificação, localizado na região do Sahel e que teve início em 2007<sup>51</sup>.

Ainda no plano multilateral, o Brasil pode cooperar com países africanos para avançar prioridades comuns ao mundo em desenvolvimento nas negociações climáticas internacionais, como a Conferência das Partes (COP) da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC). Considerando que ambos os atores ainda enfrentam altos níveis de desigualdade social, a cooperação entre o Brasil e países africanos deve conjugar a urgência da ação climática com a necessidade de implementação de políticas públicas inovadoras que reduzam a pobreza e a fome e fomentem a geração de emprego.

No plano bilateral, a retomada da PEB para a África em mais bases sustentáveis requer uma atualização dos paradigmas anteriores das relações Brasil-África. Por exemplo, seria necessário incluir componentes e critérios climáticos e ambientais no planejamento dos projetos estruturantes. Na agenda de agricultura, seria importante retomar as políticas, lideradas pela Embrapa, pelo MDA e pela ABC, de cooperação técnica a partir de agricultura sustentável, familiar e de baixo carbono (o capítulo 2 deste livro aborda este último conceito em mais detalhes).

A retomada da agenda de energia, por sua vez, deve ser orientada pela busca pela transição energética. O compartilhamento de experiências bem-sucedidas no Brasil de acesso à energia, como o Programa Luz para Todos, instituído no ano de 2003, pode auxiliar países da África a superar os enormes desafios de acesso à energia elétrica em países africanos, sobretudo em zonas rurais. Em conformidade com compromissos de redução de emissões respaldados pelo continente e pelo Brasil, como o Acordo de Paris, a potencial retomada da atuação da Petrobras na África

---

51 NUNES, Mônica. A Grande Muralha Verde, iniciada em 2007 na África, ganha “floresta olímpica” com 355 mil árvores. *Conexão Planeta*, 11 ago. 2021. Disponível em: <<https://conexaoplaneta.com.br/blog/a-grande-muralha-verde-iniciada-em-2007-na-africa-ganha-floresta-olimpica-com-355-mil-arvores/>>. Acesso em: 22 maio 2023.

deve estar inserida no cronograma de descarbonização da estatal, no sentido de transformá-la de empresa petrolífera em empresa de energia. Diante disso, pode-se pensar em trabalhar conjuntamente com empresas africanas em processos de desenvolvimento tecnológico voltados à expansão de energias renováveis.

Por fim, é preciso um balanço crítico na política de biocombustíveis para o continente. O Brasil, com sua vasta experiência na produção de etanol a partir de fontes renováveis, ao longo dos anos 2000 ofereceu assistência técnica e capacitação para países africanos interessados em desenvolver suas próprias indústrias de biocombustíveis. Essa cooperação tem o potencial de impulsionar o crescimento econômico sustentável e reduzir a dependência de combustíveis fósseis. No entanto, muitas vezes o que se viu foi a ampliação de latifúndios de cana, o que pouco contribuiu para a construção da transição justa, soberana e equitativa<sup>52</sup>. Ou seja, a política brasileira de biocombustíveis para a África não pode estar a serviço da concentração de renda e da manutenção de padrões de desigualdade social.

Ainda na área de energia renovável – e mais especificamente em energia solar –, o Brasil poderia fortalecer a cooperação com países que já têm investido na expansão do uso e da produção de energias renováveis, como o Marrocos<sup>53</sup>. No campo das mudanças climáticas, a Gâmbia tem se destacado em diversas áreas<sup>54</sup> e pode oferecer projetos de cooperação técnica para proteção da biodiversidade e para cuidado de recursos hídricos<sup>55</sup>. Por fim, o modelo de transição energética implementado na África do Sul apresenta inúmeras lições para o Brasil e também pode ser

---

52 Para mais informações, cf.: LUIZ, Juliana Ramos *et al.* (orgs.). *Política externa, agricultura e modelos de desenvolvimento: conceitos, teorias e estudos de caso*. Curitiba: Appris, 2022.

53 CEURSTEMONT, Sandrine. A megafábrica de energia solar encravada no deserto que pretende abastecer a Europa. *BBC Brasil*, 7 maio 2017. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/vert-fut-39696898>>. Acesso em: 18 maio 2023.

54 GÂMBIA é único país com chance de cumprir meta do Acordo de Paris. *Um só Planeta*, 18 set. 2021. Disponível em: <<https://umsoplaneta.globo.com/clima/noticia/2021/09/18/gambia-e-unico-pais-com-chance-de-cumprir-meta-do-acordo-de-paris.ghtml>>. Acesso em: 12 abr. 2023.

55 MAZA, Juan; REY, Marta. Combater as alterações climáticas ao longo do rio Gâmbia. *DW*, 14 out. 2022. Disponível em: <<https://www.dw.com/pt-002/combater-as-alteracoes-climaticas-ao-longo-do-rio-gambia/video-61680688>>. Acesso em: 22 maio 2023.



uma interessante fonte de inspiração, tanto para absorver boas práticas, quanto para evitar a repetição de equívocos passados<sup>56</sup>.

Em todos os casos, seja multilateral, seja bilateralmente, é preciso realizar o esforço de assegurar que alguns erros não sejam replicados, sobretudo no que diz respeito a violações ambientais e de direitos humanos. Por exemplo, os projetos de cooperação na área agrícola precisam estar atentos à replicação do modelo de desenvolvimento do agronegócio, que com frequência gera consequências negativas para o meio ambiente e para as comunidades locais, causando conflitos de terra e aumentando a concentração de renda. Já os projetos de incentivo ao uso de energias renováveis precisam ocorrer com etapas rigorosas de consultas às comunidades afetadas, a fim de amenizar os impactos socioambientais.

Com o Oriente Médio, considerando áreas de benefício mútuo e o imperativo de preservação ambiental, o Brasil poderia aprimorar a cooperação com países do mundo árabe em quatro principais temas: energia renovável, agricultura sustentável, conservação florestal e cooperação tecnológica de combate às mudanças do clima, além de fortalecer os projetos já em curso para combate à desertificação. Na agenda de energia, tanto o Brasil quanto alguns países do Oriente Médio possuem um grande potencial para o desenvolvimento de energias renováveis, como solar, eólica e biomassa. Uma possível área de cooperação seria o compartilhamento de conhecimento e tecnologia nesse setor, visando à diversificação da matriz energética e a redução das emissões de gases de efeito estufa (GEE).

Na área agrícola, o Brasil é um importante produtor de *commodities*, enquanto alguns países do Oriente Médio têm escassez de recursos hídricos e enfrentam desafios na produção de alimentos. A cooperação poderia se concentrar no intercâmbio de práticas agrícolas sustentáveis, como técnicas de irrigação eficiente e manejo de solos, visando aumentar a resiliência e a produtividade agrícola, ao mesmo tempo que se reduz o impacto ambiental. Uma vez mais, a coordenação entre a Embrapa e a ABC poderia ter um importante papel de liderança.

---

56 TRANSIÇÃO energética e cooperação internacional: o que o Brasil pode aprender com a África do Sul. *Ep Br*, 8 dez. 2022. Disponível em: <<https://epbr.com.br/transicao-energetica-e-cooperacao-internacional-o-que-o-brasil-pode-aprender-com-a-africa-do-sul/>>. Acesso em: 22 maio 2023.

Já na área de conservação florestal, enquanto o Brasil possui a maior parcela da Floresta Amazônica, com incomensurável biodiversidade, o Oriente Médio possui também áreas de biodiversidade únicas, como as Montanhas de Hajar, localizadas no nordeste de Omã e no leste dos Emirados Árabes Unidos, entre outros. Portanto, ambos atores poderiam se beneficiar da troca de conhecimentos e experiências no manejo sustentável de recursos naturais, proteção de ecossistemas e combate à degradação ambiental, com destaque para as possibilidades de cooperação em produção de ciência e tecnologia. Além disso, é possível avançar em uma maior coordenação política em espaços multilaterais, como as Conferências das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) da Organização das Nações Unidas (ONU).

Por fim, tanto com a África quanto com o Oriente Médio, projetos de cooperação na área do clima precisam estar atentos para não acabar por promover iniciativas empresariais de empresas pouco comprometidas com a causa ambiental e adeptas do *greenwashing*. No mesmo sentido, a eventual ampliação dos acordos comerciais, seja no plano multilateral, seja via acordos por blocos e organizações regionais, deve necessariamente contar com critérios e exigências socioambientais.

### **Considerações finais**

Embora o Brasil seja tradicionalmente um ator protagonista em negociações e fóruns globais climáticos e dedicados ao desenvolvimento sustentável, o capítulo demonstrou que, apesar de um longo histórico de cooperação, sobretudo em questões energéticas, as iniciativas de cooperação Sul-Sul para África e Oriente Médio na área de sustentabilidade foram frequentemente interrompidas a depender da conjuntura política. Diante disto, há uma série de desafios colocados para a PEB para as duas regiões.

No caso da África, ao longo da primeira década e meia do século XXI, o Brasil esteve empenhado em fortalecer laços com nações africanas por meio de acordos bilaterais e multilaterais, ora buscando compartilhar conhecimento e experiência em áreas como energia renovável, conservação da biodiversidade e manejo sustentável de recursos naturais,

ora aprendendo com as nações africanas sobre experiências e tecnologias bem-sucedidas aplicadas do outro lado do Atlântico. Um exemplo notável é a colaboração entre o Brasil e países africanos na promoção do uso de biocombustíveis como alternativa aos combustíveis fósseis.

Ainda há, contudo, um grande potencial para fortalecer iniciativas de cooperação política e práticas para enfrentar desafios comuns, como desmatamento, degradação de ecossistemas, desertificação, acesso à energia elétrica e segurança hídrica. Para isso, o capítulo demonstrou que será necessário consolidar e criar novas parcerias não apenas no âmbito bilateral, mas também no escopo de organizações multilaterais. Nesse contexto, destaca-se fóruns como a CPLP, que já possui histórico de cooperação consolidado na área cultural, mas que deve ser expandido para outras áreas prioritárias, como a de sustentabilidade, e também arranjos mais flexíveis, como a aliança BIC pelas florestas – que deve ir para além de declarações políticas e passar a implementar projetos concretos de cooperação técnica.

No caso do Oriente Médio, o capítulo apontou alguns desafios para o fortalecimento da relação com o Brasil com base em premissas mais sustentáveis, sobretudo em função do papel da região como um dos maiores produtores de combustíveis fósseis do mundo. Ainda assim, apresentou-se uma série de iniciativas bilaterais em áreas como o enfrentamento à desertificação, que têm potencial de ser expandidas ao lado de programas de cooperação em técnicas de irrigação e gestão dos recursos hídricos. Diante do imperativo de se promover uma transição energética, a atuação conjunta em projetos de energias renováveis também foi apontada como uma área com potencial de cooperação a ser explorado.

Em linhas gerais, o capítulo argumentou que o Oriente Médio e a África podem e devem voltar a ocupar um lugar central para a PEB. Há caminhos para o Brasil não apenas reconstruir suas relações nas áreas comerciais e econômicas, mas também tomar medidas para que agenda ambiental e climática estejam no centro de uma parceria mais estruturada, duradoura e menos volátil para estas duas regiões. Esse esforço pode, inclusive, reforçar as ambições brasileiras de consolidar uma política externa capaz de contribuir para uma ordem global mais justa e sustentável, com maior protagonismo do Sul Global.

## Capítulo 9

# Novas fronteiras das relações exteriores do Brasil: agenda de clima e meio ambiente nas relações com a China

João Cumarú

A ascensão da Ásia como polo dinâmico da economia mundial com crescente influência política, inclusive em órgãos multilaterais, faz com que seja necessário aprofundar o debate também sobre essa região, em especial sobre a China. A Ásia engloba não apenas o principal parceiro comercial do Brasil – a China –, mas também outros parceiros de importância histórica e geopolítica, como o Japão, a Coreia do Sul e a Índia. Ademais, sobretudo desde o início dos anos 2000, houve um notável fortalecimento dos mecanismos de integração regionais e inter-regionais do continente asiático, com destaque para concertações como a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), o Banco Asiático de Desenvolvimento (ADB) e o mais recente projeto *Belt and Road Initiative* (Iniciativa Cinturão e Rota BRI, originalmente “Um Cinturão, Uma Rota”, – também conhecido como “Nova Rota da Seda chinesa”), completando dez anos em 2023.

Algumas partes da região, como os pequenos países insulares e Bangladesh, já sofrem fortemente as consequências das mudanças do clima, seja pela elevação do nível dos oceanos, seja pelo agravamento da crise hídrica na Ásia Central ou o derretimento das geleiras nos Himalaias, que ameaça a segurança hídrica de milhões de pessoas. Além disso, em alguns países da região, incluindo as áreas costeiras da China, da Coreia do Sul e do Japão, os tufões tendem a se tornar mais frequentes e potentes, como o tufão Doksuri<sup>1</sup> que atingiu a China e as Filipinas em agosto de

---

1 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Tufão Doksuri provoca chuvas mais fortes em 140 anos na China. *ONU News*, 3 ago. 2023. Disponível em: <<https://news.un.org/pt/story/2023/08/1818537>>. Acesso em: 8 ago. 2023.

2023, causando as piores chuvas registradas em 140 anos. Em outras localidades, como o Paquistão, as enchentes recorrentes já levam ao deslocamento forçado de milhões de pessoas.

Ao mesmo tempo, a Ásia enfrenta diversas tensões geopolíticas, inclusive entre a China e os Estados Unidos (EUA) em torno do *status* de Taiwan, e também na região chinesa de Xinjiang, habitada pelos uigures e rica em petróleo. Há outras tensões nos Planaltos do Tibete, área ocupada pelos tibetanos e fundamental para a questão hídrica chinesa por ser a nascente dos principais rios do país, e na região da Caxemira, área muito militarizada e que tem sofrido com atentados terroristas em função da disputa entre a Índia e o Paquistão, entre diversas outras.

Por outro lado, há uma proliferação de iniciativas e arranjos, alguns dos quais multilaterais, para lidar com desafios comuns da região, como a crise climática. No fórum da ASEAN<sup>2</sup>, que reuniu chefes de Estado em novembro de 2022 no Camboja, o clima foi colocado no centro da agenda, e os Estados membros aprofundaram a discussão em torno de um Acordo Verde da organização. Isso ocorreu em um contexto de recuperação da pandemia de Covid-19, que assolou sobretudo o setor do turismo e reconfigurou cadeias de valor regionais e globais.

Dentre todos os países do continente asiático, destaca-se a República Popular da China, cuja importância hoje vai muito além da cooperação econômica com países de todas as regiões. A China é, também, um ator de peso crescente nos debates sobre meio ambiente e clima. Além de estabelecer metas de descarbonização e transição energética de médio prazo no plano doméstico, o país promove um discurso de desenvolvimento sustentável, inclusive no âmbito da sua política externa – por exemplo, ressaltando o objetivo de tornar os projetos de comércio, logística e infraestrutura que compõem a Nova Rota da Seda mais verdes. Hoje, a China é o maior emissor de gases de efeito estufa (GEE), e historicamente responsável por 12% do total acumulado de emissões globais. Contudo, os últimos anos têm apresentado um acelerado avanço na geração de energias renováveis e há expectativa de que as metas de aumento de

---

2 Para ver a declaração da Cúpula, acesse ASEAN. CHAIRMAN'S STATEMENT OF THE 40TH and 41ST ASEAN SUMMITS. Camboja, 11 nov. 2022. Disponível em: <<https://asean.org/wp-content/uploads/2022/11/01-Chairmans-Statement-of-the-40th-and-41st-ASEAN-Summits-rev.pdf>>. Acesso em: 9 ago. 2023.

geração de energia solar e eólica sejam atingidas em 2025, cinco anos antes do planejado<sup>3</sup>.

Para além das relações bilaterais, que vão de comércio à cooperação em ciência, tecnologia e inovação, o Brasil e a China interagem em questões de clima, biodiversidade e sustentabilidade no âmbito de instâncias da governança global. Ambos os países são signatários e foram atores importantes na negociação de arcabouços-chave, tais como o Acordo de Kyoto, as Convenções da Rio-92 (sobre clima, biodiversidade e desertificação), o Acordo de Paris, a Agenda de Ação de Adis Abeba e o Acordo de Kunming-Montreal, assinado em 2022 durante a 15ª Conferência das Partes da Convenção sobre Diversidade Biológica. No regime climático, conforme abordado com mais detalhes no capítulo 5, os dois países fizeram parte da criação do grupo BASIC (Brasil, África do Sul, Índia e China), em 2009, para coordenar posicionamentos durante as negociações da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC).

Para abordar o papel da China na agenda climática, inclusive no escopo da relação bilateral com o Brasil, além desta introdução e das considerações finais, este capítulo está dividido em quatro outras seções: primeiro, apresenta-se brevemente o contexto de vulnerabilidade climática da China; em seguida, são discutidos o processo de construção recente da política ambiental do país, com destaque para os seus compromissos nacionais e internacionais no enfrentamento aos efeitos das mudanças do clima. Na sequência, analisam-se os investimentos chineses no Brasil e suas áreas prioritárias. Por fim, são apresentadas possibilidades concretas para a construção de uma relação bilateral que tenha a sustentabilidade em seu centro.

## **Vulnerabilidade climática da República Popular da China**

O Livro Azul Chinês sobre Mudanças Climáticas, lançado em agosto de 2021, apresenta evidências de que a influência humana está

---

3 HAWKINS, Amy; CHEUNG, Rachel. China on Course to Hit Wind and Solar Power Target Five Years Ahead of Time. *The Guardian*, 29 jun. 2023. Disponível em: <<https://www.theguardian.com/world/2023/jun/29/china-wind-solar-power-global-renewable-energy-leader>>. Acesso em: 9 ago. 2023.

causando mudanças no sistema climático do país. A publicação aponta para uma constatação, compartilhada por cientistas de outros países, de um agravamento dos efeitos do aquecimento global na China. Em 2020, a temperatura média global foi 1,2°C superior ao nível pré-industrial, sendo um dos três anos mais quentes desde que há registros meteorológicos completos. De 1951 a 2020, a taxa média anual de aumento da temperatura da superfície na China foi de 0,26°C a cada dez anos, o que é significativamente superior à média global no mesmo período (0,15°C a cada década)<sup>4</sup>. Nesse sentido, a China é uma área sensível e significativamente impactada pela mudança climática global. De 1991 a 2020, o valor médio do índice de risco climático da China<sup>5</sup> (6,8) aumentou 58% em relação ao valor médio de 1961-1990 (4,3)<sup>6</sup>.

Como o resto do mundo, a China está sujeita a sofrer ainda mais com as consequências das mudanças climáticas nas próximas décadas, incluindo inundações e secas. Projeções indicam que algumas das cidades costeiras do país, como Xangai, podem ficar submersas se a temperatura média global continuar subindo. Cerca de 43 milhões de pessoas na China vivem em terras que podem estar embaixo d'água até o final do século se a temperatura média global subir 2°C<sup>7</sup>. A vulnerabilidade da China às mudanças climáticas está sendo testada por condições climáticas extremas, desde ondas de calor a chuvas intensas, apesar de seus esforços para construir infraestrutura e políticas para aumentar a resiliência climática.

Os desequilíbrios hídricos no país, incluindo secas e inundações, estão causando quedas de energia, muitas vezes compensadas com maior

---

4 JUNFENG, Li. 做好碳达峰碳中和工作，迎接低排放发展的新时代 [Pico de carbono e neutralidade de carbono para uma nova era de desenvolvimento com baixas emissões]. *National Center for Climate Change Strategy and International Cooperation* (NCSC), 21 ago. 2021. Disponível em: <[http://www.ncsc.org.cn/yjcg/zlyj/202108/t20210821\\_858587.shtml](http://www.ncsc.org.cn/yjcg/zlyj/202108/t20210821_858587.shtml)>. Acesso em: 9 jul. 2023.

5 O índice de risco climático é uma medida que avalia o grau de exposição e vulnerabilidade de um determinado sistema socioecológico aos impactos das mudanças climáticas. O objetivo do índice é fornecer informações para a tomada de decisão e a implementação de políticas públicas e estratégias de adaptação às mudanças climáticas.

6 Mais informações no documento oficial CHINA. Responding to Climate Change: China's Policies and Actions. *The State Council Information Office of the People's Republic of China*, out. 2021. Disponível em: <<http://www.ncsc.org.cn/yjcg/cbw/202111/P020211117406748792288.pdf>>. Acesso em: 9 jul. 2023.

7 MAIZLAND, Lindsay. China's Fight Against Climate Change and Environmental Degradation. *Council on Foreign Relations*, 19 maio 2021. Disponível em: <<https://www.cfr.org/backgrounder/china-climate-change-policies-environmental-degradation>>. Acesso em: 15 jul. 2023.

uso de carvão, racionamento de água e redução da atividade agrícola a níveis emergenciais, o que tem sido uma tendência contínua a cada ano. Embora os níveis de água na bacia do rio Yangji, o maior da Eurásia e que irriga as regiões mais férteis da China, tenham aumentado em 2023, é incerto se essa é uma tendência de curto ou longo prazo. Ondas de calor, como as que impactaram o sul da China em maio de 2023, causando temperaturas recordes em Xangai e Chengdu, podem provocar novas quedas nos níveis de água, que voltariam a ameaçar a produtividade agrícola.

O ano de 2023 trouxe vários eventos climáticos extremos ao território chinês. Ao mesmo tempo que atingiu sua temperatura mais baixa já registrada,  $-53^{\circ}\text{C}$  no extremo norte do país<sup>8</sup>, devido a uma incomum onda de frio, menos de seis meses depois quebrou o recorde de temperatura máxima, com o noroeste da China suportando temperaturas de mais de  $52^{\circ}\text{C}$ <sup>9</sup>. As ondas de calor deste ano na China anunciaram mais um ciclo climático do El Niño, trazendo desafios para garantir o abastecimento de água, alimentos e energia. A província de Yunnan, por exemplo, que depende muito da energia hidrelétrica, enfrenta uma crise energética devido a secas, o que resulta em uma lacuna significativa entre a oferta e a demanda, levando a limitações de consumo de energia para empresas na província de Guangdong, maior consumidora de eletricidade no país<sup>10</sup>.

Esse cenário desafiador da emergência climática global fez com que, desde 2006, a China passasse a elaborar diversas políticas (com metas ousadas para atingir emissões líquidas zero) visando a construir um caminho mais sustentável para o crescimento econômico do país. Desde que o presidente Xi Jinping chegou ao poder, em 2012, tem apontado para a necessidade de se construir uma Civilização Ecológica Socialista com

---

8 CIDADE mais fria da China atinge  $-53^{\circ}\text{C}$ . *Estadão*, 24 jan. 2023. Disponível em: <<https://www.estadao.com.br/internacional/cidade-mais-fria-da-china-atinge-53c-e-registra-menor-temperatura-da-sua-historia-npri/>> Acesso em: 12 set. 2023.

9 CHINA logs 52.2 Celsius as extreme weather rewrites records. *Reuters*, 17 jul. 2023. Disponível em: <<https://www.reuters.com/world/china/china-logs-522-celsius-extreme-weather-rewrites-records-2023-07-17/>>. Acesso em: 12 set. 2023.

10 WATT, Jarrod; TSE, Jasmine; CHIK, Holly; SIQI, Ji; XIE, Echo. China, Climate Change and El Nino: An Emerging Food, Water and Power Crisis. *South China Morning Post*, 16 jun. 2023. Disponível em: <<https://www.scmp.com/video/china/3224300/china-climate-change-and-el-nino-emerging-food-water-and-power-crisis>>. Acesso em: 12 set. 2023.



características chinesas (中国社会主义生态文明), ou seja, a visão de um futuro verde que permeia diversas áreas das políticas públicas chinesas em níveis domésticos, mas que também guia a atuação do país em fóruns climáticos multilaterais.

Com base nessa visão, o presidente chinês acredita que o caráter de rápido crescimento da China pode ser superado por uma abordagem marcada por um “crescimento de alta qualidade”, que enfatiza preocupações ambientais e visa a garantir maior harmonia entre o desenvolvimento e as demandas de sustentabilidade. A ideia de civilização ecológica socialista com características chinesas também pode ser vista como uma forma de projetar capital histórico e cultural e de contestar narrativas dominantes, desafiando, em particular, a possibilidade de coexistência entre o modelo econômico capitalista e as políticas pró-clima. A próxima seção analisa as políticas que vêm sendo adotadas pela China para enfrentar os efeitos das mudanças climáticas, dentro de seu processo de construção de uma civilização ecológica ou ecossocialista.

### **Políticas e compromissos do governo chinês para o enfrentamento às mudanças do clima**

Durante a década de 1990, a China começou a construir estruturas políticas e institucionais para lidar com desafios ambientais e climáticos. Primeiro, entre 1992 e 2006, desenvolveu um conjunto de políticas e programas voltados ao combate à poluição e à promoção da conservação de energia, ou seja, à redução do consumo energético por meio do incentivo à eficiência energética. Inicialmente, a grande preocupação da China estava relacionada com a qualidade do ar devido aos elevados níveis de poluição atmosférica e, além de políticas e programas, também foram aprovadas várias leis e regulamentos para alcançar melhorias nessa área<sup>11</sup>. Embora o enfrentamento dos efeitos das mudanças climáticas ainda não fosse o foco dessas iniciativas, alguns avanços foram registrados naquele

---

11 Para citar alguns: Law on Prevention and Control of Air Pollution, revisado em 1995; Air Quality National Standard (1996); Emission Standard of Air Pollutants for Thermal Power Plants (2003); e Law on Environmental Impact Assessment (2003).

período, como a criação do Comitê Nacional de Coordenação de Mudanças Climáticas, em 1998<sup>12</sup>.

A partir do 11º Plano Quinquenal<sup>13</sup> (FYP), referente ao período entre 2006 e 2010, importantes ações da estratégia de mitigação das mudanças climáticas começaram a ser tomadas. O termo “mudança climática” foi mencionado pela primeira vez no FYP em um momento em que o governo chinês estabeleceu um compromisso ambicioso de reduzir 20% da intensidade energética (consumo de energia por unidade do PIB) de 2005 a 2010. Foi alcançada uma redução de 19% na intensidade energética antes do final do 11º FYP, com foco nas mil maiores indústrias consumidoras de energia, responsáveis por quase metade do consumo industrial em 2004<sup>14</sup>.

Após o 11º FYP, uma estrutura institucional específica relacionada à mudança do clima começou a ser estabelecida. A criação de agências governamentais; sistemas de responsabilização destinados a reduzir a intensidade de carbono; estudos de mudanças climáticas; legislação específica; e fortalecimento dos sistemas e mecanismos de governança para lidar com esse desafio foram algumas das principais ações tomadas<sup>15</sup>. Dentro dessa nova estrutura de governança<sup>16</sup>, destaca-se o primeiro Programa Nacional de Mudanças Climáticas, de 2007, que por sua vez deu origem ao Grupo Líder Nacional para Enfrentar as Mudanças Climáticas (NLGACC). Compostos por representantes de ministérios e departamentos do governo e com o envolvimento de diferentes setores da sociedade, esses novos arranjos institucionais ligados à economia de

---

12 BARBI, Fabiana. Governing Climate Change in China and Brazil: Mitigation Strategies. *Journal of Chinese Political Science*, 21, 1, 357–370, 2016.

13 Os planos quinquenais são o modelo de política da China para o desenvolvimento social e econômico de médio prazo. Em outras palavras, são planos de governo elaborados pelo Estado chinês que proporcionam diretrizes, estratégias e políticas de desenvolvimento nacional para o país durante o período de cinco anos. A sua elaboração começou em 1953, quatro anos após a fundação da República Popular da China.

14 Cf. JUNFENG, Li. 做好碳达峰碳中和工作，迎接低排放发展的新时代 [Pico de carbono e neutralidade de carbono para uma nova era de desenvolvimento com baixas emissões]. *National Center for Climate Change Strategy and International Cooperation* (NCSC), 21 ago. 2021. Disponível em: <[http://www.ncsc.org.cn/yjcg/zlyj/202108/t20210821\\_858587.shtml](http://www.ncsc.org.cn/yjcg/zlyj/202108/t20210821_858587.shtml)>. Acesso em: 9 jul. 2023.

15 Cf. BARBI, Fabiana. Governing Climate Change in China and Brazil: Mitigation Strategies. *Journal of Chinese Political Science*, v. 21, n. 1, p. 357-370, 2016.

16 É importante destacar que a instituição-chave na formulação de estratégias de combate às mudanças climáticas é a Comissão Nacional de Desenvolvimento e Reforma (NDRC), cuja responsabilidade vai desde o planejamento econômico até a implementação de políticas climáticas, por meio do Departamento de Mudanças Climáticas.

energia e à poluição ambiental, como o NLGACC, começaram a atingir o nível das províncias e das regiões autônomas do governo, capilarizando-se no país<sup>17</sup>.

O 12º Plano Quinquenal, referente ao período de 2011 a 2015, estabeleceu o objetivo de redução de 16% na intensidade energética e introduziu metas de redução de emissões de CO<sub>2</sub>, que foram adotadas por todas as províncias (regiões autônomas e municípios), além de buscar aumentar fontes de energias não fósseis para 11,4% do uso total de energia. Para atingir a meta de reduzir a intensidade de carbono nacional de 40% para 45% até 2020 em relação aos níveis de 2005, proposta pelo governo chinês na Conferência de Copenhague (2009), o 12º FYP estabeleceu um objetivo intermediário de redução de 17% das emissões de gases poluentes até 2015<sup>18</sup>. Ao final do 12º FYP, a meta de redução de intensidade de carbono foi ultrapassada, alcançando 21,8% menos de uso intenso desse gás poluente<sup>19</sup>. Já o 18º Congresso Nacional do Partido Comunista da China (PCCh), realizado em 2012, trouxe novas diretrizes aos esforços de combate ao aquecimento global, que se tornaram a maior prioridade na governança do Estado, a partir de então guiado pelo pensamento de Xi Jinping sobre a construção de uma civilização ecológica.

O 13º FYP, referente ao período entre 2016 e 2020, reiterou os esforços para modificar a matriz energética. Foi estabelecida uma nova meta de implantação de 15% de energia renovável na matriz energética até 2020 e de 20% até 2030; o aumento do uso da energia eólica; desenvolvimento e liderança em pesquisa de energia renovável; e redução da participação de empresas estrangeiras em empresas nacionais de energia<sup>20</sup>. No plano internacional, e mais especificamente durante o debate geral da 75ª Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 22 de setembro de 2020, o

---

17 Cf. BARBI, *op. cit.* e JUNFENG, *op. cit.*

18 MOREIRA, Helena Margarido; RIBEIRO, Wagner Costa. A China na ordem ambiental internacional das mudanças climáticas. *Estudos Avançados*, v. 30, n. 87, maio/ago. 2016. Disponível em: <<https://www.scielo.br/lj/ea/a/6tjpwS5s5j3rQhv9SJLymC/abstract/?lang=pt>>. Acesso em: 6 jun. 2023.

19 CHINA com boas perspectivas de redução das emissões de gases de efeito estufa até 2020. *Diário do Povo*, 6 nov. 2017. Disponível em: <<http://portuguese.people.com.cn/n3/2017/1106/c309806-9289186.html>>. Acesso em: 25 set. 2023.

20 ESTEVO, Jefferson dos Santos. A China no âmbito da mudança climática. Negociações exteriores e políticas domésticas. *Desafios*, v. 32, n. 1, p. 1-27, jan. 2020. Disponível em: <<https://doi.org/10.12804/revistas.urosario.edu.co/desafios/a.7682>>. Acesso em: 17 jun. 2023.

presidente Xi Jinping anunciou que a China ampliaria a ambição de sua Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC), esforçando-se para atingir o pico de emissões de CO<sub>2</sub> antes de 2030 e visando alcançar a neutralidade de carbono antes de 2060<sup>21</sup>.

Já o 14º FYP, que compreende o período entre 2021 e 2025 e é, portanto, o Plano Quinquenal vigente, contém uma série de metas climáticas e energéticas para 2025. Entre as principais decisões e metas estabelecidas estão: reduzir a intensidade de carbono<sup>22</sup> em 18% em relação aos níveis de 2020; reduzir a intensidade energética em 13,5% em relação aos níveis de 2020; aumentar a cobertura florestal para 24,1%; e aumentar a participação de fontes não fósseis na matriz de energia para cerca de 20%<sup>23</sup>.

Embora o consumo de carvão da China tenha voltado a aumentar a partir de 2017, a taxa de crescimento das emissões médias anuais de carbono tem diminuído, caindo de 12,7% no período do 10º FYP (2001-2005) para 1,7% durante o 13º FYP (2016-2020)<sup>24</sup>. Os dados mais recentes indicam que o carvão forneceu cerca de 55% do consumo total de energia da China em 2021, abaixo dos 56% em 2020 e dos 70% em 2001.

Petróleo e outros líquidos derivados são a segunda maior fonte de combustível, respondendo por 19% do consumo de energia do país em 2021. Embora a China tenha diversificado seus suprimentos de energia e substituído parte do uso de petróleo e carvão por combustíveis de queima mais limpa nos últimos anos, fontes hidrelétricas (8%), gás natural (9%), energia nuclear (2%), e as renováveis não hídricas (7%) representaram parcelas relativamente pequenas da matriz de energia da China<sup>25</sup>. Apesar do declínio no consumo de carvão entre 2001 e 2021, o consumo de gás

---

21 Mais informações em JUNFENG, *op. cit.*

22 É uma forma de avaliar a eficiência das emissões de carbono de uma atividade ou processo, levando em consideração a quantidade de emissões em relação à produção ou uso. Pode ser usada para avaliar a pegada de carbono de uma empresa, produto ou serviço, e é um indicador importante para a transição para uma economia de baixo carbono.

23 Mais informações em JUNFENG, *op. cit.*

24 *Ibid.*

25 ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Country Analysis Executive Summary: China. *US Energy Information Administration*, 2022. Disponível em: <<https://www.eia.gov/international/analysis/country/CHN>>. Acesso em: 4 ago. 2023.

natural, energia nuclear e energia renovável aumentou constantemente no período.

Além dos FYPs, outros eventos relacionados à agenda climática aconteceram nos últimos anos envolvendo a China. Em abril de 2021, durante uma visita a Xangai de John Kerry, enviado climático de Joe Biden, os dois países concordaram em fazer promessas mais ambiciosas para cumprimento do Acordo de Paris. Dias depois, o presidente Xi Jinping participou da Cúpula do Clima (virtual) organizada pelos EUA<sup>26</sup>. A China, juntamente com o Canadá, também liderou as negociações da Conferência das Nações Unidas sobre Diversidade Biológica (COP15), que terminou em dezembro de 2022 com o histórico Acordo de Kunming-Montreal para orientar as ações globais em favor da natureza até 2030. O plano estratégico do marco inclui medidas concretas para deter e reverter a perda da natureza, inclusive protegendo 30% do planeta e 30% dos ecossistemas degradados até 2030, e também inclui propostas para aumentar o financiamento para os países em desenvolvimento, o que representou grande obstáculo durante as negociações<sup>27</sup>.

Cabe considerar que o governo chinês é cobrado cada vez mais por maior sustentabilidade em torno da Iniciativa Cinturão e Rota, lançada em 2013. Até maio de 2023, um total de 148 Estados e 32 organizações internacionais haviam assinado acordos de cooperação e memorandos de entendimento como parte da iniciativa, que visa interligar países por meio de infraestrutura, comércio e serviços, dentre outras dimensões de conectividade física e digital que possuem riscos ambientais.

Com isso, surgem preocupações sobre o fato de que, mesmo quando a China avança na descarbonização de determinados setores no plano doméstico, ela externaliza a emissão de gases estufa e outros impactos ambientais para outros países em desenvolvimento por meio da Iniciativa Cinturão e Rota, já que esta não é contabilizada na pegada

---

26 VOLCOVICI, Valerie; MASON, Jeff. Biden's Climate Envoy Kerry to Hold Talks with China, South Korea. *Reuters*. 13 abr. 2021. Disponível em: <<https://www.reuters.com/business/environment/kerry-heads-shanghai-climate-talks-ahead-earth-day-2021-04-13/>>. Acesso em: 29 jun. 2023.

27 Ver declaração em: ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Convenio sobre la Diversidad Biológica. Canadá, 18 dez. 2022. Disponível em: <<https://www.cbd.int/doc/c/2c37/244c/133052cdb1f4d5556ffac94/cop-15-l-25-es.pdf>>. Acesso em: 11 dez. 2023.

climática e socioambiental da China. O governo chinês passou então a promover a ideia da Iniciativa Cinturão e Rota Sustentável (Green BRI), inclusive por meio do financiamento verde e da Coalizão Internacional para o Desenvolvimento Verde (em inglês, International Green Development Coalition – BRIGC), liderada pelo Ministério da Ecologia e do Meio Ambiente da China. Além de tornar a infraestrutura e demais investimentos da iniciativa mais verdes, a coalizão tem como objetivo facilitar a implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) pelos países que fazem parte da iniciativa.

No âmbito regional, a China e a ASEAN têm cooperado em várias frentes para enfrentar as alterações climáticas e promover o desenvolvimento sustentável, nomeadamente através de iniciativas de proteção ambiental, energias renováveis e alterações climáticas. Em novembro de 2007, a China propôs a criação do Centro de Cooperação Ambiental ASEAN-China (CAEC) e o desenvolvimento de uma estratégia de cooperação na 11<sup>a</sup> Cúpula ASEAN-China. Em 2009, essa articulação foi concretizada por meio da Estratégia ASEAN-China sobre Cooperação Ambiental e posteriormente renovada em 2016 (2016-2020 e 2009-2015), estabelecendo objetivos, princípios e áreas prioritárias de cooperação (proteção ambiental, desenvolvimento sustentável, conservação da biodiversidade, alterações climáticas e redução do risco de catástrofes). Como resultado dessa cooperação, em 2011, foi estabelecido o Centro de Cooperação Ambiental China-ASEAN (CAECC) para servir como ponto focal designado para facilitar o diálogo político e promover tecnologias ambientais, estudos políticos conjuntos e a construção de parcerias<sup>28</sup>.

Para além do aspecto regional, a maior ênfase dada pela China com relação às mudanças do clima no âmbito internacional, sobretudo a partir do início dos anos 2000, é marcada por um discurso de política externa que enfatiza a solidariedade com os países vulneráveis e uma participação ativa nas negociações climáticas e na construção de normas e padrões globais nesta área. Essa postura responde a pressões domésticas, relacionadas à urgência de garantir um ambiente saudável para sua população, mas

---

28 ASEAN, China to formulate environmental cooperation plan. *Asean*, 16 jun. 2016. Disponível em: <<https://asean.org/asean-china-to-formulate-environmental-cooperation-plan/>>. Acesso em 12 set. 2023.

também é impulsionada por interesses econômicos e pela necessidade de construir uma imagem global positiva<sup>29</sup>.

O compromisso da China para alcançar a descarbonização e o uso zero de carvão em três décadas é ambicioso, mas também desafiador<sup>30</sup>. Para que seja bem-sucedido, será necessário implementar mudanças significativas nos modelos produtivos, nas transações comerciais bilaterais e também nos investimentos, que precisarão estar alinhados como uma estratégia de transição para uma economia de baixo carbono.

Tratando-se da segunda maior economia do mundo e do maior parceiro comercial de dezenas de países, as mudanças necessárias em padrões de exportação e investimentos financeiros para que a China alcance seus objetivos de descarbonização pode produzir impactos significativos em uma série de países. No caso do Brasil, o país pode ser impactado negativamente em termos econômicos por uma eventual redução da demanda chinesa por petróleo bruto e outros produtos com alta pegada de carbono. Por outro lado, há margem para fortalecer a cooperação bilateral em áreas como o desenvolvimento de infraestrutura e indústrias verdes, energias renováveis e o compartilhamento de tecnologias verdes<sup>31</sup>. As áreas prioritárias e as oportunidades para relação bilateral com o Brasil em bases sustentáveis são aprofundadas nas seções seguintes.

## **Áreas prioritárias para investimentos chineses no Brasil: histórico e perspectivas**

Brasil e China têm forte potencial para explorar a arena da sustentabilidade de forma estratégica e duradoura, a partir de novas lógicas de cooperação e perspectivas de desenvolvimento, seja em suas relações bilaterais, seja na atuação em fóruns multilaterais. Cabe ressaltar

---

29 Cf. MOREIRA e RIBEIRO, *op. cit.*; e ESTEVO, *op. cit.*

30 STANWAY, David. China's CO<sub>2</sub> emissions fall but policies still not aligned with long-term goals. *Reuters*, 21 nov. 2022. Disponível em: <<https://www.reuters.com/business/cop/chinas-co2-emissions-down-since-2021-still-not-peak-report-2022-11-21/>>. Acesso em: 16 set. 2023.

31 BRASIL. Declaração Conjunta Brasil-China sobre o combate à mudança do clima. Nota à imprensa n. 134. *Ministério das Relações Exteriores*, 14 abr. 2023. Disponível em: <[https://www.gov.br/mre/pt-br/canais\\_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-conjunta-brasil-china-sobre-o-combate-as-mudancas-climaticas#:~:text=O%20Brasil%20e%20a%20China,sem%20deixar%20ningu%C3%A9m%20para%20tr%C3%A1s](https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-conjunta-brasil-china-sobre-o-combate-as-mudancas-climaticas#:~:text=O%20Brasil%20e%20a%20China,sem%20deixar%20ningu%C3%A9m%20para%20tr%C3%A1s)>. Acesso em: 13 set. 2023.

que, em 2009, a China tornou-se o maior parceiro comercial do Brasil, ultrapassando os EUA e a União Europeia, e se mantém nessa posição desde então. O Brasil, por sua vez, está há mais de uma década na lista dos dez maiores parceiros da China e é um dos principais destinos do investimento estrangeiro direto (IED) chinês. A ocorrência de acordos de cooperação comercial entre os países intensificou-se a partir de 2007. No período de 2007 a 2020, as empresas chinesas investiram US\$ 66 bilhões na América Latina. Nesse intervalo, o Brasil foi destino de 47% dos investimentos chineses da região, e os principais setores beneficiados foram eletricidade (48%) e extração de petróleo e gás (28%), de acordo com dados do Centro Empresarial Brasil-China (CEBC)<sup>32</sup>.

Além de investimentos e laços comerciais de rápido crescimento que marcaram a parceria sino-brasileira sobretudo desde o início do século, a China também vem desempenhando um papel importante no fornecimento de empréstimos ao Brasil por mais de uma década. Desde 2007, os bancos chineses forneceram mais de US\$ 31 bilhões em empréstimos ao Brasil, que se tornou o segundo maior mutuário chinês da América Latina, atrás apenas da Venezuela. Notavelmente, cerca de 90% desse montante foi direcionado ao setor de energia.

O Brasil configura-se como um mercado atrativo para investimentos chineses devido ao amplo acesso a recursos naturais, como *commodities* agrícolas e energéticas, e a retornos competitivos em setores-chave, como infraestrutura e energia. Nesse cenário, como principal consumidora de produtos agrícolas exportados pelo Brasil, que possuem forte associação com o desmatamento, a China também tem um papel no cenário de devastação social ecológica na região do Cerrado e da Amazônia brasileiros – e, portanto, é um ator essencial para os esforços de enfrentamento aos crimes ambientais e no desenvolvimento de uma visão mais sustentável para esses biomas<sup>33</sup>.

32 CARIELLO, Tulio. *Investimentos chineses no Brasil: 2021, um ano de retomada*. Conselho Empresarial Brasil-China, Rio de Janeiro, 2022. Disponível em: <<https://www.cebc.org.br/2022/08/31/estudo-inedito-investimentos-chineses-no-brasil-2021/>>. Acesso em: 15 ago. 2023.

33 VIEIRA, Flávia; ABDENUR, Adriana; ALVES, João. A China na Amazônia Brasileira: explorando conexões entre o aumento da exportação de commodities para a China e o desmatamento. Policy Brief 01. *Plataforma Cipó*, out. 2022. Disponível em: <[https://plataformacipo.org/wp-content/uploads/2022/10/policy-brief-01-20221020\\_PT.pdf](https://plataformacipo.org/wp-content/uploads/2022/10/policy-brief-01-20221020_PT.pdf)>. Acesso em: 11 dez. 2023.



A China também é hoje líder em áreas de grande importância estratégica para o futuro da economia digital, a exemplo de inteligência artificial, Internet das Coisas, *blockchain* e computação em nuvem. O país detém, ainda, expertise em cidades inteligentes, mobilidade, comércio eletrônico, parques tecnológicos, gestão de resíduos e saúde e educação à distância. Assim, para além da cooperação econômica, o setor de inovação apresenta-se com forte potencial a ser explorado diante dos grandes investimentos e incentivos políticos do governo chinês para ciência e tecnologia.

Nesse sentido, China e Brasil devem pensar em como aproveitar as oportunidades e adicionar mais conteúdo tecnológico e valor agregado à cooperação sino-brasileira. A cooperação em tecnologia e inovação poderia, por exemplo, induzir o aperfeiçoamento da capacidade produtiva brasileira, inclusive na área de agricultura, que se beneficiaria de ganhos de precisão e de conectividade associados a inovações em inteligência artificial e robótica que a China domina. No tema de tecnologia, vale ressaltar que já há uma experiência exitosa no setor espacial com o programa Satélite Sino-Brasileiro de Recursos Terrestres (CBERS), que foi criado em 1988 e já colocou uma série de satélites em órbita<sup>34</sup>, que fornecem dados e imagens que permitem monitorar desmatamentos, desastres naturais e a expansão da agricultura.

Na interface entre meio ambiente, energia, infraestrutura e tecnologia, e considerando que as áreas de destaque potencial para a cooperação sino-brasileira (entre elas a proteção ambiental, o desenvolvimento de novas fontes de energia, a produção de veículos elétricos e a economia digital) estão entre as prioridades do governo chinês no 14º Plano Quinquenal (2021-2025), de que maneira é possível construir uma relação bilateral em bases sustentáveis? Esse assunto será tratado na próxima seção.

---

34 Na visita realizada pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva à China em abril de 2023, foi assinado um acordo para a construção do CBERS-6, a ser desenvolvido pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE), responsável pelo projeto no Brasil. A previsão é que o CBERS-6 seja lançado em 2028, a partir de uma base da China. O CBERS-6 contará com o Radar de Abertura Sintética (SAR), que permite gerar dados em qualquer condição climática e através de nuvens. A tecnologia promete melhorar o monitoramento da Amazônia e complementar os dados de outros satélites.

## **Brasil e China: oportunidades para uma relação em bases sustentáveis**

Ainda que o Brasil mantenha parceria estratégica com a República Popular da China desde 1993, faz-se necessário um planejamento de longo prazo. Há diversas razões para que o Brasil e a China cooperem de forma mais ampla, diversificada e duradoura nos temas de clima, meio ambiente, biodiversidade e desenvolvimento sustentável. Em primeiro lugar, ambos têm como objetivo a implementação de uma transição ecológica, embora o conceito possua contornos distintos nos dois países: no Brasil, a maior fonte de emissões de GEE é o desmatamento, ao passo que, na China, é o uso do carvão – mais especificamente, a partir de usinas elétricas movidas a carvão, caldeiras siderúrgicas e a própria mineração do carvão. Aproveitando não apenas as respectivas demandas da transição ecológica de cada um, mas também seus “pontos fortes”, como o elevado desenvolvimento chinês em tecnologias de baixo carbono e os expressivos ativos energéticos naturais no Brasil, é possível mapear e planejar uma cooperação que apoie a implementação de mudanças estruturais nas economias e sociedades do Brasil e da China.

Em segundo lugar, um dos pontos de convergência e possibilidade na cooperação sino-brasileira com base na sustentabilidade diz respeito à necessidade de prevenção de crimes ambientais e demais violações socioambientais associadas ao comércio entre os dois países. Isso passa por tornar a agricultura, a pecuária e a mineração – principais fontes dos produtos que o Brasil exporta – mais sustentáveis. Para tal, é importante fortalecer os canais de diálogo, coordenação, troca de conhecimento e cooperação técnica entre o Brasil e a China, maior importadora dessas *commodities*.

De maneira concreta, os dois países poderiam atuar para incentivar a negociação multilateral de mecanismos e exigências que garantam a rastreabilidade e sustentabilidade das cadeias produtivas e, ao mesmo tempo, não provoquem distorções comerciais e estejam em conformidade com as regras da Organização Mundial do Comércio (OMC). Além da própria OMC, discussões e articulações políticas sobre a construção de regras multilaterais para construir cadeias de suprimentos livres de

ilícitos socioambientais poderiam ser preliminarmente avançadas junto aos demais países da América Latina no âmbito do Fórum China-CELAC (Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos).

Para a diplomacia chinesa, que trabalha para aumentar suas credenciais como ator de peso na governança global climática, contribuir para resultados positivos no comércio sustentável será um ativo importante. Não por acaso, Brasil e China comprometeram-se a se “engajar de forma colaborativa no apoio à eliminação do desmatamento e da exploração madeireira ilegal global através da aplicação efetiva de suas respectivas leis de proibição de importações e exportações ilegais”<sup>35</sup>.

Em terceiro lugar, embora o Brasil por ora não integre a Iniciativa Cinturão e Rota, existem convergências entre a visão de desenvolvimento promovida pelo atual governo de Luiz Inácio Lula da Silva (2023-2026) e as oportunidades geradas pela iniciativa, em especial no que diz respeito à infraestrutura. Como já sinalizou o governo brasileiro, o déficit de infraestrutura representa um gargalo significativo para alavancar o desenvolvimento e o bem-estar no Brasil, algo que o *know-how* e investimentos chineses poderiam ajudar a suprir.

Ao mesmo tempo, a sociedade civil organizada, em especial em regiões socioambientalmente sensíveis, como a Amazônia e o Cerrado, demanda que sejam criados mecanismos e exigências robustas para evitar que a construção de portos, ferrovias, rodovias e estradas – além de quaisquer equipamentos para geração e transmissão de energia – provoquem danos a populações e ecossistemas locais, seja pela destruição de natureza e a perda de biodiversidade, seja pelo deslocamento forçado e a criação de bolsões de pobreza. A China, como ator fundamental no financiamento e na implementação de projetos de infraestrutura, pode tornar-se parceira importante na busca por novas tecnologias e metodologias que assegurem a sustentabilidade socioambiental de tais projetos.

---

35 BRASIL. Declaração Conjunta Brasil-China sobre o combate à mudança do clima. Nota à imprensa n. 134. *Ministério das Relações Exteriores*, 14 abr. 2023. Disponível em: <[https://www.gov.br/mre/pt-br/canais\\_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-conjunta-brasil-china-sobre-o-combate-as-mudancas-climaticas#:~:text=O%20Brasil%20e%20a%20China,sem%20deixar%20ningu%C3%A9m%20para%20tr%C3%A1s](https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-conjunta-brasil-china-sobre-o-combate-as-mudancas-climaticas#:~:text=O%20Brasil%20e%20a%20China,sem%20deixar%20ningu%C3%A9m%20para%20tr%C3%A1s)>. Acesso em: 13 set. 2023.

Passos para fortalecer o componente sustentável da relação sino-brasileira têm sido dados. Na mais recente visita presidencial do Brasil à China, em abril de 2023, foram diversos os acordos firmados (como o já mencionado compartilhamento de tecnologia no âmbito do programa CBERS, cujo novo satélite permitirá um melhor monitoramento da cobertura florestal brasileira). A maior parte dos acordos (vinte acordos do setor privado e quinze do governo) sinalizam expansão, diversificação e ganho de robustez considerável das relações bilaterais para além dos investimentos voltados ao aumento de exportação de *commodities* brasileiras. Além disso, houve sinalizações políticas importantes sobre temas como o uso de moedas locais nas transações comerciais entre os dois países e fortalecimento da cooperação Sul-Sul, inclusive para promover uma agricultura de baixo carbono, transição energética e projetos de infraestrutura verdes.

A visita também foi uma oportunidade para fortalecer a cooperação no enfrentamento de desafios comuns, como o combate à pobreza e a promoção da segurança alimentar, que são pautas de suma importância para ambas as nações. Além disso, indicou o potencial para a China tornar-se um parceiro nos esforços do Brasil para reindustrializar sua economia<sup>36</sup>. De maneira concreta, esse processo de reindustrialização pode envolver o incentivo ao investimento direto, na cooperação e na transferência de tecnologia da China para a expansão das cadeias produtivas brasileiras de equipamentos para projetos de energia solar, eólica e bioenergia e de tecnologias mais avançadas, como a produção de veículos elétricos. Isso poderia ser feito por meio de acordos que incentivem a cooperação entre universidades, empresas e centros tecnológicos brasileiros e chineses, para garantir um cenário de inovação e capital humano especializado.

Outro desenvolvimento importante alcançado em Pequim em abril de 2023 foi a assinatura de uma declaração conjunta sobre o combate às mudanças climáticas<sup>37</sup>. Embora ainda precise ser traduzido em políticas

---

36 FOLLY, Maiara; CUMARÚ, João. New Era for Sino-Brazilian Ties. *China Daily*, 5 maio 2023. Disponível em: <<https://www.chinadailyhk.com/article/329383>>. Acesso em: 16 set. 2023.

37 Cf. declaração completa em: BRASIL. Declaração Conjunta Brasil-China sobre o combate à mudança do clima. Nota à imprensa n. 134. *Ministério das Relações Exteriores*, 14 abr. 2023. Disponível em: <[https://www.gov.br/mre/pt-br/canais\\_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-conjunta-brasil-china](https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-conjunta-brasil-china)>

concretas, este é um avanço significativo, pois demonstra interesse político em elevar a parceria Brasil-China na promoção da proteção ambiental global. Na frente multilateral, a declaração encorajou os países desenvolvidos a honrarem suas obrigações não cumpridas de financiamento climático e enfatizou o desejo de ambas as nações de promover a cooperação Sul-Sul, inclusive com o Grupo dos 77 (G77) e a China, para avançar na implementação da UNFCCC e do Acordo de Paris.

A declaração também sinaliza algumas áreas que podem receber maior prioridade nas relações bilaterais, como a transição para uma economia global sustentável e de baixo carbono; cidades inteligentes; infraestrutura verde; desenvolvimento de indústrias verdes; energias renováveis, incluindo acesso e apoio a comunidades isoladas; mobilidade elétrica; inovação, pesquisa e desenvolvimento de tecnologias verdes; e finanças e investimentos verdes. Essas iniciativas poderiam ser avançadas no escopo do também anunciado Subcomitê de Meio Ambiente e Mudanças Climáticas no Comitê da Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação (COSBAN). Quando se considera o peso substancial de suas economias e sua posição como um dos países mais biodiversos do mundo, priorizar questões climáticas e ambientais nas relações bilaterais Brasil e China não só contribuiria para o bem-estar do planeta, mas também elevaria a influência dos dois países em um contexto internacional no qual a responsabilidade climática tornou-se um ativo geopolítico.

### **Considerações finais**

Este capítulo forneceu um panorama dos desafios climáticos enfrentados pela China, com ênfase na área de segurança hídrica e energética. A partir disso, o capítulo apresentou medidas adotadas pelo país para fazer frente a tais desafios do ponto de vista doméstico, por meio de metas assumidas em seus planos quinquenais; no contexto regional, sobretudo por meio da ASEAN; e também à nível multilateral, no âmbito das Nações Unidas. O capítulo demonstrou que, apesar dos

---

sobre-o-combate-as-mudancas-climaticas#:~:text=O%20Brasil%20e%20a%20China,sem%20deixar%20ningu%C3%A9m%20para%20tr%C3%A1s>. Acesso em: 13 set. 2023.

avanços alcançados pela China a partir dos anos 2000, sobretudo no que diz respeito à adoção de regulações, metas e políticas que visam promover a descarbonização de sua economia, o desafio de tornar mais sustentável a relação do Brasil com a China permanece.

Nessa perspectiva, o capítulo destacou a importância de mitigar riscos socioambientais de iniciativas conjuntas na área de infraestrutura e também do ponto de vista das relações comerciais, considerando que a China é o maior país exportador de *commodities* brasileiras com grande associação ao desmatamento em biomas sensíveis, como a Amazônia e o Cerrado. Também se enfatizou a importância de explorar oportunidades de cooperação na área de ciência e tecnologia, priorizando temas como o monitoramento ambiental, agricultura de baixo carbono, energias renováveis e infraestruturas verdes.

Nesse sentido, o capítulo abordou oportunidades geradas a partir da visita de Estado do presidente Lula à China, onde dezenas de acordos bilaterais foram firmados, incluindo uma declaração conjunta sobre o combate à mudança do clima. Por fim, conclui-se que dar centralidade à agenda de clima e meio ambiente nas relações Brasil e China poderá gerar benefícios não apenas para a população e os biomas brasileiros e chineses, mas para o planeta como um todo.



## Capítulo 10

# Cooperação entre o Brasil, os Estados Unidos e a União Europeia em clima e meio ambiente: oportunidades e desafios

Maiara Folly

Depois de quatro anos de uma política externa que rompeu com várias de suas tradições diplomáticas e princípios constitucionais, o Brasil está sob a liderança de um novo governo progressista, encabeçado pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que está em seu terceiro mandato como chefe de Estado. O retorno de Lula à presidência acontece em um momento de grandes complexidades geopolíticas, justamente quando o multilateralismo enfrenta uma profunda crise de legitimidade, com ampla erosão da ordem global cooperativa e baseada no respeito ao direito internacional e à Carta da Organização das Nações Unidas (ONU).

O mundo ainda sente os impactos da ascensão de Donald Trump à presidência dos Estados Unidos da América (EUA) em 2016, o que marcou o início de uma fase caracterizada por críticas direcionadas à ONU e às outras instituições multilaterais que compõem o sistema de governança global. Essa retórica, que inclui o ceticismo científico e climático, ainda persiste e segue sendo disseminada por governos e grupos de extrema direita em diversas partes do mundo, que vão desde a Ásia até a Europa, a África e a América Latina.

Mesmo com a mudança na administração norte-americana, em janeiro de 2021, as disputas entre os EUA e a China não deixaram de se acirrar. Em paralelo, a guerra na Ucrânia, que em julho de 2024 completará dois anos e meio, segue sem indícios de que chegará ao fim. Soma-se a isso um aumento da inflação e uma crise do custo de vida que afeta diversas regiões, inclusive a Europa, que, além dos efeitos da guerra em seu continente, ainda segue tendo que lidar com as consequências



políticas e econômicas da saída do Reino Unido da União Europeia (UE), o denominado *Brexit*.

O resultado tem sido um aumento das desigualdades dentro dos e entre os países, o que requer que a estratégia brasileira para fortalecer a luta global contra as mudanças climáticas seja abrangente e incorpore não apenas a cooperação Sul-Sul, tema abordado a fundo no capítulo 5 deste livro, como também uma retomada das relações com países industrializados. Dentre esses, destacam-se os EUA e a UE, atores de forte peso diplomático e que compõem o grupo que reúne as maiores economias do mundo, o G20, cuja presidência – conforme abordado no capítulo 3 desta obra – foi assumida pelo Brasil, pela primeira vez, em dezembro de 2023.

Até mesmo devido às suas responsabilidades históricas relacionadas ao considerável acúmulo de emissões de gases poluentes desde o início da Revolução Industrial no século XVIII, atravessando o período colonial até a Guerra Fria e chegando aos dias atuais, tanto a Europa quanto os Estados Unidos devem desempenhar um papel central nos esforços para enfrentar as mudanças climáticas, inclusive no que diz respeito ao financiamento climático. Diante disso, este capítulo analisa as oportunidades e os desafios para a cooperação entre o Brasil, os Estados Unidos e a União Europeia nas áreas de clima e meio ambiente.

Além desta introdução e das considerações finais, o capítulo contém três seções. A primeira e a segunda fornecem um breve panorama histórico das relações entre o Brasil e os EUA e a Europa, respectivamente. A terceira seção, por sua vez, aborda as conjunturas político-econômica atuais nos EUA e na UE no contexto da transição ecológica e os desafios e as oportunidades que apresentam para a relação entre o Brasil e esses dois atores na área de clima e meio ambiente. Essa seção também fornece recomendações voltadas ao aprofundamento da parceria Brasil-EUA-UE em prol da sustentabilidade global.

### **Panorama histórico das relações Brasil-Estados Unidos**

Ao longo da história, as relações entre Washington e Brasília foram complexas, variando entre períodos de maior aproximação e alinhamento

e momentos de distanciamento pragmático. No início da década de 1960, o Brasil buscava abrir sua economia para o comércio internacional e consolidar sua democracia. Entre 1961 e 1964, durante os governos de Jânio Quadros e João Goulart, o país implementou a chamada Política Externa Independente (PEI), caracterizada por esforços voltados à adoção de um posicionamento independente face à divisão da ordem global em dois polos ideológicos<sup>1</sup>.

Com o golpe militar de 1964, a PEI foi interrompida, inaugurando um período de forte alinhamento com os EUA, que se refletiu no rompimento das relações com Cuba e no envio de soldados brasileiros para participação na Força Interamericana de Paz em São Domingos, na República Dominicana<sup>2</sup>. Na década de 1970, sobretudo durante o período de Azeredo da Silveira à frente do Ministério das Relações Exteriores (1974-1979), o Brasil adotou o chamado “pragmatismo responsável”, passando “a dar prioridade aos interesses nacionais autonomamente definidos, rejeitando um alinhamento automático apriorístico com o Mundo Ocidental”<sup>3</sup>. Argumenta-se que a diplomacia do período:

livrou o país da alienação da política de fronteiras ideológicas e de alinhamento automático com os Estados Unidos a que o tinham lamentavelmente submetido os anteriores governos militares, instaurando uma política externa independente, pragmaticamente a serviço dos interesses nacionais (Jaguaribe *apud* Souto Maior, 2018, p. 203-204)<sup>4</sup>.

- 1 FREITAS, Auxilia G. Autonomia e pragmatismo: a Política Externa Independente e o pragmatismo responsável e ecumênico. *Anais do V Encontro Internacional UFES/Paris-Est*, 2016. Disponível em: <<https://periodicos.ufes.br/ufesupem/article/view/11750>>. Acesso em: 23 set. 2023.
- 2 SOUTO MAIOR, Luiz A. P. Brasil-Estados Unidos: desafios de um relacionamento assimétrico. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 44, n. 1, p. 55-68, 2001. Disponível em: <<https://www.scielo.br/j/rbpi/a/8K3Py3Ccnwq7fjmxfnC4Hst/>>. Acesso em: 23 set. 2023.
- 3 SOUTO MAIOR, Luiz A. P. O “Pragmatismo Responsável”. In: MOREIRA LIMA, Sérgio Eduardo (org.). *O Pragmatismo Responsável na visão da Diplomacia e da Academia*. Brasília: FUNAG, 2018, p. 203-244. Disponível em: <<https://funag.gov.br/loja/download/1233-o-pragmatismo-responsavel.pdf>>. Acesso em: 17 out. 2023.
- 4 SOUTO MAIOR, Luiz A. P. O “Pragmatismo Responsável”. In: MOREIRA LIMA, Sérgio Eduardo (org.). *O Pragmatismo Responsável na visão da Diplomacia e da Academia*. Brasília: FUNAG, 2018, p. 203-244. Disponível em: <<https://funag.gov.br/loja/download/1233-o-pragmatismo-responsavel.pdf>>. Acesso em: 17 out. 2023.

Essa postura contribuiu para que, em 1975, o Brasil se tornasse o primeiro país a reconhecer a independência de Angola e, por consequência, o governo formado pelo Movimento Popular pela Libertação de Angola (MPLA), um movimento de libertação nacional de orientação marxista à época apoiado pela União Soviética e por Cuba<sup>5</sup>. Isso não significou, contudo, um rompimento com os EUA. Pelo contrário, a diplomacia brasileira manteve um canal privilegiado de diálogo com os Estados Unidos, com contatos frequentes entre o chanceler Azeredo da Silveira e o secretário de Estado estadunidense Henry Kissinger<sup>6</sup>. Esta relação culminou, inclusive, na assinatura, em 1976, de um Memorando de Entendimento Brasil-EUA sobre Consultas em Questões de Interesse Comum, “que determinava a realização de consultas semestrais entre os dois países sobre problemas relativos à política externa ou qualquer questão específica que viesse a ser levantada por uma das partes”<sup>7</sup>.

Nos anos 1980, o governo estadunidense sob a presidência de Ronald Reagan (1981-1989) adotou uma postura mais agressiva para conter a deterioração da influência dos EUA na América Latina e no Caribe durante a década anterior. Com isso, intensificou medidas intervencionistas visando a conter movimentos e governos revolucionários em países como Granada, Nicarágua e Cuba. O Brasil não ficou imune às pressões políticas e econômicas dos EUA, que impuseram limitações à estratégia brasileira de diversificação de parcerias<sup>8</sup>.

O pós Guerra-Fria propiciou uma aproximação entre o Brasil e os EUA. Embora iniciativas como a Área de Livre-Comércio das Américas

---

5 MORAES MESPLÉ. Nota biográfica sobre Antonio Francisco Azeredo da Silveira. In: MOREIRA LIMA, Sérgio Eduardo (org.). *O Pragmatismo Responsável na visão da Diplomacia e da Academia*. Brasília: FUNAG, 2018. p. 437-453. Disponível em: <<https://funag.gov.br/loja/download/1233-o-pragmatismo-responsavel.pdf>>. Acesso em: 17 out. 2023.

6 MOREIRA LIMA, Sérgio Eduardo. O Pragmatismo Responsável: o caso de Angola. In: MOREIRA LIMA, Sérgio Eduardo (org.). *O Pragmatismo Responsável na visão da Diplomacia e da Academia*. Brasília: FUNAG, 2018. p. 281-311. Disponível em: <<https://funag.gov.br/loja/download/1233-o-pragmatismo-responsavel.pdf>>. Acesso em: 17 out. 2023.

7 MORAES MESPLÉ. Nota biográfica sobre Antonio Francisco Azeredo da Silveira. In: MOREIRA LIMA, Sérgio Eduardo (org.). *O Pragmatismo Responsável na visão da Diplomacia e da Academia*. Brasília: FUNAG, 2018. p. 437-453. Disponível em: <<https://funag.gov.br/loja/download/1233-o-pragmatismo-responsavel.pdf>>. Acesso em: 17 out. 2023.

8 JAEGER, Bruna Coelho; BRITES, Pedro Vinícius. O Brasil e a Grande Estratégia dos EUA: aspectos históricos conjunturais. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, v. 6, n. 1, p. 217-240, 2019. Disponível em: <<https://rbed.abedef.org/rbed/article/view/75080>>. Acesso em: 25 set. 2023.

(ALCA), uma das prioridades da política externa estadunidense, não tenham se concretizado, inclusive em função da resistência de países como o Brasil, que temiam uma relação demasiadamente assimétrica com os EUA, os anos 1990 foram marcados pelo aprofundamento de relações políticas e econômicas entre Brasília e Washington<sup>9</sup>. Com isso, temas como os direitos humanos e o meio ambiente, que antes eram fonte de tensão em função do sistema ambientalmente retrógrado e politicamente autoritário que predominou no Brasil durante o regime militar (1964-1985), passaram a ganhar mais força nas relações bilaterais.

Os anos 2000 também foram marcados por relações mais estreitas e pragmáticas entre o Brasil e os EUA, representando uma diversificação de parcerias em áreas como comércio, investimentos, energia, defesa, ciência e tecnologia, inovação, cooperação espacial, educação, cultura, entre outros<sup>10</sup>. Naquela década, a temática da proteção do meio ambiente ganhou ainda maior peso nas relações bilaterais. Preocupações ambientais fizeram parte, por exemplo, da agenda da visita do presidente George W. Bush ao Brasil em 2005, durante o primeiro mandato do presidente Lula (2003-2006)<sup>11</sup>. Dois anos depois, em nova visita do presidente estadunidense ao Brasil, já no segundo mandato de Lula (2007-2010), os dois países intensificaram o diálogo em energias sustentáveis, com a assinatura de um Memorando de Entendimento voltado à intensificação de cooperação técnica para avançar na pesquisa e no desenvolvimento de biocombustíveis<sup>12</sup>.

Em 2015, já no segundo mandato da presidente Dilma Rousseff (2011-2014 e 2015-2016), Brasil e EUA divulgaram uma Declaração Conjunta sobre Mudança do Clima, que deu origem, no ano seguinte, ao

---

9 JAEGER, Bruna Coelho; BRITES, Pedro Vinícius. O Brasil e a Grande Estratégia dos EUA: aspectos históricos conjunturais. *Revista Brasileira de Estudos de Defesa*, v. 6, n. 1, p. 217-240, 2019. Disponível em: <<https://rbed.abedef.org/rbed/article/view/75080>>. Acesso em: 25 set. 2023.

10 BRASIL. Visita do Ministro Antonio de Aguiar Patriota aos Estados Unidos – Washington, 23 e 24 de fevereiro de 2011. *Ministério das Relações Exteriores*, 22 fev. 2011. Disponível em: <[https://www.gov.br/mre/pt-br/canais\\_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/visita-do-ministro-antonio-de-aguiar-patriota-aos-estados-unidos-washington-23-e-24-de-fevereiro-de-2011](https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/visita-do-ministro-antonio-de-aguiar-patriota-aos-estados-unidos-washington-23-e-24-de-fevereiro-de-2011)>. Acesso em: 23 set. 2023.

11 BUSH chega a Brasília neste sábado. *Agência Senado*, 4 nov. 2005. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2005/11/04/bush-chega-a-brasilia-neste-sabado>>. Acesso em: 23 set. 2023.

12 A íntegra do documento está disponível em: <[https://www.bbc.com/portuguese/reporterbbc/story/2007/03/070309\\_memorandointegrabdb](https://www.bbc.com/portuguese/reporterbbc/story/2007/03/070309_memorandointegrabdb)>. Acesso em: 23 set. 2023.

Grupo de Trabalho de Alto Nível Brasil-Estados Unidos sobre Mudança do Clima (GTMC). O GTMC tornou-se responsável por implementar ações conjuntas nas áreas de uso sustentável da terra e prevenção do desmatamento, energia renovável, mitigação e adaptação à mudança do clima, entre outros<sup>13</sup>.

Contudo, essa agenda perdeu força durante as presidências de Donald Trump (2017-2021) e de Jair Bolsonaro (2019-2022), dois presidentes com discursos de negação às mudanças climáticas e que introduziram uma série de medidas e políticas contrárias à proteção ambiental. Trump retirou os EUA do Acordo de Paris, enquanto o Governo Bolsonaro foi marcado pelo enfraquecimento institucional das agências ambientais brasileiras e por elevadas taxas de desmatamento na Amazônia e demais biomas, tema abordado a fundo no capítulo 2 deste livro.

Com a posse de Joe Biden em 2021 e, mais especificamente, após o início do terceiro mandato do presidente Lula em janeiro de 2023, temas climáticos e ambientais passaram ao centro das relações bilaterais. Em reunião com a Ministra do Meio Ambiente e Mudança do Clima do Brasil, Marina Silva, durante visita do Enviado Presidencial Especial para o Clima dos EUA, John Kerry, em fevereiro de 2023 a Brasília, a reativação do GTMC foi anunciada<sup>14</sup>. O objetivo principal será retomar iniciativas e projetos de cooperação nas já mencionadas áreas de combate ao desmatamento e à degradação ambiental, reforço da bioeconomia, estímulo à implantação da energia limpa, fortalecimento de ações de adaptação e promoção de práticas agrícolas de baixo carbono, além de potencialmente expandir a

---

13 BRASIL. Declaração Conjunta Brasil-Estados Unidos sobre Mudança do Clima. *Ministério das Relações Exteriores*, 30 jun. 2015. Disponível em: <[https://www.gov.br/mre/pt-br/canais\\_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-conjunta-brasil-estados-unidos-sobre-mudanca-do-clima-washington-dc-30-de-junho-de-2015](https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-conjunta-brasil-estados-unidos-sobre-mudanca-do-clima-washington-dc-30-de-junho-de-2015)>. Acesso em: 23 set. 2023.

14 Mais informações em: LACERDA, Pedro. Governo retoma grupo de trabalho para combate a mudanças climáticas. *Agência Brasil*, 28 fev. 2023. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2023-02/governo-retoma-grupo-de-trabalho-para-combate-mudancas-climaticas>>. Acesso em: 25 set. 2023; ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Informativo: Cooperação Ambiental EUA-Brasil. *Embaixada e Consulados dos EUA no Brasil*, 10 fev. 2023. Disponível em: <<https://br.usembassy.gov/pt/cooperacao-ambiental-eua-brasil-2/>>. Acesso em: 25 set. 2023; e CAPRIOLI, Gabriel. Comunicado de Brasil e EUA firma intenção dos americanos de integrar Fundo Amazônia, mas não cita valores. *Valor Econômico*, 10 fev. 2023. Disponível em: <<https://valor.globo.com/politica/noticia/2023/02/10/comunicado-de-brasil-e-eua-firma-intencao-dos-americanos-de-integrar-fundo-amazonia-mas-nao-cita-valores.ghtml>>. Acesso em: 25 set. 2023.

agenda de trabalho para novas áreas prioritárias aos dois países. Em abril de 2023, durante o Fórum das Grandes Economias sobre Energia e Clima convocado pelos estadunidenses, os EUA também anunciaram intenção de alocar, mediante aprovação do Congresso, US\$ 500 milhões para o Fundo Amazônia nos próximos cinco anos<sup>15</sup>.

Há, portanto, um momento propício para o aprofundamento da cooperação Brasil-EUA em clima e meio ambiente. Esse será o tema da terceira seção deste capítulo, após a seção seguinte, que fornecerá um breve histórico da cooperação bilateral Brasil-União Europeia, abordará as oportunidades e os desafios para a cooperação entre o Brasil e esses dois atores industrializados em assuntos voltados à promoção da sustentabilidade domesticamente e a nível global.

### **Panorama histórico das relações Brasil-União Europeia**

O Brasil e a Comunidade Econômica Europeia (CEE) estabeleceram relações diplomáticas em 1960, três anos após a assinatura do Tratado de Roma, que instituiu a CEE. Um ano depois da assinatura do Tratado de Maastricht, que ocorreu em 1992, a CEE tornou-se a União Europeia (UE). Ainda em 1992, durante o governo de Fernando Collor de Mello (1990-1992), foi assinado um Acordo-Quadro de Cooperação entre o Brasil e o bloco europeu com diretrizes para aprofundar parcerias em áreas que incluem comércio, investimentos, ciência e tecnologia, propriedade intelectual, saúde, transporte, cultura, desenvolvimento social, luta contra as drogas, pesca, mineração, energia, meio ambiente, setores agrícolas, florestal e rural, entre outros. Apesar de não mencionar o tema de clima explicitamente, o texto do acordo, que foi promulgado no Brasil através do Decreto Presidencial n. 1.721 de 1995, possui dez menções ao meio ambiente. Além de reconhecer a importância de conciliar a proteção da natureza com o imperativo de promover um desenvolvimento econômico e social sustentado, o acordo estabelece o compromisso das partes

---

15 AMÂNCIO, Thiago. EUA anunciam US\$ 500 milhões para Fundo Amazônia nos próximos 5 anos. *Folha de S. Paulo*, 20 abr. 2023. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/ambiente/2023/04/eua-voa-anunciar-us-500-milhoes-para-fundo-amazonia-nos-proximos-5-anos.shtml>>. Acesso em: 25 set. 2023.

signatárias em dar atenção especial, em suas ações de cooperação, à proteção de ecossistemas, tais como as florestas tropicais<sup>16</sup>.

Também em 1995, já no governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), foi assinado o Acordo-Quadro Inter-Regional de Cooperação entre a Comunidade Europeia e os seus Estados membros e o Mercado Comum do Sul (Mercosul), que veio a ser promulgado em 1999. Com o objetivo principal de aprofundar as relações comerciais entre as partes, o mecanismo inter-regional, que especifica a proteção do meio ambiente como um dos setores de abrangência da cooperação econômica, deu origem às negociações, que se estendem até os dias atuais, para a criação de uma área de livre comércio UE-Mercosul<sup>17</sup>.

Já nos anos 2000, e mais especificamente em 2004, durante o primeiro mandato de Lula, Brasil e União Europeia assinaram um Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica, que aprofundou e especificou alguns dos objetivos previstos no Acordo-Quadro de 1992. Esse novo marco cooperativo tampouco faz menção às questões climáticas, mas especifica a biotecnologia e a gestão e uso sustentável dos recursos ambientais como uma das áreas de interesse mútuo para o aprofundamento de atividades conjuntas de investigação científica<sup>18</sup>.

Em julho de 2007, no segundo mandato de Lula, o Brasil e a UE selaram o compromisso de estabelecer uma Parceria Estratégica. Na ocasião, lançaram uma declaração que anunciou o compromisso de promover estratégias conjuntas para enfrentar desafios globais, sobretudo em questões de paz e segurança, democracia e direitos humanos, mudanças climáticas, biodiversidade, segurança energética, desenvolvimento sustentável e a luta contra a pobreza<sup>19</sup>. Ao inaugurar sua parceria estratégica, Brasil e

---

16 O Decreto n. 1.721 está disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto/1995/D1721.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1995/D1721.htm)>. Acesso em: 26 set. 2023.

17 Informações sobre o Acordo com o Mercosul estão disponíveis em: <<https://eur-lex.europa.eu/PT/legal-content/summary/interregional-framework-cooperation-agreement-between-the-european-community-and-mercosur.html>>. Acesso em: 26 set. 2023.

18 O Decreto n. 6.112, de 2007, que promulga o referido Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica de 2004, está disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2007/decreto/d6112.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6112.htm)>. Acesso em: 26 set. 2023.

19 Essa declaração conjunta de 2007 está disponível em: <[https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/er/95167.pdf](https://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/er/95167.pdf)>. Acesso em: 26 set. 2023.

UE também se comprometeram a fortalecer o regime climático global, com ênfase na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC).

A partir de então, os dois atores passaram a realizar cúpulas no mais alto nível político, envolvendo chefes de governo e de Estado. Desde 2007, foram realizadas sete edições da Cúpula Brasil-UE, quatro delas durante os dois primeiros mandatos de Lula e as últimas três, em 2011, 2013 e 2014, nos governos de Dilma Rousseff<sup>20</sup>. Todas as sete declarações conjuntas emitidas após as cúpulas fizeram menção ao tema das mudanças climáticas e, em especial, aos compromissos e objetivos da UNFCCC. Os temas da proteção ambiental e do desenvolvimento sustentável e, mais especificamente, da proteção da biodiversidade e das florestas também estiveram presentes em todas as sete declarações<sup>21</sup>.

Em 2011, ambos os atores se comprometeram a promover a gestão sustentável das florestas e trocar experiências sobre boas práticas e medidas para “prevenir e combater o tráfico ilícito de produtos florestais, inclusive madeira, vida silvestre e outros recursos biológicos e genéticos”<sup>22</sup>. Naquele mesmo ano, Brasil e UE declararam a intenção de

20 Para ver uma cronologia das relações bilaterais do Brasil com a União Europeia, acesse: <<https://www.gov.br/mre/pt-br/assuntos/relacoes-bilaterais/todos-os-paises/uniao-europeia>>. Acesso em: 26 set. 2023.

21 As declarações das cúpulas [em inglês] estão disponíveis a seguir: BRASIL; UNIÃO EUROPEIA. I Cúpula Brasil-UE. Declaração conjunta. Lisboa, 4 jul. 2007. Disponível em: <[https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_Data/docs/pressData/en/er/95167.pdf](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_Data/docs/pressData/en/er/95167.pdf)>. Acesso em: 18 out. 2023. \_\_\_\_\_ II Cúpula Brasil-UE. Declaração conjunta e plano de ação conjunto. Rio de Janeiro, 22 dez. 2008. Disponível em: <<https://intranet.eulacfoundation.org/en/system/files/II%20Brazil-European%20Union%20Summit%2C%20Joint%20Statement%2C%20Rio%20de%20Janeiro%2C%2022%20December%202008.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2023; \_\_\_\_\_ III Cúpula Brasil-UE. Declaração conjunta. Estocolmo, 6 out. 2009. Disponível em: <<https://intranet.eulacfoundation.org/en/system/files/III%20European%20Union-Brazil%20Summit%2C%20Joint%20Statement%2C%20Stockholm%2C%206%20October%202009.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2023; \_\_\_\_\_ IV Cúpula Brasil-UE. Declaração conjunta. Brasília, 14 jul. 2010. Disponível em: <[https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/er/115812.pdf](https://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/er/115812.pdf)>. Acesso em: 18 out. 2023; \_\_\_\_\_ V Cúpula Brasil-UE. Declaração conjunta. Bruxelas, 4 out. 2014. Disponível em: <<https://intranet.eulacfoundation.org/en/system/files/V%20European%20Union-Brazil%20Summit%2C%20Joint%20Statement%2C%20Brussels%2C%204%20October%202011.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2023; \_\_\_\_\_ VI Cúpula Brasil-UE. Declaração conjunta. Brasília, 24 jan. 2013. Disponível em: <[https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009\\_2014/documents/dmer/dv/vi\\_brazil\\_eu\\_summit/vi\\_brazil\\_eu\\_summit\\_en.pdf](https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/dmer/dv/vi_brazil_eu_summit/vi_brazil_eu_summit_en.pdf)>. Acesso em: 18 out. 2023; \_\_\_\_\_ VII Cúpula Brasil-EU. Declaração conjunta. Bruxelas, 24 fev. 2014. Disponível em: <<https://intranet.eulacfoundation.org/en/system/files/VII%20EU-Brazil%20Summit%2C%20Joint%20Statement%2C%20Brussels%2024%20February%202014.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2023.

22 BRASIL; UNIÃO EUROPEIA. V European Union-Brazil Summit Joint Statement. Brussels, 4 out. 2011. Disponível em: <<https://intranet.eulacfoundation.org/en/system/files/V%20European%20Union-Brazil%20Summit%2C%20Joint%20Statement%2C%20Brussels%2C%204%20October%202011.pdf>>. Acesso em: 18 out. 2023.



explorar oportunidades para cooperação triangular com Estados Partes do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), tema do capítulo 7 deste livro, sobre assuntos de interesse para o desenvolvimento sustentável da região amazônica. Em 2013, na declaração conjunta após a VI Cúpula Brasil-UE, o bioma amazônico foi mencionado de maneira explícita mais uma vez, em reconhecimento à redução significativa das taxas de desmatamento então alcançadas pelo Brasil.

Com a crise política gerada a partir da abertura do processo de impeachment da presidente Dilma Rousseff, concluído em agosto de 2016, não foram realizadas novas edições da cúpula de alto nível Brasil-UE. Após a posse de Jair Bolsonaro, em 2019, as relações com a Europa foram ainda mais enfraquecidas. Embora o acordo entre o Mercosul e a UE tenha sido finalizado dentro dos cinco primeiros meses da então nova administração, os países europeus propuseram uma carta complementar ao acordo (*side letter*) trazendo salvaguardas ambientais adicionais para reger o comércio entre os dois blocos, com previsão de sanções em caso de descumprimentos de obrigações climáticas. Nos seus primeiros meses de governo, o presidente Lula teceu fortes críticas à *side letter*, afirmando que “parceiros estratégicos deveriam ter uma parceria de confiança mútua, não de desconfiança e sanções” e prometendo entregar uma contraproposta mais equilibrada<sup>23</sup>.

Em setembro de 2023, a resposta do Mercosul às exigências ambientais adicionais da UE tornou-se pública. Entre outras medidas, os sul-americanos propuseram um mecanismo de compensação. Ou seja, se o Mercosul considerar que regulamentações unilaterais europeias podem reduzir as concessões e aberturas comerciais previstas no escopo do acordo, o bloco poderia tomar medidas para compensar essa distorção. A contraproposta também rejeita a aplicação de sanções e anuncia disposição para negociar um instrumento conjunto de comércio e desenvolvimento sustentável, desde que este leve em conta a legislação interna das partes à

---

23 BOADLE, Anthony. EU Chief Sees Mercosur Deal this Year, Lula Fears Environmental Sanctions. *Reuters*, 12 jun. 2023. Disponível em: <[240](https://www.reuters.com/sustainability/eu-chief-sees-mercocur-deal-this-year-lula-fears-environmental-sanctions-2023-06-12/#:~:text=EU%20chief%20sees%20Mercosur%20deal%20this%20year%2C%20Lula%20fears%20environmental%20sanctions,-By%20Anthony%20Boadle&text=brasil%2C%20june%2012%20(Reuters),the%20year%20at%20the%20latest.>. Acesso em: 29 set. 2023.</p></div><div data-bbox=)

luz das diferentes circunstâncias nacionais. O Mercosul também afirmou que o acordo com a UE deve envolver atividades de cooperação, inclusive o financiamento necessário, para: (i) permitir que setores vulneráveis aproveitem os benefícios do acordo; (ii) auxiliar produtores e exportadores dispostos a cumprir os requisitos de importação; (iii) promover iniciativas de produção sustentável, de acordo com as legislações nacionais<sup>24</sup>.

Em 14 de setembro, a UE confirmou ter recebido o documento. No mesmo dia, foi realizada uma reunião virtual com negociadores dos dois blocos para discutir os passos seguintes, a fim de buscar concluir as negociações até o final daquele ano<sup>25</sup>. Apesar de declarações públicas a favor da finalização do acordo por parte de uma série de autoridades europeias e brasileiras<sup>26</sup>, esse cenário vem se tornando improvável no curto prazo, sobretudo quando se considera outros pontos de divergência, como as concessões feitas em 2019 sobre a abertura do mercado de compras públicas, que o Brasil busca revisar. Somam-se a isso manifestações públicas contrárias ao acordo pelo presidente francês Emmanuel Macron<sup>27</sup>, além de possíveis mudanças políticas diante do fato de que, em junho de 2024, estão previstas eleições do Parlamento Europeu e da Comissão Europeia. Tais eleições acontecem em meio a um contexto de fortes protestos de agricultores europeus, que se queixam dos impactos econômicos relacionados a exigências ambientais da UE e

---

24 MOREIRA, Assis. A íntegra da resposta do Mercosul à UE para concluir o acordo. *Valor Econômico*, 16 set. 2023. Disponível em: <<https://valor.globo.com/opiniao/assis-moreira/coluna/a-integra-da-resposta-do-mercossul-a-ue-para-concluir-o-acordo.ghtml>>. Acesso em: 29 set. 2023.

25 EU Has Received Mercosur's Counter-Proposal on Environmental Requirements in Trade Agreement. *Agence Europe*, 16 set. 2023. Disponível em: <<https://agenceurope.eu/en/bulletin/article/13251/3>>. Acesso em: 30 set. 2023.

26 Mais informações em: ORTE, Paola de. Lula se diz otimista com acordo Mercosul-UE e prevê enviar resposta do Brasil em até três semanas. *Valor Econômico*, 19 jul. 2023. Disponível em: <<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2023/07/19/brasil-vai-enviar-resposta-sobre-acordo-mercossul-ue-em-at-trs-semanas-diz-lula.ghtml>>. Acesso em: 12 dez. 2023; e VERDÉLIO, Andreia. Lula Demands Clarity from Europeans on Mercosur Deal. *Agência Brasil*, 11 set. 2023. Disponível em: <<https://agenciabrasil.ebc.com.br/en/internacional/noticia/2023-09/lula-demands-clarity-europeans-mercossur-deal>>. Acesso em: 30 set. 2023.

27 AMARAL, Ana Carolina; FINOTTI, Ivan. Macron diz que é contra acordo entre União Europeia e Mercosul. *Folha de S. Paulo*, São Paulo, 2 dez. 2023. Disponível em: <<https://www1.folha.uol.com.br/mercado/2023/12/macron-diz-que-e-contra-acordo-entre-uniao-europeia-e-mercossul.shtml>>. Acesso em: 18 mar. 2024.

também apontam para riscos de perda de competitividade com a potencial abertura a novos mercados, como aos países do Mercosul<sup>28</sup>.

Apesar dos empecilhos para a finalização do acordo comercial UE-Mercosul, em grande medida em função de aspectos ambientais, a cooperação Brasil-UE em clima e meio ambiente tem ganhado força em outras frentes. Por exemplo, assim como o presidente estadunidense, Joe Biden, a presidente da Comissão Europeia, Ursula von der Leyen, também fez uso do Fórum das Grandes Economias sobre Energia e Clima, em abril de 2023, para anunciar a disposição da UE em doar ao Fundo Amazônia. As possibilidades e os desafios para a cooperação entre o Brasil, os EUA e a UE em clima e meio ambiente no contexto atual serão discutidas na próxima seção.

## Oportunidades e desafios para a cooperação Brasil, EUA e UE em clima e meio ambiente

Desde que assumiu a presidência dos EUA, Joe Biden tem buscado introduzir uma série de medidas para garantir tanto avanços domésticos em adaptação e mitigação climática, quanto o fortalecimento da liderança global dos Estados Unidos na temática. Internacionalmente, além de uma participação ativa durante as Conferências das Partes (COPs) da UNFCCC, os EUA lançaram iniciativas próprias de estímulo à ambição climática, como a Cúpula de Líderes sobre Clima<sup>29</sup> e diferentes edições do Fórum das Grandes Economias sobre Energia e Clima<sup>30</sup>.

Domesticamente, uma das principais propostas do governo Biden para incentivar a transição estadunidense para uma economia de baixo carbono diz respeito à Lei de Redução da Inflação dos Estados Unidos

---

28 MURRAY, Shona. Protestos dos agricultores poderão travar acordo UE-Mercosul. *Euronews*, 30 jan. 2024. Disponível em: <<https://pt.euronews.com/my-europe/2024/01/30/protestos-dos-agricultores-podera-travar-acordo-ue-mercosul#:~:text=A%20vaga%20de%20protestos%20dos,o%20Uruguai%20e%20o%20Paraguai>>. Acesso em: 18 mar. 2024.

29 Mais informações: UNITED STATES OF AMERICA. *Leaders Summit on Climate*. U.S. Department of State. Disponível em: <<https://www.state.gov/leaders-summit-on-climate/>>. Acesso em: 29 set. 2023.

30 UNITED STATES OF AMERICA. FACT SHEET: President Biden to Catalyze Global Climate Action through the Major Economies Forum on Energy and Climate. *The White House*, 20 abr. 2023. Disponível em: <<https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2023/04/20/fact-sheet-president-biden-to-catalyze-global-climate-action-through-the-major-economies-forum-on-energy-and-climate/>>. Acesso em: 29 set. 2023.

(US Inflation Reduction Act, IRA, na sigla em inglês). Inicialmente, o projeto de lei sofreu forte resistência, sobretudo por parte da ala mais conservadora do Partido Republicano, tradicionalmente cética quanto a medidas de enfrentamento às mudanças climáticas. Em agosto de 2022, após passar por ajustes do Congresso, o projeto foi assinado por Biden e o IRA passou a ter caráter de lei.

Em linhas gerais, o IRA busca conter a inflação e investir na produção doméstica de energias renováveis para alcançar o objetivo de reduzir em cerca de 40% as emissões de gases poluentes até 2030, em comparação com os níveis de 2005. Estima-se que, ao longo de um período de 10 anos, o IRA gere receitas de cerca de US\$ 740 bilhões, que devem ser convertidas em investimentos, empréstimos, incentivos fiscais e subsídios para a implementação de programas na área energética e climática<sup>31</sup>.

Desde que foi aprovado, o IRA provocou fortes reações por parte de países aliados dos EUA, sobretudo nações europeias, que enxergam a legislação como uma medida protecionista que visa a desenvolver a indústria verde estadunidense, inclusive por meio de subsídios para a produção de turbinas eólicas, painéis solares, baterias e veículos elétricos com obrigações sobre uso de componentes nacionais<sup>32</sup>, em detrimento da indústria de seus parceiros comerciais. Para Europa, o IRA também fere as regras de comércio internacional da Organização Mundial do Comércio (OMC)<sup>33</sup>. Porém, apesar de inúmeras manifestações de desacordo, inclusive, por exemplo, como parte de visitas a Washington dos Ministros

---

31 EUROPEAN UNION. EU's response to the US Inflation Reduction Act (IRA). *European Parliament*, 6 fev. 2023. Disponível em: <[https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL\\_IDA\(2023\)740087#:~:text=So%20far%2C%20the%20EU%20has,effects%20on%20the%20EU%20economy](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/IPOL_IDA(2023)740087#:~:text=So%20far%2C%20the%20EU%20has,effects%20on%20the%20EU%20economy)>. Acesso em: 29 set. 2023.

32 Por exemplo, para ser elegível para o recebimento de subsídios governamentais, 55% dos componentes utilizados nas estações de recarregamento de veículos elétricos precisam ser de origem doméstica. Para os projetos de instalação de painéis solares, 40% dos componentes precisam ser produzidos em fábricas no próprio EUA. Para turbinas eólicas, exige-se 20% de componentes nacionais. A partir de 2026 e 2027, respectivamente, as exigências aumentam para 55% no caso dos painéis solares e das turbinas eólicas. Ver mais em: CHEN, Peng. US to Require 55% Federal-Funded EV Charger Components Locally Made by July 2024. *DIGITIMES Asia*, 16 fev. 2023. Disponível em: <<https://www.digitimes.com/news/a20230216VL203.html?chid=10>> e <<https://www.utilitydive.com/news/irs-guidance-renewable-energy-made-in-us/650228/#:~:text=For%20project%20components%20considered%20%E2%80%9Cmanufactured,minimum%20domestic%20content%20requirement%20for>>. Acesso em: 29 set. 2023.

33 AMARO, Sílvia. EU says it has serious concerns about Biden's Inflation Reduction Act. *CNBC*, 7 nov. 2022. Disponível em: <<https://www.cnbc.com/2022/11/07/us-inflation-reduction-act-eu-raises-concerns-risks-to-dispute.html#>>. Acesso em: 29 set. 2023.

da Economia da França e da Alemanha, até o momento da escrita deste capítulo os EUA não haviam tomado medidas significativas para abordar as preocupações europeias.

Em resposta, em fevereiro de 2023, a UE anunciou o Plano Industrial do Pacto Verde (Green Deal Industrial Plan), que também prevê grandes investimentos para impulsionar a produtividade da indústria europeia de tecnologias limpas. Ainda assim, a iniciativa é bastante diferente do IRA: não prevê incentivos fiscais massivos ou exigências sobre o uso de componentes nacionais na produção de tecnologias renováveis, focando, sobretudo, na taxaçoão de carbono por meio de medidas como o Mecanismo de Ajuste de Carbono nas Fronteiras (CBAM, na sigla em inglês)<sup>34</sup>.

O Plano Industrial insere-se em um contexto mais amplo de tentativa de avanço do Pacto Verde Europeu<sup>35</sup>, introduzido pela Comissão em novembro de 2019, e que abarca uma ampla gama de políticas e ações destinadas a combater as mudanças climáticas, proteger a biodiversidade, promover a economia circular e garantir a transição justa para a neutralidade de carbono até 2050. Em essência, o Pacto estabeleceu uma série de metas para alcançar a chamada “transformação verde”. Essas metas incluem a redução das emissões de gases de efeito estufa (GEE), o aumento do uso das energias renováveis, a promoção da eficiência energética, a proteção e a restauração dos ecossistemas naturais, bem como a promoção da pesquisa e da inovação em tecnologias limpas<sup>36</sup>.

Como parte desse arcabouço para a promoção de práticas mais sustentáveis, em abril de 2023 o Parlamento Europeu aprovou a Lei Antidesmatamento da UE (EU Regulation on Deforestation-free Products,

---

34 LENAIN, Patrick. Inflation Reduction Act vs. Green Deal: Transatlantic Divergences on the Energy Transition. *Council on Economic Policies (CEP)*, 20 mar. 2023. Disponível em: <<https://www.cepweb.org/inflation-reduction-act-vs-green-deal-transatlantic-divergences-on-the-energy-transition/>>. Acesso em: 29 set. 2023.

35 EUROPEAN UNION. The European Green Deal. *EUR-Lex*, 2019. Disponível em: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1576150542719&uri=COM%3A2019%3A640%3AFIN>>. Acesso em: 6 abr. 2023.

36 Mais informações em: EL Pacto Verde Europeo, una Hoja de Ruta para Impulsar la Economía Sostenible. *Ihobe*, 20 jul. 2020. Disponível em: <<https://www.ihobe.eus/actualidad/pacto-verde-europeo-una-hoja-ruta-para-impulsar-economia-sostenible>>. Acesso em: 7 abr. 2023.

EUDR, na sigla em inglês)<sup>37</sup>, que entrou em vigor em 29 de junho de 2023<sup>38</sup>. Essa lei tem como objetivo garantir que a importação de *commodities* (especificamente: óleo de palma, gado, soja, café, cacau, borracha, madeira e derivados desses, como carne bovina, peles, couro, chocolate e carvão vegetal) para o mercado europeu não seja associada ao desmatamento e demais ilícitos ambientais e esteja em conformidade com as etapas de rastreabilidade e devida diligência designadas pela legislação.

Cabe refletir, portanto, sobre os desafios e as oportunidades que essa virada verde nos Estados Unidos e na União Europeia representam para o Brasil. Do ponto de vista multilateral, a diplomacia brasileira defende o fortalecimento dos esforços para impulsionar a implementação da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável e das provisões acordadas no escopo da UNFCCC e de suas COPs. Conforme abordado no capítulo 3, o país também clama pela reforma das instituições de Bretton Woods, especialmente o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, para dar maior voz aos países em desenvolvimento, inclusive para que haja maior apoio financeiro para que consigam promover o desenvolvimento sustentável e a ação climática em seus próprios territórios.

Nesse sentido, desde que tomou posse pela terceira vez, os discursos de Lula têm enfatizado a responsabilidade moral e histórica que atores como os EUA e a UE possuem não apenas de reduzir as suas próprias emissões, o que têm buscado fazer no escopo do IRA e do Pacto Verde Europeu, mas sobretudo de prover recursos robustos para ajudar países em desenvolvimento a financiarem sua transição ecológica. Em fala durante passagem em Paris em junho de 2023 para participar da Cúpula para um Novo Pacto Financeiro Global, Lula enfatizou que os países ricos devem financiar a proteção ao meio ambiente, defendendo ser preciso:

---

37 Essa lei se baseia no Regulamento relativo à madeira da UE (*UE Timber Regulation*, de 2013), que será revogado pela nova lei de 2023. Disponível em: EUROPEAN UNION. Timber Regulation. *European Commission*. Disponível em: <[https://environment.ec.europa.eu/topics/forests/deforestation/illegal-logging/timber-regulation\\_es?ettrans=pt](https://environment.ec.europa.eu/topics/forests/deforestation/illegal-logging/timber-regulation_es?ettrans=pt)>. Acesso em: 11 abr. 2023.

38 Cf: EUROPEAN UNION. Parliament adopts new law to fight global deforestation. *European Parliament News*, 19 abr. 2023. Disponível em: <<https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20230414IPR80129/parliament-adopts-new-law-to-fight-global-deforestation#:~:text=The%20deal%20with%20EU%20countries,5>>. Acesso em: 23 abr. 2023.

[...] responsabilizar os países ricos para financiar os países em desenvolvimento que têm reservas florestais. Na verdade, quem poluiu o planeta nesses últimos 200 anos foram aqueles que fizeram a revolução industrial e, por isso, têm que pagar a dívida histórica que têm com o planeta Terra.<sup>39</sup>

Lula e representantes de seu governo também têm tecido fortes críticas à Lei Antidesmatamento da União Europeia. Em março de 2023, o Embaixador da Missão do Brasil junto à UE afirmou que “o Brasil tem manifestado repetidamente às instituições europeias as suas opiniões sobre os aspectos unilaterais, punitivos e discriminatórios do regulamento”<sup>40</sup>. Manifestação mais sutil contra legislações tal como a da UE foi feita na Declaração Conjunta Brasil-China sobre o combate à mudança do clima (abordada no capítulo 9 deste livro), que “rejeita o unilateralismo e as barreiras comerciais verdes”<sup>41</sup>. Já a declaração aprovada na XV Cúpula do BRICS, em agosto de 2023, reforçou o posicionamento que o governo brasileiro já vinha defendendo:

Opomo-nos a barreiras comerciais, incluindo aquelas impostas por certos países desenvolvidos sob o pretexto de combater as mudanças climáticas, e reiteramos o nosso compromisso de aprimorar a coordenação nessas questões. Sublinhamos que as medidas tomadas para combater as mudanças climáticas e a perda de biodiversidade devem ser consistentes com a OMC e não devem constituir um meio de discriminação arbitrário ou injustificável ou uma restrição

---

39 NA Europa, Lula diz que os países ricos precisam financiar a proteção ao meio ambiente. *G1*, 22 jun. 2023. Disponível em: <<https://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2023/06/22/na-europa-lula-diz-que-os-paises-ricos-precisam-financiar-a-protecao-ao-meio-ambiente.ghtml>>. Acesso em: 29 set. 2023.

40 Fonte e mais informações em: HOW Partnerships Complement the EU Deforestation Regulation. *FERN*, 9 mar. 2023. Disponível em: <[https://www.fern.org/publications-insight/how-partnerships-complement-the-eu-deforestation-regulation-2628-1/?utm\\_source=Fern+Global+List&utm\\_campaign=47b463e1d0-EMAIL\\_CAMPAIGN\\_4\\_10\\_2019\\_9\\_12\\_COPY\\_01&utm\\_medium=email&utm\\_term=0\\_a3733965c2-47b463e1d0-380382257](https://www.fern.org/publications-insight/how-partnerships-complement-the-eu-deforestation-regulation-2628-1/?utm_source=Fern+Global+List&utm_campaign=47b463e1d0-EMAIL_CAMPAIGN_4_10_2019_9_12_COPY_01&utm_medium=email&utm_term=0_a3733965c2-47b463e1d0-380382257)>. Acesso em: 29 set. 2023.

41 BRASIL; CHINA. Declaração Conjunta Brasil-China sobre o combate à mudança do clima (em inglês e português). *Ministério das Relações Exteriores*, 14 abr. 2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/mre/en/contact-us/press-area/press-releases/brazil-china-joint-statement-on-combating-climate-change>>. Acesso em: 29 set. 2023.

dissimulada ao comércio internacional, e não devem criar obstáculos desnecessários ao comércio internacional. Qualquer medida deste tipo deve ser orientada pelo princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas e suas respectivas capacidades [CBDR-RC (na sigla em inglês)], à luz das diferentes circunstâncias nacionais. Expressamos a nossa preocupação com qualquer medida discriminatória inconsistente com as regras da OMC que distorça o comércio internacional, ponha em risco novas barreiras comerciais e transfira o ônus do enfrentamento às mudanças climáticas e à perda de biodiversidade para os membros do BRICS e os países em desenvolvimento.<sup>42</sup>

Apesar desses pontos de desacordo, sobretudo no que diz respeito à imposição de restrições comerciais com base em critérios ambientais, algo que os EUA também estudam implementar por meio do FOREST Act (Fostering Overseas Rule of Law and Environmentally Sound Trade Act of 2021)<sup>43</sup>, uma proposta de legislação ainda pendente de aprovação que busca introduzir exigências similares à EUDR, os interesses climáticos do Brasil, da UE e dos EUA convergem em alguns outros aspectos. Isso deve ser explorado para que haja avanços na pauta ambiental e climática nas relações com esses parceiros.

Por exemplo, em declaração bilateral conjunta após visita do presidente brasileiro a Washington em fevereiro de 2023, Lula e Biden determinaram a reativação do grupo de trabalho de alto nível sobre clima, o já mencionado GTMC, e mostraram-se determinados a cooperar bilateralmente e multilateralmente, inclusive no âmbito da UNFCCC e do Acordo de Paris, no enfrentamento às mudanças climáticas e na promoção do desenvolvimento sustentável e da transição energética. Os EUA também sinalizaram sua intenção de trabalhar com o Congresso estadunidense para garantir autorização para a alocação de recursos para programas

---

42 BRICS. Declaração de Joanesburgo II [original em inglês, (tradução nossa)]. Sandton, 23 ago. 2023. *Ministério das Relações Exteriores*, 24 ago. 2023. Disponível em: <[https://www.gov.br/mre/pt-br/canais\\_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-de-joanesburgo-ii-sandton-gauteng-africa-do-sul-23-de-agosto-de-2023](https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-de-joanesburgo-ii-sandton-gauteng-africa-do-sul-23-de-agosto-de-2023)>. Acesso em: 29 set. 2023.

43 UNITED STATES OF AMERICA. S.2950 – FOREST Act of 2021. *Congress.gov*. Disponível em: <<https://www.congress.gov/bill/117th-congress/senate-bill/2950/text>>. Acesso em: 25 abr. 2023.



de proteção e conservação da Amazônia brasileira, incluindo um apoio inicial ao Fundo Amazônia<sup>44</sup>. Às margens do Debate Geral da 78ª Sessão da Assembleia Geral, em setembro de 2023, Biden e Lula lançaram uma parceria EUA-Brasil pelo Direito dos Trabalhadores e Trabalhadoras, que tem como um dos objetivos centrais promover os direitos desse grupo e criar oportunidades de trabalho digno no contexto de uma transição justa para energias limpas<sup>45</sup>.

Já a presidente da Comissão Europeia, Ursula von der Leyen, em ocasião de sua visita a Brasília em junho de 2023, não apenas destacou o compromisso de contribuir com 20 milhões de euros ao Fundo Amazônia, mas também prometeu aportes financeiros mais robustos para outras iniciativas de combate ao desmatamento na região. Além disso, endossou o pleito brasileiro para sediar a COP30, em Belém, e anunciou um projeto piloto envolvendo investimentos de 2 bilhões de euros para apoiar a produção de hidrogênio verde no Brasil e promover a eficiência energética da indústria brasileira mais amplamente<sup>46</sup>.

Anteriormente, a UE também havia demonstrado interesse em desenvolver uma “parceria estratégica” acerca de minerais críticos necessários para as transições verde e digital<sup>47</sup>. O objetivo está alinhado com a proposta do Regulamento sobre Matérias Primas-Chave da UE (*EU Critical Raw Materials Act*), que almeja a estabilidade da cadeia de suprimentos do bloco, inclusive de modo a garantir que não mais do que

---

44 BRASIL; ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Declaração conjunta da reunião entre os presidentes Lula e Biden. *U.S. Department of State*, 10 fev. 2023. Disponível em: <<https://www.state.gov/translations/portuguese/declaracao-conjunta-da-reuniao-entre-os-presidentes-lula-e-biden/>>. Acesso em: 25 abr. 2023.

45 BRASIL; ESTADOS UNIDOS DA AMÉRICA. Declaração Conjunta Brasil-EUA sobre a Parceria pelo Direito dos Trabalhadores e Trabalhadoras. *Ministério das Relações Exteriores*, 20 set. 2023. Disponível em: <<https://www.gov.br/mre/pt-br/declaracao-conjunta-brasil-eua-sobre-a-parceria-pelo-direito-dos-trabalhadores-e-trabalhadoras>>. Acesso em: 29 set. 2023.

46 BRAZIL; EUROPEAN UNION. Statement by President von der Leyen at the Joint Press Conference with Brazilian President Lula da Silva. *European Commission*, 12 jun. 2023. Disponível em: <[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT\\_23\\_3210](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/STATEMENT_23_3210)>. Acesso em: 29 set. 2023.

47 MOREIRA, Assis. UE busca parceria com o Brasil em matérias-primas críticas. *Valor Econômico*, 10 mar. 2023. Disponível em: <<https://valor.globo.com/opiniao/assis-moreira/coluna/ue-busca-parceria-com-o-brasil-em-materias-primas-estrategicas.ghtml>>. Acesso em: 29 set. 2023.

65% do consumo anual da União Europeia de cada insumo estratégico, em qualquer etapa de processamento, provenha de um único país terceiro<sup>48</sup>.

O Brasil é o maior produtor mundial de nióbio (92%), usado em tecnologias como condensadores e supercomputadores, além de concentrar 13% da produção global de bauxita, usada para confecção de alumínio; 8% do grafite natural, usado para baterias e produção de ferro; e 9% do tântalo, que serve para superligas e condensadores para dispositivos eletrônicos<sup>49</sup>. Assim como a Europa, os EUA também já manifestaram interesse de intensificar a cooperação com o Brasil na área de minerais críticos, como lítio, cobalto e nióbio, de modo a reduzir a sua dependência dessas *commodities* e também fortalecer a sua competitividade nesses setores, onde a China possui uma forte presença em termos globais, mas também regionais, inclusive na América Latina<sup>50</sup>.

Do lado brasileiro, autoridades têm enfatizado disposição para aumentar a cooperação com a Europa e os EUA nessa área, embora sinalizem expectativas de parcerias igualitárias. Ou seja, enfatiza-se que os projetos relacionados à transição energética no Brasil devem ser mutuamente benéficos e evitar a repetição de erros passados, em que investimentos em energias renováveis não levaram à transferência de tecnologia e, em muitos casos, foram acompanhados de condições laborais precárias. Em outras palavras, tanto as elites políticas quanto a sociedade brasileira mostram-se menos dispostas a atuar como meras provedoras de matérias-primas e esperam firmar parcerias menos desiguais<sup>51</sup>.

---

48 EUROPEAN UNION. Critical Raw Materials: Ensuring Secure and Sustainable Supply Chains for EU's Green and Digital Future. *European Commission*, 16 mar. 2023. Disponível em: <[https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip\\_23\\_1661](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_1661)>. Acesso em: 29 set. 2023.

49 MOREIRA, Assis. EUA vão investir em mina brasileira. *Valor Econômico*, 16 nov. 2022. Disponível em: <<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2022/11/16/eua-vaio-investir-em-mina-brasileira.ghtml>>. Acesso em: 29 set. 2023.

50 MOREIRA, Assis. EUA vão investir em mina brasileira. *Valor Econômico*, 16 nov. 2022. Disponível em: <<https://valor.globo.com/brasil/noticia/2022/11/16/eua-vaio-investir-em-mina-brasileira.ghtml>>. Acesso em: 29 set. 2023.

51 FOLLY, Maiara; CLOSS, Marília. Novo Governo Lula: perspectivas para a Política Externa Brasileira e as relações com a União Europeia. *Foundation for European Progressive Studies (FEPS); Plataforma CIPÓ*, jul. 2023. Disponível em: <<https://plataformacipo.org/publicacoes/policy-brief-politica-externa-brasileira-e-relacoes-com-a-ue/>>. Acesso em: 29 set. 2023.

Para que isso seja feito, seria necessário impulsionar a cooperação em ciência e tecnologia, tema central do mencionado Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica Brasil-UE de 2007 e, com frequência, mencionado em declarações conjuntas entre o Brasil e os EUA e que, portanto, poderia ser fortalecido no âmbito do reativado GTMC. Com base nesses arcabouços já existentes e por meio de novas parcerias, seria possível fomentar projetos conjuntos envolvendo centros de pesquisa e universidades brasileiros, estadunidenses e europeus, seja bilateralmente ou até mesmo por meio de iniciativas de cooperação triangular. Medidas como essa, centradas na troca de conhecimento científico e tecnológico, poderiam criar as bases para que empresas brasileiras não apenas participem na extração de matérias-primas, mas também estejam aptas a desenvolver tecnologias verdes de valor agregado, produzidas a partir desses minerais críticos.

Outro tema relevante a esses três atores diz respeito à agricultura, já que Brasil, EUA e UE estão entre os maiores produtores agrícolas do mundo, e esse setor segue sendo responsável por uma parte substancial de emissões de GEE nos dois lados do Atlântico. Nesse sentido, seria de benefício comum a promoção de um intercâmbio de boas práticas para fortalecer iniciativas conjuntas de agricultura de baixo carbono<sup>52</sup> e políticas de redução de emissões de metano, em conformidade com o Pacto Global do Metano, assinado por Brasil, EUA e UE na COP26, introduzido em Glasgow em 2021, e hoje endossado por mais de 150 países<sup>53</sup>.

Por fim, a promoção de cadeias produtivas livres de desmatamento, de outros crimes ambientais e de violações de direitos humanos também é um tema mutuamente benéfico tanto para o Brasil, que assumiu o compromisso voluntário de zerar o desmatamento em todos os biomas

---

52 Cf.: AUGUSTO, Pasquale. Fávoro, Haddad e Marina Silva alinham diretrizes do Plano Safra 2023/2024, com foco na baixa emissão de carbono. *Money Times*, 19 abr. 2023. Disponível em: <<https://www.moneytimes.com.br/ministros-favaro-haddad-marina-silva-plano-safra-foco-emissao-carbono/>> e <<https://www.gov.br/agricultura/pt-br/assuntos/sustentabilidade/agricultura-de-baixa-emissao-de-carbono/publicacoes/abc-english.pdf>>. Acesso em: 10 out. 2023.

53 Para mais informações, cf. EUROPEAN UNION; UNITED STATES OF AMERICA. Global Methane Pledge: From Moment to Momentum. Fact sheet. U.S. Department of State, 17 nov. 2022. Disponível em: <<https://www.state.gov/global-methane-pledge-from-moment-to-momentum/#:~:text=Uniting%20importers%20and%20exporters%20to,working%20towards%20the%20creation%20of>>. Acesso em: 10 out. 2023.

até 2030<sup>54</sup>, quanto para os EUA e a UE. Os três assinaram, por exemplo, a Declaração dos Líderes de Glasgow sobre Floresta e Uso da Terra, lançada na COP26 e por meio da qual os países signatários, hoje mais de 140, também se comprometem voluntariamente a tomar medidas para conter a reversão de perda de floresta e a degradação de terras até 2030<sup>55</sup>.

No que diz respeito à normativa europeia que estabelece requisitos para impedir a importação de produtos associados ao desmatamento (EUDR), cujas provisões similares os EUA também estudam adotar no escopo do FOREST Act, a resistência do governo brasileiro à legislação demonstra que, para que as exigências da EUDR de fato sejam capazes de cumprir o objetivo de conter o desmatamento associado ao comércio internacional, será fundamental promover o diálogo e a cooperação entre países produtores, como o Brasil, e grandes importadores, como os EUA e a UE. Assim, para adquirir confiança política, ao mesmo tempo que promovem o cumprimento dos requisitos de devida diligência, grandes países importadores de *commodities* deveriam, em primeiro lugar, prover incentivos positivos e apoio financeiro para ajudar os países produtores a implementar e/ou aprimorar os seus próprios sistemas nacionais de rastreabilidade e políticas domésticas destinadas a prevenir e combater o desmatamento.

Em segundo lugar, para superar os desafios relacionados à escassez de recursos, especialmente por parte de pequenos produtores, atores como os EUA e a UE deveriam estabelecer programas voltados especificamente ao apoio a cooperativas, associações de trabalhadores rurais, comunidades extrativas locais e agricultores familiares. Assim, estes pequenos produtores estariam aptos a cumprir as exigências externas de devida diligência e não ficariam ainda mais excluídos dos mercados internacionais.

---

54 CRISTALDO, Heloisa. Governo instala comissão para zerar desmatamento no Brasil até 2030. *Agência Brasil*, 8 fev. 2023. Disponível em: <[55 Cf. REINO UNIDO. Lideranças mundiais lançam a parceria dos Líderes Florestais e Climáticos para agilizar contenção e reversão de perda florestal e degradação de terras até 2030. \*Gov.UK\*, 7 nov. 2022. Disponível em: <<https://www.gov.uk/government/news/world-leaders-launch-forests-and-climate-leaders-partnership-to-accelerate-momentum-to-halt-and-reverse-forest-loss-and-land-degradation-by-2030.pt>>. Acesso em: 15 out. 2023.](https://agenciabrasil.ebc.com.br/politica/noticia/2023-02/governo-instala-comissao-para-zerar-desmatamento-no-brasil-ate-2030#:~:text=Zerar%20o%20desmatamento%20em%20todos,quarta%2Dfeira%20(8)></a>>. Acesso em: 15 out. 2023.</p></div><div data-bbox=)

Por fim, além de interessar ao Brasil, aos EUA e à UE, garantir cadeias produtivas livres de desmatamento e de ilícitos ambientais de modo geral traria uma grande contribuição aos esforços globais voltados a combater as mudanças climáticas e a deter e reverter a perda de biodiversidade. Nesse sentido, alcançar avanços nessa área representaria um passo importante para o cumprimento dos objetivos da UNFCCC e da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB), bem como do Acordo de Paris e do Marco Global da Biodiversidade de Kunming-Montreal, respectivamente.

Portanto, considerando o peso de suas diplomacias, Brasil, EUA e UE deveriam trabalhar em conjunto para estabelecer critérios e requisitos socioambientais rigorosos e acordados multilateralmente para garantir a sustentabilidade das cadeias produtivas globais. Deveriam buscar, também, incentivar o engajamento de outros países, em desenvolvimento e desenvolvidos, para que um eventual marco global pelo comércio sustentável leve em conta as diferentes circunstâncias e capacidades nacionais e esteja em conformidade com as regras da OMC, que visam um comércio internacional aberto, justo e sem distorções entre as nações.

O G20, sob a presidência brasileira a partir de dezembro de 2023, poderia ser um espaço para superar desavenças e construir consensos que abram caminhos para que o Brasil, os Estados Unidos e a União Europeia atuem conjuntamente na construção de soluções multilaterais de fomento à sustentabilidade. E isso no que diz respeito não apenas ao comércio e às finanças internacionais, mas também ao enfrentamento global às mudanças climáticas e à perda de biodiversidade como um todo.

## **Considerações finais**

Este capítulo demonstrou que as relações diplomáticas entre o Brasil, os EUA e a UE são longevas e diversas, no sentido em que abarcam uma ampla gama de temas e áreas prioritárias. No caso dos Estados Unidos, sobretudo durante a Guerra Fria, as relações com o Brasil foram complexas, oscilando entre um forte alinhamento e um pragmatismo responsável que buscava maior independência em meio à divisão do mundo em dois polos de poder. Com o fim do período autoritário de ditadura militar (1964-1985), temas relativos aos direitos humanos e à proteção ambiental

ganharam força na política externa brasileira, tanto do ponto de vista multilateral, como na relação bilateral com atores-chaves.

Com isso, os anos 1990 e 2000 propiciaram um fortalecimento da cooperação bilateral Brasil-EUA e Brasil-UE nas áreas de clima e meio ambiente. No caso da Europa, o capítulo demonstrou que componentes relevantes à agenda ambiental e climática estão presentes na relação Brasil-UE desde a década de 1990, quando um Acordo-Quadro de Cooperação foi assinado, contendo medidas para aprofundar parcerias em áreas como mineração, energia, meio ambiente, setores agrícolas, florestal e rural, entre outros. Temas ambientais também foram incorporados no escopo do Acordo-Quadro Inter-Regional de Cooperação entre a Comunidade Europeia e os seus Estados Membros e o Mercosul, assinado em 1995, e do Acordo de Cooperação Científica e Tecnológica Brasil-UE. Este último foi firmado em 2004 e especifica a biotecnologia e a gestão e uso sustentável dos recursos ambientais como áreas de interesse mútuo para o aprofundamento de atividades conjuntas de investigação científica. Já no caso dos EUA, o capítulo citou como exemplos de fortalecimento de laços a cooperação entre o Brasil e os Estados Unidos em energias renováveis, que culminou na assinatura, já em 2007, de um Memorando de Entendimento voltado à intensificação da cooperação técnica em biocombustíveis, e também a criação de um Grupo de Trabalho de Alto Nível Brasil-Estados Unidos sobre Mudança do Clima, o GTMC, em 2015.

O capítulo também abordou as principais medidas adotadas atualmente pelos EUA e pela UE voltadas ao incentivo a uma transição verde em suas respectivas economias. Demonstrou-se que a Lei de Redução da Inflação dos Estados Unidos, o IRA, tem um foco no desenvolvimento da indústria verde estadunidense por meio de elevados subsídios e práticas consideradas protecionistas, gerando desafios de competitividade para empresas não estadunidenses. Na Europa, o Pacto Verde Europeu, voltado a impulsionar a neutralidade climática no continente, e a ampla gama de políticas, taxações de carbono, normativas e exigências socioambientais de aplicação extraterritorial que o acompanham têm sido alvo de críticas por parte da diplomacia de países em desenvolvimento, que temem riscos de distorções comerciais. O Brasil tem protestado vocalmente, por exemplo,

contra a Lei Antidesmatamento da UE, a EUDR, considerada por Brasília como unilateral, discriminatória e punitiva.

Apesar desses desafios, o capítulo demonstrou que há espaço para avançar uma parceria mutuamente benéfica entre o Brasil e os EUA e também com a UE. Para isso, argumentou-se ser necessário que projetos de cooperação sejam construídos em bases igualitárias, permitindo que atores brasileiros se beneficiem, por exemplo, de transferência de tecnologias estadunidenses e europeias para que o país esteja apto a desenvolver tecnologias verdes de valor agregado, como veículos elétricos, e não agir meramente como provedor de minerais críticos à transição energética.

No que diz respeito aos esforços para livrar cadeias produtivas do desmatamento, o capítulo argumentou ser necessário que grandes países importadores, como os EUA e a UE, ofereçam incentivos positivos e apoio financeiro para apoiar nações produtoras, como o Brasil, no avanço de suas próprias políticas domésticas de combate ao desmatamento e demais crimes ambientais. Também se argumentou a favor de que nações desenvolvidas provejam suporte financeiro em apoio a pequenos produtores para que estes sejam capazes de conduzir as adaptações necessárias para cumprir com requisitos externos de sustentabilidade e de devida diligência e não corram o risco de ficarem ainda mais excluídos dos mercados internacionais.

Por fim, o capítulo concluiu incentivando o fortalecimento das lideranças do Brasil, dos Estados Unidos e da União Europeia na construção de soluções multilaterais justas de fomento à sustentabilidade, não apenas no que diz respeito ao comércio internacional, mas ao enfrentamento global às mudanças climáticas e à perda de biodiversidade de maneira mais ampla. Como demonstrado, importantes passos já foram dados – e há oportunidades e desafios a serem explorados para consolidar clima, ambiente e desenvolvimento no centro da agenda da PEB com esses dois importantes atores.

## Capítulo II

# Reflexões finais: política externa brasileira e a tríade *clima, desenvolvimento e democracia*

Maiara Folly

A pauta ambiental e climática tem dimensões sociais, políticas e econômicas complexas. O Brasil e o mundo encontram-se em uma encruzilhada. As mudanças climáticas, com seus impactos planetários, provocam vulnerabilidades que, por sua vez, exigem ações e políticas assertivas, ambiciosas e inovadoras. Se o milênio teve início com o *reconhecimento* de que os problemas ambientais são globais, sua terceira década aponta para a *urgência de ações* efetivas que pautem o presente e o longo prazo<sup>1</sup>. Diante disso, este livro propôs-se a sintetizar e analisar a política externa brasileira (PEB) para diferentes fóruns multilaterais e regiões, com ênfase na sua atuação nas vertentes de clima e desenvolvimento.

Ao se pensar no marco histórico em que este livro é escrito, deve-se ter em mente não apenas a urgência de se pautar as mudanças climáticas, mas o grave retrocesso vivido no período entre 2018 e 2022 em termos de PEB e das políticas ambientais e climáticas do Brasil. Os capítulos desta obra foram pensados de forma a cobrir diferentes temas e regiões do globo, na busca por pautar a retomada de uma política externa brasileira calcada na liderança e na credibilidade que o país já teve e precisa voltar a ter – neste momento, com centralidade para clima e ambiente – no sistema internacional. Como ficou demonstrado ao longo do livro, diante desta encruzilhada, a cooperação internacional e a construção de uma governança global justa, democrática e eficaz serão indispensáveis.

---

1 TEIXEIRA, Izabella; TONI, Ana. A crise ambiental-climática e os desafios da contemporaneidade: o Brasil e sua política ambiental. *CEBRI-Revista*, ano 1, n. 1, jan./mar. 2022. Disponível em: <<https://cebri.org/revista/br/artigo/21/a-crise-ambiental-climatica-e-os-desafios-da-contemporaneidade-o-brasil-e-sua-politica-ambiental>>. Acesso em: 28 set. 2023.



O capítulo 1, “Transformação da ordem global, turbulência geopolítica e as mudanças do clima: desafios e possibilidades para a política externa brasileira”, teve como objetivo apresentar elementos da conjuntura política internacional que são importantes para pensar a PEB em clima e discutir quais as potencialidades centrais para o Brasil na ordem global atual. O capítulo apontou que a conjuntura atual é marcada por profundas transformações, como a crescente multipolaridade, com a consolidação de novos polos de poder – ainda que de maneira concomitante ao reaparecimento de antigas rivalidades geopolíticas e à eclosão e ao prolongamento de conflitos armados. Os últimos anos também mostraram que a ampliação de desigualdades e da pobreza, em todo o globo, veio acompanhada do crescimento da extrema direita e da desdemocratização em diversos territórios, inclusive na América Latina. É neste cenário que se inserem os impactos, cada vez maiores, das mudanças do clima. A questão climática, longe de representar uma ameaça isolada, agrava e se vê agravada por esses outros desafios.

Ao mesmo tempo, apontou-se que os mecanismos de governança global têm se mostrado ineficazes para fazer frente a esse cenário: as respostas dos Estados membros da Organização das Nações Unidas (ONU) têm ficado aquém da urgência imposta pelos desafios socioambientais e climáticos, e a governança climática atual não tem dado conta de impulsionar, de maneira ágil e efetiva, as coalizões e os arranjos políticos multilaterais necessários para a promoção da cooperação internacional e da ação climática. Além disso, o atual arcabouço de governança tem sido incapaz de assegurar financiamento climático robusto, sobretudo para nações em desenvolvimento, e tem falhado em garantir que compromissos firmados pelos Estados no plano internacional sejam de fato cumpridos. Isto vem acompanhado pela crise de legitimidade do multilateralismo, que, por diversas razões, mina as possibilidades de ação de organismos internacionais.

Após quatro anos de uma política externa que desmontou os próprios princípios fundamentais, como a defesa da paz e dos direitos humanos e a cooperação entre os povos, o Brasil perdeu credibilidade e espaço na arena internacional. Perante o cenário discutido, o capítulo 1 apontou linhas gerais para a reconstrução de uma política externa ativa e altiva,

mas tendo clima e meio ambiente como elementos centrais. O capítulo discutiu pontos-chave, como a necessidade de uma PEB inovadora e propositiva, e também de uma Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC) mais ambiciosa e com maior transparência e participação social em sua formulação. No entanto, o capítulo apontou que isto deverá ser acompanhado da reconstrução de elementos domésticos, como a reversão do desmonte institucional das políticas de meio ambiente e clima promovido pela administração do ex-presidente Jair Bolsonaro, a revitalização dos órgãos federais sucateados, o combate ao desmatamento e uma política sólida para fazer frente aos crimes ambientais no Brasil.

O capítulo 2, “Transição justa, soberana e equitativa: formulação de um conceito para orientar a política externa brasileira”, argumentou que o conceito de *transição justa, soberana e equitativa* pode ser útil para orientar políticas tanto nacionais quanto internacionais para clima e meio ambiente. Afinal, em um momento de reconstrução de políticas sociais e do Estado democrático de direito, é importante que as metas e os objetivos ligados a clima e meio ambiente estejam conectados com questões de justiça social, combate às desigualdades e construção de uma vida digna e justa. No caso brasileiro, há três agendas centrais, que foram o foco do capítulo: energia e mineração; agricultura e soberania alimentar; e industrialização e tecnologias verdes.

Com relação a energia e mineração, o capítulo apresentou que, nos últimos quatro anos (2019-2022), o Brasil passou por uma alta nas emissões no setor de energia, com ampliação da produção de energias fósseis, e que mesmo o rol de energias renováveis, com destaque para a hidreletricidade e os biocombustíveis, apresenta desafios em termos socioambientais. Ao mesmo tempo, a inadequação de instrumentos legais e de planejamento energético prejudica o cenário. Com isso, argumentou-se que é importante que o Brasil caminhe no sentido da democratização da energia, ampliando fontes de energia renovável em sua matriz, diversificando e descentralizando-a, em um processo que também evite a precarização do trabalho.

Para a agenda de agricultura e alimentação, o capítulo apresentou o complexo cenário brasileiro, que tem no agronegócio um de seus principais

atores econômicos, junto a todos os impactos socioambientais e climáticos que isso traz consigo. Com o desmonte das políticas direcionadas à agricultura familiar e à segurança alimentar e a centralização de recursos direcionados ao agronegócio, o capítulo concluiu que o cenário hoje demanda uma política responsável por uma agricultura soberana e sustentável. Por fim, apresentado o contexto de ampla desindustrialização no Brasil, acelerado em 2015, o capítulo argumentou que o (novo) processo brasileiro de industrialização deverá evitar cair em armadilhas do passado, mirar no desenvolvimento de ciências e tecnologias sustentáveis, observar demandas sociais urgentes, como o saneamento básico e a saúde, e contar com atores fundamentais, como o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES).

O capítulo 3, “Clima e financiamento: o papel do G20 e das instituições de Bretton Woods”, discutiu o papel do G20 e das instituições de Bretton Woods na agenda de clima e de meio ambiente para a PEB. O texto apontou que as instituições-chave da governança global estão aquém da liderança necessária para acelerar uma transição global e justa. Além disso, mostrou-se que há uma evidente defasagem das instituições de Bretton Woods, cujo desenho remonta ao pós-guerra e, portanto, não está adequado aos desafios contemporâneos da ordem global. Com isso, e sem acesso à quantidade apropriada de recursos financeiros necessários para se adaptar às mudanças climáticas, os países, sobretudo do Sul Global, tendem a não conseguir se ajustar aos novos tempos. O texto apontou, ainda, que algumas das lacunas estão sendo cobertas por parcerias bilaterais, promovidas principalmente pela China, e que as reformas dessas organizações, principalmente do Fundo Monetário Internacional (FMI) e do Banco Mundial, estão na ordem do dia, mas têm sido insuficientes.

De forma complementar, o capítulo argumentou que, apesar do avanço na incorporação de temas climáticos em sua agenda de atuação, o G20 ainda não conseguiu impulsionar ações substantivas para acelerar o enfrentamento global às mudanças do clima e à perda de biodiversidade. O texto apresentou, por exemplo, que há falta de vontade política para avançar em temas como a mobilização de esforços e financiamento para o cumprimento da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre

Mudança do Clima (UNFCCC) e da Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) e, mais especificamente, do Acordo de Paris e do Marco Global da Diversidade Biológica de Kunming-Montreal, aprovados em 2015 e 2022, respectivamente. Diante disso, o capítulo apresentou caminhos possíveis para o fortalecimento das instituições financeiras para melhor prover meios de fomento à implementação desses arcabouços, além de apontar oportunidades para a política externa brasileira, sobretudo em função da presidência brasileira do G20 ao longo de 2024.

O capítulo 4, “Política externa brasileira: da Rio-92 à COP30”, discutiu o papel do Brasil como liderança global nas conferências do meio ambiente e nas conferências da ONU sobre clima, biodiversidade e desertificação. O texto apontou o papel historicamente propositivo da PEB na agenda ambiental e destacou a participação brasileira em momentos-chave, como a Conferência de Estocolmo de 1972, a Eco-92 e a Rio+20. Além disso, apontou-se a importância da PEB para a elaboração de conceitos fundamentais para a agenda ambiental e climática a nível global, como é o caso dos conceitos de desenvolvimento sustentável e das responsabilidades comuns, porém diferenciadas (CBDR).

Em seguida, o capítulo apresentou como tem sido a atuação brasileira nas Conferências das Partes (COPs) sobre clima especificamente, apontando desafios e possibilidades para a COP30, que deverá ser sediada em Belém do Pará em 2025, marco de dez anos do Acordo de Paris. Também se ressaltou, por exemplo, a importância de uma Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC) mais robusta e da inserção da justiça climática no centro da estratégia internacional. Ademais, sinalizou-se que o Brasil pode e deve defender de forma mais veemente que a agenda de clima vá além de mitigação, sublinhando que só faz sentido desenvolver políticas para o clima considerando transversalmente o desenvolvimento e a inclusão social.

O capítulo 5, “Cooperação Sul-Sul em clima e meio ambiente: o papel de IBAS, BRICS e BASIC”, teve como objetivo debater iniciativas do Brasil no campo da cooperação internacional, com foco na chamada cooperação Sul-Sul e nos arranjos das coalizões de geometria variável, com destaque especial para BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul), IBAS

(Índia, Brasil e África do Sul) e BASIC (Brasil, África do Sul, Índia e China). O texto remonta o histórico da Cooperação Internacional para o Desenvolvimento e da Cooperação Sul-Sul, inclusive apontando como a segunda surge para diminuir relações assimétricas e de dependência colocadas na primeira. Em seguida, apresenta-se um histórico da cooperação Sul-Sul na PEB e da atuação brasileira em momentos importantes da construção e da evolução da governança climática internacional, como a Conferência de Estocolmo, a assinatura do Protocolo de Kyoto e a Eco-92.

Em seguida, o capítulo apontou que, a partir do primeiro governo Lula (2003-2006), o Brasil elevou seu protagonismo internacional, inclusive em agendas ambientais. A criação do IBAS, em 2003, foi descrita como um passo importante para a cooperação Sul-Sul na PEB – e agendas do grupo relacionadas a meio ambiente e clima, sobretudo em energias renováveis, foram destacadas. A atuação dos BRICS também foi debatida, com ênfase em temas como desenvolvimento sustentável e o papel do Novo Banco de Desenvolvimento nessa seara. Por fim, o texto analisou a atuação do BASIC em espaços multilaterais e de negociação e enfatizou a importância deste agrupamento na mobilização do princípio de responsabilidades comuns, porém diferenciadas (CBDR). O texto sinalizou medidas que seriam importantes para aprofundar as agendas de clima e meio ambiente nesses arranjos, como o fortalecimento de grupos de trabalho, a ampliação de projetos de cooperação em áreas como energia renovável e infraestrutura verde e esforços voltados à ampliação dos projetos de cooperação Sul-Sul destinados à mitigação e à adaptação climática.

O capítulo 6, “Política externa brasileira para a América Latina e Caribe: caminhos para a (re)construção da integração regional sustentável e soberana”, discutiu sobre a PEB para a região, sinalizando oportunidades e desafios para a agenda climática e ambiental. O capítulo partiu de uma análise do cenário latino-americano e caribenho em termos de agenda regional multilateral de modo geral e, em seguida, apresentou a conjuntura política com relação a agendas socioambientais e climáticas especificamente. Foi destacado que a América Latina e o Caribe passaram não apenas por um momento de desmonte de sua arquitetura institucional e de cooperação, com o esvaziamento de organismos como a União de

Nações Sul-Americanas (Unasul), mas também por um contexto de acirramento dos conflitos socioambientais.

Com isso, o capítulo identificou que há três agendas centrais para a PEB em clima e meio ambiente para a América Latina e o Caribe: energia (incluída a infraestrutura energética), minerais críticos e desmatamento. Com relação à energia, o capítulo apontou a dificuldade em avançar em uma agenda de transição energética justa na região, já que muitos países dependem energética e economicamente de energias fósseis. Na agenda de minerais críticos, foi apontada não só a nocividade da manutenção de um padrão predatório de extrativismo, mas também os desafios da atual conjuntura em vista do aumento exponencial da demanda global por minerais, como o lítio, para a transição energética. Por fim, foi discutida a conexão do desmatamento com crimes ambientais e também com uma estrutura econômica primária-exportadora na região.

Nesse cenário, o capítulo ressaltou que hoje a estrutura regional de cooperação e promoção do diálogo não é suficiente para garantir os passos necessários para o combate à mudança do clima e à degradação ambiental na região latino-americana e caribenha. Os mecanismos principais estão esvaziados e desatualizados com relação à agenda. Além disso, ressaltou-se que é importante um balanço crítico com relação às políticas adotadas no passado para que erros em questões socioambientais não sejam repetidos. Por isso, foram apontados passos importantes para a PEB fortalecer a agenda, como a reorientação (inclusive institucional e conceitual) da agenda de integração regional.

O capítulo 7, “Cooperação pan-amazônica: o papel da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) e do Brasil”, analisou arranjos cooperativos entre os países da Amazônia, com ênfase na OTCA e no papel do Brasil em tais mecanismos. O capítulo ilustrou a evolução histórica da cooperação pan-amazônica, destacando a sua importância não só para o enfrentamento de desafios existentes na região amazônica, como os crimes ambientais e transfronteiriços, mas também para a construção de uma agenda positiva. Esta agenda deve incentivar o compartilhamento de conhecimentos, expertise e recursos (humanos e financeiros) para

desenvolver alternativas econômicas que conciliem preservação ambiental e inclusão social.

Por fim, o capítulo defendeu que a OTCA, única organização internacional com sede no Brasil, deve ter centralidade na revitalização da agenda regional em prol do desenvolvimento sustentável da Amazônia. Argumentou-se, ainda, que a implementação dos compromissos assumidos na Declaração de Belém, aprovada por ocasião da IV Reunião de Presidentes dos Estados Partes no Tratado de Cooperação Amazônica, a chamada Cúpula da Amazônia, pode ter um papel importante no fomento da cooperação internacional para evitar o ponto de não retorno do bioma e que o Brasil deve assumir um papel de liderança nesse processo.

O capítulo 8, “Política externa brasileira para a África e o Oriente Médio em clima e meio ambiente: desafios e possibilidades”, destacou a importância que a África e o Oriente Médio historicamente desempenharam na PEB, embora com relações pendulares – ora com maior, ora com menor proximidade. Após fornecer um panorama histórico da PEB para a África e o Oriente Médio, o capítulo argumentou ser necessário não apenas retomar políticas bem-sucedidas do passado, mas avançar criticamente, atualizando de forma qualificada políticas *para e com* a África e o Oriente Médio, sobretudo no que diz respeito às agendas de clima e meio ambiente.

Argumentou-se que o atual momento político, com a recriação, em janeiro de 2023, da Secretaria de África e Oriente Médio no Ministério das Relações Exteriores (MRE), deve ser aproveitado para o avanço de diálogos, políticas e parcerias Sul-Sul em bases mais estruturadas, sustentáveis e duradouras. Concluiu-se que esse esforço pode, inclusive, reforçar as ambições brasileiras de consolidar uma política externa capaz de contribuir para uma ordem global mais justa e sustentável, com maior protagonismo do Sul Global.

O capítulo 9, “Novas fronteiras das relações exteriores do Brasil: agenda de clima e meio ambiente nas relações com a China”, teve foco no principal parceiro comercial do Brasil, a China, sem deixar de passar por mecanismos de integração asiática como a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) e a iniciativa *Belt and Road* – a Nova Rota da

Seda. É necessário ter em mente a importância da China não apenas em termos de comércio e economia, mas considerando também seu crescente papel na pauta ambiental e climática. Ainda, não se pode desconsiderar a importância do Brasil para a China, já que nosso país está entre os seus dez principais parceiros e figura entre os principais destinos de investimento estrangeiro direto (IED) chinês.

Com relação às mudanças do clima, o capítulo destacou que, embora o país asiático seja o principal emissor de gases de efeito estufa (GEE), a China tem trabalhado em níveis domésticos, bilaterais e multilaterais na temática, ciente dos desafios e das vulnerabilidades que a emergência climática impõe ao mundo e, em especial, ao seu território e população. Nesse sentido, o capítulo fez um apanhado de diferentes instrumentos chineses referentes a clima e ambiente, destacando que ações em termos de mitigação ganharam maior relevância a partir do 11º Plano Quinquenal (FYP). No FYP atual, há uma série de decisões e metas a serem cumpridas até 2025. Apesar disso, apontou-se também para alguns desafios e possíveis contradições. No que diz respeito à matriz energética chinesa, por exemplo, apesar de avanços alcançados do ponto de vista da descarbonização no plano doméstico, a China ainda segue dependente do carvão e do petróleo e, muitas vezes, acaba externalizando a emissão de GEE e outros impactos socioambientais e climáticos para países terceiros.

Fato é que a China vem sendo protagonista regional e global nas negociações climáticas e na governança global e, considerando o histórico do Brasil e a oportunidade atual a partir do terceiro mandato de Lula, há cada vez mais espaço para fortalecer a relação sino-brasileira nessa frente. Bilateralmente, o capítulo apontou que, embora o comércio Brasil-China possa ter impactos socioambientais negativos, há espaço para ampliar a cooperação em prol da sustentabilidade, como nas áreas de infraestrutura verde e energias renováveis. Além disso, a China pode se tornar um parceiro importante nos esforços globais voltados à construção de normas para garantir cadeias produtivas livres de ilícitos socioambientais. Outra área destacada pelo capítulo diz respeito à cooperação em inovação, ciência e tecnologia, e também ressaltou-se que temas como inclusão social, combate à pobreza e promoção da segurança alimentar – pautas caras



para as duas nações – podem ser fortalecidos com uma maior cooperação entre os dois países na agenda ambiental e climática.

O capítulo 10, “Cooperação entre o Brasil, os Estados Unidos e a União Europeia em clima e meio ambiente: oportunidades e desafios”, apresentou um histórico das relações diplomáticas entre o Brasil, os Estados Unidos (EUA) e a União Europeia (UE), com ênfase nos componentes relevantes à agenda ambiental e climática. O capítulo também abordou as principais medidas adotadas atualmente pelos EUA e pela UE voltadas ao incentivo a uma transição verde em suas respectivas economias. Destacou-se a Lei de Redução da Inflação dos EUA, que possui um foco no desenvolvimento da indústria verde norte-americana por meio de subsídios elevados e práticas que podem gerar desafios de competitividade para empresas não estadunidenses. O capítulo também abordou o Pacto Verde Europeu e a ampla gama de políticas, taxações de carbono, normativas e exigências socioambientais de aplicação extraterritorial que o acompanham, que, por sua vez, têm sido alvo de críticas por parte da diplomacia brasileira e de países em desenvolvimento, que temem riscos de distorções comerciais.

Apesar desses desafios, o capítulo demonstrou que há espaço para avançar uma parceria mutuamente benéfica entre o Brasil e os EUA e também com o bloco europeu. Para isso, argumentou-se ser necessário que projetos de cooperação sejam construídos em bases igualitárias, permitindo que atores brasileiros se beneficiem, por exemplo, da transferência de tecnologias estadunidenses e europeias para que o país esteja apto a desenvolver tecnologias verdes de valor agregado, como veículos elétricos, e não agir meramente como provedor de minerais críticos à transição energética.

De modo geral, este livro buscou apontar caminhos para construção de uma política externa brasileira que ajude a construir um Brasil e, em última instância, um mundo ambientalmente sustentável e socialmente justo. A retomada da credibilidade e da liderança da PEB faz-se extremamente necessária na medida em que, conforme evidenciado ao longo dos capítulos, o planeta enfrenta um momento de encruzilhada, em que complexos desafios ambientais, climáticos e geopolíticos convergem,

e a falta de solidariedade, ações e políticas coordenadas para enfrentar as mudanças climáticas impõem desafios existenciais.

No caso do Brasil, o país mais biodiverso do mundo, não há mais espaço para retrocessos como aqueles observados durante a administração Bolsonaro, cujas políticas antiambientais e as ameaças aos direitos humanos e, mais amplamente, à democracia, não apenas provocaram danos socioambientais sem precedentes como isolaram o país internacionalmente. Os desafios que o Brasil enfrentou nos últimos anos, que também foram observados nos Estados Unidos, na Europa e em demais países e regiões onde a extrema direita esteve no poder ou ganhou força política, demonstram que o respeito à *democracia* e aos princípios democráticos deve estar no centro de uma estratégia de promoção da sustentabilidade, tanto no plano doméstico quanto na perspectiva das relações internacionais.

Do ponto de vista doméstico, uma ordem democrática pressupõe a plena existência do Estado de direito e do devido processo legal, a garantia de direitos políticos e civis, poder judiciário independente, eleições livres e regulares em que toda a população possa exercer seu direito ao voto livre e informado, liberdade de imprensa, proteção de minorias e respeito a demais preceitos e garantias constitucionais<sup>2</sup>, que, no caso brasileiro, incluem o direito a um meio ambiente ecologicamente equilibrado. Se, por um lado, a manutenção da democracia propicia as condições necessárias para que a preservação do meio ambiente e dos direitos dos povos e das comunidades que o protegem e dele dependem prevaleça internamente, por outro, a democratização das relações internacionais também se faz necessária para o enfrentamento às mudanças climáticas globalmente.

E, para que a ordem global seja mais democrática, é necessário garantir o amplo respeito ao Direito Internacional, à Carta da ONU e à igualdade soberana de todos os Estados, mas também fortalecer o multilateralismo – o que pressupõe que as instituições que compõem a governança global sejam mais justas e representativas da distribuição

---

2 PATRIOTA, Antonio. Democratizar as Relações Internacionais: ordem internacional, multilateralismo e princípios democráticos. *CEBRI-Revista*, ano 1, n. 3, 2022. Disponível em: <<https://cebri.org/revista/br/artigo/41/democratizar-as-relacoes-internacionais>>. Acesso em: 8 out. 2023.

populacional, econômica e política da ordem internacional vigente<sup>3</sup>. Como apontado pelo presidente Luiz Inácio Lula da Silva na abertura da 58ª Assembleia Geral da ONU (AGNU), em 2003, “toda nação comprometida com a democracia no plano interno deve zelar para que, também no plano externo, os processos decisórios sejam transparentes, legítimos e representativos”<sup>4</sup>.

Conforme argumenta o embaixador e ex-ministro das Relações Exteriores Antonio Patriota, a defesa da democracia como um princípio organizador do sistema internacional não é algo óbvio. Pelo contrário, é difícil identificar atores que defendam e apliquem, de maneira consistente, valores democráticos nos planos internos e externos.

Assim como a ordem democrática doméstica pressupõe a aplicação indistinta da lei a todos cidadãos, independentemente de seu status econômico ou político, é natural pressupor que, na ordem internacional, o direito não seja observado seletivamente. Trata-se de um postulado que, embora unanimemente aceito, é também frequentemente desrespeitado.<sup>5</sup>

Patriota também recorda que a Carta da ONU foi redigida antes da conscientização internacional sobre a importância da pauta ambiental, mas que a pressão por reformas democratizantes do sistema multilateral oferece uma saída para que o multilateralismo supere o seu imobilismo e seja capaz de estabelecer os consensos necessários para mobilizar governos, sociedade civil, setor privado, academia, mídia e juventude para fazer face a desafios contemporâneos, como a mudança do clima, a perda da biodiversidade e a degradação ambiental. Para o ex-chanceler:

---

3 PATRIOTA, Antonio. Democratizar as Relações Internacionais: ordem internacional, multilateralismo e princípios democráticos. *CEBRI-Revista*, ano 1, n. 3, 2022. Disponível em: <<https://cebri.org/revista/br/artigo/41/democratizar-as-relacoes-internacionais>>. Acesso em: 8 out. 2023.

4 O discurso de abertura da 58ª Sessão AGNU, realizado em 2003 em Nova Iorque, está disponível em sua versão em inglês em: <<http://undocs.org/en/A/58/PV.7>>. Acesso em: 8 out. 2023. Este trecho do discurso consta no já citado artigo de Patriota (2022).

5 Para saber mais sobre a aplicação do princípio democrático à ordem internacional, cf.: PATRIOTA, Antonio. Democratizar as Relações Internacionais: ordem internacional, multilateralismo e princípios democráticos. *CEBRI-Revista*, ano 1, n. 3, 2022. Disponível em: <<https://cebri.org/revista/br/artigo/41/democratizar-as-relacoes-internacionais>>. Acesso em: 8 out. 2023.

A preservação do planeta e da civilização humana sobre a Terra são poderosos temas unificadores, nesse sentido, que podem se transformar em contraponto a embates ideológicos ou corridas armamentistas indutoras de fragmentação ou até mesmo do colapso da cooperação internacional.<sup>6</sup>

Do ponto de vista climático, a implementação prática do princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas (CBDR) pode ser um indutor não apenas do fortalecimento do multilateralismo e da cooperação internacional, como também desse necessário processo de democratização da ordem global e de suas instituições de governança. Isso porque o conceito determina que os esforços de proteção do meio ambiente e de mitigação e adaptação climática devem ser feitos com base na *equidade* e em conformidade com as respectivas capacidades nacionais. Portanto, os países desenvolvidos devem tomar a frente no combate à mudança do clima e seus efeitos, devendo considerar as necessidades específicas dos países em desenvolvimento, em especial daqueles particularmente vulneráveis<sup>7</sup>.

Em outras palavras, as nações mais desenvolvidas, que têm responsabilidades históricas em função dos seus elevados índices de emissão de GEE acumulados ao longo do tempo, devem garantir a justiça climática. Ou seja, auxiliar os países ainda em desenvolvimento para que estes sejam compensados pelas perdas e danos que já sofrem em função dos impactos das mudanças climáticas, além de apoiá-los a mitigar e se adaptar a tais efeitos adversos. Por sua vez, esse avanço só pode ser alcançado por meio de uma governança global pautada em processos decisórios democráticos e representativos, que não apenas permitam a participação adequada das nações do Sul Global, como também sejam capazes de induzir nações desenvolvidas, inclusive grandes potências, a promoverem uma transição

---

6 PATRIOTA, Antonio. Democratizar as Relações Internacionais: ordem internacional, multilateralismo e princípios democráticos. *CEBRI-Revista*, ano 1, n. 3, 2022. Disponível em: <<https://cebri.org/revista/br/artigo/41/democratizar-as-relacoes-internacionais>>. Acesso em: 8 out. 2023.

7 BRASIL. Compromissos estabelecidos na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC). *Ministério do Meio Ambiente*. Disponível em: <<https://antigo.mma.gov.br/component/k2/item/15142-contribui%C3%A7%C3%B5es-para-o-documento-base.html#:~:text=O%20princ%C3%ADpio%20das%20responsabilidades%20comuns%2C%20por%C3%A9m%20diferenciadas%2C%20afirma%20que%20as,conformidade%20com%20suas%20respectivas%20capacidades>>. Acesso em: 8 out. 2023.

verde a nível global que seja justa, equitativa e que verdadeiramente não “deixe ninguém para trás”.

Nós, autoras e autores desta obra, acreditamos que, sem a cooperação internacional para garantir o pleno exercício de um clima ecologicamente equilibrado, do desenvolvimento sustentável e da democracia, em sua dimensão interna e internacional, não será possível conciliar o enfrentamento às mudanças climáticas com a superação de desigualdades dentro dos países e entre as nações do Norte e do Sul Global. Por isso, identificar caminhos para que a política externa brasileira exerça liderança na construção de um Brasil, de uma governança global e de um mundo mais democráticos, ambientalmente responsáveis e socialmente justos foi o objetivo que inspirou e guiou a redação deste livro.

## Sobre os autores – Equipe de pesquisa da Plataforma CIPÓ\*

A Plataforma CIPÓ é um instituto de pesquisa liderado por mulheres e dedicado a questões de clima, desenvolvimento sustentável e relações internacionais, a partir de perspectivas latinoamericanas e do Sul Global. A CIPÓ apoia governos locais e nacionais, organizações internacionais e entidades da sociedade civil e da iniciativa privada a desenvolver respostas eficazes aos desafios emergentes da crise climática.

**Alessandra Beber Castilho** é pesquisadora plena na Plataforma CIPÓ. Doutora em Relações Internacionais pelo programa de dupla titulação entre a Universidade de São Paulo e o King's College de Londres. Também é mestre em Relações Internacionais pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

**Flávia do Amaral Vieira** foi pesquisadora sênior da Plataforma CIPÓ (2022-janeiro de 2024). Tem doutorado em Direito pela Universidade Federal do Pará e mestrado em Direito pela Universidade Federal de Santa Catarina.

**João Cumarú** é pesquisador pleno na Plataforma CIPÓ, mestre em Ciência Política pela Universidade Federal de Pernambuco e mestrando em Política e Diplomacia na Universidade de Fudan (China).

**Maiara Folly** é diretora-executiva e cofundadora da Plataforma CIPÓ. Tem mestrado pelo Departamento de Desenvolvimento Internacional da Universidade de Oxford (Reino Unido) e é graduada em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

---

\* Os autores e autoras gostariam de agradecer à Adriana Erthal Abdenur pelo papel na concepção da proposta deste livro, como forma de dar continuidade ao trabalho desenvolvido no escopo do paper: ABDENUR, Adriana et al. Clima e estratégia internacional: novos rumos para o Brasil. Ideias para discussão. *Plataforma CIPÓ*, nov. 2022. Disponível em: <<https://climainternacional.plataformacipo.org/wp-content/uploads/2022/11/Clima-e-estrategia-internacional-COP27.pdf>>. Também gostaríamos de agradecer à Embaixadora Márcia Loureiro pela confiança depositada na Plataforma CIPÓ e em sua equipe para a produção desta obra em parceria com a FUNAG.

**Marília Closs** é pesquisadora plena na Plataforma CIPÓ, mestre e doutora em Ciência Política pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ).

**Renata Albuquerque Ribeiro** foi pesquisadora sênior na Plataforma CIPÓ (2022-2023). Possui doutorado e mestrado em Ciência Política pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ).

**Vitória Gonzalez** é pesquisadora plena na Plataforma CIPÓ, mestra em Sociologia pelo Instituto de Estudos Sociais e Políticos da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (IESP-UERJ) e bacharela em Relações Internacionais pela Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS).

**Viviana Porto** é pesquisadora plena da Plataforma CIPÓ, doutoranda em Ciências Políticas e Sociais na Universidade Nacional Autônoma do México e mestre em Estudos Estratégicos pela Universidade Federal Fluminense.





Copyright © Fundação Alexandre de Gusmão



Acompanhe nossas redes sociais

@funagbrasil



Impressão: Gráfica e Editora Qualytá Ltda.

Papel da capa: cartão duplex 250g/m<sup>2</sup>

Papel do miolo: pólen similar 80g/m<sup>2</sup>