



# Clima e estratégia internacional:

## Novos rumos para o Brasil

*Ideias para discussão*

Adriana Abdenur  
Izabella Teixeira  
Jaques Wagner  
Pedro Abramovay

Prefácio:  
Celso Amorim

PLATAFORMA  
**CIPÓ**

novembro de 2022



## Sobre o documento

O documento “Clima e estratégia internacional: novos rumos para o Brasil”, resultado de consultas com 70 atores de diversos setores, aponta caminhos para uma estratégia que alie ação climática ao desenvolvimento inclusivo e sustentável, assim como a defesa do multilateralismo e de uma governança global justa e efetiva.

O documento faz parte do projeto liderado pela Plataforma CIPÓ em parceria com a Fundação Perseu Abramo.

A equipe que compõe o projeto agradece aos interlocutores que se colocaram à disposição para conversar sobre as agendas de interseção entre de clima e política internacional.

CIPÓ





# Índice

<b>Prefácio</b>	<b>5</b>
<b>Resumo Executivo</b>	<b>7</b>
<b>Pano de fundo: turbulência geopolítica e transformação da ordem global</b>	<b>14</b>
<b>A crise do multilateralismo e da integração regional</b>	<b>17</b>
<b>Uma nova diplomacia climática</b>	<b>20</b>
<b>Desgastes do negacionismo climático</b>	<b>22</b>
<b>Resgatando a credibilidade internacional</b>	<b>25</b>
<b>Para além do desmatamento: uma nova visão para a Amazônia e outros biomas ameaçados</b>	<b>28</b>
<b>A defesa da transição justa e soberana</b>	<b>32</b>
<b>O Brasil nas Conferências das Partes (COPs)</b>	<b>37</b>
<b>A cooperação internacional e Sul-Sul</b>	<b>43</b>
<b>O clima como a base para a integração na América Latina e Caribe</b>	<b>45</b>
<b>A cooperação com parceiros africanos e asiáticos</b>	<b>50</b>
<b>A cooperação em clima com os países industrializados</b>	<b>55</b>
<b>O Sul, o clima e a governança global</b>	<b>58</b>
<b>O Brasil possui plena capacidade para resgatar e ampliar o seu legado</b>	<b>63</b>
<b>Governança</b>	<b>66</b>





## Prefácio

Em 30 de outubro, com a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, os brasileiros escolheram dar início a um novo ciclo político, reafirmando seus valores democráticos e deixando para trás um período de retração no plano internacional, inclusive nos temas do clima e meio ambiente. Durante os últimos quatro anos, o mundo também mudou. A resposta altamente injusta à pandemia de Covid-19 aprofundou desigualdades socioeconômicas e trouxe novos retrocessos no combate à pobreza e na erradicação da fome. Grandes desafios geopolíticos, tais como a guerra na Ucrânia, demonstram as limitações de uma governança global que ainda reflete a distribuição de poder do pós Segunda Guerra.

As mudanças climáticas também compõem esse panorama de alta incerteza. Com impactos que perpassam as fronteiras nacionais, a emergência climática faz da cooperação multilateral um imperativo existencial. Não à toa, o tema deixou de ficar confinado apenas às negociações no âmbito das Conferências das Partes (COPs) climáticas e passou a ocupar lugar central nas relações internacionais e na geopolítica global. O Brasil, sob um governo progressista, ficou para trás. Mas agora, sob um novo comando, poderá reassumir uma atuação internacional ativa e ativa. Para isso, a luta contra a crise climática ocupará espaço central na atuação internacional do país. Essa luta será respaldada por significativos avanços no nível doméstico, a começar pela retomada do combate ao desmatamento em todos os biomas brasileiros, sobretudo na floresta Amazônica.

O presente documento, construído com base em dezenas de consultas com atores de diversos setores da sociedade brasileira, fornece insumos para que o clima tenha centralidade na estratégia de inserção internacional do Brasil. Mais especificamente, o texto traz três colocações essenciais. O clima não é mais um nicho, tem de ser transversal inclusive no plano internacional. Nesse sentido, o documento mostra como o clima pode ser incorporado em iniciativas de cooperação internacional, seja no plano bilateral, regional ou global. Em segundo lugar, o documento convida a pensar como a atuação internacional deve refletir e alimentar políticas domésticas. Defende, por exemplo, uma concepção de transição justa e soberana construída a partir das peculiaridades do contexto brasileiro, permitindo que o Brasil se posicione sobre um tema que, nos espaços globais, tem sido pautado predominantemente pelos países industrializados. Por fim, o texto reforça a necessidade de retomarmos os canais de diálogo entre a sociedade civil e o Estado para debate e formulação da política externa. Esse processo se beneficiará do fato de que as organizações, institutos e universidades brasileiras que trabalham com o tema do clima nunca estiveram tão bem capacitados e coordenados para prover conhecimentos e inovações.

Com isso, o documento serve de convite para se pensar um Brasil mais justo e uma governança global mais democrática, que faça uso do multilateralismo e da cooperação internacional para enfrentar de maneira mais eficaz os desafios contemporâneos comuns, incluídos aqueles impostos pelas mudanças climáticas.

*Celso Amorim*



## Resumo Executivo

A ordem global passa por um momento de profunda transformação, trazendo grandes incertezas — e, portanto, novos imperativos de cooperação internacional. O mundo caminha, possivelmente, na direção de maior multipolaridade. No entanto, o trajeto é longo e sinuoso: antigas rivalidades geopolíticas ressurgem ao mesmo tempo em que aparecem novas tensões entre as grandes potências. Muito se fala em uma “Segunda Guerra Fria”, mas o mundo enfrenta desafios mais diversificados e complexos do que os associados à essa época. Desigualdades estruturais se agravam e o combate à pobreza sofre retrocessos. Conflitos armados se prolongam sem perspectivas de resolução, por vezes durante décadas, e a ameaça nuclear volta no contexto da guerra na Ucrânia. Ao mesmo tempo, surgem novas ameaças ao bem-estar e à paz. Por exemplo, embora possibilitem importantes avanços, tecnologias de ponta têm produzido riscos significativos a nível mundial, tais como as campanhas de desinformação — capazes de corroer sistemas e valores democráticos.

Além disso, a pandemia de Covid-19 trouxe efeitos devastadores não apenas para a saúde humana, com mais de 6 milhões de mortes registradas ao redor do mundo, mas também enormes desafios para as economias locais e globais. A crise sanitária tem levado a um aumento exponencial do desemprego, da insegurança alimentar, da pobreza e do endividamento -- em especial nos países em desenvolvimento.

Hoje, longe de representarem ameaça isolada, as mudanças climáticas agravam

os principais desafios enfrentados pela humanidade, incluídas a fome, a pobreza e as pandemias. A elevação do nível dos mares, a acidificação dos oceanos, as alterações nos padrões pluviiais, o agravamento das secas, a desertificação e a intensificação dos eventos climáticos extremos, entre outros fenômenos, já reduzem a produção e a disponibilidade de alimentos, interrompem meios de subsistência, causam retrocessos na implementação de políticas públicas, provocam desastres, impulsionam migrações e deslocamentos forçados e agravam tensões sociais, entre outros desafios.

Os impactos das mudanças climáticas convergem e interagem com dois outros fatores ligados à destruição e degradação do meio ambiente: a perda de natureza e biodiversidade e a poluição e contaminação do ar, da água e do solo. Os efeitos adversos dessas três ameaças, denominadas pela Organização das Nações Unidas (ONU) de “Tripla Crise Planetária”, transpassam fronteiras internacionais, representando um risco existencial para a humanidade. O consenso científico acerca do agravamento da crise, sublinhado pelos relatórios do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC), e o amplo reconhecimento dos desafios que elas geram **colocaram o clima no centro da política internacional**. O tema adquiriu centralidade não apenas nas instituições da governança global, tais como o sistema das Nações Unidas (ONU), mas também na formulação de política externa de muitos países e regiões.

No entanto, o Brasil ficou para trás, deixando de prestar atenção aos desafios das mudanças climáticas. Pelo contrário: além de causar enorme destruição ambiental e minar o bem-estar dos brasileiros, o governo Jair Bolsonaro levou o país — historicamente, um ator proativo e construtivo nos debates e iniciativas regionais globais — a perder credibilidade e espaço no plano internacional. Ao promover o desmonte das instituições federais encarregadas da proteção ambiental; ao atacar os órgãos que produzem dados, ciência e pesquisa; ao se esforçar para legalizar crimes como a grilagem de terras públicas, o garimpo ilegal e a exportação de madeira extraída ilegalmente; ao alimentar o negacionismo climático; ao fazer vista grossa às violações de Direitos Humanos, incluídos os ataques violentos aos defensores ambientais; e ao desmantelar mecanismos de cooperação internacional pela proteção ambiental, como o Fundo Amazônia, a atual gestão rompeu parcerias e laços de confiança que o Brasil havia construído ao longo do último século. E os novos picos no desmatamento e nas queimadas, especialmente na Amazônia e no Cerrado, provocaram forte reação negativa, tanto no Brasil quanto fora do país.

Ao mesmo tempo, a retração na cooperação internacional — fonte importante de trocas, parcerias e inovações nas políticas públicas — enfraqueceu a soberania nacional, na medida em que diminuiu a capacidade brasileira de negociação. É, portanto, urgente que o Brasil retome sua atuação propositiva e construtiva nos espaços

internacionais, incorporando inovações no combate às mudanças climáticas e na preservação do meio ambiente. O tema do clima, em outras palavras, deve ser um ativo e não um passivo da estratégia internacional do Brasil.

O presente documento tem como objetivo identificar algumas linhas prioritárias de atuação do Brasil no cenário internacional, tendo no cerne o tema do **clima e desenvolvimento sustentável**. Falar de clima e desenvolvimento é falar de aliar os objetivos de mitigação, adaptação e perdas e danos à busca pelo desenvolvimento socioeconômico, de forma a garantir o bem estar e a dignidade de todos os brasileiros. É apenas combinando estas duas esferas que o Brasil irá produzir uma política sustentável, soberana e solidária. E essa ideia deve estar presente não apenas na formulação da **transição justa e soberana** no plano doméstico, mas também na concepção da estratégia internacional. Isto passa por garantir agendas fundamentais com maior sustentabilidade, como agricultura, energia e mineração; revalorizar a pesquisa científica, a inovação e a educação como alavancas para o crescimento; fomentar a reindustrialização responsável; e retomar a redução da pobreza e a erradicação da fome no Brasil e no mundo.

A estratégia internacional do Brasil deve estar fundamentada em dois pilares: por um lado, a **promoção do desenvolvimento inclusivo, solidário e sustentável**, buscando melhorias e colhendo benefícios concretos para a sociedade brasileira por meio da cooperação internacional; e, por outro, a



**defesa de uma ordem global multipolar, democrática e justa**, lastreada no respeito ao direito internacional e que atenda as demandas, realidades e prioridades dos países em desenvolvimento, inclusive no que diz respeito ao clima e meio ambiente. Em ambas vertentes, a doméstica e a internacional, a tomada de decisão deve levar em conta o conceito de **justiça climática**: o reconhecimento de que, embora as mudanças climáticas constituam um problema global, seus efeitos não são sentidos da mesma forma por todos, inclusive em termos de geografia, gênero e raça. Portanto, mais esforços e recursos devem ser empenhados para a promoção da mitigação e adaptação climática de forma a garantir os direitos das pessoas, populações e países mais vulneráveis à mudança do clima. **No plano internacional, isso requer calibrar o princípio das responsabilidades comuns porém diferenciadas** (consagrado na Rio 92, e que determina que os países desenvolvidos devem arcar com os custos maiores para o desenvolvimento sustentável) de forma a pleitear a expansão da cooperação climática, sem torná-lo um escudo contra a adoção de posturas responsáveis no enfrentamento da crise. Ao mesmo tempo, será essencial combater o negacionismo climático que se encontra profundamente enraizado na América Latina e Caribe por uma extrema-direita altamente organizada, inclusive de forma transnacional, e que constitui grave ameaça à democracia e aos direitos humanos no Brasil e na região.

Entre 2023 e 2026, o Brasil pode sediar uma série de conferências internacionais,

a começar por uma Cúpula sobre a Amazônia, passando pelo G20, o IBAS, o BRICS e, possivelmente, uma nova COP do clima. Essa sequência de grandes eventos internacionais representa uma oportunidade para pautar as agendas de diversos espaços multilaterais, chegando em 2026 com uma estratégia internacional renovada e bem consolidada. Será essencial que o Brasil defina temas prioritários para cada espaço, de forma a avançar, progressivamente, uma agenda multilateral ampla, coerente e propositiva na direção de uma ordem global multipolar.

O documento foi **elaborado a partir de 70 consultas bilaterais** realizadas com tomadores de decisão e outros atores de todos os setores — órgãos governamentais, sociedade civil, setor privado, finanças e organizações internacionais — em diferentes regiões do Brasil. O texto será lançado no *Brazil Climate Action Hub*, espaço idealizado e administrado pela sociedade civil na 27ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (COP27), a ser realizada em Sharm el-Sheikh, no Egito, em novembro de 2022.

Após quatro anos de forte retração do Brasil nos debates e iniciativas internacionais, inclusive na área de clima, e de promoção de um projeto negacionista, anti-ambiental e anti-direitos humanos, a COP27 servirá de palco para que um novo ciclo brasileiro seja anunciado. Esperamos que o documento sirva como **convite para um debate qualificado sobre quem deve ser o Brasil na área do clima e política internacional**.

Algumas recomendações serão relevantes para os primeiros 100 dias de governo; outras irão demandar uma série de medidas a médio e longo prazo.

Entre as principais medidas, recomenda-se:

- Comunicar a intenção de **reverter os elevados índices de desmatamento e queimadas** e anunciar uma Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC) mais ambiciosa, com a correção da “pedalada climática” e acompanhada de estratégia crível e transparente de redução de emissões no curto, médio e longo prazo;
- Sinalizar a intenção de reativação imediata do **Fundo Amazônia** e a disposição para cooperar pelo estabelecimento de demais esforços de captação de novos investimentos em ações de enfrentamento ao desmatamento;
- Lançar uma coalizão entre países com floresta tropical (Brasil-Indonésia-República Democrática do Congo - **BIC**) aberta a novas adesões de países em desenvolvimento, enviando uma forte mensagem de que as soluções para as florestas tropicais devem ser lideradas pelo Sul;
- Defender um conceito de **transição justa e soberana** que vá além da transição energética e das estratégias tradicionais de mitigação, incluindo também elementos como a promoção da agricultura sustentável, com ênfase na soberania alimentar, na redução do desmatamento e na retomada com celeridade da **demarcação de terras indígenas e quilombolas**, da regularização fundiária, da reindustrialização verde, sempre com atenção à geração de emprego e promoção de bem-estar a indivíduos e comunidades potencialmente afetadas pela transição, e da promoção da infraestrutura e da mineração sócio-ambientalmente responsáveis;
- Promover uma **visão de desenvolvimento justo, solidário e sustentável para a Amazônia**, combinando a coibição dos crimes ambientais e da violência com iniciativas de bioeconomia que gerem renda, empregos dignos, soberania alimentar e bem-estar; ampliando a infraestrutura e serviços básicos para os amazônidas e lançando novas iniciativas para a **proteção dos defensores sócio-ambientais**;
- Criar sistemas confiáveis, efetivos e amplamente aceitos de **rastreamento e certificação de commodities** que pressionam a floresta e o cerrado, defendendo um sistema de comércio internacional que incorpore conceitos de sustentabilidade e mecanismos de devida diligência eficazes e compatíveis com o sistema multilateral de comércio e regras da Organização Mundial do Comércio (OMC), sem que o arcabouço seja utilizado para fins de protecionismo por países ricos;

- Revitalizar os arranjos regionais esvaziados pelo atual governo, ancorando a nova estratégia regional no **tripé Mercosul-Unasul-OTCA**, passando pela sua atualização conceitual e de organograma, e fortalecendo a CELAC para facilitar a cooperação e coordenação regional em clima e meio ambiente;
- **Pôr fim à agenda de flexibilização do Mercosul**, viabilizar a inclusão da Bolívia no bloco e fortalecer a agenda socioambiental da organização;
- Propor a criação de um **Conselho Sul-Americano de Clima e Desenvolvimento** no âmbito da Unasul, dando destaque a temas com interseção com o clima: a saúde pública (incluídas as pandemias), o combate ao crime organizado transnacional (que inclui crimes ambientais) e a integração energética e infraestrutural;
- Incentivar a ratificação célere pelo Congresso Nacional do Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe (**Acordo de Escazú**), fazendo uso do acordo como um instrumento para ampliar a cooperação e coordenação regional no avanço da agenda climática e dos direitos humanos na região;
- Defender uma agenda COP que vá além da mitigação e mobilizar apoio para as agendas de adaptação, perdas e danos e financiamento climático convocando, no âmbito da Organização do Tratado de Cooperação da Amazônia (OTCA) e preferencialmente na Amazônia Legal. Na ocasião, poderia ser lançada a **segunda rodada da Comissão do Sul** para pressionar por uma reforma da governança global ancorada em uma visão do clima a partir do Sul e incluindo um Plano de Ação para fortalecer o Grupo de 77 (G77);
- Sinalizar a intenção de sediar futura edição da Conferência das Partes (COP) da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima;
- Fazer uso da presidência brasileira do **G20** em 2024 para mobilizar atenção e recursos para a agenda climática, com atenção especial para a agricultura sustentável, a soberania alimentar e o financiamento climático para países em desenvolvimento;
- Fortalecer a **Cooperação Sul-Sul e Triangular**, tendo o clima e meio ambiente como nova base para os intercâmbios, com destaque para a retomada da cooperação técnica com os países africanos, valorizando e desburocratizando a Agência Brasileira de Cooperação (ABC), inclusive por meio da criação de uma divisão encarregada de identificar

projetos e boas práticas climáticas e promovê-los junto a outras repartições governamentais envolvidas na formulação e implementação de políticas públicas nessa área no Brasil;

- **Defender, fortalecer e valorizar a ciência, tecnologia e inovação** – e, mais amplamente, a educação pública – como elementos fundamentais na compreensão e monitoramento das mudanças climáticas e na formulação de políticas públicas eficazes e justas, garantindo o intercâmbio entre as instituições governamentais e os centros de excelência em pesquisa no Brasil e em outros países, investindo também em novas iniciativas de cooperação internacional que promovam a geração do conhecimento e o desenvolvimento de tecnologias verdes no Brasil;
- Reforçar os temas de clima e a sustentabilidade – além de suas interseções com o combate à pobreza e com a erradicação da fome – como temas prioritários para a **coalizão BRICS** e revitalizar o **IBAS** para facilitar a articulação política em áreas de interesse comum, como a proteção dos oceanos;
- Buscar, com a China, uma **declaração conjunta de compromissos sobre clima e meio ambiente**, centrado na proteção da floresta e na promoção de cadeias de commodities livres

de desmatamento, e avaliar mais sistematicamente e em diálogo com outros setores a possibilidade de entrada do Brasil no Cinturão e Rota, considerando potenciais efeitos socioambientais mas também oportunidades para investimento em infraestrutura verde; e regionalizar a estratégia de cooperação com a China, a partir da Unasul;

- **Rever o Acordo Mercosul-União Europeia** de forma a garantir cláusulas que exijam responsabilidade sócio-ambiental, climática e de direitos humanos entre as partes envolvidas e que também previnam impactos nocivos, tais como a exportação de emissões carbono da Europa para o Mercosul e a desindustrialização do Brasil e dos países do Mercosul;
- **Aproveitar as novas possibilidades de cooperação, investimento e financiamento criadas pela nova Lei de Redução da Inflação dos Estados Unidos** para abrir novas frentes de cooperação nas áreas contempladas, tais como a descarbonização, o uso eficiente da energia e a redução do desmatamento e das queimadas, sempre com atenção diferenciada para o fortalecimento da capacidade brasileira de desenvolver novas tecnologias verdes, inclusive relacionadas à exploração do hidrogênio, à eletrificação do transporte público, à agricultura de

baixo carbono; à rastreabilidade de commodities e à digitalização verde;

- Para viabilizar a governança efetiva da agenda climática, criar, no âmbito do governo federal, um **desenho institucional** fundamentado em quatro princípios: *legitimidade, coordenação, transversalização e inclusão*, localizando a agenda na Presidência e dotando-a de um mandato amplo, multisetorial e espelhado tanto em prioridades de ação no âmbito doméstico quanto no internacional;
- **Revitalizar e construir novos espaços institucionalizados de diálogo com a sociedade civil** e assegurar que a agenda climática, em suas vertentes domésticas e internacionais, contará com ampla e efetiva participação dos diversos segmentos da sociedade, em especial os grupos mais afetados pelas mudanças climáticas e degradação ambiental, como mulheres, indígenas, quilombolas, comunidades tradicionais, pessoas negras e a população de baixa renda.



# Pano de fundo: turbulência geopolítica e transformação da ordem global



## Pano de fundo: turbulência geopolítica e transformação da ordem global

A ordem global passa por um momento de profunda transformação, trazendo grandes incertezas — mas, também, oportunidades. O mundo caminha, possivelmente, na direção de maior multipolaridade. No entanto, o trajeto é longo e sinuoso: antigas rivalidades geopolíticas ressurgem ao mesmo tempo em que aparecem novas tensões entre as grandes potências. Muito se fala em uma “Segunda Guerra Fria”, mas o mundo enfrenta desafios mais diversificados e complexos do que os associados à essa época. Desigualdades estruturais se agravam, e o combate à pobreza sofre retrocessos<sup>1</sup>. Conflitos armados se prolongam sem perspectivas de resolução, por vezes durante décadas, e a ameaça nuclear ressurgue no contexto da Guerra na Ucrânia. Ao mesmo tempo, aparecem novas ameaças. Por exemplo, embora possibilitem importantes avanços, tecnologias de ponta têm produzido riscos significativos a nível mundial, tais como as campanhas de desinformação — capazes de corroer sistemas e valores democráticos.

Além disso, a pandemia de Covid-19 provocou efeitos devastadores não apenas para a saúde humana, com mais de 6 milhões de mortes registradas ao redor do mundo, mas também para as economias locais e globais. A crise sanitária tem

levado a um aumento exponencial do desemprego, da insegurança alimentar e da pobreza — em especial, nos países em desenvolvimento.

Longe de representarem ameaça isolada, as mudanças climáticas agravam todos esses desafios. A elevação do nível dos mares, a acidificação dos oceanos, as alterações nos padrões pluviiais, a intensificação das secas e a desertificação, entre outros fenômenos, já afetam a produção e a disponibilidade de alimentos, interrompendo meios de subsistência, provocando tensões sociais e impulsionando migrações e deslocamentos forçados em diversas partes do mundo, inclusive no Brasil. E os efeitos das mudanças climáticas convergem e interagem com dois outros fatores ligados à destruição e degradação do meio ambiente: a perda de natureza e biodiversidade e a poluição e contaminação do ar, da água e do solo. Os efeitos adversos dessas três ameaças, denominadas pela Organização das Nações Unidas (ONU) de “Tripla Crise Planetária”, transpassam fronteiras internacionais, representando um risco existencial para a humanidade. Por exemplo, no Brasil, somente em 2018 mais de um milhão de pessoas foram afetadas por enchentes, quase 43 milhões foram atingidas por secas e estiagem e tivemos mais de 85 mil pessoas

---

<sup>1</sup> Os últimos anos no Brasil e no mundo foram de aprofundamento da desigualdade, o que foi intensificado com a pandemia de covid-19. A nível internacional, de acordo com o relatório do World Inequality Lab (<https://wir2022.wid.world/>), desde 2019 há um visível processo de concentração de renda. No Brasil, 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, 33 milhões de pessoas passam fome no Brasil, um aumento de 70% no número de pessoas em insegurança alimentar grave desde 2020. Fonte e mais informações: <https://bit.ly/3NFj0Bl>.

deslocadas internamente em função de desastres ambientais e climáticos.<sup>2</sup>

O Secretário-Geral das Nações Unidas e outras lideranças da governança global passaram a utilizar o termo Antropoceno em reconhecimento de que o planeta entrou em uma nova época geológica caracterizada pelo impacto dos humanos na Terra. Cientistas se referem cada vez mais ao conceito de fronteiras planetárias, que estabelecem até onde o desenvolvimento socioeconômico pode chegar sem afetar de forma irreversível a capacidade regenerativa da Terra. Esses novos conceitos demandam não apenas uma visão intergeracional da tomada de decisão, mas também maior cooperação internacional.

A despeito disso, as respostas dos Estados-membros da ONU têm ficado aquém da urgência imposta pela tripla crise. Apesar do avanço representado pelo Acordo de Paris, por meio do qual 196 países concordaram em empenhar esforços para manter o aumento da temperatura média global a menos de 2 °C (preferencialmente a 1,5 °C), o acúmulo de décadas marcadas por retrocessos ou melhorias tímidas demanda ações coletivas mais imediatas, ambiciosas, inovadoras e integradas. No entanto, choques na conjuntura — em especial, o conflito na Ucrânia — dominam as atenções

dos países do hemisfério Norte. Embora a guerra tenha enfatizado a importância de investimentos mais ágeis e significativos em energias renováveis, no curto prazo o movimento contrário prevalece. Na Europa, observa-se um aumento da geração de energia com o uso de carvão e, em plano mundial, uma corrida pela ampliação da oferta de combustíveis fósseis por fornecedores alternativos; na China, por exemplo, o carvão ainda corresponde a mais de 60% da geração de energia elétrica<sup>3</sup>.

Também se amplia o risco de que recursos financeiros que seriam utilizados para a proteção da biodiversidade, o combate à poluição, a promoção de mitigação e adaptação climática e, mais amplamente, o cumprimento da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável sejam significativamente reduzidos em função das flutuações econômicas provocadas por sanções econômicas unilaterais e pela priorização de investimentos massivos na área de defesa. Diante desse pano de fundo global altamente complexo e incerto, a retomada com melhorias da política externa climática e ambiental do Brasil se faz não apenas necessária, como urgente.

---

2 Fonte: “Quem precisa de justiça climática no Brasil?”. Disponível em: <https://generoeclima.oc.eco.br/lancamento-quem-precisa-de-justica-climatica-no-brasil>.

3 Mais sobre as contradições e complexidades da transição energética da China em “China’s energy transition will be powered by coal” (disponível em: <https://qz.com/2169213/chinas-energy-transition-will-be-powered-by-coal>) e “China’s Five Year Plan for energy: One eye on security today, one on a low-carbon future” (disponível em: <https://chinadialogue.net/en/climate/chinas-five-year-plan-for-energy-one-eye-on-security-today-one-on-a-low-carbon-future/>).





**2**

## **A crise do multilateralismo e da integração regional**

## A crise do multilateralismo e da integração regional

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

Esses desafios políticos se somam a gargalos práticos enfrentados pelas instituições multilaterais, incluindo a recente incapacidade de assegurar a distribuição equitativa, solidária e justa de vacinas, de tratamentos e de equipamentos necessários para o enfrentamento da pandemia de Covid-19. Além disso, as dificuldades enfrentadas pela ONU para prevenir ou resolver conflitos armados de maneira duradoura, explicitadas nos últimos anos pelas guerras na Síria e, mais recentemente, na Ucrânia, enfraquecem a credibilidade da organização e ressaltam a necessidade de reforma do Conselho de Segurança, cujo modo de operação tem se mostrado obsoleto para exercer de maneira eficaz a função de manter a paz e a segurança internacionais.

Ao mesmo tempo, arranjos outrora ágeis, tais como o G7 e o G20 — que, apesar de

ter desempenhado papel importante na resposta à crise financeira internacional de 2009, já vinham perdendo fôlego como espaços de coordenação entre as maiores economias do mundo —, correm o risco de serem ainda mais debilitados por disputas políticas, em especial em torno da Rússia. Por fim, espaços de governança liderados por países do Sul Global também encontram-se, em grande medida, enfraquecidos, inclusive devido aos impactos desproporcionais da pandemia de Covid-19 sobre suas economias, que enfrentam altas taxas de inflação, redução do crescimento e aumento do endividamento, entre outros efeitos. Divergências políticas entre membros e rivalidades extrarregionais, como tentativas de contenção da ascensão da China por parte de outras potências mundiais, além das reações à recente invasão da Ucrânia pela Rússia, também minam a eficácia de canais de cooperação e coordenação política Sul-Sul outrora eficientes, tais como o G7, o BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) e o IBAS (Índia, Brasil e África do Sul).

Na América do Sul especificamente, o enfraquecimento da integração regional resulta não apenas de diferenças políticas entre Estados, mas também da falta de lideranças comprometidas com a cooperação internacional. A falta de confiança mútua atual se reflete no subaproveitamento ou, até mesmo, no sucateamento dos espaços de cooperação, incluindo o Mercosul e a Unasul. E novas iniciativas, tais 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) avançam lentamente. No segundo caso, em razão da falta de ratificação por muitos países — entre os quais, o Brasil — e do ainda limitado espaço para a participação da sociedade civil no monitoramento da implementação do acordo.



## Uma nova diplomacia climática



## Uma nova diplomacia climática

Os impactos já sentidos da Tripla Crise Planetária da mudança do clima, da poluição e da perda de biodiversidade fazem com que agendas que durante muito tempo foram tratadas como independentes, inclusive por serem discutidas em esferas distintas de tomada de decisão na governança global, passem a ser abordadas de maneira mais integrada por diversos setores da sociedade: Estados, governos subnacionais, sociedade civil e o setor privado e financeiro. Apesar disso, na ausência de instrumentos globais legalmente vinculantes, como uma convenção global para proteção de florestas — em contraste com os acordos sobre clima, biodiversidade e desertificação oriundos da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, também conhecida como Eco-92 — a cooperação internacional contra o desmatamento ilegal (complemento essencial aos esforços em nível nacional) permanece fragmentada e altamente sujeita a retrocessos, a depender da conjuntura política global.

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

Nas agendas de clima e meio ambiente, experiências passadas demonstram que o Brasil possui capacidade não apenas de participar ativamente de esforços diplomáticos inovadores em tais áreas,

mas também de liderá-los, sobretudo quando políticas ambientais e climáticas defendidas na esfera externa são acompanhadas de avanços consistentes no plano doméstico.

Se acompanhados de esforços concretos para o fortalecimento das performances ambiental e climática — tais como a redução significativa nos índices de desmatamento; a geração de empregos verdes por meio de abordagens como as infraestruturas verdes, a bioeconomia e a economia circular; os investimentos em tecnologias e infraestruturas verdes —, uma diplomacia climática e ambiental ativa, inovadora e propositiva será fundamental para que o Brasil consiga reverter a perda de *soft power*, prestígio e influência na geopolítica global e nos fóruns internacionais dos últimos quatro anos. Para isso, será necessário desenvolver estratégias de ação voltadas à reinserção do país enquanto protagonista em temas chaves, tais como a proteção das florestas e dos direitos dos povos que as habitam, e a promoção da segurança alimentar, do financiamento climático e da justiça climática. Tais estratégias devem contar com mecanismos participativos que engajem os povos indígenas, as comunidades remanescentes de quilombos e as comunidades tradicionais e que incentivem a participação de jovens, grupos desproporcionalmente afetados por injustiças climáticas intergeracionais e que, ao mesmo tempo, representam fonte de conhecimento e liderança para lidar com desafios ambientais e climáticos.



## **Desgastes do negacionismo climático**

## Desgastes do negacionismo climático

Além de causar enorme destruição ambiental e minar o bem-estar dos brasileiros, o governo Jair Bolsonaro levou o Brasil — historicamente, um país proativo e construtivo nos debates globais — a perder credibilidade e espaço no plano internacional. Ao promover o desmonte das instituições federais encarregadas da proteção ambiental; ao atacar os órgãos que produzem dados, ciência e pesquisa; ao se esforçar para legalizar crimes como a grilagem de terras públicas, o garimpo ilegal e a exportação de madeira extraída ilegalmente; ao alimentar o negacionismo climático; ao fazer vista grossa às violações de Direitos Humanos, incluídos os ataques violentos aos defensores sócio-ambientais; e ao dismantelar mecanismos de cooperação internacional pela proteção ambiental, como o Fundo Amazônia, a atual gestão rompeu parcerias e laços de confiança que o Brasil havia construído ao longo do último século. Ao mesmo tempo, a retração na cooperação internacional — fonte importante de trocas, parcerias e inovações nas políticas públicas — acabou por minar a soberania nacional, na medida em que reduziu a capacidade de negociação do país. Os novos picos no desmatamento e nas queimadas, especialmente na Amazônia e no Cerrado, provocaram forte reação negativa, tanto no Brasil quanto fora do país<sup>4</sup>.

A política anti-ambiental, negacionista e desumana do governo Bolsonaro causa

alarde não apenas entre outros Estados — para os quais o Brasil de Bolsonaro fechou as portas a favor de uma submissão cega a Washington durante a administração de Donald Trump — mas também entre os segmentos da sociedade que valorizam cada vez mais a proteção do meio ambiente e a ação climática. Ao mesmo tempo, os ataques ao multilateralismo e o rompimento com princípios da Constituição que regem a política externa brasileira colocaram o Brasil na contramão da integração regional e da cooperação internacional. É urgente que essa realidade seja modificada e que uma estratégia sólida e a longo prazo seja elaborada.

A retração do Brasil nos debates globais e na cooperação internacional se dá justamente em um momento em que a emergência climática se aprofunda. Hoje, é amplamente reconhecido que, longe de representarem ameaça isolada, as mudanças climáticas agravam todos os principais desafios enfrentados pela humanidade, incluídas a erradicação da fome e pobreza e o desenvolvimento sustentável. A elevação do nível dos mares, a acidificação dos oceanos, as alterações nos padrões pluviométricos, o agravamento das secas, a desertificação e a intensificação dos eventos climáticos extremos, entre outros fenômenos, já reduzem a produção e a disponibilidade de alimentos, interrompem meios de subsistência,

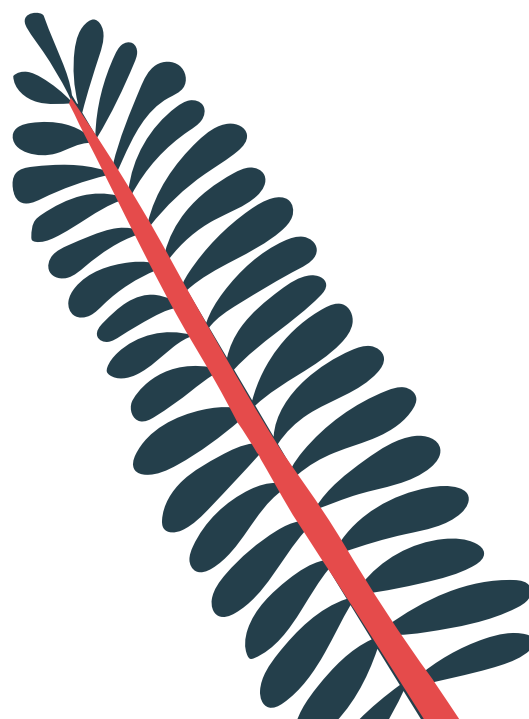
<sup>4</sup> Sobre o desmonte institucional ambiental, a ampliação de crimes ambientais e a ampliação da violência contra defensores sócio-ambientais durante o governo Bolsonaro, ver “Brasil: 100 dias de destruição”, relatório produzido pelo Observatório do Clima (disponível em: <https://bit.ly/3sT07Bt>), “Crimes ambientais como crime organizado: a extração ilegal do ouro na Amazônia”, relatório estratégico da Plataforma CIPÓ (disponível em: <https://bit.ly/3h7CLp3>).

causam retrocessos na implementação de políticas públicas, provocam desastres, impulsionam migrações e deslocamentos forçados e agravam tensões sociais, entre outros desafios.

Além disso, a ciência mostra que as mudanças climáticas convergem e interagem com dois outros fatores: a perda de natureza e de biodiversidade e a poluição e contaminação do ar, da água e do solo. Os efeitos adversos dessas três ameaças, denominadas pela Organização das Nações Unidas (ONU) de “Tripla Crise Planetária,” transcendem as fronteiras internacionais, representando um risco existencial sem precedentes para a humanidade. Devido ao escopo planetário do desafio, nenhum país ou outro ator por si só é capaz de enfrentar os desafios crescentes relacionados às mudanças climáticas.

A emergência climática demanda ação conjunta para a mitigação, tendo o Acordo de Paris como arcabouço central para a redução das emissões de gases do efeito estufa. No entanto, a mitigação não basta. Os impactos das mudanças climáticas já são realidade, sendo necessário investir também em adaptação climática e no apoio às perdas e danos, inclusive por meio da ampliação do financiamento, da transferência e do desenvolvimento (inclusive pelos países do Sul) de tecnologias verdes e, mais amplamente, da adoção de um modelo de desenvolvimento que tenha a inclusão social e a sustentabilidade em seu cerne. A construção desse modelo requer não apenas maior colaboração entre Estados, inclusive entre os países do

Sul, mas também a participação efetiva da sociedade civil, do setor privado e de organizações internacionais na promoção da justiça climática, reconhecendo que os impactos das mudanças climáticas atingem de forma e intensidade diferentes grupos sociais distintos -- no Brasil, especialmente a população indígena e negra. Por isso também, o tema do clima adquire novo peso estratégico no fortalecimento do multilateralismo e na construção de uma ordem multipolar mais inclusiva, solidária e sustentável. É contra esse pano de fundo que deve ser pensada a nova estratégia internacional do Brasil.







**5**

## **Resgatando a credibilidade internacional**

## Resgatando a credibilidade internacional

O primeiro passo para recuperar a credibilidade perdida pelo Brasil no plano internacional é adotar uma medida doméstica: reverter os elevados índices de desmatamento e de queimadas, principalmente na Amazônia. Em que pese o processo de sucateamento dos órgãos ambientais nos últimos quatro anos, **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 dos meados dos anos 2000, o Brasil obteve êxito na redução do desmatamento ilegal ao mesmo tempo que aumentou a produção agrícola na região amazônica, e as emissões resultantes do desmatamento no Brasil caíram em mais de dois terços. Esse sucesso obteve amplo reconhecimento internacional e contribuiu para um ganho de credibilidade do Brasil em negociações sobre clima e meio ambiente.

Portanto, em 2023, as ações mais urgentes na área climática devem ser a **revitalização dos órgãos federais sucateados**, como o Ibama, ICMBio e a Funai; a revogação e substituição dos atos normativos (“boiadas”) que contribuíram para o desmonte da área climática e ambiental; e a promoção de políticas fundamentadas na justiça climática e nas evidências científicas, com base em dados confiáveis e transparentes. Igualmente relevantes são a **atualização com melhorias dos planos de controle e prevenção do desmatamento** da Amazônia e do Cerrado (PPCDAm e PPCerrado, respectivamente); o **fortalecimento da fiscalização** (in loco e remota); a **aplicação efetiva de penalidades**

(multas e embargos); e **melhorias no rastreamento da carne e de outras commodities que estão pressionando a floresta.** O fim da cultura de impunidade em torno dos crimes ambientais contribuirá para melhorias em mecanismos centrais, como o Cadastro Ambiental Rural (CAR) e do Sistema Nacional de Rastreabilidade da Produção Agropecuária. Conjugando prevenção e combate ao desmatamento com a recomposição de áreas degradadas e o reflorestamento de biomas, será possível reduzir de forma significativa o desmatamento e, portanto, as emissões.

Além disso, é fundamental que o Brasil implemente, mesmo antes da ratificação do Acordo de Escazú, instrumentos para garantir a **prevenção da violência contra defensores da terra e ambientais**, sobretudo as agressões e ameaças contra lideranças socioambientais, indígenas e quilombolas. Isso requer a garantia ao acesso à justiça, investigando e processando todos atores relevantes envolvidos em violações, e exigindo que empresas e instituições financeiras prestem contas sobre a violência e outros danos à terra e aos defensores ambientais em todas as suas operações globais e em suas cadeias produtivas, como parte da devida diligência.

No plano externo, o Brasil deve sinalizar seu compromisso inequívoco com a proteção socioambiental, tomando ações para demonstrar que esse discurso será sustentado não apenas por medidas concretas e imediatas, mas também

por uma estratégia de longo prazo. A descarbonização rumo a uma economia de baixo carbono é um dos elementos centrais dessa estratégia. Uma das primeiras medidas deve ser anunciar uma Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC) mais ambiciosa e acompanhada de estratégia crível e transparente de redução de emissões. O Brasil também deve retomar a cooperação bilateral com países parceiros e fomentar o aprimoramento de mecanismos de captação de doações para investimento internacional em ações de enfrentamento ao desmatamento e de preservação da biodiversidade, comunicando, inclusive, a intenção de reativação imediata do Fundo Amazônia. Todas essas ações, assim como outras detalhadas mais adiante no presente documento, serão fundamentais não apenas para resgatar a credibilidade política, mas também para atrair novos investimentos à região.

O Brasil deve, ainda, demonstrar liderança para criação de novos arranjos cooperativos, por exemplo, em torno da proteção das florestas, junto a outros países em desenvolvimento que possuam biomas semelhantes, em consonância com a Declaração de Líderes de Glasgow sobre Florestas e o Uso da Terra. Por último, é importante que o Brasil retome seu engajamento propositivo e construtivo nos fóruns multilaterais e em negociações globais sobre clima e meio ambiente, inclusive nas COPs sobre clima e biodiversidade, enfatizando que a agenda climática vai bem além da mitigação. Do ponto de vista da cooperação Sul-Sul com países de fora da região, iniciativas como

uma nova coalizão entre Brasil, República Democrática do Congo e Indonésia (BIC), com o potencial de agregar novos membros no futuro, ofereceria 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 enviaria uma forte 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 a idoneidade do comércio internacional em commodities que pressionam essas florestas.

Em todos esses espaços, é necessário enfatizar uma nova visão da soberania nacional -- uma “soberania com responsabilidade”-- que contrasta com a perspectiva do atual governo: mais especificamente, será necessário promover a ideia de que, quando construída com respeito, a cooperação internacional é um instrumento essencial no fortalecimento da soberania brasileira, pois amplia as capacidades do país de negociação nos espaços internacionais.



**6**

**Para além do  
desmatamento: uma nova  
visão para a Amazônia e  
outros biomas ameaçados**

## Para além do desmatamento: uma nova visão para a Amazônia e outros biomas ameaçados

Tanto para o desenvolvimento nacional quanto em termos da estratégia internacional do Brasil, não basta coibir os crimes ambientais que levam à destruição dos biomas. Assegurar o bem-estar da população e a preservação do meio ambiente requer também alterar a estrutura de incentivos que, historicamente, alimenta o uso predatório dos recursos da região e fomenta a violência, a fome e a pobreza. O desenvolvimento na Amazônia — assim como os posicionamentos correspondentes na política internacional — deve ser traçado com base na inclusão social das suas populações e na proteção de seus ativos ambientais. Por isso, ao mesmo tempo que retoma o combate ao desmatamento, o Brasil deve elaborar e implementar uma visão coerente de bem-estar e sustentabilidade para a Amazônia Legal, onde vivem mais de 28 milhões de brasileiros, de acordo com dados recentes do IBGE<sup>5</sup>. Essa visão deve ser fundamentada na ampliação do acesso a serviços básicos, tais como a educação, a saúde e o saneamento básico; na geração de renda e de empregos dignos, em especial para os jovens, as mulheres e outras populações vulnerabilizadas nos centros urbanos da Amazônia; e na implementação de infraestruturas verdes, tais como usinas de compostagem, aterros sanitários sustentáveis e bandalarga em comunidades. Cabe, também, ampliar e diversificar as soluções efetivas de bioeconomia, preservando flora e fauna e prevenindo a “maquiagem verde” (o *greenwashing*) por

meio de melhorias na regulamentação e de uma estreita e contínua colaboração com as universidades, centros de pesquisa e entidades da sociedade civil.

O mercado regulado de carbono deve fazer parte da estratégia brasileira para o *net zero global* (zero emissões líquidas de carbono), desde que seja desenhado de forma eficaz e justa, em coordenação com a NDC, de forma a gerar renda e bem-estar locais. Por exemplo, os créditos de carbono devem estar associados a protocolos de consulta que atendam a padrões de responsabilidade socioambiental adequados e garantam a participação plena e efetiva de comunidades potencialmente afetadas. Tal mercado deve incorporar regras que impeçam que atores externos imponham relações de predação com as comunidades locais e pode estar atrelado a um fundo dedicado a apoiar as populações mais expostas às mudanças climáticas.

O Brasil também deve priorizar os processos de regularização fundiária na região com base na legislação já existente, de forma a reduzir a violência e desigualdades e a viabilizar o desenvolvimento com base na exploração sustentável e integrada das atividades agro-silvo-pastoris. Essa regularização deve ser conjugada com uma atenção diferenciada à demarcação das terras indígenas e quilombolas e outras políticas de apoio, assegurando a sua liderança na formulação de políticas voltadas a essas populações. Será

5 Mais informações e dados sobre a Amazônia Legal podem ser encontrados no relatório da Amazônia 2030, disponível em: <https://bit.ly/3U4BH3S>.

imprescindível a alocação de recursos e de quadros técnicos para a Funai e a Fundação Palmares, de forma a garantir a proteção e bem-estar dos povos tradicionais.

Urge também revitalizar e atualizar o programa político e o organograma dos arranjos de cooperação regionais relevantes a essa visão. O fortalecimento político e orçamentário da **Organização do Tratado de Cooperação da Amazônia (OTCA)**, inclusive por meio de reuniões anuais a nível de chefe de estado, deve servir de âncora central para a cooperação regional para a floresta e seus povos. O Parlamento Amazônico e o Observatório Regional da Amazônia representam plataformas complementares que devem ser alavancadas em prol de uma cooperação pan-amazônica mais profunda e duradoura. Além disso, é urgente a realização da 4ª Reunião de Presidentes dos Países Amazônicos, fórum de diálogo não-permanente no âmbito da OTCA que reúne os presidentes dos países membros da organização (outros arranjos regionais Mercosul e a Unasul – que completam o tripé da abordagem regional na nova estratégia internacional serão detalhados mais adiante no presente documento).

Para além dos arranjos regionais, a cooperação bilateral com outros países da Amazônia – igualmente esfacelados pelo governo Bolsonaro – requer atenção redobrada. No caso da Colômbia, a possibilidade de um novo alinhamento político abre a janela de oportunidade para uma nova fase de construção de confiança mútua e ampliação das trocas de experiências e da cooperação técnica.

Nesses diálogos, será possível inovar em temas de sustentabilidade, por exemplo a cooperação em agricultura de baixo carbono, na soberania alimentar, por meio da promoção da agricultura familiar, e na transição energética.

Embora outros biomas brasileiros – Cerrado, Mata Atlântica, Caatinga, Pantanal e Pampa – atraiam menos atenção nos debates atuais, também será necessário formular políticas de proteção ambiental e de desenvolvimento socioeconômico adequadas a cada região. Com a exceção da Mata Atlântica, que beira o Atlântico, todos os biomas atravessam fronteiras internacionais, demandando, portanto, ações de cooperação internacional que complementem as políticas implementadas no plano doméstico. O Cerrado, por exemplo, abriga nascentes de oito das 12 bacias hidrográficas do país e é considerado a savana mais biodiversa do mundo. Ainda assim, o bioma concentra 30% de toda a área desmatada no Brasil e tem sido foco constante de queimadas e desmatamento, resultantes do avanço acelerado da fronteira agrícola. Como, além de território brasileiro, o Cerrado também compreende partes da Bolívia e do Paraguai, também deve ser objeto de novas formas de cooperação climática na região. É, ademais, importante considerar as relações entre tais biomas, em especial no sentido de evitar que quaisquer avanços contra o desmatamento na Amazônia ocorram a despeito da destruição do Cerrado ou outros biomas, com a expansão sistemática da fronteira agrícola. Em outras palavras, o objetivo de desmatamento zero (e não

apenas o fim do desmatamento legal) exige um olhar diferenciado e concomitante para os diferentes biomas que compõem o território brasileiro.

Há, ainda, que desenvolver uma estratégia de proteção ao espaço marinho, posto que o Brasil controla, oficialmente, um território marítimo de 3,6 milhões de km<sup>2</sup> -- área maior do que as regiões Nordeste, Sudeste e Sul juntas, fortalecendo as instituições relevantes; implementando o Planejamento Espacial Marinho como instrumento de gestão pública visando o desenvolvimento da economia azul sustentável; e colocando o Brasil como protagonista em diversos fóruns multilaterais (tais como a Conferência das Nações Unidas para o Oceano - UNOC; a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar; e Convenção da Diversidade Biológica) na construção do Quadro Global pós-2020 para a biodiversidade.

Em suma: o desenvolvimento na Amazônia, assim como nos demais biomas terrestres e no espaço marítimo, deve ser traçado com base na **inclusão social**, na **justiça climática**<sup>6</sup> e na proteção de seus **ativos ambientais**. A estratégia internacional pode ajudar a tornar isso uma realidade,

por meio da **cooperação climática** e da **defesa de uma governança climática** mais eficaz na promoção da justiça climática, que não olhe unicamente para a conservação, mas também para a promoção do desenvolvimento sustentável e para a geração de emprego e renda para a população na Amazônia, entre outros objetivos. Essa visão deve ser comunicada de forma cristalina tanto no plano doméstico, quanto no internacional.

---

6 Neste documento, seguimos o conceito de justiça climática discutido no livro “Quem precisa de Justiça climática no Brasil?” (Disponível em: <https://generoeclima.oc.eco.br/lancamento-quem-precisa-de-justica-climatica-no-brasil/>). O livro aponta que o conceito, consagrado no Acordo de Paris de 2015, está intimamente ligado a questões de equidade e responsabilização, com ênfases marcadas em raça, gênero e geografia (norte x sul). Consta no livro que: A justiça climática propõe que as mudanças climáticas sejam analisadas e combatidas com o viés da responsabilização daqueles que efetivamente deram causa ao desequilíbrio constatado e que possuem mais condições de enfrentá-las - principalmente países e empresas do Norte Global -, evitando-se, assim, a socialização dos ônus climáticos e a privatização dos bônus. Em outras palavras, significa que aqueles que, historicamente, se beneficiaram e se desenvolveram com as emissões de gases de efeito estufa acumulados até hoje na atmosfera não podem compartilhar com os demais a responsabilidade pelos prejuízos e impactos das mudanças climáticas”.



## A defesa da transição justa e soberana



## A defesa da transição justa e soberana

Os debates globais sobre transição ecológica estão sendo pautados pelos países industrializados — e, portanto, são centrados nas prioridades daquelas sociedades. Nem sempre os parâmetros dessas discussões se conformam às realidades e demandas do Brasil, cuja matriz energética, padrões de emissões e estrutura socioeconômica divergem de forma significativa. As soluções para o Brasil devem ser desenhadas a partir das características da sua sociedade, economia e biodiversidade.

Mas avançar o debate brasileiro sobre transição ecológica não é apenas uma questão de defender determinados posicionamentos nos fóruns internacionais. O próximo ciclo político brasileiro apresenta desafios enormes. Os modelos de desenvolvimento implementados no passado provocaram elevados danos socioambientais e acumularam enormes injustiças; precisam, portanto, ser atualizados. E a estratégia internacional deve refletir e defender esse novo modelo.

É necessário, em primeiro lugar, ter maior clareza sobre os conceitos básicos que irão guiar os novos rumos do Brasil, e que serão refletidos na sua estratégia internacional. O que entendemos por desenvolvimento sustentável no contexto da emergência climática? E desenvolvimento para quem? Como a ideia de transição dialoga com essa nova visão de desenvolvimento?

Falar de *clima e desenvolvimento sustentável* é falar de aliar os objetivos de mitigação e adaptação climáticos à busca pelo desenvolvimento socioeconômico e ambiental, de forma a garantir o bem estar e a dignidade de todos os brasileiros. É apenas combinando as duas esferas, clima e desenvolvimento, que o Brasil irá produzir uma abordagem sustentável, soberana e solidária. E essa ideia deve estar presente não apenas na formulação da transição justa e soberana no plano doméstico, mas também na defesa dessa concepção na estratégia internacional. Isto passa por garantir agendas fundamentais com maior sustentabilidade, como energia, agricultura e mineração; por revalorizar a pesquisa científica, a inovação e a educação como alavancas para o crescimento, a reindustrialização e a redução da pobreza no Brasil, buscando uma economia ambientalmente sustentável e solidária.

Em termos de energia, é possível aproveitar melhor os diferenciais da matriz brasileira, na qual as fontes eólica e solar já representam mais de 9% da energia elétrica total, de acordo com os dados do Balanço Nacional Energético de 2021<sup>7</sup>. A prioridade será a expansão das fontes renováveis para geração doméstica e, no futuro, do hidrogênio verde, especialmente para a siderurgia, com o estabelecimento de metas intermediárias e indicações claras de como estas seriam atingidas. O Brasil pode despontar como um dos potenciais líderes na corrida mundial para a produção

7 O Balanço Nacional Energético de 2021 está disponível em: <https://bit.ly/3NEssVF>.

do hidrogênio verde, desde que construa políticas que assegurem as condições adequadas de garantia e promoção de direitos humanos, trabalhistas e territoriais na expansão desta matriz.

A Petrobrás, que desempenha papel fundamental na soberania energética do Brasil, deve voltar a diversificar seu portfólio investindo em energias limpas, incluindo eólica e solar, e em bioinsumos, além de evitar a exploração do petróleo e gás em área ecologicamente sensíveis, em consonância com um planejamento mais detalhado para as áreas marinhas. É preciso retomar o planejamento de transformar a Petrobrás em empresa de energia no sentido mais amplo, e não mais em empresa de petróleo. Por isto, é central que a política energética do Brasil seja centrada no conceito de democracia e soberania energética: para que a ampliação e acesso à energia sejam concomitantes à responsabilidade climática e ambiental.

No entanto, no Brasil a transição justa e soberana deve ir bem além da energia: ela também significa avançar na construção de uma **agenda sustentável para a agricultura**, garantindo que a ampliação da produtividade seja concomitante à manutenção da floresta em pé, que partes da cadeia de produção do agronegócio contenham maior valor agregado e que o Plano Agricultura de Baixo Carbono (ABC) e projetos ligados à agricultura familiar e à agroecologia ganhem mais recursos. Demanda avançar na agenda de construção de **soberania alimentar** – e não apenas segurança alimentar – para que

produção, acesso e consumo de alimentos tenham consigo sustentabilidade e dignidade, e na qual a biodiversidade e os bioinsumos sejam valorizados e incorporados, ao invés do uso excessivo de agrotóxicos. A transição também requer avançar na construção de um novo projeto de **mineração mais sustentável**, em que o extrativismo predatório seja combatido e que elementos de impacto sócio-ambiental, escala e descentralização sejam levados em conta na formulação das políticas. E, finalmente, significa avançar na agenda de **industrialização verde** e a digitalização responsável como componentes da recuperação da pandemia de Covid-19.

Cabe ressaltar, ainda, que a transição justa e soberana inclui a redução significativa e a longo prazo dos índices de desmatamento e de queimadas; a geração de empregos verdes por meio da conservação, do reflorestamento e da recuperação dos ecossistemas já degradados, assim como outros serviços ambientais; a ampliação da transferência de renda, que ajudará a alterar a estrutura de incentivos que alimenta os crimes ambientais; as infraestruturas sustentáveis, tanto em áreas urbanas quanto em zonas rurais; os incentivos à bioeconomia desprovidos de *greenwashing* e sem violações dos direitos das comunidades locais; a economia circular e a logística reversa; os investimentos em ciência e tecnologias e em conhecimentos tradicionais; e a transformação dos transportes, entre muitos outros elementos.

No nexu entre clima e desenvolvimento, destacam-se duas prioridades complementares. A primeira é garantir que as políticas de inclusão sejam sócio-ambientalmente responsáveis: ou seja, promover uma transição climática e ambiental que assegure uma vida digna à população, integrada ao combate à pobreza, à fome, ao desemprego, à violência e à discriminação.

Ao mesmo tempo, um olhar internacional também é necessário no planejamento dessa transição, de forma a entender e prevenir os impactos que a transição energética em países e regiões ricas terão no Brasil. Por exemplo, mudanças regulatórias previstas pela União Europeia e pelos Estados Unidos podem afetar cadeias globais de valor, trazendo fortes impactos para os padrões locais (no Brasil) de extrativismo, de adição de valor agregado e de consumo. Se, por um lado, a transição nos países industrializados abre novas janelas de oportunidade – por exemplo, para a produção responsável e sustentável do lítio e outras terras raras essenciais às novas tecnologias limpas, tais como as baterias elétricas, e a criação estratégica de cadeias de produção de tais metais –, por outro lado o mesmo processo pode gerar impactos nocivos, tais como a exportação de carbono por países ricos que, ao definirem metas nacionais ou regionais, passarão a exportar o carbono para os países em desenvolvimento. Portanto, no contexto da transformação da economia global já em curso devido à pandemia de Covid-19 e da expansão acelerada e desuniforme da economia

digital, serão necessárias medidas preventivas contra o uso predatório dos recursos naturais e da biodiversidade; do aumento da pobreza e da desigualdade; e da precarização do trabalho.

**Neste sentido, é fundamental que o Brasil se posicione de maneira crítica às compensações de emissões de carbono: só atingiremos as metas que garantem a sobrevivência da humanidade se o esforço de mitigação no norte não significar a transferência de emissões e degradação para o Sul.**

Pelo escopo e complexidade da transição, será necessário pensar em novas formas de financiar esse processo. Nisso, também, a estratégia internacional será essencial para diversificar as fontes. Por exemplo, os bancos multilaterais de desenvolvimento, tais como o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e o Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF), já financiam políticas nacionais e setoriais de mudanças climáticas e de biodiversidade em diversos países da região e podem ser acionados para apoiar componentes do processo de transição justa no Brasil. Para além da região, o Novo Banco de Desenvolvimento do BRICS (sigla em inglês, NDB) anunciou em 2016 a intenção de aumentar os investimentos em energias renováveis e pode ser acionado para acelerar a transição justa no Brasil. Além disso, é preciso fortalecer canais de cooperação que facilitem trocas de experiências; mecanismos de atração de

investimentos; e adotar, quando aplicável, normas e boas práticas da OCDE, da qual o Brasil é parceiro-chave, nos temas dos grupos de trabalho sobre transição energética e ambiental, como os de descarbonização da economia, de transição energética em cidades, e de economia circular.

Em suma: concebida de forma ampla e refletida na estratégia internacional, a transição também ajudaria a reposicionar o Brasil de forma a reconquistar a credibilidade, a influência e os espaços perdidos durante os últimos quatro anos. Longe de serem mutuamente excludentes, a inclusão social, a sustentabilidade e a solidariedade devem estar profundamente entrelaçadas no cerne da transição, de forma a promover o bem-estar e a justiça climática para múltiplas gerações.



8

## O Brasil nas Conferências das Partes (COPs)

## O Brasil nas Conferências das Partes (COPs)

Desde o princípio do regime global climático, o Brasil desempenha um papel propositivo e construtivo nas negociações sobre meio ambiente, muitas vezes sendo visto como líder entre países em desenvolvimento. Sediou, em 1992, a primeira Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Eco-92) e a Rio+20, realizadas no Rio de Janeiro em 1992 e 2012. Participou ativamente das negociações em torno do Protocolo de Kyoto, firmado em 1997, da Agenda 2030 de Desenvolvimento Sustentável e do Acordo de Paris, em 2015. Além disso, desempenhou papel fundamental na construção dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e da Agenda de Adis Abeba para o Financiamento do Desenvolvimento Sustentável. Em 2015, o Brasil foi o primeiro país em desenvolvimento a assumir, em sua NDC, com o compromisso de redução absoluta de emissões de gases de efeito estufa no agregado da economia.

No entanto, nos últimos anos as ambições climáticas do Brasil retrocederam (no caso do desmatamento) ou estagnaram; o país fechou sua participação na COP26 (Glasgow) com o mesmo compromisso assumido em Paris há sete anos — ou seja, mantendo o mesmo nível de ambição de 2015. Dado o objetivo de manter o aumento da temperatura do planeta em até 1,5°C comparado a níveis pré-industriais, esse patamar não condiz com o potencial do Brasil de contribuir para a ação climática e com o compromisso assumido de adotar metas de redução de emissões progressivas.

Além disso, o contexto planetário mudou de forma considerável. A ciência mostra que a crise climática agravou-se, representando hoje um problema existencial para a humanidade. Mais do que nunca, é preciso que todos os países emissores aumentem suas ambições climáticas, tanto em termos de mitigação quanto de adaptação, mesmo que os países industrializados tenham responsabilidade maior devido às suas emissões cumulativas. Por isso, o Brasil, como economia emergente e em coerência com um novo modelo de desenvolvimento sustentável, ambiciona estabelecer, sem mais retrocessos, uma trajetória inclusiva de neutralização de emissões e de descarbonização da sua economia. É fundamental, portanto, que o país anuncie, de maneira célere, uma NDC mais ambiciosa, acompanhada de um plano de redução de emissões passível de monitoramento pela sociedade brasileira e internacional.

Uma atuação mais proativa por parte de um eventual novo governo eleito — não apenas com autoridades de outros países, mas também com a sociedade civil e o setor privado — deve ter como base não apenas o Acordo de Paris, mas também outros compromissos assumidos desde então. Em Glasgow, por exemplo, o Brasil apresentou diretrizes para a agenda estratégica voltada à neutralidade climática, como a meta de zerar o desmatamento ilegal até 2028; restaurar e reflorestar 18 milhões de hectares de florestas até 2030; alcançar, em 2030, a participação de 45 a 50% das energias renováveis na composição da matriz energética; recuperar 30 milhões

de hectares de pastagens degradadas; e incentivar a ampliação da malha ferroviária. Assinou, também, o Compromisso Global do Metano, para reduzir 30% as emissões do gás até 2030. Portanto, para se reinserir nos debates como ator responsável e propositivo, o Brasil deve, até a COP28, formalizar e detalhar tais metas.

Em agenda de mitigação, cabe ao Brasil ter uma postura crítica e construtiva com relação à agenda de mercado e precificação de carbono, conforme consta no Artigo 6 do Acordo de Paris. Ainda que instrumentos econômicos de descarbonização sejam importantes, é fundamental que haja garantias, assinadas e documentadas em COPs, de protocolos de consulta com os territórios inseridos nas dinâmicas de precificação de carbono. Além disso, é necessário avançar para que as dinâmicas de compensação de emissões de carbono (offset) não reproduzam uma lógica colonial de governança climática.

Em relação às negociações, avançar na agenda requer calibrar o princípio das **responsabilidades comuns porém diferenciadas** (consagrado na Rio 92, e que determina que os países desenvolvidos devem arcar com os custos maiores para o desenvolvimento sustentável) de forma a pleitear a expansão da cooperação climática, sem torná-lo um escudo contra a adoção de posturas responsáveis no enfrentamento da crise.

Para além do cumprimento de compromissos assumidos em espaços internacionais, surge a oportunidade de

sediar conferências em um momento crítico da ação climática global. Posto que, em 2018, o presidente eleito Jair Bolsonaro pressionou pela desistência de receber a COP25, levando o país a perder mais uma chance de assumir um papel de liderança na agenda climática em um momento crítico para a implementação da meta do Acordo de Paris, o Brasil deve propor sediar futura edição da COP climática. Organizar a conferência representaria uma oportunidade importante de influenciar a agenda global nessa área, ressaltando as prioridades do Sul e fortalecendo a participação da sociedade civil nos espaços de negociação.

Cabe ressaltar que os esforços da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC, na sigla em inglês) ainda focam desproporcionalmente no tema da mitigação. Mesmo com alguns avanços recentes em adaptação, o tema é relegado ao segundo plano, sem maiores resultados em termos de estabelecimento de metas quantificadas.

Embora a mitigação ainda seja importante, é necessário chegar aos espaços de governança climática internacional com posicionamentos claros e propositivos para as agendas globais de **adaptação, perdas e danos e financiamento climático, transversalizando o conceito de justiça climática.**

Adaptação significa, mais que mera resiliência, garantir a subsistência e a sobrevivência em espaços onde as mudanças climáticas ameaçam o bem-

estar e a integridade física da população, ou seja, sobretudo no Sul e nos territórios mais vulneráveis. Embora a agenda esteja ganhando fôlego, faltam objetivos claros, sendo portanto essencial a construção de metas quantificáveis em adaptação. Apesar de o tema constar no artigo 7 do Acordo de Paris, ele é mais qualitativo, e não garante instrumentos para a construção de metas quantificáveis. A Meta Global de Adaptação ainda não foi concluída e consolidada em acordos. Essa construção será de interesse não apenas para o Brasil, mas para a América Latina e Caribe como um todo. Por exemplo, na América Central, as mudanças climáticas vêm reduzindo a produtividade do solo, contribuindo para o deslocamento forçado de milhões de pessoas dentro da região. No Caribe, alguns países insulares que dependem fortemente da agricultura familiar sofrem danos catastróficos provocados pelos furacões cada vez mais destrutivos. Portanto, no espírito de solidariedade que deverá guiar a retomada da diplomacia, o apoio brasileiro ao pleito de países vulneráveis e de baixa renda por maior clareza e apoio na implementação de adaptações climáticas (por exemplo, novas técnicas de agricultura) contribuirá para a integração política dentro da região.

Um problema relacionado é que, apesar de compromissos assumidos anteriormente pelos países ricos, o financiamento climático permanece escasso, não apenas para adaptação, mas também para que os países e populações mais vulneráveis lidem com as perdas e danos que resultam das mudanças climáticas. Perdas e danos se referem a um passo adiante da adaptação,

ou seja, quando já não é possível adaptar-se às mudanças climáticas após o impacto, pois os danos já ocorreram. Por isso, é uma agenda que trata de processos sociais como diásporas, migrações forçadas, e por isso são temas centrais os conceitos de responsabilidade (de quem emite, principalmente historicamente), compensação, reparação e redistribuição, ou seja, questões que são estruturante para os países do sul. A guerra na Ucrânia aumentou em 35% a diferença entre os compromissos assumidos pelos países ricos para com o financiamento climático e os recursos realmente aportados; em 2022, as estimativas da lacuna variam entre 102 e 135 trilhões de dólares.

Dado que o financiamento é essencial para o tema prioritário da COP27 — fortalecer os meios de implementação e apoio — e que ressurgirá na agenda da COP28, prevista para ser sediada pelos Emirados Árabes Unidos em 2023, o Brasil deve reivindicar o avanço em mecanismos como o L&D Finance Facility (LDFF), proposto pelo G77 junto à China, que busca garantir apoio técnico e mecanismos de financiamento para a agenda de perdas e danos. Mais amplamente, o Brasil poderá contribuir para que o tema conste não apenas na agenda climática, e sim no cerne das discussões sobre reforma da governança global, levantando a bandeira com força durante a sua presidência do G20, em 2024.

A diplomacia brasileira, cuja tradição universalista (uma vez resgatada) permite mobilizar novas coalizões de países emergentes em torno de temas específicos,



deve buscar novas alianças em temas específicos seguindo a fórmula “BASIC+” (Brasil, África do Sul, Índia e China, com o acréscimo de um ou mais países). O BASIC, por si só, não representa novidade; a coalizão atua de forma intermitente nas negociações climáticas desde 2008, inicialmente sob o princípio de Responsabilidades Comuns Porém Diferenciadas, ou CBDR. Uma coalizão enxuta entre esses grandes países em desenvolvimento nos espaços decisórios (durante as reuniões preparatórias e nas COPs em si), com uma composição ampliada de acordo com a conjuntura, pode servir de ponta de lança para mobilizar uma massa crítica de países do Sul em prol, por exemplo, do financiamento climático para prevenção, preparação e respostas a desastres.

Tendo o conceito de “**justiça climática**” no centro da estratégia internacional do Brasil, o Brasil terá condições de influenciar, a partir de uma perspectiva do Sul, uma agenda que tradicionalmente é pautada a partir do Norte. Assim, o Brasil poderá defender de forma mais veemente que a agenda de clima vá além de mitigação (ou mesmo de adaptação), sublinhando que só faz sentido pensar o clima se pensando simultânea e transversalmente o desenvolvimento e a inclusão social.

Essa lógica não deve ser restrita às conferências do clima. Em comparação com as COPs climáticas, os espaços de negociação das **convenções globais sobre biodiversidade e desertificação** — ambas, agendas caras ao Sul — recebem comparativamente pouca atenção e recursos. Valendo-se da coordenação

com outros países latinoamericanos e caribenhos e, mais amplamente, do Sul, o Brasil pode mobilizar apoio aos dois acordos. Mais especificamente, sendo o país com maior biodiversidade do mundo, no âmbito da Convenção da Diversidade Biológica (sigla em inglês, CBD) o Brasil deve defender um Marco Global da Biodiversidade pós-2020 forte e alinhado com o Acordo de Paris e que seja capaz de pavimentar, até 2050, mudanças na sociedade que a tornem “em harmonia com a natureza”, além de reconhecer e fortalecer os direitos dos povos indígenas e comunidades locais, incluídos os direitos territoriais, à água e à consulta prévia, livre e informada.

Ao mesmo tempo, o Brasil, que já sofre processos de desertificação nas regiões Nordeste (notadamente, na Caatinga) e Sul, deve defender junto à Convenção das Nações Unidas para o Combate à Desertificação (sigla em inglês, UNCCD) a criação de mecanismos que visem o aumento do rendimento das áreas plantadas sem esgotar os solos ou destruir as florestas. Deve, ainda, defender formas de mitigar o avanço das terras áridas e pressionar pela ampliação do financiamento climático para tal fim. Como país que sofre as consequências das secas, em especial no chamado Polígono da Seca (área que compreende partes do Nordeste e Sudeste), o Brasil deve mobilizar os laços Sul-Sul, por meio do Grupo de 77, de forma a apoiar esforços, atualmente liderados por países africanos, por instrumentos de prevenção, gestão e resposta às secas.

Em consonância com o princípio de justiça climática e no espírito da democracia em todos esses espaços decisórios globais, a atuação do Brasil nas negociações globais do clima deve estar sempre pautada no diálogo com a sociedade civil, por meio de canais regulares de **participação efetiva**, inclusive das populações mais vulneráveis às mudanças climáticas, tais como **indígenas, quilombolas e comunidades de baixa renda e de população predominantemente negra nas áreas urbanas do Brasil**. Para isso, o Brasil deve voltar a facilitar a presença e atuação de universidades, think tanks, organizações não governamentais e lideranças comunitárias em todas as COPs e demais espaços decisórios em clima e meio ambiente.



**9**

## **A cooperação internacional e Sul-Sul**

## A cooperação internacional e Sul-Sul

Em que pese a heterogeneidade geográfica, política, socioeconômica e cultural dos países do Sul, é possível traçar um denominador comum com base na experiência compartilhada de superação do colonialismo e na busca pelo desenvolvimento solidário. Isso já foi feito no passado, quando da Comissão do Sul (1987-1990), liderada por Julius Nyerere no âmbito das Nações Unidas para oferecer um diagnóstico colaborativo dos desafios então enfrentados pelos países em desenvolvimento, assim como encontrar meios de fortalecer a Cooperação Sul-Sul e depromover desenvolvimento e soberania das nações. Hoje em dia, somam-se a essas afinidades as experiências vivenciadas durante a pandemia de Covid-19, incluída a resposta global altamente injusta; o alto grau de endividamento de muitos países; e os constrangimentos impostos aos mesmos pelo acirramento de rivalidades geopolíticas entre grandes potências. A agenda climática oferece novas possibilidades para uma visão comum entre países e sociedades do Sul, e o Brasil pode desempenhar um papel chave nesse esforço, mobilizando outros países em desenvolvimento com forte atuação na área climática, tais como Costa Rica, Barbados, Quênia e Bangladesh, para que a Segunda Comissão do Sul seja lançada.

Além disso, para o Brasil, a Cooperação Sul-Sul e Triangular, preterida durante o governo Bolsonaro a favor do alinhamento cego a Washington, oferece uma ampla gama de potenciais benefícios econômicos, culturais e políticos para a sociedade brasileira — nem todos eles quantificáveis.

Portanto, dada a demanda crescente por soluções e inovações sustentáveis, o Brasil deve buscar novos caminhos para a cooperação Sul-Sul não apenas com países latinoamericanos e caribenhos, mas também com parceiros africanos e asiáticos, com ênfase nos temas prioritários para a agenda de transição justa e soberana no Sul e, seguindo os princípios que regem a Cooperação Sul-Sul, atendendo às demandas identificadas pelos parceiros.



**10**

## **O clima como a base para a integração na América Latina e Caribe**

## O clima como a base para a integração na América Latina e Caribe

No plano internacional, o Brasil deve buscar não apenas colher os benefícios da cooperação e da diplomacia climáticas para o bem estar da população brasileira, mas também agir em solidariedade com outros países em desenvolvimento e, mais amplamente, assumir um papel mais propositivo na agenda global. Com o novo ciclo político que se inicia no país, o Brasil tem condições e capacidade de ser líder em uma agenda climática construída a partir do Sul, que busque aliar a ação climática e os imperativos do desenvolvimento dentro de uma visão de transição justa e inclusiva compatível com as demandas, realidades e expectativas dos países em desenvolvimento.

Na política internacional do Brasil para o clima, a América Latina e Caribe deve ser a região prioritária. É com os países do entorno regional que o Brasil compartilha os impactos das mudanças climáticas e da destruição ambiental, pelos rios, as tempestades, as chuvas, as estiagens e outros fenômenos que atravessam as fronteiras internacionais — mas também é com esses países que o Brasil consolidou sua tradição de resolução pacífica dos conflitos por meio do diálogo e da cooperação para o desenvolvimento conjunto. No entanto, atualmente os organismos de integração regional, sobretudo a Unasul e o Mercosul, não têm estrutura institucional atualizada para avançar na agenda climática. Por isso, ao revitalizar e atualizar os espaços regionais esvaziados durante o governo Bolsonaro, o Brasil deve buscar novos caminhos para a integração regional, privilegiando o clima e o desenvolvimento

inclusivo, solidário e sustentável, inclusive reestruturando os organogramas institucionais para que deem conta da conjuntura política que vivemos.

A estratégia regional deve estar ancorada no **tripé Mercosul-Unasul-OTCA**, com uma divisão de agendas entre os arranjos. Em primeiro lugar, será necessário pôr fim à agenda de flexibilização do Mercosul, viabilizar a inclusão da Bolívia no bloco e fortalecer a agenda socioambiental do órgão, cujo papel histórico na construção da paz e do desenvolvimento na região — contribuindo, inclusive, para a superação de uma forte rivalidade geopolítica entre Brasil e Argentina — não deve ser subestimada. O Mercosul deverá ter um papel fundamental também em outras duas agendas: adaptação e construção de governança regional para o lítio. Em termos de adaptação, o Mercosul deverá seguir os caminhos da governança climática internacional, criando mecanismos como metas agregadas, diálogos técnicos e mecanismos de financiamento. O organismo deverá cumprir o papel de propulsor de um *sistema regional de adaptação*. Além disso, o organismo deve cumprir um papel fundamental para que a região avance na governança sobre o lítio. O lítio tem uma importância geopolítica crescente, com papel fundamental para tecnologias de digitalização e para a transição energética, e passa a ser objeto de disputa entre as grandes potências. Ao mesmo tempo, as maiores reservas do mineral estão distribuídas entre Bolívia, Chile, Argentina e Brasil. Apesar de alguns avanços em termos de concertação

sobre o assunto, ainda não há medidas mais institucionalizadas para padrões sócio-ambientalmente responsáveis pela extração, produção e comercialização. Frente a este cenário, é fundamental que o Mercosul garanta a estrutura institucional para este tipo de coordenação, garantindo a presença do Chile como convidado à discussão.

Ao mesmo tempo, a revitalização da Unasul, organismo ao qual o Brasil deve reintegrar-se imediatamente, deve incluir a criação de um Conselho de Clima e Desenvolvimento, dando destaque a dois temas com interseção com a área ambiental: a saúde pública e combate ao crime organizado transnacional. Este deve ser fundado e aprovado em reunião ordinária dos Chefes de Estado e deve virar prioridade na governança política do organismo. Além disto, a instância deve estar intimamente conectada com os Conselhos de Energia e com o Conselho Sul-Americano de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan) para que as políticas de energia e infraestrutura levem em conta aspectos climáticos e de escala, descentralização e impacto sócio-ambiental. E, finalmente, a OTCA, como já mencionado anteriormente, possui vocação como plataforma de cooperação em torno da Amazônia, e sua relevância pode ser ampliada por meio da inclusão de outros Estados da região como países observadores.

Será, ademais, possível acomodar esforços de coordenação e cooperação com o México, América Central e Caribe no âmbito da Comunidade de Estados

Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC), que já conta com o apoio da Comissão Econômica para América Latina e Caribe (CEPAL) para desenvolver sua agenda de sustentabilidade e ação climática.

Um vetor importante de ciência e conhecimento essenciais sobre clima e que pode alavancar novos laços de cooperação em pesquisa e defesa — sempre em prol do bem-estar da sociedade — é a Antártica. O Programa Antártico Brasileiro, PROANTAR, tem como principal objetivo a produção de conhecimento científico sobre a Antártica e suas relações com o sistema terrestre, envolvendo a criosfera, os oceanos, a atmosfera e a biosfera — todos elementos essenciais no monitoramento das mudanças climáticas. Posto que alterações nas plataformas de gelo e o registro de temperaturas extremas na Antártica podem trazer impactos climáticos em nível global, o Brasil deve, dentro do arcabouço do Tratado da Antártica, ampliar a cooperação para o monitoramento desses fenômenos e seus impactos no Atlântico Sul.

Para além dos arranjos regionais já consolidados, é necessário promover a consolidação de novos espaços promissores, notadamente dando impulso à ratificação urgente do Acordo Regional sobre Acesso à Informação, Participação Pública e Acesso à Justiça em Assuntos Ambientais na América Latina e no Caribe (Acordo de Escazú), através do qual será possível promover transparência, inclusão e a justiça climática no Brasil e na região. O acordo é politicamente inovador, já que se propõe a juntar as agendas de meio

ambiente e direitos humanos com o objetivo de construir uma democracia ambiental regional, contando com o Mecanismo Público Regional e com a Conferência das Partes, mecanismos fundamentais para garantir a participação da sociedade civil na agenda e atualizar a agenda climática. Por isso, além de sua ratificação urgente pelo Congresso Nacional, é fundamental que o acordo seja utilizado pela política externa brasileira como um instrumento para ampliar a cooperação e coordenação regional no avanço da agenda climática e dos direitos humanos na América Latina. Por exemplo, Escazú deve ser mobilizado para fomentar a cooperação regional para prevenção, monitoramento e resposta a fluxos migratórios associados às mudanças climáticas, com foco na produção de dados transparentes e atualizados e na proteção, acesso à justiça e garantia de direitos e de pessoas deslocadas. O espaço de Escazú também pode ser alavancado para lançar uma iniciativa regional de educação ambiental e climática, com o objetivo de combater o negacionismo e conscientizar a população da América Latina e Caribe aos impactos da crise ecológica e a importância da busca por soluções colaborativas.

A região vive um novo momento político. Além de novos governos progressistas no poder, surgem também conteúdos programáticos inovadores, inclusive na área climática. As eleições de Gabriel Boric, no Chile, e de Gustavo Petro, na Colômbia, foram precedidas (e orientadas) por amplas manifestações que reivindicavam, entre diversas outras coisas, uma relação menos predatória para a natureza para

a construção da vida digna. Com estes países, o Brasil pode avançar em políticas não apenas de cooperação bilateral, com ênfase nas agendas de transição energética e de extrativismo sócio-ambientalmente responsável, mas também podem na revitalização dos organismos regionais de integração. Nas ruas, nas urnas e nos gabinetes, o clima é de mudança.

No entanto, a América do Sul ainda sofre com a falta de financiamento para a implementação de políticas públicas. Se, durante a onda rosa, o projeto de integração física e infraestrutural foi capitaneado pelo Brasil e financiado predominantemente pelo Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), hoje o cenário é outro. A ausência de bancos regionais com condição de financiar os projetos, seja por escassez de recurso ou falta de planejamento climático — e o desmonte da construção do Banco do Sul, um dos grandes projetos propostos pelos setores progressistas durante a chamada onda rosa — ampliaram a lacuna entre demandas e recursos para lidar com a crise climática na região. Será necessário, portanto, recorrer à cooperação com atores de fora da região, tanto no plano bilateral quanto em termos de agências de desenvolvimento.

Em todos esses espaços de cooperação, um fator cada vez mais palpável na configuração geopolítica da região é a crescente rivalidade entre a China e os Estados Unidos. Na agenda climática, é especialmente importante que a região esteja politicamente coordenada para negociar com ambos atores,



respectivamente, de forma a garantir que os laços de cooperação, incluídos os investimentos diretos em solo latino-americano, tragam benefícios amplos para as populações locais. Por exemplo, projetos de infraestrutura de transporte que atravessem fronteiras internacionais, como ferrovias e pontes rodovias, devem ser negociados em coordenação com todos os demais países latinoamericanos afetados, com a participação ativa dos governos subnacionais relevantes.





**11**

## **A cooperação com parceiros africanos e asiáticos**

## A cooperação com parceiros africanos e asiáticos

O continente africano continua sendo fortemente afetado pela pandemia de Covid-19, com contração do PIB regional entre 3 e 5.4% desde o início da crise sanitária. Ao mesmo tempo que se discute um grande “reset econômico” no continente, lideranças africanas debatem como avançar na agenda climática. A África, afinal, é o continente que tem menor responsabilidade pelo aquecimento global, mas que enfrenta suas consequências mais severas. Países africanos se tornaram mais vocais nas discussões globais sobre o clima, inclusive na área de adaptação climática, reivindicando maior apoio e cooperação. Iniciativas tais como a Grande Muralha Verde — um projeto de corredor de reflorestamento atravessando o Sahel de leste a oeste — indicam capacidade de inovar e de diversificar as parcerias externas na área do clima.

Esse panorama apresenta novos desafios e oportunidades para a cooperação Sul-Sul brasileira. As relações com países africanos são importantes para o Brasil não apenas pelo legado histórico e pelas trocas bilaterais, mas também pelo papel que os parceiros africanos desempenham nos espaços multilaterais, onde com frequência atuam em bloco.

**A África deve voltar a ocupar um lugar central para a política externa brasileira.** Não apenas o Brasil deve reconstruir seus laços de relações profundas com o continente, com ênfase na reconstrução da cooperação sul-sul e da retomada das relações comerciais e econômicas, mas também deve inseri-las em um processo

político mais profundo, com o alinhamento dos interesses políticos e comerciais do Brasil e dos países africanos. Além disso, as relações com a África devem ser inseridas e pensadas conjuntamente a uma política externa brasileira para o Sul, com o objetivo de construir um mundo multipolar pautado no multilateralismo.

Neste sentido, é fundamental que a retomada da política africana do Brasil tenha as agendas de clima e meio ambiente como centrais. Para fortalecer os componentes climáticos dessa cooperação, o Brasil pode ampliar os intercâmbios nos temas de **soberania alimentar**, no qual a Embrapa já exerce papel fundamental de cooperação técnica, e de **soberania energética**, sempre incorporando a preocupação com a geração de renda e empregos dignos à concepção de transição justa e soberana. Com relação à energia, a política do Brasil para a África deve ser pensada dentro do programa de transição energética, ou seja, no caminho para promover uma agenda sustentável e soberana de energia. Neste sentido, é necessário reformular, por exemplo, a política de exportação de biocombustíveis do Brasil para a África, já que sua implementação trouxe problemas consideráveis. A ênfase principal deve ser a cooperação no setor de eletrificação do continente. Afinal, este é um gargalo estrutural e uma demanda social de parte dos países da África. Outro eixo de cooperação é a saúde pública, onde a atuação internacional da Fiocruz pode ampliar o diálogo e intercâmbio acerca da relação entre mudanças climáticas e pandemias.

Mobilizar o **Novo Banco dos BRICS (NDB)** e garantir que a instituição seguirá elevados padrões socioambientais em seus investimentos será essencial para o financiamento de tais iniciativas. Além disso, o Brasil deve explorar laços de cooperação em infraestrutura sustentável, políticas industriais verdes e digitalização inclusiva, complementando esforços nos quais o Brasil já possui tradição na sua cooperação Sul-Sul, tais como saúde, educação, ciência e programas de transferência de renda.

A ampliação dos acordos comerciais, seja no plano bilateral (como os acordos de complementação econômica) seja via acordos por blocos e organizações regionais, devem necessariamente contar com cláusulas ambientais. Já que as relações entre o Brasil e África são pautadas em agendas centrais para clima e meio ambiente, é fundamental garantir cláusulas ambientais que tracem metas atualizadas ligadas à descarbonização e à adaptação. Neste sentido, os acordos de cooperação e facilitação de investimentos (ACFI), desde que formulados de forma responsável, podem ser instrumentos importantes.

No plano político, a África do Sul, especificamente, tem sido e deverá continuar sendo parceira essencial do Brasil para avançar pautas caras ao Sul nos debates globais sobre clima, muitas vezes em triangulação com a Índia (ou, dependendo do tema, por meio da geometria mais ampla do BASIC). A colaboração entre essas três grandes democracias

multiétnicas, que também são lideranças regionais em seus respectivos continentes, poderia ser reformulada como um “IBAS do clima”, centrado na cooperação climática e ambiental em temas como biodiversidade, energias renováveis e gestão de recursos hídricos, mas tendo como elemento central a proteção dos oceanos, posto que a coalizão já inclui um forte componente marítimo (até hoje, tocado pelas três Marinhas) e considerando que os três países possuem regiões costeiras gigantescas.

Nossas parcerias estratégicas, como a África do Sul e os PALOPs, devem ser revitalizadas estrategicamente. Os termos de cooperação em transição energética justa da África do Sul com Estados Unidos, Reino Unido, Alemanha e União Europeia podem servir de inspiração para o caminho brasileiro. Deve haver, também, prioridade na construção de novas agendas com os países do Golfo da Guiné, espaço estratégico para cooperação securitária com o Brasil em função da expansão da pirataria na região e região chave para a cooperação política.

No Oriente Médio, tanto o Egito quanto os Emirados Árabes — que sediarão, respectivamente, a COP27 e a COP28, sinalizam sua intenção em reforçar seus laços de cooperação na área climática. Com o primeiro — maior destino para exportações comerciais do Brasil na região — será possível diversificar para além das trocas comerciais e explorar a cooperação em áreas de interesse comum no âmbito do clima, tais como o combate à desertificação e a soberania alimentar. Com os Emirados

Árabes, que se comprometeram à descarbonização até meados do século, o Brasil deve promover a cooperação em torno das energias renováveis e do hidrogênio, que constam entre as prioridades do plano de transição energética do país parceiro.

A Ásia engloba o principal parceiro comercial do Brasil: a **China**. Em que pese o Brasil possuir parceria estratégica com o gigante do leste asiático desde 1993, falta pensamento planejado e de longo prazo. Hoje, a importância global da China vai muito além da cooperação econômica. É, também, um ator de peso nos debates sobre o meio ambiente e o clima. Além de estabelecer metas de descarbonização e transição de médio prazo no plano doméstico, a China 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 o Cinturão e Rota mais verde. Embora atualmente seja o maior emissor de gases de efeito estufa, historicamente, é responsável por apenas 12% do total global, e as expectativas são de que a China consiga alcançar suas metas de descarbonização após um pico nas emissões, previsto para 2025.

No plano internacional, a **China** vem lançando novas iniciativas de cooperação ambiental e climática. Com países industrializados, como no caso dos Estados Unidos, essa cooperação é posta em xeque pelas rivalidades geopolíticas. Em contraste, a cooperação climática com outros países em desenvolvimento fica

menos exposta a tais rivalidades e oferece uma gama ampla de oportunidades de cooperação que o Brasil deve explorar.

Ao mesmo tempo, a atuação da China em países terceiros merece mais atenção. Com a interrupção da logística global e a reestruturação significativa das cadeias globais de valor no contexto da pandemia, além do agravamento das tensões geopolíticas, o governo chinês redobrou sua preocupação em diversificar suas fontes internacionais de energia e de alimentos. Na África, em especial, o governo chinês incentiva grandes investimentos em projetos de infraestrutura, tais como portos, ferrovias e estradas, que induzem transformações estruturais em várias regiões do continente. Associadas à estratégia chinesa de diversificação da importação de commodities, que foi aprofundada no contexto da pandemia de Covid-19 e que expande a compra de terras e o cultivo de grãos (incluindo a soja) em países africanos, esses investimentos podem criar novas concorrências para a cooperação e as exportações brasileiras, inclusive a pauta agrícola. Portanto, uma forma de assegurar um alto grau de competitividade das exportações brasileiras passa por aumentar a sustentabilidade da sua agricultura, criar sistemas de certificação confiáveis e com ampla aceitação e inovar em mecanismos de devida diligência eficazes e compatíveis com o sistema multilateral de comércio e regras da Organização Mundial do Comércio (OMC), sem que o arcabouço seja utilizado para fins de protecionismo por países ricos.

Para além das trocas comerciais, é necessário que o Brasil identifique as prioridades para investimentos verdes no Brasil e no seu entorno, atendendo não apenas à preocupação chinesa com o escoamento da produção agrícola, mas também aproveitando esses fluxos para avançar, de forma sustentável, a infraestrutura e integração nacionais na América do Sul. Afinal, dado o perfil de exportação do Brasil para a China, com grande ênfase em commodities como soja, o minério de ferro e a carne, a relação com o gigante asiático é fundamental para a consolidação de uma agenda ambientalmente responsável para o Brasil. Uma declaração bilateral de compromissos, nos moldes do que foi pactuado entre a China e os Estados Unidos em Glasgow (a “Declaração Conjunta EUA-China de Glasgow sobre Melhoria da Ação Climática na década de 2020”), ou mesmo um acordo bilateral para fortalecer o rastreamento de produtos exportados, devem fazer parte dos objetivos do Brasil dentro da parceria estratégica. Mais amplamente, caberá avaliar mais sistematicamente, e em diálogo com outros setores, a possibilidade de entrada do Brasil no Cinturão e Rota;

O Brasil também deve buscar cooperação em clima e meio ambiente com outros parceiros de importância histórica e geopolítica, como o Japão, a Coreia do Sul e Cingapura, com ênfase na agenda de transição e catch-up tecnológico na direção da digitalização, além de buscar mais coordenação com a Índia nas negociações climáticas e com a Indonésia na cooperação em torno das florestas, como no caso do arranjo BIC.



**12**

## **A cooperação em clima com os países industrializados**

## A cooperação em clima com os países industrializados

Para além da cooperação Sul-Sul, será necessário revigorar as relações com os países e regiões industrializadas, desde que pautadas no respeito mútuo e na reciprocidade. Os Estados Unidos são parceiros importantes do Brasil.

A União Europeia (EU) encontra-se em momento de profunda crise mas representa pilar importante na construção de uma nova ordem multipolar. Além disso, a guerra da Rússia contra a Ucrânia e a atual crise de fornecimento de energia estão dando à UE um novo impulso geopolítico para diversificar seus fluxos comerciais longe da Rússia e da China. As relações entre o Brasil e a UE devem estar pautadas, antes que mais nada, no diálogo político — que foi inviabilizado pelo governo Bolsonaro. Em consonância com o histórico das relações Brasil-UE, **o Acordo Mercosul-UE deve ser amplamente revisto** para reforçar seu aspecto de cooperação política, ressaltando também que o acordo não deve ter como resultado a desindustrialização, tanto no Brasil quanto nos demais países do Mercosul. Também será importante abordar proativamente os aspectos de sustentabilidade e de defesa dos direitos humanos do acordo, à luz das medidas urgentes a serem tomadas pelo novo governo para combater o desmatamento e levando em conta uma nova visão de desenvolvimento sustentável para a Amazônia. Mais especificamente, o capítulo sobre Comércio e Desenvolvimento Sustentável deve ser fortalecido de forma a incorporar compromissos mais robustos com a redução do desmatamento e a proteção de

defensores ambientais, povos indígenas, quilombolas e demais comunidades afetadas pela produção de produtos comercializados com a União Europeia.

Será necessário, ademais, atentar para que, no contexto da transição energética já em curso na União Europeia, a região não acabe externalizando impactos negativos, tais como a exportação de carbono, para o Brasil — por exemplo, através do envio de automóveis que já não cumpram com as novas exigências de cortes de emissão de gases de efeito estufa.

Embora o Brasil já siga muitas das normas promovidas pela OCDE, o diálogo sobre padrões e normas de devida diligência poderá continuar a render trocas e aprendizados de interesse para o Brasil. Cabe uma avaliação minuciosa dos riscos e oportunidades de pleno ingresso na organização nos planos econômico e político, assim como uma consulta ampla com a sociedade civil, o setor privado e demais partes interessadas.

Em relação aos Estados Unidos, será possível, aproveitar as novas possibilidades de cooperação, investimento e financiamento criadas pela nova Lei de Redução da Inflação dos Estados Unidos para abrir novas frentes de cooperação nas áreas contempladas, tais como a descarbonização, o uso eficiente da energia e a redução do desmatamento e das queimadas, sempre com atenção diferenciada para a construção de novas capacidades em tecnologias verdes, inclusive relacionadas à exploração do



hidrogênio, à eletrificação do transporte público, à agricultura de baixo carbono; e à digitalização verde.

Além disso, **é possível inovar na cooperação com países industrializados** (e não apenas) contra o desmatamento e as queimadas, por meio da criação de um registro e de mecanismos de rastreabilidade (inclusive, fazendo uso de novas tecnologias, tais como a inteligência artificial e o blockchain) para certificar os produtos e serviços brasileiros que não contribuem para o desmatamento, que não estão associados a violações de direitos humanos e que emitem menos gases de efeito estufa. Desenvolver um sistema de certificação transparente e confiável, que seja aceito por uma gama ampla de países, permitiria que o Brasil retomasse o seu papel propositivo não apenas no plano ambiental, mas também no comércio internacional.

Da mesma forma, o Brasil deve fortalecer a cooperação internacional com países compradores na promoção de cadeias de commodities — ou melhor, “cadeias de responsabilidade”. A expressão refere-se aos conjuntos interligados de relações socioambientais que ligam os produtores de commodities aos consumidores, desde a fonte de financiamento e produção primária até a extração e fabricação (quando aplicável), exportação e importação, até o consumo final.



**13**

## **O Sul, o clima e a governança global**

## O Sul, o clima e a governança global

As reivindicações históricas do Brasil e, mais amplamente, do Sul em relação à governança global não foram atendidas. Setenta e seis anos após a fundação da ONU, por exemplo, sua arquitetura continua refletindo a distribuição de poder do pós-Guerra. E a obsolescência leva, inevitavelmente, a lacunas de eficácia, inclusive nas pautas historicamente defendidas pelo Brasil — e, mais amplamente, pelo Sul — que continuam sofrendo graves retrocessos: o combate à pobreza e à desigualdade, o desenvolvimento inclusivo, os termos comerciais mais justos, o desarmamento e a efetiva reforma da arquitetura de paz e segurança das Nações Unidas (ONU), em especial o Conselho de Segurança. Possivelmente, boa parte dos problemas enfrentados pela humanidade hoje não se colocariam se essas pautas do Sul tivessem sido atendidas no passado. No entanto, mesmo com essas lacunas, a governança global permanece necessária para o enfrentamento dos desafios que se tornam cada vez mais transnacionais, inclusive em decorrência das mudanças climáticas, e o Brasil deve retomar sua defesa de uma governança mais justa, democrática e eficaz.

Como colocar o clima no centro dessa agenda, sem reforçar os vieses que se apresentam nas negociações? Entre 2023 e 2026, o Brasil assumirá a presidência de diversos fóruns internacionais: o G20, o IBAS, o BRICS e, possivelmente, irá sediar uma nova COP do clima, que foi negada pelo governo Bolsonaro ainda em seu governo de transição. Essa sequência representa

uma oportunidade para pautar as agendas de diversos espaços multilaterais, chegando em 2026 com uma estratégia internacional renovada e bem consolidada.

**Será essencial que o Brasil defina temas prioritários para cada espaço, de forma a avançar, progressivamente, uma agenda multilateral ampla, coerente e propositiva na direção de uma ordem global multipolar e na promoção da cooperação lastreada no respeito ao direito internacional.**

Visando a formulação de uma agenda climática global que incorpore melhor as demandas dos países em desenvolvimento, **a convocação de uma Cúpula da OTCA, sediada na Amazônia Legal, ainda no primeiro ano de governo.** A reunião de alto nível impulsionaria uma estratégia de reforma da governança global que aborde a questão climática a partir de uma perspectiva dos países em desenvolvimento. O encontro traria para a Amazônia brasileira chefes de Estado da América Latina e Caribe, assim como de um número menor de outros países em desenvolvimento (a exemplo da África do Sul, da Índia, da China e, por causa do BIC, da Indonésia e República Democrática do Congo), para mobilizar apoio e intercâmbios Sul-Sul e Sul-Norte nas agendas de adaptação, perdas e danos, financiamento climático e proteção às florestas — e, mais amplamente, para promover a justiça climática. A Cúpula também poderia servir de trampolim para

levantar as bandeiras da transição justa e solidária no âmbito do G20, detalhado ao final desta seção.

A ocasião poderia servir, ainda, de plataforma para o lançamento da **segunda rodada da Comissão do Sul, tendo o tema das mudanças climáticas no centro do processo**. A iniciativa serviria para retomar e atualizar os esforços da Comissão do Sul, realizada entre 1987 e 1990, cujas conclusões influenciaram a Eco-92, as convenções que resultaram daquela conferência e as agendas de desenvolvimento sustentável. A Comissão teria como principal objetivo a elaboração de um diagnóstico dos desafios e capacidades relacionados ao clima e suas interseções com outras pautas chave, tais como o combate à fome. Com base nessa análise, a Comissão poderia produzir um Plano de Ação a ser operacionalizado, no âmbito da ONU, através do Grupo de 77 (G-77). Dessa forma, o G-77, que atualmente encontra-se profundamente fragmentado e adotando posicionamentos predominantemente defensivos nos debates sobre reforma da ONU, passaria a desempenhar um papel mais propositivo, inclusive no desenho de novas parcerias Sul-Norte.

Outro aspecto da agenda climática que merece mais atenção e pode ser encaminhado também por vias multilaterais é o financiamento climático. Em um momento em que os retrocessos ocasionados pela pandemia de Covid-19, a guerra na Ucrânia e o endividamento excessivo constroem as possibilidades de desenvolvimento sustentável e de

transição justa no Sul, o Brasil — alinhado com outros países em desenvolvimento — deve pressionar, inclusive por meio do BRICS, por reformas estruturais e substantivas nas Instituições de Bretton Woods e propor mecanismos inovadores para alavancar novos recursos, tais como o *blended finance*, que combina recursos de fontes diversas, para viabilizar a adaptação climática e a transição justa nos países em desenvolvimento.

Em que pese o isolamento parcial da Rússia, em decorrência da invasão da Ucrânia, o BRICS — cujos cinco membros representam mais de 3,6 bilhões de pessoas, ou metade da população do planeta — permanece um arranjo pertinente não apenas para a cooperação entre os membros e outros países, mas também como instrumento de pressão pela reforma da governança global, em especial dada a perda de relevância do G8. Apesar de repetidas previsões, em especial por atores ocidentais, de que as diferenças políticas, econômicas e estratégicas entre os BRICS ultrapassariam os pontos em comum, os BRICS conseguiram consolidar um nível de cooperação que superou as expectativas. No entanto, a agenda do BRICS precisa ser atualizada face à emergência climática, por exemplo através das trocas em torno das respectivas estratégias de descarbonização — refletidas, inclusive, nas suas NDCs, e de transição justa. Mesmo havendo diferenças na produção e consumo diferenciados de petróleo, gás e carvão entre os cinco Estados, é possível identificar áreas de interesse comum dentro da agenda climática. O Brasil, especificamente,

deve pautar a coalizão nos temas da soberania alimentar, de combate à fome, de agricultura de baixo carbono e da cooperação humanitária.

No atual cenário geopolítico, marcado pela guerra na Ucrânia, o enfraquecimento da ONU e o esvaziamento do G8, o G20 torna-se potencialmente um espaço mais relevante nas pautas globais, desde que resgate sua função de enfrentamento às crises financeiras globais. Para o Brasil, que assumirá a presidência do grupo em 2024, o G20 representa um espaço estratégico para os próximos anos, principalmente para as agendas soberania alimentar e de uso mais justo da terra, levando em consideração os desafios socioeconômicos provocados pela inflação, pela interrupção das cadeias de suprimentos, e da tendência de queda dos preços das commodities. Como, também em 2024, o Brasil irá sediar a 15ª Reunião Ministerial de Energia Limpa e a Reunião Ministerial da “Missão Inovação,” deve chamar atenção e mobilizar respostas às demandas do Sul por energia limpa e acessível.

Uma área de interseção com o clima que merece cautela é a de paz e segurança. No âmbito do Conselho de Segurança da ONU, alguns países ocidentais vêm defendendo a inclusão sistemática do tema do clima como parte das discussões do órgão. No entanto, em dezembro de 2021 o que seria a primeira resolução do Conselho sobre clima e segurança foi engavetada após receber veto da Rússia e da Índia (a China se absteve). Desde janeiro de 2022, o Brasil ocupa assento rotativo no

Conselho de Segurança da ONU, com mandato para o biênio 2022-2023 -- a 11ª vez que o país passa pelo órgão desde a fundação da organização -- e irá assumir a presidência novamente em outubro de 2023. Como país que vive há mais de 150 anos sem conflito armado com qualquer país vizinho, e como o primeiro Estado a assinar o Tratado sobre a Proibição de Armas Nucleares (TPAN), **o Brasil possui fortes credenciais para contribuir para o debate sobre clima e segurança pela ótica da prevenção.**

Em coerência com a cautela adotada no passado pela diplomacia brasileira em relação a tentativas de ampliação do conceito de segurança utilizado no Conselho, como no caso da Guerra ao Terror, quando novas e exageradas justificativas para intervencionismo militar foram adotadas, o Brasil deve ressaltar a importância da adoção de abordagens preventivas, em especial por meio do desenvolvimento socioeconômico, da diplomacia e da ação climática -- esforços que devem capitaneados por outros órgãos do sistema, tais como o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o UNFCCC, a Secretaria-Geral e, no limite, a Comissão de Consolidação da Paz. Esses outros foros permitem a adoção de abordagens preventivas, em especial por meio do desenvolvimento socioeconômico, da diplomacia e da ação climática. O Conselho de Segurança não dispõe de respostas adequadas aos desafios ambientais e climáticos com que se depara a comunidade internacional, tais como o acirramento da competição por recursos

escassos, o agravamento das mudanças climáticas e as migrações influenciadas por esses fatores.

Além de apontar os riscos da securitização do clima, é igualmente importante sublinhar que recursos não devem ser realocados pela ONU ou por doadores das áreas de desenvolvimento e de assistência humanitária -- onde o financiamento já se encontra aquém dos compromissos assumidos pelos países ricos -- para iniciativas de clima e segurança, em especial aquelas envolvendo militarização excessiva. Fora do Conselho de Segurança, a diplomacia brasileira, com o apoio da sociedade civil, pode ajudar a equilibrar essa discussão promovendo debates sobre abordagens preventivas, em diálogo com o PNUD e o Departamento de Assuntos Políticos e de Consolidação da Paz ou, até mesmo, na Assembleia Geral.



**14**

**O Brasil possui plena  
capacidade para resgatar e  
ampliar o seu legado**

## O Brasil possui plena capacidade para resgatar e ampliar o seu legado

Experiências passadas demonstram que o Brasil possui capacidade não apenas de combater o desmatamento e promover inovações para a descarbonização, mas também de propor e mobilizar apoio para novas iniciativas globais.

Os brasileiros e brasileiras estão cada vez mais preocupados com as mudanças climáticas, que afetam, direta ou indiretamente, milhões no Brasil. Em parte em reação ao negacionismo e medidas anti-ambientais do governo Bolsonaro, a **sociedade civil organizada que trabalha na área climática nunca esteve tão bem coordenada e diversificada** desde que os movimentos ecológicos foram fortalecidos pelo processo de preparação para a Eco 92 e para a Rio+20 -- fato refletido, por exemplo, na organização do Brasil Climate Action Hub nas COPs do clima.

Além disso, diversos movimentos historicamente associados à luta dos trabalhadores passaram a construir agendas climáticas com mais atenção, tanto no plano doméstico quanto nas discussões internacionais. Exemplos disso são o Movimento dos Sem Terra (MST), que aponta distorções criadas pelo modelo produtivo pautado na monocultura e no uso excessivo de insumos químicos; e movimentos sindicais, como a Central Única dos Trabalhadores (CUT), que analisa as repercussões da transição energética para os direitos dos trabalhadores. Outros movimentos relevantes — a exemplo da Agenda 2045 do Observatório do Clima, o Plano Amazônia 2030, a Concertação pela Amazônia, o movimento dos

empresários pelo clima, o Consórcio de Governadores do Clima, o Consórcio de Governadores da Amazônia, a Iniciativa Clima e Desenvolvimento: Visões para o Brasil 2030, e a rede O Clima é de Mudança — identificam demandas, geram conhecimento e propõem prioridades para as políticas públicas.

Além disso, os movimentos que tratam da justiça ambiental e climática tornaram-se mais robustos. As lideranças indígenas e quilombolas, tais como a Articulação dos Povos Indígenas do Brasil (APIB) e a Coordenação Nacional de Articulação de Quilombos (CONAQ), assim como grupos representativos de outras populações tradicionais, trabalham para que o clima esteja no centro da política brasileira, inclusive no seu recorte internacional. Merece destaque o engajamento de jovens por meio de grupos tais como Engajamundo e Youth Climate Leaders, assim como organizações da periferia, como os que compõem a Coalizão Clima de Mudança, que unem forças para dar maior visibilidade ao racismo climático e que ampliam o acesso de grupos da periferia às discussões internacionais sobre o clima, inclusive o espaço das COPs.

Surge também novo grau de protagonismo e novas formas de atuação por parte dos governos subnacionais, seja por municípios e estados individualmente ou através parcerias, tais como a rede global de prefeitos C40, que propõe inovações climáticas para as cidades, e o Consórcio de Estados da Amazônia Legal, centrado na promoção da economia verde na região.



Tais atores adquiriram mais visibilidade e capacidade de interlocução em espaços decisórios no plano internacional, tais como as COPs do clima, e devem ser reconhecidos como fontes importantes de soluções para a emergência climática.



**15**

## **Governança**

## Governança

Imediatamente após a tomada de posse, será preciso pôr em marcha um plano para recuperar as capacidades perdidas na máquina do Estado e reatar os laços construtivos com os atores não estatais que são fundamentais para a implementação de uma visão de desenvolvimento inclusiva, solidária e sustentável. Para além da “reconstrução com melhorias” dos órgãos de Estado sucateados pelo governo Bolsonaro, será necessário configurar um arranjo de governança que permita a elaboração e implementação de uma agenda climática espelhada nas duas esferas abordadas no presente documento: a doméstica e a internacional.

Para isso, são necessários quatro elementos: *legitimidade, coordenação, transversalização e inclusão*.

- **Legitimidade:** Dado o contexto de desmonte do Estado promovido pelo governo Bolsonaro, o negacionismo promovido pelo mesmo e o aprofundamento da emergência climática, a agenda do clima deve ter um mandato robusto de diálogo interno e externo. Será preciso conferir à agenda climática força política a partir da Presidência e, mais do que isso, a partir da própria figura do Presidente.
- **Coordenação:** Uma coordenação bem delineada e com equipe especializada é necessária para estabelecer uma divisão de tarefas, viabilizar um plano de ação e minimizar a duplicação de esforços, tensões e outros problemas organizacionais.

- **Transversalização:** Tornar a agenda climática transversal requer o estabelecimento de pontos de interlocução em todos os ministérios, assim como a formação de um Grupo Interministerial com reuniões regulares e incumbido de uma dupla função: por um lado, assegurar a colaboração e o fluxo horizontal de informações entre as repartições do governo; e por outro, garantir a interface com a coordenação da agenda.
- **Inclusão:** A emergência climática afeta a todos, mas não de maneira uniforme. O desenho de respostas para a crise demanda amplo diálogo com diferentes segmentos da sociedade, em especial aqueles que são desproporcionalmente expostos aos riscos e que sofrem as consequências diretas, tais como mulheres, indígenas, negros e comunidades de baixa renda. Posto que, de acordo com as atuais projeções, as futuras gerações arcarão com um ônus desproporcional das mudanças climáticas, um recorte intergeracional é imprescindível.

Na prática, o *tripé força política-coordenação-transversalização* requer localizar a agenda do clima no âmbito da Presidência da República, fortalecendo as trocas com ministérios e outras repartições públicas encarregadas de estruturar e implementar planos de desenvolvimento socioeconômico. No plano doméstico, o espaço de coordenação

manteria diálogo com os ministérios, tendo também amplo mandato para trabalhar com governos subnacionais, a sociedade civil, o setor privado e o de finanças. No âmbito internacional, atuaria em estreita colaboração com o Ministério das Relações Exteriores (MRE) (sobretudo nas negociações globais sobre o clima) e na intersecção com agendas relevantes de outros Ministérios.

Localizar a agenda climática na Presidência permitiria também maximizar o impacto da diplomacia presidencial na reconstrução e expansão da cooperação internacional e da defesa do multilateralismo.

Não menos importante é assegurar o pleno engajamento da sociedade brasileira — fonte de demandas e soluções que devem informar a atuação do Estado — na agenda climática, tanto no seu recorte doméstico quanto no seu eixo internacional. Os espaços de diálogo e participação — conselhos e outros canais esvaziados pelo governo Bolsonaro — devem ser restabelecidos e ampliados. A revitalização desses espaços e sua interlocução com os ministérios e com a Presidência também requer aumento da transparência, inclusive por meio dos dados abertos e do fortalecimento da Lei de Acesso à Informação. E por fim, será preciso capacitar funcionários públicos em temas do clima e meio ambiente, além de conscientizá-los da necessidade de interlocução com atores não-governamentais, para que a agenda possa ser enraizada no Estado e na sociedade brasileira a longo prazo.





## ▶ Sobre a CIPÓ



A Plataforma CIPÓ é um instituto de pesquisa independente, sem fins lucrativos e liderado por mulheres que atua na interseção entre as agendas de clima e relações internacionais. A CIPÓ apóia governos locais e nacionais, organizações internacionais e entidades da sociedade civil e da iniciativa privada a desenvolver respostas eficazes aos desafios emergentes.

## ▶ Créditos

Projeto Gráfico	Frente Coletivo
Diagramação	Bruno Valente
Equipe do Projeto	Adriana Abdenur
	João Cumaru
	Maiara Folly
	Marília Closs
	Mathias Alencastro
	Fred Assis





 @plataformacipo  
 PlataformaCipo  
 @PlataformaCIPO

<https://plataformacipo.org>