

DIPLOMACIA PARLAMENTAR PARA A AÇÃO CLIMÁTICA E O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL: DESAFIOS E OPORTUNIDADES

João Cumarú
Vinícius Lopes
Ingrid Figueiredo
Beatriz Mattos
Maiara Folly



SUMÁRIO

Sumário Executivo	03
1. Introdução	05
2. Diplomacia parlamentar: definições e potencialidades	07
2.1 A diplomacia parlamentar no contexto nacional	08
2.2 A diplomacia parlamentar na esfera regional	08
2.2.1 O Parlamento do MERCOSUL (PARLASUL)	09
2.2.2 O Parlamento Amazônico (PARLAMAZ)	10
3. G20, COPs e BRICS: panorama das agendas negociadoras e rotas de engajamento	12
3.1 O Grupo dos 20 (G20)	12
3.1.1 O P20	13
3.2 As Conferências das Partes (COPs) da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima	17
3.2.1 Modalidades de participação nas COPs	18
3.3 O BRICS	22
3.3.1 O Fórum Parlamentar do BRICS	24
4. Oportunidades e entraves para a diplomacia parlamentar brasileira	29
5. Considerações finais e recomendações políticas	32

SUMÁRIO EXECUTIVO

O mundo enfrenta uma crise climática que agrava desafios econômicos, sociais e ambientais pré-existentes. Essas crises, que transcendem fronteiras e afetam países de maneiras distintas, exigem respostas coletivas e coordenadas, envolvendo todos os setores da sociedade. No âmbito internacional, uma série de acordos são negociados e firmados para fortalecer a capacidade dos países de responder a esses desafios sobrepostos. No âmbito doméstico, é necessário que os compromissos estabelecidos externamente se traduzam em leis e políticas públicas concretas.

O Poder Legislativo assume papel crucial nesse contexto. Além de aprovar e ratificar instrumentos negociados externamente, legisladores são responsáveis por monitorar a implementação e promover o cumprimento desses acordos, por meio da proposição de legislações complementares e sinérgicas. Logo, torna-se necessário ampliar e aprimorar os espaços de engajamento de legisladores nos fóruns em que acordos internacionais são formulados, fortalecendo o exercício da diplomacia parlamentar. Esse modelo de diplomacia se apresenta como um instrumento importante para assegurar que as respostas aos desafios globais sejam implementadas de forma efetiva e adaptadas às necessidades locais.

Este policy brief da Plataforma CIPÓ tem como objetivo explorar os desafios e as oportunidades para o fortalecimento da diplomacia parlamentar brasileira, com foco nas áreas de clima e de desenvolvimento sustentável. Nesse sentido, o documento apresenta um mapeamento dos principais canais de participação parlamentar no âmbito de instituições regionais, como o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), além de fóruns internacionais chave, como o G20, a Conferência das Partes (COP) da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC, na sigla em inglês) e o BRICS. No âmbito destes três últimos fóruns, o policy brief examina o status das agendas negociadoras, avalia

como os temas relacionados a clima e desenvolvimento sustentável têm sido abordados, e explora possíveis caminhos para a atuação parlamentar. Por fim, realiza um balanço das oportunidades e dos desafios para um engajamento parlamentar mais significativo em fóruns multilaterais e apresenta recomendações políticas voltadas ao fortalecimento da diplomacia parlamentar brasileira nas áreas de clima e desenvolvimento sustentável. As ações recomendadas incluem:

- 1 Desenvolver uma estratégia nacional de diplomacia parlamentar para orientar e fortalecer a atuação de parlamentares em fóruns internacionais, além de definir critérios objetivos de participação em tais fóruns;
- 2 Promover a capacitação de parlamentares e suas assessorias em temas de política externa;
- 3 Ampliar e institucionalizar canais de engajamento parlamentar em fóruns multilaterais, inclusive o G20, as COPs sobre mudança do clima e o BRICS, e em parlamentos regionais, como o PARLAMAZ.

1. INTRODUÇÃO

O mundo enfrenta uma crise climática que agrava desafios econômicos, sociais e ambientais pré-existentes. Essas crises, que transcendem fronteiras e impactam países e pessoas de formas distintas, demandam respostas coletivas e coordenadas, envolvendo todos os setores da sociedade. Governos, empresas, organizações da sociedade civil e, crucialmente, os parlamentos, devem unir esforços para enfrentar esses desafios de forma integrada e com a urgência que a emergência climática exige. No cenário internacional, uma série de acordos multilaterais são negociados e implementados para fortalecer a capacidade dos países de responder de maneira efetiva a essas crises interconectadas. No entanto, os compromissos internacionais devem ser traduzidos em ações concretas e eficazes no âmbito doméstico, por meio de leis e políticas públicas.

Nesse contexto, o Poder Legislativo desempenha um papel central. Além de aprovar e ratificar instrumentos negociados externamente, legisladores são

responsáveis por monitorar e promover o cumprimento desses acordos, inclusive por meio de legislações complementares e sinérgicas. Portanto, torna-se necessário ampliar e aprimorar os espaços de engajamento de legisladores em fóruns multilaterais, fortalecendo o exercício da diplomacia parlamentar – um instrumento importante para garantir que as respostas globais sejam efetivas e adaptadas às necessidades locais.

Partindo desse diagnóstico, este policy brief tem como objetivo explorar os desafios e as oportunidades para o fortalecimento da diplomacia parlamentar brasileira, com foco nas áreas de clima e de desenvolvimento sustentável. Para tanto, busca-se mapear os principais canais de participação parlamentar no âmbito de instituições regionais, como o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL) e a Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA), além de fóruns internacionais chave, como o G20¹, a Conferência das Partes (COP) da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC) e o BRICS².

1. Embora o G20 e o BRICS não se constituam como fóruns prioritariamente voltados aos debates ambientais, a temática vem assumindo relevância cada vez mais significativa em meio às suas agendas negociadoras. Apontadas como pautas prioritárias pela presidência brasileira do G20, a ação climática e a promoção do desenvolvimento sustentável são abordadas, de forma direta ou indireta, por diversos Grupos de Trabalho (GTs) e Grupos de Engajamento do G20. No âmbito do BRICS, a temática também vem adquirindo espaço crescente – por exemplo, com o anúncio do Novo Banco de Desenvolvimento (NDB) de elevar aportes a projetos voltados à mitigação e à adaptação climática. Para maiores informações, acesse: <https://www.ndb.int/about-ndb/general-strategy/>.

2. Originalmente composto por Brasil, Rússia, Índia e China, e posteriormente também pela África do Sul, o BRICS é um agrupamento informal das principais economias emergentes do mundo. Em 2023, o grupo expandiu-se com a adesão de novos membros – Arábia Saudita, Egito, Emirados Árabes Unidos, Etiópia e Irã.

Trata-se de um momento propício para a disseminação de análises dessa natureza, visto que, em 2024, o Brasil sedia as negociações do G20 e, em 2025, será o anfitrião da COP30 e assumirá a presidência do BRICS. A pesquisa baseia-se em uma revisão bibliográfica de literatura especializada e em análise documental da legislação nacional e das declarações produzidas no âmbito dos fóruns selecionados. De maneira complementar, os autores conduziram 12 entrevistas³ semiestruturadas com parlamentares, assessores parlamentares e representantes de organizações que atuam nas áreas de clima e de desenvolvimento sustentável, tanto no parlamento brasileiro, quanto no âmbito das negociações internacionais.

Além desta introdução, o policy brief é composto por outras quatro seções. A segunda seção aborda o conceito de diplomacia parlamentar, identifica as principais vias de exercício desse

modelo de diplomacia e analisa como essa atividade tem sido desempenhada na esfera regional, especificamente no Parlamento do MERCOSUL (PARLASUL) e no Parlamento da Amazônia (PARLAMAZ). A terceira seção, por sua vez, analisa três outros fóruns: o G20, as COPs sobre mudança do clima e o BRICS. No âmbito destes três fóruns, a análise se volta ao status das agendas negociadoras, à maneira como os temas relacionados ao clima e ao desenvolvimento sustentável têm sido abordados, e a possíveis caminhos para a atuação parlamentar. Já a quarta seção avalia as oportunidades e os desafios para um engajamento parlamentar mais significativo em fóruns multilaterais e em outras atividades relacionadas à diplomacia parlamentar. Por fim, a quinta e última seção apresenta considerações finais e recomendações políticas voltadas ao fortalecimento da diplomacia parlamentar brasileira, com ênfase nas áreas de clima e desenvolvimento sustentável.

3. As entrevistas foram com as seguintes pessoas: Deputado Arlindo Chinaglia (PT-SP), Deputada Duda Salabert (PDT-MG), Deputado Nilto Tatto (PT-SP), Deputado Tarcísio Motta (PSOL-RJ), Vereador Vinícius Parracho (PSB - Câmara Municipal de Porto Seguro, BA), Beatriz Pagy (Rede Mandatos C - Clima de Eleição), Fabrício Côrtes (Senado Federal), João Cerqueira (Ibama), Malini Mehra (GLOBE), Marcos Aurélio Pereira (Senado Federal), Tiago Amaral Ciarallo (Senado Federal), e Sarah Darcie (Clima de Eleição).

2. DIPLOMACIA PARLAMENTAR: *DEFINIÇÕES E POTENCIALIDADES*

O conceito de diplomacia parlamentar é comumente definido como uma “gama de atividades internacionais conduzida por membros dos parlamentos visando promover a compreensão mútua entre os países, aperfeiçoar os controles do governo, melhor representar os povos e elevar a legitimidade democrática das organizações internacionais”⁴. As principais características associadas ao exercício da diplomacia parlamentar incluem a flexibilidade, a capacidade de interagir com diversos atores – tais como chefes de Estado e de governo, e representantes da sociedade civil, do setor privado, da academia e de outros parlamentos –, e a

atuação em múltiplas esferas, abrangendo os níveis local, nacional, regional e global⁵.

No Brasil, a diplomacia parlamentar tende a ser mais frequentemente exercida a partir de três possibilidades: i) por meio do processo de incorporação de tratados internacionais na política doméstica, ii) via participação parlamentar em fóruns e parlamentos regionais, e iii) mediante o engajamento parlamentar em fóruns multilaterais de negociação⁶. As duas primeiras possibilidades serão abordadas nesta seção, enquanto a terceira, tema prioritário deste policy brief, será discutida em maior profundidade na seção seguinte.

4. Weisglas, Frans; Gonnie de Boer. “Parliamentary Diplomacy”. *The Hague Journal of Diplomacy* 2, no. 1 (2007), p. 93, 94.

5. Stavridis, Stelios. “A diplomacia parlamentar: o papel dos parlamentos no mundo.” In *Diplomacia parlamentar: perspectivas a partir das Américas*, ed. B. T. Luciano, K. L. P. Mariano e R. N. Bressan, São Paulo: Editora Cultura Acadêmica, 2023.

6. Indicators for Democratic Parliaments. “Parliamentary Diplomacy”, 2023, <https://www.parliamentaryindicators.org/indicators/effective/key-parliamentary-powers/parliamentary-diplomacy>.

2.1 A diplomacia parlamentar no contexto nacional

A Constituição Federal Brasileira de 1988 atribui ao Poder Legislativo a deliberação sobre os acordos internacionais firmados pelo Poder Executivo. O acompanhamento parlamentar da tramitação de acordos internacionais se dá majoritariamente por intermédio de duas comissões permanentes: a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional da Câmara dos Deputados (CREDN) e a Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal (CRE)⁷. Além disso, há as comissões temáticas, que podem ser temporárias ou permanentes, e possuem a prerrogativa de tratar sobre diversos assuntos na área de política externa.

Outros espaços para a prática da diplomacia parlamentar são as Frentes e os Grupos Parlamentares. Estes últimos possuem como atribuição fortalecer as relações interparlamentares entre o Congresso Nacional e os parlamentos de outros países. Atualmente, há 112 grupos instalados ou aguardando instalação na Câmara dos Deputados⁸ e no Senado Federal⁹. Entre aqueles já instalados, destaca-se a Frente Parlamentar Mista Ambientalista, cuja missão é atuar em conjunto com a sociedade civil para apoiar iniciativas em prol do desenvolvimento sustentável¹⁰.

2.2 A diplomacia parlamentar na esfera regional

A atuação dos parlamentares brasileiros em temas de política externa não se limita ao processo de deliberação que ocorre no Congresso Nacional¹¹. Por exemplo, enquanto membro do MERCOSUL e da OTCA, é angariado ao Brasil o direito de participar do PARLASUL e do PARLAMAZ,

parlamentos intergovernamentais instituídos para deliberar sobre assuntos de interesse comum e delinear estratégias de cooperação mútua entre seus membros. As próximas duas subseções apresentam informações sobre ambas as instâncias.

7. Herculano, Luciene. “O Legislativo e a política externa brasileira: o desempenho da Comissão de Relações Exteriores e de Defesa Nacional da Câmara dos Deputados e da Comissão de Relações Exteriores e Defesa Nacional do Senado Federal nos governos Luiz Inácio Lula da Silva”. *Dissertação de Mestrado*, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, 2014.

8. “Grupos Parlamentares”, Câmara dos Deputados, <https://www.camara.leg.br/internet/deputado/grupos-parlamentares.asp>.

9. A lista de todos os Grupos e as Frentes Parlamentares instalados ou aguardando instalação no Congresso Nacional pode ser encontrada aqui: <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/conselhos>.

10. “Conheça”, Frente Parlamentar Mista Ambientalista, <https://www.frenteambientalista.com/conhe%C3%A7a>.

11. “Órgãos do Parlamento”, Senado Federal, <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/conselhos>.

2.2.1 O Parlamento do MERCOSUL (PARLASUL)

Composto originalmente por Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai, o MERCOSUL foi instituído em 1991, a partir de uma série de arranjos bilaterais conduzidos por Brasil e Argentina¹². Mediante a assinatura do Protocolo de Ouro Preto em 1994, o MERCOSUL adquiriu personalidade jurídica, permitindo ao bloco a celebração de acordos internacionais e o estabelecimento da Comissão Parlamentar Conjunta do MERCOSUL, que, em 2007, se transformaria no PARLASUL¹³.

Localizado em Montevidéu, no Uruguai, o PARLASUL é composto por parlamentares dos países-membros do MERCOSUL, que hoje em dia conta com Argentina, Bolívia, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela,

estando a última suspensão do bloco desde 2017¹⁴. Atualmente presidido por Fabiana Martin (Argentina, LLA) e vice-presidido por Adolfo Mendonza (Bolívia, MAS-IPSP), Arlindo Chinaglia (Brasil, PT), Derlis Maidana (Paraguai, ANR) e Mario Colman (Uruguai, PN), o PARLASUL conta com 43 parlamentares argentinos, 18 bolivianos, 45 brasileiros, 20 paraguaios e 23 uruguaios¹⁵, com mandatos de quatro anos de duração, havendo possibilidade de reeleição¹⁶. Os parlamentares brasileiros que compõem o PARLASUL são indicados pelos seus partidos políticos e coligações, seguindo o critério da proporcionalidade partidária¹⁷. Por se tratar de um parlamento intergovernamental, suas decisões não são automaticamente vinculantes para os países-membros e requerem a aprovação de seus respectivos Congressos Nacionais¹⁸.

12. Batista, Paulo. "O Mercosul e os interesses do Brasil". *Estudos Avançados* 8, no. 21 (maio 1994): 79-95, <https://www.scielo.br/j/ea/a/8dW8FHKG9smDqt8Ks58TH4g/?format=pdf>.

13. "História", Parlamento do Mercosul. Montevidéu, 2024, <https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/v/4495/2/parlasur/historia.html>.

14. "Decisão sobre a Suspensão da República Bolivariana da Venezuela no MERCOSUL", MERCOSUL, 2024, <https://www.mercosur.int/pt-br/decisao-sobre-a-suspensao-da-republica-bolivariana-da-venezuela-no-mercossul/>.

15. A listagem inclui apenas parlamentares ativos.

16. "Parlamentares", Parlamento Mercosur, <https://www.parlamentomercosur.org/innovaportal/v/19833/2/parlasur/parlamentares.html>.

17. A votação para a escolha dos integrantes do PARLASUL ocorre em sessão conjunta da Câmara dos Deputados e do Senado Federal. Os parlamentares votam em uma lista de candidatos previamente indicados pelos partidos. Após a escolha, os nomes dos representantes eleitos são registrados e comunicados ao PARLASUL. O Regimento Interno do MERCOSUL preconiza que todos os membros do PARLASUL sejam eleitos pelos cidadãos de seus respectivos países a partir do voto direto, secreto e universal. Enquanto as eleições não forem realizadas, os parlamentos nacionais indicarão os seus representantes provisórios, caso em que o Brasil se enquadra atualmente. Parlamento do MERCOSUL. *Regimento Interno do Parlamento do MERCOSUL*. Resolução nº 2. Montevidéu, 2015, [https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cpcms/normativas/resolucao-no-2-de-2015-cn.Parlamento do MERCOSUL. Regimento Interno do Parlamento do MERCOSUL](https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cpcms/normativas/resolucao-no-2-de-2015-cn.Parlamento%20do%20MERCOSUL.Regimento%20Interno%20do%20Parlamento%20do%20MERCOSUL). Montevidéu, 2007, <https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/comissoes-mistas/cpcms/parlamento.html/regimento-interno-do-parlamento-do-mercossul-portugues>.

18. Mattos, Angelo. "Política Externa Brasileira no âmbito Regional: O papel da representação brasileira no Parlamento do Mercosul". *AURORA: Revista de arte, mídia e política*, São Paulo 11, no. 33 (out. 2018): 94-111.

Nos últimos cinco anos, o PARLASUL tem voltado suas atenções às negociações entre o MERCOSUL e a União Europeia (UE) sobre o estabelecimento de um acordo de livre comércio entre os dois blocos¹⁹. No entanto, o PARLASUL atua como um fórum contínuo dedicado à discussão sobre temas diversos, considerados prioritários por seus membros. Durante a pandemia de covid-19, por exemplo, o parlamento foi convocado para facilitar debates e desenvolver estratégias para monitorar as ações desses países no enfrentamento à crise sanitária²⁰. Recentemente, as mudanças climáticas vêm assumindo espaço central em suas sessões plenárias. Como resultado, em março de 2024 foi proposta a criação do Fórum Regional de Mudanças Climáticas do Parlamento do MERCOSUL, cuja primeira edição estava inicialmente prevista para agosto de 2024²¹, mas, até o momento de escrita e revisão deste policy brief, em setembro, não havia ocorrido.

2.2.2 O Parlamento Amazônico (PARLAMAZ)

Estabelecido informalmente em 1989, no contexto de estreitamento de laços entre os oito países amazônicos, o PARLAMAZ opera como um órgão deliberativo, reunindo parlamentares de Bolívia, Brasil, Colômbia, Equador, Guiana, Peru, Suriname e Venezuela²². Em 1995, a cooperação entre esses países avançou com a criação da OTCA, organização dedicada à promoção do desenvolvimento sustentável na região amazônica. Contudo, passadas mais de três décadas desde a sua inauguração, o PARLAMAZ ainda carece de institucionalização perante o Direito Internacional para que possa ser reconhecido formalmente como um parlamento, e então integrado à estrutura da OTCA.

A fragilidade institucional faz com que as reuniões do PARLAMAZ assumam caráter intermitente. Após quase uma década de

19. A Comissão Europeia disponibiliza um website no qual podem ser encontrados documentos, fact sheets, e relatórios comparativos sobre o tratado, para além do texto base. As informações estão disponíveis em: https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/countries-and-regions/mercosur/eu-mercosur-agreement_en. Mais informações sobre o tema do acordo MERCOSUL-União Europeia podem ser encontradas no policy brief “Novo Governo Lula: Perspectivas para a Política Externa Brasileira e as relações com a União Europeia”, publicado pela Plataforma CIPÓ em parceria com a FEPS. Disponível em: https://plataformacipo.org/wp-content/uploads/2023/07/Plataforma-CIPO_FEPS_Brasil-UE-Policy-Brief_PT.pdf.

20. “Parlasul vai monitorar ações de governos no combate ao coronavírus”. Agência Câmara de Notícias, 2020, <https://www.camara.leg.br/noticias/651706-parlasul-vai-monitorar-acoes-de-governos-no-combate-ao-coronavirus/>.

21. Parlamento del MERCOSUR. I Foro Regional sobre el cambio climático del Parlamento del Mercosur. *Propuesta de disposición* n. 6 2024, https://sapl.parlamentomercosur.org/media/sapl/public/materialegislativa/2024/2510/npr_37-2024_prop_disp_-i_foro_regional_sobre_el_cambio_climatico_del_parlamento_del_mercosur.pdf.

22. “Criação de Parlamento Amazônico ganha força com Declaração de Belém”. Agência Senado, 2023. <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2023/08/10/criacao-de-parlamento-amazonico-ganha-forca-com-declaracao-de-belem>.

inatividade²³, o parlamento foi reativado em 2020 e, desde então, tem sido presidido pelo Senador Nelsinho Trad (PSD-MS). Suas sessões são realizadas tanto em formato presencial, nas sedes dos parlamentos nacionais dos países-membros, quanto em formato remoto²⁴. No Brasil, desde 2021, o Grupo Parlamentar da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica atua no Senado Federal como um espaço de coordenação nacional para parlamentares que desejam integrar as discussões do PARLAMAZ. Atualmente composto por 15 senadores e por 13 deputados federais, o grupo parlamentar²⁵ atua com o objetivo de fortalecer as contribuições do Legislativo para a promoção do desenvolvimento sustentável na região amazônica²⁶.

Durante a Cúpula da Amazônia, realizada em Belém do Pará em agosto de 2023, os líderes da OTCA reafirmaram a necessidade de institucionalização do PARLAMAZ. O documento produzido ao final da Cúpula, a Declaração de Belém, estabeleceu a criação de um grupo de trabalho para avançar no exame do vínculo institucional entre o PARLAMAZ e a OTCA²⁷. Em junho de 2024, os membros do PARLAMAZ se reuniram em Tarapoto, no Peru, onde reforçaram a necessidade de institucionalização do colegiado e debateram sobre a participação dos países amazônicos em negociações internacionais, como as COPs sobre mudança do clima e sobre biodiversidade, além de discutirem oportunidades e desafios para promover a agenda de desenvolvimento sustentável na região²⁸.

23. “Após 9 anos inativo, Parlamaz volta a atuar pela proteção da Amazônia”. Conafer, 2020, <https://conafer.org.br/apos-9-anos-inativo-parlamaz-volta-a-atuar-pela-protECAo-da-amazonia/>.

24. “Parlamentares retomam trabalhos de articulação em prol da Amazônia”. Agência Senado, 2024, <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2024/04/17/parlamentares-retomam-trabalhos-de-articulacao-em-prol-da-amazonia>.

25. O Grupo Parlamentar da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica pode ser aderido livremente por membros do Congresso Nacional.

26. “Composição do GPOTCAM”. Senado Federal, https://legis.senado.leg.br/comissoes/composicao_comissao?codcol=2400.

27. OTCA. *Declaração de Belém* (IV Reunião de Presidentes dos Estados Partes no Tratado de Cooperação Amazônica, Brasil 2023), <https://otca.org/pt/wp-content/uploads/2023/10/Declaracao-de-Belem.pdf>.

28. “No Parlamento Amazônico, Sinésio Campos debate soluções para integração dos estados da região”. Assessoria de Comunicação ALEAM, <https://www.aleam.gov.br/no-parlamento-amazonico-sinesio-campos-debate-solucoes-para-integracao-dos-estados-da-regiao/>. “Parlamaz retorna ao Peru para debater Institucionalização e desafios da cooperação amazônica”. OTCA, 2024, <https://otca.org/pt/parlamaz-retorna-ao-peru-para-debater-institucionalizacao-e-desafios-da-cooperacao-amazonica/>.

3. G20, COPS E BRICS: PANORAMA DAS AGENDAS NEGOCIADORAS E ROTAS DE ENGAJAMENTO

A participação de parlamentares brasileiros em fóruns multilaterais de negociação, para além daqueles relacionados ao seu entorno geográfico imediato, representa uma possibilidade adicional para fortalecer a diplomacia parlamentar e reafirmar os interesses do país na esfera internacional. Dotados de escopos e níveis de institucionalização distintos, o G20, as COPs sobre mudança do clima e o

BRICS oferecem diferentes oportunidades para o engajamento parlamentar. Nesta seção, serão analisados a natureza e o status das agendas negociadoras desses fóruns, com ênfase nas discussões sobre clima e desenvolvimento sustentável, os principais canais de participação, bem como os limites e as possibilidades para o exercício da diplomacia parlamentar nesses três espaços.

3.1 O Grupo dos 20 (G20)

Criado em 1999 com o propósito de oferecer respostas à crise financeira asiática, o G20²⁹ inicialmente se constituía como um espaço de diálogo entre Ministros das Finanças e presidentes dos Bancos Centrais das maiores economias do mundo. Em 2008, em meio a uma nova crise financeira global, as reuniões do grupo passaram a contar com a presença de chefes de Estado e de governo e suas negociações foram subdivididas em duas trilhas: a Trilha Sherpa (*Sherpa Track*) e a Trilha Financeira (*Finance Track*).

Os membros do G20 representam cerca de 85% do Produto Interno Bruto (PIB) mundial, dois terços da população global, além de serem responsáveis por aproximadamente 80% das emissões de GEE do planeta³⁰. Estes dados evidenciam que a busca por soluções a grande parte dos problemas globais perpassa pelo comprometimento efetivo dos países que compõem o agrupamento.

Com o slogan “Construindo um mundo justo e um planeta sustentável”, a presidência brasileira conferiu às pautas climáticas e

29. 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 e, desde 2023, pela União Africana (UA).

30. OECD. “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*, 2021, <https://web-archival.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>.

de desenvolvimento sustentável status prioritário na agenda do G20³¹. Nesse contexto, foram criadas três iniciativas: uma Força-Tarefa para Mobilização Global contra a Mudança do Clima; uma Aliança Global contra a Fome e a Pobreza; e uma Iniciativa de Bioeconomia³².

Atualmente, os temas relacionados ao meio ambiente, à sustentabilidade e à transição energética justa figuram nas agendas de 15 dos 22 Grupos de Trabalho (GTs) que compõem as Trilhas Sherpa e Financeira do G20³³. As pautas também vêm sendo abordadas com frequência pelos chamados Grupos de Engajamento, que reúnem diferentes segmentos da sociedade e são responsáveis por promover debates e encaminhar demandas aos líderes dos países-membros, buscando incidir no processo de tomada de decisão do fórum³⁴.

3.1.1 O P20

Entre os Grupos de Engajamento do G20, destaca-se o Parlamento 20 (P20). Fundado

em 2010, o P20 se caracteriza como um fórum composto por representantes do Poder Legislativo dos países que compõem o G20. O grupo atua como plataforma de fortalecimento da cooperação entre parlamentares, facilitando seu diálogo com os governos nacionais sobre temas que perpassam a agenda negociadora do G20. Uma das principais atribuições do P20 é mobilizar parlamentares para estimular a implementação dos compromissos firmados pelos membros do agrupamento³⁵.

O envolvimento da comunidade parlamentar nas discussões do G20 se iniciou durante a presidência do Canadá, em 2010, em resposta à proposta apresentada pela União Internacional dos Parlamentares (IPU, na sigla em inglês)³⁶. As consultas informais às lideranças dos parlamentos foram mantidas pelas presidências seguintes de Coreia do Sul (2011), Arábia Saudita (2012) e México (2013), sem que produzissem um comunicado final (final statement) a ser apresentado diretamente aos líderes do

31. A presidência brasileira estabeleceu como pautas prioritárias para o G20: 1) a inclusão social e o combate à fome e à pobreza; 2) transições energéticas e promoção do desenvolvimento sustentável em suas dimensões econômica, social e ambiental; e 3) reforma das instituições de governança global.

32. G20. *Nota Conceitual da Presidência Brasileira*. Brasil, 2024, <https://www.g20.org/pt-br/documentos/g20-brazil-concept-note-pt.pdf>.

33. Castilho, Alessandra; Folly, Maiara; Albuquerque, Marianna; Mattos, Beatriz. “From Commitments to Results: Strengthening the G20’s Role in Promoting Global Climate Action”. *Plataforma CIPÓ*, 2024, https://plataformacipo.org/wp-content/uploads/2024/06/CIPO_POLICY-BRIEF_V3-1.pdf.

34. Até maio de 2024, o G20 contava com 13 grupos de engajamento. São eles: C20 (sociedade civil); T20 (think tanks); Y20 (juventude); W20 (mulheres); L20 (trabalhadores); U20 (cidades); B20 (empresários); S20 (cientistas); Startup20 (startups); P20 (parlamentares); SAI20 (instituições superiores de controle); J20 (cortes supremas) e O20 (oceanos). Para informações adicionais, acessar: <https://www.g20.org/en/g20-social/engagement-groups>.

35. “Grupos de Engajamento”, G20, <https://www.g20.org/pt-br/g20-social/grupos-de-engajamento>.

36. Fundada em 1889, a IPU possui como principal objetivo facilitar contatos, coordenação e troca de experiências entre parlamentos e parlamentares de todo o mundo, além de examinar questões de interesse internacional; promover a ação conjunta de parlamentos e contribuir para o melhor entendimento do funcionamento das instituições representativas. Hoje em dia, a IPU conta com a participação de mais de 180 países-membros e trabalha em colaboração com a ONU. O Brasil integra a IPU desde 1954 e atualmente fazem parte da instituição 80 deputados e deputadas federais e 17 senadores e senadoras.

G20. Apenas em 2013 o P20 passou a adotar um comunicado oficial. Contudo, suas reuniões deixaram de ocorrer entre 2014 e 2017. A partir de 2018, durante a presidência da Argentina, as reuniões de parlamentares foram retomadas e os processos do P20 tornaram-se mais estruturados, contando com a colaboração direta da IPU³⁷.

Os comunicados oficiais do P20 emitidos a partir de então indicam que as preocupações com as mudanças climáticas e a sustentabilidade vêm adquirindo centralidade nas agendas do grupo. Durante a presidência do Japão, em 2019³⁸, a declaração do P20 ressaltou a responsabilidade dos parlamentos no enfrentamento às mudanças climáticas e na construção de estratégias de longo prazo condizentes com economias de baixo carbono³⁹. Já o documento produzido pelo P20 durante a presidência italiana, em 2021, mencionou pela primeira vez temas

como transição justa, mitigação, adaptação, finanças climáticas e resiliência⁴⁰. No contexto de recuperação pós-pandemia de covid-19, em 2022, durante a presidência da Indonésia⁴¹, o comunicado do P20 apontou para o multilateralismo como a via mais eficaz de enfrentamento aos desafios globais, como mudanças climáticas, pandemias e desequilíbrios econômicos. Em 2023, durante a presidência da Índia, a declaração conjunta do P20 reafirmou o compromisso dos líderes dos parlamentos do G20 em mitigar as mudanças climáticas por meio da implementação efetiva do Acordo de Paris e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) da Agenda 2030⁴².

A tabela 1 apresenta uma cronologia das reuniões realizadas pelo P20 no período entre 2018 e 2024, destacando como as temáticas de desenvolvimento sustentável e clima são mencionadas nas declarações do grupo:

37. “G20 Parliamentary Speakers’ Summit (P20)”, Inter-Parliamentary Union, <https://www.ipu.org/about-ipu/strategic-partnerships/g20-parliamentary-speakers-summit-p20>.

38. P20. *6th G20 Parliamentary Speakers’ Summit*. (Japan, P20 Joint Statement, 2019), <https://www.ipu.org/event/sixth-speakers-summit-in-context-g20#event-sub-page-documents/>.







39. Não foram encontrados registros de reuniões do P20 em 2020, durante a presidência da Arábia Saudita. Na ocasião, as reuniões dos membros do G20 ocorreram apenas em formato virtual em função da pandemia de covid-19.

40. P20. *7th G20 Parliamentary Speakers’ Summit*. (Italy, P20 Joint Statement, 2021), <https://www.ipu.org/about-ipu/strategic-partnerships/g20-parliamentary-speakers-summit-p20>.

41. P20. *8th G20 Parliamentary Speakers’ Summit*. (Indonesia, Chair’s Summary, 2022), <https://www.ipu.org/event/p20-parliamentary-speakers-summit#event-sub-page-documents/>.

42. P20. *9th G20 Parliamentary Speakers’ Summit*. (India, P20 Joint Statement, 2023), <https://www.ipu.org/event/ninth-g20-parliamentary-speakers-summit-p20-and-parliamentary-forum#event-sub-page-documents/>.

Tabela 1. Reuniões do P20 (2018-2024)

<p>5ª Cúpula dos Presidentes dos Parlamentos do G20</p>	<p> Buenos Aires, Argentina</p> <p> 2018</p>	<p>Reconhecimento da Agenda 2030 e de seus ODS como <i>roadmap</i> para o desenvolvimento justo, equitativo e sustentável do planeta; defesa de um sistema multilateral de comércio aberto, transparente, justo e não-discriminatório para a promoção do crescimento econômico global e desenvolvimento sustentável⁴³.</p>
<p>6ª Cúpula dos Presidentes dos Parlamentos do G20</p>	<p> Tóquio, Japão</p> <p> 2019</p>	<p>Necessidade de um novo modelo econômico fundamentado na lógica de economias verdes, circulares e solidárias; investimentos em infraestrutura verde e eficiência energética; promoção de padrões de produção e consumo sustentáveis; reconhecimento do papel dos parlamentos na implementação dos ODS; combate à crise climática via estratégias de redução de emissões⁴⁴.</p>
<p>7ª Cúpula dos Presidentes dos Parlamentos do G20</p>	<p> Roma, Itália</p> <p> 2021</p>	<p>Combate à pandemia, às mudanças climáticas e às desigualdades como os maiores desafios globais; necessidade de transições justas e inclusivas, fundamentadas em energias limpas, novas tecnologias e cidades sustentáveis; liderança do G20 no combate às mudanças climáticas nas áreas de mitigação, adaptação, financiamento e transferência de tecnologias⁴⁵.</p>



43. P20. *Parliamentary Speakers' Summit*. (Argentina, P20 Joint Statement, 2018), <https://www.ipu.org/event/parliamentary-speakers-summit-g20#event-sub-page-documents/>.

44. P20. *6th G20 Parliamentary Speakers' Summit*. (Japan, P20 Joint Statement, 2019), <https://www.ipu.org/event/sixth-speakers-summit-in-context-g20#event-sub-page-documents/>.

45. P20. *7th G20 Parliamentary Speakers' Summit*. (Italy, P20 Joint Statement, 2021), <https://www.ipu.org/about-ipu/strategic-partnerships/g20-parliamentary-speakers-summit-p20>.

8ª Cúpula dos Presidentes dos Parlamntos do G20	 Jacarta, Indonésia  2022	Reconhecimento do multilateralismo como via mais eficaz para responder aos desafios globais, como as mudanças climáticas e as crises econômicas; reforço ao papel do G20 e dos parlamentos nacionais em acelerar a implementação dos ODS; comprometimento parlamentar com marcos globais, como a UNFCCC e seu Acordo de Paris e a Convenção de Diversidade Biológica; necessidade de liderança dos países desenvolvidos em mitigação, adaptação e financiamento climático, em linha com o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas e suas respectivas capacidades (CBDR-RC, na sigla em inglês) ⁴⁶ .
9ª Cúpula dos Presidentes dos Parlamntos do G20	 Nova Deli, Índia  2023	Importância da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável e papel dos parlamentos em acompanhar sua implementação efetiva; multilateralismo mais inclusivo e reformado para a implementação dos ODS; compromisso com o objetivo do Acordo de Paris; reconhecimento dos efeitos climáticos desproporcionais em grupos vulneráveis e importância de medidas de cooperação para reduzir riscos de desastres ⁴⁷ .
1ª Reunião de Mulheres Parlamentares do P20	 Maceió, Brasil  2024	Combate à crise climática e promoção de justiça climática; promoção de políticas públicas nas áreas de clima, meio ambiente e redução de riscos de desastres sensíveis às desigualdades de gênero.

Fonte: Plataforma CIPÓ, a partir da análise dos Comunicados Finais do P20.

46. P20. *8th G20 Parliamentary Speakers' Summit*. (Indonesia, Chair's Summary, 2022), <https://www.ipu.org/event/p20-parliamentary-speakers-summit#event-sub-page-documents/>.

47. P20. *9th G20 Parliamentary Speakers' Summit*. (India, P20 Joint Statement, 2023), <https://www.ipu.org/event/ninth-g20-parliamentary-speakers-summit-p20-and-parliamentary-forum#event-sub-page-documents/>.

Os parlamentares brasileiros são representados no P20 pelos líderes das duas casas legislativas⁴⁸. Em 2024, o P20 encontra-se sob a presidência do líder da Câmara dos Deputados, Arthur Lira (MDB-AL), que presidiu a Primeira Reunião de Parlamentares Mulheres do P20, realizada nos dias 01 e 02 de julho de 2024 em Maceió⁴⁹. O evento contou com a participação de mais de 170 parlamentares mulheres, do Brasil e de outros países-membros do G20 e de nações convidadas, e teve como objetivo estimular o engajamento das lideranças femininas nos debates do P20⁵⁰. O encontro abordou temas como a participação das mulheres na política e o fortalecimento da democracia; justiça climática e sustentabilidade ambiental;

promoção da igualdade e autonomia econômica; e combate à violência contra as mulheres. Como resultado das discussões, foi aprovada a Carta de Alagoas, que apresenta dezessete recomendações aos Legislativos dos países do G20⁵¹.

Por ser composto prioritariamente pelas presidências dos parlamentos dos países-membros do grupo, que podem selecionar um número pequeno de parlamentares para acompanhar as discussões, o acesso às reuniões do P20 tende a ser restrito, com exceção de edições extraordinárias como a 1ª Reunião de Mulheres Parlamentares. Nesse sentido, o engajamento direto de parlamentares com a agenda do G20, mesmo no âmbito de grupos de engajamento como o P20, ainda é limitado.

3.2 As Conferências das Partes (COPs) da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima

Criada em 1992, no Rio de Janeiro, durante a Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento e Meio Ambiente (ECO-92), a UNFCCC é responsável por coordenar as respostas globais aos desafios das mudanças climáticas. Desde 1995, os países signatários da UNFCCC se reúnem nas COPs para negociar novos compromissos

e monitorar a implementação dos objetivos já acordados no âmbito da Convenção e de seus instrumentos legais, como o Acordo de Paris. Celebrado em 2015, o Acordo de Paris visa manter o aumento da temperatura média global bem abaixo de 2°C, e imprimir esforços para que não ultrapasse 1,5°C em relação aos níveis pré-industriais até 2100.

48. Em 2021, o Brasil foi representado nas discussões do P20 pelo presidente da Câmara dos Deputados, Arthur Lira (MDB-AL), e pelo presidente do Senado Federal, Rodrigo Pacheco (PSD-MG). Em 2022, na Indonésia, a reunião do P20 não contou com parlamentares brasileiros, seja da Câmara ou do Senado. Em 2023, o presidente da Câmara dos Deputados, Arthur Lira, representou mais uma vez o Brasil nas deliberações do P20.

49. A Plataforma CIPÓ apoiou a realização da Reunião de Parlamentares Mulheres do P20 e foi representada na reunião por sua Diretora Executiva, Maiara Folly.

50. “1ª Reunião de Mulheres Parlamentares do P20”. Agência Câmara de Notícias, 2024, <https://infograficos.camara.leg.br/p20women-2024-brasil/>.

51. “Mulheres parlamentares do G20 aprovam 17 recomendações em Maceió”. Agência Câmara de Notícias, 2024, <https://www.camara.leg.br/noticias/1079275-parlamentares-do-g20-aprovam-17-recomendacoes-em-maceio/>.

Para isso, os países devem apresentar suas Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs, na sigla em inglês) a cada cinco anos, com metas de redução de emissões progressivamente ambiciosas⁵².

Para que se traduzam em ações concretas e sejam devidamente implementadas, as previsões orçamentárias, políticas públicas e legislações, nos níveis nacional, estadual e local, devem estar alinhadas com as metas previstas nas NDCs. Nesse sentido, é importante que parlamentares estejam devidamente informados sobre as agendas de negociação e compromissos acordados no âmbito das COPs, para que possam atuar de maneira efetiva no monitoramento de tais compromissos e na garantia de que legislações domésticas reflitam a ambição assumida pelos Estados em nível internacional. Nesse contexto, as possibilidades de acesso e acompanhamento das negociações das COPs por legisladores serão detalhadas na subseção a seguir.

3.2.1 Modalidades de participação nas COPs

Como órgão deliberativo supremo da UNFCCC, as COPs possuem como atores principais aqueles que podem firmar

compromissos internacionais em nome dos países, sendo estes comumente representantes do Poder Executivo, como diplomatas do Ministério das Relações Exteriores e representantes de outros ministérios relevantes, como o Ministério do Meio Ambiente. No entanto, o espaço não se limita a esses atores, sendo também ocupado por membros de governos subnacionais, da academia, da sociedade civil e do setor privado, que buscam influenciar os processos de tomada de decisão⁵³.

A presença nas COPs pode ocorrer de diversas maneiras, dependendo do papel desempenhado pelo participante⁵⁴. Ao integrar a delegação oficial de um país, é possível receber três tipos de credenciais: “Party Head”, para aqueles que lideram as negociações; “Party”, para aqueles que negociam oficialmente em nome do país; ou “Party Overflow”, para aqueles que assumem papéis essenciais para as delegações, como conselheiros, equipe técnica ou comissões temáticas do governo⁵⁵. Há ainda as credenciais para representantes de instituições intergovernamentais, as “IGOs”⁵⁶, e as de “Imprensa e Mídia”, oferecidas a comunicadores e veículos de imprensa⁵⁷.

52. UNFCCC. *Acordo de Paris*, 2015, <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-08/Acordo-de-Paris.pdf>.

53. United Nations. *United Nations Framework Convention on Climate Change*. 1992. Article 7. https://unfccc.int/files/essential_background/background_publications_htmlpdf/application/pdf/conveng.pdf.

54. UNICEF. *O que é Governança Climática?* Panamá, 2020, <https://www.unicef.org/lac/media/31661/file/O-que-e-governanca-climatica.pdf>.

55. “UNFCCC Online Registration System: Parties and Observer States User Manual”, UNFCCC, 2023, [onlinereg.unfccc.int/public/UNFCCC_ORIS_User_Manual-Parties_and_Observer_States.pdf](https://unfccc.int/public/UNFCCC_ORIS_User_Manual-Parties_and_Observer_States.pdf).

56. “Admitted IGOs”, UNFCCC, <https://unfccc.int/process-and-meetings/parties-non-party-stakeholders/non-party-stakeholders/admitted-igos>.

57. “Requirements for First Time/Temporary Pass”, *Media Accreditation and Liaison Unit*, <https://www.un.org/en/media/accreditation/request.shtml>.

Além das credenciais destinadas aos membros da delegação oficial, há também a categoria de “Observador”, concedida a organizações não governamentais (ONGs) e intergovernamentais que desejem enviar representantes para acompanhar as negociações. O processo de admissão na categoria de Observador se dá por meio de uma solicitação direta à UNFCCC⁵⁸ e, até a COP28 realizada em 2023 em Dubai, 3.804 organizações haviam adquirido este status⁵⁹.

A partir da sua admissão como observadoras, as organizações não governamentais são agrupadas, de acordo com suas especialidades, nas chamadas “*Constituencies*”.⁶⁰ Até o momento, existem nove Constituintes: i) negócios e indústrias; ii) ONGs ambientais; iii) agricultores; iv) organizações de povos indígenas; v) governos locais e autoridades municipais; vi) pesquisadores e ONGs independentes; vii) organizações laborais;

viii) mulheres e gênero; e ix) crianças e juventudes. Cada Constituinte conta com pontos focais responsáveis por promover a troca de informações e a coordenação com o Secretariado da UNFCCC e outras organizações observadoras.

Além das Constituintes Formais, desde 2016, o Secretariado da UNFCCC também reconhece como Grupos Informais: organizações religiosas; organizações ligadas à educação, capacitação e mobilização; e parlamentares⁶¹. Desde a COP26, em 2021, a *Global Legislators Organisation for a Balanced Environment* (GLOBE)⁶² atua como ponto focal do Grupo Informal de Parlamentares. Durante a COP28, a GLOBE sediou, de forma inédita, um Pavilhão de Parlamentares, reunindo legisladores de diversos países e partidos políticos para facilitar o intercâmbio de experiências e debater sobre estratégias de ação climática.

58. Para mais informações sobre o processo de admissão na categoria de Observador da UNFCCC, acessar: <https://unfccc.int/process-and-meetings/parties-non-party-stakeholders/non-party-stakeholders/overview/how-to-obtain-observer-status>.

59. “Observer Organizations”, UNFCCC, <https://unfccc.int/process-and-meetings/parties-non-party-stakeholders/non-party-stakeholders/overview/observer-organizations>.

60. UNFCCC. *Non-governmental Organization Constituencies*. 2023, https://unfccc.int/sites/default/files/resource/constituencies_and_you.pdf.

61. “Admitted NGOs”, UNFCCC, <https://unfccc.int/process-and-meetings/parties-non-party-stakeholders/non-party-stakeholders/overview/admitted-ngos#Constituencies-in-the-UNFCCC>.

62. A GLOBE é uma rede internacional multipartidária de parlamentares dedicada a aprimorar a governança para o desenvolvimento sustentável. Desde a ECO-92, onde proporcionou a primeira plataforma de engajamento parlamentar em negociações ambientais, a GLOBE se mantém como a principal organização para o engajamento parlamentar em negociações internacionais sobre clima.

Figura 1. Constituintes e Grupos Informais da UNFCCC



Fonte: Plataforma CIPÓ, com base em informações fornecidas pela UNFCCC.

63. A Constituinte de ONGs sobre Meio Ambiente (ENGO) se apresenta como a maior em termos de número de membros, sendo subdividida em dois grupos: Climate Action Network (CAN) e Demand Climate Justice (DCJ).

Considerando o papel dos parlamentares em fiscalizar as ações do Poder Executivo e incentivar o cumprimento doméstico de acordos na área de clima, ao longo dos últimos anos, a GLOBE vem defendendo a necessidade de se criar uma Constituinte oficial de parlamentares no âmbito da UNFCCC. A criação de uma Constituinte própria permitiria um engajamento parlamentar formal e estruturado com o Secretariado, com os países-membros da UNFCCC e com as presidências das COPs, inclusive no que diz respeito aos temas da agenda de negociação. Tornar-se uma Constituinte também asseguraria aos legisladores credenciais de participação nas COPs, sem depender da disponibilização pelo Poder Executivo.

Em entrevistas concedidas à Plataforma CIPÓ, representantes da GLOBE e da Rede Mandatos-C⁶⁴ apontaram para a escassez de espaços qualificados de participação parlamentar nas negociações climáticas. Segundo algumas das pessoas entrevistadas, a oficialização da participação parlamentar nas COPs a partir de uma Constituinte poderia conceder a parlamentares nacionais

espaços de engajamento diferenciados, estimulando a formulação de iniciativas e legislações climáticas mais qualificadas e efetivas em seus respectivos parlamentos. Reforçando essa percepção, alguns dos parlamentares entrevistados, com experiências prévias nas negociações, mencionaram que a participação nas COPs oferece oportunidades significativas para articulações entre parlamentares de diferentes países. Isso facilita a formulação de estratégias para que os acordos celebrados pelo Poder Executivo tramitem nos parlamentos nacionais de forma eficaz e em consonância com as demandas da sociedade civil⁶⁵. No entanto, outros entrevistados destacaram a importância de que a atuação de parlamentares brasileiros nas COPs esteja alinhada com as posições oficiais da delegação, o que requer preparo prévio e conhecimento da agenda de negociações. Dessa forma, os legisladores poderiam desempenhar adequadamente seu papel de fiscal do Executivo em relação à implementação dos compromissos climáticos assumidos pelo Brasil internacionalmente⁶⁶.

64. A Rede Mandatos-C é uma aliança de lideranças do Legislativo dedicada a fortalecer as políticas climáticas no Brasil. Idealizada e promovida pelo Instituto Clima de Eleição, trata-se de uma rede suprapartidária composta por parlamentares federais, estaduais e municipais.

65. Entrevistas concedidas à Plataforma CIPÓ em março de 2024.

66. O tema também é abordado em: Westminster Foundation for Democracy. Parliaments and the Paris Agreement: Strengthening parliamentary engagement in the development and implementation of international climate commitments. An overview of emerging global experience. London, 2021, https://www.parlAmericas.org/uploads/documents/Global_Parliaments_and_the_Paris_Agreement_ENG.pdf.

3.3 O BRICS

Composto originalmente por Brasil, Rússia, Índia e China, o BRICS se apresenta como um grupo de articulação política que reúne as principais economias emergentes do mundo. Os Ministros de Relações Exteriores desses países se reuniram pela primeira vez, ainda de maneira informal, em 2006, às margens da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas (ONU). Em 2009, na esteira da crise financeira global, a primeira cúpula de chefes de Estado e de governo do BRICS foi realizada na cidade de Ecaterimburgo, na Rússia⁶⁷. Desde então, o bloco já passou por duas expansões: a primeira em 2011, com o ingresso da África do Sul, e a segunda em 2023, com o anúncio de inclusão de seis novos membros: Arábia Saudita, Argentina⁶⁸, Egito, Emirados Árabes Unidos, Etiópia e Irã.

Os diálogos entre os integrantes do BRICS ocorrem em torno de três eixos principais: i) cooperação em política e segurança; ii) cooperação financeira e econômica; e iii) cooperação cultural e pessoal. Entre as demandas históricas do grupo estão:

a promoção de uma ordem internacional multipolar⁶⁹ e a reforma da governança global, incluindo as organizações que compõem o Sistema ONU e as Instituições Financeiras Internacionais (IFIs) – como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional –, de modo a ampliar a voz e a representação dos países em desenvolvimento⁷⁰.

Buscando endereçar sua demanda pela reforma da governança global, durante a IV Cúpula do BRICS, realizada em 2014, em Fortaleza, os líderes do bloco anunciaram a criação do Novo Banco de Desenvolvimento (NDB, na sigla em inglês). Apresentado como uma iniciativa destinada a enfrentar as restrições de financiamento dos países do Sul Global, o “Banco do BRICS” tem como objetivo mobilizar recursos para projetos nas áreas de desenvolvimento sustentável e infraestrutura, a serem implementados nos países-membros e em outras economias emergentes e em desenvolvimento⁷¹. Na mesma ocasião, foi anunciada a criação do Arranjo Contingente de Reservas do BRICS,

67. “A história do BRICS”, Brasil, <https://www.gov.br/planalto/pt-br/agenda-internacional/missoes-internacionais/reuniao-do-brics-2023/historia-do-brics>.

68. Embora tenha sido convidada, durante a XV Cúpula do BRICS, em agosto de 2023, a se tornar membro do agrupamento, em dezembro do mesmo ano a Argentina anunciou formalmente a decisão de não ingressar no grupo.

69. A ordem internacional multipolar se caracteriza pela existência de múltiplos polos de poder, ou seja, de países que ocupam posições proeminentes no sistema internacional. A partir desta perspectiva, o BRICS se apresentaria como uma plataforma política capaz de elevar a influência de seus países-membros, contribuindo, assim, para a construção de uma ordem caracterizada pela multipolaridade.

70. BRICS. *Joint Statement of the BRIC Countries Leaders*. (Russia, Joint Statement of the BRIC Countries Leaders 2009), <https://brics2021.gov.in/BRICSDocuments/2009/Yekaterinburg-Declaration-2009.pdf>.

71. New Development Bank. *NDB’s General Strategy: 2017 – 2021*, 2017, <https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2017/08/NDB-Strategy.pdf>.

um mecanismo dedicado a auxiliar países que enfrentam crises em seus balanços de pagamentos, contribuindo, assim, para o fortalecimento da rede de segurança financeira global⁷².

Mesmo antes da admissão dos novos integrantes, o bloco já reunia alguns dos maiores emissores globais de GEE. Contudo, seus membros se configuram majoritariamente como nações em desenvolvimento, que tendem a sofrer os efeitos mais severos das emissões históricas dos países industrializados. Essa configuração coloca os países do BRICS em uma posição singular no que se refere às negociações climáticas. Nesse sentido, é comum que as Declarações de Líderes do BRICS destaquem a necessidade de que a implementação do Acordo de Paris ocorra em concordância com o princípio de responsabilidades comuns, porém diferenciadas e respectivas capacidades

(CBDR-RC, na sigla em inglês)⁷³, conferindo às nações industrializadas um papel proeminente na redução das emissões de GEE e na transferência de recursos financeiros e tecnologias para os países do Sul Global.

Não obstante, o bloco vem desenvolvendo iniciativas nas áreas de clima e sustentabilidade⁷⁴, como a Plataforma de Cooperação em Pesquisa Energética do BRICS⁷⁵ (ERCP BRICS, na sigla em inglês), estabelecida em 2018 com o objetivo de facilitar a cooperação em atividades de pesquisa e desenvolvimento na área de energia renovável, e o subsequente Plano de Ação para Cooperação Energética até 2025⁷⁶. Paralelamente, verificam-se ações do NDB, cuja estratégia para o período entre 2022 e 2026 estabelece como meta dedicar 40% do volume de seus aportes a projetos que contribuam com a mitigação e a adaptação climática⁷⁷.

72. BRICS. *Declaração de Fortaleza*. (Brasil, IV BRICS Summit, 2014), https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/vi-cupula-brics-declaracao-de-fortaleza-15-de-julho-de-2014#:~:text=Acreditamos%20que%20o%20BRICS%20%C3%A9,mundo%20est%C3%A1vel%2C%20pac%C3%ADfico%20e%20pr%C3%B3spero.

73. BRICS. *Johannesburg II Declaration*. (South Africa, XV BRICS Summit, 2023), <http://brics2023.gov.za/wp-content/uploads/2023/08/Jhb-II-Declaration-24-August-2023-1.pdf>.

74. Para uma análise sobre as ações do BRICS na agenda climática, ver: Folly, Maiara; Castilho, Alessandra; Closs, Marília. “Os BRICS podem (e devem) fazer mais pela agenda climática global”. *Carta Capital*, 24 ago. 2023, <https://www.cartacapital.com.br/opiniao/os-brics-podem-e-devem-fazer-mais-pela-agenda-climatica-global/>.

75. BRICS. *Termo de Referência da Plataforma de Cooperação em Pesquisa Energética do BRICS*, 2018, <https://www.gov.br/mme/pt-br/arquivos/document-0-4212313567488658.pdf>.

76. BRICS. *Road Map for BRICS Energy Cooperation up to 2025*, 2020, <https://antigo.mme.gov.br/documents/1151369/0/Road+Map+para+a+cooperacao%20A7%20A3o+em+energia+no+BRICS.pdf/d49769de-4368-1969-1500-d40db012af0c>.

77. New Development Bank. *New Development Bank General strategy for 2022-2026: scaling up development finance for a sustainable future*, 2019, <https://www.ndb.int/about-ndb/general-strategy/>.

Assim como o G20, o BRICS também conta com fóruns que reúnem diferentes segmentos das sociedades, os chamados “*people to people mechanisms*”⁷⁸, que compõem o terceiro eixo de cooperação entre os países-membros. Entre estes está o Fórum Parlamentar do BRICS, uma plataforma dedicada a reunir representantes dos parlamentos dos países-membros e que será analisada com mais profundidade na próxima subseção.

3.3.1 O Fórum Parlamentar do BRICS

Fruto do desejo comum de promover a cooperação e o intercâmbio de experiências entre parlamentares, o Fórum Parlamentar do BRICS visa estreitar os laços entre os

representantes do Poder Legislativo dos países-membros, fortalecendo o diálogo nas arenas política, legal, econômica e humanitária, além de aperfeiçoar os sistemas legislativos nacionais⁷⁹. A iniciativa também viabiliza a realização de consultas entre parlamentares, com o objetivo de coordenar ações e alinhar posicionamentos comuns, em especial às margens de reuniões promovidas por organizações interparlamentares⁸⁰.

Desde que foi criado, em 2015, o Fórum Parlamentar do BRICS se reúne anualmente⁸¹, seja em cidades dos países que ocupam a presidência do bloco⁸², seja às margens das assembleias da IPU, conforme consta na tabela 2:

78. “*People to people mechanisms*” se inserem no terceiro pilar de cooperação do BRICS, que envolve a cooperação cultural e pessoal. Entre esses mecanismos se destacam o Fórum Parlamentar do BRICS; o Fórum Acadêmico e o Conselho de Think Tanks do BRICS; a Aliança de Mulheres Empreendedoras do BRICS; o Fórum de Jovens Cientistas do BRICS; o Fórum de Jovens Diplomatas do BRICS; o Fórum da Juventude do BRICS; o Fórum da Sociedade Civil do BRICS; o Fórum Empresarial e o Conselho Empresarial do BRICS; além do Festival de Filmes e os Jogos do BRICS. Para mais informações, acessar: <https://brics2021.gov.in/index#intro>.

79. BRICS Parliamentary Forum. *Statement of the BRICS First Parliamentary Forum*. (Russia, *BRICS First Parliamentary Forum*, 2015), <http://en.brics2015.ru/documents/>.

80. BRICS. *Ufa Declaration*. (Russia, VII BRICS Summit, 2015), http://www.brics.utoronto.ca/docs/150709-ufa-declaration_en.html.

81. Nos anos de 2016, 2017 e 2020, excepcionalmente, foram realizadas duas reuniões do Fórum, tendo em vista a realização de encontros temáticos, como o Fórum de Mulheres Parlamentares e o Fórum de Jovens Parlamentares do BRICS.

82. As reuniões do Fórum nem sempre ocorrem no mesmo país que preside o bloco. Como é possível observar na tabela 3, algumas edições (2016, 2018, 2019, 2021) ocorreram às margens das reuniões da Assembleia da União Interparlamentar, em países que não integram o bloco. O Brasil ainda não sediou nenhuma edição do Fórum Parlamentar, apesar de já ter sido sede da Cúpula dos BRICS em 2010, 2014 e 2019.

Tabela 2. Edições do Fórum Parlamentar do BRICS (2015-2024)

<p>1º Fórum Parlamentar do BRICS</p>	<p> Moscou, Rússia</p> <p> 2015</p>	<p>Relevância da cooperação interparlamentar entre os países BRICS e coordenação de iniciativas conjuntas sobre paz e segurança; criação de instituições internacionais; reforma da governança global⁸³.</p>
<p>1º Fórum de Mulheres Parlamentares do BRICS</p>	<p> Jaipur, Índia</p> <p> 2016</p>	<p>Reforço da parceria estratégica nas três dimensões do desenvolvimento sustentável; facilitação do financiamento e acesso a tecnologias para países em desenvolvimento conforme estabelecido pela UNFCCC; promoção da preservação ecológica e da segurança alimentar; maior envolvimento de parlamentares mulheres na implementação e monitoramento dos ODS⁸⁴.</p>
<p>2º Fórum Parlamentar do BRICS</p>	<p> Genebra, Suíça (às margens da 135ª Assembleia da IPU)</p> <p> 2016</p>	<p><i>Informação não encontrada em fontes de domínio público.</i></p>
<p>3º Fórum Parlamentar do BRICS</p>	<p> São Petersburgo, Rússia</p> <p> 2017</p>	<p>Fomento à cooperação entre legisladores dos países do BRICS.</p>



83. BRICS Parliamentary Forum. *Statement of the BRICS First Parliamentary Forum*. (Russia, BRICS First Parliamentary Forum, 2015), <http://en.brics2015.ru/documents/>.

84. BRICS Parliamentary Forum. *Jaipur Declaration*. (India, Meeting of the BRICS Women Parliamentarians' Forum, 2016), <http://www.brics.utoronto.ca/docs/160821-parliamentarians.html>.

1º Fórum de Jovens Parlamentares do BRICS	 São Petersburgo, Rússia  2017	Fortalecimento da juventude na diplomacia parlamentar por meio da criação da <i>International Youth Parliamentarians Association</i> (IYPA); promoção da governança global da Internet com a participação de jovens profissionais e regulamentação da coleta de dados de cidadãos; incentivo ao uso de tecnologias como <i>blockchain</i> e à adoção de práticas de economia compartilhada e consumo sustentável ⁸⁵ .
4º Fórum Parlamentar do BRICS	 Genebra, Suíça (às margens da 139ª Assembleia da IPU)  2018	Fomento aos intercâmbios entre parlamentares do BRICS, incluindo de mulheres Parlamentares.
5º Fórum Parlamentar do BRICS	 Belgrado, Sérvia (às margens da 141ª Assembleia da IPU)  2019	Cooperação entre os países do BRICS na área da saúde.
6º Fórum Parlamentar do BRICS	 Virtual (sob a presidência da Rússia)  2020	Promoção da estabilidade global, da segurança e do crescimento inovador.
2º Fórum de Jovens Parlamentares do BRICS	 São Petersburgo, Rússia  2020	Fortalecimento da segurança global e avanços no desenvolvimento digital; regulamentação da economia digital e garantia da soberania digital; estímulo ao empreendedorismo da juventude e da harmonização educacional entre os membros do BRICS e criação de espaços de diálogo entre jovens parlamentares ⁸⁶ .



85. Young Parliamentarians Forum of the BRICS Countries. *First Young Parliamentarians Forum of The BRICS Countries Action Plan*. (Russia, 1st Young Parliamentarians Forum Of The BRICS, 2017), https://southafrica.fes.de/fileadmin/user_upload/YPFBRICS_Action_Plan.pdf.

86. O documento final do 2º Fórum de Jovens Parlamentares do BRICS não foi encontrado em fontes públicas. No entanto, o portal oficial da presidência interina russa do BRICS, em 2020, publicou uma nota constando a agenda do encontro, disponível em: <https://eng.brics-russia2020.ru/news/20200306/298540/Deputies-MPs-take-part-in-BRICS-Young-Parliamentarians-Forum-.html>.

7º Fórum Parlamentar do BRICS	 Madri, Espanha (às margens da 143ª Assembleia da IPU)  2021	Recuperação econômica pós-pandemia inclusiva e equitativa.
8º Fórum Parlamentar do BRICS	 Virtual (sob a presidência da China)  2022	Estímulo aos intercâmbios entre órgãos legislativos dos países do BRICS; promoção da Agenda 2030 da ONU de desenvolvimento sustentável.
9º Fórum Parlamentar do BRICS	 Joanesburgo, África do Sul  2023	Implementação da Agenda 2030 e de seus ODS; fortalecimento do multilateralismo; papel da diplomacia parlamentar na promoção da paz, de uma ordem internacional mais justa, do desenvolvimento sustentável e do crescimento inclusivo; fortalecimento da cooperação Sul-Sul ⁸⁷ .
10º Fórum Parlamentar do BRICS	 São Petersburgo, Rússia  2024	Aperfeiçoamento da governança global por meio de um sistema multilateral mais representativo; fortalecimento do diálogo interparlamentar; promoção dos direitos humanos e liberdades fundamentais; importância da segurança energética e da promoção de transições energéticas de acordo com as circunstâncias nacionais ⁸⁸ .

Fonte: Plataforma CIPÓ, com base nos documentos oficiais do Fórum Parlamentar do BRICS.

87. BRICS Parliamentary Forum. *Joint Declaration Statement*. (South Africa, 9th BRICS Parliamentary Forum, 2023), https://bricspf.parliament.gov.za/storage/app/media/documents/9th_BRICS_PF_Joint_Declaration_Statement.pdf.

88. BRICS Parliamentary Forum. *Joint Declaration*. (Russia, 10th BRICS Parliamentary Forum, 2024), <http://council.gov.ru/en/activity/docs/en/158744/>.

Durante o 9º Fórum Parlamentar do BRICS, realizado em Joanesburgo, na África do Sul, em 2023, foi adotado um memorando de entendimento⁸⁹ (MOU) que contribuiu para a formalização da cooperação interparlamentar entre os países-membros. O documento estabelece como objetivos do Fórum Parlamentar do BRICS a definição de uma estratégia geral de cooperação entre os órgãos legislativos dos países-membros e a coordenação de esforços para desenvolver e fortalecer as relações interparlamentares em questões de interesse mútuo. Em 2024, durante o 10º Fórum Parlamentar, realizado em São Petersburgo, na Rússia, foi elaborado um protocolo contendo diretrizes organizacionais para reuniões e deliberações do Fórum Parlamentar do BRICS⁹⁰.

As regras de participação no Fórum Parlamentar do BRICS seguem um processo estruturado pelos países-membros e pelo próprio fórum. O processo normalmente envolve convites formais, encaminhados por representantes dos governos a membros de comissões parlamentares ou indivíduos que atuam na área de relações exteriores, e podem se estender a eventos adicionais, como reuniões ministeriais do BRICS. Em 2024, durante a 10ª edição do Fórum Parlamentar do BRICS, o Brasil foi representado pelo 1º Vice-Presidente do

Senado Federal, Senador Veneziano Vital do Rêgo (MDB-PB).

De modo geral, a participação no Fórum Parlamentar do BRICS é viabilizada por meio de convites feitos pelos representantes do parlamento do país que detém a presidência rotativa do grupo aos presidentes dos parlamentos dos demais países-membros. Estes, por sua vez, podem formar uma comitiva de parlamentares para participar do fórum. Percebe-se, assim, que faltam critérios objetivos para determinar a composição da comitiva que irá acompanhar as discussões. No âmbito do Congresso Nacional brasileiro, além da CREDN e da CRE, temas envolvendo o grupo são abordados pela Frente Parlamentar do BRICS⁹¹, que conta com a participação de deputados e senadores, e pelo Grupo Parlamentar de Relacionamento com o BRICS⁹², do qual participam somente senadores. Ambos os espaços têm como objetivo acompanhar legislações, ações públicas e demais atividades oficiais relacionadas à participação brasileira no BRICS; realizar audiências públicas, seminários e outros eventos sobre temas de interesse do grupo; promover o intercâmbio com entidades parlamentares dos demais países-membros; e acompanhar a tramitação, no próprio Congresso Nacional, de matérias que abordem assuntos de interesse do BRICS.

89. BRICS Parliamentary Forum. *Memorandum of Understanding on the BRICS Parliamentary Forum*. (South Africa, 9th BRICS Parliamentary Forum, 2023), <https://bricspf.parliament.gov.za/documents-outcomes>.

90. BRICS Parliamentary Forum. *Protocol to the Memorandum of Understanding*. (Russia, 10th BRICS Parliamentary Forum, 2024), https://brics-russia2024.content.rcmedia.ru/upload/docs/2024-07-12-11-Protocol_to_the_Memorandum_of_Understanding_on_the_10th_BRICS_Parliamentary_Forum.pdf.

91. “Frentes Parlamentares”, Câmara dos Deputados, <https://www.camara.leg.br/internet/deputado/frenteDetalhe.asp?id=54310>.

92. “Grupo Parlamentar de Relacionamento com o BRICS”, Senado Federal, <https://www25.senado.leg.br/web/atividade/conselhos/-/conselho/gp-brics-sf>.

4. OPORTUNIDADES E ENTRAVES PARA A DIPLOMACIA PARLAMENTAR BRASILEIRA

Como já mencionado, em complemento à análise bibliográfica e documental, os autores deste policy brief realizaram entrevistas com parlamentares, assessores, e membros de organizações da sociedade civil, com o intuito de mapear potenciais ganhos e desafios relacionados ao exercício da diplomacia parlamentar no Brasil. É objetivo desta seção esquematizar os dados e informações recebidos, de modo que esses possam subsidiar as recomendações apresentadas na última seção deste documento.

Tanto a literatura quanto as entrevistas apontaram o engajamento parlamentar em fóruns multilaterais como uma oportunidade de conscientização de legisladores sobre a magnitude e a urgência dos desafios globais contemporâneos, como a mitigação das mudanças climáticas, a transição da matriz energética global e a promoção do desenvolvimento sustentável. Ao se apropriarem desses debates, parlamentares assumem potencial de qualificar as discussões domésticas, criando, assim, um ambiente favorável para que acordos internacionais tramitem de forma eficaz em seus respectivos parlamentos e para que sejam formuladas legislações alinhadas aos

objetivos globais. Exemplo nesse sentido é a aprovação da legislação nacional⁹³ sobre mudanças climáticas, o “*Climate Change Act*”, na África do Sul, após a participação de um membro do parlamento sul-africano na COP28, em Dubai⁹⁴.

Os entrevistados também enfatizaram o potencial da diplomacia parlamentar em promover a internacionalização dos debates domésticos, conferindo visibilidade às demandas e aos desafios locais relacionados aos temas negociados e debatidos em espaços multilaterais. Da mesma forma, a diplomacia parlamentar também contribui para a ampliação do conhecimento de atores locais sobre os debates internacionais, considerando o papel que parlamentares exercem de comunicar à sociedade sobre processos e negociações do qual fazem parte, inclusive aqueles de natureza internacional.

Além disso, as entrevistas destacaram o potencial dos fóruns multilaterais em proporcionar espaços de diálogo e intercâmbio de boas práticas entre parlamentares de diferentes regiões do mundo, permitindo que legislações bem-sucedidas sirvam de inspiração para outros parlamentos. Destaca-se como outro

93. “President Cyril Ramaphosa assents to Climate Change Bill”, South African Government, <https://www.gov.za/news/media-statements/president-cyril-ramaphosa-assents-climate-change-bill-23-jul-2024#:~:text=President%20Cyril%20Ramaphosa%20has%20signed,the%20global%20climate%20change%20response>.

94. “I attended COP28: this is what I did next Hon. Cedric Frolick MP”, GLOBE Legislators, <https://globelegislators.org/i-attended-cop28-this-is-what-i-did-next-hon-cedric-frolick-mp/>.

exemplo concreto a criação do Fórum de Ação Climática da Assembleia Legislativa da África Oriental (EALA, na sigla em inglês), que ocorreu após a participação de uma integrante do Parlamento Regional da África Oriental – que congrega sete países do continente africano – na COP28. Por meio desse Fórum de Ação Climática, vêm sendo desenvolvidas atividades de capacitação destinadas a ampliar o conhecimento dos parlamentares da região sobre legislações na área de clima⁹⁵.

Entretanto, os entrevistados apontaram uma série de barreiras institucionais, burocráticas, técnicas, linguísticas e orçamentárias para a incidência de parlamentares nas agendas internacionais. Essas incluem as restrições de participação, um desafio comum ao P20, cuja participação tende a ser limitada aos líderes de casas legislativas – com exceção da edição inédita realizada durante a presidência brasileira, o Fórum de Mulheres do P20 – e ao Fórum Parlamentar do BRICS, que opera a partir de convites usualmente endereçados a membros de comissões. Já as COPs se configuram como espaços mais abertos, no entanto, conforme já aventado, a inexistência de uma Constituinte Formal que congregue parlamentares tende a dificultar a participação dos legisladores nas agendas e espaços de negociação oficiais. Como resultado, a presença parlamentar nas COPs tem ocorrido de forma difusa e por vezes circunscrita a eventos paralelos e aos pavilhões de seus respectivos países.

A participação dispersa em fóruns multilaterais também pode ser parcialmente

atribuída à ausência de uma estratégia coesa de diplomacia parlamentar nacional, lacuna responsável por aprofundar grande parte dos desafios identificados. Como exemplo, conforme apontado nas entrevistas, a ausência de planejamento faz com que a autorização para participar de viagens e missões parlamentares frequentemente ocorra poucos dias antes do início da atividade em si. Isso não apenas encarece a logística, mas também dificulta o preparo e a qualificação prévia de parlamentares. Tal qualificação, por sua vez, é crucial para que a presença parlamentar nesses espaços se traduza em ganhos tangíveis para a sociedade, materializados em propostas legislativas coerentes com os compromissos assumidos internacionalmente e em mecanismos eficazes de monitoramento das ações do Executivo. Nesse sentido, a formulação de uma estratégia nacional para o exercício da diplomacia parlamentar, com objetivos e cronogramas claros e passíveis de monitoramento, permitiria maximizar os ganhos domésticos de experiências internacionais. Além disso, permitiria otimização de recursos e maior transparência orçamentária.

Outras limitações apontadas dizem respeito aos desafios linguísticos, que representam obstáculos ao acompanhamento dos debates, uma vez que, na maioria dos casos, não são disponibilizados serviços de tradução para o português durante as negociações multilaterais. Também foram mencionadas restrições financeiras e o fato de que demandas imediatas e prioridades dos

95. “I attended COP28: this is what I did next Hon. Francoise Uwumukiza MP”, GLOBE Legislators, <https://globelegislators.org/i-attended-cop28-this-is-what-i-did-next-hon-francoise-uwumukiza-mp/>.

mandatos frequentemente se sobrepõem às discussões internacionais, fazendo com que a atuação de muitos parlamentares permaneça restrita às agendas nacionais.

A figura abaixo lista oportunidades e desafios ao exercício da diplomacia parlamentar. A partir das lacunas identificadas, a próxima seção apresenta recomendações voltadas ao fortalecimento dessa prática no Brasil.

Figura 2. Oportunidades e Desafios da Diplomacia Parlamentar

OPORTUNIDADES



Internacionalização dos debates domésticos e visibilidade às demandas locais



Espaços para diálogo e intercâmbio de boas práticas entre parlamentares de diferentes regiões



Conscientização de legisladores sobre desafios globais urgentes



Qualificação das discussões domésticas sobre temas de natureza global



Comunicação à sociedade sobre processos e negociações internacionais



Propostas legislativas alinhadas aos compromissos internacionais



Monitoramento eficaz das ações do Executivo visando o alcance dos compromissos internacionais

DESAFIOS



Ausência de uma estratégia nacional coesa de diplomacia parlamentar



Demandas imediatas e prioridades nacionais que se sobrepõem às discussões internacionais



Participação parlamentar difusa e limitada a eventos paralelos em fóruns como as COPs



Restrições de participação em fóruns como o P20 e o Fórum Parlamentar do BRICS



Autorização tardia para viagens e missões, encarecendo a logística e dificultando a preparação



Restrições financeiras limitando a participação em eventos internacionais



Desafios linguísticos devido à falta de tradução para o português em negociações multilaterais

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES POLÍTICAS

Considerando a janela de oportunidade para o fortalecimento da diplomacia parlamentar brasileira no biênio 2024-2025, com a presidência brasileira do G20, do BRICS e da COP30, este policy brief teve como objetivo mapear os desafios e as possibilidades para o exercício da diplomacia parlamentar, tanto em instituições do entorno geográfico imediato brasileiro, como o PARLASUL e o PARLAMAZ, quanto em fóruns globais, como o G20, as COPs sobre mudança do clima e o BRICS. Entre esses três últimos fóruns, as COPs se destacam como o espaço mais acessível à participação de parlamentares. No entanto, a ausência de uma Constituinte Formal que congregue legisladores representa um desafio para a articulação eficaz entre os congressistas de diferentes países, além de

dificultar o acompanhamento parlamentar das negociações intergovernamentais e das decisões formais adotadas. Já no G20 e no BRICS, embora existam canais institucionalizados de participação parlamentar, como o P20 e o Fórum Parlamentar do BRICS, o acesso dos legisladores se mantém restrito, em decorrência de critérios de participação estabelecidos por cada fórum. Esses obstáculos institucionais se somam a diversas barreiras burocráticas, técnicas, linguísticas e orçamentárias, conforme discutidas na seção anterior.

Para superar os desafios e impulsionar as oportunidades de fortalecimento da diplomacia parlamentar, recomenda-se a adoção das seguintes medidas:

1

Desenvolver uma estratégia nacional de diplomacia parlamentar para orientar e fortalecer a atuação de parlamentares em fóruns internacionais, além de definir critérios objetivos de participação em tais fóruns.

Essa estratégia deve estabelecer objetivos claros e metas específicas para a diplomacia parlamentar, identificando áreas temáticas e fóruns de atuação prioritários. Além disso, deve incluir um cronograma detalhado, uma previsão orçamentária para sua implementação e critérios objetivos para a participação parlamentar em fóruns multilaterais. Esses elementos garantirão previsibilidade, reduzirão custos logísticos, aumentarão a transparência e facilitarão a preparação prévia de parlamentares, potencializando o impacto das missões internacionais.

O processo de formulação desta estratégia deve ser inclusivo, englobando não apenas parlamentares de diferentes partidos e representantes de órgãos governamentais relevantes, como o Ministério das Relações Exteriores e a Secretaria de Relações Institucionais da Presidência, mas também membros da sociedade civil, academia e organizações internacionais.

2

Promover a capacitação de parlamentares e suas assessorias em temas de política externa, por meio de iniciativas tais como:

- **Oficinas de formação** voltadas para as assessorias parlamentares e **audiências públicas**, organizadas em parceria com ministérios – especialmente o Ministério das Relações Exteriores (MRE) –, com o Centro de Formação, Treinamento e Aperfeiçoamento da Câmara dos Deputados (CEFOP), e com instituições acadêmicas e organizações da sociedade civil. O principal objetivo dessas iniciativas é informar e conscientizar os parlamentares brasileiros sobre o papel estratégico da diplomacia parlamentar, as principais oportunidades de engajamento, a relevância dos compromissos internacionais assumidos pelo Brasil – especialmente nas áreas de clima e desenvolvimento sustentável –, e o panorama das negociações multilaterais em curso;
- **Seminários internacionais temáticos no âmbito do Congresso Nacional**, com o objetivo de aproximar parlamentares brasileiros de seus pares em outros parlamentos nacionais e regionais, bem como de organizações internacionais de parlamentares. Essas iniciativas facilitarão a identificação de interesses e desafios comuns, promovendo o intercâmbio de experiências, a disseminação de boas práticas e a adaptação e replicação de legislações bem-sucedidas.

3

Ampliar e institucionalizar canais de engajamento parlamentar em fóruns multilaterais, inclusive o G20, as COPs sobre mudança do clima e o BRICS, e em parlamentos regionais, como o PARLAMAZ.

- **No caso do P20**, recomenda-se que o Fórum de Mulheres Parlamentares do P20, inaugurado sob a presidência brasileira do G20, se torne um fórum permanente com reuniões preparatórias virtuais e um encontro anual presencial.

- **No que se refere às COPs de clima**, recomenda-se que Executivo e Legislativo brasileiros incentivem a criação de uma Constituinte Formal de parlamentares perante a UNFCCC. Essa medida facilitaria o intercâmbio de experiências entre legisladores de diferentes países e fortaleceria o engajamento parlamentar com a agenda oficial de negociação da Convenção, em complemento à participação em eventos paralelos.
- Para contribuir com esses esforços, **recomenda-se que a presidência brasileira da COP30 designe um Enviado Especial Parlamentar⁹⁶**, com as seguintes atribuições: i) promoção de sinergias entre as agendas do Congresso Brasileiro e os objetivos da presidência da COP30; ii) mobilização de parlamentares de outros países para apoiar as prioridades da COP30; iii) colaboração com o Grupo Informal Parlamentar da UNFCCC para elevar seu status a uma Constituinte Formal e fortalecer o envolvimento parlamentar nos processos da UNFCCC.
- **No caso do PARLAMAZ, promover sua institucionalização e incorporação à estrutura da OTCA para consolidar um espaço formal de deliberações entre os legisladores dos países amazônicos.** Essa integração deve garantir a regularidade das sessões parlamentares, proporcionar uma estrutura física adequada para as deliberações, criar uma memória institucional sobre a agenda e as decisões adotadas, e assegurar maior transparência sobre sua composição e atuação.

De maneira geral, parlamentares do Brasil devem reforçar o monitoramento dos compromissos internacionais assumidos pelo Executivo, incluindo aqueles relacionados aos fóruns analisados, como o G20, as COPs sobre mudança do clima e o BRICS. Além disso, devem trabalhar para assegurar que esses compromissos estejam alinhados com os projetos de lei e as deliberações do Congresso Nacional.

96. A figura de um Enviado Especial ou Champion temático já existe em meio às COPs de clima. Em 2022, a presidência egípcia designou a primeira Enviada da Juventude (*Youth Envoy*), Dra. Omnia El Omrani, para estimular o engajamento de jovens no processo preparatório da COP27. No ano seguinte, a Presidência da COP28 apontou Shamma Al Mazrui para servir como a primeira Jovem Campeã do Clima (*Youth Climate Champion*). Reconhecendo a importância dessa função, os países-membros decidiram formalizar a posição de “*Youth Climate Champion*”, que deve ser nomeado pela presidência da COP com o mandato de fomentar a participação de jovens no processo da UNFCCC. Seguindo esse precedente, o Brasil deve considerar a nomeação de um Enviado Especial Parlamentar ou um Champion Parlamentar da COP30 visando ampliar o engajamento de parlamentares nas discussões sobre clima.

AGRADECIMENTOS

Deputado Arlindo Chinaglia

(PT-SP)

Deputada Duda Salabert

(PDT-MG)

Deputado Nilto Tatto

(PT-SP)

Deputado Tarcísio Motta

(PSOL-RJ)

Vereador Vinicius Parracho

(PSB - Porto Seguro, BA)

Beatriz Pagy

Diretora-Executiva do Clima de
Eleição

Fabício Côrtes

Assessor de Assuntos
Internacionais da Diretoria Geral
do Senado Federal

João Cerqueira

Chefe da Divisão de Assuntos
Parlamentares do IBAMA

Malini Mehra

CEO da GLOBE International

Marcos Aurélio Pereira

Secretário da Comissão de
Relações Exteriores e Defesa
Nacional do Senado Federal

Sarah Darcie

Coordenadora de Advocacy
do Clima de Eleição

Tiago Amaral Ciarallo

Assessor Parlamentar do
Senador Jaques Wagner

Vitória Gonzalez

Coordenadora de Projetos da
Plataforma CIPÓ

SOBRE A PLATAFORMA CIPÓ

A Plataforma CIPÓ é um instituto de pesquisa brasileiro, independente, sem fins lucrativos, liderado por mulheres e dedicado à cooperação internacional para a promoção da ação climática e do desenvolvimento sustentável, a partir de perspectivas latino-americanas e do Sul Global. A CIPÓ desenvolve pesquisa baseada em evidências e promove diálogos e articulações entre múltiplos atores para incidir em políticas públicas, conectando o local ao global.

SOBRE OS AUTORES



João Cumarú é Pesquisador Pleno e Especialista em Advocacy da Plataforma CIPÓ. Cumarú é Mestre em Política e Diplomacia Chinesa na SIRPA (复旦大学, Fudan University, China) e Mestre e Bacharel em Ciência Política pela UFPE. Ele também é Pesquisador Associado e Curador de Matrizes Energéticas e Meio Ambiente da CEASIA UFPE.



Vinicius Lopes é Pesquisador Júnior da Plataforma CIPÓ. Lopes é graduado em Relações Internacionais com ênfase em Gestão e Avaliação de Políticas Públicas pela PUC-Rio, com intercâmbio na Universidade de Colônia, na Alemanha. É ativista climático e co-fundador da Coalizão O Clima é de Mudança, que busca levar as vozes das favelas e periferias para espaços de decisão sobre mudanças climáticas.



Ingrid Figueiredo é Pesquisadora Voluntária da Plataforma CIPÓ. Jornalista e advogada graduada pela PUC-Rio e UFRJ. Ganhadora do Prêmio Jovem Jornalista em 2021, trabalha com comunicação estratégica e incidência política na defesa dos direitos humanos, ação climática e desenvolvimento sustentável.



Beatriz Mattos é Coordenadora de Pesquisa da Plataforma CIPÓ. Mattos é Doutora em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro e Mestre em Relações Internacionais e Ciência Política pelo Instituto Universitário de Pesquisa do Rio de Janeiro da Universidade Candido Mendes.



Maiara Folly é Diretora-Executiva e Co-fundadora da Plataforma CIPÓ. Folly obteve o mestrado pelo Departamento de Desenvolvimento Internacional da Universidade de Oxford e formou-se em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica (PUC) do Rio de Janeiro.



APOIO:

CIPÓ



**HEINRICH
BÖLL
STIFTUNG**
RIO DE
JANEIRO