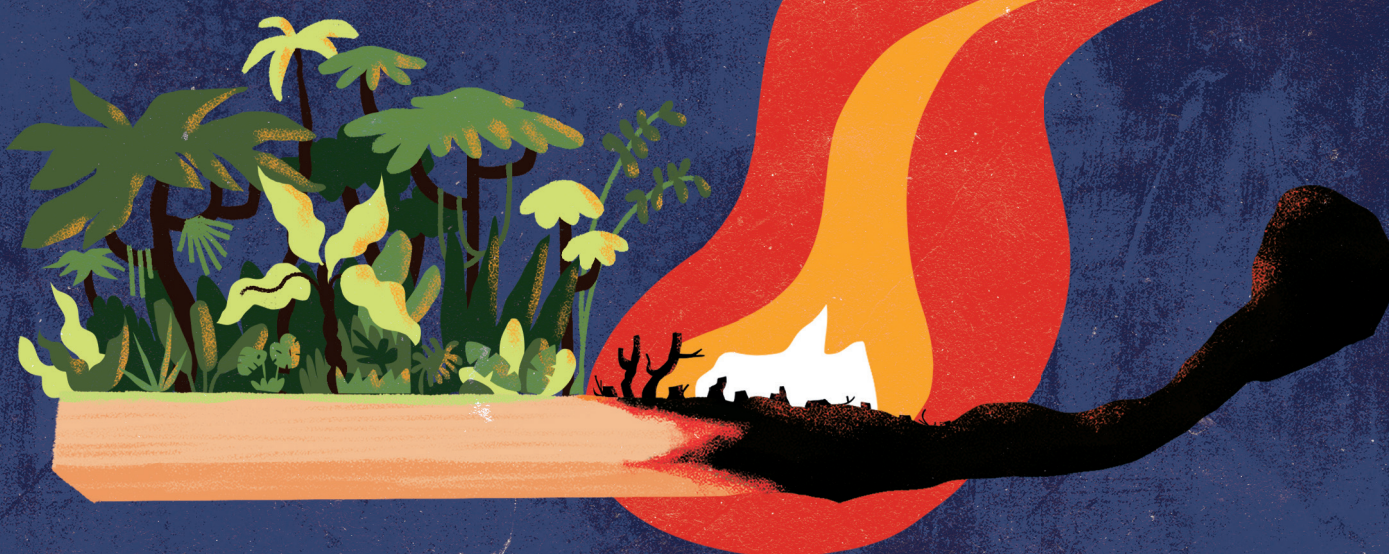


A GEOPOLÍTICA DA **MUDANÇA CLIMÁTICA**

Editorial FERNANDA CIMINI



SEÇÃO ESPECIAL

RUBENS RICUPERO
EUGÊNIO V. GARCIA
KARIN COSTA VAZQUEZ
MATILDE DE SOUZA &
LEANDRO GOMES FERREIRA
LARISSA BASSO & EDUARDO VIOLA
GILBERTO CÂMARA ET AL.

Policy Papers

HUSSEIN KALOUT &
FELICIANO DE SÁ GUIMARÃES
CELSO LAFER

Resenha

"CLIMATE JUSTICE: HOPE, RESILIENCE,
AND THE FIGHT FOR A SUSTAINABLE
FUTURE", DE MARY ROBINSON, POR
PASCOAL TEÓFILO CARVALHO GONÇALVES

Artigo Acadêmico

ARIEL GONZÁLEZ LEVAGGI

Entrevistas

JEFFREY SACHS
ERNESTO MAX ELIAS TONELA

Memória

GELSON FONSECA JR.

Realização:



CENTRO BRASILEIRO DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Publicada pelo **Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI)**

Editores-chefes

Hussein Kalout
Feliciano de Sá Guimarães

Editora convidada da seção especial

Fernanda Cimini

Editores Associados

Dawisson Belém Lopes
Fernanda Cimini
Francisco Gaetani
Guilherme Casarões

Editor Assistente

Bruno Zilli

Revisão de texto

Angela Belmiro
Sara Iriarte

Capa e Direção de Arte

Mariana Jaguaribe Lara Resende
Ilustração: Bicho Coletivo

Diagramação

Estúdio Marijaguar
Mariana Jaguaribe Lara Resende
Heloisa Sato

Projeto gráfico e marca

Felipe Taborda
Augusto Erthal

Conselho Editorial

Aloysio Nunes Ferreira
André Lara Resende
Andrés Malamud
Antonio Carlos Lessa
Antonio Patriota
Arlene Tickner
Benoni Belli
Brian Winter
Carlos Eduardo Lins da Silva
Carlos Milani
Celso Amorim
Demétrio Magnoli
Juan Gabriel Tokatlian
Letícia Pinheiro
Luís Roberto Barroso
Luis Solís
Marcia Castro
Maria Hermínia Tavares de Almeida
Maria Regina Soares de Lima
Patrícia Campos Mello
Paula Almeida
Pedro Dallari
Raquel Vaz-Pinto
Roberto Jaguaribe
Roberto Rodrigues
Simon Mabon
Timothy Power

Conselho Consultivo

Celso Lafer
Gelson Fonseca Jr.
Izabella Teixeira
Joaquim Falcão
Marcos Azambuja
Rubens Ricupero

Coordenação Executiva

Julia Dias Leite
Carla Duarte

Coordenação de Projetos Especiais

Caio Vidal
Lucas Bilheiro

As posições e manifestações expressas nos editoriais, policy papers, artigos acadêmicos, resenhas de livro e entrevistas publicados nesta edição da CEBRI-Revista e nos seus canais associados, como site e redes sociais, representam exclusivamente as opiniões dos seus autores e não, necessariamente, a posição institucional do Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI), dos seus integrantes ou dos seus apoiadores.

Contato: revista@cebri.org.br

cebri.org/revista

CEBRI • Rua Marquês de São Vicente, 336 - Gávea Rio de Janeiro - RJ - Cep: 22451-044 • Fone: +55 (21) 2206-4400 • cebri.org • [@cebrionline](https://www.instagram.com/cebrionline)

Apoio:



Brookfield

EDITORIAL

O longo 2022: o ano em que voltamos a respirar 9
Fernanda Cimini

POLICY PAPERS

Uma política externa pendular entre EUA e China: o Brasil se protegendo para sobreviver 18
Hussein Kalout & Feliciano de Sá Guimarães

Discurso de agradecimento à outorga do título de Doutor *Honoris Causa* concedido pela Unesp 37
Celso Lafer

SEÇÃO ESPECIAL

À sombra do apocalipse: depoimento pessoal sobre 50 anos de causa ambiental 48
Rubens Ricupero

Pós-bicentenário verde-digital: uma política externa 3.0 para o Brasil 65
Eugênio V. Garcia

Uma agenda estratégica e de futuro para o desenvolvimento sustentável do Brasil ... 83
Karin Costa Vazquez

Sustainability Transition Challenges in the Brazilian Energy Sector 104
Matilde de Souza & Leandro Gomes Ferreira

Para onde vão os BRICS na transição de baixo carbono? 128
Larissa Basso & Eduardo Viola

Desafios do cumprimento da NDC brasileira no bioma Amazônia 159
Gilberto Câmara et al.

ARTIGO ACADÊMICO

La guerra ruso-ucraniana y los desafíos de seguridad globales en el Atlántico Sur ... 179
Ariel González Levaggi

RESENHA DE LIVRO

Robinson, Mary. 2018. *Climate Justice: Hope, Resilience, and the Fight for a Sustainable Future*. Nova York: Bloomsbury Publishing USA. 199
Pascoal Teófilo Carvalho Gonçalves

ENTREVISTAS

“Brazil is primed for an important advance. I am optimistic” 205
Jeffrey Sachs

“Restaurar e consolidar a paz e promover o desenvolvimento socioeconômico sustentável na Região Norte de Moçambique” 209
Ernesto Max Elias Tonela

MEMÓRIA

Em memória de José Augusto Lindgren Alves: um diplomata incomum 216
Gelson Fonseca Jr.



Acesse o site
da revista:



CEBRI-Revista

CHAMADA DE ARTIGOS!

A CEBRI-Revista convida seus leitores a submeterem **artigos de policy e acadêmicos** para publicação.

Serão avaliados textos em português, espanhol e inglês sobre quaisquer temas de relações internacionais ou das seções especiais de cada edição.

A próxima edição trará a seção especial:
"A nova política externa do Brasil".

Contamos com a contribuição da comunidade acadêmica, empresas e sociedade civil!

Mais informações sobre o processo e tipos de submissão:
www.cebri.org/revista

Dúvidas: revista@cebri.org.br.

CEBRI REVISTA

Ano 1 / Nº 4 / Out-Dez 2022

100%

Elétrico

Zero

Emissão
de carbono

Transformar a mineração é investir em caminhões fora de estrada 100% elétricos.

Chegaram os dois primeiros caminhões fora de estrada 100% elétricos da Vale. Com capacidade de carga de 72 toneladas, eles foram produzidos na China e serão recarregados com energia elétrica vinda de fontes 100% renováveis. Um importante passo em direção a nossa meta de zerar as emissões líquidas de carbono até 2050.

Vale. Transformar a mineração hoje é transformar o amanhã de todos.



O FUTURO TEM AS CORES DA NOSSA HISTÓRIA



Há mais de 123 anos, inovação e superação estão presentes na história da Klabin, ajudando a criar um futuro renovável.



Colaborador das Indústrias Klabin do Paraná de Celulose (IKPC) trabalhando na máquina de papel 1, destacando a enroladeira de papel. Unidade Monte Alegre.*

1950

*Registro original em preto e branco, colorizado digitalmente pela artista Marina Amaral.

Brookfield

LÍDER EM

Investimentos Imobiliários

A Brookfield é uma gestora global de ativos alternativos com atuação em energia renovável, infraestrutura, investimentos imobiliários, *private equity* e crédito. Somos uma das maiores investidoras, proprietárias e operadoras de imóveis comerciais do mundo, detentora de um portfólio irreplicável nos mercados mais dinâmicos. No Brasil, são mais de 1,7 milhão de metros quadrados distribuídos entre edifícios corporativos, parques logísticos, residenciais *multifamily* e shopping centers.

Saiba mais em **Brookfield.com**





EDITORIAL

O longo 2022: o ano em que voltamos a respirar 9
Fernanda Cimini


O longo 2022: o ano em que voltamos a respirar

Fernanda Cimini

Chegamos à 4ª edição da CEBRI-Revista e, com ela, fechamos o primeiro ciclo de publicações trimestrais, lançado pelo CEBRI no ano de 2022. Não muito tempo atrás, quando rascunhávamos os pilares desta Revista, estávamos envoltos pelas incertezas de uma pandemia que parecia não ter fim. Graças à ciência, alcançamos a vacina e, graças à capacidade instalada do SUS, fomos retomando nossa liberdade para ocupar o espaço público e respirar.

E é nesse respiro que trazemos a urgente discussão sobre a nossa sobrevivência no período Antropoceno¹, como nos alertou incansavelmente o professor Bruno Latour – que tristemente nos deixou em outubro deste ano. Dentre tantas “lições latourianas”, destaco a necessidade de superação de dois pressupostos do atual debate sobre a crise climática: (a) a oposição entre humano e natureza, que sustenta uma ficção antropocêntrica de que somos os únicos agentes em ação em contraste à passividade da terra e dos demais seres vivos; e (b) a visão abstrata de um planeta Terra globalizado e desconectado do local em que vivemos (Latour 2020a). Segundo Latour, esses pressupostos mais atrapalham do que ajudam a pensar a atual *mutação* climática, pois colocam a natureza no lugar de uma paisagem distante

1. O Antropoceno, conceito ainda incipiente no debate científico, se refere a uma nova era geológica que estaria em curso, dando fim à relativa estabilidade climática que permitiu aos seres humanos desenvolver a agricultura, a pecuária e, com isso, se espalhar pela terra. Nesta nova era, o grau de intervenção humana estaria atingindo níveis biogeoquímicos mais profundos, provocando uma instabilidade em todo o sistema Terra: geosfera, biosfera, antroposfera e tecnosfera (Junges 2021, Veiga 2019).

Fernanda Cimini  é professora do Departamento de Economia da UFMG e pesquisadora sênior no Centro Brasileiro de Relações Internacionais (CEBRI). Professora visitante Fulbright na Universidade de Columbia (2022). Doutora em Sociologia (UFRJ), com formação complementar em Ciência Política (MIT). Mestre e bacharel em Relações Internacionais (PUC-MG) e bacharel em Ciências Sociais (UFMG). Atua nas áreas de Economia Política Comparada, Economia Política Internacional e América Latina.

e apolítica. Por isso, o convite de Latour para “aterrarmos”, isto é, para construirmos uma nova percepção enquanto *terrestres*, para nos sensibilizarmos de que somos parte desse emaranhado chamado Terra e para nos conscientizarmos de que não temos para onde fugir – ainda que alguns insistam em negar (Latour 2020b).

E agora atingimos a marca de oito bilhões de *terrestres*². Somos oito bilhões coabitando esse planeta sem a menor garantia de que algum dia retornaremos ao “mundo de antes”. Para alguns, essa despedida está em pleno curso. Só em 2021, cerca de 60 milhões de pessoas foram deslocadas pelas mudanças climáticas, número maior do que o de refugiados por conflitos armados no mesmo período, dados do relatório Igarapé (2022), segundo o qual “Não há para onde correr”. Estima-se que o número de refugiados devido a fatores climáticos pode chegar a 1,2 bilhão já na metade do século, sendo a maior parte do mundo em desenvolvimento (idem).

Enquanto o mundo comemora o crescimento em um bilhão de habitantes, *terrestres* do mais alto escalão econômico, social e político se reúnem no Egito para discutir se a meta de frear o aquecimento global em até 1,5 °C já seria uma quimera. O relatório divulgado pela United Nations Environment Programme (UNEP) às vésperas da COP 27 prevê que a continuidade do padrão atual de emissões resultará em um aumento de 2,8 °C até o fim do século. Já em um cenário otimista, no qual as promessas de redução de emissões sejam de fato cumpridas, teríamos um aumento de cerca de 1,8 °C (UNEP 2022).

Verdade difícil, mas não surpreendente. Os obstáculos para avançar as negociações do clima já nos são velhos conhecidos: necessidade de investimento em energias renováveis, dependência de trajetória em relação a combustíveis fósseis, acesso

Os obstáculos para avançar as negociações do clima já nos são velhos conhecidos: necessidade de investimento em energias renováveis, dependência de trajetória em relação a combustíveis fósseis, acesso desigual a tecnologias limpas, capacidades institucionais inadequadas etc. E se é de destreza diplomática e pragmatismo político que o mundo precisa para destravar as negociações, uma boa notícia: o Brasil pode assumir essa liderança.

2. <https://www.unfpa.org/8billion>.

desigual a tecnologias limpas, capacidades institucionais inadequadas etc. E se é de destreza diplomática e pragmatismo político que o mundo precisa para destravar as negociações, uma boa notícia: o Brasil pode assumir essa liderança.

Pelo menos, essa é a direção apontada pelos autores e autoras que contribuem para esta edição especial sobre “a geopolítica da mudança climática”, a começar pelo simbolismo de 2022, que celebra, junto com o nosso bicentenário da independência, os 30 anos da realização da Rio-92 em nossa *terra* e os 50 anos da presença da diplomacia brasileira na causa ambiental. Para contar essa história, fomos brindados com o depoimento pessoal do embaixador Rubens Ricupero, que relata as nuances das negociações desde Estocolmo em 1972 e seus desenvolvimentos subsequentes, como o Tratado de Cooperação Amazônica (TCA), em que a ele foi confiada a missão de coordenar em 1977, a organização da Rio-92, e sua gestão como ministro do Meio Ambiente entre 1993 e 1994. Ricupero traz um depoimento apaixonante e combativo, para quem já não cabe mais adotar uma abordagem de “ganhos e perdas” e sim uma verdade apocalíptica: “o jogo da vida tem hora para terminar”.

Na sequência, o diplomata Eugênio V. Garcia se debruça sobre o horizonte temporal dos últimos 200 anos, para refletir sobre a política externa brasileira (PEB) do próximo centenário. Se mantido o pragmatismo socioeconômico, a próxima pauta deverá ser dominada pelo binômio “tecnológico e sustentável” baseado na economia verde-digital. Para isso, é urgente que a PEB esteja alinhada ao ecossistema brasileiro de inovação enquanto a transformação digital ainda está em pleno curso. Nesse aspecto, o grande desafio que se apresenta para a nova PEB é ir além do substrato socioeconômico baseado na produção de commodities. A década de 2021 será definidora dos rumos que o país irá tomar, sob o risco de ficarmos presos na armadilha de uma “inteligentização tardia”.

E para refletir sobre esse futuro imediato, a agenda estratégica proposta no *policy paper* da pesquisadora Karin Costa Vazquez se pauta em três pilares: (i) aceleração de políticas públicas no âmbito da Agenda 2030; (ii) reposicionamento do país frente às grandes transformações globais, em que pesem o deslocamento do eixo geopolítico do Ocidente para a Ásia, a revolução tecnológico-digital e a transição energética; e (iii) resgate do protagonismo internacional, reengajando o país no cenário regional e multilateral. Para alcançar esses objetivos, Vazquez propõe reativar a atuação de atores institucionais que ficaram adormecidos no último governo, para além do próprio Ministério das Relações Exteriores, mas que possuem experiência e capacidade administrativa para atuar nos níveis estratégico, tático e operacional.

Em conjunto, Ricupero, Garcia e Vazquez oferecem um compilado das bases históricas e institucionais da capacidade diplomática brasileira para retomar o rumo

do protagonismo internacional conciliando desenvolvimento e sustentabilidade. Já a análise do substrato empírico para o Brasil assumir a liderança no regime climático está a cargo dos textos de Matilde de Souza & Leandro Gomes Ferreira, Larissa Basso & Eduardo Viola e de Gilberto Câmara et al. que, em conjunto, oferecem evidências relacionadas ao status atual do país no processo de transição energética e emissões derivadas de desmatamento.

Seja em relação aos países dos BRICS, seja em relação aos países da América do Sul, o Brasil encontra-se na melhor posição na trajetória de descarbonização, por possuir uma matriz energética relativamente baixa em carbono. Se, por um lado, a autossuficiência energética e abundância de fontes renováveis conferem vantagens naturais ao país, por outro lado, as oscilações políticas nos arranjos de governança e financiamento para a transição de baixo carbono criam empecilhos para o alcance de metas mais arrojadas e efetivas.

Na avaliação de Souza & Ferreira, o Brasil encontra-se em cenário “moderado” de transição, em que prevalece o gás natural como substituto de curto prazo para hidrelétricas, mas um modal de transporte rodoviário poluente. Segundo os autores, a morosidade para o país avançar para uma matriz intensa em energia eólica e solar se deve à própria configuração da matriz energética atual, que desencoraja novos investimentos; à extensão territorial, que aumenta os custos de linhas de transmissão; e, finalmente, à falta de incentivos políticos claros para a transição.

Basso & Viola atribuem ao desmatamento o papel de grande vilão das emissões brasileiras de gases do efeito estufa. Na avaliação dos autores, políticas de regulamentação do uso do solo e agricultura, monitoramento e *enforcement* são essenciais para manter o país na trajetória benigna de descarbonização. De fato, entre 2004 e 2012, momento em que o país esteve mais ativo na consolidação de uma política de controle ambiental, houve queda de 84% nas taxas de desmatamento, como aponta o artigo de Câmara et al. Essa conquista fez com que o país destoasse da trajetória dos demais países do BRICS no regime climático, apresentando metas ambiciosas à Convenção Quadro das Nações Unidas para Mudanças Climáticas (UNFCCC), em 2015. No entanto, no período subsequente, as taxas voltaram a crescer de forma acelerada, comprometendo a capacidade do país em honrar com as metas estabelecidas em Paris.

É o que também aponta o levantamento inédito para identificação de áreas de desmatamento ilegal apresentado por Câmara et al. A partir da comparação de mapas do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe) e bases de dados do Cadastro Ambiental Rural (CAR) e do Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra), o estudo revela aumento significativo dos cortes legais e ilegais de floresta

no período entre 2019 e 2021, resultado direto do desmonte institucional promovido pelo governo Bolsonaro no controle ambiental. Câmara et al. apresentam ainda o perfil de déficit e excedentes de reserva legal para estimar a capacidade brasileira para honrar seus compromissos relacionados à Contribuição Nacionalmente Determinada (conhecida pela sigla em inglês NDC). Esse diagnóstico é crucial para que o próximo governo consiga implementar os incentivos corretos para fazer cumprir o Código Florestal, já que terá que enfrentar a resistência de grandes e médios proprietários de terra cujos custos de oportunidade para restauração são significativos.

Caso o Brasil consiga superar esses desafios e retomar a trajetória trilhada entre 2004 e 2012, ficará cada vez mais notável sua posição de liderança no regime climático, em contraste aos demais países dos BRICS. E é isso que o mundo espera de nós. Na avaliação do professor Jeffrey Sachs, entrevistado nesta edição, a eleição do presidente Lula, em um cenário no qual o país está prestes a assumir a presidência do G20 em 2024, coloca o Brasil em uma posição favorável, haja vista a sinergia entre a política ambiental de Biden e a sinalização positiva de Lula em relação à cooperação regional e multilateral para o clima. Ainda que a perspectiva de financiamento por parte do governo norte-americano seja incerta, o Brasil pode se beneficiar dessa conjuntura do ponto de vista econômico e político, e se posicionar como líder regional nas negociações da Amazônia.

Caso o Brasil consiga superar esses desafios e retomar a trajetória trilhada entre 2004 e 2012, ficará cada vez mais notável sua posição de liderança no regime climático, em contraste aos demais países dos BRICS. E é isso que o mundo espera de nós.

Há também espaço para a retomada das relações com o continente africano. O ministro de Economia e Finanças de Moçambique, Ernesto Max Elias Tonela, também entrevistado nesta edição, chama atenção para a posição de destaque que o país ocupa na produção de gás natural, sendo a terceira maior reserva do mundo. Além do potencial para fornecimento de gás, o ministro ressalta outros ativos renováveis que podem impulsionar a transição energética na região da África Austral. Hoje, o país enfrenta o grande desafio dos conflitos na região de Cabo Delgado e tem contado com o apoio da comunidade internacional para implementação de projetos que assegurem a retomada da estabilidade social e econômica na região. Vale lembrar que o Brasil tem uma longa trajetória de cooperação bilateral com Moçambique e pode se consolidar como um parceiro estratégico na estabilização do país e no avanço para a justiça climática.

Tudo isso em um contexto em que o tabuleiro geopolítico irá requerer dos países periféricos, como o Brasil, uma diplomacia altamente equilibrada para lidar com os interesses antagônicos de Washington e Pequim. É o que nos alerta o *policy paper* dos colegas editores desta Revista, Hussein Kalout e Feliciano Guimarães, para quem é urgente a recuperação do protagonismo regional, a fim de que o Brasil possa exercer uma estratégia de *hedging* pendular no nível extrarregional. Nesse sentido, na medida em que o regime climático avança seu status de *soft* para *hard politics*, com implicações diretas na sobrevivência dos Estados, as capacidades associadas a essa agenda tendem a ganhar mais peso na lógica pendular do jogo.

Como parte da seção especial, contamos ainda com a resenha do livro de Mary Robinson *Justiça Climática*, uma importante obra sobre o tema pertinente à seção especial. Elaborada pelo professor Pascoal Teófilo Carvalho Gonçalves, a resenha destaca a ênfase dada pela autora no protagonismo das mulheres na busca por soluções para mitigação ou adaptação às mudanças climáticas e iniciativas de desenvolvimento sustentável. O resenhista chama atenção para as preocupações cotidianas daqueles(as) que serão diretamente afetados pelas mudanças em curso e ressalta a urgência de uma ação coordenada entre as lideranças mundiais.

Vale dizer que as questões levantadas nesta edição especial – proteção da Amazônia, retomada da liderança brasileira no regime ambiental, busca pela justiça climática – estão em sintonia com a agenda climática promovida pelo CEBRI. Ao longo de 2022, foram realizados debates com lideranças do setor público, da academia, da sociedade civil, do setor privado e ativistas indígenas e ambientais para subsidiar a construção de propostas que orientem a reinserção do Brasil na geopolítica do clima. Destaco o Policy Paper *Desenvolvimento e Mudança do Clima: o papel do Brasil na agenda ambiental-climática*, de autoria da ministra Izabella Teixeira et al. (2022), a quem agradeço os valiosos *insights* para a elaboração desta edição.

Na seção de artigos acadêmicos, o texto de Ariel González Levaggi mantém um diálogo com o tema da edição anterior, continuando a ecoar as importantes discussões sobre a guerra na Ucrânia ali abordadas. Seu texto pensa o novo contexto global a partir do conflito, explorando riscos e desafios pertinentes ao Atlântico Sul manifestos em três dimensões: os riscos da competição estratégica entre grandes potências, a resposta dos atores regionais ao conflito russo-ucraniano e o impacto na agenda de desenvolvimento econômico.

Temos também, nesta edição, a homenagem feita pelo embaixador Gelson Fonseca Jr. à atuação diplomática e à contribuição intelectual de José Augusto Lindgren Alves, que também nos deixou neste longo 2022. Se hoje reconhecemos a harmonia entre a reivindicação por direitos humanos e o alcance do desenvolvi-

mento sustentável, temos no embaixador Lindgren uma das principais referências intelectuais e ativistas da agenda das Nações Unidas. Sou particularmente grata a ele por ter me apresentado, ainda nos tempos de graduação, a profunda transformação em curso nas relações internacionais nos anos 1990, por meio da obra *Relações internacionais e temas sociais: a década das conferências* (2001). Gelson Fonseca Jr. ressalta a trajetória incansável de José Augusto Lindgren Alves pela luta por direitos civilizatórios e sua sensibilidade às injustiças sociais, um legado indispensável para os tempos atuais.

Por fim, uma homenagem que não poderia passar em branco para coroar a nossa última edição de 2022: o título de Doutor *Honoris Causa* concedido pelo Conselho Universitário da Unesp a Celso Lafer, fundador do CEBRI e membro do Conselho Consultivo desta Revista. Para celebrar esse reconhecimento, o chanceler compartilhou conosco o discurso feito por ocasião da cerimônia de titulação, ocorrida em 23 de novembro de 2022, que traz elementos da sua trajetória como embaixador e chefe do Itamaraty por duas vezes. Diante de um contexto marcado por negacionismo acadêmico-científico e atos antidemocráticos, Lafer resgata o valor do conhecimento para a tomada de decisão em política pública, sendo ele mesmo um exemplo de excelência na busca pela conexão entre o saber e o fazer na construção do juízo diplomático.

Os legados de Lindgren Alves e Lafer se somam às reflexões trazidas em nossa seção especial como referências obrigatórias na luta contra o obscurantismo que assombra nossa democracia. Reavivar nossa capacidade reflexiva, no âmbito da política pública, é condição sine qua non para uma inserção externa responsável e

Chamar a responsabilidade de liderar uma agenda tão complexa para um país com tantos desafios sociais, econômicos e políticos não significa abrir mão de interesses soberanos. Ao contrário, significa apropriar-se legitimamente dos recursos e deveres para assumir uma posição de autonomia na reivindicação por direitos e justiça. É isso que se espera de uma nação com o legado ancestral e a riqueza da biodiversidade como o Brasil. É isso que se espera de humanos aterrados em seu território e dispostos a assumir a postura de terrestres.

coerente com a realidade. Chamar a responsabilidade de liderar uma agenda tão complexa para um país com tantos desafios sociais, econômicos e políticos não significa abrir mão de interesses soberanos. Ao contrário, significa apropriar-se legitimamente dos recursos e deveres para assumir uma posição de autonomia na reivindicação por direitos e justiça. É isso que se espera de uma nação com o legado ancestral e a riqueza da biodiversidade como o Brasil. É isso que se espera de *humanos* aterrados em seu território e dispostos a assumir a postura de *terrestres*. ■

Referências Bibliográficas

Alves, José Augusto Lindgren. 2001. *Relações internacionais e temas sociais: a década das conferências*. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (Ibri).

Igarapé Institute. 2022. *Climate Migration and Displacement: No Place to Run*. Igarapé Institute, Global Futures Bulletin (novembro de 2022). <https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2022/11/Global-Future-Bulletin-Climate-Migration-and-Displacement.pdf>

Latour Bruno. 2022a. *Diante de Gaia: oito conferências sobre a natureza no Antropoceno*. São Paulo: Ubu.

Latour, Bruno. 2022b. *Onde aterrar?: Como se orientar politicamente no Antropoceno*. Rio de Janeiro: Bazar do Tempo Produções e Empreendimentos Culturais LTDA.

Veiga, José Eli da. 2019. *O antropoceno e a ciência do sistema terra*. São Paulo: Editora 34.

Junges, José Roque. 2021. "O novo regime climático do Antropoceno e de Gaia". *Revista Bioética* 29 (4): 734-742. <https://doi.org/10.1590/1983-80422021294507>.

Teixeira, Izabella, Winston Fritsch, Ana Toni, Daniela Lerda & Francisco Gaetani. 2022. Desenvolvimento e Mudança do Clima: o papel do Brasil na agenda ambiental-climática. CEBRI Policy Papers. Centro Brasileiro de Relações Internacionais. <https://cebri.org/br/doc/297/desenvolvimento-e-mudanca-do-clima-o-papel-do-brasil-na-agenda-ambiental-climatica>.

UNEP. 2022. *The Closing Window: Climate Crisis Calls for Rapid Transformation of Societies*. United Nations Environment Programme, Emission Gap Report 2022. <https://www.unep.org/resources/emissions-gap-report-2022>.

Como citar: Cimini, Fernanda. 2022. "O longo 2022: o ano em que voltamos a respirar". *CEBRI-Revista* Ano 1, Número 4 (Out-Nov): 9-16.

To cite this work: Cimini, Fernanda. 2022. "The Long 2022: The Year We Breathe Again." *CEBRI-Journal* Year 1, No. 4 (Oct-Nov): 9-16.



Imagem: Shutterstock

POLICY PAPERS

- Uma política externa pendular entre EUA e China:
o Brasil se protegendo para sobreviver 18
Hussein Kalout & Feliciano de Sá Guimarães
- Discurso de agradecimento à outorga do título de Doutor *Honoris Causa*
concedido pela Unesp 37
Celso Lafer

Uma política externa pendular entre EUA e China: o Brasil se protegendo para sobreviver

Hussein Kalout

Feliciano de Sá Guimarães

Resumo: Neste *policy paper* sustentamos que o Brasil deve realizar uma política externa de *hedging* pendular frente à crescente rivalidade sino-americana, exercendo ações simultâneas de *bandwagoning* (seguir o líder) e *balancing* (equilibrar contra o líder), criando uma rede cruzada de acordos formais e informais de proteção contra possíveis efeitos negativos da rivalidade e para extrair ganhos. O Brasil pode exercer um papel pivotal em meio à bipolarização como membro fundador dos BRICS e prospectivo da OCDE. EUA e China veem o Brasil como aliado importante na sua disputa e buscam atrair o país para sua esfera de influência.

Palavras-chave: bandwagoning; balancing; hedging; política externa brasileira; política externa pendular.

Brazil Between the U.S. and China: Protecting Itself to Survive


Abstract: This policy paper argues that Brazil should carry out a swinging foreign policy in the face of growing Sino-American rivalry by simultaneously exercising bandwagoning (following the leader) and balancing (balancing against the leader) actions to create a cross-network of formal and informal protective agreements against the rivalry's possible adverse effects and extract gains. Brazil can play a pivotal role in this bipolarization as a BRICS founder and an OECD prospective member. The U.S. and China see Brazil as an essential ally in their dispute and seek to attract the country to their sphere of influence.


Keywords: bandwagoning; balancing; hedging; Brazilian foreign policy, swinging foreign policy.

Para o mais influente teórico chinês das Relações Internacionais, Yan Xuetong (2021, 40), “a China acredita que sua ascensão ao status de grande potência lhe dá direito a um novo papel nos assuntos mundiais que não pode ser reconciliado com o domínio inquestionável dos EUA”. Por sua vez, o cientista político estadunidense John Mearsheimer (2021, 01) argumenta que “uma China mais poderosa certamente desafiaria a posição dos EUA na Ásia e possivelmente no mundo. A escolha lógica para os Estados Unidos é clara: retardar a ascensão chinesa”. Nesse ambiente de disputa premente, o que resta aos países periféricos? Escolher lados ou resguardar sua autonomia? Gause (2011) argumenta que o comportamento das potências médias e das potências regionais pode servir como vetor estabilizador na preservação do equilíbrio no sistema internacional.

Este artigo parte da seguinte indagação: a posição do Brasil na atual configuração de poder global permite uma reedição atualizada da política externa pendular vista durante a 2ª Guerra Mundial? Mais precisamente, é possível ao Brasil alcançar ganhos políticos e evitar custos excessivos exercendo uma política externa pendular em meio à nova bipolarização do sistema internacional? Com efeito, a ordem global contemporânea lembra a configuração dos anos 1930 e 1940 do Atlântico em pelo menos dois aspectos: primeiro, há uma crescente rivalidade entre duas potências causada pela rápida expansão de uma delas; segundo, a ascensão da potência rival aumenta as chances de conflito militar entre elas porque reforça o dilema de segurança. Assim, a rivalidade entre Washington e Pequim pode reproduzir o padrão histórico da armadilha de Tucídides – o medo da rápida ascensão de Atenas levou Esparta a declarar guerra.

Porém, há também importantes diferenças entre a ordem global atual e aquela dos anos 1940 ou mesmo da Guerra Fria. Atualmente, o número de potências regionais e médias é bem mais alto. Há vários países – Brasil, Japão, Alemanha, França, Indonésia, África do Sul, Índia, Japão etc. – que têm alguma capacidade de impor restrições às superpotências, seja em suas regiões ou temas de preferência. E nenhuma dessas potências está confortável com a nova bipolarização. Além disso, existem centenas de instituições internacionais e coalizões

Hussein Kalout  é editor-chefe da CEBRI-Revista, conselheiro internacional do CEBRI, professor de Relações Internacionais e pesquisador na Universidade Harvard. Foi secretário especial de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

Feliciano de Sá Guimarães  é professor associado do Instituto de Relações Internacionais da USP e foi professor visitante do Departamento de Ciência Política da Universidade de Yale (2019-2020). É editor-chefe da CEBRI-Revista.

multiníveis que *amarram* os países ao Direito Internacional, inclusive as próprias superpotências. Decisões de China ou EUA que contrariem o Direito Internacional são mais custosas hoje do que no período entreguerras, por exemplo.

De todo modo, a questão relevante para a política externa brasileira a ser respondida nas próximas décadas é a seguinte: se EUA e China entrarem em guerra, ou se buscarem algum tipo de acomodação, qual deverá ser a estratégia de longo prazo do Brasil para ambos os cenários? O Brasil precisa estar preparado para qualquer situação, e por isso é imperativo desenhar uma política externa que seja, ao mesmo tempo, ativa na construção de uma ordem multipolar e de proteção contra eventuais efeitos nocivos da rivalidade crescente. O Brasil não pode cometer o mesmo *erro estratégico* da Austrália – que se aliou fortemente aos EUA (*hard bandwagoning*) quando aderiu simultaneamente às alianças QUAD (Diálogo de Segurança Quadrilateral) em 2007 e AUKUS (aliança militar entre Austrália, Reino Unido e Estados Unidos) em 2021 para conter a China.

Assim, neste artigo propomos que, frente à crescente rivalidade global, o Brasil deve realizar movimentos pendulares caracterizados por ações simultâneas de *balancing* (equilibrar contra o líder – ações pró-China) e *bandwagoning* (seguir o líder – ações pró-EUA) distribuídas por temas e áreas das relações internacionais com o duplo objetivo de se proteger contra eventuais efeitos negativos dessa rivalidade e construir uma ordem multipolar que lhe seja favorável. Na verdade, essa estratégia pendular é o mecanismo de ação de *hedging* (cobertura) em política externa, ou seja, uma estratégia de seguro que busca proteger o país contra eventuais crises sistêmicas geradas pela bipolarização.

Mais precisamente, sugerimos que, quando o Brasil praticar *bandwagoning* em temas político-estratégicos em relação aos EUA, deva praticar um *balancing* simultâneo com a China em temas comerciais e assim sucessivamente entre os mais diversos temas e cenários. Será um erro estratégico se a política externa for inteiramente direcionada a um dos polos. Este pêndulo criará uma rede de pro-

A posição do Brasil na atual configuração de poder global permite uma reedição atualizada da política externa pendular vista durante a 2ª Guerra Mundial? Mais precisamente, é possível ao Brasil alcançar ganhos políticos e evitar custos excessivos exercendo uma política externa pendular em meio à nova bipolarização do sistema internacional?

teção cruzada de comprometimentos que aumentará o custo para Pequim e Washington isolar ou punir o Brasil (sanções econômicas, manipulações comerciais, controle de investimentos, retenção de tecnologia militar vital etc.). Em outras palavras, o *hedging* pendular busca gerar um efeito dissuasório e a contenção de ações de força contra o interesse nacional oriundo de uma ou de ambas as potências.

No entanto, para que uma estratégia de *hedging* pendular tenha sucesso, é fundamental ao Brasil assegurar, primeiramente, uma posição de liderança regional na América do Sul. Se o Brasil assumir o papel de potência regional reconhecida pelos vizinhos e, concomitantemente, buscar reconstruir os mecanismos regionais de coordenação política, as pressões das superpotências contra Brasília tendem a ter menos efeito — o Brasil precisa atuar como um ator capaz de estabilizar e preservar a região de influências extrarregionais. Mais do que se proteger dos efeitos nocivos de EUA e China na América do Sul, a busca de uma liderança regional é a base a partir da qual o país pode exercer uma estratégia de *hedging* pendular no nível extrarregional. Sem uma política externa regional decisiva, a retaguarda ficará desguarnecida, e a América do Sul estará ainda mais sujeita às pressões de Pequim e Washington, tornando o papel de Brasília periférico no âmbito regional.

Além disso, uma política externa pendular pode ser realizada com custos relativamente baixos por conta de três razões principais: primeira, o Brasil é um dos poucos países que podem acessar OCDE (Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico) e BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) sem fortes antagonismos políticos internos; segunda, o Brasil não possui problemas geopolíticos com EUA e China, talvez seja o único ator pivotal relevante entre OCDE e BRICS. As superpotências de ambas as alianças percebem o Brasil como um membro relativamente confiável e atraente. EUA e China disputam espaço de poder em todas as regiões e instituições internacionais, o que coloca o Brasil na posição privilegiada de ser disputado por ambas as superpotências como

Se o Brasil assumir o papel de potência regional reconhecida pelos vizinhos e, concomitantemente, buscar reconstruir os mecanismos regionais de coordenação política, as pressões das superpotências contra Brasília tendem a ter menos efeito — o Brasil precisa atuar como um ator capaz de estabilizar e preservar a região de influências extrarregionais.

parceiro preferencial nos BRICS e na OCDE; terceira, o Brasil não sofre contestações regionais fortes o suficiente para fragilizar drasticamente seu posicionamento internacional. Os custos de reerguer a posição de liderança do Brasil na América do Sul, e a partir deste ponto exercer ações pendulares, são relativamente baixos, porque todos os países da região já esperam que o Brasil assuma esse papel. Embora a oposição à liderança regional do Brasil na região sempre tenha existido, ela nunca foi tão fraca e pouco eficaz como agora.

Para sustentar nosso argumento, dividimos o texto em cinco partes: na primeira, discutimos as diferentes concepções sobre a rivalidade EUA-China; na segunda, tratamos da posição privilegiada do Brasil em meio às alianças antagônicas de BRICS e OCDE; na terceira, definimos conceitualmente a estratégia de *hedging* e por que ela serve para o país; na quarta, discorremos sobre o mecanismo pendular e suas possíveis configurações; por fim, tratamos da necessidade de retomada da liderança regional.

A RIVALIDADE ENTRE EUA E CHINA

Existem dois dilemas regularmente evocados para caracterizar transições hegemônicas: a armadilha de Tucídides e a armadilha de Kindleberger. A noção mais comum que caracteriza a rivalidade entre EUA e China tem a ver com Tucídides. Muito propalada pela influente obra de Graham Allison *Destined for War - Can America and China Escape Thucydides's Trap?* (2017)¹, a armadilha se baseia na noção segundo a qual potências status quo geralmente entram em guerra com potências ascendentes e revisionistas para manter sua posição de supremacia. Allison discorre sobre vários exemplos históricos para demonstrar que existe uma maior propensão ao conflito do que acomodamento pacífico. Já a segunda armadilha diz respeito à obra do economista Charles Kindleberger *The World in Depression 1929-1939*, na qual o autor sustenta que o colapso político dos anos 1930 tem como causas a substituição do Reino Unido pelos EUA como potência hegemônica e a inabilidade de Washington em prover bens coletivos para estabilizar o sistema. A pergunta-chave a se fazer é: se a China substituir os EUA como maior potência do mundo, ela conseguirá prover bens coletivos e securitários para todo o sistema?

Essas visões sobre rivalidades hegemônicas, contudo, estão longe de serem dominantes entre acadêmicos e tomadores de decisão. Na verdade, segundo Frieberg (2005), existem pelo menos quatro interpretações predominantes sobre a competição entre EUA e China na ordem global.

1. V. a resenha escrita por Gelson Fonseca Jr. (2022) na segunda edição da CEBRI-Revista.

Primeira, os liberais acreditam que, a despeito do dilema de Tucídides, o comércio crescentemente interdependente entre os países e as instituições internacionais mitigam fortemente a possibilidade de guerra aberta. Para esses autores, a dependência mútua de EUA e China, além do enorme emaranhado de acordos internacionais, pesam sobre as potências aumentando os custos do conflito e levando os decisores a buscarem uma acomodação (Lampton 2001, Economy e Oksenberg 1999, Johnston e Evans 1999, Paul 2016).

Segunda, os construtivistas sustentam que rivalidade ou cooperação são construções sociais e que, portanto, a natureza das interações entre os Estados não é simplesmente o produto de fatores objetivos e materiais, tais como balança de poder militar, mas de identidades sociais. No que diz respeito ao relacionamento entre EUA e China, os construtivistas geralmente enfatizam a possibilidade de que a crescente participação da China nas instituições internacionais de vários tipos levará Pequim a mudanças em sua cultura estratégica, nas normas de comportamento internacional aceitas por seus líderes e, em última análise, em sua concepção de identidade nacional (Johnston 1995). Essa mudança faria com que a China se tornasse um país menos contestador da ordem liberal e, portanto, menos propenso a competir com os EUA. Por outro lado, interações repetidas não necessariamente corroem velhas identidades. Podem, pelo contrário, reforçá-las no longo prazo e, no caso da China, fortalecer sua visão excepcionalista da história e política externa, aumentando a chance de conflito com os EUA.

Terceira, os realistas unipolaristas defendem que, a despeito da ascensão chinesa, Pequim está longe de desafiar a supremacia política e militar dos EUA no sistema internacional. Para eles, há uma enorme diferença entre os incentivos sistêmicos para equilibrar com os EUA (uma aliança China-Rússia, por exemplo) e a capacidade concreta dessas potências em efetivamente equilibrar o sistema. A China será uma potência maior que Rússia, Alemanha ou Japão, mas não terá a mesma capacidade que a única superpotência global – os EUA (Brooks & Wohlforth 2016, Zhao 2021, Shambaugh 2018). O dilema de Kindleberger estaria ligado a essa interpretação, na medida em que centra sua análise na capacidade de um único *hegemon* em prover bens coletivos e estabilizar o sistema. O custo para atingir este domínio é muito alto, e os chineses ainda não estão preparados para assumir essa responsabilidade.

Por fim, os realistas bipolaristas acreditam que o sistema internacional é caracterizado por uma constante histórica, qual seja, a posição hegemônica gera fortes incentivos para que potências desafiadas busquem o crescimento doméstico (*internal balancing*) e alianças (*external balancing*) para se protegerem da ameaça colocada pelo *hegemon*. Assim, sistemas unipolares são transitórios e instáveis, restando às potências desafiadas se aliarem entre si com vistas a conter a potência dominante (Waltz 1979, 2002). Nesse sentido, a China invariavelmente irá desafiar os EUA. Mesmo

realistas menos propensos a defender a bipolarização do sistema concordam que China e EUA buscam, primeiro, a supremacia regional, para depois buscar a hegemonia global, o que as levará invariavelmente à guerra (Mearsheimer 2021, Kaplan 2019). O modelo de Graham Allison se assemelha a essa última visão.

Podemos notar, portanto, diferenças importantes sobre os modelos preditivos do cenário de rivalidade. Enquanto os mais otimistas veem espaço para acomodação e mudança da potência rival, os pessimistas enxergam uma rivalidade crescente e fadada à contestação militar. No entanto, podemos notar pelas correntes acima que o pessimismo tende a ser mais predominante que a esperança. Não obstante as diferenças de concepção, o Brasil não pode se dar ao luxo de esperar para ver como se dará a configuração de poder entre EUA e China. Potências regionais precisam se precaver e comprar apólices de seguro para um futuro incerto.

AS ALIANÇAS ANTAGÔNICAS OCDE E BRICS

Uma forma de pensar a reação de Estados periféricos à bipolarização está ligada à formação e manutenção de alianças. Segundo Stephen Walt (1997), o elemento essencial para a criação e manutenção de uma aliança é um compromisso comum contra uma ameaça. As alianças resultam de ameaças oriundas de potências que, ao almejam a supremacia, produzem pelo menos dois tipos de comportamentos racionais dos Estados mais fracos – *bandwagoning* e *balancing*. Isto é, ou os Estados se aliam a essa potência preponderante, e ao fazê-lo esperam certa proteção contra rivais; ou buscam alianças contra-hegemônicas que procurem equilibrar o poder concentrado nas mãos de um ator global decisivo. Em outras palavras, quando confrontados com uma ameaça externa significativa, os Estados periféricos podem equilibrar ou seguir o líder.

De acordo com Chius (2002, 13), a formação de alianças é mais estimulada em momentos de mudanças de poder relativo dos Estados, exatamente quando o nível de desenvolvimento das grandes potências sofre um declínio acentuado, ou quando potências rivais passam por um forte crescimento. Tais mudanças alteram as percepções de ameaça e, assim, as motivações para as alianças. Esses pontos críticos envolvem fatores que são frequentemente apontados como contribuintes para crises: mudanças no poder relativo (e, portanto, no equilíbrio de poder), mudanças nas taxas de crescimento econômico e aumentos na percepção de ameaças. Nesse sentido, na medida em que os momentos críticos de transição incluem simultaneamente todos esses fatores, a leitura dos tomadores de decisão sobre os caminhos e tendências das polaridades se torna embaçada, dificultando o cálculo dos riscos e aumentando os custos de oportunidade das escolhas.

Em nossa visão, essa é exatamente a atual configuração de poder global. O espaço aberto pela atual transição de polaridades, e o conseqüente rearranjo de alianças, coloca os países periféricos dentro do dilema de como se posicionar perante as alianças dominantes do sistema – OCDE e BRICS – tanto do ponto de vista estratégico como do ponto de vista dos valores. Isso porque os três fatores transicionais apontados acima – mudanças no poder relativo entre as grandes potências, nas taxas de crescimento econômico e na percepção de ameaças – ocorrem simultaneamente e dificultam a leitura das tendências e dos riscos. Os países de periferia têm que escolher entre *balancing* e *bandwagoning* sem ter clareza sobre as tendências de longo prazo.

Mais do que isso, as estratégias de *balancing* e *bandwagoning* dos Estados periféricos têm o potencial de se tornarem fontes de conflito entre os polos, que podem competir pelas estratégias momentâneas dos Estados periféricos com o objetivo de retardar sua queda ou consolidar sua ascensão frente à potência rival. Conquistar estados periféricos para a sua causa pode retardar o declínio ou acelerar a ascensão das grandes potências.

Assim, países periféricos devem ver as alianças não apenas como uma forma de proteção, mas também como um campo de disputa entre os polos. Com o intuito de aumentar seu poder relativo, as grandes potências procuram atrair novos membros e/ou manter os atuais por meio da geração de ganhos coletivos e proteção. Uma mudança de posição de determinado membro de uma aliança para outra ou a defecção desse membro significa uma perda de poder relativo da grande potência perante seu rival. Por outro lado, essa configuração também abre espaço para países periféricos explorarem a disputa hegemônica a seu favor.

UMA POLÍTICA EXTERNA DE HEDGING

Uma das estratégias mais importantes para países periféricos em meio a disputas sistêmicas é o *hedging*. Trata-se de uma estratégia de curto e médio prazo que persegue várias opções de política externa simultaneamente com o objeto de diminuir riscos. Essas opções se destinam a produzir efeitos mutuamente contrários, sob uma situação de alta incerteza e altas apostas. O objetivo desses atos contraditórios é obter ganhos das potências, tanto quanto possível, quando as relações diplomáticas forem positivas, ao mesmo tempo em que se procura compensar os riscos de longo prazo que possam surgir quando as relações forem negativas (Cheng-Chwee 2008, 163). Mais especificamente, *hedging* é um conjunto de estratégias destinadas a evitar uma situação em que os Estados periféricos não possam decidir claramente sobre alternativas diretas como *balancing*, *bandwagoning* ou neutralidade (Foot 2006, 88).

Hedging pode ser entendido, portanto, como uma estratégia intermediária entre *balancing* e *bandwagoning*, sendo uma terceira opção aos Estados periféricos. Por meio de *hedging*, o Estado conduz uma política de contra-ataque – usando por vezes *balancing* e *bandwagoning* – com o objetivo de fortalecer a cooperação econômica e militar com diversos parceiros, enquanto se prepara para eventuais confrontos diplomáticos e/ou militares com potências potencialmente adversárias (Koga 2018, 633). Em outras palavras, é uma política de seguro ou cobertura que procura garantir ao país margem de manobra e redes de proteção contra eventuais tragédias.

No caso do Brasil, é importante lembrarmos que EUA e China têm grande influência na política doméstica do país. Enquanto a China se tornou o maior parceiro comercial e o segundo maior investidor, os EUA têm larga influência política e cultural, sendo o segundo parceiro comercial e primeiro investidor direto no Brasil. O estoque de interesses de ambas as potências têm grande amplitude entre os mais diversos grupos sociais brasileiros (Kalout & Costa 2022). Qualquer opção dura de *balancing* (pró-China) ou *bandwagoning* (pró-EUA) acarretará grandes perdas econômicas internas, sem contar a reação negativa que a potência perdedora poderá ter em relação ao Brasil. Esse é

outro elemento que nos leva a crer que uma estratégia de *hedging* é uma das mais recomendadas para a política externa brasileira contemporânea. Em outras palavras, se o risco de *balancing* e *bandwagoning* exceder o risco de *hedging*, então a segurança e a autonomia do Brasil serão maximizadas pela escolha da estratégia de cobertura.

Segundo o clássico de George Kennan (1947), a estratégia de contenção dos EUA contra a URSS era baseada na suposição de que um desafiante poderia ser contido ou restringido por meio de diferentes mecanismos coercitivos, incluindo privação econômica e política e negação militar. A estratégia de *hedging*, similarmente, procura conter os efeitos negativos da rivalidade a partir de estratégias duplas contra grandes potências que procuram aliciar ou enfraquecer países mais fracos.

Hedging pode ser entendido, portanto, como uma estratégia intermediária entre balancing e bandwagoning, sendo uma terceira opção aos Estados periféricos. Por meio de hedging, o Estado conduz uma política de contra-ataque – usando por vezes balancing e bandwagoning (...)

Mais recentemente, vários países têm perseguido uma estratégia de cobertura. Há evidências de que o Irã busca essa estratégia em relação à bomba atômica (Bowen & Moran 2015); Malásia e Cingapura (Cheng-Chwee 2008) e Índia (Boon 2016) em relação à ascensão chinesa na Ásia; e o Japão com a pressão sofrida com a Coreia do Norte (Fouse 2004) e China (Koga 2018). Com efeito, há muita discussão na literatura sobre os diferentes tipos de *hedging* (Ciorciari & Haacke 2019), mas ainda falta uma proposta mais precisa sobre como funcionaria um *mecanismo de hedging* para um país que se encontra muito longe dos principais palcos de disputa. Em nossa visão, esse mecanismo seria uma política externa pendular inspirada na posição do Brasil durante a 2ª Guerra Mundial.

A POLÍTICA EXTERNA PENDULAR DO SÉCULO XXI

Em um clássico da interpretação da política externa brasileira dos anos 1930, Stanley Hilton cunhou o conceito de “diplomacia pendular” para caracterizar a posição do país naquele período. Para o autor (1975, 225), o Brasil “jogava as grandes potências – EUA e Alemanha – uma contra a outra, utilizando pressão ou suposta pressão como uma alavanca para levantar concessões”. Posteriormente, Gerson Moura, em texto seminal, cunhou o conceito de “equidistância pragmática” para caracterizar o posicionamento brasileiro perante EUA e Alemanha. Para o autor (2012, 255), “durante o processo de abertura relativa dos anos 30, o Brasil fez o jogo da equidistância ou equilíbrio pragmático face às grandes potências (...) Em contrapartida, estes países logo se conscientizaram da importância do Brasil para o esforço de guerra (...), uma circunstância que magnificou de forma clara a capacidade de negociação do Brasil em suas relações internacionais”.

Com efeito, a ideia de pêndulo na política externa brasileira esteve ligada à existência de dois polos antagonistas dentro de um ambiente altamente conflitivo e competitivo. Agora o cenário é outro. Nada indica que ocorrerá um conflito aberto e global nos mesmos moldes da 2ª Guerra Mundial, mas, como demonstramos, existem muitas razões para acreditar que o relacionamento entre China e EUA tende a piorar, o que trará invariavelmente consequências negativas à política externa brasileira. Isto exigirá do Brasil a capacidade de ter que lidar e operar simultaneamente em múltiplos tabuleiros fragmentados, complexos e competitivos. A maximização do interesse nacional dependerá, em grande medida, de como decifrar de forma individualizada ganhos e perdas em cada tabuleiro geoestratégico.

No seu estudo clássico sobre as grandes estratégias da política externa brasileira, Maria Regina Soares de Lima (2005, 07) sustenta que “a característica pendular da diplomacia brasileira (...) é buscada pela via multilateral e não pela demons-

tração de força militar. O único papel que poderia garantir tal reconhecimento (de potência) é o de mediador entre os fortes e os fracos”. Ou seja, a estratégia pendular não é apenas algo histórico da política externa, mas uma prática quase estrutural que impele os governos brasileiros a escolher *bandwagoning* ou *balancing*. No entanto, a escolha entre os polos sempre ocorreu de forma excludente entre os distintos governos brasileiros. Enquanto Fernando Collor preferia o alinhamento aos EUA, Lula buscou um *soft balancing*. Em outras palavras, os governos escolhiam entre alinhamento ou autonomia.

Ao contrário, neste ensaio defendemos a escolha *concomitante* das duas estratégias. O pêndulo deve alcançar o objetivo final da estratégia de *hedging*, a saber, um envolvimento *duplo, proporcional e simultâneo* com as duas potências com vistas à dissuasão e ganhos. A posição pivotal do Brasil perante BRICS e OCDE permite esta opção pela estratégia dupla. Ao agir com movimentos pendulares de *balancing* e *bandwagoning*, Brasília poderá antecipar possíveis cenários negativos. Sem opções duras para um lado ou outro, o Brasil terá mais espaço de manobra para recuar ou avançar conforme as circunstâncias e assegurar uma estratégia que evite riscos ou perdas exageradas.

Neste contexto, identificamos cinco tipos de pêndulos que provavelmente se tornarão prevaletentes nos próximos anos:

- 1. Pêndulo político-estratégico:** o mais importante tabuleiro de uma política de *hedging* pendular, o cenário político-estratégico requer decisões muito bem pensadas, planejadas e calibradas, pois é para essa arena que China e EUA mais voltam suas atenções. Ao se tornar membro de BRICS e OCDE simultaneamente, o Brasil já exerce uma estratégia pendular em questões político-estratégicas. Brasília passa o sinal de que está disposta a negociar acordos secundários nas mais diversas áreas a partir da sua posição privilegiada de membro BRICS e OCDE, e isso faz com que China e EUA busquem cativar o país para o seu lado. Nesse tabuleiro também se encontra o Conselho de Segurança da ONU, e o Brasil terá que exercer uma sofisticada posição pendular nas decisões e discussões naquele órgão, quando lá estiver presente como membro não permanente.
- 2. Pêndulo de defesa e segurança:** o segundo tabuleiro em nível de importância tem uma clara preponderância do relacionamento brasileiro com os EUA e a Europa, ou seja, a base industrial de defesa e a origem do arsenal bélico das forças armadas, assim como os seus

acordos de cooperação técnica e educacional e seus exercícios militares conjuntos, ocorrem, na sua imensa maioria, com os EUA e países da Europa ocidental (França, Alemanha, Suécia, Itália e Reino Unido). Nesse sentido, a plataforma dos BRICS poderia ser instrumentalizada como um vetor incremental para expandir o arco de cooperação em matéria de defesa e de segurança com a China como meio para equilibrar o *bandwagoning* já existente com os EUA. Uma ação nesse sentido seria automaticamente respondida pelos EUA, que buscariam cativar ou pressionar o Brasil a revisar a sua preferência estratégica. Cabe ao país extrair ganhos desta oportunidade.

3. **Pêndulo tecnológico:** tabuleiro de intensa rivalidade, a área tecnológica será, sem sombra de dúvida, uma das fronteiras mais decisivas da disputa entre EUA e China. Temas como inteligência artificial, comunicações e cibersegurança serão cada vez mais afetados pelo enorme investimento em P&D promovidos por ambos os governos. No caso do Brasil, isso já ficou claro com a disputa pela rede 5G. Mesmo assim, o relacionamento de empresas e universidades brasileiras com seus correspondentes chineses está muito aquém do potencial. A proximidade e a história de parceria entre Brasil e EUA são mais densas e amplas em P&D. Uma aproximação do Brasil com a China em cibersegurança e inteligência artificial poderia conferir maior autonomia ao país e equilibrar a dependência brasileira dos EUA.
4. **Pêndulo comercial:** na arena comercial a situação se inverteu nas últimas décadas. A China se tornou o maior parceiro comercial do Brasil, e não há quase nada que os EUA possam fazer para mudar esse cenário, dada a complementaridade das economias de Brasil e China. De todo modo, o excesso de dependência em relação à China em commodities agrícolas e minerais poderia ser compensado com acordos comerciais mais densos com a União Europeia – ratificação do acordo Mercosul-UE, com a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) ou mesmo com a Índia – o acordo preferencial existente entre Mercosul e Índia precisa ser ampliado. O Brasil precisa diversificar as suas alternativas comerciais e de acesso a mercados. Além disso, a conclusão dos acordos do Mercosul com Singapura, Coreia do Sul, Canadá e Indonésia poderia diminuir o efeito China nas exportações nacionais. Como os EUA não sinalizam com um acordo bilateral de comércio com o Mercosul, resta ao Brasil buscar outras paragens para não se ver tão dependente de Pequim.

5. Pêndulo financeiro: tabuleiro símbolo da crise das economias ocidentais pós-2008, a arena financeira viu o Brasil incrementar sua participação com G-20 e BRICS, notadamente com a criação do Novo Banco de Desenvolvimento e o Arranjo Contingencial de Reservas (NDB/CRA) e do Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (AIIB). Ao mesmo tempo, o Brasil compartilha laços históricos com EUA no Banco Interamericano, além de sua participação no FMI e Banco Mundial, organizações em que a preponderância dos EUA é óbvia. Com o advento do NDB/CRA e AIIB, o Brasil equilibrou sua posição em discussões financeiras globais. O histórico de crises de balança de pagamentos e a dependência em relação aos EUA ficaram para trás. Agora, o país pode exercer com mais facilidade pêndulos estratégicos conforme as circunstâncias. Sob hipótese alguma, Brasília deveria recuar de seus compromissos com o NDB/CRA e AIIB, sob pena de o país perder a sua capacidade de mobilização nesse campo, voltando a estar atrelado exclusivamente à esfera de influência dos EUA nesta seara.

Um desenho relativamente simples de interações pode exemplificar melhor a estratégia de *hedging* pendular. Na Figura 01 (interação positiva), vemos uma interação de quatro fases em que China e EUA buscam cooptar o Brasil para o seu lado como reação às ações pendulares.

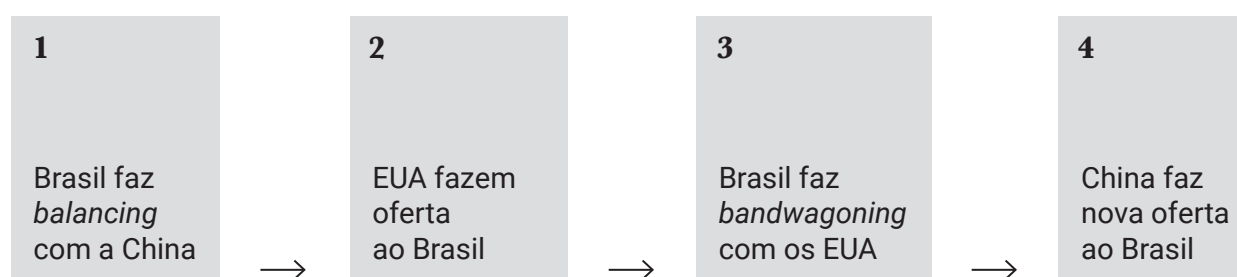


Figura 01. Interação positiva.

Podemos notar que as tentativas de cooptação (oferta) de China e EUA respondem a movimentos de *balancing* e *bandwagoning* quase simultâneos do Brasil, o que implica duas ofertas de ganhos sem que o país deixe de ser pivotal. Os custos de atrair o Brasil são relativamente baixos para as potências, principalmente se comparados ao cenário seguinte.

Na Figura 02 (interação negativa) temos um cenário de punição. Ou seja, os EUA reagem negativamente ao *balancing* do Brasil e com isso forçam o país a buscar o *hard balancing* com a China no lance seguinte.

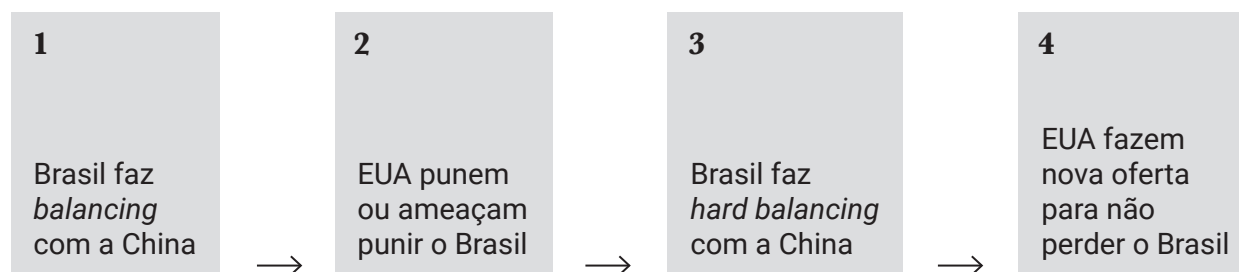


Figura 02. Interação negativa.

Como sempre existe a opção de o Brasil se aproximar ainda mais da potência rival por conta de sua posição pivotal, a estratégia de *hedging* pendular aumenta os custos de punição da potência que se sente contrariada, pois ela corre o risco de perder o Brasil para o rival. O alto custo de punir o Brasil em contraposição ao baixo custo da oferta faz com que as potências pensem duas vezes antes de punir o Brasil e optem, na maioria das vezes, pela oferta.

A implementação e exercício do *hedging* pendular não será tarefa fácil ou mesmo de curto prazo. Movimentos táticos mal executados em uma seara podem gerar perdas em outra. Daí a importância de ter claros os três princípios fundamentais da estratégia:

1. recorrer a estratégias simultâneas e proporcionais de *bandwagoning* e *balancing*;
2. criar compromissos cruzados com EUA e China em vários níveis; e
3. utilizar a posição pivotal entre BRICS e OCDE a seu favor.

Além disso, a estratégia de *hedging* pendular ocorre de forma transversal e segmentada em vetores multiníveis. Ainda que o nível político-estratégico seja predominante, não podemos achar que se trata de um jogo bidimensional. Se você jogar xadrez bidimensional em um tabuleiro multidimensional, você será invariavelmente derrotado. Enquanto em questões militares ou estratégicas China e EUA têm grande preponderância, em temas como tecnologia, comércio ou finanças há outras potências que também se sentem ameaçadas pela bipolarização. Essas geometrias variáveis trabalham a nosso favor.

A LIDERANÇA REGIONAL DO BRASIL E A RIVALIDADE EUA-CHINA

O último aspecto a ser discutido sobre um possível *hedging* pendular brasileiro é o contexto sul-americano. Essa estratégia depende de uma base de lançamento para ser mais efetiva. No entanto, a ação crescente da China e a tradicional influência dos EUA na região são desafios importantes. A disputa de grandes potências pela América do Sul não é algo novo. No entanto, talvez o aspecto mais inusitado dos últimos anos seja o afastamento do Brasil do seu entorno regional. Voltar a ser líder regional é imperativo não apenas por uma questão de necessidade econômica ou de solidariedade latino-americana, mas porque se trata de uma necessidade de sobrevivência perante uma rivalidade sistêmica e multidimensional.

Como em política o vácuo de poder dura apenas um instante, China e EUA vêm ampliando sua influência política na região sem grande esforço, principalmente Pequim. O Brasil corre o risco de se tornar uma potência regional ao invés de uma potência média no plano internacional. No arco Norte da América do Sul, o país vem sendo comprimido pela expansão sistêmica da influência americana, o que basicamente restringe a capacidade de atuação do Brasil à região do Prata. Por sua vez, nas economias mais dinâmicas do subcontinente, a China vem integrando as cadeias produtivas, subtraindo do Brasil a capacidade de se manter o indutor do processo de desenvolvimento (vide a crescente dependência argentina e uruguaia de Pequim). Como não há nenhuma outra potência regional capaz de fazer frente ao Brasil, a retração atual abriu espaço para que Pequim se tornasse uma grande referência extrarregional para a maioria dos países sul-americanos, algo que já acontecia no caso dos EUA.

É claro que se o Brasil não tivesse promovido essa retração forçada, a China ainda assim aumentaria seu poder na região. A retomada da liderança brasileira na região não significa a expulsão de China ou EUA – mesmo porque o Brasil não possui ou não criou meios efetivos para exercer o poder de contenção. Isso significa que o Brasil detém elementos limitados para mitigar o efeito da disputa hegemônica na América do Sul. Robert Russel e Fabián Calle (2022) mostram que o aumento ou diminuição do interesse dos EUA na América Latina está intimamente ligado à ação e presença de potências extrarregionais na região. Foi assim nos anos 1960-1970 com a URSS e poderá ser novamente com a rivalidade EUA-China. Ou seja, a nova estratégia de retomada da liderança regional precisa estar intimamente ligada à necessidade de se explorar a competição atualmente existente entre as embaixadas americanas e chinesas na região.

É importante lembrarmos que, assim como o *hegemon*, o líder regional é também responsável pela coordenação política e pelo provimento de bens coletivos

para a região, embora em menor grau. Mesmo no auge dos anos 2010, o Brasil teve sérias dificuldades em prover tais bens, embora tenha tido um sucesso relativo na coordenação política. Querer rivalizar com EUA ou China no provimento de bens coletivos é a receita do fracasso, mas uma ênfase maior na coordenação política, seja com uma repactuação da União de Nações Sul-Americanas (Unasul) ou com a criação de uma nova organização regional amazônica, poderia ser o início da retomada da liderança brasileira na América do Sul. É mostrar aos vizinhos que a supremacia chinesa ou americana na região – ou a sujeição a uma escolha binária entre as duas superpotências – é deletéria para os interesses individuais dos países e para o interesse coletivo de todos. A preservação da região, seja da dependência ou da profunda permeabilidade de ambas as influências, é mais benéfica para todos no longo prazo, sobretudo nos quesitos de segurança e estabilidade regional.

CONCLUSÕES

Para um país periférico, a lição mais importante de disputas hegemônicas é evitar os exageros de análises cataclísmicas, as quais regularmente levam a erros de cálculo. Menos do que cravar se EUA e China entrarão em guerra ou se vão achar alguma acomodação, o importante é fazer uma avaliação serena e sem descomedimentos sobre as estratégias mais viáveis para um país localizado muito longe dos focos do conflito. O risco de guerra e colapso do sistema internacional pode até ser considerável, mas ainda é improvável. Ao contrário da Guerra Fria, quando EUA e URSS viviam economicamente isolados e a estratégia de contenção era algo viável, a interdependência entre China e EUA impede uma estratégia dura de contenção, porque os custos de sua implementação são simplesmente muito altos. As potências podem até buscar a contenção mútua, mas ela será muito diferente daquilo que vimos durante a Guerra Fria.

O que fazer neste ambiente confuso é o nosso desafio. Não há dúvida de que existe dissenso entre as forças políticas nacionais sobre quais seriam as melhores estratégias para a política externa em relação à rivalidade. Enquanto administrações petistas buscaram um *soft-balancing* utilizando alianças com países reformistas da ordem global (BRICS), a administração Bolsonaro preferiu, principalmente nos dois primeiros anos, uma estratégia forte de *bandwagoning*, buscando alianças com potências do status quo (OCDE). No entanto, não é possível vislumbrar nenhuma administração abandonando totalmente as alianças OCDE e BRICS ou optando claramente por EUA ou China. A questão a saber é qual será o invólucro estratégico de uma posição que deve se aproximar de ambos os polos simultaneamente.

Como dissemos anteriormente, se o risco de *balancing* ou *bandwagoning* exceder o risco de *hedging*, então a segurança e a autonomia do Brasil serão maximizadas pela escolha da estratégia de cobertura. Não é mais possível escolher entre alinhamento e autonomia, é necessário buscar os dois. Assim, desde que o Brasil se mantenha membro parcial ou total de cada uma das alianças – OCDE e BRICS –, o país poderá exercer uma estratégia de *hedging* pendular com o objetivo de explorar a rivalidade entre China e EUA a seu favor e evitar punições. Isso requer, contudo, grande capacidade e sofisticação diplomática que tenha como base um planejamento de curto, médio e longo prazos.

Ao fim e ao cabo, a estratégia de *hedging* pendular busca evitar aquilo que Thomas Schelling (1960) definiu como o “o medo recíproco do ataque surpresa”. Ou seja, busca evitar que China e EUA punam o Brasil por temerem que o outro lado puna o Brasil antes e, conseqüentemente, enquadre Brasília em sua esfera de influência.

O *hedging* pendular aumenta os custos da punição para China e EUA, e esse efeito dissuasório irá, em si, assegurar a sobrevivência autônoma do Brasil em uma nova ordem internacional cada vez mais complexa, competitiva e fragmentada. ■

Não há dúvida de que existe dissenso entre as forças políticas nacionais sobre quais seriam as melhores estratégias para a política externa em relação à rivalidade. Enquanto administrações petistas buscaram um soft-balancing utilizando alianças com países reformistas da ordem global (BRICS), a administração Bolsonaro preferiu, principalmente nos dois primeiros anos, uma estratégia forte de bandwagoning, buscando alianças com potências do status quo (OCDE).

Referências Bibliográficas

- Allison, Graham. 2017. *Destined for War: Can America and China Escape Thucydides's Trap?* Nova York: Houghton Mifflin Harcourt Publishing.
- Boon, Hoo Tiang. 2016. "The Hedging Prong in India's Evolving China Strategy". *Journal of Contemporary China* 25 (101): 792–804. <https://doi.org/10.1080/10670564.2016.1160527>.
- Bowen, Wyn & Matthew Moran. 2015. "Living with Nuclear Hedging: the Implications of Iran's Nuclear Strategy". *International Affairs* 91 (4): 687–707. <https://doi.org/10.1111/1468-2346.12337>.
- Brooks, Stephen & William Wohlforth. 2016. "The Rise and Fall of the Great Powers in the Twenty-first Century - China's Rise and the Fate of America's Global Position". *International Security* 40 (3): 7-53. https://doi.org/10.1162/ISEC_a_00225.
- Cheng-Chwee, Kuik. 2008. "The Essence of Hedging: Malaysia and Singapore's Response to a Rising China". *Contemporary Southeast Asia* 30 (2): 159-185. <https://www.jstor.org/stable/41220503>.
- Chius, Daniel. 2003. "International Alliances in the Power Cycle Theory of State Behaviour". *International Political Science Review* 24 (1): 123-136. <https://doi.org/10.1177/0192512103024001008>.
- Ciorciari, John & Jürgen Haacke 2019. "Hedging in International Relations: an Introduction". *International Relations of the Asia-Pacific* 19 (3): 367–374. <https://doi.org/10.1093/irap/lcz017>.
- Economy, Elizabeth & Michael Oksenberg. 1999. *China Joins the World: Progress and Prospects*. New York: Council on Foreign Relations.
- Fonseca, Gelson. 2022. "China e Estados Unidos. Allison e a contenção do conflito." Resenha de A Caminho da Guerra. Os Estados Unidos e a China conseguirão escapar da Armadilha de Tucídides? (Rio de Janeiro: Intrínseca, 2020), de Graham Allison. *CEBRI-Revista* 1 (2): 158-164. <https://cebri.org/revista/br/artigo/36/china-e-estados-unidos-allison-e-a-contencao-do-conflito>.
- Foot, Rosemary. 2006. "Chinese Strategies in a US-hegemonic Global Order: Accommodating and Hedging". *International Affairs* 82 (1): 77-94. <https://www.jstor.org/stable/3569131>.
- Fouse, David 2004. "Japan's Post-Cold War North Korea Policy: Hedging toward Autonomy?" *Asian Affairs: An American Review* 31 (2): 102-120. <https://www.jstor.org/stable/30172611>.
- Friedberg, Aaron. 2005. "The Future of U.S.-China Relations: Is Conflict Inevitable?" *International Security* 30 (1): 7-45. <https://www.jstor.org/stable/4137594>.
- Gause III, F. Gregory. 2011. "Saudi Arabia and the New Middle East". Special Report 63. Council of Foreign Relations. <http://www.jstor.com/stable/resrep05774.1>.
- Hilton, Stanley. 1975. *Brazil and the Great Powers, 1930-1939 – The Politics of Trade Rivalry*. Austin: University of Texas Press.
- Johnston, Alastair 1995. *Cultural Realism: Strategic Culture and Grand Strategy in Chinese History*. Princeton, N.J.: Princeton University Press.
- Johnston, Alastair & Paul Evans. 1999. "China's Engagement with Multilateral Security Institutions". In *Engaging China: The Management of an Emerging Power*, organizado por Alastair Johnston & Robert Ross, 235–272. Nova York: Routledge.
- Kalout, Hussein & Hugo Bras Martins da Costa. 2022. "A rivalidade China-EUA e os interesses estratégicos do Brasil". *CEBRI-Revista* 1 (2): 70-89. <https://cebri.org/revista/br/artigo/32/a-rivalidade-china-eua-e-os-interesses-estrategicos-do-brasil>.
- Kaplan, Robert. 2019. "A New Cold War Has Begun". *Foreign Policy*, 7 de janeiro de 2019. <https://foreignpolicy.com/2019/01/07/a-new-cold-war-has-begun/>.
- Kennan, George. 1947. "The Sources of Soviet Conduct". *Foreign Affairs* 25 (4): 565–82. <https://www.foreignaffairs.com/articles/russian-federation/1947-07-01/sources-soviet-conduct>.
- Kindleberger, Charles. 1973. *The World in Depression 1929-1939*. Berkeley: University of California Press.

- Kim, Woosang. 1991. "Alliance Transitions and Great Power War". *American Journal of Political Science* 35 (4): 833-850. <https://www.jstor.org/stable/2111496>.
- Koga, Kei. 2018. "The Concept of 'Hedging' Revisited: The Case of Japan's Foreign Policy Strategy in East Asia's Power Shift". *International Studies Review* 20 (4): 633-660. <https://doi.org/10.1093/isr/vix059>.
- Lampton, David. 2001. *Same Bed, Different Dreams: Managing U.S.-China Relations, 1989-2000*. Berkeley: University of California Press.
- Lima, Maria Regina Soares de. 2005. "Aspiração internacional e política externa". *Revista Brasileira de Comércio Exterior* 82: 04-19.
- Mearsheimer, John. 2021. "The Inevitable Rivalry: America, China, and the Tragedy of Great-Power Politics". *Foreign Affairs* 100 (6): 48-58. <https://www.foreignaffairs.com/articles/china/2021-10-19/inevitable-rivalry-cold-war>.
- Moura, Gérson. 2012. *Relações exteriores do Brasil 1939-1950: mudanças na natureza das relações Brasil-Estados Unidos durante e após a Segunda Guerra Mundial*. Brasília: FUNAG.
- Paul, T. V. 2016. "The Accommodation of Rising Powers in World Politics". In *Accommodating Rising Powers Past, Present, and Future*, organizado por T. V. Paul. Cambridge: Cambridge University Press.
- Russell, Roberto & Fabián Calle. 2022. "Periferias turbulentas y penetradas: su papel en la expansión de seguridad de Estados Unidos en América Latina". *CEBRI-Revista* 1 (2): 167-189. <https://cebri.org/revista/br/artigo/19/periferias-turbulentas-y-penetradas-su-papel-en-la-expansion-de-los-intereses-de-seguridad-de-estados-unidos-en-america-latina>.
- Schelling, Thomas. 1960. *The Strategy of Conflict*. Cambridge: Harvard University Press.
- Shambaugh, David. 2018. "U.S.-China Rivalry in Southeast Asia: Power Shift or Competitive Coexistence?" *International Security* 42 (4): 85-127. https://doi.org/10.1162/isec_a_00314.
- Walt, Stephen. 1997. "Why Alliances Endure or Collapse". *Survival* 39 (1): 156-179. <https://doi.org/10.1080/00396339708442901>.
- Waltz, Kenneth. 1979. *Theory of International Politics*. Long Grove, IL: Waveland Press.
- Waltz, Kenneth. 2002. "Structural Realism after the Cold War". In *America Unrivaled: The Future of the Balance of Power*, organizado por G. John Ikenberry. Ithaca, NY: Cornell University Press.
- Xuetong, Yan. 2021. "Becoming Strong: the New Chinese Foreign Policy". *Foreign Affairs* 100 (4): 40-47. <https://www.foreignaffairs.com/articles/united-states/2021-06-22/becoming-strong>.
- Zhao, Suisheng. 2022. "The US-China Rivalry in the Emerging Bipolar World: Hostility, Alignment, and Power Balance". *Journal of Contemporary China* 31 (134): 169-185. <https://doi.org/10.1080/10670564.2021.1945733>.
- Como citar:** Kalout, Hussein & Feliciano de Sá Guimarães. 2022. "Uma política externa pendular entre EUA e China: o Brasil se protegendo para sobreviver". *CEBRI-Revista* Ano 1, Número 4 (Out-Nov): 18-36.
- To cite this work:** Kalout, Hussein & Feliciano de Sá Guimarães. 2022. "A Swinging Foreign Policy Between the U.S. and China: Brazil Protecting Itself to Survive." *CEBRI-Journal* Year 1, No. 4 (Oct-Nov): 18-36.

Recebido: 26 de outubro de 2022

Aceito para publicação: 11 de novembro de 2022

Copyright © 2022 CEBRI-Revista. Este é um artigo em acesso aberto distribuído nos termos da Licença de Atribuição Creative Commons, que permite o uso irrestrito, a distribuição e reprodução em qualquer meio, desde que o artigo original seja devidamente citado.

Discurso de agradecimento à outorga do título de Doutor *Honoris Causa* concedido pela Unesp

Celso Lafer

Resumo: Uma discussão dos desafios da interação entre pensamento e ação por meio de uma avaliação de como se mesclaram no percurso do autor os conhecimentos de um estudioso do campo das relações internacionais com a experiência da prática da condução da política externa brasileira.

Palavras-chave: pensamento e ação; relações internacionais; política externa brasileira; experiência.

Acknowledgment Speech for the *Honoris Causa* Doctorate Granted by Unesp

Abstract: Discussion of thought and action interaction challenges through an assessment of how the author's trajectory merged a scholar's knowledge of international relations with the experience in Brazilian foreign policy.

Keywords: thought and action; international relations; Brazilian foreign policy; experience.

I

Agradeço, muito honrado, o título de Doutor *Honoris Causa* que o Conselho Universitário da Universidade Estadual Paulista (Unesp) generosamente me concedeu. A Unesp é uma grande universidade pública de ensino, pesquisa e extensão de São Paulo. Possui a singularidade de uma especial presença na irradiação e consolidação do conhecimento no âmbito geográfico do nosso estado pela atuação descentralizada das suas múltiplas unidades. Desses indiscutíveis méritos tenho ciência própria, pois, com a qualidade de eminentes mestres da Unesp, tive a grata oportunidade de conviver e aprender nos meus muitos anos na Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo (Fapesp).

Lembro os nomes dos professores Marcos Macari, Herman Voorwald, Maria José Soares Mendes Giannini e Marilza Vieira Cunha Rudge, que integraram o Conselho Superior de nossa grande agência de apoio à pesquisa, que tanto contribuiu para fazer do valor agregado do conhecimento uma especificidade, com alcance internacional, do estado de São Paulo na Federação brasileira. Recordo o nome do saudoso professor José Arana Varela, que presidiu o Conselho Técnico-Administrativo da Fapesp de 2012 a 2016. Registro que a Unesp abrigou o Instituto de Estudos Econômicos e Internacionais (IEEI), criado e concebido pelo meu saudoso e fraterno amigo Gilberto Dupas.

Quero assim reiterar que a honraria que hoje recebo está permeada de laços de apreço intelectual e de convívio pessoal com a Unesp. Sou grato pelo apoio que dela recebi no período, para mim tão estimulante, em que presidi a Fapesp e logrei dar ênfase à sua internacionalização – uma expressão da diplomacia da ciência.

II

O título que hoje recebo tem a dimensão de um reconhecimento da minha dedicação às relações internacionais; seja pelo empenho em dela fazer uma área acadêmica institucionalmente organizada em nosso país; seja como estudioso universitário deste campo do conhecimento; seja pela atuação que tive na condução da

Celso Lafer é fundador do CEBRI. Serviu como ministro das Relações Exteriores em duas ocasiões (1992/2001-2003), assim como ministro do Desenvolvimento, Indústria e Comércio (1999). Foi embaixador do Brasil na ONU e na OMC em Genebra. É professor emérito da USP, do seu Instituto de Relações Internacionais e da sua Faculdade de Direito. Foi até recentemente presidente da Fapesp e integra o Conselho de Administração da Klabin.

política externa do nosso país. Vou assim compartilhar facetas da minha experiência, de como se mesclaram no meu percurso de pensamento e ação.

Ao procurar conferir uma perspectiva organizadora ao fio narrativo dos meus caminhos no campo das relações internacionais, valho-me da memória para recordar que o meu interesse pela política externa começou cedo. Foi no âmbito da família, instigado pela gestão de Horácio Lafer no Itamaraty, como chanceler do presidente Juscelino Kubitschek. Foi marcado pelo ambiente da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP), na qual estudei e me formei no período de 1960-1964, uma época de muita discussão sobre os destinos do país e os rumos da política externa. São ingredientes do que me levou a fazer a pós-graduação nos Estados Unidos, na Universidade de Cornell, e lá obter o meu PhD em Ciência Política em 1970.

Em Cornell, um dos livros-texto do curso de Relações Internacionais era uma coletânea organizada por James Rosenau. Dela constava um artigo de Henry Kissinger (1959) intitulado *The Policy Maker and the Intellectual*, cuja versão completa é parte de seu livro de 1961, *The Necessity of Choice*. Da reflexão de Kissinger destaco a sua observação de que são distintos os tempos da análise intelectual e os tempos da ação política de governo. Este volta-se para o futuro, e a sua perspectiva é a exigência de uma decisão na urgência de um tempo finito, pois governar é escolher; aquele opera no tempo mais longo da análise, que transita pelas considerações da multiplicidade de fatores que incidem na vida internacional, e busca com mais vagar o alcance mais amplo do significado das coisas (Kissinger 1961, 367).

No primeiro volume de suas Memórias, que trata da época em que foi ator proeminente da política externa norte-americana, Kissinger registra que um período

Da reflexão de Kissinger destaco a sua observação de que são distintos os tempos da análise intelectual e os tempos da ação política de governo. Este volta-se para o futuro, e a sua perspectiva é a exigência de uma decisão na urgência de um tempo finito, pois governar é escolher; aquele opera no tempo mais longo da análise, que transita pelas considerações da multiplicidade de fatores que incidem na vida internacional, e busca com mais vagar o alcance mais amplo do significado das coisas.

de altas responsabilidades governamentais ensina a decidir, mas não a substância do que se decide. A substância da decisão relaciona-se à percepção, às experiências e aos conhecimentos prévios da pessoa que assume, na urgência do tempo, as responsabilidades de governar (Kissinger 2013, 27).

Faço o registro porque foi a dimensão do conhecimento um fator de grande relevo que me levou ao exercício das responsabilidades diplomáticas. Assim, nas duas oportunidades em que chefei o Itamaraty e no período em que fui embaixador do Brasil em Genebra, junto à Organização Mundial do Comércio e às Nações Unidas, o pano de fundo que norteou o meu processo decisório lastreou-se no repertório do meu conhecimento de estudioso das relações internacionais.

Sobre os desafios da relação teoria/prática, recordo dois cursos que ministrei, por instigação e com a colaboração do professor Pedro Dallari, no Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo – que ajudei a criar e institucionalizar. Voltaram-se às minhas aulas no meu pós *vita activa* diplomática para avaliar o que foi pertinente e o que não foi para o exercício, como intelectual, das minhas atividades na condução da política externa.

Em síntese, muito foi útil, muito não foi, pois, dada a especificidade das conjunturas, a complexidade não se amolda automaticamente às conclusões de alcance geral, obtidas na esfera teórica no tempo da análise. Requer o que Isaiah Berlin (1996) denominou de “o senso da realidade”, que se beneficia do conhecimento teórico, mas requer adicionalmente a competência própria de identificar o que pode ou não pode resultar nas urgências do tempo da *policy*. Daí a peculiaridade epistemológica do juízo diplomático como um juízo reflexivo, arendtiano, empenhado em extrair do concreto das circunstâncias o seu alcance mais abrangente, relevante para a inserção do Brasil no mundo e para a tarefa da política externa de traduzir necessidades internas em possibilidades externas.

III

Norberto Bobbio (1993) em *Il dubbio e la scelta: intellettuali e potere nella società contemporanea* – cuja edição brasileira se deve à Editora da Unesp – aponta que as sociedades modernas secularizadas e democratizadas atribuem um papel próprio à palavra do intelectual na vida política. Registra que, em função das complexidades do mundo contemporâneo, o papel dessa palavra pode ser tanto o de articular rumos e princípios no trato das incertezas das transformações, quanto o de propiciar o saber técnico dos conhecimentos – meio indispensável para efetivar diretrizes. Ambos os papéis são necessários para a ação política, para a ação governamental e para a superação da inércia das rotinas. Para os intelectuais interessados

na vida pública, a sua palavra pode desempenhar distintas funções. Entre elas, criticar o poder, legitimá-lo, influenciá-lo, assessorá-lo e, o que é mais raro, exercer responsabilidades no exercício do poder. Ao meu modo, e com minhas limitações, exerci todas essas funções.

Na condição de intelectual estudioso das relações internacionais, dediquei-me tanto à articulação de rumos para a direção da política externa quanto à pesquisa de conhecimentos – meios necessários para a efetivação de diretrizes diplomáticas. Recordo o meu livro de 1973, com Felix Peña, *Argentina e Brasil no sistema das relações internacionais*. Nele defendia a relevância de uma parceria estratégica com a Argentina e a sua importância para a nossa atuação no contexto regional latino-americano. Relembro ensaio, inserido no meu livro de 1982, *Paradoxos e possibilidades*, no qual analisava a disjunção entre ordem e poder na vida internacional e apontava como isso abria espaço para o Brasil, que não é uma grande potência, ir além da defesa de seus interesses específicos e ter voz na articulação dos seus interesses gerais no funcionamento da ordem mundial.

Menciono reflexão, também da década de 1980, inserida no meu livro *O Brasil e a crise mundial* (1984), sobre o tema paz/guerra no mundo contemporâneo e, nesse contexto, a *vis directiva* da paz como uma ideia reguladora a ser buscada diante dos crescentes riscos da destrutividade das armas nucleares. Daí a importância da diplomacia de um pacifismo ativo, atento *inter alia* ao escopo de solução pacífica de controvérsias e às modalidades possíveis do desarmamento voltado para a contenção da corrida armamentista. São exemplos de análises que contribuíram, nos seus desdobramentos, para o meu juízo diplomático quando tive responsabilidades na condução da política externa brasileira.

[Bobbio] registra que, em função das complexidades do mundo contemporâneo, o papel [da palavra do intelectual na vida política] pode ser tanto o de articular rumos e princípios no trato das incertezas das transformações, quanto o de propiciar o saber técnico dos conhecimentos – meio indispensável para efetivar diretrizes. Ambos os papéis são necessários para a ação política, para a ação governamental e para a superação da inércia das rotinas.

Em trabalhos dedicados à institucionalização acadêmica do estudo das relações internacionais em nosso país, destaquei a importância da interação multidisciplinar dos campos do conhecimento e do estar atento às contribuições dos nossos contemporâneos e de não deixar de lado as lições dos clássicos. Na análise da multidisciplinaridade e da sua transversalidade destaquei o papel do Direito. Foi a disciplina, que assinalou o meu magistério de 40 anos na Faculdade de Direito da USP, que me instigou a elaborar conhecimentos-meio para a efetivação da conduta diplomática.

Relembro os meus estudos sobre o papel da reciprocidade no Direito Internacional Econômico e sobre a dinâmica das normas de mútua colaboração no plano internacional e regional, e como podem contribuir para dirimir contenciosos quando não afetados pelas tensões de conflitos de concepção, relacionados à organização da ordem mundial. Disso tratei, *inter alia*, na minha livre docência em Direito Internacional Público na Faculdade de Direito da USP de 1977, valorizando o papel do Direito Internacional como parte integrante do campo de conhecimento das relações internacionais. O domínio desse repertório foi de grande utilidade nas minhas atividades de embaixador do Brasil em Genebra e muito especialmente no trato da presença brasileira na Organização Mundial do Comércio.

A Carta das Nações Unidas consagrou, como resposta aos extremos do totalitarismo, aspirações normativas que redundaram no desenvolvimento do Direito Internacional dos Direitos Humanos, que a Constituição de 1988 afirmou como um dos princípios prevalentes a reger as relações internacionais do nosso país. Para a operacionalização da diplomacia brasileira em prol dos Direitos Humanos, muito me valeu a reflexão da minha tese de 1988 de titularidade em Filosofia do Direito na Faculdade de Direito da USP. Nela, em diálogo com a obra de Hannah Arendt e o seu conceito do “direito a ter direitos”, dediquei-me ao tema da reconstrução no plano interno e externo dos direitos humanos no mundo contemporâneo (v. Lafer 2020).

No andamento da minha reflexão sobre as relações internacionais, antes e depois das duas chefias do Itamaraty, foi de grande relevo a instigação intelectual do convívio com os seus qualificados quadros, pelos quais tenho o melhor apreço e respeito. Disso dão testemunho os trabalhos que dediquei ao Itamaraty e a muitos dos seus grandes expoentes, inseridos no meu livro de 2018, *Relações internacionais, política externa e diplomacia brasileira*.

IV

A política externa do Brasil é, naturalmente, a expressão de um ponto de vista sobre o mundo e o seu funcionamento. Esse ponto de vista, no caso do Brasil, tem uma dimensão de continuidade, e os seus fatores de persistência estão ligados ao que

Renouvin e Duroselle qualificam de “forças profundas”. Entre elas: o dado geográfico de inserção da América do Sul, a escala continental, ser um país sem contenciosos territoriais e de fronteiras consolidadas, o relacionamento pacífico com os muitos países vizinhos, a unidade linguística, a menor proximidade desde a independência em 1822 dos focos de tensão presentes no centro do cenário internacional, o tema da estratificação mundial e o desafio do desenvolvimento.

No trato, no correr da História, dos desafios da inserção internacional do Brasil, a política externa do nosso país, em função desses fatores de persistência, foi acumulando um capital diplomático dotado de apreciável coerência e consistência. É o que confere, o que qualifiquei em livro de 2001, posteriormente ampliado, ingredientes configuradores da identidade internacional do Brasil. Zelar por esse capital diplomático e o seu repertório, ajustado naturalmente à mudança de circunstâncias internas e externas, é um valor a ser preservado para a adequada e coerente execução da política externa brasileira.

V

A responsabilidade da condução da política externa, como uma política pública voltada para a tarefa de traduzir necessidades internas em possibilidades externas, pressupõe uma apropriada avaliação da dinâmica do funcionamento da máquina do mundo e de suas transformações. Com efeito, na realidade internacional convivem simultaneamente, com mais ou menos ênfase, padrões conflitivos e padrões associativos.

É, pois, uma exigência para a diplomacia brasileira ter condição de, à luz das perspectivas no nosso país num sistema internacional heterogêneo, identificar, na especificidade das conjunturas, interesses comuns e compartilháveis, enfrentar as assimetrias do poder e compatibilizar diferenças de valor na Torre de Babel contemporânea. Exemplifico com base no concreto da minha experiência em 1992 e em 2001-2002.

O fim da Guerra Fria e de suas polaridades ensejou generalizados reposicionamentos diplomáticos. Criou um cenário internacional favorável à cooperação. Foi nesse contexto que, em 1992, chefei, na presidência Collor, pela primeira vez o Itamaraty e pude atuar na grande Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento: a Rio-92.

A Rio-92 veio a ser um momento solar da diplomacia brasileira. Ampliou a credibilidade internacional do Brasil e abriu um criativo espaço para o lugar do nosso país no mundo, no encaminhamento de um persistente tema global, pois

consolidou, de maneira duradoura na agenda internacional, o meio ambiente e sua constitutiva interligação com o desenvolvimento sustentável. Logrou superar os problemas da polaridade Norte/Sul que limitou o alcance da Conferência de Estocolmo de 1972.

Uma diplomacia do conhecimento, atenta ao papel da ciência no esclarecimento dos desafios do meio ambiente, norteou o Brasil no preparo da Conferência Rio-92. No seu andamento e para equacionar os problemas pendentes, o Brasil foi uma força de equilíbrio diplomático na edificação generalizada do consenso nas grandes questões do meio ambiente e do desenvolvimento.

Foi a moldura mais graciosa da máquina do mundo na época que me permitiu, com a colaboração de uma excepcional equipe de experientes e qualificados diplomatas, atuar, na condição de chanceler do Brasil, como vice-presidente *ex-officio* da Conferência, para encontrar caminhos e aproximar posições e, dessa maneira, adensar o capital diplomático do nosso país.

Na minha segunda gestão no Itamaraty – 2001-2002 – presenciei o inesperado da mudança do eixo diplomático que resultou dos ataques terroristas aos Estados Unidos de 11 de setembro de 2001. Esses afloraram a incidência na vida internacional da sublevação dos particularismos e o potencial de violência, limitado, mas não menos cruel, do terrorismo, expressão de fanatismos e também do desespero, com seus desdobramentos na agenda de segurança internacional. Foi o que tornou mais esquiva, em contraste com 1992, a partir de um certo momento, a cooperação internacional no plano mundial. Por via de consequência, foi mais difícil a operacionalização dos princípios constitu-

A Rio-92 veio a ser um momento solar da diplomacia brasileira. Ampliou a credibilidade internacional do Brasil e abriu um criativo espaço para o lugar do nosso país no mundo, no encaminhamento de um persistente tema global, pois consolidou, de maneira duradoura na agenda internacional, o meio ambiente e sua constitutiva interligação com o desenvolvimento sustentável. Logrou superar os problemas da polaridade Norte/Sul que limitou o alcance da Conferência de Estocolmo de 1972.

cionais que regem as relações internacionais do Brasil, que são uma positivação da tradição diplomática brasileira.

Em função da natureza da inserção internacional do Brasil, o governo Fernando Henrique Cardoso, desde o seu início, foi elevando o patamar de presença de nosso país no mundo, com base na coerência entre “interno” e “externo”, por meio da busca da autonomia pela participação em instâncias internacionais e regionais – para valer-me de formulação de Gelson Fonseca Jr. Dessa empreitada participei, como embaixador em Genebra de 1995 a 1998, e relatei minha experiência no livro de 1999 *Comércio, desarmamento e direitos humanos*.

Procurei dar a minha contribuição como chanceler no fecho do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso, quando se deu a mudança do eixo diplomático para a persistência do sentido de direção da sua presidência, operacionalizando o adensamento do capital diplomático do Brasil. Daí, *inter alia*, uma atuação na diplomacia econômica das negociações multilaterais e regionais e no alargamento das competências técnicas necessárias para enfrentar os contenciosos comerciais do país e os desafios da inserção do Brasil num mundo economicamente interdependente; a pacienciosa lida com os problemas do Mercosul; a valorização da cooperação com os nossos vizinhos; o empenho em fazer a melhor economia da nossa geografia sul-americana; a atenção aos desafios do meio ambiente na esteira do legado da Rio-92; a atribuição da relevância aos direitos humanos na pauta internacional; a defesa do multilateralismo econômico e político; a busca de novos parceiros diplomáticos do Brasil e a vivificação dos tradicionais; a preocupação com a paz e as possibilidades de desarmamento.

VI

Concluo, valendo-me de observação de Hannah Arendt. O conhecimento está ao nosso alcance pela persistente e contínua dedicação ao estudo e à pesquisa. O reconhecimento não. É algo a que podemos aspirar, mas que não nos cabe reivindicar. É um dom, um prêmio que nos é conferido na pluralidade da condição humana. É este prêmio de reconhecimento que me é dado pela outorga deste Doutorado *Honoris Causa* pela Unesp, que agradeço sensibilizado, pois está sendo conferido, além do mais, no contexto das emoções do outono da minha vida.

SP – 23 /XI/2022 – Local: Escola Paulista de Magistratura 

Referências Bibliográficas

Berlin, Isaiah. 1996. *The Sense of Reality: Studies in Ideas and Their History*. 1ª edição. Nova York: Farrar, Straus and Giroux.

Bobbio, Norberto. 1993. *Il dubbio e la scelta. Intellettuali e potere nella società contemporanea*. Roma: Carocci.

Kissinger, Henry. 1958. "The Policymaker and the Intellectual," Reporter Mar 5 [4 of 5], Circa 1958 October-circa 1959 March. Henry A. Kissinger Papers, Part II (MS 1981). *Manuscripts and Archives*, Yale University Library. <https://hdl.handle.net/10079/digcoll/564430>.

Kissinger, Henry. 1961. *The Necessity for Choice: Prospects of American Foreign Policy*. Londres: Harper.

Kissinger, Henry. 2013. *Henry Kissinger the Complete Memoirs: White House Years, Years of Upheaval, Years of Renewal*. Londres: Simon & Schuster.

Lafer, Celso & Felix Peña. 1973. *Argentina e Brasil no sistema das relações internacionais*. São Paulo: Duas Cidades.

Lafer, Celso. 1982. *Paradoxos e Possibilidades*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira.

Lafer, Celso. 1984. *O Brasil e a crise mundial: paz, poder e política externa*. São Paulo: Editora Perspectiva.

Lafer, Celso. 1999. *Comércio, desarmamento, direitos humanos: reflexões sobre uma experiência diplomática*. São Paulo: Paz e Terra.

Lafer, Celso. 2001. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro*. São Paulo: Perspectiva.

Lafer, Celso. 2018. *Relações internacionais, política externa e diplomacia brasileira: pensamento e ação*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.

Lafer, Celso. 2020. *A reconstrução dos direitos humanos: Um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt*. São Paulo: Companhia das Letras.

Como citar: Lafer, Celso. 2022. "Discurso de agradecimento à outorga do título de Doutor *Honoris Causa* concedido pela Unesp". *CEBRI-Revista* Ano 1, Número 4 (Out-Nov): 37-46.

To cite this work: Lafer, Celso. 2022. "Acknowledgment Speech for the *Honoris Causa* Doctorate Granted by Unesp." *CEBRI-Journal* Year 1, No. 4 (Oct-Nov): 37-46.

Recebido: 25 de novembro de 2022

Aceito para publicação: 28 de novembro de 2022

Copyright © 2022 CEBRI-Revista. Este é um artigo em acesso aberto distribuído nos termos da Licença de Atribuição Creative Commons, que permite o uso irrestrito, a distribuição e reprodução em qualquer meio, desde que o artigo original seja devidamente citado.



SEÇÃO ESPECIAL

- À sombra do apocalipse: depoimento pessoal sobre 50 anos de causa ambiental 48
Rubens Ricupero
- Pós-bicentenário verde-digital: uma política externa 3.0 para o Brasil 65
Eugênio V. Garcia
- Uma agenda estratégica e de futuro para o desenvolvimento sustentável do Brasil 83
Karin Costa Vazquez
- Sustainability Transition Challenges in the Brazilian Energy Sector 104
Matilde de Souza & Leandro Gomes Ferreira
- Para onde vão os BRICS na transição de baixo carbono? 128
Larissa Basso & Eduardo Viola
- Desafios do cumprimento da NDC brasileira no bioma Amazônia 159
Gilberto Câmara et al.

À sombra do apocalipse: depoimento pessoal sobre 50 anos de causa ambiental

Rubens Ricupero

Resumo: Depoimento pessoal de Rubens Ricupero sobre os 50 anos de seu envolvimento com a causa ambiental, desde a Conferência de Estocolmo em 1972; perpassando as negociações do Tratado de Cooperação Amazônica; o nascimento em 1988 do Painel Intergovernamental sobre Mudança Climática; e a realização da Conferência das Nações Unidas sobre Clima e Desenvolvimento, a Rio-92; abrangendo ainda o período da criação do Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal. O balanço do tema ambiental não se limita a uma análise de perdas e ganhos, mas orienta para uma reflexão sobre o limite de tempo de que se dispõe para alcançar os objetivos da pauta, que não é elástico, mas finito.

Palavras-chave: meio ambiente; biografia; Conferência de Estocolmo; Rio-92.

Under the Apocalypse Shadow: A Personal Testimony of 50 Years in the Environmental Cause

Abstract: Personal testimony by Rubens Ricupero on the 50 years of his involvement with the environmental cause, since the Stockholm Conference on the Human Environment in 1972; permeating the negotiations of the Amazon Cooperation Treaty; the birth in 1988 of the Intergovernmental Panel on Climate Change; and the United Nations Conference on Environment and Development, or ECO92; including the Brazilian Ministry of the Environment and the Legal Amazon creation period. The balance of the environmental cause is not limited to an analysis of losses and gains. It reflects on the time limit available to achieve the agenda's objectives, which is not elastic but finite.


Keywords: environment; biography; Stockholm Conference; ECO92.

Some say the world will end in fire,
Some say in ice.
From what I've tasted of desire
I hold with those who favor fire.
But if it had to perish twice,
I think I know enough of hate
To say that for destruction ice
Is also great
And would suffice.
- Robert Lee Frost, *Fire and Ice*

Uns dizem que o mundo acaba em fogo,
Outros dizem que em gelo.
Pelo que já provei da paixão
Fico com os que preferem o fogo.
Mas se tiver de morrer em dobro,
Acho que conheço tanto o ódio
Para poder afirmar: destruir com gelo
Também é ótimo
E tem bastante apelo.
(tradução pessoal)

Meu envolvimento pessoal com o meio ambiente começou com a Conferência de Estocolmo em 1972. Não teve nada a ver com atividades profissionais, nem com antecedentes de formação intelectual. Eu era na época o chefe da Divisão de Difusão Cultural do Itamaraty (DDC) e trabalhava com a divulgação da cultura e das artes do Brasil no exterior. Como diplomata me interessava pouco sobre os temas das Nações Unidas, que me pareciam abstratos demais, sem contato com as realidades diárias, como me acostumara a tratar nos postos bilaterais em que servira em Viena, Buenos Aires e Quito.

Não possuía formação nas ciências ditas exatas. Em compensação, havia sido estudante apaixonado de geografia, sobretudo a humana, tal como a ensinava meu

Rubens Ricupero  é diplomata aposentado e historiador. Foi embaixador junto à ONU (Genebra), em Washington e Roma; assessor de Tancredo Neves e José Sarney; ministro do Meio Ambiente e da Amazônia; ministro da Fazenda; secretário-geral da UNCTAD. Atualmente é titular da Cátedra José Bonifácio da USP para 2022 e conselheiro emérito do CEBRI.

saudoso mestre no Instituto Rio Branco em 1959, Fábio Macedo Soares Guimarães, fundador da seção de geografia do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Graças a ele descobri livro que me fascina até hoje, o clássico de geografia humana *A Geography of Man*, de Preston James (1949), que passa em revista cada um dos *habitats* que o planeta oferece na sua diversidade, das regiões árticas às florestas equatoriais, e mostra a variedade de adaptação do ser humano às condições físicas do globo. Deve ter vindo daí o interesse pelo clima e a atmosfera, a paixão que o geógrafo tem pelo concreto, de que Antonio Cândido falava a propósito de Caio Prado Júnior, um geógrafo de vocação.

Quem dirigia a preparação da posição do Itamaraty para Estocolmo era o embaixador Miguel Ozório de Almeida, respeitado pelo pensamento sobre desenvolvimento econômico e herdeiro da tradição científica e positivista de sua família. Acompanhei a definição dessa posição do lado de fora, sem nenhuma influência sobre sua formulação. Devo dizer que, desde o primeiro momento, tive a sensação de que, embora correta em alguns aspectos, a postura adotada dava ênfase muito maior ao desenvolvimento econômico do que à seriedade dos riscos ambientais para o planeta como um todo, inclusive para nós. O Brasil, como alguns outros países em desenvolvimento relevantes, vivia ainda o auge do espírito que conduziu à realização da primeira UNCTAD, a Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento, de 1964, em Genebra.

A conferência traduzia em âmbito internacional o absorvente interesse pelo desenvolvimento econômico que se tornara uma espécie de ideologia nacional do povo brasileiro na presidência de Juscelino Kubitschek (1955-1960) e seria retomada com entusiasmo pelo regime militar, em especial pelo governo do general Emílio Garrastazu Médici (1969-1974), no apogeu do chamado “milagre econômico brasileiro”. É compreensível, em tal contexto, que Miguel Ozório e seus colaboradores se concentrassem de preferência na elaboração do que veio a se chamar o princípio da “responsabilidade comum, porém diferenciada” pelos problemas climáticos. A diferenciação se daria em função do grau distinto de contribuição histórica dos países industrializados e dos subdesenvolvidos para o acúmulo de gases de efeito estufa desde os primórdios da era industrial.

O problema não se originava tanto de princípio, cuja justiça seria reconhecida pela comunidade internacional vinte anos depois. Provinha mais de uma atitude de desconfiança de que a prioridade dos ricos ao tema da poluição ambiental poderia gerar entraves ao crescimento das economias que se haviam retardado no processo de industrialização. Esse temor chegava às vezes acompanhado de descaso ou indiferença aos danos causados pela poluição. O ministro do Planejamento João Paulo dos Reis Velloso foi até injustamente acusado de complacência, por dar a impressão de

que o governo brasileiro acolheria de braços abertos indústrias altamente poluidoras que sofressem restrições de operação em outros países. De minha parte, pensava já o que acho hoje: devem-se distinguir com clareza questões de natureza diferente. De um lado, estão as relativas ao comércio, às finanças, apropriadas à negociação Norte-Sul na base do interesse nacional de cada parte; e do outro, as que afetam o planeta e a comunidade internacional, sem distinção de níveis de desenvolvimento.

Na segunda hipótese, o princípio de solidariedade diante da ameaça comum merece prevalecer sobre reivindicações de ganhos de curto prazo em negociações. A solidariedade implica obviamente que as contribuições de cada economia correspondam à responsabilidade histórica pela criação do problema e às capacidades econômico-tecnológicas. Como bem diz a ministra Marina Silva, responsabilidade diferenciada não quer dizer nenhuma responsabilidade.

Resultado de iniciativa advinda do governo sueco e realizada cinquenta anos atrás, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano, ou Conferência de Estocolmo, não passou do começo incerto de longo processo de tomada de consciência da complexidade do problema ambiental em todas suas facetas. Em Estocolmo não se falou de clima e sim de poluição da atmosfera, do ar e da água. O conceito de mudança climática, já em discussão entre cientistas especializados em clima, não tinha chegado ainda ao nível de amadurecimento para entrar na agenda de uma conferência internacional. Nenhum dos 26 princípios aprovados na reunião menciona o clima ou a questão do aquecimento global.

Estocolmo ocorreu em um momento geopolítico difícil. Em plena Guerra Fria, a recusa em admitir a participação da Alemanha Oriental (naquele momento nenhuma das duas Alemanhas fazia parte da ONU) provocou o boicote da conferência pela União Soviética e demais nações comunistas. Recém-admitida às Nações Unidas, a China Popular teve participação de caráter estritamente político-ideológico. Embora se suspeitasse então, somente

Em Estocolmo não se falou de clima e sim de poluição da atmosfera, do ar e da água. O conceito de mudança climática, já em discussão entre cientistas especializados em clima, não tinha chegado ainda ao nível de amadurecimento para entrar na agenda de uma conferência internacional. Nenhum dos 26 princípios aprovados na reunião menciona o clima ou a questão do aquecimento global.

30 anos depois a desclassificação de documentos britânicos sigilosos confirmou que um grupo secreto de países avançados (Reino Unido, Estados Unidos, França, Bélgica, Itália e Países Baixos), autodenominado de Grupo de Bruxelas, tinha conspirado para limitar o escopo da reunião e de seus resultados, por temor de que poderiam restringir o comércio e a atividade econômica, inclusive, ironicamente, prejudicando o futuro do fracassado avião supersônico Concorde!

Levando em conta tantos fatores desfavoráveis, surpreende que Estocolmo tenha conseguido se tornar o divisor de águas a partir do qual os temas ambientais começaram a ganhar corpo nas agendas nacionais e internacionais. O relativo sucesso da iniciativa, vista a princípio como uma espécie de mania de nações nórdicas, se deveu, em boa parte, à obra paciente, inteligente, incansável, do secretário-geral da Conferência, o canadense Maurice Strong (1929-2015), que voltaria a desempenhar papel decisivo similar na Rio-92. Em âmbito multilateral, a Conferência aprovou a criação da primeira agência onusiana especializada em meio ambiente, a princípio limitada apenas a um “programa”, o Programa das Nações Unidas sobre Meio Ambiente (Pnuma ou UNEP em inglês), com sede em Nairobi, Quênia. Paralelamente, muitos países decidiram criar ministérios ou agências nacionais do Meio Ambiente. Um deles foi o Brasil, que instituiu, em 1973, a Secretaria Especial do Meio Ambiente (Sema), vinculada ao Ministério do Interior.

Chefiou a delegação brasileira a Estocolmo o ministro do Interior, general José Costa Cavalcanti, que foi também ministro de Minas e Energia e presidente da Itaipu Binacional. Miguel Ozório era o subchefe. Coube a outro membro da delegação, Henrique Brandão Cavalcanti (1929-2020), secretário-geral do Ministério do Interior, o papel decisivo na aplicação das decisões do encontro. Não o conhecia na época, mas tornei-me mais tarde amigo próximo dele, de Hazel, sua esposa canadense, e de sua família. Trabalhou comigo como titular da Secretaria de Meio Ambiente do Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal e me sucedeu no posto como ministro. Henrique representou a expressão mais nobre e esclarecida dos quadros técnicos que conduziram a administração nacional nos anos 1970/1980. Engenheiro hidrelétrico, com curso na Universidade McGill, de Montreal, Canadá, sua ação marcou a siderurgia e a hidroeletricidade no período. Acima de tudo, tinha alma genuína de ambientalista, o que o distinguia da imensa maioria dos meros burocratas.

Suas impressões digitais se encontram espalhadas pelas grandes realizações administrativas dessa era de rápida expansão econômica, com efeitos mais perduráveis na criação da Sema e no convite para dirigir o órgão ao zoólogo da Universidade de São Paulo Paulo Nogueira Neto (1922-2019). Juntos conduziram em ambiente pouco receptivo a obra notável de criar do zero a primeira instituição governamental

de governança ambiental do país e boa parte da legislação ambiental e de proteção que sobrevive até hoje, apesar dos intentos recentes de destruí-la. Paulo permaneceu no cargo de 1973 a 1985, atravessando todos os três últimos governos militares dos generais Médici, Geisel e Figueiredo. Debaixo da simplicidade de zoólogo, escondia a herança e a vocação de homem público de seu antepassado José Bonifácio, bem como a tradição de agricultura progressista dos grandes fazendeiros paulistas. Foi um dos dois únicos latino-americanos que ilustrariam os trabalhos da Comissão Brundtland no final dos anos 1980. Para mim, Henrique Brandão e Paulo Nogueira encarnam o mais alto ideal de servidores públicos, capazes, mesmo em épocas de chumbo, de fazer avançar os melhores ideais da humanidade.

Algo parecido, apesar da escala incomparavelmente mais modesta, me sucedeu quando voltei a Brasília em 1977, chamado pelo então ministro das Relações Exteriores, Antonio Francisco Azeredo da Silveira (1917-1990), para levar avante a ideia de um tratado de cooperação que reunisse todos os países amazônicos. Durante os três anos em que havia servido como conselheiro na Embaixada do Brasil em Washington, nunca me desligara da temática ambiental. Assim, acompanhei como delegado a reunião que se efetivou no Departamento de Estado, em meados dos anos 1970, do programa da Unesco *Man and the Biosphere*. Mais ou menos de modo simultâneo com o programa, James Lovelock (v. 1982) desenvolvia sua hipótese ou teoria Gaia, o conceito de que os organismos vivos interagiam com os elementos inorgânicos da Terra para formar um sistema complexo sinérgico e autorregulado que ajuda a manter as condições de vida no planeta.

Nomeado para chefiar a Divisão da América Meridional II (DAM-II), que se ocupava das relações com todos os países amazônicos, da Bolívia à Venezuela e às Guianas, a missão principal que me confiaram consistia em dar partida efetiva à negociação do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) e levá-la a bom termo. O Brasil havia circulado a ideia do tratado, mas alguns países, sobretudo a Venezuela, mostravam reticência e desconfiança. Uma das minhas funções era representar o Itamaraty nas reuniões do Conselho da Superintendência do Desenvolvimento da Amazônia (Sudam), em geral em Belém ou Manaus. Logo me dei conta de que, com exceção do Brigadeiro Ottomar Pinto, que governaria várias vezes Rondônia, e eu mesmo, todos os integrantes se mostravam maciçamente impermeáveis à questão ambiental. Ainda dominava o debate o abominável slogan da era Médici “é a pata do boi que vai conquistar a Amazônia”.

Não obstante esse fatídico legado, conseguiu-se inserir no tratado, negociado e aprovado em tempo recorde, o princípio de que, para lograr um desenvolvimento integral dos territórios da Amazônia, é necessário manter o equilíbrio entre o crescimento econômico e a preservação do meio ambiente. A estrita igualdade dos dois

objetivos pode soar natural hoje em dia. Naquele tempo, contudo, tínhamos instruções para resistir a toda menção de direitos humanos e meio ambiente em qualquer documento diplomático. A anuência relutante dos militares só foi obtida com o argumento de que quase todos os nossos parceiros insistiam na inclusão como condição para aderir ao instrumento.

Depois de Estocolmo, abriu-se uma etapa de duas décadas marcadas, na fase inicial, pelos esforços para enfrentar as ameaças resultantes do buraco na camada de ozônio, o melhor exemplo de êxito até agora da capacidade humana de lidar com um problema ambiental. O encaminhamento de solução para a questão da camada de ozônio se efetivou em duas conferências, a Conferência de Viena de 1985, e, dois anos depois, a que resultou no Protocolo de Montreal. Esse continua a ser um exemplo inspirador do que se pode conseguir quando cientistas e governos se juntam para adotar políticas recomendadas pela evidência científica.

Um segundo progresso marcante procedeu dos trabalhos da Comissão Mundial sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, estabelecida pela Organização das Nações Unidas em 1987, presidida pela primeira ministra da Noruega Gro Harlem Brundtland. O produto principal das deliberações, o relatório *Nosso Futuro Comum* (1987), introduziu avanços conceituais que modificaram para sempre a maneira de encarar o desenvolvimento. Entre eles destaca-se a noção de sustentabilidade ou de desenvolvimento sustentável. Inspirada na responsabilidade solidária entre gerações sucessivas no tempo, o conceito de sustentabilidade postula o dever de cada geração humana de satisfazer suas necessidades de maneira a não comprometer a possibilidade de gerações futuras fazerem o mesmo.

Como uma espécie de coroamento de todos esses avanços, vai emergir em 1988 o Painel Intergovernamental sobre Mudança Climática, ou IPCC (*Intergovernmental Panel on Climate Change*), a cujo nascimento assisti em Genebra como representante do Brasil junto à Organização Meteorológica Mundial (OMM), uma das duas organizações onusianas fundadoras (a outra foi o Pnuma). Participei das primeiras reuniões em que se desenhou o IPCC como órgão intergovernamental, formado por

Depois de Estocolmo, abriu-se uma etapa de duas décadas marcadas, na fase inicial, pelos esforços para enfrentar as ameaças resultantes do buraco na camada de ozônio, o melhor exemplo de êxito até agora da capacidade humana de lidar com um problema ambiental.

cientistas indicados pelos governos, mas que atuam com independência científica. A função do painel não é realizar pesquisas novas. Sua missão consiste em reunir e avaliar as pesquisas realizadas nos centros de investigação. Periodicamente, o IPCC elabora relatórios que espelham o “estado da arte” do conhecimento da ciência climática naquele momento, tanto em relação aos elementos físicos quanto às consequências para a sociedade. Basicamente, quase tudo que se vem fazendo em matéria de políticas ambientais de mitigação e adaptação tem origem nas recomendações do IPCC.

O primeiro grande relatório do IPCC foi publicado em 1990 e causou grande impacto. O relatório confirmava, com alto grau de certeza científica, que o clima mundial estava se tornando cada vez mais quente, sobretudo como produto da ação humana. A partir de então, consolidou-se algo de totalmente inédito: a ideia de que a atividade dos seres humanos, desde a Revolução Industrial de meados do século XVIII, tinha sido capaz de alterar a atmosfera e o clima do planeta pela primeira vez na história de milênios do aparecimento do homem sobre a Terra. Daí a denominação de Antropoceno que o Prêmio Nobel de Química de 1985, Paul J. Crutzen (v. 2002), deu à atual era geológica. O choque causado pelo relatório abriu caminho à grande negociação que culminaria na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (conhecida pela sigla em inglês UNFCCC). Paralelamente, desenvolvia-se, de modo complementar, outro esforço de negociação, o da Convenção das Nações Unidas Sobre Diversidade Biológica (conhecida pela sigla em inglês CBD).

Nesse contexto é que se vai realizar a grande conferência Rio-92, cujo nome oficial foi Conferência das Nações Unidas sobre Clima e Desenvolvimento, refletindo na denominação a reação ao temor manifestado em Estocolmo de que a preocupação ambiental se convertesse em obstáculo ao desenvolvimento dos mais pobres. Em contraste com Estocolmo, a Rio- 92 ocorreu em clima geopolítico excepcionalmente propício, que não voltaria a se repetir no futuro. Pouco mais de dois anos antes da conferência, a queda do Muro de Berlim em 1989 havia dado o sinal para a dissolução, em uma rápida sucessão, de todos os regimes comunistas na Europa Central e Oriental, culminando na desintegração da União Soviética em dezembro de 1991.

Pela primeira vez desde a Revolução de Outubro de 1917, desaparecia a divisão do mundo em dois blocos ideologicamente antagônicos, que até então havia paralisado todos os esforços significativos de colaboração internacional. Em meados de 1992, quando a conferência se reúne no Rio de Janeiro, o fim da Guerra Fria inaugurava fase extraordinariamente favorável à cooperação, que vai durar pelo menos até os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001. Eliminada a dualidade de polos – URSS e EUA –, instaura-se uma espécie de quase unipolaridade

norte-americana, em um cenário em que a China ainda engatinhava no começo da sua trajetória ascendente. Tinha-se a impressão nesses anos de que tudo se tornara possível, que a solução de problemas intratáveis ficava de repente ao alcance da mão: a divisão de Berlim, da Alemanha, da Europa, a dissolução relativamente pacífica da União Soviética dando origem a 15 novos países, até o regime do *apartheid* da África do Sul, questões encruadas que se pensava iam permanecer por séculos!

O contexto de unificação do planeta e de globalização impulsionou o consenso em torno das duas grandes convenções (com exceção dos Estados Unidos em relação à Convenção sobre Biodiversidade). Acima de tudo, tornou possível o êxito incontestável da conferência do Rio de Janeiro, que entrou para a história como o ponto mais alto atingido pelas negociações sobre meio ambiente. A impactante cerimônia de abertura com a assinatura das duas convenções por mais de 100 chefes de Estado e de governo gerou a dinâmica que permitiria aprovar a Agenda 21, os Princípios sobre Manejo de Florestas, a criação da Comissão de Desenvolvimento Sustentável, os 27 Princípios do Rio.

Coube a mim dirigir a Comissão de Finanças, que elaborou o capítulo 33 da Agenda 21 sobre as fontes de financiamento. Redigi na época uma “crônica das negociações” do grupo de finanças, creio que o único documento do gênero sobre a conferência. Publicado originariamente na *Colorado Review of Environmental Law* (Ricupero 1993), o texto apareceu em português sob o título *História de uma Negociação: o capítulo financeiro da Agenda 21 durante a Conferência de Meio Ambiente e Desenvolvimento* (Ricupero 2012).

Continuei em Washington como embaixador até que, em meados de 1993, a chacina dos índios Ianomâmis na região fronteira Brasil-Venezuela subitamente pôs em marcha uma cadeia de acontecimentos que colocaria fim prematuro à minha missão em Washington. Não sabendo bem o que fazer diante do clamor

O contexto de unificação do planeta e de globalização (...) tornou possível o êxito incontestável da conferência do Rio de Janeiro, que entrou para a história como o ponto mais alto atingido pelas negociações sobre meio ambiente. A impactante cerimônia de abertura com a assinatura das duas convenções por mais de 100 chefes de Estado e de governo gerou a dinâmica que permitiria aprovar a Agenda 21 (...).

público, o presidente Itamar Franco resolveu criar um ministério, o da Amazônia Legal. Ignoro se em função de meu passado de responsável pelos assuntos amazônicos no Itamaraty ou por outra razão misteriosa, fui chamado para dar existência ao novo órgão. Desse modo, um episódio do interminável extermínio dos povos originários pela ganância criminosa transtornaria meu destino, desviando-o para rumos inesperados.

Como na composição de Vinícius, o Ministério da Amazônia era uma casa engraçada “que não tinha teto, não tinha nada”. Sem funcionários, sem verbas, sem cadeira para sentar, fiquei à mercê do presidente. Para surpresa geral, ele me destinou o conjunto de salas da antiga vice-presidência que ocupara no Anexo do Palácio do Planalto e recusara destinar a outros solicitantes. Com uns poucos colegas do Itamaraty que já tinham trabalhado comigo no Departamento das Américas – Sérgio Danese, Débora Vainer Barenboim, mais tarde Sérgio Amaral – fingimos que éramos um ministério de verdade.

Por sorte, algum tempo depois, o ministro do Meio Ambiente, o senador paraense Fernando Coutinho Jorge, deixou o governo. Aproveitou-se a oportunidade para juntar os dois ministérios apenas esboçados (tinha sido Itamar que elevava a Secretaria Especial de Meio Ambiente a ministério) para formar o Ministério do Meio Ambiente e da Amazônia Legal. Com a aprovação posteriormente pelo Congresso da lei de organização do novo ministério, herdamos uma estrutura inicial e, sobretudo, os recursos humanos e financeiros do Instituto Brasileiro de Meio Ambiente (Ibama), com representações em todos os estados.

Trabalhar com meio ambiente combinava alegria com aprendizado. Não tinha nada a ver com o que eu fazia antes. Minha experiência na área se limitava até então aos aspectos diplomáticos do assunto. Quando tive de lidar com o meio ambiente “real”, as questões de florestas, oceanos, áreas de proteção, animais ameaçados, descobri um universo inesgotável. Tive de me socorrer com pessoas que conheciam o tema e me orientaram nesse processo de descoberta. A cada dia a gente se deslumbrava com um lugar novo que deveria visitar a serviço: o Jardim Botânico do Rio, a Floresta da Tijuca, o Parque da Serra dos Órgãos, o do Iguaçu, as estações do Projeto da Tartaruga Marinha (Projeto Tamar), a velha usina de fundição de ferro da fazenda Ipanema, perto de Sorocaba, em São Paulo, da qual foi diretor o pai de Varnhagen e onde se fabricaram canhões para a Guerra do Paraguai.

Ainda se ganhava de lambuja a revelação de seres humanos apaixonados por bichos, pássaros, peixes, flores, árvores. Gente que nos ensina o nome das plantas, os hábitos do peixe-boi nos rios amazônicos, da ararinha azul praticamente extinta nas caatingas da Bahia, das melhores técnicas para reintroduzir na natureza a onça

pintada, o mico-leão dourado, os primatas da Mata Atlântica. É o universo da variedade infinita, o museu de todas as coisas.

Seria quase o emprego dos sonhos de administrador do paraíso terrestre, se já não tivessem entrado no jardim o predador de motosserra para aniquilar árvores centenárias de madeira de lei, o trator de corrente para arrastar hectares de floresta virgem antes de serem queimados, o jato d'água para demolir barrancas dos rios na busca do ouro, separado de impurezas pelo mercúrio que envenenará gerações de peixes e ribeirinhos.

No domínio mais tradicional da atuação ambiental, encontrei no Ibama uma estrutura razoável herdada da experiência acumulada ao longo de mais de dez anos pelo trabalho de organização de Paulo Nogueira Neto e seus colaboradores. O Ibama abrigava servidores oriundos do Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), da Superintendência de Desenvolvimento da Pesca (Sudepe) e da Superintendência da Borracha (SUDHEVEA). Nascido da fusão desses organismos, o Instituto sofria do processo incompleto de integração e unificação de seus componentes em uma cultura institucional comum.

Apesar dessas imperfeições, existia aí pelo menos uma base sobre a qual se poderia obter atuação mais efetiva. Onde, no entanto, faltava tudo a fazer era no tratamento da Amazônia, tema vastíssimo que passara a adquirir visibilidade inédita devido à criação do ministério. Já no tempo do Tratado Amazônico, me impressionara verificar que nem o Brasil nem nossos vizinhos possuíam ideias claras sobre o que fazer com a Amazônia.

A partir do regime militar, as iniciativas e obras de desenvolvimento se haviam multiplicado: a Zona Franca de Manaus, a Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia, o Banco da Amazônia, rodovias como a Transamazônica, projetos como a Perimetral Norte, usinas hidrelétricas como a de Tucuruí. Alguns grandes centros urbanos, Manaus principalmente, tinham se convertido em polos de atração que esvaziaram a população do interior. Pior ainda tinha sido a concessão de imensas extensões de florestas a grandes empresas para criação extensiva de gado. A fronteira agrícola avançara sobre a periferia meridional, Rondônia, Mato Grosso, Tocantins, Sul do Pará.

Depois de décadas de esforço e bilhões investidos, o resultado líquido tinha sido instalar na região um processo insustentável, que passou a gerar desequilíbrios de modo contínuo e cada vez mais graves. De um lado, os métodos predatórios ameaçavam a longo prazo a sustentabilidade até do mero ponto de vista econômico. Do outro, o processo aprofundou a concentração de propriedade e renda, fracassou na inclusão social com redução da desigualdade.

Dessa constatação, nasceu a ideia de que o primeiro passo para tornar possível controlar racionalmente as ações federais na região seria criar uma estrutura de coordenação. Sugeri, e o presidente Itamar acatou, a ideia de um Conselho Nacional da Amazônia Legal, cuja finalidade maior seria a de reunir e coordenar a ação dos órgãos federais na área. Parece algo simples; infelizmente, na tradição burocrática brasileira, coordenar é sinônimo de subordinar. Ninguém aceita ser coordenado por iguais. Daí a necessidade de que o Conselho fosse dirigido pelo próprio presidente da República. Só ele tem o poder de convocar os ministros, que, do contrário, enviam representantes de segundo ou terceiro escalão sem poderes para decidir e engajar seus órgãos.

Criado e instalado o Conselho, passamos ao segundo objetivo: tentar conferir um sentido racional às atividades econômicas, já em pleno desenvolvimento por meio da definição do zoneamento ambiental e econômico com base na vocação das sub-regiões. Embora nosso hábito seja falar em uma só Amazônia, como se ela apresentasse perfeita homogeneidade, a verdade é que existem muitas Amazônias distintas em termos de solo, vegetação, microclimas, regimes de precipitação de chuvas, áreas inundáveis de várzeas ou elevações de terra firme, flora, fauna, condições sanitárias, facilidades de transporte, comunicações e incontáveis outros aspectos.

A falta de continuidade de políticas é justamente o que sempre impossibilitou a formulação e consolidação de uma estratégia coerente de longo prazo para a Amazônia. O próprio Conselho da Amazônia teve duração efêmera na sua conceitualização original. No governo Fernando Henrique Cardoso, decidiu-se livrar a presidência da República dos órgãos e conselhos dependentes. Nesse movimento de ordem geral, transferiu-se o Conselho da Amazônia para o âmbito do Ministério do Meio Ambiente. Lá começou ele a definhir, porque o ministro obviamente jamais terá autoridade para convocar e muito menos coordenar ministérios mais fortes e empresas poderosas como a Petrobrás.

Com o tempo, o ministério perdeu a perna da Amazônia Legal, virou capenga, apenas Meio Ambiente, o Conselho apagou-se na irrelevância. Só agora, diante do recrudescimento das queimadas e da destruição, e em boa parte como gesto para aplacar o clamor universal, viu-se o Conselho ressuscitado, mas de maneira inepta, desvirtuado na essência e desprovido de autoridade e meios de ação. Como todo órgão colegiado, é evidente que o Conselho da Amazônia não tem vocação executiva. Sua natureza é de coordenação e deliberação, devendo a execução caber a ministérios e órgãos competentes para tal, basicamente o Ministério do Meio Ambiente e seus braços de ação, o Ibama e o Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio).

Ora, na situação atual, recriou-se o Conselho para fazer o trabalho sabotado exatamente pelo único órgão capaz de levá-lo adiante, o Ministério do Meio Ambiente! A tarefa impossível de presidi-lo foi conferida a um vice-presidente marginalizado do núcleo do poder, notoriamente encarado com desconfiança pelo presidente. Tudo indica que só lhe deram a missão para desmoralizá-lo. Não surpreende assim que, mês após mês, se registre aumento recorde das queimadas e alastramento alarmante da devastação. Cumpriu-se a profecia de Antonio Callado, em artigo no qual comentava minha saída do ministério como uma espécie de deserção que deixaria órfã a Amazônia.

Callado estava com a razão, não no sentido de me atribuir poderes e qualidades imaginárias (o que não era o caso do artigo), mas sim em perceber que a saída punha em perigo uma visão ainda recente, não consolidada. Essa visão consistia fundamentalmente na necessidade de contar, no seio do governo, com um ponto focal para o tratamento conjunto de todos os problemas de uma região diferente das demais. Na prática, goste-se ou não, o mundo inteiro vê o Brasil através do prisma da Amazônia.

A especificidade incomparável da região, as características ecológicas que a tornam caso único, mal conhecido cientificamente, a diferenciam de zonas mais familiares, de desafios manejáveis. Tudo ali se complica, a começar pela presença rarefeita do Estado, a precariedade dos sistemas de educação e saúde, a aguda falta de transportes e comunicações, a ignorância sobre vastíssimos aspectos regionais.

Tudo isso exige tratamento unificado de problemas afetos a órgãos e ministérios distintos, mas que no fundo são inextricáveis uns dos outros. Como separar a questão dos povos originários, concentrados maciçamente na Amazônia e dependentes da Funai, dos problemas de meio ambiente, de preservação da floresta, da ameaça de invasão de grileiros, de madeireiros e de mineradores, temas atribuídos a outras competências? Os governos estaduais e municipais, na melhor das hipóteses, são limitados por suas perspectivas paroquiais, sem visão do conjunto. No extremo oposto, representam o que de pior existe no Brasil de atividade política na fronteira da bandidagem.

Basta considerar a corrupção generalizada, que não se deteve nem diante da pandemia; basta recordar como Manaus e o estado do Amazonas se converteram em certo momento no epicentro da catástrofe sanitária com manchetes em todos os jornais do mundo. Em nenhuma outra região do país se encontra concentração similar de atentados ambientais em larga escala, apropriação criminosa de terras públicas, massacres repetidos em prisões, invasões de terras indígenas, assassinatos impunes de índios e líderes rurais, intervenções constantes de forças federais. São sinais evidentes da falência dos mecanismos de governo, de dissolução do Estado: o sonho do Eldorado do regime militar converteu-se na expressão mais cabal do faroeste caboclo.

Não sei o que teria sido minha vida se tivesse continuado no Ministério do Meio Ambiente. Tinha pela frente quase um ano, tempo insuficiente para grandes realizações, mas talvez o bastante para tentar firmar orientações apenas esboçadas. Não cheguei a descobrir, pois as coisas logo tomaram rumo diferente com minha designação para suceder a Fernando Henrique Cardoso como ministro da Fazenda em fins de março de 1994.

Estas reminiscências estão longas demais. Não tenho energia para continuar, nem terão paciência os eventuais leitores para prolongar a leitura. O essencial está dito. Depois disso, fui ministro da Fazenda, fugaz embaixador em Roma, secretário-geral da Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD) em Genebra por quase uma década. Uma ou outra vez voltei a me ocupar com temas ambientais, quase sempre de forma periférica, ancilar. O que não se extinguiu, antes cresceu, tem sido a paixão pelo meio ambiente que hoje me define na maneira de me situar diante do Brasil e do mundo.

Comecei este artigo com intenção de dar balanço na evolução do tema ambiental desde a Conferência de Estocolmo meio século atrás. Ou melhor, mais do que um balanço em boa e devida forma, queria discutir as dificuldades de fazer isso, a especificidade da temática, aquilo que faz do meio ambiente assunto que exige critérios

...o que torna o meio ambiente diferente consiste na limitação do tempo disponível. Se, dentro de poucos anos, não formos capazes de reduzir substancialmente a quantidade de emissões de efeito estufa, não haverá mais tempo humano ou biológico, porque a elevação da temperatura atingirá níveis nos quais a maior parte das espécies animais e vegetais desaparecerá. Ao passar revista em tudo o que sucedeu desde Estocolmo, não se pode negar o avanço expressivo, em primeiro lugar na conscientização do problema, na gradual construção de impressionante regime de tratados e convenções, na criação de instituições especializadas. Teria sido talvez humanamente irrealista esperar progressos maiores. Só que não foram suficientes.

próprios. Habitualmente, ao avaliar processo tão longo, a tendência natural leva a adotar abordagem contábil: ganhos e perdas, déficits e superávits, luzes e sombras, a imagem estereotipada do copo meio cheio, meio vazio.

Tal método se aplica bem a quase todos os grandes temas das Nações Unidas que têm balizado o avanço da consciência moral da humanidade a partir do fim da Segunda Guerra Mundial: direitos humanos, promoção da igualdade entre mulheres e homens, realização da maioria dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) que sucederam e ampliaram os Objetivos do Milênio. Em todos esses casos, é possível desenhar em um gráfico curvas ascendentes ou descendentes, avanços e recuos, partindo da suposição de que haverá tempo para recuperar lá na frente o que não se logrou agora, no pressuposto de que o tempo pode não ser infinito, mas é elástico.

Nesse particular, o que torna o meio ambiente diferente consiste na limitação do tempo disponível. Se, dentro de poucos anos, não formos capazes de reduzir substancialmente a quantidade de emissões de efeito estufa, não haverá mais tempo humano ou biológico, porque a elevação da temperatura atingirá níveis nos quais a maior parte das espécies animais e vegetais desaparecerá. Ao passar revista em tudo o que sucedeu desde Estocolmo, não se pode negar o avanço expressivo, em primeiro lugar na conscientização do problema, na gradual construção de impressionante regime de tratados e convenções, na criação de instituições especializadas. Teria sido talvez humanamente irrealista esperar progressos maiores. Só que não foram suficientes.

Foi por isso, entre outros motivos, que me dispensei de descrever tudo o que aconteceu depois da Rio-92: o Protocolo de Quioto (1997), a Rio+10 em Johannesburgo (2002), a Rio+20 no Rio de Janeiro (2012), as 26 conferências das Partes Contratantes da Convenção sobre o Clima, o Acordo de Paris (2015). Se morrermos na praia, nada disso importa. Escrevo no dia 28 de outubro de 2022. Dias atrás, o Pnuma (2022) divulgou relatório que confirma a insuficiência do realizado até aqui. Não obstante todas as conquistas, ainda continuamos a aumentar as emissões. Sem compromissos mais ambiciosos, o mundo chegará ao fim do século com uma elevação da temperatura média de 2,4 °C a 2,6 °C, muito além do limite de 1,5 °C fixado no preâmbulo do Acordo de Paris. Como disse a diretora executiva do Programa, Inger Andersen (UNEP 2022):

Este relatório nos diz em termos científicos frios o que a natureza nos vem dizendo o ano todo através de inundações mortais, tempestades e incêndios devastadores: temos de parar de saturar nossa atmosfera com gases-estufa e temos de parar depressa.

A conclusão do balanço é clara: ainda estamos no vermelho, e o tempo corre contra nós. O jogo da vida tem hora para terminar. Só não sabemos quando soará essa hora. Para alguns, já passa da meia-noite e ingressamos em terreno no qual o dano possivelmente será irreversível. Isso é verdade, por exemplo, em relação ao desaparecimento de geleiras, à extinção de animais e plantas, ao derretimento da calota polar, à elevação do nível dos oceanos, ao aumento de mais de um grau centígrado registrado na temperatura média da Terra. A fim de evitar o pior, não sabemos exatamente de quanto tempo dispomos, apenas sabemos que é pouco e está acabando.

Aqui nos encontramos no domínio dos acontecimentos do fim do mundo, do fim da humanidade, daquilo que os antigos chamavam de escatologia, descrita nas visões do Apocalipse. Ou na magnífica peroração do Apóstolo Paulo alertando: “o tempo se fez curto”. E exortando “aqueles que choram, como se não chorassem; [...] aqueles que usam deste mundo, como se não usassem verdadeiramente. Pois passa a figura deste mundo” (Bíblia de Jerusalém, Coríntios 7: 29-31).

Para terminar com a mesma nota poética do Apocalipse com que comecei, evoco um de meus escritores favoritos, o velho Johann Peter Hebel dos ingênuos almanaques do início do século XIX, e a sua descrição do cometa de 1811 como se ele prefigurasse a morte da Terra desfigurada pela violência:

Durante a noite toda, ele foi como uma santa bênção vespertina, como quando um padre percorre a casa de Deus e espalha o incenso, digamos como uma boa e nobre amiga da Terra que se enternece por ela como se quisesse declarar: Um dia, fui também uma terra, cheia como tu de borrascas de neve e nuvens de tempestade, de asilos, de sopas populares e de sepulturas ao redor de pequenas igrejas. Mas minha hora derradeira passou e eis-me transfigurada em celeste claridade, e eu gostaria muito de juntar-me a ti, mas não tenho esse direito, para não ser de novo manchada pelo sangue de teus campos de batalha” (Hebel apud Sebald 2005, 21. Tradução pessoal).

O cometa de Hebel lembra-nos de que, um dia, a Terra passará e não será mais do que uma estrela luminosa. Antes, porém, passaremos nós, nossas civilizações brilhantes e pretensiosas, nossas querelas vãs, nossos políticos corruptos e mesquinhos. Se não queremos chegar tão cedo a essa transformação da risonha Terra em um gigantesco rochedo inanimado, temos de nos apressar para aproveitar o tempo que resta.

São Paulo, 28 de outubro de 2022 ☞

Referências Bibliográficas

Crutzen, Paul J., 2002, "Geology of mankind". *Nature* 415: 23. <https://doi.org/10.1038/415023a>.

Hebel, Johann Peter Apud W. G. Sebald. 2005. "Une Comète Dans Le Ciel Note D'Almanach En L'Honneur De L'Ami Rhénan". In *Séjours A La Campagne*, de W. G. Sebald, p. 21. Arles: Actes Sud.

IPCC. 1990. *IPCC First Assessment Report Overview and Policymaker Summaries*. Intergovernmental Panel on Climate Change. <https://www.ipcc.ch/report/climate-change-the-ipcc-1990-and-1992-assessments/>.

James, Preston Everett. 1949. *A Geography of Man*. Londres: Ginn.

Lovelock, James. 1982. *Gaia: Um Novo Olhar sobre a Vida na Terra. 1ª Edição*. Edições 70.

Nações Unidas. 1992. *Nosso futuro comum. 2ª ed.* Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas.

PNUMA. 2022. *Emissions Gap Report 2022: The Closing Window – Climate crisis calls for rapid transformation of societies*. Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente, Nações Unidas.

Ricupero, Rubens. 1993. "UNCED and Agenda 21: Chronicle of a Negotiation". *Colorado Journal of International Environmental Law and Policy* 4 (1): 81-95.

Ricupero, Rubens. 2012. "História de uma Negociação: o capítulo financeiro da Agenda 21 durante a Conferência de Meio Ambiente e Desenvolvimento". *Política Externa (Documentos)* 20(4): 255-267. <https://ieei.unesp.br/portal/wp-content/uploads/2012/04/Politica-Externa-20-04-Rubens-Ricupero1.pdf>.

UNEP. 2022. "Inadequate progress on climate action makes rapid transformation of societies only option - UNEP". *UNEP.org*, 27 de outubro de 2022. <https://www.unep.org/news-and-stories/press-release/inadequate-progress-climate-action-makes-rapid-transformation>.

Como citar: Ricupero, Rubens. 2022. "À sombra do apocalipse: depoimento pessoal sobre 50 anos de causa ambiental". *CEBRI-Revista* Ano 1, Número 4 (Out-Nov): 48-64.

To cite this work: Ricupero, Rubens. 2022. "Under the Apocalypse Shadow: A Personal Testimony of 50 Years in the Environmental Cause." *CEBRI-Journal* Year 1, No. 4 (Oct-Nov): 48-64.

Recebido: 29 de outubro de 2022

Aceito para publicação: 23 de novembro de 2022

Copyright © 2022 CEBRI-Revista. Este é um artigo em acesso aberto distribuído nos termos da Licença de Atribuição Creative Commons, que permite o uso irrestrito, a distribuição e reprodução em qualquer meio, desde que o artigo original seja devidamente citado.

Pós-bicentenário verde-digital: uma política externa 3.0 para o Brasil¹

Eugênio V. Garcia

Resumo: Da perspectiva da diplomacia de longa duração, a política externa não está dissociada de sua base socioeconômica. A partir de uma leitura histórica centenária, este artigo identifica três grandes períodos para a política externa brasileira: PEB 1.0, ligada desde 1822 a uma economia primário-exportadora; PEB 2.0, coincidindo aproximadamente com a industrialização nacional no século XX; e PEB 3.0, ainda em construção, do futuro verde-digital, adaptada aos imperativos da sustentabilidade e da digitalização da sociedade contemporânea.

Palavras-chave: política externa brasileira; bicentenário; diplomacia de longa duração; economia verde-digital.

A Green-Digital Post-Bicentennial: Toward a Foreign Policy 3.0 for Brazil

Abstract: From the perspective of long-term diplomacy, foreign policy cannot be detached from its socioeconomic foundations. Based upon a century-old historical understanding, this article identifies three major phases for the Brazilian foreign policy: BFP 1.0, linked to a primary-export economy since 1822; BFP 2.0, roughly overlapping with national industrialization in the 20th century; and BFP 3.0, still under construction, of the green-digital future, adapted to the requirements of sustainability and digitalization of contemporary society.

Keywords: Brazilian foreign policy; bicentennial; long-term diplomacy; green-digital economy.


1. As opiniões aqui expressas são de responsabilidade exclusiva do autor.

As comemorações do bicentenário da independência este ano constituem excelente oportunidade para refletir sobre os movimentos históricos de longa duração e sua relação com a trajetória internacional do Brasil. Este artigo pretende fazer uma breve leitura da política externa brasileira (PEB) a partir de suas bases socioeconômicas, em períodos aproximados de 100 anos, a fim de identificar algumas lições e fatores que a influenciam no longo prazo. O foco não será, portanto, discutir as diferenças de orientação de governo a governo ou os marcos políticos cronológicos, mas sim compreender melhor algumas tendências macroestruturais, observáveis graças a um distanciamento proposital da conjuntura como método de análise.

Nesse sentido, os primeiros 100 anos de Brasil independente (PEB 1.0), a partir de 1822, podem ser vistos como uma fase de construção da nação, entendida como a nacionalização da diplomacia, conformação da unidade territorial e definição das fronteiras, obra que o Barão do Rio Branco, um homem do século XIX, concluiu. Na maior parte desse período, predominou um sistema econômico escravagista e “essencialmente agrícola”, no qual território, extrativismo, agricultura e vida no campo estiveram integrados à paisagem social.

A fase centenária seguinte (PEB 2.0), que alcança de 1922 a 2022, corresponde a quase todo o século XX e além, de diplomacia voltada para o desenvolvimento econômico clássico, marcada pelo esforço brasileiro em ingressar na era industrial e daí alavancar seu crescimento. Foi a tônica nos dois governos de Getúlio Vargas, no regime militar (1964-1985) e nas múltiplas expressões do pragmatismo na busca por autonomia, tendo como pano de fundo um país transformado pela industrialização e pela disseminação do setor de serviços na vida urbana. Esses traços permaneceram vigentes até pouco tempo, mas não são estanques e vêm adquirindo novas conotações, indicativas de uma fase mais instável e incerta.

Finalmente, os próximos 100 anos (PEB 3.0), o pós-bicentenário que entrará século XXI adentro, serão pautados por desafios globais associados em particular (mas não apenas) à mudança do clima e às tecnologias emergentes, tendo presentes os dilemas do desenvolvimento sustentável, da economia do conhecimento e da vida no ciberespaço. Uma política externa compatível com esse cenário que se avizinha, dominado pelo binômio “tecnológico e sustentável”, terá de saber responder às

Eugênio V. Garcia  é diplomata, cônsul-geral adjunto e chefe de Ciência, Tecnologia e Inovação no Consulado-Geral do Brasil em São Francisco, EUA. Doutor em História das Relações Internacionais pela Universidade de Brasília. Pesquisador em inteligência artificial e governança internacional. Ex-assessor sênior do presidente da Assembleia Geral das Nações Unidas (Nova York, 2018-2020).

premências de nossa época e estar adaptada a uma economia verde-digital. A década de 2020 poderá ser o momento para acelerar essa transformação, cujo êxito dependerá de decisões a serem tomadas no presente, sob pena de adiar ainda mais a passagem do Brasil ao segmento de vanguarda da era digital.

ANTES DO BICENTENÁRIO: REFLEXÕES E ENSINAMENTOS

O historiador francês Fernand Braudel (1992) cunhou o termo *longue durée* para se referir aos fenômenos que ultrapassam o meramente factual e conjuntural no estudo da História. O conceito teve muitas interpretações e aparece de formas diferentes em outros autores, incluindo no campo das Relações Internacionais (Dark 1998). Para os fins deste artigo, importa reter que uma grande estratégia de política externa deve considerar o tipo de nação que se deseja construir, quais seus valores básicos e princípios orientadores, assim como os interesses em jogo ao se projetar determinada ação em cenários futuros.

Quando observamos os fenômenos socioeconômicos pelo prisma da longa duração, alguns aspectos saltam aos olhos. A escravidão, por exemplo. Desde a chegada ao Brasil Colônia da primeira leva de escravos oriundos da África, em 1538, até a abolição da escravatura em 1888, foram 350 anos de um sistema desumano que determinou o modo de produzir na economia e plantou raízes profundas no tecido social brasileiro. Em 1830, o Brasil era a maior economia escravista no mundo. De 1811 a 1870, 60% dos escravos trazidos para as Américas tinham o Brasil como destino. Não é difícil constatar que a escravidão influenciou tanto o substrato econômico da consciência nacional nascente quanto a inserção internacional do país durante o século XIX. Havia no Império quem

...o pós-bicentenário que entrará século XXI adentro, [será pautado] por desafios globais associados em particular (mas não apenas) à mudança do clima e às tecnologias emergentes, tendo presentes os dilemas do desenvolvimento sustentável, da economia do conhecimento e da vida no ciberespaço. Uma política externa compatível com esse cenário que se avizinha, dominado pelo binômio “tecnológico e sustentável”, terá de saber responder às premências de nossa época e estar adaptada a uma economia verde-digital.

achasse que um Brasil sem escravos seria inviável, assim como industrializar-se seria demasiado ambicioso ou desnecessário, pois bastaria importar os produtos e tecnologias desejados no mercado internacional, segundo a teoria econômica das vantagens comparativas.

Historicamente, o desenvolvimento econômico brasileiro se verificou de forma descompassada em relação às revoluções industriais que ocorriam no mundo. Antes da independência, na vigência do exclusivo colonial, sequer vimos chegar por aqui as inovações trazidas pela Primeira Revolução Industrial na segunda metade do século XVIII: substituição do trabalho artesanal pela produção em larga escala com o uso de máquinas movidas a vapor e combustíveis fósseis (carvão mineral). Esse processo não alcançou as possessões coloniais lusas, dada a posição subalterna ocupada por Portugal em relação à Grã-Bretanha, desde pelo menos o Tratado de Methuen de 1703. Sintomático disso foi o sempre citado Alvará Régio de D. Maria I, de 1785, que mandava proibir a produção de todas as fábricas e manufaturas no Brasil. Naquela época, enquanto a colônia brasileira exportava para a metrópole ouro, diamantes, açúcar, tabaco e pau-brasil, importava de Portugal as manufaturas rudimentares de que precisava.

A década de 1820 foi sem dúvida crucial para a definição da identidade nacional, não só pela independência em si, com o Brasil se constituindo como um Estado soberano, mas igualmente pelo processo de consolidação de uma política externa própria, que não foi imediato. No Primeiro Reinado, depois de uma fase heroica, liderada por José Bonifácio, de rompimento com as cortes de Lisboa e ensaios de aproximação regional com os Estados Unidos e vizinhos no Rio da Prata, a PEB foi adquirindo uma feição neolusitana, resultado da condução pessoal de D. Pedro I sobre os negócios diplomáticos. Exemplos disso foram o europeísmo pró-Santa Aliança, o retorno de uma relação de clientela em relação à Grã-Bretanha (renovação em 1827 de compromissos assumidos pelos tratados de 1810), a Guerra Cisplatina e o virtual isolamento do Império no contexto regional, culminando com a fracassada Missão Santo Amaro de 1830, enviada sob instruções diretas do imperador para obter apoios na sucessão portuguesa e na política sul-americana. Não à toa, a abdicação de 1831 fechou um ciclo que significou a “nacionalização do trono” e uma afirmação mais clara de brasilidade, às vezes referida na historiografia como uma “segunda independência”.²

A evolução da PEB naquela década operou sem alteração fundamental de circunstância no tocante à estrutura socioeconômica predominante (setor primário sustentado pelo sistema escravista). Durante o Império, a literatura econômica

2. Pode-se mesmo dizer que D. João VI executou uma política externa mais brasileira que lusitana (americanização da monarquia), enquanto D. Pedro I, uma política externa mais lusitana que brasileira, retomando alguns dos pilares da diplomacia lusa tradicional (Garcia 2018, 55-88).

demonstra que, a despeito de tentativas pioneiras, como os empreendimentos do Barão de Mauá, a industrialização não vingou no país. A diplomacia imperial lidou com questões comerciais, financeiras e migratórias da ordem escravocrata que se estenderam por anos a fio, como o contencioso com a Grã-Bretanha sobre o tráfico transatlântico, uma “luta diplomática do mais triste caráter”, no dizer de Joaquim Nabuco (Almeida 2001, 337). Na segunda metade do século XIX, embora mundialmente estivéssemos em plena Segunda Revolução Industrial, com progressos acelerados nos meios de transporte e comunicação e nas indústrias química, siderúrgica e elétrica, entre outras, tardaria muito para que esses avanços fossem de fato incorporados ao sistema produtivo nacional. Reafirmando mais uma vez o relativo distanciamento dos centros dinâmicos de crescimento, a economia imperial, assentada na produção de commodities, adentrou a República no século XX, privilegiando o modelo agroexportador.

Com efeito, o café era a base de sustentação econômica da República Velha, e por décadas a economia brasileira ainda continuava “essencialmente agrícola”. O censo econômico de 1920 mostrou que, em comparação com a produção da indústria, o valor líquido da produção agrícola representava quase 80% do produto físico total da economia. A atividade agrícola, por sua vez, estava baseada em culturas para exportação, que em seu conjunto correspondiam a quase 60% da produção da agricultura e ocupavam 50% da área cultivada (Villela & Suzigan 1975, 141-142). O melhor desempenho da agroexportação se deu depois da crise do pós-guerra (1920-1923) e antes do *crash* de 1929.³ Sendo o setor dinâmico da economia, os interesses da agroexportação se viam refletidos na diplomacia das oligarquias (Garcia 2006).

O impulso à industrialização no Brasil começou com a Primeira Guerra Mundial, quando a redução na oferta de produtos manufaturados dos fornecedores tradicionais representou um estímulo indireto à produção nacional. De 1915 a 1920, a produção industrial cresceu 44% no país, beneficiando sobretudo os setores de bens de consumo não duráveis e de exportação voltada para suprir a demanda internacional. O número de estabelecimentos fabris no Brasil passou de 6.946, em 1914, para 13.569, em 1919 (Magalhães 1979, 390). No entanto, esse processo não pode ser visto apenas de um ângulo estritamente favorável à industrialização via substituição de importações. Se, por um lado, a guerra provocou a paralisação momentânea dos suprimentos de além-mar, abrindo uma janela de oportunidade para alguns setores industriais no Brasil, de outro, a interrupção abrupta na importação de bens de capital e de determinadas matérias-primas essenciais desestabilizou a estrutura produtiva nacional e impediu que outras indústrias prosperassem. Sem a maquina-

3. Com base nesses e outros indicadores, Villela & Suzigan (1975, 133-134) argumentaram que a década de 1920 marcou o auge da economia agroexportadora, que se expandiu a uma taxa anual muito mais elevada (9%) do que os demais setores da produção agrícola (4,5%).

ria e os combustíveis necessários, a capacidade produtiva da indústria como um todo ficava irremediavelmente comprometida. Somente nos anos 1920-1930 a industrialização brasileira adquiriu um perfil que pôde refletir-se em políticas de Estado mais estruturadas, mas não caberia aqui repisar esse tema, de resto objeto de importantes obras econômicas.⁴

A década de 1920, fechando esses primeiros 100 anos, foi um momento de passagem da PEB 1.0 para a PEB 2.0, com as contradições inerentes a esse tipo de movimento largo, complexo e dialético, em que o novo já se anuncia, mas o velho ainda subsiste. Veja-se o caso da Exposição Internacional do Centenário da Independência realizada no Rio de Janeiro em 1922, a maior desse tipo organizada no Brasil até hoje. O governo brasileiro investiu na organização de um megaevento, nos moldes das Exposições Universais típicas da *belle époque*, quando prevalecia a crença nos poderes ilimitados da razão e da ciência e no progresso infalível da civilização liberal-burguesa de fins do século XIX. Foram iniciadas reformas para dar uma face mais “moderna” à capital federal. A ideia era fazer do Rio uma espécie de “Paris tropical”, símbolo de modernidade e beleza ao Sul do Equador. A Exposição do Centenário serviria em tese para celebrar a reconciliação nacional no plano interno e mostrar o lado progressista do país no plano externo.

O ano de 1922, porém, será lembrado mais pelo início da contestação política ao imobilismo conservador da República oligárquica, paralelamente ao aumento da efervescência sociocultural. A Exposição deveria mostrar ao mundo que o Brasil estava em condições de se igualar às grandes nações do Ocidente em termos de cultura e desenvolvimento, integrando-se ao mundo “civilizado”, cosmopolita, abastado e culto (Motta 1992). Mas a prosperidade ilusória que se tentou passar aos visitantes estrangeiros contrastava enormemente com uma sociedade no fundo pobre, malnutrida e iletrada, e uma infraestrutura econômica baseada na monocultura agroexportadora.

Um exemplo marcante de mudança histórica de longa duração foi a transição de poder da Grã-Bretanha para os Estados Unidos no período entreguerras. Quando o Brasil se tornou independente em 1822, a Grã-Bretanha desfrutava de forte posição no país, graças ao legado dos portugueses. Por volta de 1900, a Grã-Bretanha era ainda a potência estrangeira líder na economia brasileira, como o maior fornecedor das importações brasileiras, a principal fonte de capital financeiro para o Brasil e, de longe, o maior investidor estrangeiro. Nos anos seguintes, a posição britânica no Brasil seria desafiada pela influência crescente da Alemanha e apenas ligeiramente pelos Estados Unidos, cuja expansão econômica não havia ainda

4. O tema dos efeitos da Primeira Guerra Mundial sobre a industrialização brasileira deu margem a controvérsias na história econômica (Versiani 1987; Cano 1977; Dean 1971).

alcançado a América do Sul. Durante a Primeira Guerra Mundial, a Grã-Bretanha e os Estados Unidos uniram forças contra a Alemanha e ambos tiveram sucesso em expulsar interesses alemães do Brasil. Em 1916, os Estados Unidos se tornam o maior parceiro comercial do Brasil, superando pela primeira vez a Grã-Bretanha como principal fornecedor das importações brasileiras. Com o passar dos anos, a recuperação decidida da Alemanha nos anos 1930 renovou o desafio anterior, e, na Segunda Guerra Mundial, os interesses de britânicos e norte-americanos estiveram uma vez mais unidos contra os alemães. Em 1945, contudo, os Estados Unidos eram indisputavelmente a potência hegemônica no Brasil, e a Grã-Bretanha havia perdido sua posição outrora dominante no país (Garcia 2006, cap. 4).

As condições econômicas da Grã-Bretanha e a sua perda de competitividade internacional dificultavam qualquer tentativa de adaptação às mudanças nos padrões da economia brasileira. O modelo agroexportador, ao qual permanecia atado o capital britânico, entraria em crise após a depressão mundial de 1929-1933. A industrialização no Brasil tomava corpo, abrangendo tanto a substituição de importações em setores tradicionais (vestuário), quanto investimentos diretos de capital estrangeiro em segmentos não tradicionais (carros), em detrimento dos interesses econômicos e da capacidade produtiva da Grã-Bretanha. Havia caído a demanda brasileira por exportações britânicas de têxteis, carvão e material ferroviário, que compunham os três pilares de seu comércio desde o século XIX. Os Estados Unidos estavam mais bem aparelhados para fornecer os bens e serviços de que o Brasil necessitava para ingressar na economia industrial do século XX: máquinas, derivados do petróleo e automóveis (Rosenberg 1978, 151).

Note-se que essa transição de poder foi sobretudo uma mudança de caráter econômico. Politicamente, não houve transição alguma, na medida em que a PEB *não* estava direcionada para a Grã-Bretanha antes de 1914. Pode-se identificar uma aparente desconformidade entre presença econômica e influência política, visto que o Brasil não via em Londres um dos eixos de sua diplomacia. A supremacia política britânica havia evaporado há muito tempo na década de 1840. Mesmo durante a maior parte do Segundo Reinado, na segunda metade do século XIX, a influência política da Grã-Bretanha sobre o Brasil era ínfima se comparada a seus interesses econômicos espalhados por todo o país. Em contraste, desde a proclamação da República, em 1889, o novo regime no Brasil buscou aproximar-se de Washington, animado pelo ideário do pan-americanismo, que se traduziu *inter alia* na americanização de suas relações exteriores.

Desse exemplo não devemos tirar conclusões precipitadas a respeito de outras transições de poder que possam ocorrer (ou não) futuramente, como dos Estados Unidos para a China. Para os contemporâneos, a transição anglo-norte-americana

era mais uma possibilidade do que uma certeza. Sabe-se hoje que os Estados Unidos lograram consolidar sua hegemonia no entreguerras, primeiro deslocando a Grã-Bretanha (sobretudo nos anos 1920) e depois suplantando a Alemanha (nos anos 1930). A *Pax Americana* pós-1945 foi muito breve e por certo não deve ser superestimada, mas é inegável o fato de que essa transição global afetou profundamente as relações internacionais do Brasil.

Isso posto, convém recordar que um enfoque centrado no curto prazo pode resultar em frustração. O primeiro governo Vargas costuma ser associado a uma política de barganhas exitosa em meio à polarização internacional, que teria proporcionado a entrada do Brasil na era do aço por meio dos acordos de 1940 com os Estados Unidos para a instalação da indústria siderúrgica em Volta Redonda-RJ. Com o privilégio da visão retrospectiva, constatamos que essa “barganha nacionalista” havia sido um recurso tático utilizado em uma situação muito peculiar de guerra global. Pretendia um apoio ativo norte-americano ao desenvolvimento do país. A conjuntura atípica da Segunda Guerra Mundial alimentou a ilusão de que isso também seria possível sob a hegemonia norte-americana no pós-guerra, o que sabemos não se verificou (o “alinhamento sem recompensa” de que falava o historiador Gerson Moura). Barganhar benefícios para tirar proveito da competição entre as grandes potências pode trazer algum ganho ocasional, mas não é capaz de sustentar uma estratégia global de inserção internacional, que idealmente não deve basear-se em circunstâncias excepcionais sobre as quais não temos controle algum.

Vimos acima que a industrialização brasileira decolou de fato nos anos 1920-1930, mas isso não significou uma mudança imediata nos padrões econômicos constituídos de longa data. O café seguiu sendo o principal produto da economia brasileira até a década de 1960. Em 1961, os produtos primários ainda representavam 96% do valor total das vendas ao estrangeiro. Apesar da industrialização, a estrutura tradicional das exportações brasileiras, liderada pelo setor primário-exportador, ainda não havia mudado. Apenas na década de 1970 o Brasil se transforma em exportador de manufaturados. As exportações industriais brasileiras representavam 3% do total exportado em 1960, 40% em 1974 e 56% em 1979. De 1920 a 1980, a taxa média de crescimento do PIB brasileiro foi de 6,19% (a indústria cresceu no mesmo período a uma taxa de 7,64%). Em 1980, 45% das exportações brasileiras eram de manufaturas, encerrando por fim o predomínio do café no comércio exterior (Abreu 1992).

É de interesse notar também que, no censo de 1970, pela primeira vez a população urbana (52 milhões) superou a rural (41 milhões), chegando à taxa de 56%. Tal fato ilustra como é recente essa modificação demográfica fundamental na distribuição espacial da população, do campo para a cidade. A ela devemos acrescentar

outra dimensão, esta sim recentíssima, da vida no ciberespaço, que trataremos no item seguinte ao analisar as alterações advindas da Terceira Revolução Industrial e suas implicações para a PEB 3.0.

Por razões de espaço, não serão recapituladas aqui as transformações políticas, sociais e econômicas dos últimos 40 anos e as mudanças no papel da diplomacia motivadas pela redemocratização ou pela globalização econômica, como a necessidade de maior integração entre o interesse nacional e os interesses societários, plurais e difusos, traduzidos na ideia de diplomacia pública. Deve-se ter em mente que a política externa de certo não se resume a um instrumento exclusivo da industrialização, mas é fruto de uma inserção competitiva cada vez mais complexa. Afinal, os paradigmas no nível macro se interconectam por algum tempo, e a PEB 2.0, na virada do século, já indica tendências da próxima etapa no campo da simbiose homem-natureza, da comunicação digital e do diálogo com a sociedade.

DEPOIS DO BICENTENÁRIO: O FUTURO VERDE-DIGITAL

Voltando o olhar para a política contemporânea, a guerra na Ucrânia, que tem ensejado mudanças significativas na configuração geopolítica do mundo, provavelmente será vista pelos historiadores como um episódio relativamente curto do ponto de vista da longa duração. Tais eventos não têm impacto estruturante comparável às macrotendências, como os resultados da atividade humana sobre a vida no planeta ou os avanços tecnológicos que mudam a forma de interação entre os seres humanos e entre eles e a natureza. Servem, não obstante, para relativizar avaliações apressadas, como a crença errônea, muitas vezes repetida, de que uma guerra entre as grandes potências seria algo relegado ao passado. A invasão da Ucrânia pela Rússia não apenas reacendeu a hipótese de um confronto militar ampliado na Europa. Trouxe de volta também o fantasma das armas nucleares e seu possível emprego para atingir fins políticos e militares (ironicamente uma tecnologia da década de 1940, mas com efeitos destabilizadores duradouros enquanto não for completamente eliminada). Em outras palavras, existem ameaças persistentes, entre elas riscos existenciais para a humanidade, que continuam a nos assombrar e que perseguirão nossos filhos e netos por incapacidade da presente geração em resolver esses problemas (Ord 2021).

Há em essência dois grandes desafios de nossa época, conforme se exprimiu o secretário-geral das Nações Unidas, António Guterres (2018), perante a Assembleia Geral: a mudança do clima, com suas repercussões planetárias indiscriminadas, e os riscos associados à tecnologia, desde o desemprego econômico em massa até a militarização da inteligência artificial. O que será das outras questões centrais para o mundo de hoje (crescimento econômico, desigualdade, saúde global, ten-

sões geopolíticas etc.) passará por esses dois desafios e suas consequências na condição de vida das pessoas e no meio ambiente. Há mesmo quem veja a chegada da humanidade ao Antropoceno e a progressiva virtualização da sociedade como duas transformações sociais que compõem o “Antropoceno digital”.⁵

Desnecessário salientar que, para enfrentar o aquecimento global de forma resoluta, garantir a sustentabilidade requer abolir métodos arcaicos de produção predatória que não consideram seus impactos sociais e ambientais. Os humanos usaram mais energia no século XX do que nos 10 mil anos entre a revolução agrícola e a Revolução Industrial (Marks 2015, 203). O fim há tempos anunciado da era do petróleo ainda cobra o seu preço. Em estudo sobre a economia mundial desde o Paleolítico, Jeffrey Sachs (2020) situa a Era Industrial entre 1800-2000, seguida da Era Digital no século XXI, que terá de lidar com o legado nefando de degradação ambiental e desigualdade herdado da era anterior.

E do mesmo modo que a existência humana não pode ser separada de seu meio natural, a biosfera, não há como bem compreender a vida moderna sem abranger nossa imersão no mundo digital, que Luciano Floridi chama de “infosfera”, e que não deixa de ser uma releitura do conceito mais antigo de “tecnosfera”, que inclui toda a produção tecnológica desenvolvida pelo Homo Sapiens (Gorichanaz 2019). Desconectar-se da Internet e renegar a digitalização da economia e da sociedade vai-se tornando mais difícil a cada dia. A conectividade é um dos elementos constitutivos da realidade internacional no século XXI.⁶

Muito do que se convencionou chamar de “Quarta Revolução Industrial” significa na verdade uma extensão e um aprofundamento da Terceira Revolução

Há em essência dois grandes desafios de nossa época (...): a mudança do clima, com suas repercussões planetárias indiscriminadas, e os riscos associados à tecnologia, desde o desemprego econômico em massa até a militarização da inteligência artificial. (...) Há mesmo quem veja a chegada da humanidade ao Antropoceno e a progressiva virtualização da sociedade como duas transformações sociais que compõem o “Antropoceno digital”.

5. V. The Digital Anthropocene Project, <https://www.researchgate.net/project/The-Digital-Anthropocene>.

6. Maior conectividade, porém, também representa um dilema: ao aproximar Estados, indivíduos e sociedades, cada vez mais integrados entre si, pode gerar ao mesmo tempo mais áreas de atrito e, por isso mesmo, competição e conflito (Leonard 2021).

Industrial, que teve início com a expansão do setor de serviços e da indústria eletrônica, o advento da Internet, da sociedade da informação e das inovações tecnológicas da segunda metade do século XX.⁷ A digitalização quase onipresente em muitos países, viabilizada pelos progressos da Engenharia da Computação e setores correlatos, impulsiona a automação industrial, as redes de 5G, a Internet das Coisas, o software integrado e os sistemas ciberfísicos que começam a revolucionar as linhas de produção nos centros mais avançados. Para a geração Z, dos nativos digitais, o ciberespaço é parte do cotidiano. As fronteiras tradicionais entre o físico, o biológico e o digital estão mais embaralhadas, e as Big Techs têm planos de investir pesadamente em plataformas de realidade aumentada e virtual, apostando no metaverso como o próximo capítulo da Internet.

A inteligência artificial (IA), tecnologia de propósito geral que habilita outras e multiplica fatores, está no centro dessa nova economia, liderando a mudança de paradigma. Associada à abundância exponencial de dados e a um poder computacional crescente, a IA é mais do que apenas “a nova eletricidade”, pois ao contrário daquela é capaz de produzir conhecimento e desempenhar tarefas cognitivas antes consideradas exclusivas do cérebro humano. Ainda não é possível discernir até onde suas promessas serão realmente cumpridas, mas alguns de seus efeitos concretos são visíveis e suas implicações de longo prazo são tão formidáveis quanto espantosas. Estamos apenas começando a conviver com expressões criativas de texto, imagem e vídeo produzidas por inteligência de máquina, como é o caso dos modelos fundacionais que utilizam redes neurais de aprendizagem profunda para processar quantidades gigantes de dados em escala (centenas de bilhões de parâmetros) e assim gerar produtos de forma totalmente autônoma, como GPT-3, BERT, DALL-E 2 e outros. No limite, se os sistemas de IA podem gerar conhecimento que os humanos nunca conceberam ou imaginaram possível, poderia haver no futuro uma revolução copernicana com potencial para desafiar o antropocentrismo intelectual tal qual o conhecemos.

Essas reflexões sobre a atual revolução tecnológica não são novas. Da mesma forma, já existe clareza a respeito da urgência em valorizar a agenda ambiental e promover a transição energética em direção à descarbonização da economia, ampliando o uso dos recursos renováveis e combatendo o desmatamento, entre outras medidas, com o auxílio da tecnologia e da ciência (Almeida & Gaetani 2021). Neste novo cenário dominado pelo binômio “tecnológico e sustentável”, o que se deseja ressaltar é a necessidade de agregar o digital à política externa como elemento vital e indissociável da prática diplomática em um mundo hiperconectado, no qual a tecnologia influencia formas de interação e convívio muito além dos Estados.

7. Aliás, como hoje já se fala até em “Quinta Revolução Industrial”, fica a dúvida se estaria havendo uma banalização do próprio conceito de revolução, alargado até o limite para acomodar ações de marketing autopromocional.

Até o momento, a adesão à economia do conhecimento no Brasil apenas tangenciou o exercício da diplomacia. A PEB 1.0 foi aquela que conviveu com uma economia “essencialmente agrícola”, que marcou o país durante longo período de sua vida independente. A PEB 2.0 correspondeu ao período da industrialização clássica nacional, característico do século XX. A PEB 3.0 estará ligada à sustentabilidade e à digitalização, a uma economia verde-digital, ambientalmente equilibrada, adaptada ao mercado de baixo carbono, tecnológica e inclusiva, liberta de fardos e anacronismos do passado e voltada para construir uma nação com menos desigualdade, maior distribuição da riqueza e ampliação dos canais de acesso ao desenvolvimento em benefício de toda a sociedade.

A terceira fase centenária da PEB precisa estar alinhada ao ecossistema brasileiro de inovação para criar as condições de produtividade que permitam o soerguimento da indústria nacional, conectando-a às práticas inovadoras que estão alterando o funcionamento do mercado, a exemplo daquelas introduzidas por *startups* e empreendedores de impacto. O Brasil hoje apresenta índices de retração industrial que têm impacto negativo direto sobre sua capacidade de produzir bens de alto valor agregado, treinar mão de obra qualificada e desenvolver capacidades para fazer avançar a indústria 4.0. A participação da indústria brasileira no PIB atingiu seu pico em 1986, com 27,3%. A partir daí, sofreu forte queda e chegou a 2018 em seu pior patamar histórico, caindo para 11,3%, não se recuperando desde então (Morceiro 2018). Trata-se de uma combinação trágica de industrialização tardia e desindustrialização precoce, agravada pela falta de investimentos consistentes. E se o Brasil não desenvolve suas próprias competências em tecnologias convergentes e habilitadoras, continuará dependente de fornecedores externos e, por mais forte razão, vulnerável às intempéries do mercado global e às pressões políticas vindas de fora, como a disputa pela supremacia entre Estados Unidos e China, que alguns descrevem como “a nova Guerra Fria tecnológica”.

Existem, ainda, graus variados de exclusão digital, conforme a classe social ou região, que restringem o acesso de boa parte da população brasileira a serviços

A terceira fase centenária da PEB precisa estar alinhada ao ecossistema brasileiro de inovação para criar as condições de produtividade que permitam o soerguimento da indústria nacional, conectando-a às práticas inovadoras que estão alterando o funcionamento do mercado...

públicos e privados oferecidos online. São pessoas que não têm ou sofrem para usufruir de recursos nas áreas de educação, saúde, trabalho remoto, negócios, convívio social e cidadania. Não estão aparelhadas para de fato exercerem seus direitos e dominar as ferramentas digitais que gradualmente se tornam mais essenciais no dia a dia de todos.

É possível mudar esse quadro. Observando a evolução histórica das revoluções industriais no plano mundial e os momentos críticos em que elas reverberaram no sistema produtivo nacional, nota-se que a passagem de uma à outra costuma-se dar no Brasil com um atraso de décadas, a exemplo do que ocorreu na transição do predomínio da agricultura para a economia da indústria e dos serviços. Evidentemente, este não é um processo linear nem teleológico: há altos e baixos, idas e vindas, e retrocessos podem ocorrer. Como visto e é bem sabido, a industrialização ganhou tração na década de 1920 e plantou raízes no período entreguerras, mas amadureceu muito depois e atualmente sofre reveses preocupantes.

Estamos ainda transitando tanto para a economia verde quanto para a economia do conhecimento, embora não na velocidade desejada (Kaufman 2021). Seria prematuro falar, com o perdão do neologismo, em “inteligentização tardia” no Brasil, porque essa mudança sistêmica está em curso, inclusive nas potências líderes. Sem priorizar a inovação no debate público e nos planos de governo, todavia, será mais árdua a adoção de políticas transversais de longo alcance, respaldadas por investimentos compatíveis para proporcionar uma educação de qualidade e fomentar uma infraestrutura digital de dados, redes e sistemas integrados de IA.

O *ethos* necessário para tornar a PEB 3.0 viável também deverá incluir os mapas mentais que utilizamos para observar, julgar e atuar. Diversos conceitos estão obsoletos e carecem de uma atualização coerente à luz das realidades do século XXI. Em um mundo que não é mais westfaliano em sentido estrito, as relações internacionais se desenvolvem em muitos níveis e tabuleiros: um sistema estruturalmente heterogêneo, policêntrico, em larga medida imprevisível, afetado por fissuras e assimetrias de toda ordem, com esferas de autoridade sobrepostas que competem entre si e convivem com redes complexas de forças transnacionais e subnacionais, públicas e privadas, governamentais e não governamentais. Diante disso, o pensamento binário, analógico e unidimensional, motivado por convicções arraigadas, é ineficaz para apreender um quadro intrinsecamente fluido e multifacetado, muitas vezes ambíguo, no qual predomina a incerteza. Se a compreensão desses fenômenos é deficiente, as políticas daí resultantes serão desastrosas em todos os sentidos.

O digital deve ser incorporado ao discurso e à prática da política externa. Se dirigentes, legisladores e formadores de opinião não integram essa dimensão às suas

prioridades, faltarão recursos financeiros e vontade política para o que precisa ser feito. Durante a campanha eleitoral este ano, poucos candidatos mencionaram explicitamente a questão nos debates ou em seus programas de governo. Aprofundar a diplomacia pública, aliás, permitirá alcançar maior número de atores, aproximar a sociedade civil e aprimorar os canais de diálogo, o que inclui os meios digitais.

Vivemos um momento de divergências políticas e fragmentação dos esforços de governança global em diversos setores. Construir áreas de convergência negociadora dependerá da ação coletiva de países interessados, antes de tudo, em promover os usos da tecnologia para o desenvolvimento. Uma participação ativa nos foros internacionais, com propósitos bem definidos, implica incluir pontos de conversação na agenda de reuniões bilaterais, coordenar políticas comuns no plano regional, exercer uma liderança normativa multilateral e engajar-se no diálogo e nas negociações sobre a política digital global entre Estados, setor privado e sociedade civil (Garcia 2022).

Cresce em importância o papel da diplomacia tecnológica. Um grupo informal de diplomatas baseados em São Francisco e no Vale do Silício (*Tech Diplomacy Playground*) se reúne mensalmente para discutir temas digitais globais, aproveitando a experiência de vários países representados na Área da Baía. Desde o envio do primeiro *Tech Ambassador* pela Dinamarca, em 2017, tem aumentado o interesse dos Estados por um diálogo mais direto com as grandes companhias sediadas na região. Em setembro último, foi a

Vivemos um momento de divergências políticas e fragmentação dos esforços de governança global em diversos setores. Construir áreas de convergência negociadora dependerá da ação coletiva de países interessados, antes de tudo, em promover os usos da tecnologia para o desenvolvimento. Uma participação ativa nos foros internacionais, com propósitos bem definidos, implica incluir pontos de conversação na agenda de reuniões bilaterais, coordenar políticas comuns no plano regional, exercer uma liderança normativa multilateral e engajar-se no diálogo e nas negociações sobre a política digital global entre Estados, setor privado e sociedade civil.

vez da União Europeia abrir um escritório em São Francisco para reforçar sua atuação junto a esses interlocutores.

Incorporar boas práticas no trabalho diário será indispensável para modernizar o setor público. Mesmo após o fim da pandemia, a transformação digital tem sido vista como algo inelutável, marcando o advento da “diplomacia híbrida”, na qual interações físicas e virtuais deverão conviver entre si, complementar e reforçar uma à outra. A maior parte das Chancelarias se encontra na fase de adaptação às novas tecnologias. A próxima será efetivamente de “adoção digital” (Bjola & Manor 2022⁸). Esse processo vai muito além das redes sociais. Envolve ganhos de eficiência administrativa, a exemplo do que fazem corporações privadas, aperfeiçoamento dos serviços consulares e recursos para tomada de decisão, predição, análise política e outras atividades eminentemente diplomáticas.

Nesse ponto, ainda são poucos os casos de sucesso que podem servir de inspiração, como monitorar a mídia em tempo real para detectar notícias falsas, combater a desinformação e identificar ameaças para fins de alerta antecipado e prevenção de riscos. Um passo indispensável para tanto será a digitalização de informações para a coleta de dados. Como os diplomatas usam a escrita todos os dias (em telegramas e relatórios enviados e recebidos entre a capital e os postos no exterior), modelos de processamento de linguagem natural (PLN) podem ser uma primeira opção para emprego imediato. Aplicações mais ambiciosas podem incluir algoritmos para tentar prever o comportamento de países durante negociações e/ou reconhecimento de padrões de votação em organizações multilaterais.

Neste mundo de informações instantâneas, 24 horas por dia, *big data* e máquinas inteligentes, a agilidade é um antídoto contra a obsolescência. O letramento digital dos funcionários governamentais deve começar cedo, desde o ingresso na instituição, para que possam assimilar o instrumental básico da linguagem dos tecnólogos, desenvolvedores, engenheiros de computação e cientistas. No caso do Brasil, capacitar diplomatas e membros do serviço exterior nas novas tecnologias, arejar uma cultura burocrática rígida e pensar de forma inovadora podem abrir portas desde já.

Uma iniciativa promissora foi a decisão de criar, em setembro de 2021, uma rede de conhecimento interna no Ministério das Relações Exteriores para acompanhar temas de tecnologia da informação e da comunicação e tópicos conexos de diplomacia digital. Sob a designação genérica de “Governança Digital”, a rede reúne mais de 60 diplomatas de diferentes níveis hierárquicos, lotados em Brasília e no exterior, com conhecimento, interesse ou experiência na área. Trata-se de uma plataforma colaborativa, flexível e informal, para troca de ideias e informações,

8. Cf. também [trabalho do Oxford Digital Diplomacy Research Group: https://www.qeh.ox.ac.uk/content/oxford-digital-diplomacy-research-group](https://www.qeh.ox.ac.uk/content/oxford-digital-diplomacy-research-group).

dividida tematicamente em quatro subgrupos: segurança cibernética, inteligência artificial, Internet e e-governo, que inclui novas ferramentas tecnológicas e gestão estratégica no Itamaraty. Concebida como um projeto-piloto, se bem-sucedida a rede poderá inspirar outras similares em setores distintos, com o intuito de gerar massa crítica e estimular a participação, além de reunir conhecimento útil como subsídio à atuação diplomática.

Finalmente, cabe registrar um paradoxo. Se o agir diplomático reflete o contexto nacional no qual está inserido, incluindo seu substrato socioeconômico, como foi apontado neste artigo, a política externa de um país vai além de sua circunstância. Em política internacional, a posição relativa de um país varia conforme outros Estados lhe reconhecem maior ou menor status e/ou influência. A percepção dos outros atores é um fator que gera poder político e que se reflete na condição diplomática do país. Como o poder político também é formado por elementos variáveis de difícil mensuração, à parte os elementos concretos (como poder econômico e militar), o peso internacional de um país pode extrapolar sua mera circunstância. Do contrário, a diplomacia estaria dada desde o início pela geografia, como postulavam os partidários do determinismo geopolítico, uma abordagem teórica no mínimo discutível. Assim, uma política externa bem conduzida pode alterar percepções e se valer de situações favoráveis para otimizar variáveis positivas, incluindo ativos de valor intangível.

Tanto melhor se a PEB 3.0 fizer jus ao patrimônio imaterial da diplomacia brasileira em termos de poder aglutinador, credibilidade como interlocutor aberto ao diálogo com todos os países e legitimidade para reunir consensos em torno de pautas comuns. O Brasil já é referência em alguns setores de digitalização consolidada, tais como processo eleitoral (urnas eletrônicas), sistema bancário e governo eletrônico. Se inserido em um projeto de resgate da liderança brasileira em temas de meio ambiente, direitos humanos e outros, o pós-bicentenário verde-digital, integrando a tecnologia ao desenvolvimento sustentável, poderá colaborar para uma ampla renovação da imagem internacional do país.

CONCLUSÃO: O DESAFIO DA DÉCADA DE 2020

Um século depois do centenário da independência, poderemos testemunhar na presente década o alvorecer de uma mudança estrutural semelhante àquela que fez do Brasil uma nação industrial, mas desta vez uma verdadeira economia verde-digital alicerçada nas tecnologias emergentes e reconciliada com o meio natural? No pós-bicentenário, darão os próximos governos a prioridade exigida para que políticas públicas em escala reflitam essas demandas e acelerem as transformações que se vislumbram no porvir?

Se entre os objetivos da diplomacia no passado estiveram consolidar o território brasileiro e suas fronteiras ou ser um vetor para o desenvolvimento econômico nacional, os novos desafios da PEB 3.0 urgem igual comprometimento e determinação. Para tanto, serão necessárias ações estruturantes para reconfigurar as prioridades e estabelecer parcerias robustas e qualificadas. Não se trata de escolher entre um país “sem excedentes de poder” ou “condenado à grandeza”. A boa política externa será aquela que souber navegar entre as limitações existentes, que possam ser transpostas, e uma visão prospectiva que não se entregue à resignação.

Entender para onde caminham as tendências de longo prazo, tendo presentes as bases socioeconômicas da política externa, é salutar para fazer o diagnóstico correto e realizar os ajustes necessários, a fim de não repetir erros pregressos. Resgatar o sentido original de uma diplomacia profissional como instrumento para encorajar uma convivência mais harmônica, dentro e fora do país, buscando resultados ganha-ganha sempre que possível, é a senha para o Brasil se reconectar ao mundo e relançar os fundamentos de sua interação com o exterior. ■

Referências Bibliográficas

Abreu, Marcelo de Paiva (org.). 1992. *A ordem do progresso: cem anos de política econômica republicana (1889-1989)*. Rio de Janeiro: Campus.

Almeida, Paulo Roberto de. 2001. *Formação da diplomacia econômica no Brasil: as relações econômicas internacionais no Império*. São Paulo: Senac/FUNAG.

Almeida, Virgílio & Francisco Gaetani. 2021. “Um futuro verde, digital e... inclusivo?” *Valor Econômico*, 12 de novembro de 2021. <https://valor.globo.com/opiniao/coluna/um-futuro-verde-digital-e-inclusivo.ghtml>.

Bjola, Corneliu & Ilan Manor. 2022. “The Rise of Hybrid Diplomacy: from Digital Adaptation to Digital Adoption”. *International Affairs* 98 (2): 471–491. <https://doi.org/10.1093/ia/iia005>.

Braudel, Fernand. 1992. “A longa duração”. In *Escritos sobre a História*. Lisboa: Perspectiva.

Cano, Wilson. 1977. *Raízes da concentração industrial em São Paulo*. São Paulo: Difel

Dark, K. R. 1998. *The Waves of Time: Long-term Change and International Relations*. Londres: Continuum.

Dean, Warren. 1971. *A industrialização de São Paulo (1880-1945)*. São Paulo: Difel.

Garcia, Eugênio V. 2018. *Trajatória internacional do Brasil: artigos selecionados*. Brasília: FUNAG. https://funag.gov.br/biblioteca-nova/produto/1-259-trajectoria_internacional_no_brasil_artigos_selecionados.

Garcia, Eugênio V. 2022. "What is Tech Diplomacy? A Very Short Definition". *Medium*, 9 de junho de 2022. <https://medium.com/@egarcia.virtual/what-is-tech-diplomacy-a-very-short-definition-9042afdc9ce4>.

Garcia, Eugênio V. 2006. *Entre América e Europa: a política externa brasileira na década de 1920*. Brasília: Editora da Universidade de Brasília/FUNAG.

Gorichanaz, Tim. 2019. "Basic Concepts from Floridi's Philosophy of Information". *Scratchtap*, 28 de junho de 2019. <http://scratchtap.com/basic-concepts-from-floridis-philosophy-of-information/>.

Guterres, António. 2018. "Address of the UN Secretary-General to the 73rd General Assembly". Nações Unidas, 25 de setembro de 2018. <https://www.un.org/sg/en/content/sg/speeches/2018-09-25/address-73rd-general-assembly>.

Kaufman, Dora. 2021. "O futuro é verde digital: convergência das agendas climática e IA é estratégica para pensar o futuro". *Época Negócios*, 10 de dezembro de 2021. <https://epocanegocios.globo.com/colunas/IAgora/noticia/2021/12/o-futuro-e-verde-digital-convergencia-das-agendas-climatica-e-ia-e-estrategica-para-pensar-o-futuro.html>.

Leonard, Mark. 2021. *The Age of Unpeace: How Connectivity Causes Conflict*. London: Bantam Press.

Magalhães, Francisco de. 1979. *História econômica*. São Paulo: Sugestões Literárias.

Marks, Robert B. 2015. *The Origins of the Modern World*. Londres: Rowman & Littlefield.

Morceiro, Paulo César. 2018. *A indústria brasileira no limiar do século XXI: uma análise da sua evolução estrutural, comercial e tecnológica*. Tese de Doutorado em Economia, FEA-USP.

Motta, Marly Silva da. 1992. *A nação faz cem anos: a questão nacional e o Centenário da Independência*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, CPDOC.

Ord, Toby. 2021. *The Precipice: Existential Risk and the Future of Humanity*. London: Bloomsbury.

Rosenberg, Emily S. 1978. "Anglo-American Economic Rivalry in Brazil during World War I". *Diplomatic History* 2 (2): 131-152. <https://www.jstor.org/stable/24909890>.

Sachs, Jeffrey D. 2020. *The Ages of Globalization: Geography, Technology and Institutions*. Nova York: Columbia University Press.

Versiani, Flávio Rabelo. 1987. *A década de 20 na industrialização brasileira*. Rio de Janeiro: IPEA, INPES.

Villela, Annibal Villanova & Wilson Suzigan. 1975. *Política do governo e crescimento da economia brasileira, 1889-1945*. Rio de Janeiro: IPEA, INPES.

Como citar: Garcia, Eugênio V. 2022. "Pós-bicentenário verde-digital: uma política externa 3.0 para o Brasil". *CEBRI-Revista* Ano 1, Número 4 (Out-Nov): 65-82.

To cite this work: Garcia, Eugênio V. 2022. "A Green-Digital Post-Bicentennial: Toward a Foreign Policy 3.0 for Brazil." *CEBRI-Journal* Year 1, No. 4 (Oct-Nov): 65-82.

Recebido: 23 de maio de 2022

Aceito para publicação: 6 de outubro de 2022

Copyright © 2022 CEBRI-Revista. Este é um artigo em acesso aberto distribuído nos termos da Licença de Atribuição Creative Commons, que permite o uso irrestrito, a distribuição e reprodução em qualquer meio, desde que o artigo original seja devidamente citado.

Uma agenda estratégica e de futuro para o desenvolvimento sustentável do Brasil¹

Karin Costa Vazquez

Resumo: Este *policy paper* propõe prioridades para o próximo governo brasileiro a fim de acelerar políticas públicas para a reconstrução e transformação do país em linha com a Agenda 2030 e outros compromissos internacionais, posicioná-lo frente às grandes transformações globais e resgatar o seu protagonismo internacional. Também propõe um ecossistema e mecanismos para a implementação dessa agenda.

Palavras-chave: desenvolvimento sustentável; Objetivos de Desenvolvimento Sustentável; financiamento para desenvolvimento; política pública; política externa.

A Strategic and Futures Agenda for Brazil's Sustainable Development

Abstract: This policy paper proposes priorities for the next Brazilian government to accelerate public policies for the reconstruction and transformation of the country in line with the 2030 Agenda and other international commitments, to position the country in the face of major global transformations, and recover its international protagonism. It also proposes an ecosystem and mechanisms to implement this agenda this agenda.

Keywords: sustainable development; Sustainable Development Goals; development financing; public policy; foreign policy.


1. A autora agradece a Adauto Modesto Jr, Carlos Timo, Edgard Porto, Filipe Porto, Gustavo Rojas, Ivan Oliveira, Jean Taruhn, João Bosco Monte, Lavínia Barros de Castro, Mayra Juruá e Rafael Paulino pelos comentários às versões preliminares do texto. A autora agradece, ainda, à equipe de pesquisadores, à Associação Brasileira de Desenvolvimento e aos 50 entrevistados do Plano ABDE 2030 de Desenvolvimento Sustentável pelas reflexões que contribuíram para este *policy paper*.

A diplomacia brasileira tradicionalmente concebe política externa como “política de Estado”, com objetivos de longo prazo e padrões de inserção internacional (Lafer 2011, Burges 2016, Saraiva 2020). Com a abertura econômica e a consolidação do regime democrático, a política externa brasileira passou, cada vez mais, a ser percebida como uma política pública ancorada em uma tradição diplomática e moldada pela pluralidade de visões, práticas e interesses de atores institucionais e não estatais (Lima 2000, Milani & Pinheiro 2013, Saraiva 2020). Desde então, o debate público tem centrado no papel desses diferentes atores na formulação e implementação da política externa brasileira (Milani 2015).

Menos debatido é como política pública e política externa se articulam em uma agenda estratégica e de futuro que dialogue, de um lado, com as prioridades de desenvolvimento sustentável do país (Cooper 2019, Faleiro 2022) e as transformações nas relações internacionais (Gaetani e Teixeira 2021), de outro. Para tanto, essa agenda estratégica e de futuro pode ser pensada como uma via de mão dupla, em que política externa informa e potencializa política pública ao passo que política pública baliza política externa e contribui para o *soft power* do país no plano internacional.

A partir dessa premissa, uma agenda estratégica e de futuro deve: (i) buscar parcerias e financiamento externos que potencializem políticas públicas, em linha com os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil; (ii) antecipar, assimilar e entender o potencial disruptivo das transformações globais e promover ações que minimizem os riscos e maximizem as oportunidades dessas transformações para o Brasil; e (iii) reengajar e resgatar o protagonismo do Brasil nas diferentes regiões e espaços de concertação e cooperação político-econômica.

Este *policy paper* propõe temas e ações que podem compor uma agenda estratégica e de futuro dentro de três grandes objetivos. Primeiro, acelerar políticas públicas para a reconstrução e transformação do país. Segundo, posicionar o Brasil frente às grandes transformações globais. Terceiro, reengajar o Brasil no mundo e resgatar o seu protagonismo internacional. O *policy paper* propõe, ainda, mecanismos para a institucionalização dessa agenda estratégica e de futuro, e a construção de um ecossistema capaz de agregar diferentes atores, articular posições e infundir uma

Karin Costa Vazquez  é Non-Resident Senior Fellow do Center for China and Globalization e professora na O.P. Jindal Global University. Liderou a Estratégia 2022-2025 do Escritório da ONU para a Cooperação Sul-Sul e o Plano ABDE 2030 de Desenvolvimento Sustentável, e gerenciou o fundo do governo britânico em apoio à transição do Brasil para uma economia de baixo carbono.

perspectiva de futuro que ajude o Brasil a navegar com confiança e propósito em um mundo cada vez mais complexo.

A discussão sobre uma agenda estratégica e de futuro é oportuna na medida em que o país inicia um novo ciclo governamental em janeiro de 2023. Nos anos 2000, o Brasil cumpriu várias das metas dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM) da Organização das Nações Unidas (ONU) antes do prazo.² Esse desempenho foi possível graças à participação social e políticas públicas que contribuíram para o desenvolvimento do Brasil e deram materialidade ao protagonismo do país na promoção do desenvolvimento internacional. Hoje, é preciso reposicionar o Brasil no mundo e acelerar o desenvolvimento sustentável e inclusivo dentro e fora do país. As ações neste *policy paper* foram identificadas a partir de observação direta, estudos, diálogos e consultas com especialistas no Brasil e no mundo, e são apresentadas para discussão nas seções a seguir.

ACELERAR POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A RECONSTRUÇÃO E TRANSFORMAÇÃO DO BRASIL

Uma agenda estratégica e de futuro tem como ponto de partida potencializar políticas públicas em linha com os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil. Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) emergem como uma “bússola” (Gaetani & Teixeira 2021) para políticas públicas em todo o mundo desde o compromisso assumido pelos países-membros da ONU na Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável (ONU 2015a). Fruto de processo iniciado na Rio+20 em 2012 e que teve o Brasil como protagonista para a sua aprovação em 2015, o documento estabelece 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e suas respectivas 169 metas, cobrindo temas urgentes para o desenvolvimento econômico, a proteção ambiental e a inclusão social.

Uma vez referência no alcance dos ODM, o Brasil hoje está atrasado no seu cumprimento. Segundo levantamento realizado para o Plano ABDE 2030, sete ODS regrediram ou não deverão ser cumpridos até 2030, oito estão estagnados e apenas um avançou ou já foi cumprido. O ODS 1 (erradicação da pobreza) é o mais atrasado, seguido do ODS 8 (trabalho decente e crescimento econômico), ODS 10 (redução das desigualdades) e ODS 16 (paz, justiça e instituições eficazes). As regiões Norte e Nordeste apresentam os maiores gargalos, sobretudo no ODS 8, no que tange à renda e ao desemprego, e ODS 9 (indústria, inovação e infraestrutura), no que tange à infraestrutura de transporte e participação da indústria de maior inten-

2. Lançados em 2000, os ODM continham metas para tornar o mundo melhor e mais justo até 2015 <http://www.fiocruz.br/omsambiental/media/ODMBrasil.pdf>.

cidade tecnológica (ABDE 2022). A figura 1 apresenta o estágio da implementação dos ODS no Brasil.

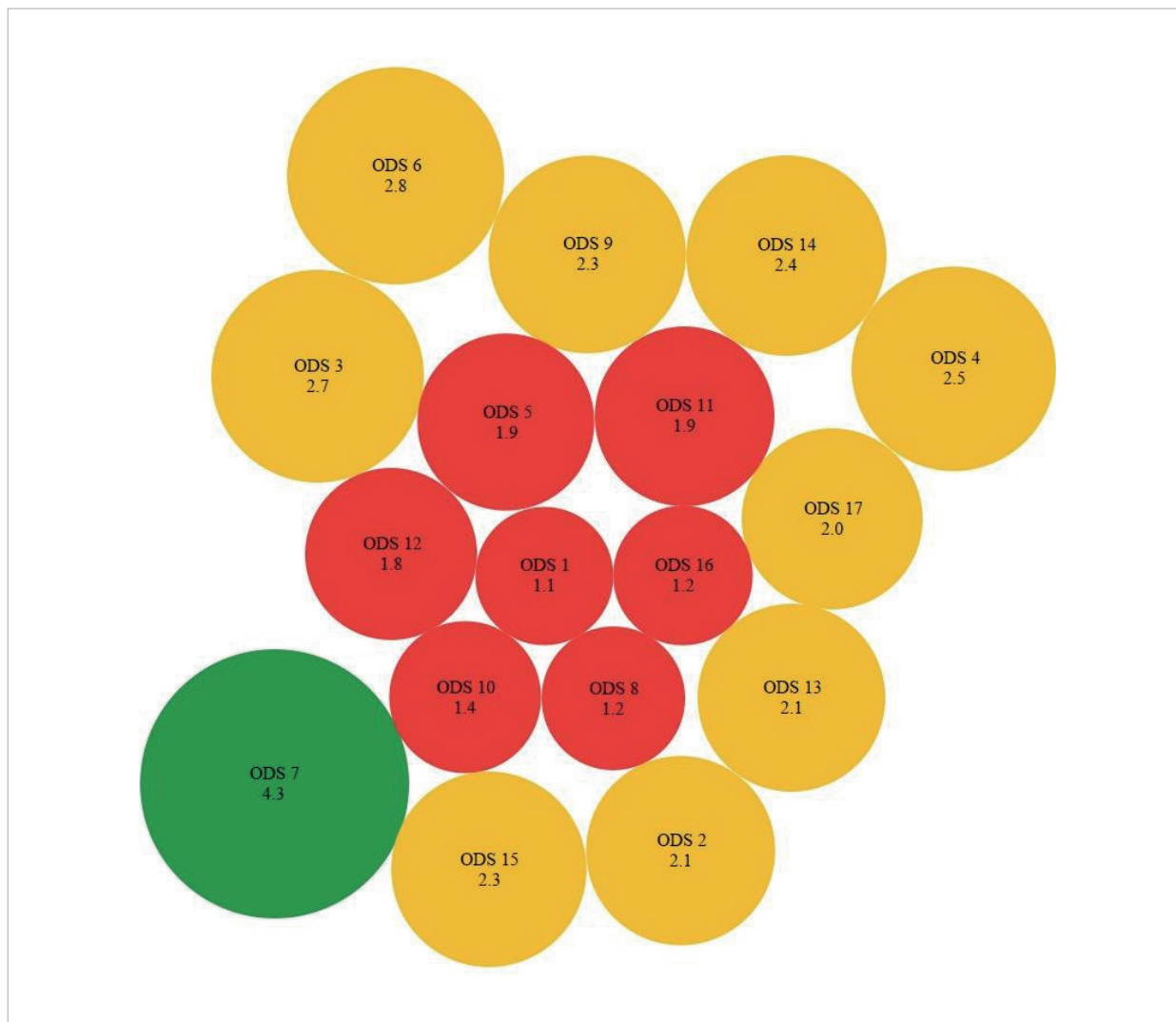


Figura 1 - Estágio de implementação dos ODS no Brasil*. Fonte: Estudo base que subsidiou a formulação do Plano ABDE 2030 (Vazquez et al. 2022).

* Cada indicador das metas dos ODS recebeu uma nota de zero a cinco segundo o seu estágio de implementação. Em seguida, foi calculada a média simples para cada ODS. O círculo verde representa ODS com média maior que 4 (avançaram ou foram cumpridos); os círculos amarelos representam os ODS com média entre 2 e 4 (estagnaram); e os círculos em vermelho representam os ODS com média entre 0 e 2 (regrediram ou não serão cumpridos).

Políticas públicas em todo o mundo têm sido reorientadas para o cumprimento dos ODS em esforço que deve ganhar maior velocidade nesta “década de ação”.³ No Brasil, esse esforço é ainda mais urgente em meio à crise socioambiental,

3. Em setembro de 2019, líderes globais reunidos em Nova York definiram o lançamento da *Década da Ação*, um movimento que teve início em janeiro do ano seguinte para acelerar o cumprimento dos ODS globalmente.

inflação, restrição do financiamento para o desenvolvimento⁴ e instabilidade geopolítica. Ao alinhar políticas públicas com os ODS, o Brasil também dialoga com as políticas de outros países e se insere nos esforços de desenvolvimento de instituições de financiamentos internacionais e outras instituições multilaterais, favorecendo a construção de parcerias e a atração de financiamento externo que potencializem o desenvolvimento nacional em bases sustentáveis e inclusivas.

Recriar a governança nacional para os ODS

Com vistas a acelerar políticas públicas para a reconstrução e transformação do Brasil, uma agenda estratégica e de futuro deverá atender para a governança, o financiamento e o monitoramento da Agenda 2030 no país. Nesse sentido, seria oportuno recriar a governança nacional para os ODS nos primeiros seis meses do novo governo por meio da instituição de uma Política de Promoção da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável⁵ e a recriação da Comissão Nacional para os ODS (CNODS),⁶ com papel claro para as instituições financeiras de desenvolvimento (ABDE 2022), os formuladores de políticas públicas estruturantes e os órgãos de planejamento, orçamento e gestão pública.

A governança nacional para os ODS começou a ser estruturada no ano seguinte à adoção da Agenda 2030, com a instituição da CNODS, composta por 16 representantes das três esferas do governo e a sociedade civil, e que contava com o assessoramento técnico permanente do Instituto de Política Econômica Aplicada (Ipea) e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e com o mandato de promover a disseminação, internalização, interiorização e o monitoramento da Agenda 2030 no Brasil. Dentre as instituições do Sistema Nacional de Fomento⁷ (SNF), apenas o Sebrae participava da CNODS.

Com vistas a acelerar políticas públicas para a reconstrução e transformação do Brasil, uma agenda estratégica e de futuro deverá atender para a governança, o financiamento e o monitoramento da Agenda 2030 no país.

4. Com o redirecionamento da estratégia de atuação dos bancos públicos a partir de 2016, o volume de repasse do BNDES a outras instituições financeiras de desenvolvimento caiu de R\$ 39,3 bilhões em 2014 para R\$ 6,5 bilhões em setembro de 2021. A mudança na estrutura de juros do BNDES em 2017 também contribuiu para a diminuição do *funding* das instituições financeiras de desenvolvimento brasileiras.

5. PL 1308/2021.

6. Decreto n° 8.892, de 27 de outubro de 2016.

7. Composto por 32 bancos públicos e de desenvolvimento federais e estaduais, agências de fomento, bancos cooperativos, além da Finep e do Sebrae, cuja missão é promover o desenvolvimento brasileiro por meio do financiamento a setores estratégicos.

Essa governança foi revista em 2019, com a extinção da CNOODS⁸ e o esvaziamento da pauta na Secretaria de Governo da Presidência da República.⁹ Desde então, a promoção da Agenda 2030 no Brasil tem se dado a partir da iniciativa de entes do Poder Executivo e de estados como São Paulo, Paraná, Paraíba e Piauí. O Tribunal de Contas da União, o Ministério Público da União e o Poder Judiciário também têm contribuído para a promoção da Agenda 2030 por meio da formulação de acórdãos e da adequação de estruturas institucionais e planejamento interno com a Agenda 2030, sobretudo no que diz respeito ao ODS 16 (paz, justiça e instituições eficazes) e ODS 17 (parcerias e meios de implementação). Em 2021, a Frente Parlamentar Mista de Apoio aos ODS propôs a instituição da Política de Promoção da Agenda 2030 (PL 1308/2021) e a recriação das estruturas institucionais para os ODS na política pública. O PL, contudo, não trata do financiamento da Agenda 2030 no Brasil e depende de votação na Câmara dos Deputados.

Alinhar a Agenda 2030 e os investimentos do SNF com o ciclo de políticas públicas

Segundo, o governo brasileiro poderia alinhar a Agenda 2030 e os investimentos do SNF com o ciclo de planejamento, orçamento e gestão de políticas públicas por meio da integração das estratégias de financiamento para o desenvolvimento sustentável no Plano Plurianual (PPA) 2025-2027, na Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e na Lei Orçamentária Anual (LOA) (ABDE 2022) ao longo de 2023. A Agenda de Ação de Adis Abeba sobre financiamento para o desenvolvimento (ONU 2015b) destaca a importância de estratégias de desenvolvimento sustentável coesas, nacionalmente apropriadas e apoiadas por Estruturas Nacionais de Financiamento Integradas (Enfi).

A Indonésia foi o primeiro país a desenvolver uma Enfi para implementar o plano nacional de desenvolvimento e o plano de ação dos ODS, bem como acompanhar o cumprimento dos compromissos de desenvolvimento sustentável do país. O Centro de Financiamento dos ODS do Ministério do Planejamento da Indonésia (BAPPENAS), que lidera a implementação dos ODS no país, tem papel de convocação, coordenação e harmonização de políticas. O Centro também articula, com os ministérios e demais atores relevantes, na construção de uma abordagem holística de financiamento para o desenvolvimento sustentável, desenvolvimento de produtos de financiamento inovadores e mobilização de investimentos privados. Hoje, mais de 70 países possuem ou estão desenvolvendo Enfi (ONU s/d).

8. Decreto n° 9.759/2019 de 11 de abril de 2019.

9. Decreto n° 9.980, de 20 de agosto de 2019.

Alavancar a participação do país nos bancos regionais e multilaterais de desenvolvimento

No que tange ao financiamento da Agenda 2030 no Brasil, o governo brasileiro poderia alavancar a participação do país nos bancos regionais e multilaterais de desenvolvimento, em especial no Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID) e no Novo Banco de Desenvolvimento (NDB), no qual o Brasil detém a presidência, além do Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF) e do Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (AIIB). Isso pode ser feito por meio do apoio à expansão do NDB a outros países da América Latina; da estruturação de operações e (co-)financiamento de projetos que fortaleçam ligações produtivas e cadeias regionais de valor, a integração regional de infraestrutura sustentável (Vazquez 2020); e de investimentos complementares aos do SNF, em linha com os ODS e ações lideradas pelos seus membros em prol da Agenda 2030. Exemplos dessas ações incluem a Aliança Solar Internacional, da Índia, a *Global Development Initiative* e o *Belt and Road Initiative*, ambos liderados pela China, e a *Environmentally Sound Technology Platform*, no âmbito dos BRICS, entre outros.

Em 2022, a CAF aprovou aumento de capital de US\$ 7 bilhões, permitindo ao banco duplicar a sua carteira até 2030. No caso do NDB, estimativas do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) apontam que o banco teria um volume de capital para empréstimos de US\$ 25-30 bilhões entre 2020 e 2025 e de US\$ 45-65 bilhões nos cinco anos seguintes. Já no AIIB, a disponibilidade de capital para empréstimo poderia atingir US\$ 120 bilhões até 2030 (Baumann 2017).

Relançar o Relatório Nacional Voluntário sobre os ODS

Terceiro, o governo brasileiro poderia relançar o Relatório Nacional Voluntário sobre os ODS (ABDE 2022) para avaliar o cumprimento da Agenda 2030, mensurar o que ainda precisa ser feito e reafirmar o compromisso com o multilateralismo antes da Cúpula do Futuro da ONU¹⁰ em setembro de 2023. A avaliação sistemática do cumprimento das metas e indicadores dos ODS começou em 2016 e deverá ocorrer ao longo dos 15 anos de vigência da Agenda 2030, período em que os países deverão submeter seus relatórios nacionais voluntários ao menos uma vez. Mais de 120 países já submeteram os seus relatórios, reafirmando o seu compromisso com o enfrentamento dos maiores desafios globais. O Brasil apresentou o seu primeiro e único relatório em 2017.

10. Proposta pelo secretário-geral da ONU na "Nossa Agenda Comum", a Cúpula do Futuro terá como objetivo reafirmar a Carta das Nações Unidas, revigorar o multilateralismo, impulsionar a implementação dos compromissos existentes, acordar soluções concretas para os desafios e restabelecer a confiança entre os estados-membros.

Atualmente, menos da metade das metas e indicadores da Agenda 2030 internalizados pelo Brasil são mensurados.¹¹ Dentre eles, a minoria possui séries estatísticas contínuas, atualizadas e desagregadas por regiões e grupos de maior vulnerabilidade social. Em 2017, o TCU apontou a necessidade de melhorar a mensuração dos indicadores da Agenda 2030 por meio da desagregação de dados por município e gênero.¹² Tampouco existem classificações, mensurações e monitoramento comuns para o financiamento dos ODS pelo SNF, dificultando a comparabilidade de dados e a troca de informações entre as instituições financeiras de desenvolvimento no país.

O monitoramento da Agenda 2030 pode apoiar a identificação e o financiamento de políticas públicas em áreas prioritárias para o país, além de ser um importante exercício de prestação de contas à sociedade brasileira. Cada ponto no avanço dos ODS significa mais qualidade de vida para a população brasileira, uma economia mais produtiva e eficiente, e um meio ambiente mais protegido e estável, podendo ser usado pelo governo brasileiro como *soft power* no plano internacional.

O monitoramento da Agenda 2030 pode apoiar a identificação e o financiamento de políticas públicas em áreas prioritárias para o país, além de ser um importante exercício de prestação de contas à sociedade brasileira. Cada ponto no avanço dos ODS significa mais qualidade de vida para a população brasileira, uma economia mais produtiva e eficiente, e um meio ambiente mais protegido e estável, podendo ser usado pelo governo brasileiro como soft power no plano internacional.

POSICIONAR O BRASIL FRENTE ÀS GRANDES TRANSFORMAÇÕES GLOBAIS

Uma agenda estratégica e de futuro também deve estar atenta ao potencial disruptivo das grandes transformações globais e promover ações que minimizem os riscos e maximizem as oportunidades para o desenvolvimento sustentável e inclusivo

11. Segundo dados sobre os ODS nos sites do IBGE e do Ipea.

12. Acórdão 298/2017 (TCU 2017).

do país oriundas de três cenários futuros. O primeiro deles é o deslocamento do eixo geopolítico do Ocidente para a Ásia com o aumento do peso econômico da China e da Índia e da influência desses países também no campo das ideias e princípios que orientam as relações internacionais, além do potencial de mercados como os da Coreia do Sul, Indonésia, Singapura, e Vietnã para o Brasil.

Atualmente, cinco das maiores economias do mundo estão no continente asiático. Juntos, China, Coreia do Sul, Índia, Indonésia e Japão representam 32% do total das correntes comerciais dos países do G20, 39% do Produto Interno Bruto segundo a paridade de poder de compra (PIB-PPC), 63% da população e 18% da extensão geográfica do bloco. A China já ultrapassou os Estados Unidos como a maior economia do mundo em termos de PIB-PPC, e a Índia deve subir ao segundo lugar até 2050, segundo estimativas da consultoria PwC e do Fundo Monetário Internacional (FMI).

Segundo dados do Ministério da Economia, o comércio Brasil-China saltou de US\$ 6,5 bilhões em 2003 para mais de US\$ 120 bilhões em 2022. Em 2021, mais de US\$ 47 bilhões das importações brasileiras vieram da China, tendo bens de média e alta complexidade tecnológica correspondido a 21,7% desse fluxo. No mesmo ano, a China foi destino de 31,3% das exportações brasileiras (US\$ 87,9 bilhões). Commodities como soja, minério de ferro e petróleo concentraram 77% das vendas do Brasil para o país asiático. Em relação aos investimentos chineses no Brasil, estima-se que 34,5 mil empregos locais tenham sido criados entre 2003 e 2020 com a entrada de projetos *greenfield* crescentemente em setores de tecnologia digital e verde (CEBC 2021).

Já o comércio entre o Brasil e a Índia aumentou de US\$ 1 bilhão para US\$ 14 bilhões no mesmo período, apesar das oscilações entre 2012 e 2019 (Ipea 2021). Como no caso da China, é preciso buscar maior diversificação e complexidade da pauta exportadora direcionada ao país asiático, hoje fortemente concentrada em produtos de menor valor agregado como petróleo cru, gorduras e óleos vegetais, açúcares e melaços e minérios de cobre. Já as exportações indianas para o Brasil se concentram quase exclusivamente em produtos industrializados como compostos orgânicos e inorgânicos, óleos combustíveis, inseticidas, medicamentos e fios têxteis. Os investimentos indianos no Brasil totalizam US\$ 8 bilhões e geram entre 25 e 30 mil empregos em setores como tecnologia da informação, farmacêutico e eletrônicos.¹³

Esses dados apontam a assimetria no comércio bilateral e a oportunidade de se pensarem estratégias de diversificação, aumento de complexidade e agregação

13. Dados fornecidos pelo embaixador da Índia no Brasil, Suresh Reddy, em novembro de 2022.

de valor das exportações brasileiras dentro de um processo de reindustrialização sustentável e inclusiva do Brasil, que se beneficie de parcerias com países como a China e a Índia para a transferência de tecnologias, a geração de empregos, a redução de emissões, a integração com novas cadeias globais de valor e a implementação da Agenda 2030 (Assis 2022, Falsetti & Ungaretti 2022). China e Índia também defendem a democratização das relações internacionais como meio para a multipolaridade, o respeito à soberania dos Estados, a não interferência em assuntos domésticos, horizontalidade, não imposição de condicionalidades e benefícios mútuos, dentro de uma construção Sul-Sul.

No âmbito do Mercosul, China e Índia são, respectivamente, o primeiro e o quarto maior parceiro comercial do mercado comum, sinalizando a oportunidade de o Brasil articular uma maior aproximação do Mercosul com esses países e blocos econômicos da Ásia. Para além dos dois gigantes asiáticos, estimativas apontam que as negociações de um acordo de livre comércio do Mercosul com Indonésia, Vietnã, Coreia do Sul e Singapura trariam um aumento no PIB brasileiro de US\$1 bilhão, além de impactos positivos nos investimentos, na corrente de comércio e na massa salarial (SECEX 2021a, 2021b). Novas correntes de comércio baseadas na agricultura sustentável podem ser criadas com países megadiversos como a Indonésia e o Vietnã, hoje vistos pelo agronegócio brasileiro como a “próxima China.”¹⁴

A segunda grande transformação global a que o Brasil deve prestar atenção é a revolução tecnológico-digital e a inauguração de um paradigma produtivo de maior competitividade. Esse paradigma nasce em meio ao *nearshoring*, *reshoring*¹⁵ e *powershoring*¹⁶ de processos industriais e outras mudanças estruturais nas cadeias globais de valor que determinarão o acesso a mercados, o futuro do trabalho e a inserção internacional competitiva dos países; e que nos compelem a repensar os sistemas produtivos para um desenvolvimento inclusivo e sustentável.

Mudanças estruturais não são mais viáveis sem uma indústria neutra, resiliente e digitalizada. Ao mesmo tempo, o desenvolvimento econômico sustentável exigirá, cada vez mais, inovação e inclusão. Nesse sentido, o governo brasileiro deverá promover ações para que a capacitação, infraestruturação e inserção do Brasil na indústria 4.0 e a busca do país pela liderança na agricultura digital ocorram de forma competitiva, inclusiva, sustentável e sem atrasos.

14. Entrevista com representante do governo brasileiro em setembro de 2022.

15. Os termos *nearshoring* e *reshoring* dizem respeito, respectivamente, ao processo de aproximação e internalização das cadeias produtivas no país de origem, que tem ganhado cada vez mais peso na agenda americana e europeia no contexto da guerra comercial com a China.

16. Segundo Arbache (2022), o *powershoring* refere-se à descentralização da produção para países próximos a centros de consumo e que oferecem energia limpa, segura, barata e abundante, além de outras virtudes para a atração de investimentos industriais.

A terceira grande transformação global é a transição energética. O compromisso das maiores economias do mundo em neutralizar as suas emissões de carbono terá impacto nas correntes de comércio e investimentos, pressionando as cadeias de suprimentos globais de energia a se adaptarem. Em 2020, a China foi o principal importador mundial de petróleo cru e refinado com um total de US\$ 166 bilhões (15,3%) em importações de países como Rússia (15,6%), Arábia Saudita (14,9%), Iraque (10,2%), Angola (7,29%) e Brasil (6,84%). Considerando o alto perfil do petróleo cru na pauta de exportação para a China, o Brasil deverá estar atento aos possíveis impactos econômicos, ambientais e sociais de uma contração da demanda chinesa por combustíveis fósseis e identificar elementos que possam contribuir para o seu reposicionamento efetivo (Vazquez 2021).

Esse reposicionamento também deverá considerar as oportunidades que surgirão em indústrias de baixo carbono e as vantagens competitivas do país. Segundo estimativas da McKinsey (Ferreira & Ceotto 2021), a demanda por créditos voluntários de carbono no Brasil pode atingir de US\$ 1,4 bilhão a US\$ 2,3 bilhões até 2030. Nesse cenário, o Brasil responderia por 15% do potencial total da oferta de soluções baseadas na natureza. Hoje, o Brasil emite menos de 1% desse valor. Projetos de reflorestamento, de agricultura e de combate ao desperdício de energia poderiam alavancar a geração de créditos de carbono no país, com receita de até US\$ 15 bilhões (Reset 2022). A receita da venda dos créditos de carbono poderia financiar o reflorestamento das pastagens degradadas do Brasil, além de contribuir para a redução da fome e da pobreza no país.

A reconfiguração do poder político e econômico do Ocidente para Ásia e a transição global para uma economia mais digital e de baixo carbono demandam uma renovação das políticas públicas no Brasil e um reposicionamento diplomático condizente com essa nova realidade, bem como as demandas, capacidades, anseios e interesses concretos do país.

Articular IED com desenvolvimento tecnológico e agregação de valor nas cadeias produtivas agrícolas e industriais

Posicionar o Brasil frente às grandes transformações globais demandará uma agenda estratégica e de futuro que articule investimento externo direto (IED) com desenvolvimento tecnológico e agregação de valor nas cadeias produtivas agrícolas e industriais por meio de parcerias internacionais para o desenvolvimento de *hubs* de pesquisa, desenvolvimento e inovação (PDI). Na Tailândia, uma das maiores empresas de telefonia celular, a AIS, assinou um acordo de cooperação com a chinesa ZTE para criar um *hub* de pesquisa e desenvolvimento em tecnologia 5G em Bangcoc.

As duas empresas pretendem lançar tablets e smartphones conjuntamente, além de oferecer soluções para negócios e construir infraestrutura digital para a tecnologia 5G no país do sudeste asiático.

Para adensar a integração de PDI e IED, os acordos de cooperação e investimento firmados pelo Brasil poderiam prever a transferência e o desenvolvimento conjunto de tecnologia que acelerem o *catch up* tecnológico do Brasil, além de incentivos a investimentos em setores capazes de gerar maior ganho de complexidade econômica e no conjunto dos ODS¹⁷ (Vazquez et al 2022, Perrone 2022).

Expandir o comércio do Mercosul com a Índia e o Sudeste Asiático

Tendo em conta as negociações entre o Mercosul e a Índia, a Indonésia e o Vietnã, o governo brasileiro poderia expandir a lista de produtos e o nível das preferências concedidas mutuamente, além de aproximar o bloco da Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN). O governo brasileiro também poderia trabalhar em um pacote multisetorial de acordos de facilitação comercial incorporando algumas das agendas inovadoras que Brasil e Índia têm promovido na Organização Mundial do Comércio (OMC) e criar capítulos específicos como medidas não tarifárias, sistemas de pagamentos em moeda local e cooperação técnica em agricultura para apoiar a expansão sustentada das correntes comerciais com a Índia e a Agenda 2030.

Apoiar alianças internacionais em energias renováveis

Outra ação é a promulgação do projeto de lei que aprova a entrada do Brasil na Aliança Solar Internacional. A iniciativa foi apresentada pela Índia e pela França na Conferência das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (COP-21), em dezembro de 2015, para o enfrentamento de desafios comuns à difusão da energia solar. O acordo entrou em vigor em 2017 e conta com 102 países signatários e 81 membros. No Brasil, o Acordo-Quadro sobre o Estabelecimento da Aliança Solar Internacional (PDL 271/2021) foi aprovado pelo plenário do Senado em outubro de 2022. A entrada do Brasil na Aliança Solar Internacional pode acelerar a adoção da energia solar no país¹⁸, favorecer a atração de novos investimentos em energias renováveis, além de incentivar a participação do Brasil na negociação de novas alianças, como a aliança global de biocombustíveis, a ser proposta durante a presidência indiana do G20 em 2023.

17. Os setores com maior potencial de transformação econômica (ganho de complexidade) e social (ganho de ODS) em cada macrorregião foram identificados no estudo-base do Plano ABDE 2030 de Desenvolvimento Sustentável (Vazquez et al 2022).

18. Estima-se um crescimento entre 7% e 10% da energia solar no Brasil após a mudança na política de incentivos. Consulta a representantes de banco de desenvolvimento brasileiro realizada entre agosto e setembro de 2022.

Criar linhas de financiamento para impulsionar a descarbonização do Brasil e da América Latina

Igualmente importante seria aprofundar o diálogo entre as instituições financeiras de desenvolvimento brasileiras e suas contrapartes chinesas e de terceiros países para a operacionalização de iniciativas como o Fundo de Kunming para a biodiversidade e a criação de linhas de financiamento ágeis e desburocratizadas em energias capazes de impulsionar a descarbonização do Brasil, somando-se a iniciativas como o Fundo Clima e o Renova Bio.¹⁹

O governo brasileiro poderia, ainda, trabalhar para ampliar o acesso do Brasil e demais países da região ao Fundo de Cooperação China-América Latina, o Fundo de Investimento para a Cooperação Industrial China-América Latina e Caribe e o Fundo Especial para Infraestrutura China-América Latina no contexto da transição energética global e cumprimento da Agenda 2030. Estima-se que os fundos de investimento em desenvolvimento da China tenham recebido US\$ 155 bilhões em capitalização entre 2007 e 2019. Somando fundos específicos para o Brasil e o México, a América Latina e o Caribe têm o maior montante total potencial de capital, com US\$ 42,2 bilhões (Moses et al 2022).

Posicionar o Brasil como líder global na geração de créditos de carbono

Com base nas vantagens competitivas do Brasil, seria oportuno posicionar o país como líder global na geração de créditos de carbono por meio da transferência de tecnologia e atração de investimentos externos para projetos de sequestro de carbono, inclusive entre países amazônicos. O governo brasileiro poderia, ainda, desenvolver taxonomias verdes em conjunto com outros países, a exemplo do *Ground Taxonomy - Climate Change Mitigation* entre o Banco Popular da China (PBoC) e a Comissão Europeia. Iniciativas que aumentem a comparabilidade e interoperabilidade com os mercados de créditos de carbono na China,²⁰ Europa e nos Estados Unidos são fundamentais para garantir a fungibilidade dos créditos de carbono gerados no Brasil e a sustentabilidade dos fluxos transfronteiriços de capital.

Em paralelo, seria oportuno avançar a cooperação Sul-Sul entre o Brasil, a Indonésia e a República Democrática do Congo anunciada na COP 27 no sentido

19. Em geral, instituições financeiras de desenvolvimento tradicionais exigem condicionalidades que, se por um lado incentivaram a internalização da Agenda 2030 nas instituições financeiras de desenvolvimento brasileiras, por outro dificultam o acesso das instituições de menor porte, com atuação mais localizada e menor capacidade e entendimento dos ODS a estes recursos. Entrevistas realizadas com representantes de instituições do SNF entre janeiro e outubro de 2022.

20. A China considera usar os *Internationally Transferred Mitigation Options* (ITMOs) do Artigo 6 do Acordo de Paris gerados nos países do *Belt and Road Initiative* para fins de compensação em seu Esquema de Comércio de Emissões de Carbono (ETS) nacional, dada a escassez de oferta de *Chinese Certified Emission Reduction* (CCER) no país. A medida pode criar uma fonte significativa de demanda para ITMOs.

de incluir outros países com grandes áreas de floresta tropical e garantir melhores condições de financiamento de ações para a preservação da biodiversidade e a geração de créditos de carbono pelos países mais afetados pela mudança climática.

REENGAJAR O BRASIL NO MUNDO E RESGATAR O SEU PROTAGONISMO INTERNACIONAL

Por fim, uma agenda estratégica e de futuro deve reengajar o Brasil no mundo e resgatar o protagonismo internacional do país de forma pragmática e não excludente. Isso significa ter como base as melhores parcerias para a defesa dos interesses nacionais e do multilateralismo, de um lado, e a cooperação para o enfrentamento de desafios transnacionais e a provisão de bens públicos globais, de outro. Na América do Sul, a construção de um entorno regional politicamente estável, próspero e unido depende do reengajamento brasileiro, ao mesmo tempo em que contribui para o desenvolvimento do Brasil e fortalece a posição do país e da região frente às grandes potências mundiais. Para impulsionar uma relação ganha-ganha, o governo brasileiro deverá reinserir o país em foros regionais de concertação política e reforçar os alicerces econômico-comerciais entre o Brasil e os seus vizinhos.

A energia renovável e de transição pode ser um desses alicerces econômico-comerciais ao orientar a integração produtiva entre o Brasil e os demais países da América do Sul. Estudos apontam a possibilidade de o gás natural ser o centro de uma integração sul-americana por demandar o estabelecimento de estruturas físicas compartilhadas, além de estender o desenvolvimento a outros setores carentes da região (Ipea 2016). Com exceção dos gasodutos Brasil-Bolívia, Argentina-Bolívia e Argentina-Chile, decisões políticas têm obstaculizado os planos estratégicos acordados, como a construção do Grande Gasoduto do Sul,

...uma agenda estratégica e de futuro deve reengajar o Brasil no mundo e resgatar o protagonismo internacional do país de forma pragmática e não excludente. Isso significa ter como base as melhores parcerias para a defesa dos interesses nacionais e do multilateralismo, de um lado, e a cooperação para o enfrentamento de desafios transnacionais e a provisão de bens públicos globais, de outro.

vindo da Venezuela pelo Brasil interligando os gasodutos do Mercosul. Nesse sentido, a conjunção de governos progressistas e conservadores moderados na região poderá facilitar a construção das bases da integração regional.

Na África, o Brasil pode ter a infraestrutura sustentável como vetor de reaproximação com o continente. Como resultado de uma década de *decoupling* econômico no Atlântico Sul, o Brasil exportou apenas US\$ 7,5 bilhões para a África, a maioria em produtos primários, em 2019. O país também esqueceu o seu papel estratégico no Golfo da Guiné e a força econômica que resultou em grandes projetos de investimento e infraestrutura em Angola, Namíbia e Moçambique. Na África Oriental, o comércio bilateral caiu de US\$ 362 milhões em 2011 para apenas US\$ 80 milhões em 2019 (Instituto Brasil-África 2021). Esse cenário se agravou ainda mais após a pandemia.

As cadeias de valor brasileiras e africanas podem ser adensadas, qualificadas e integradas no marco do Acordo Continental Africano de Livre Comércio (AfCFTA), um mercado estimado em US\$ 2,5 bilhões que abrange mais de 1,2 bilhão de pessoas em 55 países. Estima-se que o acordo aumente o consumo do continente para US\$ 6,7 bilhões até 2030, ofereça acesso a *inputs* e serviços mais baratos, e impulse a modernização do agronegócio e a industrialização no continente africano, levando a um aumento da demanda por produtos de maior valor agregado em que o Brasil tem vantagem competitiva, como maquinaria e componentes para o agronegócio. À luz da experiência de projetos como o ProSavana, seria importante conciliar investimentos com mecanismos de prevenção, mitigação e compensação de impactos socioambientais e que contribuam para a segurança alimentar e redução da pobreza no continente africano.

O comércio brasileiro também pode se beneficiar indiretamente dos portos, estradas e corredores econômicos construídos no âmbito do *Belt and Road Initiative* para mover os seus produtos até os países do *Indian Ocean Rim*,²¹ onde a presença brasileira ainda é baixa. Os projetos de infraestrutura da Iniciativa do Cinturão da Rota no Quênia, na Tanzânia e em Moçambique, como o Nairobi-Mombasa Railway, poderão expandir as exportações da África Oriental em US\$ 192 milhões por ano (Instituto Brasil-África 2021). Nesse sentido, o governo brasileiro pode impulsionar acordos de facilitação de comércio e investimento em linha com a Agenda 2030, além de fortalecer a concertação política com o continente.

O diálogo com os Estados Unidos e a Europa pode ser profícuo, dado o interesse crescente desses países em temas caros ao Brasil, como mudanças climáticas,

21. África do Sul, Austrália, Bangladesh, Cômoros, Emirados Árabes Unidos, Iêmen, Índia, Indonésia, Irã, Quênia, Malásia, Madagascar, Ilhas Maurício, Moçambique, Omã, Seicheles, Singapura, Sri Lanka, Tanzânia e Tailândia.

democracia e desenvolvimento econômico. É possível construir uma relação não excludente com a China e outras economias emergentes engajadas, por exemplo, no tema ambiental. Com a possibilidade de se tornar a única economia do mundo no G-20, nos BRICS e na OCDE, o Brasil poderá se posicionar como um parceiro estratégico na construção de pontes globais. O governo brasileiro pode usar o Ibas como vetor dessa estratégia à luz da presidência indiana do G20 em 2023, da presidência brasileira dos BRICS e do G20 em 2024, e da presidência sul-africana do G20 em 2025 (Malhotra 2022).

Fortalecer a interlocução do Brasil na América Latina

Para reengajar o Brasil no mundo e resgatar o protagonismo internacional do país, o governo brasileiro deverá fortalecer o diálogo com os demais países da América Latina por meio do reingresso do Brasil na Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (Celac) e da União de Nações Sul-Americanas (Unasul). O governo brasileiro pode, ainda, atuar pela aproximação entre a Celac e outras regiões como a Índia, a África (via AfCFTA), o Conselho de Cooperação do Golfo Pérsico (CCGP) e a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) por meio da criação de mecanismos de diálogo próprios. Tanto o retorno do Brasil à Celac e à Unasul quanto a aproximação da Celac com outras regiões poderão, ainda, fortalecer o Brasil e a América Latina frente à disputa entre os Estados Unidos e a China.

Articular os maiores produtores de lítio e gás natural da América Latina

Outra estratégia seria posicionar os maiores produtores de lítio e gás natural da América Latina frente à crescente demanda de países como China, Coreia do Sul, Estados Unidos e Japão. A demanda global por lítio para uso em veículos elétricos aumentou exponencialmente nos últimos anos. A Argentina (18 milhões de toneladas de reservas) iniciou a exploração, mas ainda não produz em escala. O Chile, que tem a terceira maior reserva (10 milhões de toneladas), responde por 26% da oferta global.

O ponto de partida para essa articulação seria a ratificação do Protocolo de Adesão da Bolívia ao Mercosul (PDC 745/2017), a entrada da Bolívia no Fundo de Convergência Estrutural do Mercosul (Focem), e a criação de padrões sócio-ambientalmente responsáveis pela extração, produção e comercialização do lítio no âmbito da organização. O governo brasileiro pode, ainda, considerar retomar a negociação do Tratado Energético Sul-Americano para tornar a geração e o consumo de energia na região mais eficientes.

Revigorar a parceria econômica e política com a África

Outra estratégia a ser perseguida é revigorar a parceria econômica e política com a África por meio da ratificação do Protocolo da Rodada de São Paulo sobre o relançamento do Sistema Global de Preferências Comerciais (GSTP) entre países em desenvolvimento. O Protocolo da Rodada de São Paulo entrará em vigor após a ratificação por pelo menos quatro dos seus oito signatários. Até a data, o Protocolo foi ratificado pela Índia (2010), Malásia (2011) e Cuba (2013). Dois dos quatro membros do Mercosul, Argentina e Uruguai, completaram as suas ratificações. Brasil e Paraguai devem ratificar o Protocolo para completar a ratificação do Mercosul.

Igualmente importante seria alinhar a cooperação e o financiamento em projetos de infraestrutura sustentável, a produção de biocombustíveis e o desenvolvimento de setores estratégicos para as duas regiões, além de apoiar a criação da aliança de países produtores de biocombustíveis durante a presidência indiana do G20 em 2023 e lançar o Fórum G20+África durante a presidência brasileira do G20 em 2024 para cooperação e desenvolvimento sustentável.

Construir pontes e injetar vitalidade no debate global sobre desenvolvimento sustentável

Por fim, o governo brasileiro poderia converter a pandemia e a guerra na Ucrânia em uma oportunidade para construir pontes entre as grandes potências, as economias emergentes e os países em desenvolvimento, e soluções conjuntas para desafios globais como a transição energética justa, a erradicação da pobreza e da insegurança alimentar, a construção de sistemas de saúde equitativos, paz e segurança e governança digital. O governo brasileiro poderia, ainda, atuar pela reorientação do sistema financeiro internacional para iniciativas que acelerem os ODS, promovam ação climática nos países mais afetados e menos responsáveis pelo aquecimento global, e defendam a reestruturação da dívida dos países de menor renda.

A revitalização do Ibas como espaço de coordenação política entre a presidência indiana, sul-africana e brasileira do G20 e a presidência sul-africana e brasileira dos BRICS pode ser o motor desse esforço nos próximos três anos. No novo contexto global, o Ibas pode atualizar suas metas e agenda fundadoras de 2003, alinhando-as com algumas das prioridades do G20 e do BRICS, e oferecendo uma agenda positiva do Sul Global para o desenvolvimento internacional. Nesse sentido, uma medida imediata seria rever a posição do governo brasileiro em relação à proposta da Índia e da África do Sul de suspender as patentes de vacinas

da Covid na OMC. Essa medida poderia estimular iniciativas semelhantes no âmbito dos BRICS por meio do Centro de Pesquisa e Desenvolvimento de Vacinas lançado em 2022.

Com a China, o Brasil poderia explorar a criação de uma Aliança para a Erradicação da Fome e da Pobreza na próxima reunião do Fórum China-Celac, aproveitando a experiência dos dois países no combate à fome e à pobreza extrema, a importância da potência agrícola da América Latina para a segurança alimentar da China e a urgência do tema em uma das regiões mais desiguais do mundo. Recentemente foi lançada a Aliança África-China para o Alívio da Pobreza, uma plataforma para o intercâmbio de experiências e a mobilização de recursos para apoiar a redução da pobreza e o desenvolvimento agrícola na África.

...o governo brasileiro poderia converter a pandemia e a guerra na Ucrânia em uma oportunidade para construir pontes entre as grandes potências, as economias emergentes e os países em desenvolvimento, e soluções conjuntas para desafios globais como a transição energética justa, a erradicação da pobreza e da insegurança alimentar, a construção de sistemas de saúde equitativos, paz e segurança e governança digital.

INSTITUCIONALIZANDO A AGENDA ESTRATÉGICA E DE FUTURO

As propostas acima devem ser executadas de forma integrada entre as diferentes esferas do governo e da sociedade civil. O primeiro passo seria criar uma Secretaria dos ODS vinculada à Secretaria-Geral da Presidência da República para secretariar o CNODS e seus grupos de trabalho, monitorar o cumprimento dos ODS no Brasil, produzir relatórios de avaliação – em linha com as tendências internacionais e discussões sobre a agenda pós-2030 para alimentar os grupos de trabalho – e coordenar a elaboração do Relatório Nacional Voluntário sobre os ODS.

A Secretaria dos ODS também faria a interlocução nacional com as agências da ONU no Brasil e, para dentro do governo federal, com o Conselho de Desenvolvimento Econômico e Social (CNDDES), o Ministério das Relações Exteriores (MRE) e o Ministério do Meio Ambiente (MMA). O Ipea e o IBGE prestariam assessoramento técnico à produção dos relatórios de avaliação e o Relatório Nacional Voluntário. A Enap apoiaria a capacitação de gestores e lideranças do

governo para os ODS, enquanto os ministérios econômicos e o Tribunal de Contas da União alinhariam a Agenda 2030 e os investimentos do SNF com o ciclo de planejamento, orçamento e gestão.

No que tange ao posicionamento do Brasil frente às grandes transformações globais, a Secretaria Especial de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, em colaboração com os ministérios econômicos, o MRE e o Ipea, poderiam desenvolver estudos e facilitar grupos de trabalho para antecipar, assimilar e entender o potencial disruptivo das grandes transformações globais; informar políticas públicas; pautar e preparar as reuniões do G20, BRICS e outras grandes conferências que o Brasil irá sediar; e iniciar projetos e ações em eixos estruturantes.

Esses órgãos poderiam, ainda, articular a criação de um “ecossistema de futuro”²² conectando estudiosos e praticantes com formuladores de políticas para identificar oportunidades de colaboração, trazer novas perspectivas, além de contribuir para confirmar – ou redefinir – áreas prioritárias e avançar projetos de interesse comum do Brasil e de seus parceiros no exterior. Esse ecossistema poderia incluir uma rede de assessores especiais na China, à luz da experiência do Ministério da Agricultura, coordenada por um núcleo na Vice-Presidência da República.

Por fim, recomenda-se alinhar, de maneira mais explícita, a cooperação internacional para o desenvolvimento com o financiamento de iniciativas estratégicas em setores-chave para o Brasil e os seus parceiros no exterior, por meio da coordenação entre a Agência Brasileira de Cooperação (ABC/MRE), o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico Social (BNDES) e os ministérios econômicos do governo brasileiro. ■

22. No Chile, o grupo *Nueva Política Exterior* (NPE) é uma rede progressista e apartidária com o objetivo de gerar conhecimento, promover o diálogo político e contribuir para a política externa e as relações internacionais do país. Por meio de várias atividades de diálogo, pesquisa e divulgação, o grupo promove a cooperação entre especialistas, tomadores de decisão e uma pluralidade de atores ligados às relações internacionais do Chile.

Referências Bibliográficas

- ABDE. 2022. *Plano ABDE 2030 de Desenvolvimento Sustentável*. Brasília: Associação Brasileira de Desenvolvimento, 2022. <https://abde.org.br/plano-abde-2030-apresenta-acoes-estrategicas-para-que-o-brasil-possa-atingir-os-ods/>.
- Arbache, J. 2022. "Powershoring". *CAF*, 14 novembro de 2022. <https://www.caf.com/en/knowledge/views/2022/11/powershoring/>.
- Assis, M. 2022. "Lula e Bolsonaro alimentam expectativas sobre China e acordo UE-Mercosul". *Jornal Valor Econômico*, 4 de Abril de 2022. <https://valor.globo.com/mundo/noticia/2022/09/04/lula-e-bolsonaro-alimentam-expectativas-sobre-china-e-acordo-ue-mercosul.ghtml>.
- Baumann, Renato. 2017. "Os novos bancos de desenvolvimento: independência conflitiva ou parcerias estratégicas?" *Revista de Economia Política* 37 (2): 287-303. <https://doi.org/10.1590/0101-31572017v37n02a02>.
- Burges, Sean. W. 2016. *Brazil in the world: the international relations of a South American giant*. Manchester: Manchester University Press.
- CEBC. 2021. *Sustentabilidade e tecnologia como bases para a cooperação Brasil-China*. Rio de Janeiro: Conselho Empresarial Brasil-China. https://www.cebc.org.br/wp-content/uploads/2021/12/Sustentabilidade-e-Tecnologia_PT_21out.pdf.
- Cooper, A. 2019. "Populism and the Domestic Challenge to Diplomacy". In *New Realities in Foreign Affairs - Diplomacy in the 21st Century*, organizado por Volker Stanzel, 33-38. <http://dx.doi.org/10.5771/9783845299501-33>.
- Faleiro, A. 2022. "Política externa não existe no vácuo". *República.org*, 20 de abril de 2022. <https://republica.org/emnotas/conteudo/politica-externa-nao-existe-no-vacuio/>.
- Falsetti, F. & Ungaretti, R. 2022. "Adesindustrialização brasileira e o papel da China". *Observa China*, 24 de outubro de 2022. <https://www.observachina.org/articles/a-desindustrializacao-brasileira-e-o-papel-da-china>.
- Ferreira, Nelson & Henrique Ceotto. 2021. "Posicionando o Brasil como líder global no mercado de créditos de carbono por meio de reflorestamento e proteção de florestas". *McKinsey & Company*, 8 de novembro de 2021. <https://www.mckinsey.com.br/our-insights/posicionando-o-brasil-como-lider-global-no-mercado-de-creditos-de-carbono-por-meio-de-reflorestamento-e-protecao-de-florestas>.
- Gaetani, Francisco & Izabella Teixeira. 2021. *The times they are a-changing: perspectives of the Brazilian sustainable development agenda*. Policy Paper 4/5, CEBRI/KAS. https://www.cebri.org/media/documentos/arquivos/Papers_KAS2020_4_5_EN_times.pdf.
- Instituto Brasil-África. 2021. *Commercial Diplomacy: The Brazilian Path to the African Market*. Instituto Brasil-África. <https://ibraf.org/wp-content/uploads/2021/08/Policy-Brief-EG.pdf>.
- IPEA. 2016. *América do Sul revela potencial de complementaridade produtiva*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. https://www.ipea.gov.br/portal/index.php?option=com_content&view=article&id=2952&Itemid=2.
- IPEA. 2021 *Brazil and India: Peculiar Relations with Big Potential*. Brasília: Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada. https://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/10901/2/DP_Brazil%20and%20India_Publicacao_Preliminar.pdf.
- Lafer, Celso. 2001. *A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro*. São Paulo: Perspectivas.
- Lima, Maria Regina Soares de. 2000. "Instituições democráticas e política exterior". *Contexto Internacional* 22 (2): 265-303.
- Malhotra, K. 2022. "IBSA, G20 and the Global South". *Gateway House*, 20 de outubro de 2022. https://www.gatewayhouse.in/ibsa-g20-global-south/?utm_content=226845356&utm_medium=social&utm_source=twitter&hss_channel=tw-905477617775771654.
- Milani, C. R. S. 2015. "Política externa é política pública?" *Insight Inteligência* XVIII (69): 57-74. <https://inteligencia.insightnet.com.br/politica-externa-e-politica-publica/>.

Milani, C. R. S. & Leticia Pinheiro. 2013. "Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública". *Contexto Internacional* 35 (1): 11-41. <https://doi.org/10.1590/S0102-85292013000100001>.

Moses, O. et al. 2022. *China's Paid-In Capital Identifying and Analyzing China's Overseas Development Investment Funds*. GCI Working Paper 025, 11/2022. Boston University Center for Global Development Policy. https://www.bu.edu/gdp/files/2022/11/GCI_WP_025_ODIF_FIN.pdf.

ONU. 2015a. *Transformando nosso mundo: A Agenda 2030 da Terceira Conferência Internacional para o Desenvolvimento Sustentável*. Nova York: Organização das Nações Unidas. <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf>.

ONU. 2015b. *Agenda de Ação Adis Abeba para o Financiamento para o Desenvolvimento*. Nova York: Organização das Nações Unidas. https://www.un.org/esa/ffd/wp-content/uploads/2015/08/AAAA_Outcome.pdf

ONU. s/d. "Integrated National Financing Frameworks". Department of Economic and Social Affairs, Financing. <https://www.un.org/development/desa/financing/what-we-do/other/integrated-national-financing-frameworks#:~:text=Integrated%20national%20financing%20frameworks%20>.

Perrone, Nicolás M. 2022. Technology Transfer and Climate Change: A developing country perspective. *Climate Policy Brief* 28 (14 de novembro de 2022). https://www.southcentre.int/wp-content/uploads/2022/11/CPB28_Technology-Transfer-and-Climate-Change_EN.pdf.

SECEX. 2021a. *Estudo de impacto Acordo de Livre Comércio Mercosul-Indonésia*. Brasília: Secretaria de Comércio Exterior. <https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/comercio-exterior/publicacoes-secex/serie-acordos-comerciais/arquivos/indonesia-estudo-de-impacto.pdf>.

SECEX. 2021b. *Estudo de impacto Acordo de Livre Comércio Mercosul-Vietnã*. Brasília: Secretaria de Comércio Exterior. <https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/comercio-exterior/publicacoes-secex/serie-acordos-comerciais/arquivos/vietna-estudo-de-impacto.pdf>.

Vazquez, K. C. 2020. "Impacto no desenvolvimento, parceria público-privada e integração regional: caminhos possíveis para o Novo Banco de Desenvolvimento do BRICS". *Revista Tempo do Mundo* 22: 175-187. <https://doi.org/10.38116/rtm22art8>.

Vazquez, K. C. 2021. "Up or Out: How China's Decarbonization Will Redefine Trade, Investments, and External Relations". In *Drivers of Global Change: Responding to East Asian Economic and Institutional Innovation*, organizado por Giuseppe Gabusi. Asia Prospects Report, Turin University World Affairs Institute. <https://www.twai.it/articles/china-decarbonization-trade-investments-external-relations/>.

Vazquez, K. C. et al. 2022. "Cinco missões para o desenvolvimento transformador do Brasil: metodologia e resultados do estudo-base do Plano ABDE 2030 de Desenvolvimento Sustentável". *Revista Tempo do Mundo*. No prelo.

Viri, N. 2022. "Mercado de carbono pode financiar reflorestamento amplo no Brasil, diz McKinsey". *Reset*, 04 de novembro de 2022. <https://www.capitalreset.com/mercado-de-carbono-pode-financiar-reflorestamento-amplo-no-brasil-diz-mckinsey/>

Como citar: Vazquez, Karin Costa. 2022. "Uma agenda estratégica e de futuro para o desenvolvimento sustentável do Brasil". *CEBRI-Revista* Ano 1, Número 4 (Out-Nov): 83-103.

To cite this work: Vazquez, Karin Costa. 2022. "A Strategic and Futures Agenda for Brazil's Sustainable Development." *CEBRI-Journal* Year 1, No. 4 (Oct-Nov): 83-103.

Recebido: 4 de novembro de 2022

Aceito para publicação: 16 de novembro de 2022

Copyright © 2022 CEBRI-Revista. Este é um artigo em acesso aberto distribuído nos termos da Licença de Atribuição Creative Commons, que permite o uso irrestrito, a distribuição e reprodução em qualquer meio, desde que o artigo original seja devidamente citado.

Sustainability Transition Challenges in the Brazilian Energy Sector

Matilde de Souza

Leandro Gomes Ferreira

Abstract: This paper mobilizes a Multi-Level Perspective (MLP) approach highlighting the political and social aspects of the transition process to discuss what factor explains Brazil's apparent slowness in the energy transition process in the face of climate change challenges. The research concluded that Brazil already has a clean energy matrix compared to other countries, but it is poor in its share of wind and solar energy; the country remains dependent on hydro as the main renewable; and engages in a substitution process of hydro with natural gas, which pollutes less but still emits greenhouse gases (GHG).

Keywords: energy transition; multilevel perspective; climate change; Brazil.

Desafios da transição para a sustentabilidade no setor energético brasileiro

Resumo: Este artigo discute o que explica a aparente lentidão do Brasil no processo de transição energética em face dos desafios das mudanças climáticas. Foi mobilizada a abordagem *Multi-Level Perspective* (MLP) para destacar os aspectos políticos e sociais do processo de transição. A pesquisa concluiu que o Brasil tem uma matriz energética limpa em relação a outros países, mas pobre na presença de energia eólica e solar; o país permanece dependente das hidrelétricas como principal renovável, porém inicia um processo de substituição de hidrelétricas por gás natural, que é menos poluente, mais eficiente, mas ainda emite gases do efeito estufa (GEE).

Palavras-chave: transição energética; perspectiva multinível; mudança do clima; Brasil.

Sustainability transition is a long and complex process involving multiple elements, actors, uncertainties and constant disagreement (Kern & Markard 2016, Labussière & Nadai 2018). Regarding the energy transition, we refer to the sector responsible for 60% of GHG emissions in the world, the most critical political issue linking climate change and development in the 21st century (IEA 2022). This entails a destabilization of the actual energy paradigm and the development and diffusion of renewable energy innovations. As Halsnaes et al. (2011) discussed, development is always associated with decreasing energy intensity and increasing energy efficiency¹ in long-term use.

Notwithstanding, in the short-term, a rise in fossil fuel usage might happen because of the energy sector adaptation, and maybe more emissions, until the maturation of renewable energy technologies (RE). Technological advances enable new renewable energy systems, which are essential to reorder this discussion due to the enormous reduction of waste, space, and emissions (Peters et al. 2011). Furthermore, technological changes impact institutional structures and existing organizations, including significant changes in business models, value chains, ownership structures, and consumer behavior, among others. These far-reaching change processes are called socio-technical transitions (Kern & Markard 2016).

The share of renewables has risen in the last years around the world (IEA 2022), which suggests a shorter road toward net-zero emission (Scholten et al. 2020). However, developed and developing countries face different challenges. While GHG emissions are externalities of anthropic actions mainly provoked by rich countries in the development process, energy transition requires national actions to fight global climate change. This reminds us of the Common But Differentiated Responsibilities Principle (CBDRP). Most of the developed countries have experienced an increase in the share of renewables in their energy mix because they have financed innovations for these technologies, and mitigation policies at high stakes. But developing countries, especially in South America, are far from the innovation frontier and have difficulty developing and diffusing modern renew-

1. There has been a long discussion to differentiate energy intensity and energy efficiency. We follow the distinction of IEA, in which: a) energy intensity is a top-down approach or aggregated use of energy in economy (generation/PIB, for example); and b) energy efficiency is a bottom-up approach applied to the individual activities or sectors that require energy to work (transport, households, building, industry etc) (IEA 2022).

Matilde de Souza  is professor of International Relations at Pontifical Catholic University of Minas Gerais (PUC-MG).

Leandro Gomes Ferreira  is a researcher of International Relations at Pontifical Catholic University of Minas Gerais (PUC-MG).

able energy technologies despite their clean and mostly renewable energy mix. In this way, renewable energies seem to be an alternative “answer to all problems” but may be accessible only to developed countries.

Considering that Brazil already has some institutional structures to drive the energy transition, this paper poses the following question: what explains the Brazilian apparent slowness in the creation of a socio-technical assemblage of energy transition regarding the challenges related to the impacts of climate change? Delgado and Nogueira (2020) state that the energy transition agenda is nothing new in Brazil due

to the availability of renewable resources, mainly hydro, and that the country has been using biofuels since 1931. However, strong dependence on hydropower and oil for energy generation may not be the best alternative. New renewable sources with greater energy matrix diversification are a more current response to the challenges in ensuring energy security and promoting transition.

We work with these assumptions:

1. There is no clear goal or role for renewable energies within the policies;
2. The country already has a relatively clean energy matrix compared to most countries, discouraging more significant efforts toward a complete energy transition;
3. The extension of the territory makes it difficult to extend transmission lines, mainly to the Amazon Rainforest region.

We have adopted the Multilevel Perspective as a relational approach theory to recreate the socio-technical assemblage of energy transition (STA) (Labussière & Nadai 2018), with a qualitative approach, documental analysis and basic descriptive energy statistics from reliable databases.

Given the purposes of the article, it is organized into four sections, in addition to this introduction. The first section brings some theoretical elements that support the

Considering that Brazil already has some institutional structures to drive the energy transition, this paper poses the following question: what explains the Brazilian apparent slowness in the creation of a socio-technical assemblage of energy transition regarding the challenges related to the impacts of climate change?

analysis of energy transition; the second section presents an overview of the energy transition in South America; the third presents the case of Brazil, considering its current status of energy transition and its challenges; we finish with our conclusions.

SUSTAINABILITY TRANSITION AND ENERGY TRANSITION

Energy Transition is an analytical category from a large field named Sustainability Transition Studies (STS) (Markard 2012). Derived from many other disciplines such as Engineering, Social Sciences, Business, Economics, Innovation Studies and Political Science, STS are considered a prominent field that requires multidisciplinary contributions. The field International Relations has not paid much attention to this analytical category (or even to energy as a macro category), which means that there are few contributions from internationalists' perspectives crossing power dynamics, international cooperation, or foreign policy.

In practice, energy transitions are described as a process to destabilize the actual energy paradigm toward a green economy with the implementation of modern renewable energy technologies (Criekemans 2018, Scholten et al. 2020, O'Sullivan et al. 2017). Transitions are driven by different origins. One can state that the main origin is related to the trade-off between climate change and energy security. On the one hand, energy security requires limitless accessibility to energy to reach a country's demand, and fossil fuel technologies are well established, matured, reliable, and can be a supply. On the other hand, climate change mitigation policies require an increase in the share of renewable energies in the energy mix, reaching a net-zero emission situation shortly. In any case, dealing with the trade-off must be done openly in front of society so the transitions can be achieved.

In recent years, energy actors have presented policies, practices and technologies that perhaps will overcome the trade-off. National actions are quite important because they tackle the problem as it appears. But, without international cooperation, countries may face difficulties in fighting climate change (Criekemans 2018, Scholten et al. 2020).

Transitions are considered a multi-actor arena where some actors win and others lose. In a governance approach of transition, governments, firms, high-education institutions, society, and media play different roles. Sometimes they are synergetic when one's failure is compensated by another's success. Sometimes they are antagonistic when actors seek different results from the transition, limiting or delaying the process. Sometimes they are neutral. These different dynamics of action cast light on the presence of an innovation perspective. Actors involved in the destabilization must innovate and produce different technologies as products or processes that reflect the actual political missions (Avelino 2017, Mazzucato 2015).

This process must happen on both the national and international levels. Inefficient and emission-intensive technologies must leave the energy market, and renewable technologies must disrupt the sector and destabilize the traditional market. In other words, it is a creative destruction process. At the international level, countries pursue the knowledge and development of these renewable technologies. They seek better trade agreements, a better position in knowledge accumulation, and, of course, a good “green” reputation. Countries that are investing in renewable energies will have a distinguished position in future international relations (Avelino & Wittmayer 2016).

Sustainability is not endogenously renewable. The qualitative (shared political and social impacts and benefits) or quantitative (installed capacity, productivity efficiency, energy balance, costs and prices) aspects of a transition are the factors that make this transition renewable and sustainable – destabilizing the core of the problem – or just sustainable – presenting adjustments but preserving the core of the problem. They are based on political effort and technological infrastructure. This means that energy plans and policies should offer goals and methodologies for technological project development (Labussière & Nadai 2018).

The socio-technical assemblage (STA) is an interesting approach that seems to grasp this long, intertwined and relational process. There are many elements to be identified, and their relation to the transitional energy potential analyzed. Our inquiry into energy transition with the STA starts by identifying the socio-technical object, the technology under scrutiny. It can be one (solar or on/offshore wind power, for example), or those taken by association (renewable energies, smart grids, or transitions, for example).

It is important to be aware of oriented connections, which are some aspects that, intentionally or not, bond entities in transition and the technology itself (Labussière and Nadai 2018). We aim to identify two central relations: specification and amplification. Specifications are confrontations around singular materialities and the requalification of entities that endow them with new capacities for action. Amplifications are processes in which a critical viewpoint is derived about how energy transition processes trigger or address interferences: “Each is seen as complementary: specification paves the way for redefinitions and co-articulations, which both allow for enlarged compatibilities between individual experiences and collective ventures (amplification)” (Labussière & Nadai 2018, 31).

Technology is responsible for guiding the presence or absence of political entities and actors, the resources mobilized, the space where the transition happens, and the timeframe in terms of plans and projects. In turn, it is appropriate to identify

the social relevance of this technology; namely, following the social development of technology over time, such as the political, material, and social challenges, roadmaps, and plans, institutional building, social movements, mass media communication, and market structures (Labussière & Nadai 2018 24).

The analysis of the assemblage can be done by varying between observing the hermetic development of a single technology in a niche, or correlating the development with the international context concerning three levels:

- Local: potential transitional process within the country such as suitable energy communities;
- National: potential transitional process as a governmental matter such as climate-energy policies;
- Transnational: potential transitional process regarding international politics such as international trade and political arrangements and commitments.

STA can be observed from a multilevel perspective because of the transnational development of technologies in the 21st century. In this cycle, the STA determines what we must search to understand the development of the technology. Depending on the level of analysis, the multi-actor arena provokes different interactions in the energy transition. Figure 1 shows a synthesis of this relational process.

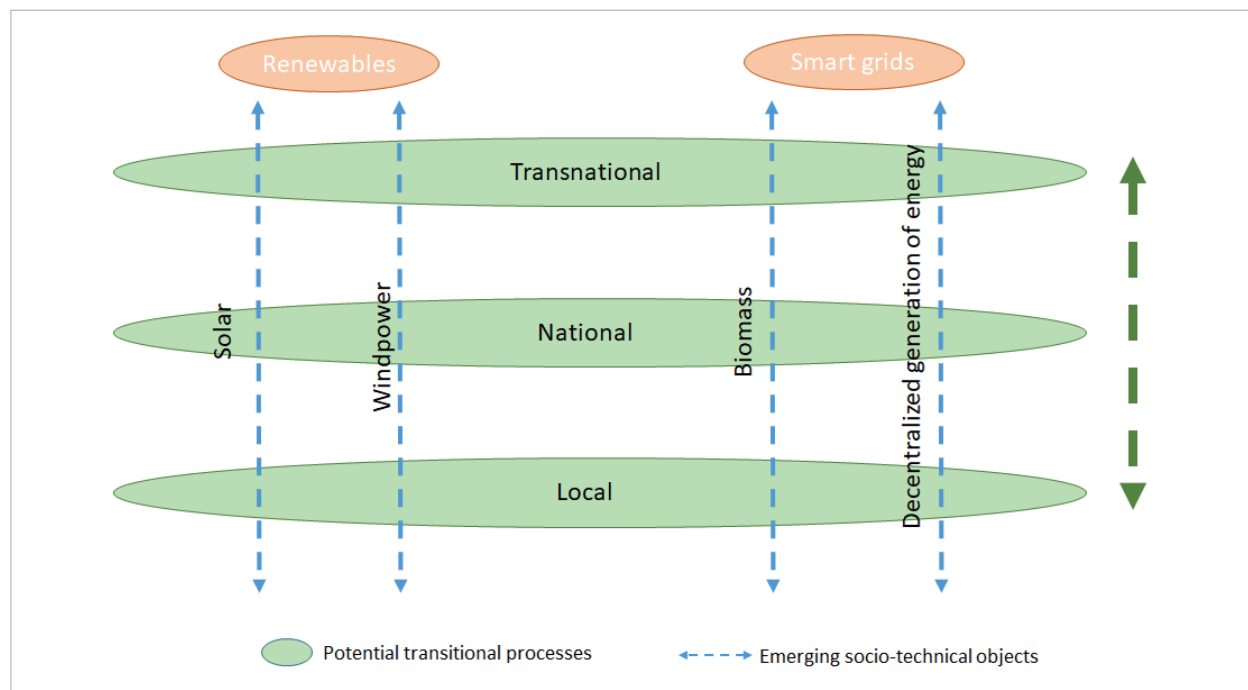


Figure 1 – Relation of potential transitional process and socio-technical object. Source: Based on Labussière & Nadai (2018).

We acknowledge the international trend to speed up transitions and the urgency to reduce GHG emissions, which results in accessibility for people at affordable prices and commitment to international concerns regarding climate effects. Nevertheless, depending on the international region, the transnational transition might face peculiarities or is simply difficult to achieve. So, in the next section, we cover the energy potential transitional process profile in South America.

THE SOUTH AMERICAN ENERGY SECTOR PROFILE

Even though South American countries have a distinct and loose obligation to reduce emissions (due to CBDRP), energy transition implies the development and diffusion of innovations within the countries, collaboration, and, perhaps, deeper transnational integration of the energy market. The transnational level of the socio-technical assemblage of renewable energy technologies for South America can be analyzed in terms of the international technological tendencies and political agreements to fight climate change and improve energy security (Labussière & Nadai 2018).

The transnational aspect of an energy transition can be exemplified by the European Union case. When transition is made collaboratively, in terms of knowledge and scientific pool, and cooperatively, in terms of international agreements and goals, it has the potential to benefit different countries in different stages of transition to speed up their process. The benefits of a socio-technical object, such as renewable energies, are observed in the increase of renewables and the decrease of fossil fuels in the European Union energy mix (Souza & Ferreira 2020). Beyond that, is the advance of countries towards the development of a socio-technical assemblage of policies, nationally or internationally, that privilege the advance of technology. Horizon 2020, the last E.U. innovation support program, was responsible for promoting collaborative knowledge production on renewables, varying from products, patents, academic papers and policy papers (Horizon Dashboard 2022). Moreover, the E.U. has many strategies at the transnational level to engage members in a more renewable mix, cutting emissions and investing in renewable innovations.

The European Union structure is a unique case because the integration project has developed since its design (Ferreira 2021). However, many South American countries have come through different integration projects that indicate concern over the energy sector. Mercosur did not discuss it in its beginning, but the integration was designed as a common market and would offer baselines for transmission lines among members, which is not enough. Unasur was another integration effort. Although it has not moved forward, the agreement has provisions to stimulate cooperation among its members in the energy sector. Both Mercosur

and Unasur could be transnational arenas to design common energy strategies to deal with energy security and transition similar to the European Union.

Energy security is a definition constantly followed by the intention of what is conceived as the role of energy in society. To avoid an extended discussion around the topic, we define energy security as the “uninterrupted availability of energy resources at affordable prices” (IEA 2015). The definition might be comprehensive and vague, but it is intentionally dealt with in this way to relate it to climate change.

Countries are seeking security and efficiency in this sector, and they need to be committed to the international agreements signed. Sustainable Development Goals (SDG), its Targets, and Indicators are a reliable way to evaluate the energy profile in South America. SDGs 7 and 9 can be used as references to understand the status. SDG 7 is to “Ensure access to affordable, reliable, sustainable and modern energy for all”, and Goal 9 is to “Build resilient infrastructure, promote inclusive and sustainable industrialization and foster innovation” (U.N. 2022). We selected indicators 7.1, 7.2, 7.3 and 9.4 to collect data comparing the beginning of SDG, in 2015, and the closest and most reliable data. Table 1 shows them.

Country	Population (million)		GDP (trillion current US\$)		SDG 9.4 - CO ₂ emissions (kgCO ₂ /2010 PPP of 2015 US\$)		SDG 7.1 - Share of population with access to electricity		SDG 7.2 - Share of modern renewables in final energy consumption		SDG 7.3 - Energy intensity level of primary energy (MJ/\$2017 PPP GDP)	
	2015	2021	2015	2021	2015	2019	2015	2020	2015	2019	2015	2019
Argentina	43	45	594	491	0.210	0.192	98.8	98.8	8.9	10.3	3,36	3,35
Bolivia	10	11	33	40	0.250	0.230	87.6	87.5	6.4	7.8	4,08	3,82
Brazil	204	213	1.802	1.608	0.152	0.136	99.8	99.8	40.4	44.1	4,05	3,93
Chile	17	19	242	317	0.200	0.205	99.5	99.6	25.1	25.3	3,39	3,66
Colombia	47	51	293	314	0.127	0.120	97	96.5	21.5	22.8	2,53	2,51
Ecuador	16	17	99	106	0.210	0.192	97.5	97.1	11.2	16.2	3,25	3,26
Paraguay	30	33	189	223	0.080	0.090	99.4	99.6	42.9	41.6	2,57	2,6
Peru	6	7	36	38	0.140	0.130	93.3	97.3	15.7	17.9	3,01	3,39
Uruguay	3	3	53	593	0.090	0.080	99.7	99.8	52.7	54.5	2,75	2,77
Venezuela	30	28	*	*	0.260	0.160	98.9	98.9	14.6	15	4,72	*
Total	410	432	3.344	3.733	0.165	0.145	96	97	29.7	32.6	3,57	3,52
World	7.347	7.836	75E+17	96E+17	0.290	0.260	84.5	90.2	11.5	10.1	4,99	4,69

Table 1 – SDG indicators. Source: World Bank (2022), IEA (2022), OLADE (2022).

** Data not found in our sources.

Our data suggest that, despite the increase in population, CO₂ emissions have dropped. This is followed by an increase in SDG 7.1 and 7.2, which suggests that the countries have pursued better and more efficient energy policies, in terms of guaranteeing access to the population and its diffusion. More importantly, there has been a higher possibility to consume from a renewable source. Based on SDG 7 and 9, South American countries are closer to reaching their net-zero emission target by 2030 than others. Unfortunately, at this point, there is no transnational plan for the region to trigger a specification process in which collective knowledge is developed and shared to achieve the Agenda 2030 targets in coordination (Labussière & Nadai 2018). This leaves countries with different economic performances to design and pursue energy transition individually, which is less efficient.

According to Geoffrey Wood (2022), South American countries face challenges in carrying out their energy transition while also having some advantages. The challenges are the critical dependence on fossil fuel to supply mobility, the economic relevance of extractivism, and the fact that the countries are major exporters of commodities, a “somewhat paradoxical position given that the same drivers of climate change (hydrocarbons and extractives) have also largely driven development in the region” (Wood 2022, 5). The region is still one of the most vulnerable to climate change’s impacts, while water is one of the primary sources of energy generation. The worsening of natural events has caused more frequent natural disasters, affecting energy generation and agriculture.

The advantages are the abundant natural resources to produce renewable energies from hydro and biofuels, and the high annual presence of sun and wind. Progress has been made toward diversifying sources, including wind, solar and geothermal. Investments in renewables have grown 11 times since 2014, which is twice the world average (Wood 2022). In addition, Chile and Mexico are joining Brazil as the tenth-largest renewable energy markets. Figure 2 presents the total energy balance.

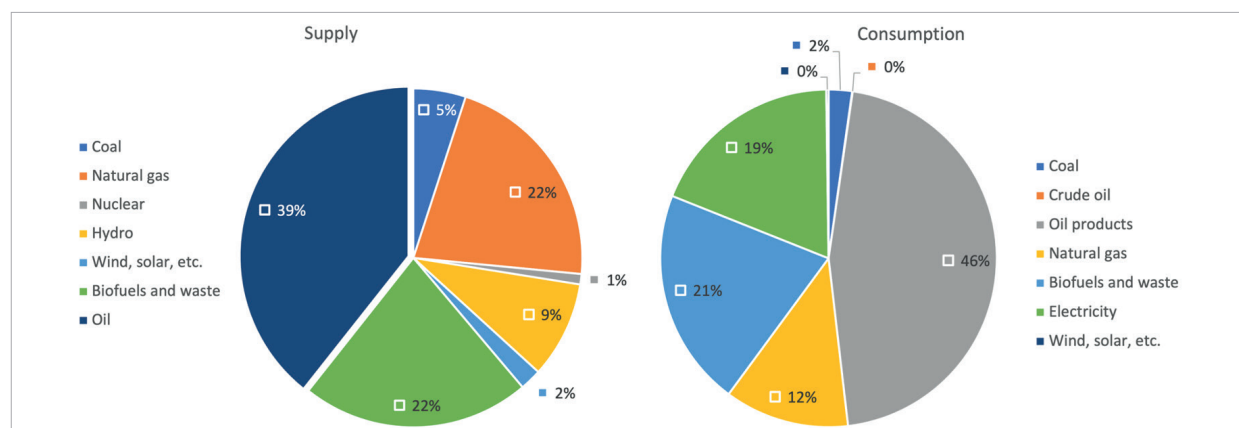


Figure 2 – South American total energy balance by source. Source: IEA (2022).

Responses to climate change require transnational cooperation because adverse effects from neighbors matter. Access to energy is fundamental to reducing poverty, which foments economic growth and sustainable development policies to increase the demand for energy innovations. Transition can upgrade energy generation with modern technologies, digitalizing the sector and distributing high-quality energy from renewable and efficient sources (Graf 2015).

According to OLADE (2022), a drop in total energy sector emissions in the region from 269 MtCO₂ in 2019 to 222 MtCO₂ in 2050 is anticipated. South American countries are in a comfortable position for a specification process. The countries have space to invest more in transnational collaborative science to destabilize the current energy market and penetrate it with modern renewables and firms. Since specification and amplification are complementary, the next step would be the amplification with more institutions and regulations that can provide a coordinated strategy for transition (Labussière & Nadai 2018).

Considering the advantages, challenges and opportunities for South American countries, the region has room for a rapid transition. But while observing each country individually, one very interesting case that catches our attention is the position of Brazil in this transnational socio-technical assemblage. According to Table 1, the country has already achieved every SDG target presented, but the energy sector relies heavily on hydropower and has less consideration for wind and solar technologies.

Despite the drop in energy intensity, energy efficiency is still under pressure. From 2014 to 2018, the country experienced a negative saving of 90 PJ for industry and 5 PJ for transportation (IEA 2022). Brazil has a comfortable position to design and manage a national socio-technical assemblage toward an energy transition. Besides the challenges in the electrification of transport, institutional and legal arrangements, and renewable innovation policies, Brazil may perform as well as Germany did in the E.U. case, where it has led the transnational process with its neighbors (Souza & Ferreira 2020). In the next section, we analyze the challenges in the Brazilian socio-technical assemblage of energy transition.

Considering the advantages, challenges and opportunities for South American countries, the region has room for a rapid transition. But while observing each country individually, one very interesting case that catches our attention is the position of Brazil in this transnational socio-technical assemblage.

POLITICAL AND STRUCTURAL CHALLENGES IN THE BRAZILIAN ENERGY TRANSITION

Considering the assumptions presented in our introduction, it is relevant to observe the Brazilian case because:

1. Energy transitions are broader processes that not only update and expand energy markets, but that directly produce profound changes in the technologies of production, and, indirectly, in the production chains;
2. There are individual efforts from some South American countries, which even encourage a certain degree of energy integration, but we could not identify sufficient governance mechanisms for this process that could benefit the subcontinent;
3. Considering the size and relevance of the energy sector in Brazil, the country, by delaying its process, may also decrease a more significant deepening of energy integration in the subcontinent.

South American countries have great potential to be at the forefront of this global energy transition due to the elements discussed above. Somehow, the countries are seeking this goal as well as they can, regarding their structural problems and inefficiencies in the economy. But more than once, Brazil has drawn our attention because of its extension and availability of solar and wind incidence, which could give the country a distinguished position in the trade-off of energy transition. From now on, we will analyze our three assumptions.

Assumption 1 expresses that there is no clear goal or role for renewable energies within the policies. Brazil has two institutions responsible for climate and energy policies: the Ministry of the Environment (MMA), created in 1992, and the Ministry of Mines and Energy (MME), created in 1960.

The Brazilian energy policy is based on Law No. 9.478/1997. At that time, solar and wind power technologies were concentrated in Europe and the U.S., and developing countries had few or no plants. In 2002, through Law No. 10.438/2002, Brazil took a huge step towards renewable energies with the creation of the *Incentive Program for Alternative Electric Energy Sources* (Proinfa – *Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica*) aiming to develop “alternative” energies. The initiative was a consequence of the energy crisis of 1999-2001, due to the high dependence on hydro and their intermittency because of environmental events. By alternative energies, Proinfa means wind, biomass and small hydropower plants, not including solar energy. Proinfa had two main phases. Operating with a feed-in tariff, the first phase intended to increase up to 3,3 GW - 1,1

GW for each source – the share of renewable, which was accomplished. The second phase intended to expand the “alternative” technologies up to 10% of the renewables share, but this has never happened due to changes in the legislation and the conception of new policies, such as the solar and wind auctions (Correa 2021).

The wind power auctions were instituted by Law No. 10.848/2004 and had great success. Solar power auctions came in 2014 and, as in the wind case, they were the main policy to promote centralized renewable plants. It is interesting to observe that most companies that won on both auctions are from the Northeast region of Brazil. Law No. 11.097/2005 and Law No. 12.490/2011 modify and dispose of initiatives to insert renewables in the matrix and market. However, neither demonstrate bold intentions towards energy transition in terms of destabilization, decarbonization, and decentralization. Brazilian energy policy has many tools to destabilize the current market and build a new socio-technical assemblage (Correa 2021, Mazzucato 2015, Labussière & Nadai 2018).

The National Policy on Climate Change (PNMC) was created in 2009 and defines strategies and proposals for monitoring and implementing a sectoral plan for mitigation and adaptation. The PNMC proposed reducing GHG emissions from 36% to 38% by 2020 and promoting economic development, with the main targets of reducing poverty and social inequalities (MMA 2018). The policy is the National Adaptation Plan’s (NAP) legal support, which addresses the energy sector as a branch of the Infrastructure Strategy. The NAP assesses probable vulnerabilities related to the energy sector, as follows:

- Possible reduction of the water balance in the Amazon Basin, Northeast and East Atlantic portions, and maybe increasing it in the South and Southeast portions;
- Possible increase of the wind speed in the Northeast and South portions;
- Higher solar incidence in the North than in the South;
- Possible increase in temperature, which tends to increase the incidence of frost in the South, Southeast, and Southwest impacting the sugar cane plantations;
- Possible increase in extreme natural events affecting the infrastructure, transmission, and distribution of energy (Brasil 2016, 221-222).

There have been some initiatives to provide national and international technological advances. NAP tried to cover international cooperation to embody new technologies and parameters for climate policies. National plans such as *Inova Empresa*

and *Inova Energia* were initiatives to promote the rapid development of innovations toward renewable energies. Financed by the National Bank for the Economic and Social Development (BNDES – *Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social*) and the Funding Agency for Studies and Projects (FINEP – *Financiadora de Estudos e Projetos*), it approved over 48 projects from companies to address renewable innovation in 2014. Both *Inova* initiatives were important specification processes of mission-oriented instruments to fill the lack of companies within the renewable energy market chain because, at that time, Brazil depended on external companies to bring material and industrial resources to build renewables capacity (Correa 2021, Mazzucato 2015).

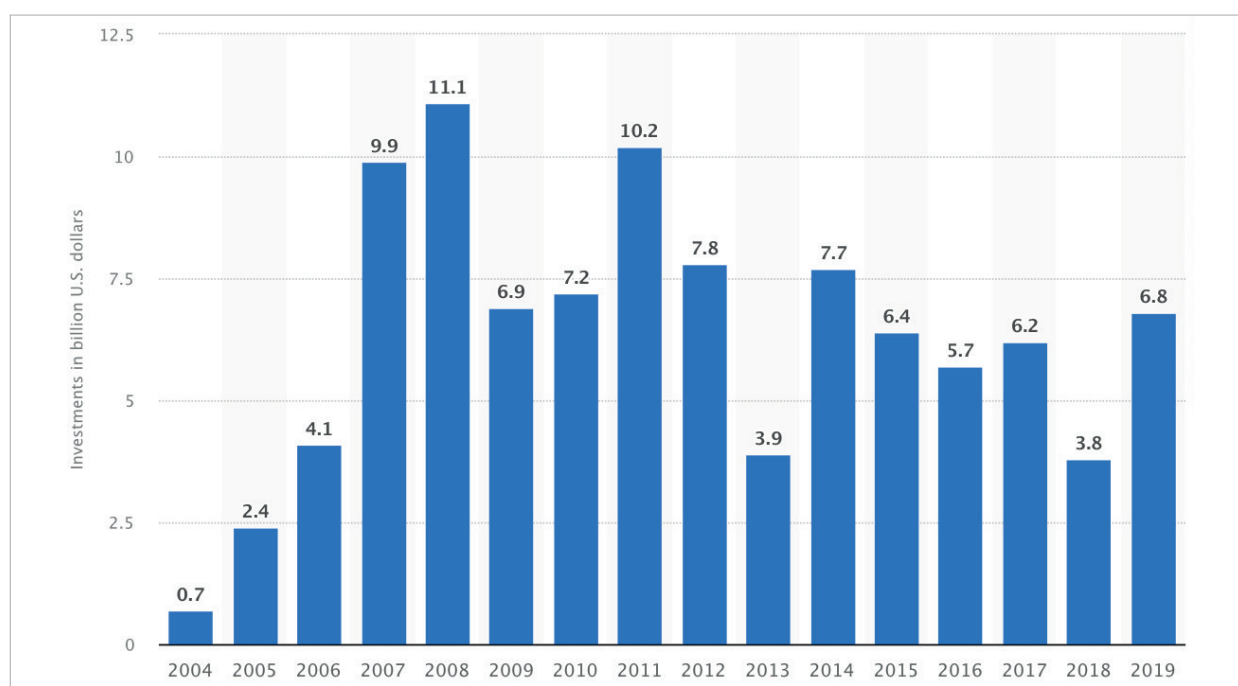


Figure 3 – Brazilian total investments in renewable energies - 2004 - 2019. Source: Statista (2022).

There were other policies about energy and renewables in the last years, including some related to efficiency and poverty. Over the years, all these efforts developed an uneven pattern of investments in RE in Brazil, as it can be noticed in Figure 3. However, what becomes clear while tracing the chronology of these elements of a socio-technical assemblage of energy transition is the political and technical vulnerability of Brazil. Technical vulnerabilities are observed in the shortness of governmental incentives to promote innovation on RE. The *Inova* initiatives were good, but they concluded without destabilizing the market, penetrating RE on a large scale, or leaving any substitute initiative. Political vulnerabilities are observed in the inexistence of clear and comprehensive objectives about what role modern renewables represent in the economy and society.

The political vulnerability seems to encounter some controversial solutions. The world has been discussing energy transitions for more than a decade, but only in 2021 Brazil approached it. There is a Project of Law, No. 327/2021, to establish a *National Policy for Energy Transition* (*Ponte – Política Nacional da Transição Energética*), which intends to address good answers to incentive RE generation, finance public policies in this manner, and decarbonize the economy, among others. However, we advocate in this paper for a more decentralized generation and destabilization of the current energy system. Without this, any policy into force will simply raise the RE share without the structural effect of a transition. This controversy is followed by Law No. 14.300/2022, vulgarly called “solar tax”. In short, the law intends to progressively reduce the compensation in the energy bill for solar in residences from 90% to 20% by 2045. This law will enter into force in 2023 and will represent a discouragement to installing a micro solar plant in residences, and one more challenge to engage transition.

To improve its national energy supply and promote development, Brazil must increase its share of RE and stimulate a transition combining the public and private sectors and end-user generation efficiency. Considering the relevance of the private sector, the State has a direct and guided responsibility for driving the innovation environment to promote the transition (Mazzucato 2015, Labussière & Nadai 2018). However, political problems are just a portion of the challenges. Infrastructural problems seem to play a large role in the country.

Our second assumption expresses that the country already has a relatively clean energy matrix compared to most countries, discouraging more significant efforts toward a complete energy transition. Brazil stands out as the largest regional producer of primary energy, with 287.6 MTEP in 2020, registering a decrease of 2.2%, compared to 2019 (MME 2021). Despite this, primary production exceeds demand by 11% (OLADE 2022), allowing energy export and stimulating the creation of interdependent regional arrangements. Figure 4 presents the energy balance (MME 2021).

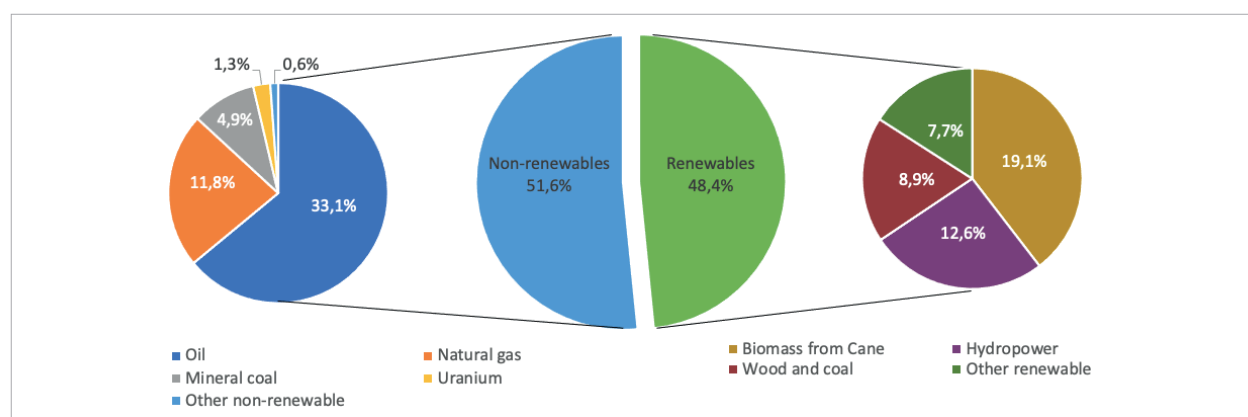


Figure 4 – Distribution of Brazilian Internal Energy Supply in 2020. Source: MME (2021).

Although Brazil is the seventh largest emitter of greenhouse gases, especially considering emissions from land use (mainly deforestation and burning), ambitious plans to reduce emissions indicate that it will reach zero by 2050. There have been some incentives for greater diversification of energy resources, and efforts can be made to expand the supply of renewables. The country already has a long history of using renewables, such as hydroelectricity and biomass (Castro 2021). When comparing the evolution of the Brazilian energy supply with that of the world, we observe a tendency to expand RE technologies, as shown in Figures 5 and 6.

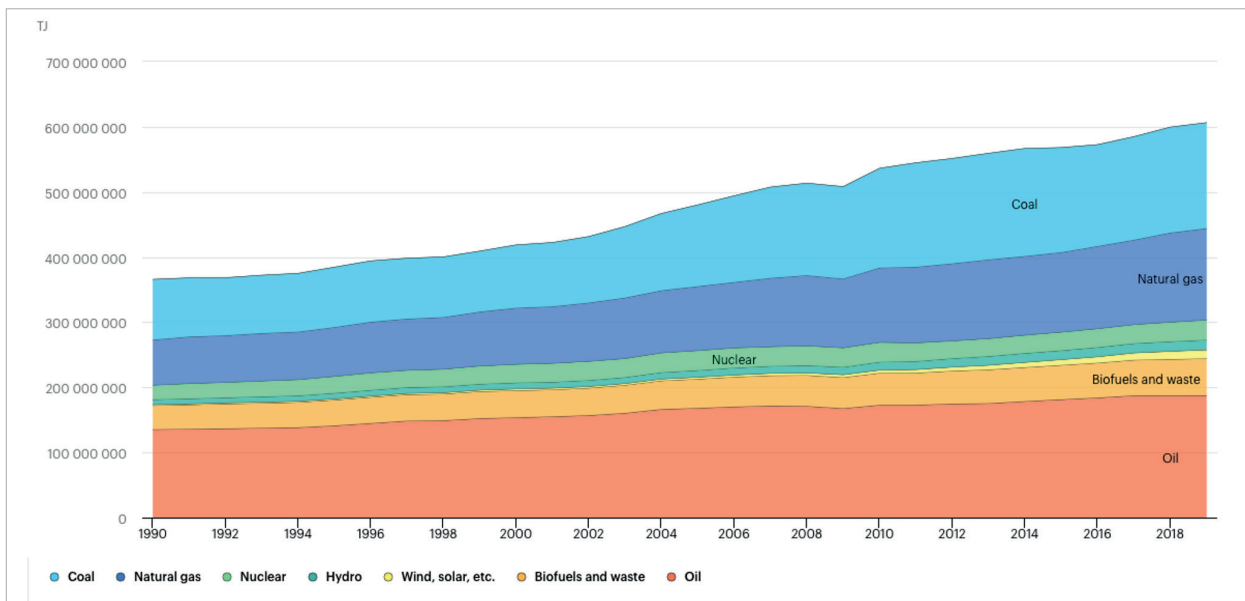


Figure 5 – Evolution of total energy supply by source, World 1990-2019. Source: IEA (2022).

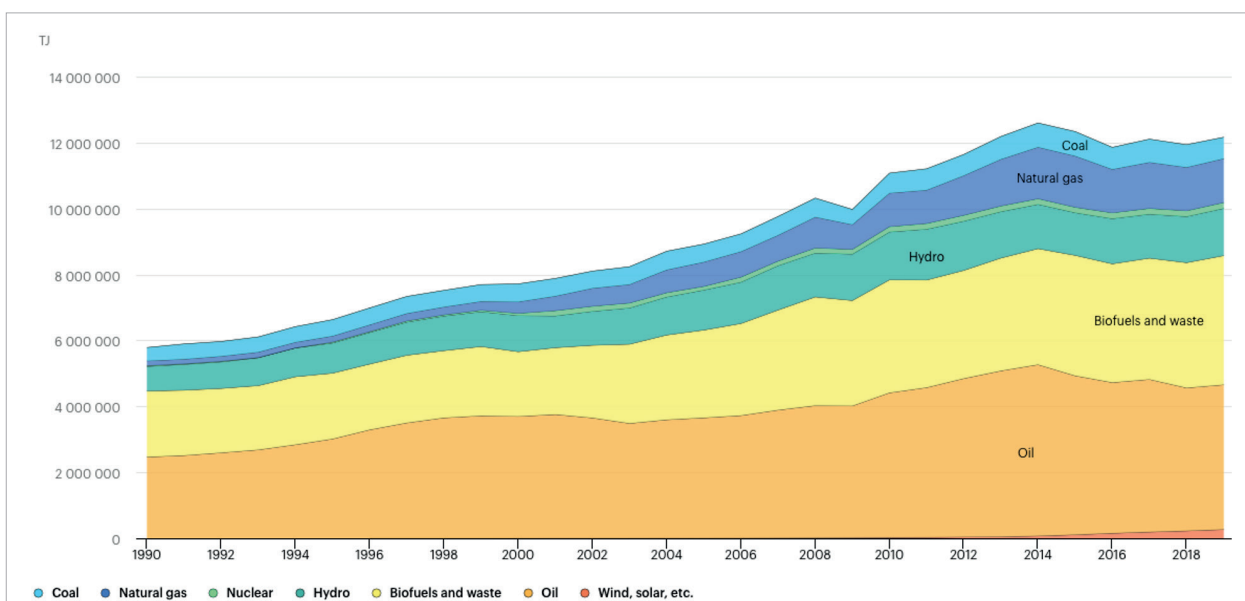


Figure 6 – Evolution of total energy supply by source, Brazil 1990-2019. Source: IEA (2022).

Brazil has made efforts to present itself as a regional power due to its size, population, and political and economic influence. The country depends on hydroelectric power and oil for transportation. Table 2 indicates an increase of almost 50% in hydroelectric generation capacity. It is important to note that the wind power generation capacity has grown significantly since 2000 and it is currently the fourth most important. The installed capacity for solar generation has increased considerably since 2015. Thermal, fossil and effluents increased too, but not on the scale of the sources mentioned above. The increase in the share of alternative sources is due to the drop in the percentage of hydro generation (Castro 2021). Therefore, the projections indicate renewables and thermal as the main ones responsible for increasing installed capacity, a trend that already appears in Table 2.

Source	2000	2005	2010	2015	2021
Hydro	61 063,00	71 059,10	80 703,12	91 649,72	109 413,21
Wind	1	29	926,89	7 632,73	20 786,12
Solar	-	-	1	31,35	13 403,57
Thermal²	10 623,00	19 770,00	29 688,94	39 563,82	44 981,60
Fossil³	8 8778,24	16431,62	21761,76	26307,19	28976,72
Nuclear	1 966,00	2 007,00	2 007,00	1 990,00	1 990,00
Total	73 653,00	92 865,10	113 326,94	140 867,61	190 574,49

Table 2 – Installed electricity generation capacity in MW units - 2000-2021. Source: SIE Brasil (2022).

Wind energy is prominent when considering all renewables. However, its share is still relatively small. Therefore, considering energy security, some alternatives are relevant, such as the use of thermal plants to supply the demand, more viable in the short and medium term. Despite investments in cleaner sources, natural gas guarantees energy supply, with less GHG emissions (Castro 2021). Despite this, the matrix remains predominantly clean due to the still large and significant participation of the hydro.

Thus, we observe that the Brazilian energy transition process involves replacing more polluting sources with natural gas, which contributes to reducing emissions. But it does not cause remarkable changes toward a more ambitious energy transition, or even reduce dependence on hydroelectricity. Figure 7 presents the electricity balance of the country.

2. Thermal plants include bioenergy, bagasse, biogas, elephant grass, charcoal, rice husk, blast furnace gas - biomass, lye, vegetable oils, firewood, and wood residues.

3. Fossils include coal, refinery gas, natural gas, fuel oil, diesel oil, other fossils, industrial effluents, off-gas, sulfur, blast furnace gas, process gas, and steel gas.

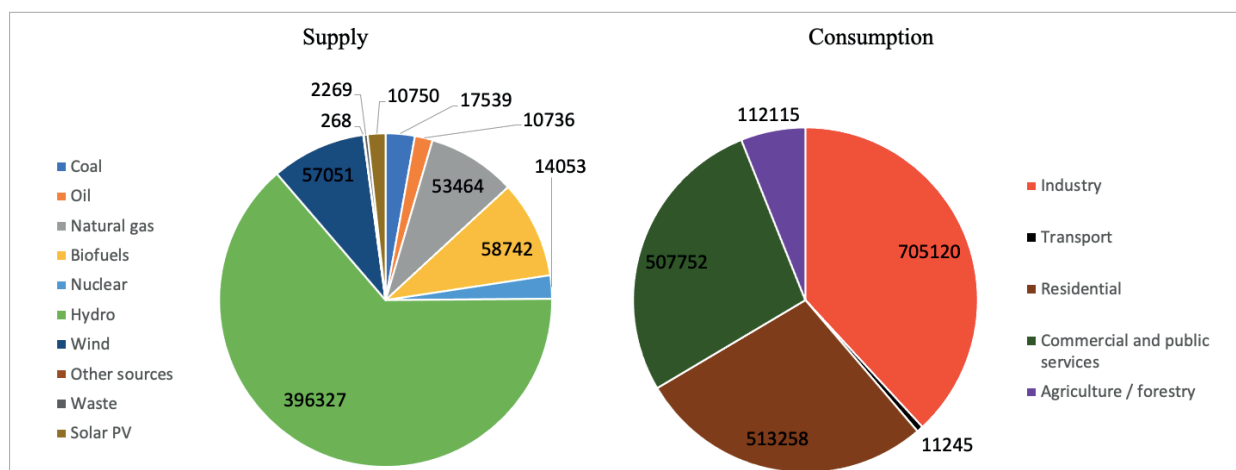


Figure 7 – Brazilian electrical balance by source in 2020. Source: Based on IEA (2022).

More than 70% of the electricity generated in Brazil comes from renewable sources, which is very good compared to the global perspective (MME 2018). However, despite this good initiative concerning the clean electricity mix, there are some problems: 1) the predominance of hydro in the energy mix-dependence on a single source is not good, especially with more than ten large plants such as Itaipu and Belo Monte (the latter with widespread disapproval) and thousands of SHS and CHS; 2) the construction of dams provokes a tremendous environmental impact, with modification of the local micro-ecosystem, loss of species, and causes changes in the local climate; 3) potential deterioration of turbines (Caus & Michels 2014).

Brazil is still dependent on oil as a source of energy for transportation. With 18 refineries, the transport is highly concentrated in the road modal, corresponding to 1.548 billion NTK (65%), followed by rail with 356 billion NTK, and finally by cabotage with 249.9 billion NTK. It is important to note that, due to the discovery of pre-salt areas, MME began to regulate oil extraction in 2006, and started selling it in 2008. Petrobras was the only firm allowed to operate the extraction and be a partner with other companies, but had a share of 30%, and these decisions show the country’s concerns toward the pre-salt. However, in 2015, the current secretary Marco Antonio Martins reassured this political position, arguing that Brazil would be a great oil exporter in ten years, reaching the so-called energy independence (MME 2018). Far more to achieve independence, which is a matter of technological advance to reach consumption demand and energy intensity, the development of a country follows the track of energy. This means that, in a big country dependent on hydropower, some locations far from it should be encouraged to develop RE as their main energy supply.

Finally, our third assumption is that the extension of the territory makes it difficult to extend transmission lines, mainly to the Amazon Rainforest region.

We mentioned that the Northeast region had more companies that win the solar and wind auctions. The development of wind and solar installed capacity inside the country for rational reasons must observe the potential for the wind to blow and the sun to shine. But interesting to notice is that every state has some contributions to RE generation, as noticed in Table 3.

Region	State	Solar centralised	Solar decentralised	Wind power
Center-West	Distrito Federal	0	200	0,00
	Goiás	2,7	686	0,00
	Mato Grosso do Sul	5,8	466,8	0,00
	Mato Grosso	0	867,2	0,00
North	Acre	0	39,2	0,00
	Amapá	0	19,8	0,00
	Amazonas	0	82,5	0,00
	Pará	0	419	0,00
	Rondônia	0	165,2	0,00
	Roraima	0	21,6	0,00
	Tocantins	0	178,5	0,00
Northeast	Alagoas	0	140,4	0,00
	Bahia	1356,4	621,4	6.259,48
	Ceará	702	477,9	2.496,94
	Maranhão	0	342,3	426,00
	Paraíba	441,1	234,6	628,44
	Pernambuco	317,8	450,5	989,77
	Piauí	1242,7	268,7	2.788,05
	Rio Grande do Norte	293,6	321,7	6.764,94
	Sergipe	0	85,3	34,50
South	Paraná	0	1.175,50	2,50
	Santa Catarina	0	824,6	242,70
	Rio Grande do Sul	0	1606,2	1.835,89
Southeast	Espírito Santo	0	296,1	0,00
	Minas Gerais	1.618,50	2.168,90	0,00
	Rio de Janeiro	0	607,9	28,05
	São Paulo	591,6	1.877,70	0,00
-	Others	100,9	0,00	0,00

Table 3 – Distribution of solar and wind power in Brazil in 2022 (MW). Source: ABSOLAR (2022) and ABEÓLICA (2022).

Brazil is a big country, concentrating a huge portion of wind power plants in the North and the South, where the wind strongly blows, but with an uneven distribution of solar plants, centralized or not. The country seems to be developing its RE capacity without observing the real energy demands of each state. Although auctions succeeded to insert more competitive firms, it is not possible to observe the same for the transmission lines. The Energy Information System (SEI Brasil) provides information for two variables in this sense: the installed capacity of transmission lines; and the installed capacity of substations (MME, 2021). Table 4 shows that, since 2000, there has been a significant increase in both capacities.

Variables	2000	2005	2010	2015	2021
Installed capacity of Transmission lines (KM)	72 108,20	NA	100 729,20	129 258,00	169 915,00
Substations Installed capacity (MVA)	158 458,00	NA	NA	321 100,00	410 882,00

Table 4 – Installed capacity of transmission lines and substations - 2000-2021. Source: SIE Brasil (2022).

It is difficult to access the Northern region, which has a minor presence of renewables, and the installed capacity of electricity generation is relatively low compared to the country's. The breadth of the Northern territory makes it difficult to extend transmission lines, especially to the Amazon Rainforest region. Table 4 presents that hydroelectric has the highest installed capacity in the Northern region, and its increase between 2015 and 2021 is probably due to Belo Monte Plant operations. But wind power generation is almost non-existent, and solar is deficient. Therefore, the region remains highly dependent on hydroelectricity.

Source	2015	2021
Hydro	17.606,67	31.967,28
Thermal	4.488,02	3.778,74
Wind	0	0,01
Solar	0,3	556,49

Table 5 – Installed Electric Power Generation Capacity from the Brazilian Northern Region - 2015-2021. Source: SIE Brasil (2022).

The Brazilian government has invested in exploring less polluting natural gas and has built new thermal plants in the North and Northeast regions. In addition, there are investments in the construction of small energy-generating units, mainly solar, in communities without access to the conventional grid. In the same direction, small hydroelectric plants are installed (OLADE 2022). However, considering these initiatives, efforts toward a more profound transition remain slow.

CONCLUSION

The socio-technical assemblage of energy transition requires far more than just moving from a dirty to a cleaner energy mix. For Brazil, the socio-technical objective has already been achieved. But when it comes to raw investments for transitions around transmission lines, science, technology, innovations, social equity, and energy poverty, our data were able to grasp the surface of the problem and open an agenda for International Relations scholars.

Junior et al. (2016) discussed that there is a lack of clear goals in the Brazilian energy policy, even more when we touch upon renewable energies. He designed three main scenarios in which the transition may occur: 1) moving deeply toward a clear and renewable matrix with a massive presence of wind and solar power, disrupting the current energy market dominated by hydro and biofuels; 2) engaging in an energy transition but relieve high importance to natural gas as a substitute in the short term for hydro, and avoiding greater impact on the transportation sector and its electrification; 3) relying on the traditional and already renewable energy matrix with great dependence on hydro for electricity and biofuels for transportation, slowly reducing oil shares.

Based on the short description of the scenarios, in 2022 Brazil seems to be running in the 2nd scenario. Transitions are far more important than just emissions reduction because they are associated with a socio-technical assemblage. The benefits of State investments in renewable energy innovations and their diffusion are intrinsically related to the development of the 21st century economy, which is highly dependent on energy efficiency and intensity, reduction of energy poverty, and avoidance of climate threats. Transitions are about investing more in disruptive innovations, a creative destruction specification process in the market and the way end-users interact with the product. It is about defining a mission to be solved in the three levels where the governance takes diversity into consideration. The amplification in the STA is only possible if the region and the country look at energy as a driver for their future, a mission (Labussière & Nadai 2018, Mazzucato 2015).

The use of natural gas as an alternative to hold the price of energy and mature renewables in the market is a strategy used since the beginning of the 21st century, mainly by the European Union countries. Precisely, since 2011 and the German *Energiewende*—energy transition—, most of the member States have moved to a more “aggressive” remodeling of the energy sector, bringing on modern renewables as pinpoints for transition.

Following this discussion, the question that guided our research was—what can explain the apparent Brazilian slowness in creating a socio-technical assemblage of energy transition regarding the challenges related to the impacts of climate change? This question was discussed based on three assumptions presented at the end of the introductory section.

We verified that there is a significant slowness in the Brazilian energy transition process. The fact that the country already has a cleaner energy matrix than most countries around the world discourages more investment in modern renewable energies. We can see it in the development of installed power generation capacity: wind and solar modalities are still inexpressive when compared, for example, to the development of hydroelectric generation capacity. Data from 2021 show that while hydroelectric generation capacity represented about 57% of the total, wind and solar represented about 10% and 7%, respectively. There is an increase in the installed capacity to generate energy from fossil and thermal sources, the latter being the use of natural gas, which can be included among fossil sources, although less polluting.

Part of the specialized literature shows that Brazil has adopted a middle path, substituting oil for natural gas. Some European countries have adopted this alternative, together with other measures such as the stimulus to the renewable market, to provide the conditions for a more profound energy transition. In the

Transitions are far more important than just emissions reduction because they are associated with a socio-technical assemblage.

The benefits of State investments in renewable energy innovations and their diffusion are intrinsically related to the development of the 21st century economy, which is highly dependent on energy efficiency and intensity, reduction of energy poverty, and avoidance of climate threats.

Brazilian case, this alternative has not been accompanied by a greater stimulus to deepen the transition. As we have seen, the installed capacity of wind and solar energy, although it has developed, still makes up a tiny part of the total. It indicates the need for more investments in the sector.

As for the third assumption, the coverage of demand by the conventional network serves most Brazilian regions. We are aware of the very uneven population distribution across the Brazilian territory, but there is also a very uneven distribution of the installed capacity of power generation substations. Moreover, despite the expansion of transmission lines, part of the population of the North region is still in need of access to the conventional system. The Brazilian government has invested in small energy-generating units, but we did not find documents that brought sufficient information about hydroelectric, renewable, or other sources. Even so, information about these small units shows that they are initiatives for very localized supply, especially for isolated communities, and that, in terms of meeting demand and adding renewable sources to the more global supply, these initiatives are very timid.

It is important to note that, in the Brazilian case, the relevance of the energy transition is not exclusively due to efforts to reduce GHG emissions, since the energy sector was responsible, in 2019, for about 19% of total national emissions (IEMA 2020). Instead, the relevance of this transition is precisely to expand the opportunities for the country's development, notably in technological development, with the opening for the modernization of several economic sectors, due to the chains related to renewable energies. The hydroelectric and oil sectors' interests and their influence on the formulation of Brazilian policies for the energy sector are important topics to be studied further. These old and well-established interests may block new opportunities and new energy markets. However, as already mentioned, this topic needs further investigation. ■

Acknowledgement

We thank the research group members who were responsible for collecting local data and conducting interviews. This work was supported by Projeto CNPQ 405013/2016-7 CHAMADA UNIVERSAL MCTI/CNPq No 01/2016, and; Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais – (Fapemig) Projeto APQ-01085-16 Chamada 01/2016 - Demanda Universal.

REFERENCES

- ABSOLAR. 2022. *Infográfico ABSOLAR*. Associação Brasileira de Energia Solar Fotovoltaica. <https://www.absolar.org.br/mercado/infografico/>.
- ABEÓLICA. 2022. "Infovento #27". Associação Brasileira de Energia Eólica, 12 de setembro de 2022. https://abeeolica.org.br/wp-content/uploads/2022/09/2022_09_InfoVento27.pdf.
- Avelino, F. 2017. "Power in Sustainability Transitions: Analyzing Power and (dis) Empowerment in Transformative Change towards Sustainability". *Environmental Policy and Governance* 27 (6): 505–520. <https://doi.org/10.1002/eet.1777>.
- Avelino, F. & J. M. Wittmayer. 2016. "Shifting Power Relations in Sustainability Transitions: a Multi-actor Perspective". *Journal of Environmental Policy & Planning* 18 (5): 628–649. <https://doi.org/10.1080/1523908X.2015.1112259>.
- Brasil, Ministério de Infraestrutura. S/d. *Transporte rodoviário de cargas*. <https://www.gov.br/infraestrutura/pt-br/assuntos/transporte-terrestre/transporte-rodoviario-de-cargas>.
- Brasil. 2016. *Plano Nacional de Adaptação à Mudança do Clima*. http://www.mds.gov.br/webarquivos/arquivo/seguranca_alimentar/caisan/Publicacao/Caisan_Nacional/PlanoNacionaldeAdaptacaoMudancadoClima_Junho2015.pdf.
- Castro, Nivaldo José. 2021. "Implicações da transição energética para a matriz elétrica no Brasil e no mundo". In *A geopolítica da energia do século XXI*, organizado por Guilherme Sandoval Goes. Rio de Janeiro: Synergia.
- Caus, T. R., Michels, A. 2014. *Energia hidrelétrica: eficiência na geração*. Rio Grande do Sul: UFSM. https://repositorio.ufsm.br/bitstream/handle/1/1380/Caus_Tuane_Regina.pdf?sequence=1.
- Csiba, K. 2016. *Energy Poverty: handbook*. The Greens/EFA group of the
- European Parliament. European Union. <https://www.bpie.eu/wp-content/uploads/2016/11/energypoverthyhandbook-online.pdf>.
- Criekemans, D. 2018. "Geopolitics of the Renewable Energy Game and its Potential Impact upon Global Power Relations". In *The Geopolitics of Renewables*, organizado por Scholten, D., 37–73. Lecture Notes in Energy, vol 61. Springer, Cham. https://doi.org/10.1007/978-3-319-67855-9_2.
- Dauvergne, P., & BL Farias, D. 2012. "The Rise of Brazil as a Global Development Power". *Third World Quarterly* 33 (5): 903-917. <https://doi.org/10.1080/01436597.2012.674704>.
- Delgado, Fernanda; Nogueira, Luiz A. Horta. 2020. "Brasil: o país que já fez a transição energética". *Revista Conjuntura Econômica: FGV* 74 (12): 50-53. http://docvirt.com/docreader.net/Conjun_D20/869.
- Graf, P. 2015. "Eco-innovation—a New Paradigm for Latin America?" *Revista Gestão e Desenvolvimento* 12 (1): 148-159. <https://doi.org/10.25112/rgd.v12i1.52>.
- Halsnaes, K; Markandya, A; Shukla, P. 2011. "Introduction: Sustainable Development, Energy, and Climate Change". *World Development* 39 (6): 983–986. <http://dx.doi.org/10.1016/j.worlddev.2010.01.006>.
- IEA. *Projected Costs of Generating Electricity*. <https://www.oecd-neo.org/ndd/pubs/2015/7057-proj-costs-electricity-2015.pdf>.
- IEA. 2022. *Statistics*. International Energy Agency. <https://www.iea.org/statistics>.
- IRENA. 2020. *Finance & Investment*. International Renewable Energy Agency. <https://www.irena.org/financeinvestment>.
- Junior, H.Q.P, Almeida, E.F., Bomtempo, J.V., Iootty, M., Bicalho, R.G. 2016. *Economia da energia - fundamentos econômicos, evolução histórica e organização industrial*. 2a Ed. São Paulo: GEN LTC.
- Kern, Florian; Markard, Jochen. 2016. "Analyzing Energy Transitions: Combining Insights from Transition Studies and International Political Economy". In *The Palgrave Handbook of the International Political Economy of Energy*, organizado por Van de Graaf, T., Sovacool, B., Ghosh, A., Kern, F., Klare, M., 291-318. Palgrave

Handbooks in IPE. London: Palgrave Macmillan. https://doi.org/10.1057/978-1-137-55631-8_12.

Labussière, O., & Nadaï, A. (Eds.). 2018. *Energy Transitions: a Socio-technical Inquiry*.

Energy, Climate and the Environment Series. Springer. Palgrave Macmillan Cham. <https://doi.org/10.1007/978-3-319-77025-3>.

Lima, T. C. 2009. "O princípio das responsabilidades comuns mas diferenciadas no Direito Internacional Ambiental". *Revista Eletrônica de Direito Internacional* 4: 160-197.

Mazzucato, M. 2015. *The Green Entrepreneurial State*. SPRU Working Paper Series. SWPS 2015-28. <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2744602>.

Markard, J., Raven, R., & Truffer, B. 2012. "Sustainability Transitions: An Emerging Field of Research and its Prospects". *Research Policy* 41(6): 955–967. <https://doi.org/10.1016/j.respol.2012.02.013>.

MMA. 2022. *Ministério do Meio Ambiente*. Apresentação. <http://www.mma.gov.br/institucional>.

MME. 2018. *Balanco Energético Nacional 2018*. <http://epe.gov.br/pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/balanco-energetico-nacional-2018>.

OLADE. *Panorama Energético de América Latina y el Caribe 2021*. Organización Latinoamericana de Energía. <https://www.olade.org/publicaciones/panorama-energetico-de-america-latina-y-el-caribe-2021>.

Peters, M., Köhler, B., Kuckshinrichs, W., Leitner, W., Markewitz, P., & Müller, T. E. 2011. "Chemical Technologies for Exploiting and Recycling Carbon Dioxide into the Value Chain". *ChemSusChem* 4 (9): 1216-1240. <https://doi.org/10.1002/cssc.201000447>.

O'Sullivan, M., Overland, I., & Sandalow, D. 2017. *The Geopolitics of Renewable Energy*. Working Paper (June 2017). Center on Global Energy Policy, Columbia University & The Geopolitics of Energy Project, Belfer Center for Science and

International Affairs, Harvard Kennedy School. <https://energypolicy.columbia.edu/sites/default/files/CGEPTheGeopoliticsOfRenewables.pdf>.

Scholten, D., Bazilian, M., Overland, I., & Westphal, K. 2020. "The Geopolitics of Renewables: New Board, New Game". *Energy Policy* 138: 111059. <https://doi.org/10.1016/j.enpol.2019.111059>.

SIE Brasil. 2022. *Capacidade instalada de geração de energia elétrica*. Banco de dados. Olade - Organización Latinoamericana de Energía. <https://www.mme.gov.br/SIEBRASIL/consultas/reporte-dato42-jerarquizado.aspx?oc=471&or=472&ss=2&v=1>.

SIE Brasil. 2022. *Capacidade instalada de linhas de transmissão*. Banco de dados. Olade - Organización Latinoamericana de Energía. <https://www.mme.gov.br/SIEBRASIL/consultas/reporte-dato42-jerarquizado.aspx?oc=30183&or=30184&ss=2&v=1>.

Silva, M. S. D. 2018. *A política externa brasileira para mudanças climáticas: agendas ambientais distintas ou processos de uma mesma política governamental*. Tese (Doutorado em Relações Internacionais). PUC-Minas.

Souza, M., & L. Gomes Ferreira. 2020. "A formação do complexo regional de segurança energética pela Energiewende na União Europeia". *Meridiano 47 – Boletim de Análise de Conjuntura em Relações Internacionais* 21. <https://doi.org/10.20889/M47e21003>.

UN. 2022. *Sustainable Development Goals*. Nações Unidas. <https://sdgs.un.org>.

To cite this work: Souza, Matilde de & Leandro Gomes Ferreira. 2022. "Sustainability Transition Challenges in the Brazilian Energy Sector." *CEBRI-Journal* Year 1, No. 4 (Oct-Nov): 104-127.

Como citar: Souza, Matilde de & Leandro Gomes Ferreira. 2022. "Desafios da transição para a sustentabilidade no setor energético brasileiro". *CEBRI-Revista* Ano 1, Número 4 (Out-Nov): 104-127.

Recebido: 14 de novembro 2022

Aceito para publicação: 17 de novembro de 2022.

Copyright © 2022 CEBRI-Journal. This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original article is properly cited.

Para onde vão os BRICS na transição de baixo carbono?

Larissa Basso

Eduardo Viola

Resumo: O artigo explora a trajetória dos BRICS em relação à descarbonização, ou transição de baixo carbono. A agenda emerge com as evidências científicas da mudança do clima e da necessidade de reduzir as emissões de gases de efeito estufa para conter os eventos climáticos extremos e o aumento da temperatura média do planeta, que colocam em risco a vida na Terra. Os BRICS não são uma coalizão consistente na política climática internacional. Para demonstrar a trajetória de cada país, o artigo combina o perfil de emissões dos BRICS, suas principais políticas públicas para redução de emissões e posicionamentos de política externa.

Palavras-chave: BRICS; descarbonização; mudança do clima; política internacional.

Are the BRICS Engaged in the Low Carbon Transition?

Abstract: The paper explores the BRICS trajectory related to decarbonization or low carbon transition. The agenda emerges in the face of scientific evidence of climate change and the need to reduce greenhouse gas emissions to mitigate extreme weather events and the rising temperature of the planet that endanger life on Earth. The BRICS are not a consistent coalition in international climate politics. In demonstrating each BRICS' trajectory, the article combines their emissions profile, the main policies to reduce emissions, and foreign policy positions.


Keywords: BRICS; decarbonization; climate change; international politics.


Desde 1992, os países vêm negociando para reduzir a concentração de gases de efeito estufa (GEE) na atmosfera, para mitigar a ameaça existencial que emerge para a humanidade com a mudança do clima. Não houve progresso: a concentração continua aumentando, tendo atingido 415,78 partes por milhão em outubro de 2022 (NOAA 2022). Consequência dela, eventos climáticos extremos são cada vez mais frequentes e intensos. Cientistas vêm alertando que, se a concentração ultrapassar 450 partes por milhão, a gravidade das mudanças causará profundos impactos sobre a vida na Terra.

Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul estão entre os maiores emissores de carbono. Os quatro primeiros são, juntamente com Estados Unidos, União Europeia, Reino Unido, Japão, Indonésia e Coreia do Sul, potências climáticas – países com emissões relevantes de GEE no total global, bem como com capacidade humana e tecnológica para implementar a descarbonização. Entender o compromisso desses países com a agenda climática é essencial para analisar as perspectivas de mitigação da mudança do clima. Desde 2015, com o Acordo de Paris, cada país indica suas metas de redução de GEE, com obrigação de aumentar a ambição periodicamente. Nesse novo modelo, analisar o compromisso com o clima requer ir além de análise de política externa, para entender as dinâmicas da política doméstica dos países.

Este artigo contribui para esse debate oferecendo uma análise das dinâmicas da descarbonização nos BRICS. O acrônimo BRIC foi criado em 2001 por um economista que previu que o crescimento econômico global seria impulsionado menos pelo crescimento de economias industrializadas e mais pelo de economias emergentes, com destaque a quatro: Brasil, Rússia, Índia e China. O acrônimo foi visto com simpatia pelos países. Em 2006, os países deram início ao diálogo de alto nível, em reunião paralela ao encontro anual da Assembleia Geral das Nações Unidas, e em 2009, com a primeira Cúpula dos BRIC, passaram a se reunir formalmente. Em 2011, a África do Sul ingressa, e os BRIC tornam-se BRICS.

Os BRICS são um fórum de países bastante diferentes entre si – em relação a recursos de poder militar, econômico, *soft power* –, mas que, no contexto de sua

Larissa Basso  é pesquisadora da rede *Earth Systems Governance* e do grupo de pesquisa *Economia Política Internacional, Variedades de Democracia e Descarbonização* do Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo (IEA-USP).

Eduardo Viola  é vice-coordenador do grupo de pesquisa *Economia Política Internacional, Variedades de Democracia e Descarbonização* do Instituto de Estudos Avançados da Universidade de São Paulo (IEA-USP) e professor de *Relações Internacionais* da Fundação Getúlio Vargas (FGV) e da Universidade de Brasília (UNB).

criação, tinham uma agenda comum: que seu papel mais relevante na economia global, dadas as taxas de crescimento econômico, fosse acompanhado por uma reforma das instituições internacionais que lhes assegurasse maior influência em política internacional. Nos vinte anos desde sua criação, além das diferenças entre os países, a conjuntura internacional passou por diversas mudanças – crise financeira internacional, ascensão da direita autoritária, aceleração de problemas globais como a mudança climática, pandemia Covid-19 – que, em conjunto com fatores de política doméstica, afetaram a consistência da atuação conjunta dos BRICS. No regime internacional do clima, quatro dos BRICS formaram a coalizão BASIC. A Rússia não ingressou porque tem posicionamentos e trajetória peculiares, dificultando posicionamentos conjuntos com os BASIC: é parte do Anexo I da Convenção do Clima, portanto tinha metas de redução obrigatória de emissões desde o Protocolo de Quioto, e segue muito forte na Rússia o negacionismo climático.

Desde 2015, com o Acordo de Paris, cada país indica suas metas de redução de GEE, com obrigação de aumentar a ambição periodicamente. Nesse novo modelo, analisar o compromisso com o clima requer ir além de análise de política externa, para entender as dinâmicas da política doméstica dos países.

A transição para o baixo carbono é um aspecto fundamental da conjuntura global atual. É muito mais ampla do que as negociações no regime internacional do clima: envolve mudanças em padrões de produção, de consumo, de instituições e de comportamentos para reduzir estruturalmente emissões de GEE. Avaliar sua implementação, portanto, depende do contexto, do perfil de emissões e das estruturas econômicas, políticas e sociais de cada país. Nesse sentido, ainda que falte consistência à coalizão BRICS, seus membros seguem representando uma categoria de países que influenciam a realidade empírica. Por esse motivo, o artigo opta por tratar dos BRICS na transição global para o baixo carbono, não por defender ou avaliar sua atuação como coalizão, mas para detalhar como esses países – que têm diferentes, mas relevantes recursos de poder; são heterogêneos entre si; têm importantes inflexões nas suas trajetórias; e cuja atuação influencia a governança global – têm avançado, tanto nas dinâmicas de política doméstica como nas posições no regime internacional climático, na transição de baixo carbono.

O artigo segue em três partes: primeiro, traçando o perfil das emissões de cada um dos países; segundo, descrevendo a trajetória das principais políticas públicas e da economia política de descarbonização nos principais setores emissores; terceiro, analisando o impacto de três conjunturas críticas recentes na política internacional nas dinâmicas de descarbonização dos BRICS – o aumento das tensões nas relações entre Estados Unidos e China, que muitos analistas denominam Guerra Fria 2.0; a pandemia Covid-19; e a guerra na Ucrânia. O artigo esclarece por que os BRICS não são uma coalizão uniforme na agenda climática internacional e quais as perspectivas reais de avanço da agenda de descarbonização em cada um deles nos próximos anos.

DIFERENTES PERFIS DE EMISSÕES

Os BRICS estão entre os maiores emissores de GEE, tanto em relação a emissões históricas, como em relação à trajetória de emissões desde 1990. Emissões históricas medem quanto cada país contribuiu para a concentração de GEE na atmosfera, que tem aumentado de forma acelerada desde 1850. O país que mais contribuiu para o aumento da concentração de GEE na atmosfera entre 1850 e 2021 são os Estados Unidos, seguidos por três BRICS: China, Rússia e Brasil; a Índia vem em 7º lugar e a África do Sul, em 16º (Figura 01):

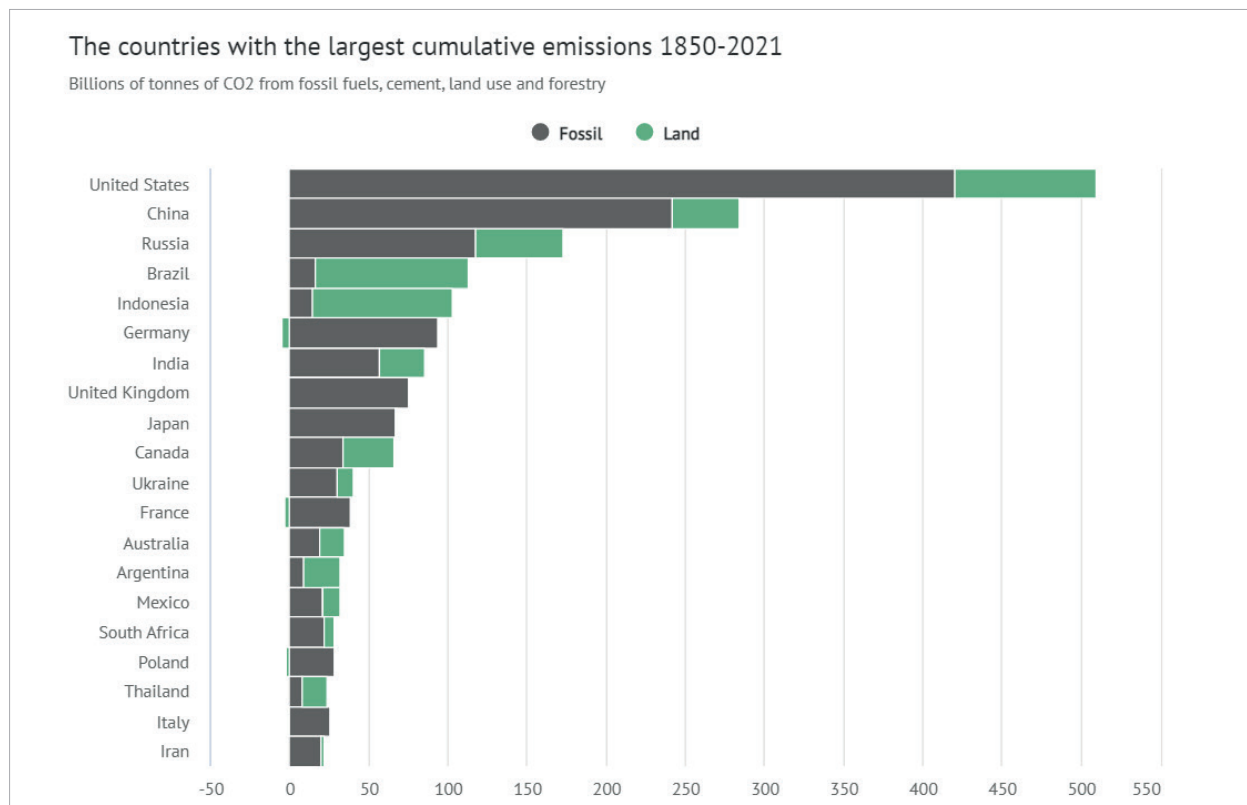


Figura 01: Países com mais emissões acumuladas de GEE entre 1850 e 2021. Fonte: Evans (2021).

Em relação à trajetória de emissões, em 1990 a China tinha a 2ª posição em emissões totais, atrás apenas dos Estados Unidos; a Rússia vinha em 3º, seguida do Brasil; a Índia ocupava a 8ª posição e a África do Sul, a 19ª. Em 2019, a China era o maior emissor global de GEE; a Índia estava na 3ª posição, seguida do Brasil; a Rússia vinha na 6ª, e a África do Sul, na 16ª posição (Tabela 01).

	Emissões 1990 (Mtoe)	No total global (%)	Emissões 2019 (Mtoe)	No total global (%)
Brasil	2054.94	5.95	1972.32	3.81
Rússia	2648.36	7.67	1924.82	3.72
Índia	1002.56	2.90	3363.59	6.50
China	2891.73	8.38	12055.41	23.28
África do Sul	338.43	0.98	562.19	1.09

Tabela 01: BRICS, emissões de GEE e participação no total global, 1990 e 2019. Fonte: Cálculos e elaboração própria, com dados de SEEG (2022), Climate Watch Data (2022) e Banco Mundial (2022).

Em relação a emissões per capita, elas diminuíram na Rússia e no Brasil entre 1990 e 2019 e aumentaram nos demais BRICS, mas a posição relativa em relação aos demais países do G20¹ mudou: a Rússia tinha o 4º lugar em emissões per capita entre os países do G20 em 1990 e o 5º em 2019; o Brasil tinha o 6º em 1990 e o 8º em 2019; a África do Sul, o 10º em 1990 e o 7º em 2019; a China, o 19º em 1990 e o 12º em 2019; e a Índia, o 20º em 1990 e 2019.² A intensidade de GEE da economia de todos os BRICS diminuiu no mesmo intervalo (Tabela 02).

	Emissões per capita 1990	Emissões per capita 2019	Intensidade GEE/PIB 1990	Intensidade GEE/PIB 2019
Brasil	13.79	9.35	1.31	0.63
Rússia	17.90	13.33	0.83	0.48
Índia	1.15	2.46	0.63	0.37
China	2.55	8.56	1.79	0.54
África do Sul	9.20	9.60	0.82	0.70

Tabela 02: BRICS, emissões per capita e intensidade de GEE do PIB, 1990 e 2019. Nota: Emissões per capita de toneladas de CO₂ equivalente; intensidade GEE do PIB em MtCO₂e/bilhão, \$ internacional constante 2017, PPP. Fonte: Cálculos e elaboração própria, com dados de SEEG (2022), Climate Watch Data (2022) e Banco Mundial (2022).

1. A comparação com os países do G20 é mais precisa, porque pequenos países exportadores de petróleo têm altas emissões per capita e intensidade de GEE do PIB, mas sua estrutura socioeconômica é muito diferente da dos BRICS.

2. Os cálculos do parágrafo são nossos, baseados em dados de SEEG (2022) para Brasil e Climate Watch Data (2022) para os demais países.

Os BRICS têm diferentes perfis de emissões. Entre 1990 e 2019, as emissões chinesas de GEE aumentaram 317%; sua participação no total de emissões mundiais aumentou 2,78 vezes no mesmo período (Tabela 01). Na China, o setor de energia responde pela maior parcela de emissões: 81,64% em 1990 e 88,08% em 2019; as emissões do setor aumentaram 349,82% no intervalo.³ Agricultura e processos industriais invertem postos como 2º e 3º setores em emissões (Tabela 03), reflexo da transformação da economia chinesa no período. As emissões de uso da terra e florestas são negativas na China desde 1990; em números absolutos, o sequestro de carbono pelo setor quase dobrou entre 1990 e 2019; a participação relativa do setor diminuiu, porém (Tabela 03).

	Emissões 1990 (MtCO₂e)	Do total 1990 (%)	Emissões 2019 (MtCO₂e)	Do total 2019 (%)
Energia	2360.68	81.64	10618.71	88.08
Processos industriais	94.35	3.26	1220.29	10.12
Agricultura	590.56	20.42	662.55	5.50
Resíduos	194.71	6.73	203.54	1.69
Uso da terra e florestas	-348.56	-12.05	-649.68	-5.39

Tabela 03: China, perfil de emissões, 1990 e 2019. Fonte: Cálculos e elaboração própria, com dados de Climate Watch Data (2022).

As emissões indianas de GEE aumentaram 79,87% entre 1990 e 2019. A energia é o setor com maior participação no total, e seu peso relativo aumenta no período (Tabela 04). Em segundo lugar vem o setor de agricultura, cuja participação relativa está diminuindo. As emissões de processos industriais e resíduos também aumentaram entre 1990 e 2019, mas seguem bastante baixas em termos relativos. O setor de uso da terra e florestas tem emissões negativas, mas elas são cada vez menores, em números absolutos e em participação relativa (Tabela 04).

3. O peso da China é tal que o setor de energia chinês respondeu, sozinho, por 20,51% do total global de emissões em 2019.

	Emissões, 1990 (MtCO₂e)	Do total, 1990 (%)	Emissões 2019 (MtCO₂e)	Do total 2019 (%)
Energia	602.05	60.05	2422.24	72.01
Processos industriais	26.45	2.64	168.55	5.01
Agricultura	566.53	56.51	719.82	21.40
Resíduos	24.54	2.45	84.26	2.51
Uso da terra e florestas	-217.00	-21.64	-31.28	-0.93

Tabela 04: Índia, perfil de emissões, 1990 e 2019. Fonte: Cálculos e elaboração própria, com dados de Climate Watch Data (2022).

As emissões russas diminuíram mais de 27.33% entre 1990 e 2019 (Tabela 01), mas em razão de diminuição de atividade econômica, e não ganhos de eficiência ou descarbonização. O setor de energia responde pela quase totalidade de emissões positivas da Rússia. As emissões de agricultura diminuíram entre 1990 e 2019, enquanto as de processos industriais e resíduos aumentaram, mas seguem baixas no total russo (Tabela 05). O setor de uso da terra e florestas apresenta emissões negativas desde 1990, e tanto os números absolutos de emissões como a participação relativa do setor no total de emissões líquidas aumentaram entre 1990 e 2019 (Tabela 05).

	Emissões, 1990 (MtCO₂e)	Do total, 1990 (%)	Emissões 2019 (MtCO₂e)	Do total 2019 (%)
Energia	2639.05	99.63	2208.96	114.76
Processos industriais	57.34	2.16	53.91	2.80
Agricultura	237.99	8.98	96.02	4.99
Resíduos	81.12	3.06	117.95	6.13
Uso da terra e florestas	-366.66	-13.84	-552.01	-28.68

Tabela 05: Rússia, perfil de emissões, 1990 e 2019. Fonte: Cálculos e elaboração própria, com dados de Climate Watch Data (2022).

O Brasil tem perfil de emissões diverso dos demais BRICS. Primeiro, as emissões brasileiras do setor de uso da terra e florestas são as mais relevantes no total de emissões desde 1990 e seguem bastante acima dos demais setores (Tabela 06). A redução de emissões do setor responde pela redução de emissões totais brasileiras entre 1990 e 2019 (Tabelas 01 e 06). Segundo, as emissões de energia são menos relevantes no total, comparadas às dos demais BRICS, mas estão aumentando em números absolutos e relativos. Terceiro, o setor de agricultura também tem papel relevante e ascendente nas emissões, ainda que menor do que o do setor de energia (Tabela 06). Por fim, as emissões de processos industriais e resíduos também cresceram no período, mas ainda somaram menos de 10% do total de emissões em 2019 (Tabela 06).

	Emissões, 1990 (MtCO₂e)	Do total, 1990 (%)	Emissões 2019 (MtCO₂e)	Do total 2019 (%)
Energia	193.67	9.42	412.47	20.91
Processos industriais	51.48	2.51	99.47	5.04
Agricultura	390.45	19.00	562.99	28.54
Resíduos	28.31	1.38	90.40	4.58
Uso da terra e florestas	1391.03	67.69	807.00	40.92

Tabela 06: Brasil, perfil de emissões, 1990 e 2019. Fonte: Cálculos e elaboração própria, com dados de SEEG (2022).

A África do Sul tem emissões totais muito mais baixas do que as dos outros BRICS. No entanto, entre os BRICS, suas emissões per capita estavam apenas atrás das russas e brasileiras em 1990 e das russas em 2019; e a intensidade de carbono do PIB sul-africano em 2019 é a mais alta entre os cinco países (Tabela 02). O setor de energia responde por mais de $\frac{3}{4}$ das emissões totais desde 1990 (Tabela 07). As emissões do setor de agricultura diminuíram entre 1990 e 2019, em números absolutos e relativos (Tabela 07). As emissões de processos industriais e resíduos aumentaram, mas seguem com participação de menos de 10% no total em 2019. Assim como no Brasil, as emissões de uso da terra e florestas são positivas na África do Sul, mas mais baixas em números absolutos e relativos quando comparadas ao Brasil (Tabela 07).

	Emissões, 1990 (MtCO ₂ e)	Do total, 1990 (%)	Emissões 2019 (MtCO ₂ e)	Do total 2019 (%)
Energia	273.93	80.94	477.1	84.87
Processos industriais	7.44	2.20	24.21	4.31
Agricultura	32.37	9.56	28.88	5.14
Resíduos	17.92	5.30	25.24	4.49
Uso da terra e florestas	6.77	2.00	6.75	1.20

Tabela 07: África do Sul, perfil de emissões, 1990 e 2019. Fonte: Cálculos e elaboração própria, com dados de Climate Watch Data (2022).

TRAJETÓRIA DA DESCARBONIZAÇÃO NOS BRICS

China

Descarbonizar a China é, principalmente, transformar sua matriz energética. A China consumiu 21% do total global de energia em 2019 (IEA 2021). A China é o maior produtor (49,7% da produção global em 2020) e importador de carvão, usando a maior parte para gerar eletricidade – 65,25% de sua eletricidade em 2019 foi gerada por carvão (IEA 2021). É o maior importador de petróleo e tem a 2ª maior capacidade global de refino (IEA 2021). Ocupa o 1º lugar global em geração de eletricidade por fontes renováveis e tinha em 2019, respectivamente, 27,21%, 33,76% e 34% da capacidade instalada de hidreletricidade, energia eólica e solar fotovoltaica (IEA 2021). A economia chinesa ainda é bastante intensiva em energia – 187,69 kg de petróleo equivalente a cada US\$ 1,000, contra 97,55 na média da OCDE⁴ –, resultado das escolhas econômicas adotadas pelo partido comunista.

Até a década de 1970, a China era uma economia agrária. De 1978 a 2001, houve rápido crescimento da manufatura leve, intensiva em mão de obra, mas em 2001 a tendência se inverteu: houve disseminação da indústria pesada, aumentando a demanda por energia e intensidade energética do PIB (Rosen & Houser 2007, 09). A urbanização também demanda mais energia, especialmente para eletricidade e transporte: a população urbana chinesa passou de 26% do total em 1990 para 63% em 2021 (Banco Mundial 2022).

4. Dólar internacional constante 2017, PPP; dados de 2014, mais recentes disponíveis do Banco Mundial. A intensidade de energia per capita é muito menor na China: 2,2 toneladas de petróleo equivalente contra 4 toneladas da média da OCDE em 2014.

O 11º Plano Quinquenal (2006-2010) já tinha metas de transição energética (Fan 2006, 709). O Plano visava reduzir 20% da intensidade energética do PIB, a partir dos níveis de 2005, e aumentar a participação de energias não fósseis no total consumido na China para 10% até 2010 e 15% até 2020. Para implementar as metas, a China lançou, em 2007, o Programa Nacional de Mudanças Climáticas e, em 2008, no contexto da crise financeira global, destinou 35% dos US\$ 850 bilhões que compunham o pacote de estímulo econômico para desenvolvimento de baixo carbono. Entre as políticas editadas no período estavam: a lei de conservação de energia (China 2007); regulamentos para eficiência energética em edifícios (China 2008); e a lei sobre energias renováveis, revisada em 2009 para regulamentar a conexão ao *grid*, preços diferenciados, isenções fiscais e fundo de pesquisa e desenvolvimento para energias renováveis (China 2009).

O 12º Plano Quinquenal (2011-2015) estabeleceu os objetivos de reduzir, até 2015, a intensidade de carbono do PIB em 17% e da intensidade de energia do PIB em 16%, com base nos níveis de 2005, e que ao menos 11,4% da energia fosse gerada por fontes não fósseis (China 2011). Para implementar as metas, a China editou incentivos para veículos elétricos, geração de eletricidade de energia renovável e planos para aumentar a eficiência de termelétricas a carvão (China 2014a). Em 2014, foi aprovado o Plano Nacional de Combate às Mudanças Climáticas, inserindo na regulação doméstica chinesa as metas voluntárias apresentadas pelo país no regime internacional do clima na COP 15, em 2009: até 2020 (i) reduzir a intensidade de carbono do PIB em 40-45% com base nos níveis de 2005; (ii) aumentar a participação de energias não fósseis no total consumido em 15% – a capacidade instalada de energias renováveis alcançaria 650 GW até 2020;⁵ (iii) aumentar as florestas em 40 milhões de hectares e os estoques florestais em 1.3 bilhão de metros cúbicos (China 2014b). No período, a China fechou a maioria das termelétricas a carvão obsoletas, melhorou a qualidade dos combustíveis e fez investimentos maciços em sistemas de transporte público, mas houve expansão da produção e consumo de veículos particulares, causando grandes e longos congestionamentos nas principais cidades chinesas.

Em 2015, na Conferência de Paris, a China apresentou sua Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC) com as metas de, até 2030: alcançar o pico de emissões chinesas; (ii) reduzir a intensidade de carbono do PIB em 60-65%, com base nos níveis de 2005; (iii) aumentar a participação de energias não fósseis na matriz energética para 20%; (iv) aumentar os estoques florestais para 4,5 bilhões de metros cúbicos (China 2015). Seguiram mudanças regulatórias para implementar as metas. Em 2015, foi revisado o marco legal sobre poluição do ar,

5. De acordo com o Plano de Ação Estratégico de Desenvolvimento Energético 2014-2020.

de 1987, para incluir a proibição do uso residencial de carvão de baixa qualidade. Em 2016, o hidrogênio foi incluído entre as tecnologias consideradas estratégicas para aumentar a segurança energética e combater a mudança climática na China (China 2016). Em 2018, a lei de eletricidade (1995) foi revisada com o objetivo de promover a expansão da geração por fontes renováveis (China 2018). Em 2020, foram aprovados o marco legal para a indústria automobilística chinesa ampliar investimentos em veículos elétricos e de célula de combustível, e subsídios para a eletrificação de veículos de transporte público e de uso privado, leves, de grande porte e ferroviários (China 2020).

Em 2021, foi aprovado o 14º Plano Quinquenal, reiterando o objetivo de alcançar o pico de emissões chinesas até 2030 e a neutralidade de carbono na China até 2060 (China 2021a). O plano estabelece que as metas devem ser implementadas com medidas de controle de emissões em indústrias e empresas; uso de serviços ecossistêmicos para alcançar a neutralidade de carbono; promoção do uso eficiente de carvão e da transformação de indústrias energointensivas (aço, petroquímica, cimento); aceleração do uso de ferrovias e hidrovias para transporte de carga; investimento em tecnologias de eficiência energética, neutralidade de carbono e captura, sequestro, utilização e armazenamento (CCUS) de carbono (China 2021a). No mesmo ano, foram aprovados dois planos de ação, para alcançar o pico de emissões em 2030 e para economia de energia e redução de emissões (China 2021b, China 2021c). Em conjunto, os planos ampliam incentivos, subsídios e investimentos, inclusive em pesquisa e desenvolvimento, em tecnologias de energias verdes e de baixo carbono, incluindo eficiência e armazenamento. Também em 2021, a China apresentou a primeira revisão de sua NDC; reiterou suas metas apresentadas em 2015 para pico de emissões e intensidade de carbono do PIB; aumentou a ambição para participação de energias não fósseis na matriz para 25% do total e estoques florestais em seis bilhões de metros cúbicos até 2030; e acrescentou a meta de capacidade instalada de energia eólica e solar para 1,2 bilhão de kW (China 2021d). Em 2022, a China aprovou planos para acelerar

Dados seu nível de emissões e sua participação nas cadeias globais de energia, inclusive as de tecnologia de baixo carbono, a China é o ator mais importante na dinâmica global de descarbonização; portanto, avanços da agenda na China são condição necessária para um avanço internacional consistente.

a modernização do setor energético e para controlar emissões nas indústrias mais poluidoras (China 2022a; China 2022b).

A China foi um país conservador no regime climático (Viola et al 2013), mas a trajetória de suas políticas públicas e compromissos no regime internacional do clima mostram a transição para uma posição conservadora moderada. A motivação dessa mudança tem vetores domésticos e de política externa. No primeiro caso, a preocupação com poluição do ar, em níveis altíssimos na década de 2000, que gerava pressão para a legitimidade do regime do partido comunista. No segundo, a ambição de um papel mais relevante na governança global. Dados seu nível de emissões e sua participação nas cadeias globais de energia, inclusive as de tecnologia de baixo carbono, a China é o ator mais importante na dinâmica global de descarbonização; portanto, avanços da agenda na China são condição necessária para um avanço internacional consistente.

Índia

A Índia é o 2º maior produtor e importador mundial de carvão, que, como na China, é utilizado em grande parte para geração de eletricidade – 72,72% do total produzido em 2019 (IEA 2021). É também uma economia intensiva em energia: 124,41 kg de petróleo equivalente a cada US\$ 1,000.⁶ Porém o consumo de energia per capita em 2014 era 2,35 vezes menor do que o do Brasil, 3,5 vezes menor do que o da China e 6,3 vezes menor que o da OCDE (Banco Mundial 2022). Em 2020, 459 milhões de indianos dependiam de biomassa (madeira principalmente) para cozinhar e 138 milhões não tinham acesso à eletricidade.⁷

Até 2014, a Índia tinha a Comissão de Planejamento que publicava os Planos Quinquenais. As mudanças climáticas entraram no 11º (2007-2012), quando foram reconhecidas como “*uma das mais sérias preocupações do nosso tempo*” (Índia 2007, 203). Na ocasião, foram aprovadas as metas de reduzir a intensidade energética da economia indiana em 20% até 2017, em comparação com os níveis de 2007-08, e de aumentar a produção de energia a partir de fontes renováveis (Índia 2007, 205-207). O Plano de Ação Nacional sobre Mudanças Climáticas foi promulgado em 2008, com metas de aumentar geração de energia solar térmica e fotovoltaica em pelo menos 1000 MW até 2017 – entre as medidas de implementação, tarifas *feed-in* para energias renováveis – e de eficiência energética, com objetivo de economizar pelo menos 10.000 MW até 2012 (Índia 2008). Em 2009, a Índia apresentou a meta voluntária no regime internacional climático de reduzir a intensidade de carbono

6. Dólar internacional constante 2017, PPP; dados de 2014, mais recentes disponíveis do Banco Mundial.

7. Nossos cálculos, baseados nos dados de IEA, World Energy Outlook 2021 (base de dados ODS 7) e do Banco Mundial.

do PIB em 20-25% até 2020 com base nos números de 2005, estabelecendo que, para alcançar a redução, estabeleceria padrões rigorosos para combustíveis e de eficiência energética para edifícios, aumentaria a cobertura florestal para sequestrar ao menos 10% das emissões anuais e aumentaria de 8% para 20% a participação de energia eólica, solar e de pequenas hidrelétricas na matriz. No mesmo ano, o governo indiano aprovou a Política Nacional de Biocombustíveis, com meta de mistura de adição de até 20% de etanol nos combustíveis comercializados no país e preço mínimo para incentivar a produção (Índia 2009).

No 12º plano (2012-2017), as mudanças climáticas perdem prioridade, passam a ser vistas como uma questão a ser enfrentada para alcançar o desenvolvimento sustentável, principalmente por meio da ecoeficiência e crescimento de baixo carbono (Índia 2013, 113-117). O baixo carbono seria importante para aumentar acesso à energia e segurança energética, reduzindo a produção de carvão e as importações de carvão, petróleo e gás. O plano inclui a meta de alcançar 30 MW de energia renovável no total consumido até 2017 e 75 MW até 2022, ambos a partir dos níveis de 2012 (Índia 2013, 132-135). Em 2012 foram aprovados o Plano Nacional de Eletricidade – com metas de modernização de termelétricas, inclusive com introdução de tecnologias de carvão limpo, de expansão da geração distribuída e compra obrigatória de energia de fontes renováveis para concessionárias apoiadas com tarifa preferencial – e o Plano Nacional de Mobilidade Elétrica, dando início à regulação para veículos elétricos no país.

Em 2015, a Índia apresentou sua NDC, prometendo, até 2030: (i) reduzir a intensidade energética de seu PIB em 33-35%, com base em 2005; (ii) atingir 40% de capacidade instalada para geração de eletricidade por fontes não fósseis *via transferência de tecnologia e financiamentos internacionais de baixo custo, incluindo do Fundo Verde do Clima*; (iii) florestas adicionais sumidouros de carbono equivalentes a 2,5-3 bilhões de toneladas de CO₂ (Índia 2015). Em âmbito doméstico, promoveu mudanças na regulação de eletricidade para incluir novas metas para energias renováveis e para ampliar a adoção de veículos elétricos (Índia 2014, Índia 2016). Em 2021, a Índia apresentou a primeira revisão de sua NDC, com metas para 2030: (i) reduzir a intensidade energética de seu PIB em 45%, com base em 2005; (ii) atingir 500 GW de capacidade instalada para geração elétrica não fóssil e 50% da geração elétrica por fontes renováveis; (iii) reduzir emissões em um bilhão de toneladas (Índia 2021). Na ocasião da COP 26, Narendra Modi, primeiro-ministro indiano, mencionou também meta de neutralidade de emissões até 2070, sem detalhar. Enquanto a NDC original era considerada altamente insuficiente, a nova NDC aumentou a ambição da contribuição indiana para mitigar as mudanças climáticas globais, mas permanece insuficiente (Climate Action Tracker 2022).

A Índia é um grande importador de energia e, portanto, muito sensível às mudanças nos mercados globais de energia. A transição energética para fontes renováveis beneficia a Índia por diminuir sua dependência de importações, aumentando a segurança energética, e ampliar acesso à população que ainda não recebe esses serviços. A Índia é um ator conservador no regime climático e é um dos mais ativos defensores das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, e da doutrina das responsabilidades históricas. Apesar da numerosa quantidade de políticas direcionadas à transição energética, há interesses conflitantes: primeiro, as vastas reservas de carvão do país, cuja exploração contribui para a segurança energética e a ampliação do acesso à energia; segundo, a profunda fragmentação do sistema político indiano, que torna muito difícil tanto a adoção de políticas nacionais coerentes quanto a sua implementação uniforme em todo o país; terceiro, o discurso anticolonial, que descarta importantes ações de mitigação ao responsabilizar apenas países industrializados pelo problema – ainda que a Índia seja um dos países mais vulneráveis às mudanças; quarto, situação de extrema pobreza em que vive parcela considerável da população indiana.

A Índia é um ator conservador no regime climático e é um dos mais ativos defensores das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, e da doutrina das responsabilidades históricas.

Rússia

A Rússia é o 2º maior produtor e exportador mundial de petróleo; o 2º maior produtor e o maior exportador de gás natural; e o 3º maior exportador mundial de carvão, todos dados de 2019 (IEA 2021). O gás natural respondeu por 45,89% da eletricidade russa em 2019 (IEA 2021). A Rússia é uma economia intensiva em energia: 186,74 kg de petróleo equivalente a cada US\$ 1,000 em 2014 (Banco Mundial 2022). É um dos maiores exportadores de energia do mundo. De fato, quando somadas as exportações de três hidrocarbonetos (carvão, petróleo e gás natural), a Rússia é o maior exportador mundial de combustíveis fósseis. Assim, na Rússia, a energia não é apenas um meio para o desenvolvimento e uma necessidade para o bem-estar da população russa; é um negócio nacional com proporções globais. Muitas das incoerências das políticas russas de descarbonização energética podem ser melhor compreendidas levando isso em conta.

A Rússia é o único país dos BRICS que está no Anexo I da Convenção Quadro sobre Mudança do Clima, portanto tinha obrigações de redução de emissões no Protocolo de Quioto. Durante as negociações do Protocolo, seu objetivo era maximizar as vendas de créditos de carbono (“ar quente”) para outros países desenvolvidos. Quando o Protocolo de Quioto foi ratificado e os Estados Unidos se retiraram, a Rússia entendeu que o mercado de “ar quente” seria menor; ratificou o Protocolo de Quioto em troca de sua aceitação como membro da Organização Mundial do Comércio, por uma compreensão flexível da economia de mercado. Cumpriu o objetivo de reduzir suas emissões entre 2008 e 2012 em relação aos níveis de 1990, mas devido à redução da atividade econômica, e não a esforços para descarbonizar sua economia.

Eficiência energética é objetivo da regulação russa desde 2001. É bastante relevante o Programa Estatal de Eficiência Energética e Desenvolvimento Energético (Rússia, 2014) aprovado em 2014, que substituiu a Estratégia de Energia da Rússia para 2030, promulgada em 2003 e alterada em 2009. São objetivos do programa reduzir em 40% a intensidade de energia do PIB russo entre 2007 e 2020 e aumentar a participação de energias renováveis, mas, nesse último caso, a revisão de 2014 diminuiu a ambição da meta, que era de 4,5% da geração elétrica em 2020 por fontes renováveis e passou para 2,5% em 2030. O objetivo de promover energia renovável também está presente, via mecanismos de incentivo à geração de energia eólica, solar fotovoltaica e pequenas centrais hidrelétricas (Rússia 2013). Em 2009, foi aprovada a Doutrina do Clima da Rússia, declaração não vinculante que reconhece o perigo das mudanças climáticas, a influência antropogênica e a importância de aumentar a eficiência energética e expandir a participação de energias renováveis (Rússia 2009).

A Rússia é um ator extremamente conservador no regime climático, e seu engajamento é muito peculiar.

A Rússia é um ator extremamente conservador no regime climático, e seu engajamento é muito peculiar. Na COP 15, a Rússia prometeu uma redução de 15-25% nas emissões de GEE em comparação com os níveis de 1990. O intervalo depende (i) “de contabilidade apropriada do potencial da silvicultura da Rússia no quadro de contribuição para cumprir as obrigações de redução de emissões antropogênicas”; e (ii) “que os principais emissores tenham obrigações juridicamente vinculantes de reduzir as emissões” (Rússia 2015). Em sua NDC, a Rússia se comprometeu a limitar suas emissões a 70-75% do total de 1990 até 2030, número exato sujeito à capacidade de absorção das florestas (Rússia 2015). Nenhuma dessas metas

é ambiciosa, considerando que as emissões de 1990 para a Rússia eram extremamente altas por computarem o total da ex-URSS. Na primeira revisão da NDC, apresentada em 2020, a Rússia reduziu a ambição: prometeu limitar suas emissões a 70% do total em 1990 até 2030, sujeito à “capacidade de absorção de florestas e outros ecossistemas e ao desenvolvimento socioeconômico sustentável e balanceado da Federação Russa” (Rússia 2020). Em outubro de 2021, a Rússia anunciou a meta de esforços para alcançar neutralidade de carbono até 2060, sem reduzir o uso de combustíveis fósseis, importantes para o desenvolvimento e a geração de empregos na Rússia, e em linha com a ideia do papel do sequestro de carbono pelo setor de mudança de uso da terra e florestas (UN News 2021).

Essa alteração está em linha com uma postura cada vez mais refratária à cooperação multilateral que tem sido expressada pela Rússia nos últimos anos. Duas peças são evidências em relação ao tema da descarbonização. Em 2019, a Rússia aprovou a Doutrina sobre Segurança Energética, que descreve “a intensificação dos esforços para implementar políticas climáticas e acelerar a transição para uma economia verde como um desafio de política externa para a segurança russa” (Rússia 2019). Descreve ainda que:

considerar temas de mudança climática e proteção ambiental de um ponto de vista enviesado infringe os interesses de países produtores de energia e ignora deliberadamente aspectos do desenvolvimento sustentável, como assegurar acesso universal à energia e desenvolver tecnologias limpas de hidrocarbonetos (tradução livre).

Em 2021, a Rússia aprovou uma nova versão da Estratégia de Segurança Nacional de 2015 (Rússia 2021). Na alteração, consta que a mudança climática é usada como pretexto pela comunidade mundial para “restringir o acesso de empresas russas a mercados exportadores, conter o desenvolvimento da indústria russa, estabelecer o controle de rotas de transporte e impedir que a Rússia desenvolva o Ártico”.

África do Sul

A África do Sul é um país menor do que os três primeiros BRICS, mas tem peso no mercado internacional de energia: em 2020, foi o 7º maior produtor e o 4º maior exportador de carvão (IEA 2021). O carvão é também a fonte majoritária na geração de eletricidade, 89,70% em 2020 (IEA 2022a). Ainda que tenha participação pequena no total da energia consumida na África do Sul, a geração de energia por fontes renováveis tem crescido no país: a eólica gerou apenas 0,13% da eletri-

cidade consumida em 2010, mas 2,52% de 2020; a solar, que não teve participação em 2020, gerou 0,15% em 2020 (IEA 2022). A economia sul-africana é intensiva no uso de energia – foram 191,98 kg de petróleo equivalente a cada US\$ 1,000 em 2014 – e tem, entre os BRICS, o mais alto consumo de energia per capita – 2,6 toe em 2014 (Banco Mundial 2022). No entanto, é um país com desigualdades altíssimas, também em relação ao acesso à energia; os números per capita correspondem a uma dependência econômica de setores altamente intensivos em energia, como mineração, não a um consumo que gera bem-estar para a população.

Quando o clima ganhou força na agenda internacional, a África do Sul passava pela transição do regime autoritário do *apartheid* para a democracia. O *apartheid* foi um regime baseado na segregação racial e no domínio de poucos sobre a produção econômica do país, o que não apenas produziu uma realidade de profundas desigualdades sociais, como também isolou a África do Sul nas relações internacionais, por conta dos embargos impostos ao país. Nesse contexto, as reservas de carvão foram utilizadas não apenas para geração de eletricidade – em termelétricas pouco eficientes, dada a abundância da fonte primária –, mas também no desenvolvimento de tecnologia de conversão do carvão em combustível líquido, que abastecia o mercado interno, contornando a dificuldade de importar petróleo. A transição energética na África do Sul enfrenta desafios múltiplos: primeiro, o domínio do carvão na matriz energética; segundo, a participação da mineração do carvão e de outros setores energointensivos no PIB; terceiro, a dependência da cadeia produtiva do carvão na geração de empregos, sejam eles de baixa qualificação, mas com alta relevância em regiões carvoeiras, ou de alta qualificação, inclusive na forte burocracia do setor energético do país. Por fim, a inter-relação com políticas de empoderamento da população negra no pós-*apartheid*: a propriedade de minas de carvão promoveu ascensão de alguns grupos, mas a tecnologia renovável continua nas mãos de *joint-ventures* estrangeiras, com pouca geração de empregos, receita ou status social para grupos nacionais.

Quando o clima ganhou força na agenda internacional, a África do Sul passava pela transição do regime autoritário do apartheid para a democracia. (...) A transição energética na África do Sul enfrenta desafios múltiplos...

Desde a democratização, eficiência energética é um dos focos na política da África do Sul. A ineficiência das termelétricas e o aumento da demanda em momentos de crescimento econômico, sem correspondente aumento da geração, geram a

necessidade de racionar o fornecimento de eletricidade – política de *load shedding*. Em 2009, a África do Sul ingressou na aliança BASIC e apresentou a meta voluntária de redução da sua curva de emissões projetada para 2020 em 34% (África do Sul 2010). O compromisso significava pouco do ponto de vista climático, dada a linha de base; estava, no entanto, alinhado com a política externa do governo Zuma, em que o país buscava construir novas parcerias e ganhar projeção internacional. Foi no contexto de preparação para a COP 17, que ocorreu em 2011 em Durban – cuja candidatura também era parte da nova visão de política externa –, que as primeiras políticas climáticas começaram a ser editadas na África do Sul. Foi promulgado o Livro Branco da Política Nacional de Resposta às Mudanças Climáticas, com dois grandes objetivos: construir capacidade de resposta para gerenciar os impactos da mudança do clima na África do Sul e coordenar uma contribuição justa para os esforços globais de estabilizar a concentração de GEE na atmosfera (África do Sul 2011). Além de iniciativas em diversos setores, como agricultura, água e desastres, a política cita a importância de um preço para o carbono para uma estratégia de mitigação de longo prazo.

Em sua NDC, a África do Sul apresentou o compromisso de manter suas emissões até 2030 entre 398 e 614 MtCO₂-eq (África do Sul 2015). Em 2016, foi aprovado o Regulamento Nacional para Relatórios de GEE, a primeira regulamentação para criar um inventário nacional de GEE nos setores de energia, transporte, indústria, agricultura e florestas, que informaria a formulação e implementação de legislação e políticas públicas (África do Sul 2017). Em 2018, foi editada a Estratégia de Transporte Verde 2050, plano de longo prazo para aumentar a eficiência, integração e sustentabilidade dos sistemas de transporte, alinhando os objetivos do setor com o baixo carbono e uma transição justa (África do Sul 2018). Mas foi em 2019, no contexto da preparação da revisão da NDC, que as principais peças regulatórias da transição energética sul-africana foram aprovadas.

Primeiro, o imposto sobre o carbono (África do Sul 2019a).⁸ O valor do imposto é baixo – estava em US\$ 8 no início de 2022 –, mas, na COP 26, a África do Sul assumiu o compromisso de aumentá-lo progressivamente até atingir US\$ 20 em 2025 e US\$ 30 em 2030. Segundo, a Estratégia Nacional de Eficiência Energética, que determina que incentivos financeiros e fiscais devem ser desenvolvidos para reduzir o consumo final de energia do país em 29% (África do Sul 2019b). Terceiro, o *Integrated Resources Plan*, a estratégia para a transição energética nos setores de mineração e energia (África do Sul 2019c). Estabelece proposições amplas, como o reconhecimento dos impactos da mineração de carvão na mudança do clima e saúde das populações; a importância de tecnologias de sequestro e armazenamento

8. Carbon Tax Act 15.

de carbono para reduzir as externalidades do setor; a proposta de um orçamento de carbono e de tecnologias de baixo carbono – incluindo compromisso governamental de aumentar a capacidade instalada de eólica e solar – para facilitar a transição.

A África do Sul sofre consequências graves da pandemia Covid-19. O impacto sobre as vidas humanas foi gigantesco, e a atividade econômica também teve grandes perdas: por exemplo, em relação à eletricidade, o consumo foi 10% menor em 2020 em relação ao de 2010 (IEA 2022a). Em 2020, o governo sul-africano aprovou um pacote de estímulo econômico, o Plano de Reconstrução e Recuperação Econômica, que inclui objetivos de criação de infraestrutura, financiamentos verdes e outras intervenções econômicas verdes. Em 2021, o país apresentou a primeira revisão de sua NDC, com aumento da ambição: manter suas emissões totais entre 398 e 510 MtCO₂e até 2025, e entre 350 e 420 MtCO₂e até 2030, além do objetivo de emissões líquidas zero até 2050. Caso todas essas medidas fossem implementadas, a África do Sul transitaria de um país conservador para um país moderadamente conservador no regime climático.

Brasil

O Brasil tem uma matriz energética relativamente baixa em carbono: em 1990, 49,28% da energia consumida no Brasil vieram de fontes de baixo carbono; em 2019, foram 46,03% (EPE 2022). O Brasil não é uma economia intensiva em energia – 94,95 kg de óleo equivalente por US\$ 1,000 em 2014 (PPP constante 2017) – e tem uso de energia per capita de 1,49 toe em 2014. O país é autossuficiente em energia e possui tecnologia de vanguarda para explorar reservas de petróleo em águas profundas, tecnologia hidrelétrica (especialmente no projeto de reservatórios) e na produção de eletricidade e combustível (etanol) a partir da cana-de-açúcar.

Mudança de uso da terra e florestas, especialmente o desmatamento, é a maior fonte de emissões brasileiras de GEE. Na segunda metade da década de 2000, sob liderança dos ministros do Meio Ambiente Marina Silva e Carlos Minc, foi ampliada a estrutura institucional, com contratação de pessoal e equipamentos, e intensificados o monitoramento e a aplicação da lei, com apreensões de madeira e multas, para conter o desmatamento. Na Amazônia, as taxas de desmatamento caíram de 24.000 km² em 2004 para 6.200 km² em 2010; no Cerrado, diminuíram de 12.200 km² para 6.100 km² no mesmo período (MapBiomas 2022). A partir de 2015, a crescente crise econômica diminuiu o orçamento, com impacto no monitoramento do desmatamento em campo, e reduziu o apelo do tema para a opinião pública, diminuindo a pressão por ação (Ryan 2017). Entre 2016 e 2018, à crise econômica somou-se o temor do presidente Temer de um novo *impeachment* após

os escândalos da JBS, e ampliou o poder de barganha da bancada ruralista com o Executivo federal. Desde 2019, a política antiambiental do governo federal desestruturou o combate ao desmatamento, e as taxas voltaram a aumentar de maneira acelerada na Amazônia. Caso o desmatamento volte a ser contido, a agricultura e a energia passarão a dividir o protagonismo nas emissões brasileiras, como aconteceu no período 2010-2015.

No setor de eletricidade, o aumento da participação da fonte eólica e da biomassa ocorre ao mesmo tempo que o da participação do gás natural. Durante a crise elétrica de 2001/2002, o governo federal lançou o Programa de Incentivo a Fontes Alternativas de Energia (Proinfa), visando aumentar a participação de pequenas centrais hidrelétricas, eólicas ou de biomassa na geração (Brasil 2002).⁹ Lançou também o Programa Prioritário para Termelétricas, aproveitando o suprimento do gasoduto Brasil-Bolívia e determinando que a Petrobras investisse na construção das termelétricas. A energia solar só seria incentivada após 2014, e principalmente para geração distribuída. No setor de transportes, a dependência do modal rodoviário para cargas e do diesel como combustível é a maior entre os vilões das emissões.

Em 2008, o Brasil promulgou o Plano Nacional sobre Mudança do Clima, com metas para reduzir emissões em todos os setores (Brasil 2008). Em 2009, o Plano foi integrado à Política Nacional de Mudanças Climáticas (Brasil 2009). A política internaliza a proposta voluntária de redução de emissões que o Brasil apresentou na COP 15: reduzir a curva de crescimento projetado de emissões em 36-39% até 2020 e cortar 80% do desmatamento até 2020, base de 2005 (Brasil 2010). A meta não era ambiciosa e seria facilmente cumprida com a redução do desmatamento que estava ocorrendo na Amazônia no período (Viola & Franchini 2018).

Em 2015, o Brasil apresentou sua NDC com meta de redução das emissões em 37% até 2025 e 43% até 2030, em relação aos níveis de 2005 (Brasil 2015). A NDC foi revisada em 2020, mantendo as porcentagens (Brasil 2020); porém, com as mudanças nos cálculos das emissões para o setor mudança de uso da terra,¹⁰ as emissões totais do Brasil em 2005 aumentam de 2,1 GtCO₂e para 2,8 GtCO₂e (MCTI 2016). Desse modo, com a revisão, o Brasil estaria “autorizado” por sua NDC revisada a emitir muito mais em termos absolutos do que na NDC original.

9. O programa oferecia financiamentos via BNDES, contratos de 20 anos com preços vantajosos e tarifa *feed-in*, além de participação em leilões específicos.

10. Inventários Nacionais de Emissões são publicações periódicas apresentadas pelos países no regime climático com os cálculos das emissões totais do país e de cada setor produtivo, que servem como base para avaliar a ambição dos compromissos de redução de emissões. É normal que as metodologias para cálculos de emissões sejam revistas periodicamente, para incorporar melhorias de medição e cálculo. No entanto, sempre que isso ocorre, é esperado que o compromisso político também seja revisado: o que precisa permanecer constante é o objetivo coletivo de redução de emissões, que só é atingido se todos os países aumentarem periodicamente sua ambição.

Em 2021, o Brasil revisou novamente a NDC, aumentando a meta de redução de emissões de 43% para 50%, em relação aos níveis de 2005, até 2030 (Brasil 2022). A nova revisão corrigiu em parte a distorção de 2020, mas consolida aumento de 0,31 GtCO₂e para 2025 e 0,08 GtCO₂e para 2030 em relação à meta da NDC de 2015 (Unterstell & Martins 2022).

A posição brasileira no regime climático tem sido oscilante devido à errática das emissões derivadas de desmatamento: conservadora até 2004; moderada entre 2005 e 2010; conservadora moderada entre 2011 e 2015; conservadora entre 2016 e 2018 (Viola & Franchini 2018); e extremamente conservadora entre 2019 e 2022.

A CONJUNTURA ATUAL E SEU IMPACTO NA DESCARBONIZAÇÃO DOS BRICS

O sistema internacional vem enfrentando transformações devido a três conjunturas críticas em andamento: a relação crescentemente conflituosa entre China e Estados Unidos; a pandemia Covid-19, que teve sua fase aguda entre março de 2020 e abril de 2022, mas que ainda continua e eventualmente pode recrudescer; e a guerra da Ucrânia, com impactos profundíssimos.

Desde 2008, com a crise financeira global, cresce no Partido Comunista Chinês a percepção de que a democracia americana/ocidental se tornou decadente e que a combinação de marxismo leninismo e meritocracia confucionista, sob os quais a economia chinesa ascendeu, oferece uma alternativa para a humanidade. A política chinesa tornou-se crescentemente ofensiva no plano militar: ocupação e militarização dos rochedos do mar do Sul da China; grande crescimento tecnológico das forças armadas – o complexo de guerra cibernética tornou-se poderoso e a marinha chinesa é hoje superior à americana no Pacífico ocidental; e, mais recentemente, um crescimento substancial do arsenal nuclear, particularmente em mísseis intercontinentais. Simultaneamente, o regime chinês foi se tornando cada vez mais totalitário: repressão e campos de concentração da minoria uigur em Sinkiang; repressão da (pouca) liberdade de expressão que existia previamente, inclusive com controle social generalizado usando a inteligência artificial com o instrumento do crédito social; crescente culto à personalidade de Xi Jinping – que hoje acumula poder apenas superado por Stalin e Mao – e supressão de outras correntes do partido comunista; forte repressão em Hong Kong; e ameaças crescentes de invasão a Taiwan. Com a ascensão de Trump nos Estados Unidos, com um discurso que define a autocracia chinesa como ameaça, aumenta a animosidade. Essa tensão aumenta ainda mais com a guerra na Ucrânia e encerra o período anterior, em que aumentaram a inter-

dependência econômica entre Estados Unidos e China e a cooperação entre eles em temas globais, inclusive a mudança do clima, dando início ao que muitos analistas definem como Guerra Fria 2.0.

A pandemia Covid-19 teve impacto ambivalente sobre o sistema internacional. Após mais de dois anos, sabe-se que a pandemia não alterou a trajetória crescente de emissões globais: as emissões caíram 5% em 2020, mas voltaram a crescer depois, 6% em 2021, e provavelmente alcançarão maior patamar em 2022. Houve, no entanto, aumento de reações nacionalistas em resposta à pandemia, quando, na verdade, a medida mais efetiva para combate é o aumento da cooperação global.¹¹ Políticas públicas de retomada de crescimento econômico também divergem: a União Europeia aprofundou seu Programa de Economia Verde, e o Partido Democrata americano o incorporou na sua plataforma eleitoral em julho de 2020, mas há diversos exemplos de pacotes de crescimento que não levam em consideração a descarbonização.

A guerra na Ucrânia mudou os parâmetros no sistema internacional e gerou incerteza futura. A resposta ocidental à invasão e a resistência ucraniana superaram os cálculos de Putin e dos militares russos, provavelmente baseados na resposta que haviam obtido com a anexação da Crimeia em 2014. Há guerra limitada entre Rússia e OTAN na Europa desde março de 2022; corroboram o apoio do ocidente à Ucrânia, suficiente para resistir, mas não para ganhar a guerra, e as sanções à Rússia, inimagináveis antes da invasão. A guerra aumentou também a ameaça nuclear: o mundo vive uma situação crítica como não experimentava desde a crise dos mísseis soviéticos em Cuba, em outubro de 1962.

De que modo as três conjunturas críticas e sua inter-relação com as trajetórias de emissões e de políticas climáticas influenciam a descarbonização nos BRICS nos próximos anos?

A guerra da Ucrânia tem impacto no mercado internacional de energia. As exportações russas de petróleo e gás natural foram redirecionadas da Europa para a China e a Índia. Por um lado, a redução do fornecimento de gás para a Europa limita a descarbonização no curto prazo: a Europa substituiu, em grande medida, o uso do carvão na geração elétrica pelo gás russo, e, em 2022, a tendência inverteu: a Agência Internacional de Energia projeta crescimento de 7% no uso de carvão na União Europeia em 2022 (IEA 2022b). Nos médio e longo prazos, porém, os investimentos em energias renováveis, especialmente energia eólica e solar, seguirão, motivados pela descarbonização e pela segurança energética. Por outro lado,

11. No início da pandemia, as discussões sobre a origem do vírus e sobre ocultamento de informações pela China nas semanas iniciais – que, se tivessem sido divulgadas, poderiam ter ajudado a conter a epidemia, como aconteceu com SARS em 2003 – alimentaram a animosidade entre China e Estados Unidos.

o aumento da oferta de gás e, especialmente, petróleo russo na China e Índia pode reduzir o apelo de medidas de eficiência energética e descarbonização no curto prazo, especialmente na Índia.

Na China, algumas forças inerciais contribuem para projetar o avanço da descarbonização para os próximos anos: primeira, a posição da indústria chinesa nas cadeias globais de tecnologia de renováveis e o problema grave de poluição do ar, que favorecem a ampliação de participação de fontes de baixo carbono na matriz; segunda, os projetos de reflorestamento para aumentar a captura e o sequestro de carbono, parte de sua política para alcançar o pico de emissões em 2030 e a neutralidade de carbono até 2060. Áreas de florestas plantadas têm aumentado consistentemente na China desde 1999 (Liang et al 2022, Tong et al 2020) – ainda que não contribuam para a biodiversidade e causem outros desequilíbrios ambientais, como estresse hídrico (Zhang et al 2021) quando plantadas em áreas originalmente ocupadas por outras vegetações; terceira, a vulnerabilidade da China à mudança do clima e o aumento de intensidade e frequência dos eventos climáticos extremos, como as ondas de calor e enchentes do verão de 2022. Esses fatores influenciam uma das correntes de atuação presentes no Partido Comunista Chinês, para seguir nos esforços de descarbonização. No entanto, há outra linha, que entra em choque com a primeira, porque defende a expansão do uso do carvão para aumentar a segurança energética e nacional da China, visto que gás e petróleo são importados. O mais provável é que a China siga com a combinação das duas correntes.

A Índia transitou de uma democracia eleitoral para uma autocracia eleitoral nos últimos anos (Boese et al 2022), movimento alimentado por crescente nacionalismo étnico-religioso. Esse nacionalismo, que hierarquiza e exclui grupos, negando a cooperação (Harari 2018), somado ao ressentimento anticolonialista e à ascensão no sistema internacional nas últimas décadas reduzem o engajamento com temas de bem comum, como a mudança climática. Esse posicionamento cria um paradoxo: a Índia é grande importador de energia e tende a aproveitar o momento de preços mais baixos do petróleo no mercado internacional para ampliar as importações e o uso do carvão na geração de eletricidade, aumentando sua segurança energética; ao mesmo tempo, é um dos países mais vulneráveis do mundo à mudança do clima – certamente o mais vulnerável dos BRICS.

A Rússia, de fato, nunca esteve engajada na descarbonização. As doutrinas de segurança energética e segurança nacional editadas nos últimos anos demonstram crescente paranoia do governo russo em relação à mudança do clima, e os acontecimentos praticamente eliminam as possibilidades de engajamento em cooperação multilateral, ao menos no curto prazo. A Rússia tem potencial para

aumentar ainda mais suas emissões de GEE nos próximos anos, em razão do degelo da *permafrost* que cobre grande parte do território central e oriental russo, liberando grande quantidade de metano na atmosfera.

Na África do Sul, há grandes desafios para avançar a descarbonização. A meta de aumento do imposto sobre o carbono – para atingir US\$ 20 em 2025 e US\$ 30 em 2030, que seria de longe o maior imposto ao carbono dos BRICS e um dos maiores do mundo – é bastante positiva, mas pouco crível, em vista da estrutura energética da África do Sul e dos poderosos interesses em torno do carvão. Diminuir a dependência do carvão significa promover amplas reformas estruturais para aumentar a diversidade econômica, com contrapartidas sociais para ampliar o nível de emprego e reduzir a desigualdade, grandes desafios no país.

Dentre os BRICS, o Brasil é o mais bem posicionado para acelerar a descarbonização. Em relação ao setor de mudança de uso da terra e florestas, a mudança no governo federal em 2023 deve reverter o desmonte institucional no monitoramento e na aplicação da lei contra o desmatamento. Dado o perfil conservador do Congresso Nacional eleito, enfrentará resistência para avançar demarcação de terras indígenas, criação de unidades de conservação e contenção de projetos para ampliar a mineração, mas pode angariar apoio se avançar no Brasil o sentimento nacionalista benigno que vê na proteção do meio ambiente – Amazônia em particular – uma pauta importante da identidade nacional (Crespo & Leitão 1993). No setor agropecuário, crescem no país atores engajados com tecnologias mais avançadas de produção, como o sistema lavoura-pecuária-floresta; os padrões internacionais mais rigorosos em relação à proteção ambiental para produtos agropecuários também contribuem para a descarbonização brasileira, dada a participação do setor nas cadeias globais de valor. No setor de energia, há alto potencial de avançar a descarbonização com ampliação da participação de energia eólica e solar e investimentos na produção de hidrogênio verde. Para isso, ajustes no planejamento energético, melhoria na manutenção ruim das linhas de transmissão e investimentos na ampliação de uma rede inteligente (*smart grid*) são necessários.

Dentre os BRICS, o Brasil é o mais bem posicionado para acelerar a descarbonização. Em relação ao setor de mudança de uso da terra e florestas, a mudança no governo federal em 2023 deve reverter o desmonte institucional no monitoramento e na aplicação da lei contra o desmatamento.

CONCLUSÕES

O mundo encontra-se em um momento crucial da história. Ações da espécie humana tornaram-se o grande vetor de mudanças nos sistemas planetários que asseguram a existência no planeta. Os limites seguros, dentro dos quais o planeta é capaz de manter sua resiliência, estão sendo ultrapassados, entre eles, a mudança do clima. Desde a fundação do regime internacional sobre mudança do clima, em 1992, os países vêm negociando para reduzir a concentração de GEE na atmosfera, com poucos avanços. Em 2015, com o Acordo de Paris, foi inaugurado um novo período nas negociações, no qual cada país indica suas metas de redução de GEE, com obrigação de aumentar a ambição periodicamente. Nesse novo modelo, analisar as perspectivas de cooperação com a agenda internacional requer ir além de análise de política externa para entender as dinâmicas da política doméstica dos países.

Os BRICS são atores relevantes na política climática. Os cinco estão entre os maiores emissores de GEE, tanto em relação a níveis históricos, como em trajetória de emissões desde 1990. Estão, também, entre os grandes produtores e consumidores de combustíveis fósseis, cuja combustão desde 1850 responde pela maior parte do acúmulo de GEE na atmosfera. Para uma descarbonização planetária bem-sucedida, o engajamento dos BRICS é essencial.

Cada país tem um processo de descarbonização particular, influenciado por sua estrutura de emissões, matriz energética e elementos de economia política nos principais setores emissores.

A China tem avançado parcialmente na descarbonização, motivada pela demanda doméstica de redução de poluição do ar e pela participação nas cadeias globais de valor das tecnologias de baixo carbono. Avanços ocorrem também no setor de mudança de uso da terra e florestas, com altas taxas de florestas plantadas para funcionarem como sumidouros de carbono. No entanto, ao mesmo tempo crescem sua demanda por combustíveis fósseis e o uso de suas reservas de carvão. A metade do crescimento das emissões no mundo origina-se na China, e sua meta de pico de emissões até 2030 é totalmente incompatível com o orçamento global de carbono. Sendo a China o maior emissor de GEE da atualidade, não há descarbonização global sem sua participação comprometida; é preocupante que a Guerra Fria 2.0, entre Estados Unidos e China esteja erodindo a capacidade de cooperação em diversos temas, incluindo na mitigação da mudança do clima. Além da gravidade do problema, a vulnerabilidade da China aos eventos climáticos extremos, que estão cada vez mais frequentes e intensos, pode funcionar como incentivo para uma cooperação, ainda que limitada.

A Índia é um ator conservador no regime climático e um dos grandes defensores da doutrina de responsabilidades históricas. Sua dependência de importação de energia poderia funcionar como vetor de descarbonização, pois avanço de energias renováveis aumentariam sua segurança energética. No entanto, além de contar com vastas reservas de carvão, que são incentivo na direção oposta, avança na Índia um nacionalismo étnico-religioso, que celebra um caminho próprio para a Índia no cenário internacional e reduz o apelo da cooperação internacional. A oferta de combustíveis fósseis da Rússia com preços mais baixos após o início da guerra na Ucrânia também influencia.

A África do Sul enfrenta enormes desafios para a descarbonização. Sua economia foi construída em torno da exploração do carvão e de indústrias energointensivas de commodities minerais. Com pouca diversidade econômica, problemas de discriminação em razão do *apartheid*, altas taxas de desemprego e de desigualdade, a descarbonização dificilmente avançará sem reformas estruturais. A Rússia está cada vez menos comprometida com a agenda climática. Sempre resistente a compromissos de redução de emissões, nos últimos anos tem avançado no governo russo o discurso do negacionismo climático, com o agravante de entender a agenda como conspiração da comunidade internacional para conter o desenvolvimento russo.

Por fim, o Brasil diverge dos demais BRICS. Primeiro, porque seu perfil de emissões é diferente, pois são majoritárias as emissões do setor de mudança de uso da terra e floresta, especialmente desmatamento. Segundo, porque o Brasil avançou na descarbonização no período entre 2004 e 2012, quando conseguiu reduzir o desmatamento. Terceiro, porque, apesar dos embates domésticos em políticas de uso da terra e agricultura, a pressão dos mercados internacionais de produtos agrícolas tem efeito importante nos incentivos para fazer avançar a des-

Os BRICS são atores relevantes na política climática. Os cinco estão entre os maiores emissores de GEE, tanto em relação a níveis históricos, como em trajetória de emissões desde 1990. Estão, também, entre os grandes produtores e consumidores de combustíveis fósseis, cuja combustão desde 1850 responde pela maior parte do acúmulo de GEE na atmosfera. Para uma descarbonização planetária bem-sucedida, o engajamento dos BRICS é essencial.

carbonização no país. Com o resultado das eleições de outubro de 2022, haverá embates entre atores tradicionais e progressistas em temas de política de uso da terra no Congresso, mas haverá, ao mesmo tempo, retomada de políticas de controle do desmatamento por parte do Executivo federal. O Brasil é o país com maior potencial de sequestro de carbono do mundo por meio de reflorestamento e florestamento, por possuir um vasto território em áreas tropicais com alto nível de insolação. Na medida em que o mercado global de carbono regulado, aprovado na COP 26, se desenvolva, o Brasil poderá dispor de grande quantidade de créditos de carbono a serem negociados. Para aproveitar essa oportunidade, é fundamental criar um mercado nacional de carbono regulado, e as perspectivas para isso serão favoráveis no governo Lula.

Diante da diversidade de suas estruturas de emissões, das dinâmicas de política doméstica e dos posicionamentos de política externa, os BRICS não são uma coalizão consistente na política climática internacional. Esse entendimento é importante tanto para compreender as condições reais de avanço da descarbonização global, como para avançar a agenda de pesquisa no tema. ■

Referências Bibliográficas

África do Sul. 2010. *Comunicação da República da África do Sul à UNFCCC de seu compromisso voluntário de redução de emissões no âmbito do Acordo de Copenhague*. Department of Environmental Affairs. https://unfccc.int/files/meetings/cop_15/copenhagen_accord/application/pdf/southafricacphaccord_app2.pdf.

África do Sul. 2011. *National Climate Change Response Policy White Paper (NCCRP)*. Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, London School of Economics and Political Science. <https://www.climate-laws.org/geographies/south-africa>.

África do Sul. 2015. *South Africa's NDC*. Nationally Determined Contributions Registry, United Nations Climate Change. <https://unfccc.int/NDCREG>.

África do Sul. 2017. *National Greenhouse Gas Emissions Reporting Regulations, 2016*. Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, London School of Economics and Political Science. <https://www.climate-laws.org/geographies/south-africa>.

África do Sul. 2018. *Green Transport Strategy 2018-2050*. Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, London School of Economics and Political Science. <https://www.climate-laws.org/geographies/south-africa>.

África do Sul. 2019a. *Carbon Tax Act 15*. Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, London School of Economics and Political Science. <https://www.climate-laws.org/geographies/south-africa>.

África do Sul. 2019b. *National Energy Efficiency Strategy*. Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, London School of Economics and Political Science. <https://www.climate-laws.org/geographies/south-africa>.

África do Sul. 2019c. *Integrated Resources Plan*. Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, London School of Economics and Political Science. <https://www.climate-laws.org/geographies/south-africa>.

Banco Mundial. 2022. *World Development Indicators, indicador EG.USE.COMM.GD.PPKD*. IEA Statistics.

International Energy Agency, Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD). <https://data.worldbank.org/indicador/EG.USE.COMM.GD.PPKD>.

Boese, Vanessa A. et al. 2022. *Autocratization Changing Nature? Democracy Report 2022*. Varieties of Democracy Institute (V-Dem), University of Gothenburg. https://v-dem.net/media/publications/dr_2022.pdf.

Brasil. 2002. *Lei n.º 10.438/2002. Programa de Incentivo às Fontes Alternativas de Energia Elétrica (Proinfa)*. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/110438.htm.

Brasil. 2008. *Plano Nacional sobre Mudança do Clima*. Comitê Interministerial sobre Mudança do Clima.

<https://www.terrabrasil.org.br/ecotecadigital/pdf/plano-nacional-sobre-mudanca-do-clima-brasil-pnmc.pdf>.

Brasil. 2009. *Lei n.º 12.187/2009 (Política Nacional de Mudanças Climáticas)*. http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2009/lei/112187.htm.

Brasil. 2010. *Comunicação da República Federativa do Brasil à UNFCCC de seu compromisso voluntário de redução de emissões no âmbito do Acordo de Copenhague*. United Nations Framework Convention on Climate Change. https://unfccc.int/files/meetings/cop_15/copenhagen_accord/application/pdf/brazilcphaccord_app2.pdf.

Brasil. 2015. *NDC brasileira*. Nationally Determined Contributions Registry, United Nations Climate Change. <https://unfccc.int/NDCREG>.

Brasil. 2020. *NDC brasileira, primeira atualização*. Nationally Determined Contributions Registry, United Nations Climate Change. <https://unfccc.int/NDCREG>.

Brasil. 2022. *NDC brasileira, segunda atualização*. Nationally Determined Contributions Registry, United Nations Climate Change. <https://unfccc.int/NDCREG>.

China. 2007. *Energy Conservation Act*. Grantham Research Institute on Climate Change and the

- Environment, London School of Economics and Political Science. <https://www.climate-laws.org/geographies/china>.
- China. 2008. *Regulation 530/2008 on Energy Conservation in Buildings of Civil Usage*. Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, London School of Economics and Political Science. <https://www.climate-laws.org/geographies/china>.
- China. 2009. *Renewable Energy Act (revisão da lei de 2006)*. Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, London School of Economics and Political Science. <https://www.climate-laws.org/geographies/china>.
- China. 2011. *12th Five-Year Plan for the Development of National Economy and Society (2011-2015)*. Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, London School of Economics and Political Science. <https://www.climate-laws.org/geographies/china>.
- China. 2014a. *Energy Development Strategy Action Plan (2014-2020)*. Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, London School of Economics and Political Science. <https://www.climate-laws.org/geographies/china>.
- China. 2014b. *National Plan for Tackling Climate Change 2014-2020*. Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, London School of Economics and Political Science. <https://www.climate-laws.org/geographies/china>.
- China. 2015. *China's NDC*. Nationally Determined Contributions Registry, United Nations Climate Change. <https://unfccc.int/NDCREG>.
- China. 2016. *National Innovation-Driven Development Strategy Outline*. Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, London School of Economics and Political Science. <https://www.climate-laws.org/geographies/china>.
- China. 2018. *Electric Power Law (revision of 1995 law)*. Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, London School of Economics and Political Science. <https://www.climate-laws.org/geographies/china>.
- China. 2020. *New Energy Vehicle Industry Development Plan and 2020 New Energy Vehicle Promotion Subsidy Plan*. Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, London School of Economics and Political Science. <https://www.climate-laws.org/geographies/china>.
- China. 2021a. *14th Five-Year Plan for the Development of National Economy and Society (2021-2025)*. Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, London School of Economics and Political Science. <https://www.climate-laws.org/geographies/china>.
- China. 2021b. *Action Plan for Carbon Dioxide Peaking before 2030 ('1+N')*. Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, London School of Economics and Political Science. <https://www.climate-laws.org/geographies/china>.
- China. 2021c. *14th Five-Year Comprehensive Work Plan for Energy Saving and Emission Reduction 2021-2025 (Notice 33)*. Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, London School of Economics and Political Science. <https://www.climate-laws.org/geographies/china>.
- China. 2021d. *China's NDC First Update*. Nationally Determined Contributions Registry, United Nations Climate Change. <https://unfccc.int/NDCREG>.
- China. 2022a. *14th Five-Year Plan on Modern Energy System Planning*. Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, London School of Economics and Political Science. <https://www.climate-laws.org/geographies/china>.
- China. 2022b. *Plan on Reaching Peak CO₂ Emissions by 2030 in Polluting Industries*. Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, London School of Economics and Political Science. <https://www.climate-laws.org/geographies/china>.
- Climate Action Tracker. 2022. *India Climate Commitment Profile*. <https://climateactiontracker.org/countries/india/>.
- Climate Watch Data. 2022. *Historical Emissions*. World Resources Institute. <https://www.climatewatchdata.org/ghg-emissions>.
- Crespo, Samira & Pedro Leitão. 1993. *O que o brasileiro pensa da ecologia?* Rio de Janeiro: Gráfica Ebal- Editora Brasil América. Ltda <https://www.iser.org.br/publicacao/outros/o-que-o-brasileiro-pensa-da-ecologia-1993/>.
- Evans, Simon. 2021. "Which Countries are Historically Responsible for Climate Change?" *Carbon Brief*, 5 de outubro de 2021. <https://www>.

carbonbrief.org/analysis-which-countries-are-historically-responsible-for-climate-change/.

EPE. 2022. *Balanço energético nacional, séries históricas 1970-2021*. Empresa de Pesquisa Energética. <https://www.epe.gov.br/pt/publicacoes-dados-abertos/publicacoes/BEN-Series-Historicas-Completas>.

Fan, C. Cindy. 2006. "China's Eleventh Five-Year Plan (2006–2010): from 'Getting Rich First' to 'Common Prosperity'". *Eurasian Geography and Economics* 47 (6): 708–723. <https://doi.org/10.2747/1538-7216.47.6.708>.

Harari, Yuval Noah. 2018. *21 Lessons for the 21st Century*. Londres: Random House.

IEA. 2021. *2021 Key World Energy Statistics*. Relatório. International Energy Agency. <https://www.iea.org/reports/key-world-energy-statistics-2021>.

IEA. 2022a. *Country Profile: South Africa*. International Energy Agency. <https://www.iea.org/countries/south-africa>.

IEA. 2022b. "Global coal demand is set to return to its all-time high in 2022". *International Energy Agency*, 28 de julho de 2022. <https://www.iea.org/news/global-coal-demand-is-set-to-return-to-its-all-time-high-in-2022>.

Índia. 2007. *11th Five Year Plan*. Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, London School of Economics and Political Science. <https://www.climate-laws.org/geographies/india>.

Índia. 2008. *National Action Plan on Climate Change*. Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, London School of Economics and Political Science. <https://www.climate-laws.org/geographies/india>.

Índia. 2009. *National Policy on Biofuels*. Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, London School of Economics and Political Science. <https://www.climate-laws.org/geographies/india>.

Índia. 2013. *12th Five Year Plan (2012–2017): faster, more inclusive and sustainable growth*. The Asia and Pacific Energy Forum. <https://policy.asiapacificenergy.org/node/2511>.

Índia. 2014. *National Auto Fuel Policy and Auto Fuel Vision and Policy 2025*. Grantham Research

Institute on Climate Change and the Environment, London School of Economics and Political Science. <https://www.climate-laws.org/geographies/india>.

Índia. 2015. *India's NDC*. Nationally Determined Contributions Registry, United Nations Climate Change. <https://unfccc.int/NDCREG>.

Índia. 2016. *Tariff Policy 2006 (revision)*. Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, London School of Economics and Political Science. <https://www.climate-laws.org/geographies/india>.

Índia. 2021. *India's NDC, First Update*. Nationally Determined Contributions Registry, United Nations Climate Change. <https://unfccc.int/NDCREG>.

Liang, Boyi et al. 2022. "Planted Forest is Catching up with Natural Forest in China in Terms of Carbon Density and Carbon Storage". *Fundamental Research* 2 (5): 688–696. <https://doi.org/10.1016/j.fmre.2022.04.008>.

MapBiomás. 2022. *Taxas de desmatamento Amazônia e Cerrado*. Projeto MapBiomás – Coleção 7 da Série Anual de Mapas de Uso e Cobertura da Terra do Brasil. <https://plataforma.brasil.mapbiomas.org/>.

MCTI. 2016. *Estimativas anuais de emissões de gases de efeito estufa no Brasil. 3^a edição*. Relatório. Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações. https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/sirene/publicacoes/estimativas-aneais-de-emissoes-gee/arquivos/estimativas_3ed.pdf.

NOAA. 2022. *Trends in Atmospheric Carbon Dioxide*. Global Monitoring Laboratory, National Oceanic and Atmospheric Administration. <https://gml.noaa.gov/ccgg/trends/>.

Rosen, Daniel H. & Trevor Houser. 2007. *China Energy: a Guide for the Perplexed*. Center for Strategic and International Studies & Peterson Institute for International Economics. https://www.cebc.org.br/sites/default/files/apresentacao_trevor_house.pdf.

Rússia. 2009. *Climate Doctrine of Russia*. Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, London School of Economics and Political Science. <https://www.climate-laws.org/geographies/russia>.

- Rússia. 2013. *Decree No. 449 on the Mechanism for the Promotion of Renewable Energy on the Wholesale Electricity and Market*. Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, London School of Economics and Political Science. <https://www.climate-laws.org/geographies/russia>.
- Rússia. 2014. *State Program on Energy Efficiency and Energy Development (approved by Government Decree No 321)*. Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, London School of Economics and Political Science. <https://www.climate-laws.org/geographies/russia>.
- Rússia. 2015. *Russia's NDC*. Nationally Determined Contributions Registry, United Nations Climate Change. <https://unfccc.int/NDCREG>.
- Rússia. 2019. *Decree 216/2019 Approving the Energy Security Doctrine*. Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, London School of Economics and Political Science. <https://www.climate-laws.org/geographies/russia>.
- Rússia. 2020. *Russia's NDC, First Update*. Nationally Determined Contributions Registry, United Nations Climate Change. <https://unfccc.int/NDCREG>.
- Rússia. 2021. *Presidential Decree 400/2021 on the National Security Strategy of the Russian Federation*. Grantham Research Institute on Climate Change and the Environment, London School of Economics and Political Science. <https://www.climate-laws.org/geographies/russia>.
- Ryan, Daniel. 2017. "Politics and Climate Change: Exploring the Relationship between Political Parties and Climate Issues in Latin America". *Ambiente & Sociedade* 20 (3): 271-286. <https://doi.org/10.1590/1809-4422ASOCEX0007V2032017>.
- SEEG. 2022. *Emissões brasileiras [base de dados]. Sistema de Estimativas de Emissões e Remoções de Gases de Efeito Estufa, Observatório do Clima*. https://plataforma.seeg.eco.br/total_emission.
- Tong, Xiaowei et al. 2020. "Forest Management in Southern China Generates Short Term Extensive Carbon Sequestration". *Nature Communications* 11, 129. <https://doi.org/10.1038/s41467-019-13798-8>.
- UN News. 2021. "Russia will achieve carbon neutrality by 2060". *Climate and environment, UN News*, 14 de outubro de 2021. <https://news.un.org/ru/story/2021/10/1411842>.
- Unterstell, Natalie & Nathália Martins. 2022. *NDC do Brasil: Avaliação da atualização submetida à UNFCCC em 2022*. Nota Técnica. Rio de Janeiro: TALANOA. https://www.politicaporinteiro.org/wp-content/uploads/2022/04/Analise-NDC-022_V0.pdf.
- Viola, Eduardo & Matías Franchini. 2018. *Brazil and Climate Change: Beyond the Amazon*. Nova York: Routledge.
- Viola, Eduardo, Matias Franchini & Thais Lemos Ribeiro. 2013. *Sistema internacional de hegemonia conservadora – governança global e democracia na era da crise climática*. São Paulo: Annablume.
- Zhang, Lei et al. 2021. "Where Should China Practice Forestry in a Warming World?" *Global Change Biology* 28 (7): 2461-2475. <https://doi.org/10.1111/gcb.16065>.
- Como citar:** Basso, Larissa & Eduardo Viola. 2022. "Para onde vão os BRICS na transição de baixo carbono?" *CEBRI-Revista* Ano 1, Número 4 (Out-Nov): 128-158.
- To cite this work:** Basso, Larissa & Eduardo Viola. 2022. "Are the BRICS Engaged in the Low Carbon Transition?" *CEBRI-Journal* Year 1, No. 4 (Oct-Nov): 128-158.

Recebido: 13 de novembro de 2022

Aceito para publicação: 17 de novembro de 2022

Copyright © 2022 CEBRI-Revista. Este é um artigo em acesso aberto distribuído nos termos da Licença de Atribuição Creative Commons, que permite o uso irrestrito, a distribuição e reprodução em qualquer meio, desde que o artigo original seja devidamente citado.

Desafios do cumprimento da NDC brasileira no bioma Amazônia

Gilberto Câmara, Rolf Simões, Heloisa M. Ruivo, Pedro R. Andrade, Marluce Scarabello, Wanderson Costa, Rafael Ramos, Fernando Ramos, Claudio Almeida, Ieda Sanches, Marcos Adami, Luiz Maurano, Aline Soterroni, Alexandre Coutinho, Julio Esquerdo, João Antunes & Adriano Venturieri

Resumo: A Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC) brasileira estabeleceu metas ambiciosas de redução de emissões de gases de efeito estufa. Este artigo avalia os desafios para cumprimento da NDC na redução do desmatamento e restauração florestal no bioma Amazônia. O diagnóstico inédito considera a extensão do desmatamento ilegal e os déficits e excedentes de reserva legal por tamanho de propriedade e tipo de uso da terra.

Palavras-chave: Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC); bioma Amazônia; Brasil; Código Florestal Brasileiro; desmatamento ilegal.


Challenges to Achieving the Commitments of Brazil's NDC in the Amazon Biome

Abstract: The Brazilian Nationally Determined Contribution (NDC) established ambitious greenhouse gas emissions reduction targets. Based on the Brazilian Forest Code, we assess the challenges to implement Brazil's NDC as regards deforestation and forest restoration in the Amazon biome. The work presents a new perspective for public policy, considering the extent of illegal deforestation and the current land use in the region.

Keywords: Nationally Determined Contribution (NDC); Amazon biome; Brazil; Brazilian Forest Code; illegal deforestation.

O desmatamento na Amazônia brasileira reduziu a cobertura florestal original de 402,7 milhões de hectares (Mha) em 85,3 Mha, de acordo com dados do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe 2022). Houve um corte de 21,2% da floresta, que se acentuou dos anos 1980 até o presente. As taxas de desmatamento variam muito desde o início da medição em 1988, com os maiores valores em 1995 (2,91 Mha) e 2004 (2,77 Mha). De 2004 a 2012, devido a fortes medidas de comando e controle do governo federal, o corte da floresta caiu em 84%. Essa queda motivou o Brasil a apresentar metas ambiciosas na área de uso da terra em sua Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC) apresentada em 2015 à Convenção-Quadro das Nações Unidas para Mudanças Climáticas (UNFCCC) como parte do Acordo de Paris. O Brasil prometeu “alcançar, na Amazônia brasileira, o desmatamento ilegal zero até 2030 e a compensação das emissões de gases de efeito de estufa provenientes da supressão legal da vegetação até 2030”. Além disso, o país comprometeu-se a “restaurar e reflorestar 12 milhões de hectares de florestas até 2030, para múltiplos usos”. De 2018 a 2022, devido à inação deliberada do governo Bolsonaro, os cortes florestais tiveram um aumento significativo. Para recuperar o controle sobre a região e cumprir compromissos de sua NDC de 2015, o Brasil necessitará de informação detalhada sobre o bioma Amazônia para orientar políticas públicas sólidas. Este documento contribui para esse fim, ao fornecer uma avaliação detalhada dos desafios para alcançar as metas de desmatamento ilegal zero e de restauração florestal na Amazônia.

A base jurídica da política fundiária no Brasil é a Lei 12.651/2012 (Código Florestal). O Código regula o uso privado da terra, determinando a proporção de área da propriedade que pode ser utilizada para agropecuária. Para proteger a vegetação natural, estabelece que uma proporção das propriedades rurais, denominada reserva legal, tem de ser preservada. O Código também veda a remoção de vegetação natural em topos de morros e perto de bacias hidrográficas; essas são áreas de proteção permanente (APP), necessárias para preservar os recursos hídricos e proteger o solo. A dimensão da reserva legal depende do bioma; no bioma Amazônia, a reserva legal é de 80% da propriedade, exceto casos previstos na Lei. Os donos

Gilberto Câmara , **Rolf Simões, Heloisa M. Ruivo, Pedro R. Andrade, Marluce Scarabello, Wanderson Costa, Rafael Ramos, Fernando Ramos, Claudio Almeida, Ieda Sanches, Marcos Adami & Luiz Maurano** são do Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe).

Aline Soterroni é do Departamento de Zoologia, Universidade de Oxford.

Alexandre Coutinho, Julio Esquerdo, João Antunes & Adriano Venturieri são da Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa).

de imóveis devem assinar termos de ajuste de conduta para restaurar suas APPs e as áreas de reserva legal cortadas até 22 de julho de 2008. Remoções de vegetação nativa dentro da reserva legal posteriores a julho de 2008 são proibidas e sujeitas a penalidades e multas.

Quando sua reserva legal é inferior ao prescrito, o proprietário incorre em um déficit. Áreas de vegetação nativa maiores do que a reserva legal acumulam excedentes para o dono. Os donos de terra com déficits podem compensá-los comprando excedentes de outras propriedades dentro do mesmo bioma; essa disposição cria um mercado para créditos florestais.

O cumprimento do Código Florestal é essencial para o Brasil atingir as metas de emissões e de uso da terra estabelecidas pelo país na sua NDC de 2015 (Soterroni et al. 2018). O estudo indica que a aplicação integral do Código contribui com a maior parte da prometida redução de 0,90 GtCO₂eq das emissões de gases de efeito estufa (GEE) do Brasil em 2030 em relação a 2005, indicada na NDC brasileira. Garantir desmatamento ilegal zero e restaurar a floresta Amazônica são assim partes essenciais da redução das emissões brasileiras. Sem a aplicação do Código para alcançar desmatamento ilegal zero e restauração florestal, o Brasil não conseguirá cumprir sua NDC na parte relativa ao uso da terra.

Para restaurar a floresta e cumprir a NDC, precisamos de informação atualizada sobre a situação das propriedades rurais em relação às normas do Código Florestal. Uma medida fundamental é saber a quantidade da recuperação de vegetação nativa exigida pela Lei para cada propriedade. Para tal fim, a Lei estabelece que todos os donos de terra façam sua autodeclaração no Cadastro Ambiental Rural (CAR). A inscrição do imóvel rural no CAR requer a identificação do proprietário e a apresentação das coordenadas do imóvel, das áreas de preservação permanente e da reserva legal. A partir do CAR, é possível identificar os proprietários em desacordo com o Código Florestal.

Para identificar áreas de desmatamento ilegal, comparamos mapas do Inpe com propriedades nas bases de dados do CAR e do Incra. Para cada propriedade,

...precisamos de informação atualizada sobre a situação das propriedades rurais em relação às normas do Código Florestal. Uma medida fundamental é saber a quantidade da recuperação de vegetação nativa exigida pela Lei para cada propriedade.

calculamos seu déficit ou excedente de reserva legal. Agregamos os déficits por tamanho de propriedade e tipo de uso da terra para indicar potenciais custos de oportunidade para restauração florestal. Ao apresentar resultados inéditos, complementamos e ampliamos trabalhos anteriores (Soares-Filho et al. 2014, Rajão et al. 2020, Guidotti et al. 2020, Stabile et al. 2020, Charivari et al. 2021; Igari et al. 2021, CSR 2022). Nosso objetivo é contribuir para políticas públicas realistas que possam restaurar a floresta e cumprir os compromissos da NDC brasileira.

DADOS

Para produzir uma avaliação atualizada e detalhada da ocupação da terra na Amazônia, utilizamos bases de dados apresentadas na Tabela 1.

Tipo	Fonte	Ano
Terras indígenas	Funai	2021
Unidades de conservação	ICMbio	2021
Quilombolas	Incra	2021
Assentamentos	Incra	2021
Propriedades privadas	Sigef (Incra)	2021
	SNCI (Incra)	2021
	Terra Legal	2019
	CAR (SFB)	2021
Zoneamento Ecológico-Econômico	Siageo (Embrapa)	2022
Desmatamento (Prodes)	Inpe	2021
Uso da terra na Amazônia	Inpe/Embrapa	2020

Tabela 1: Bases de dados de uso e ocupação da terra. Elaboração dos autores com base nas informações fornecidas por Funai, ICMBio, Incra, CAR/SFB, Embrapa, Inpe.

Desde 1988, o Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Inpe) usa imagens de satélite para mapear o corte de floresta nativa no bioma Amazônia, através do sistema Prodes. O Inpe e a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) são responsáveis pelo sistema TerraClass, que identifica o uso e a cobertura da terra nas áreas desmatadas (Almeida et al. 2016). A Embrapa desenvolveu ainda o Sis-

tema Interativo de Análise Geoespacial da Amazônia Legal (Siageo), com dados do Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) da região.

De acordo com a Fundação Nacional do Índio (Funai), existem 115,9 Mha de terras indígenas na Amazônia. A base de dados da Funai inclui dois casos: (a) áreas cujos limites foram demarcados, mas ainda não certificados; e (b) áreas já reconhecidas legalmente. Consideramos ambos os casos como terras indígenas legitimadas. O Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio) fornece dados de unidades de conservação que incluem áreas de proteção integral (45,8 Mha) e áreas de uso sustentável (81,8 Mha).

Dados sobre terras quilombolas e assentamentos são fornecidos pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). Existem 156 áreas quilombolas na Amazônia, com um total de 1,9 Mha. O bioma Amazônia tem 76% dos assentamentos no Brasil, divididos em dois grupos. As áreas de ocupação tradicional, na maior parte criadas até o início da década de 2000, abrigam migrantes de outras regiões e seus descendentes. Áreas de uso sustentável são destinadas a povos e comunidades tradicionais, incluindo comunidades ribeirinhas e extrativistas. Essas últimas incluem: (a) projetos agroextrativistas (PAE); (b) projetos de desenvolvimento sustentável (PDS); e (c) reservas extrativistas (Resex) e de desenvolvimento sustentável (RDS). No caso dos PDS e PAE, usamos uma reserva legal de 80%. Já as Resex e RDS são áreas de proteção integral.

O Incra tem três bases de dados sobre posse da terra privada na Amazônia. O Sistema de Gestão Fundiária (Sigef) cobre 159.800 propriedades com 77,4 Mha. O Sistema Nacional de Certificação Fundiária (SNCI) detém dados sobre 15.260 propriedades, com 32,2 Mha. O SNCI e o Sigef não têm sobreposição de dados. O Cadastro Legal de Terras (Terra Legal) foi criado em 2009 para certificar terras para pequenos agricultores que tinham ocupado terras públicas. Existem 165.580 propriedades no Terra Legal, cobrindo 11,7 Mha na Amazônia.

A quarta fonte de dados sobre posse da terra é o Cadastro Ambiental Rural (CAR), gerenciado pelo Serviço Florestal Brasileiro. A versão do CAR utilizada neste trabalho contém 985.225 propriedades na Amazônia Legal. Como o CAR é autodeclarado, existem inconsistências e sobreposições com SNCI, Sigef e Terra Legal. Até o final de 2022, a maior parte dos registros do CAR estavam pendentes de validação (Charivari et al. 2021). Existem muitos problemas com os dados do CAR, incluindo entradas duplicadas, inconsistências geométricas (como sobreposições e lacunas), incompatibilidades legais e informação em falta ou conflitua. Na falta de dados validados, definimos e aplicamos regras de ajuste para produzir mapas consistentes a partir dos dados do CAR. Retirando propriedades duplica-

das ou consideradas irregulares, obtivemos 677.630 propriedades únicas no bioma Amazônia. Para fins de análise de reserva legal, agrupamos as propriedades de cada assentamento em uma só unidade, dado que os assentamentos têm reserva legal comum. Tal arranjo gera 502.953 terras privadas e 2.476 assentamentos. As terras privadas em áreas de floresta natural, em pé ou cortadas, somam 107,61 Mha, e os assentamentos têm 30,80 Mha, totalizando 138,41 Mha.

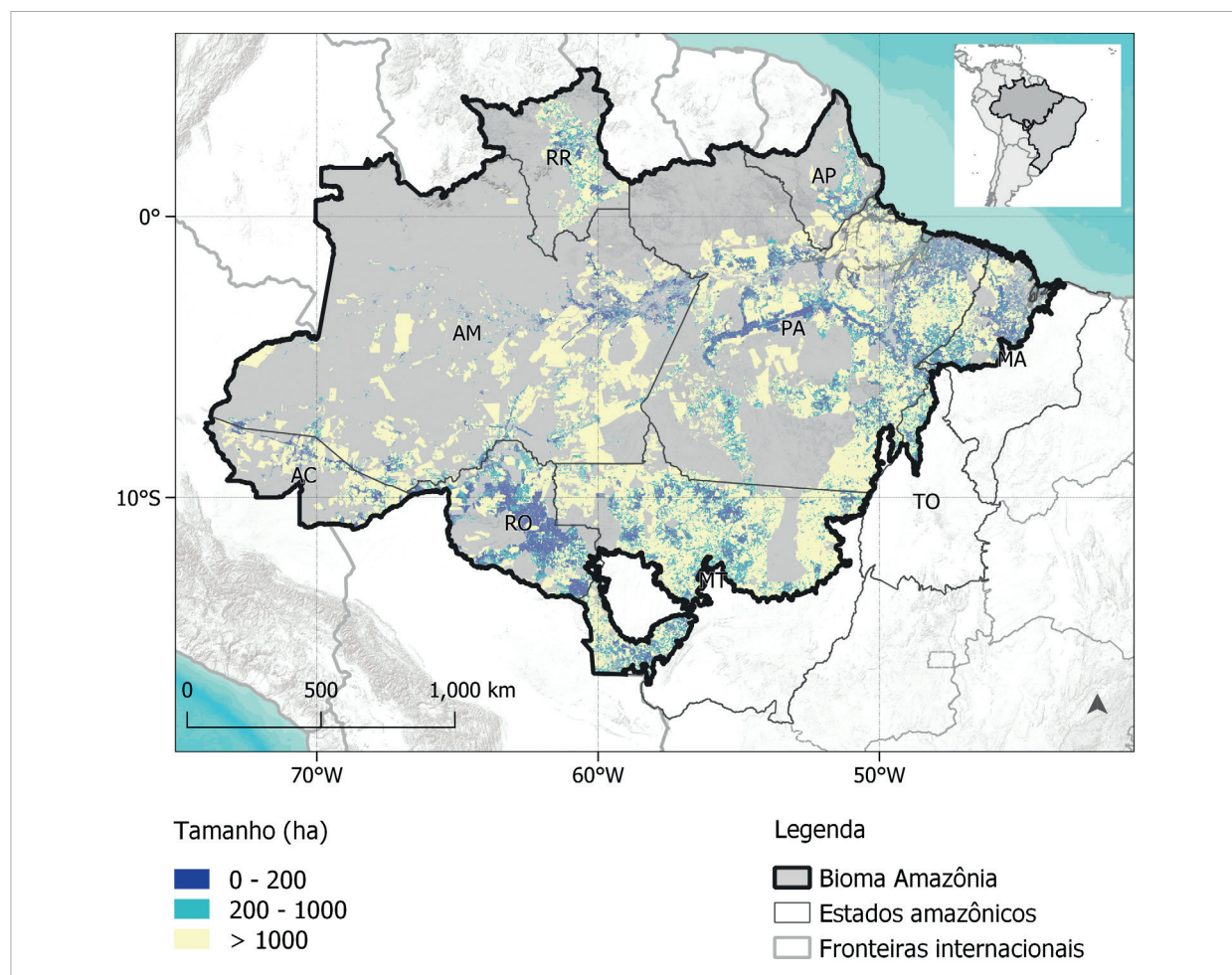


Figura 1: Propriedades rurais e assentamentos no bioma Amazônia. Elaboração dos autores com dados Incra e CAR/SFB.

A Figura 1 retrata as propriedades privadas e os assentamentos no bioma Amazônia por classe de tamanho. As maiores concentrações de imóveis de pequeno porte (menores que 200 ha) ficam em Rondônia, no braço paraense da rodovia Transamazônica, na zona Bragantina (PA) e na parte maranhense do bioma. Em sua maioria, são áreas ocupadas até a década de 2000. No entorno do parque do Xingu, no Norte de Mato Grosso, no Sul do Pará, Sudeste do Amazonas e ao longo da BR-163, predominam propriedades de médio (200 a 1000 ha) e grande porte (mais de 1000 ha). De forma geral, essas são áreas de ocupação recente.

EVOLUÇÃO DO DESMATAMENTO LEGAL E ILEGAL

A partir dos dados acima descritos, medimos o desmatamento legal e ilegal de 2008 a 2021, usando quatro regras: (a) cortes de floresta em áreas de proteção integral são ilegais; (b) cortes em terras privadas fora da reserva legal são legais; (c) cortes em terras privadas dentro dos limites de reserva legal são considerados ilegais; e (d) assentamentos são considerados como uma única propriedade, para fins de cálculo de reserva legal. Para medir o desmatamento ilegal, comparamos os dados de propriedades com os mapas de desmatamento. Para cada propriedade, calculamos a proporção de floresta primária com base nos dados do Prodes/Inpe. Assim, é possível determinar a extensão do desmatamento legal e ilegal por propriedade.

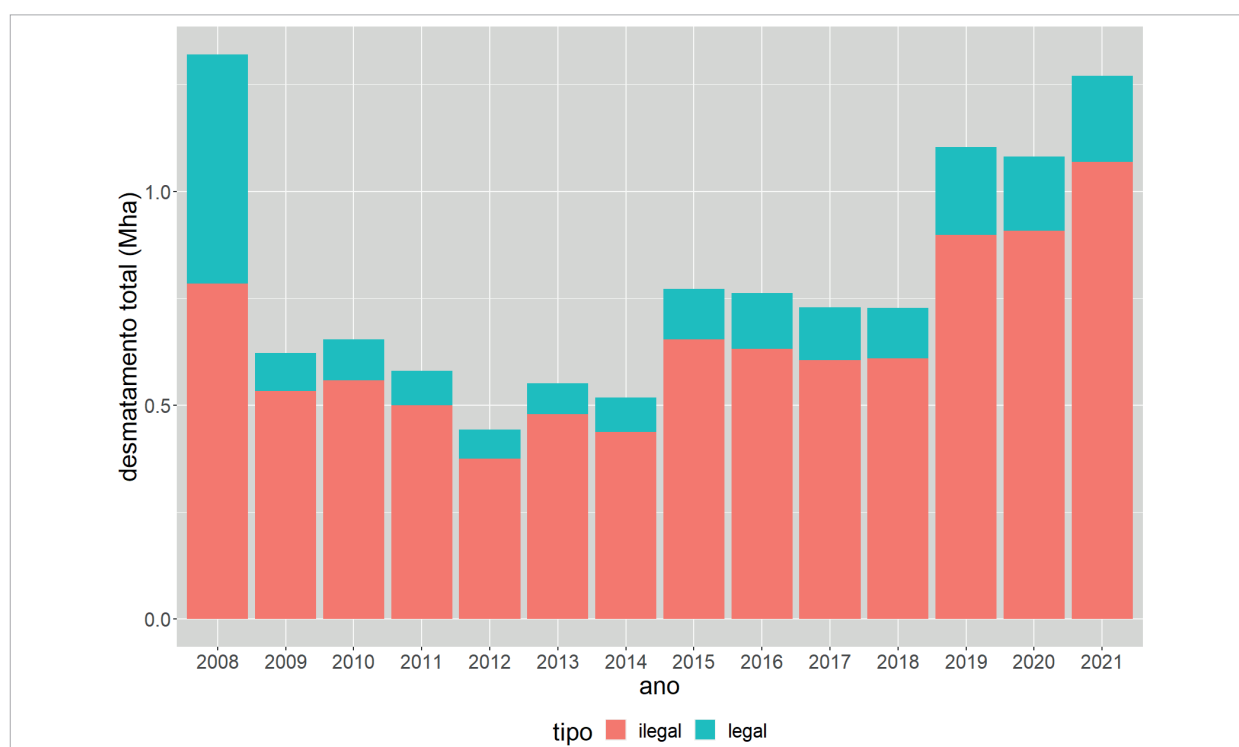


Figura 2: Desmatamento legal e ilegal nas propriedades do bioma Amazônia. Elaboração dos autores com dados Inkra, CAR/SFB, Funai, ICMBio, Inpe.

O total de desmatamento legal e ilegal entre 2008 e 2021 é mostrado na Figura 2. Exceto para 2008, a proporção de corte ilegal varia entre 81% e 87%. Os dados de 2008 refletem a anistia concedida pelo Código Florestal para áreas desmatadas antes dessa data. A proporção de desmatamento legal segue três tendências. De 2009 a 2014, com a forte ação governamental para combater o desmatamento, a proporção de desmatamento legal diminui. Isto indica que os agricultores reagiram às ações de comando e controle. A proporção de desmatamento legal cresce em 2015 e permanece relativamente estável até 2018. De 2019 a 2021, tanto o desmatamento ilegal como os cortes legais aumentam, o que está relacionado com a quase completa falta

de fiscalização no governo Bolsonaro. Assim, os dados sugerem que tanto o desmatamento legal como o ilegal respondem às ações de controle do governo.

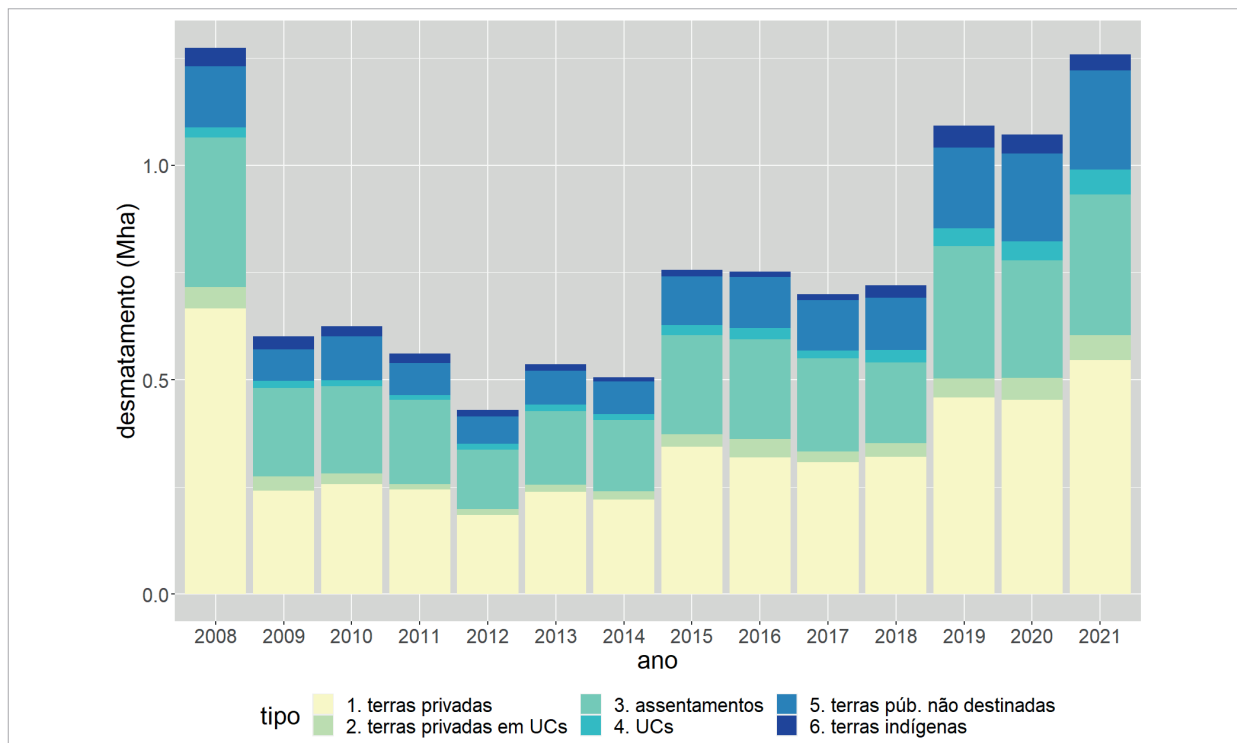


Figura 3: Desmatamento total por tipo de posse de terra. Elaboração dos autores com dados Inkra, CAR/SFB, Funai, ICMBio, Inpe.

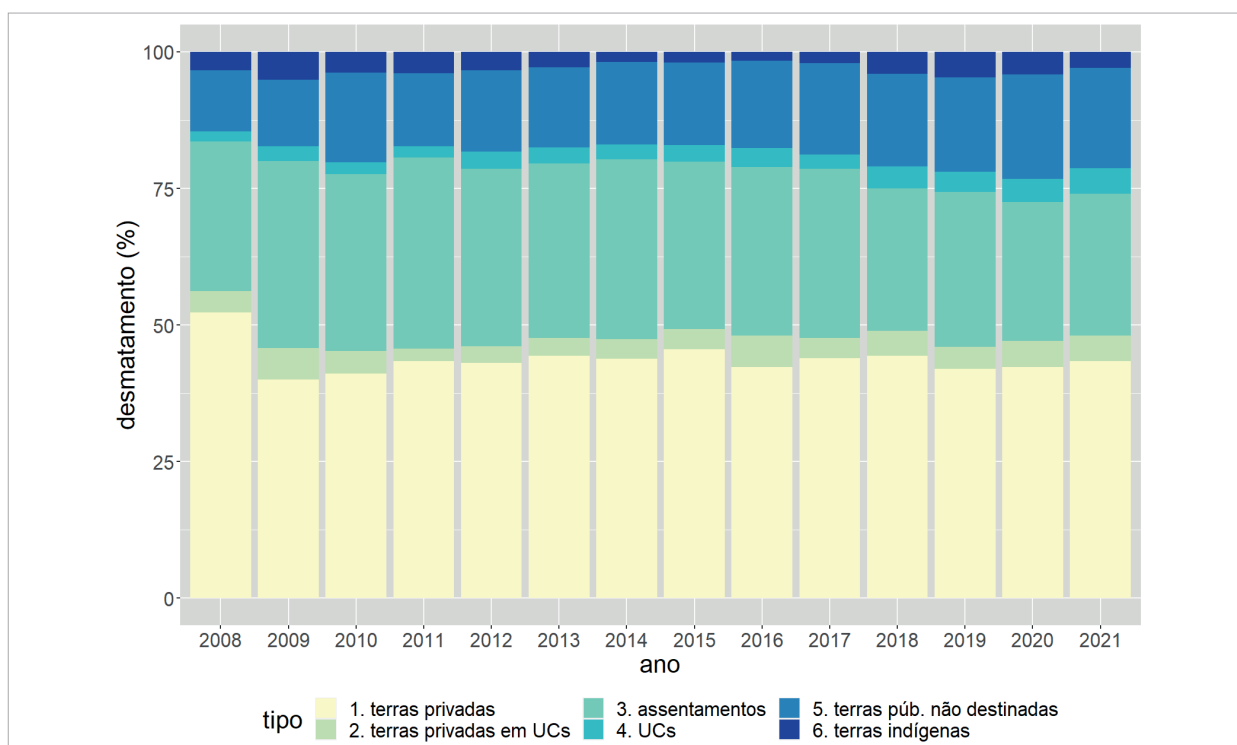


Figura 4: Desmatamento relativo por tipo de direito de posse de terra. Elaboração dos autores com dados Inkra, CAR/SFB, Funai, ICMBio, Inpe.

Também calculamos a extensão do desmatamento por tipo de destinação da terra, considerando terras privadas, assentamentos, unidades de conservação, terras indígenas e terras públicas não destinadas, no período de 2008 a 2021. A Figura 3 mostra o desmatamento total por tipo de destinação da terra, e a Figura 4, a variação relativa. Os dados mostram que cerca de 50% do corte de floresta ocorrem em terras privadas, enquanto a percentagem de cortes nos assentamentos decresce de 30% nos anos 2008-2012 para 25% nos anos mais recentes. O desmatamento em terras públicas não destinadas aumentou de 12% em 2008 para 20% em 2021. Esse último aumento é um sinal crítico de expansão da fronteira terrestre para novas áreas fora do tradicional “arco do desmatamento” (Azevedo-Ramos et al. 2020).

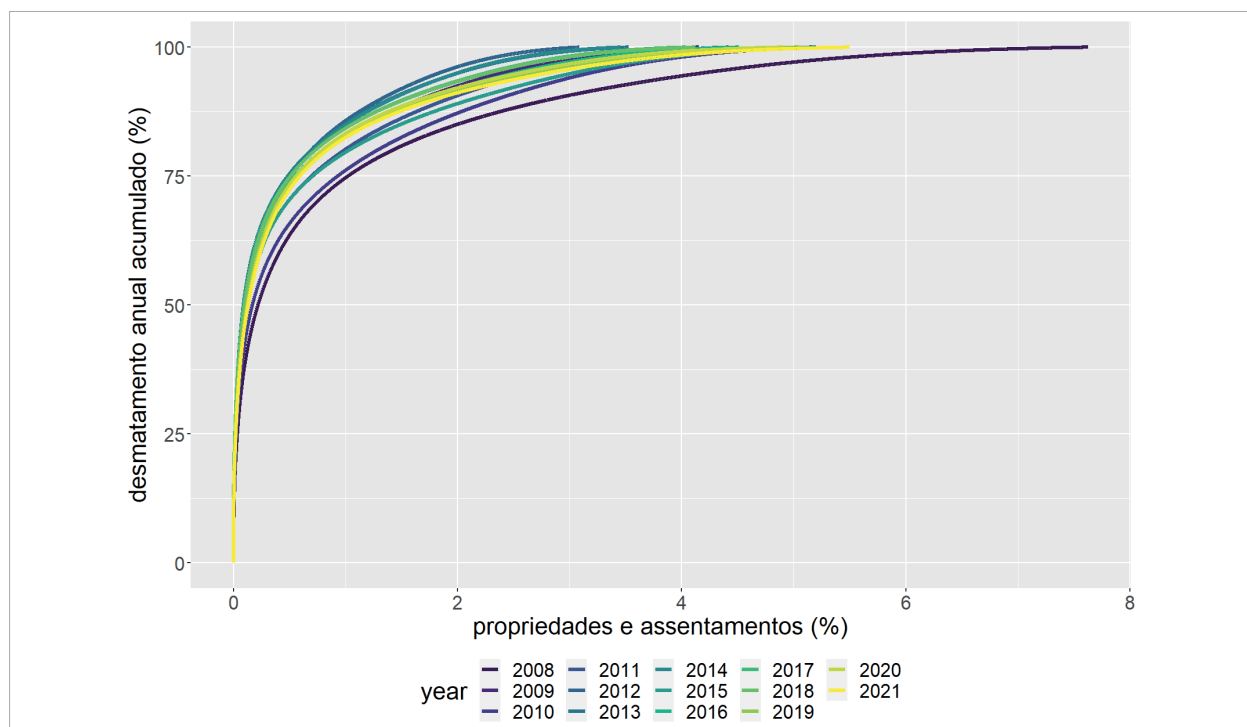


Figura 5: Desmatamento acumulado pela ordem das propriedades em que ocorrem os maiores cortes. Elaborado pelos autores com dados Inbra, CAR/SFB, Inpe.

A distribuição cumulativa do desmatamento em propriedades e assentamentos é mostrada na Figura 5. Para fazer este gráfico, esses imóveis são ordenados do maior para o menor desmatamento anual por propriedade. O gráfico exclui cortes em terras públicas não destinadas, unidades de conservação e terras indígenas que correspondem a valores entre 20% e 25% do total de desmatamento anual. Observa-se um caso extremo da Lei de Pareto, em que poucos elementos são responsáveis pela maior parte dos efeitos. Em geral, apenas cerca de 5% das propriedades e assentamentos são responsáveis por 100% dos cortes da floresta a cada ano dentro das áreas registradas no CAR.

De 2008 a 2012, quando houve uma forte ação do governo, cerca de 1% das propriedades realizou 75% dos cortes florestais. No período 2018-2021, quando as ações de aplicação da lei foram muito reduzidas, cerca de 0,5% das propriedades foram responsáveis por 75% dos cortes. Ou seja, nos anos recentes, apenas 2.500 propriedades e assentamentos de um total de 500 mil concentram a maior parte dos cortes. Assim, temos uma forte concentração de atores relacionados com grandes ações de desmatamento. Isto sugere que ações de controle orientadas podem ter um forte efeito na prevenção do desmatamento ilegal.

Dado que a responsabilidade pela maior parte do desmatamento é de uma pequena fração das propriedades e assentamentos, é interessante visualizar sua distribuição espacial. A Figura 6 mostra a localização de todas as propriedades e assentamentos declarados no CAR, com destaque para 1% das terras tituladas na Amazônia, que respondem por 83% do desmatamento nessas propriedades em 2021.

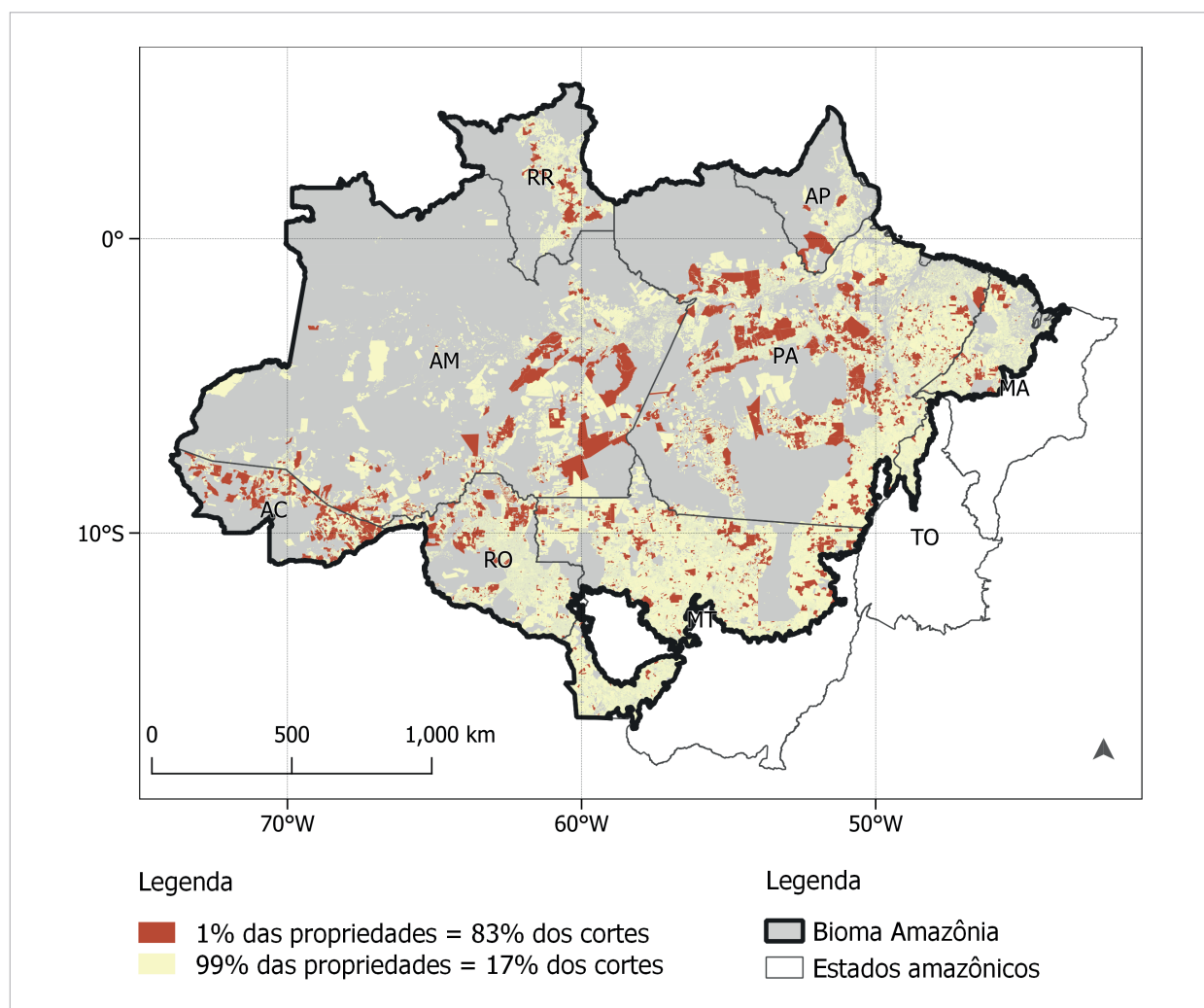


Figura 6: Localização espacial das propriedades rurais na Amazônia, com destaque para 5.054 propriedades (1% do total) responsáveis por 83% do desmatamento nas áreas registradas no CAR em 2021. Elaboração dos autores com dados Inbra, CAR/SFB, Funai, ICMBio, Inpe.

DÉFICITS E EXCEDENTES DE RESERVA LEGAL

Para calcular os déficits e excedentes de reserva legal no bioma Amazônia, deve-se considerar as exceções no Código Florestal que permitem reduzir a reserva legal para 50% da propriedade *exclusivamente para fins de recomposição*. Tais situações incluem: (a) quando o município tem mais de 50% da área ocupada por unidades de conservação e por terras indígenas (artigo 12, §4.^o); e (b) quando indicado pelo Zoneamento Ecológico-Econômico (ZEE) do estado (artigo 13, inciso I). Nesses casos, as propriedades devem restaurar sua reserva legal para os percentuais existentes em 2008, na proporção mínima de 50%. Por exemplo, uma propriedade com 40% de reserva legal em 2008 deve recompor 10% de sua área para floresta nativa. Até o final de 2022, apenas três estados (Acre, Rondônia e Pará) homologaram a redução de parte do seu território para 50% de reserva legal. Neste trabalho, além desses estados, foram usados os ZEEs dos estados do Maranhão e Tocantins, também disponíveis no Siageo Amazônia (Embrapa 2022).

Um terceiro tipo de redução de reserva legal de 80% para 50% é previsto no artigo 12, §5.^o, quando um estado tem mais de 65% do seu território ocupado por unidades de conservação e por terras indígenas.

Tipo Prop	Tamanho (ha)	Área floresta + cortes (Mha)	Déficit reserva legal (Mha)	Excedente reserva legal (Mha)
Terras privadas	0–200 ha	19,06	1,03	0,40
	200–1000 ha	22,95	4,81	1,09
	> 1000 ha	65,60	9,92	5,83
Assent.		30,80	6,60	1,93
Total		138,41	22,36	9,25

Tabela 2: Área total de floresta e desmatamento por tamanho e tipo de propriedade, e déficits e excedentes de reserva legal. Elaboração dos autores com dados Inbra, CAR/SFB, ICMBio, Inpe, Embrapa.

A Tabela 2 mostra os déficits e excedentes acumulados por tamanho de propriedade e para os assentamentos. Existem 22,36 Mha de déficits de reserva legal no bioma Amazônia. Em contraste, há 9,25 Mha de excedentes disponíveis para oferecer no mercado de cotas de reserva ambiental. Em termos gerais, o cumprimento pleno do Código Florestal implicaria uma restauração de 13,11 Mha de floresta tropical. Em tese, as regras da Lei permitem ao Brasil atender aos compromissos de restauração estabelecidos em sua NDC. Na prática, há um conjunto de obstáculos consideráveis para que o Código Florestal venha a ser cumprido. Para entender

melhor tais desafios, é preciso considerar o custo de oportunidade associado ao uso da terra em áreas desmatadas, que examinaremos a seguir.

Uso terra	Tipo prop.	Classe (ha)	Área (Mha)	Déficit (Mha)
Vegetação secundária	privada	0–200	2,49	0,30
		200–1000	2,22	1,34
		> 1000	4,03	2,82
	assentamento		2,42	1,95
Pastagem arbustiva	privada	0–200	2,65	0,32
		200–1000	1,85	0,94
		> 1000	2,63	1,52
	assentamento		3,50	2,23
Pastagem herbácea	privada	0–200	7,68	0,36
		200–1000	6,80	1,83
		> 1000	10,69	3,99
	assentamento		7,66	2,28
Agricultura um ciclo	privada	0–200	0,10	–
		200–1000	0,20	0,06
		> 1000	0,37	0,15
	assentamento		0,07	0,01
Agricultura dois ciclos	privada	0–200	0,50	0,01
		200–1000	1,30	0,50
		> 1000	2,76	1,23
	assentamento		0,27	0,09
Culturas perenes	privada	0–200	0,09	–
		200–1000	0,05	0,01
		> 1000	0,15	0,01
	assentamento		0,02	–
Cana	privada	0–200	0,02	–
		200–1000	0,05	0,02
		> 1000	0,07	0,03
	assentamento		–	–
Silvicultura	privada	0–200	0,01	–
		200–1000	0,06	0,01
		> 1000	0,23	0,21
	assentamento		–	–

Tabela 3: Tipos de uso da terra em áreas desmatadas no bioma Amazônia no ano 2020, com áreas associadas e déficits de reserva legal correspondentes. Elaboração dos autores com dados Inra, CAR/SFB, ICMBio, Inpe, Embrapa.

Para calcular os déficits de reserva legal associados a cada tipo de uso da terra, utilizamos os dados de 2020 do mapa de uso da terra das áreas desmatadas (TerraClass) produzido pelo Inpe e pela Embrapa (Almeida et al. 2016). As classes de uso da terra identificadas no TerraClass incluem: (a) silvicultura; (b) agricultura temporária de um e dois ciclos, relacionada principalmente à soja de um ciclo ou em consórcio com milho ou algodão; (c) culturas permanentes como café e cacau; (d) cana-de-açúcar; (e) pastagem herbácea (cultivada com gramíneas); (f) pastagem arbustiva (pastagem com presença de vegetação lenhosa além de gramíneas); e (g) vegetação secundária (área de floresta cortada em processo de regeneração).

As áreas por tipo de uso e déficits relacionados são apresentadas na Tabela 3. Para fins de cálculo de déficit, consideramos uma hierarquia de custos de oportunidade de restauração, na ordem inversa das classes identificadas no TerraClass (ver acima). Nossa hipótese é que proprietários com déficits de reserva legal procurariam compensar suas obrigações usando inicialmente eventuais áreas de vegetação secundária. A seguir, a restauração florestal priorizaria pastagens arbustivas, caso existam. Depois de considerar essas classes de menor custo de oportunidade, seguem-se pastagens herbáceas e, finalmente, as classes de agricultura.

Um dos benefícios do mapeamento do TerraClass é sua capacidade de separar pastagens herbáceas de arbustivas. O primeiro caso corresponde a áreas em que houve investimento na formação e manutenção de gramíneas exógenas que permitem uma maior lotação e produtividade do rebanho. Já as pastagens arbustivas estão associadas a rebanhos menores e menos produtivos.

Os resultados mostram que as áreas que mais facilmente poderiam ser utilizadas para restauração são as de vegetação secundária. No seu total, temos 11,16 Mha nesta categoria, valor próximo ao compromisso brasileiro em sua NDC. No entanto, apenas 3,62 Mha dessas áreas correspondem a déficits de reserva legal com obrigação de restauração. Isso mostra que a maior parte da vegetação secundária poderia ser cortada legalmente. Para usar tais áreas como base para restauração, será necessário um conjunto balanceado de incentivos e acordos com os donos des-

Na prática, há um conjunto de obstáculos consideráveis para que o Código Florestal venha a ser cumprido.

Para entender melhor tais desafios, é preciso considerar o custo de oportunidade associado ao uso da terra em áreas desmatadas...

sas áreas. Caso seja viável restaurá-las, esta seria a alternativa de menor custo de oportunidade para atingir a meta da NDC brasileira.

A vegetação secundária refere-se a áreas de regeneração florestal resultantes do abandono de terras ou pastagens degradadas. A literatura mostra que as áreas de vegetação secundária são temporárias (Picoli et al. 2020, Tyukavina et al. 2017, Richards 2015, Miranda et al. 2019). Nas zonas fronteiriças, o desmatamento é feito a cabo por grileiros (Schielein & Borner 2018, Azevedo-Ramos et al. 2020). Esses especuladores obtêm títulos de terra temporários, em alguns casos emitidos de forma irregular. Mais tarde, vendem a terra aos agricultores quando os preços lhes permitem ter lucro (Azevedo-Ramos et al. 2020). Se tais áreas desmatadas não forem ocupadas por usos agrícolas por mais de três anos, podem se transformar em regeneração florestal. Depois de a terra ser vendida, a vegetação secundária é novamente cortada. Outra situação ocorre quando as áreas são deixadas em pousio; essas áreas evoluem para vegetação secundária e são susceptíveis de serem novamente cortadas para uso agrícola (Picoli et al. 2020). Esses fatos indicam que é essencial completar com urgência a certificação dos registros do CAR para estabelecer a regularidade dos imóveis com áreas de vegetação secundária.

Com relação à pecuária, as áreas de pastagem herbáceas (90% ou mais de gramíneas) totalizam 32,83 Mha, na maior parte associadas a rebanhos em terras de médio e grande porte. Cerca de 26% dessas áreas (8,47 Mha) têm déficits de reserva legal e precisariam ser restauradas. Temos aqui um desafio substancial. Por um lado, se deixar de aplicar a Lei no caso de déficit de reserva legal de tamanha magnitude, o governo poderia passar a mensagem de coadunar com a impunidade. No entanto, esses proprietários têm forte presença política na região e no Congresso; certamente irão pressionar para que sejam concedidos incentivos e pagamentos por serviços ambientais decorrentes da restauração. A implicação prática do cumprimento integral da Lei seria aumentar em 35% a taxa de lotação do rebanho bovino na Amazônia. Não se pode subestimar a magnitude dessa transformação produtiva, difícil de ser alcançada sem políticas de crédito rural associadas ao cumprimento do Código Florestal.

As pastagens arbustivas ocupam área total bem menor que as pastagens herbáceas (10,63 Mha); quase a metade das áreas de pastagem arbustiva (5,03 Mha) deveria ser reflorestada para cumprir a Lei. Para pequenos produtores e assentamentos, temos uma área total de pastagem arbustiva de 6,15 Mha, sendo que 2,55 Mha (41,5%) correspondem a déficits de reserva legal. Deve-se considerar que os proprietários dessas terras são os mais descapitalizados da região, com rendimentos menores que os grandes fazendeiros de gado. É recomendável considerar um regime diferenciado, adequado à situação desses proprietários.

No caso de agricultura de um e dois ciclos, a maior parte da área (4,63 Mha) é de propriedades de médio e grande porte, com um déficit associado de 1,93 Mha (41,7%). Como se trata de produtores capitalizados e áreas de alto valor econômico (Spera et al. 2014, Picoli et al. 2020), esses fazendeiros têm potencial para comprar cotas de reserva ambiental no bioma. Considerando que o percentual de não conformidade com o Código Florestal é significativo, a política pública para esses proprietários terá de ser cuidadosamente pensada. Assim como no caso das pastagens herbáceas, caso os donos de terras usadas para produzir grãos não recomponham suas reservas legais nem comprem cotas de reserva ambiental, será difícil para o governo impor o cumprimento da Lei para os demais donos de terra.

CONCLUSÕES

Este trabalho utiliza as informações mais recentes disponíveis sobre desmatamento, posse e uso da terra no bioma Amazônia para quantificar as perspectivas e os desafios de implementação do Código Florestal. No lado positivo, dada a forte concentração de novos desmatamentos em pequeno número de propriedades, verifica-se que um esforço concentrado e eficiente de monitoramento e fiscalização poderá cumprir a meta de desmatamento ilegal zero estabelecida na NDC brasileira.

Os resultados apresentados indicam que há grandes desafios para promover a restauração florestal na Amazônia e o consequente cumprimento do item correspondente da NDC. Os maiores desafios estão relacionados à área ocupada por pastagem herbácea associada a grandes e médios produtores. Os resultados obtidos pelos autores diferem de estimativas anteriores que indicavam grande quantidade de pastagem degradada na Amazônia. Tais estudos sugeriram um custo de oportunidade relativamente baixo para implementar o Código Florestal. Em

Este trabalho utiliza as informações mais recentes disponíveis sobre desmatamento, posse e uso da terra no bioma Amazônia para quantificar as perspectivas e os desafios de implementação do Código Florestal. (...) Os resultados apresentados indicam que há grandes desafios para promover a restauração florestal na Amazônia e o consequente cumprimento do item correspondente da NDC.

contraste, o presente trabalho mostra que existem 8,5 Mha de déficit de reserva legal associados a pastagens com gramíneas. Como se trata de produtores capitalizados de médio e grande porte, prevê-se uma difícil negociação com tais proprietários para cumprir a Lei.

A segunda dificuldade diz respeito aos médios e grandes produtores de grãos, associados à agricultura de um e dois ciclos. Esses proprietários ocupam as áreas de melhor qualidade e fazem investimentos significativos. Em termos de não aderência ao Código, tais áreas têm 43,9% de déficit. Caso o governo não encontre uma solução viável para regularização nesses casos, possivelmente terá dificuldade de fazer os demais proprietários cumprirem a Lei.

Nas áreas ocupadas por vegetação secundária e pastagem arbustiva em assentamentos, pequenas e médias propriedades somam 15,13 Mha, dos quais 7,11 Mha (47%) estão associados a déficits de reserva legal. Considerando as dificuldades de implementar a restauração florestal impositiva nos casos acima descritos, é possível pensar numa alternativa na qual o governo faça uma política ativa de pagamentos de serviços ambientais para pequenos e médios produtores, com a contrapartida de restauração integral das áreas de vegetação secundária e de pastagem arbustiva. O desafio aqui é ajustar os pagamentos de forma a cobrir os custos de oportunidade associados e manter uma fiscalização estrita dessas áreas para evitar ilegalidades.

Em resumo, o governo brasileiro tem um grande desafio na implementação do Código Florestal e da restauração prevista pela NDC no bioma Amazônia. Há grandes e médios proprietários cujos custos de oportunidade para restaurar a floresta são significativos. Esses donos de terra têm força política e irão certamente reagir a ações unilaterais que os forcem a cumprir o Código Florestal sem contrapartida financeira ou políticas diferenciadas de crédito rural.

Deve-se ressaltar que o governo brasileiro tem atualmente ao seu dispor capacidade substancial de coletar e analisar informações relativas ao Código Florestal. Os sistemas de monitoramento ambiental por satélite têm alto nível de sofisticação e capacidade. É possível, com um esforço concentrado de inteligência que envolva especialistas e bons algoritmos, realizar a limpeza dos dados do CAR para produzir uma base fundiária confiável. O Brasil tem a capacidade de combinar a grande quantidade de dados existentes e produzir estudos qualificados de suporte a políticas públicas. Isso indica que parte importante dos elementos técnicos necessários para implementar o Código Florestal e a NDC estão disponíveis. O grande desafio é definir a política pública adequada para atingir os compromissos brasileiros do Acordo de Paris. ■

Agradecimentos

Este trabalho foi parcialmente financiado pelo International Climate Initiative (IKI) do Ministério do Meio Ambiente, Conservação da Natureza e Segurança Nuclear da Alemanha, através do grant 17-III-084- Global-A-RESTORE+. Também foi apoiado pelo Fundo Amazônia, através do acordo BNDES/Funcate 17.2.0536.1 (projeto “Monitoramento dos Biomas Brasileiros”). Recursos adicionais foram aportados pela Microsoft, pelo Group on Earth Observations e pelo Instituto Clima e Sociedade. A Comissão Europeia também contribuiu através do programa Horizon Europe, com financiamento do projeto “Open Earth Monitor” (grant no. 101059548). O projeto TerraClass (Inpe/Embrapa) tem apoio do Banco Mundial e do Centro Gestor e Operacional do Sistema de Proteção da Amazônia (Censipam). O sistema Prodes é financiado pelo Ministério da Ciência e Tecnologia do governo do Brasil, por meio da ação 20V9 (Monitoramento do Orçamento dos Biomas Brasileiros), com apoio adicional do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico (CNPq), através do processo 444418/2018-0.

Referências Bibliográficas

- Almeida, C., A. Coutinho, J. Esquerdo, M. Adami, A. Venturieri, C. Diniz, N. Dessay, L. Durieux, & A. Gomes. 2016. "High Spatial Resolution Land Use and Land Cover Mapping of the Brazilian Legal Amazon in 2008 Using Landsat-5/TM and MODIS Data". *Acta Amazonica* 46 (3): 291–302. <https://doi.org/10.1590/1809-4392201505504>.
- Azevedo-Ramos, C., P. Moutinho, V. L. d. S. Arruda, M. C. C. Stabile, A. Alencar, dados. Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, Brasil. <http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/>.
- Igari, A., A. Brites, A. P. Valdiones, B. Junior, B. Salgado, et al. 2021. *O Avanço da implementação do Código Florestal no Brasil*. Relatório Técnico. Observatório do Código Florestal. https://ipam.org.br/wp-content/uploads/2021/12/O-avanco-da-implementacao-do-Codigo-Florestal-no-Brasil-IPAM_V11-1-1.pdf.
- I. Castro, & J. P. Ribeiro. 2020. "Lawless Land in No Man's Land: The Undesignated Public Forests in the Brazilian Amazon". *Land Use Policy* 99, 104863. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2020.104863>.
- Miranda, J., J. Borner, M. Kalkuhl, & B. Soares-Filho. 2019. "Land Speculation and Conservation Policy Leakage in Brazil". *Environmental Research Letters* 14: 045006 <https://www.doi.org/10.1088/1748-9326/ab003a>.
- Charivari, J., C. L. Lopes & J. N. de Araujo. 2021. *Onde estamos na implementação do Código Florestal? Radiografia do CAR e do PRA nos estados brasileiros. Edição 2021*. Relatório técnico. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative/PUC-Rio. <https://www.inputbrasil.org/wp-content/uploads/2021/12/REL-WEB-Onde-Estamos-2021.pdf>.
- Picoli, M., A. Rorato, P. Leitão, G. Câmara, A. Maciel, P. Hostert, & I. Sanches. 2020. "Impacts of Public and Private Sector Policies on Soybean and Pasture Expansion in Mato Grosso—Brazil from 2001 to 2017". *Land* 9 (1): 20. <https://doi.org/10.3390/land9010020>.
- CSR. 2022. *Panorama do Código Florestal Brasileiro. Relatório técnico*. Centro de Sensoriamento Remoto, UFMG. https://csr.ufmg.br/radiografia_do_cf/wp-content/uploads/2022/11/policy_brief_pt_final.pdf.
- Rajão, R., B. Soares-Filho, F. Nunes, J. Börner, L. Machado, D. Assis, A. Oliveira, L. Pinto, V. Ribeiro, L. Rausch, H. Gibbs, & D. Figueira. 2020. "The Rotten Apples of Brazil's Agribusiness". *Science* 369 (6501): 246–248. <https://doi.org/10.1126/science.aba6646>.
- Dias-Filho, M. & C. Andrade. 2019. *Recuperação de Pastagens Degradadas na Amazônia*. Brasília: Embrapa. <http://dx.doi.org/10.13140/RG.2.1.1854.5761>.
- Richards, P. 2015. "What Drives Indirect Land Use Change? How Brazil's Agriculture Sector Influences Frontier Deforestation". *Annals of the Association of American Geographers* 105 (5): 1026–1040. <https://doi.org/10.1080/2F00045608.2015.1060924>.
- Embrapa. 2022. *Siageo Amazônia (Sistema Interativo de Análise Geoespacial da Amazônia Legal)*. Base de dados. <https://www.amazonia.cnpia.embrapa.br/>.
- Schielein, J. & J. Borner. 2018. "Recent Transformations of Land-use and Land-cover Dynamics across Different Deforestation Frontiers in the Brazilian Amazon". *Land Use Policy* 76: 81–94. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2018.04.052>.
- Guidotti, V., S. Ferraz, L. Pinto, G. Sparovek, R. Taniwaki, L. Garcia, & P. Brancalion. 2020. "Changes in Brazil's Forest Code Can Erode the Potential of Riparian Buffers to Supply Watershed Services". *Land Use Policy* 94: 104511. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2020.104511>.
- Soares-Filho, B., R. Rajao, M. Macedo, A. Carneiro, W. Costa, M. Coe, H. Rodrigues, & A. Alencar. 2014. "Cracking Brazil's Forest Code". *Science* 344 (6182), 363–364. <https://doi.org/10.1126/science.1246663>.
- INPE. 2022. Projeto de Monitoramento do Desmatamento da Amazônia (Prodes). Base de dados. Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais, Brasil. <http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/>.
- Soterroni, A. C., A. Mosnier, A. Carvalho, G.

Câmara, M. Obersteiner, P. R. Andrade, R. Souza, R. Brock, J. Pirker, F. Kraxner, P. Havlik, V. Kapos, E. Ermgassen, H. Valin, & F. M. Ramos. 2018. "Future Environmental and Agricultural Impacts of Brazil's Forest Code". *Environmental Research Letters* 13 (7), 074021. <https://doi.org/10.1088/1748-9326/aaccbb>.

Souza, C., J. Shimbo, M. Rosa, L. Parente, A. Alencar, B. Rudorff, H. Hasenack, M. Matsuoto, L. Ferreira, P. W. Souza-Filho, S. de Oliveira, W. Rocha, A. Fonseca, C. Marques, C. Diniz, D. Costa, D. Monteiro, E. Rosa, E. Vélez-Martin, E. Weber, F. Lenti, F. Paternost, F. Pareyn, J. V. Siqueira, J. L. Viera, L. C. Neto, M. Saraiva, M. H. Sales, M. Salgado, R. Vasconcelos, S. Galano, V. Mesquita, & T. Azevedo. 2020. "Reconstructing Three Decades of Land Use and Land Cover Changes in Brazilian Biomes with Landsat Archive and Earth Engine". *Remote Sensing* 12 (17): 2735. <http://dx.doi.org/10.3390/rs12172735>.

Spera, S, A. Cohn, L. VanWey, J. Mustard, B. Rudorff, J. Risso, & M. Adami. 2014. "Recent Cropping Frequency, Expansion, and Abandonment in Mato Grosso, Brazil, had Selective Land Characteristics". *Environmental Research Letters* 9 (6): 064010. <https://doi.org/10.1088/1748-9326/9/6/064010>.

Stabile, M., A. Guimarães, D. Silva, V. Ribeiro, M. Macedo, M. Coe, E. Pinto, P. Moutinho, & A. Alencar. 2020. "Solving Brazil's Land Use Puzzle:

Increasing Production and Slowing Amazon Deforestation". *Land Use Policy* 91: 104362. <https://doi.org/10.1016/j.landusepol.2019.104362>.

Townsend, C., N. Costa & R. Pereira. 2009. *Aspectos econômicos da recuperação de pastagens na Amazônia Brasileira*. Relatório técnico. Porto Velho, RO: Embrapa Rondônia. <https://ainfo.cnptia.embrapa.br/digital/bitstream/CPAF-RO-2010/14552/1/131-pastagem.pdf>.

Tyukavina, A., M. C. Hansen, P. V. Potapov, S. V. Stehman, K. Smith-Rodriguez, C. Okpa, & R. Aguilar. 2017. "Types and Rates of Forest Disturbance in Brazilian Legal Amazon, 2000–2013". *Science Advances* 3 (4): e1601047. <https://doi.org/10.1126/sciadv.1601047>.

Como citar: Câmara, Gilberto et al. 2022. "Desafios do cumprimento da NDC brasileira no bioma Amazônia". *CEBRI-Revista* Ano 1, Número 4 (Out-Nov): 159-177.

To cite this work: Câmara, Gilberto et al. 2022. "Challenges to Achieving the Commitments of Brazil's NDC in the Amazon Biome." *CEBRI-Journal* Year 1, No. 4 (Oct-Nov): 159-177.

Recebido: 27 de novembro de 2022

Aceito para publicação: 28 de novembro de 2022

Copyright © 2022 CEBRI-Revista. Este é um artigo em acesso aberto distribuído nos termos da Licença de Atribuição Creative Commons, que permite o uso irrestrito, a distribuição e reprodução em qualquer meio, desde que o artigo original seja devidamente citado.



Imagem: Shutterstock

ARTIGO ACADÊMICO

La guerra ruso-ucraniana y los desafíos de seguridad globales
en el Atlántico Sur 179

Ariel González Levaggi

La guerra ruso-ucraniana y los desafíos de seguridad globales en el Atlántico Sur

Ariel González Levaggi

Resumen: El nuevo contexto global marcado por la conflagración armada en el Este de Europa presenta una serie de riesgos y desafíos al Atlántico Sur, una zona de paz caracterizada por la estabilidad estratégica y la cooperación extendida en el período de Posguerra Fría. El presente artículo analiza el impacto sistémico de la guerra en Ucrania en tres dimensiones: los riesgos de la competencia estratégica entre grandes potencias, la respuesta de los actores regionales frente al conflicto ruso-ucraniano y el impacto en la agenda del desarrollo económico.

Palabras Clave: Atlántico Sur; Rusia; Ucrania; seguridad; zona de paz; estabilidad regional.

The Russo-Ukrainian War and Global Security Challenges in the South Atlantic

Abstract: The new global context marked by the armed conflagration in Eastern Europe presents a series of risks and challenges to the South Atlantic, a zone of peace characterized by strategic stability and extended cooperation in the post-Cold War period. This article analyzes the systemic impact of the war in Ukraine in three dimensions: the risks of strategic competition between great powers, the response of regional actors to the Russo-Ukrainian conflict, and the impact on the economic development agenda.

Keywords: South Atlantic; Russia; Ukraine; security; peace zone; regional stability.

La zona de paz sudamericana del Atlántico Sur se enfrenta a un turbulento contexto internacional con grandes interrogantes en torno al futuro del multilateralismo y la cooperación internacional.

UN MUNDO EN COMPETENCIA

El Atlántico Sur tiene que hacer frente a una nueva reconfiguración global del orden establecido luego del fin de la Guerra Fría. La hegemonía estadounidense se encuentra en crisis, mientras hay un desafío creciente por parte de Rusia y China a la arquitectura económica y de seguridad liderada por la Casa Blanca, que abarca desde el desarrollo de proyectos económicos posoccidentales hasta la búsqueda de crear zonas de influencia en el espacio postsoviético y Asia Oriental, aislando así la influencia estadounidense. La guerra ruso-ucraniana no solo es un indicador de una trayectoria menos cooperativa en el orden internacional, sino también un factor de conflictividad sistémica. Como afirman Lebelem y Duarte Villa (2022), este conflicto armado ha desencadenado “fuertes presiones sobre la seguridad internacional”, además de manifestar la presencia de “factores geopolíticos sistémicos que involucran y contraponen los intereses de actores con capacidad de actuar globalmente, como Estados Unidos, China y la propia OTAN”.

En este contexto, el eje de la política mundial se ha visto alterado por una serie de movimientos tectónicos que han producido un desplazamiento desde un esquema generalmente cooperativo hacia uno más confrontativo, donde el orden liberal basado en normas ha dado lugar a un regreso de la geopolítica tradicional marcado por la “competencia entre grandes potencias, ambiciones imperiales y luchas por los recursos” (Haass 2022). El ascenso económico, tecnológico y militar de la República Popular China frente a los esfuerzos de contención por parte de los Estados Unidos, la crisis pandémica del Covid-19 y el revisionismo al orden internacional de la Federación Rusa con la invasión a Ucrania marcan un espíritu de época diferente al relativamente pacífico período de Posguerra Fría. El mundo unipolar, hegemónico y liderado por los Estados Unidos y su red de aliados está dando lugar a un “nuevo orden mundial en gestación” (Serbin 2022a:11), caracterizado por un desordenado proceso de transición hacia una configuración multipolar en el cual un

Ariel González Levaggi es Profesor Pro-Titular del Departamento de Ciencias Políticas y Relaciones Internacionales de la Facultad de Ciencias Sociales de la Pontificia Universidad Católica Argentina. Co-Chair de la Sección ‘Asia y las Américas’ de la Asociación de Estudios Latinoamericanos (LASA). Su último libro es *Del Indo-Pacífico al Atlántico Sur. Estrategias Marítimas de las Grandes Potencias del siglo XXI* (Instituto de Publicaciones Navales, 2022).

bloque de potencias euroasiáticas —China, Rusia, India y Turquía, entre otras— han multiplicado esquemas de cooperación geoeconómica y geopolítica al margen de Occidente (González Levaggi 2019).

La creciente multipolaridad tiene dos tipos de efectos: mayor competencia geopolítica entre grandes potencias y el debilitamiento del esquema de gobernanza global. Por un lado, el multilateralismo atraviesa una profunda crisis. Los esfuerzos para avanzar en esquemas de gobernanza global sobre asuntos de seguridad internacional se encuentran atravesados por agendas e intereses cada vez más fragmentados. En paralelo, el proceso de interdependencia económica global se ha visto sujeto a una progresiva instrumentalización (*weaponization*) de herramientas económicas y financieras para lograr objetivos geoeconómicos y geopolíticos (Farrell & Newman 2019), expresado en el sistemático paquete de sanciones impuesto por Occidente a la Rusia de Putin. Por el otro lado, hay un deterioro de las bases de la seguridad internacional que permitieron la emergencia del corto pero estable mundo unipolar. Las dinámicas regionales en el espacio postsoviético y la región del Indo-Pacífico se encuentran crecientemente determinadas por una estructura de alianzas cruzadas entre los países e instituciones aliadas a los Estados Unidos, y aquellos que se encuentran dentro del marco de una ascendente articulación euroasiática entre Moscú y Beijing (Serbin 2019).

Frente a la actual transición de poder global y el creciente desorden en las dinámicas mundiales, el Atlántico Sur se mantiene como un orden regional de seguridad con altos niveles de estabilidad y un importante grado de cooperación intergubernamental, especialmente en la costa sudamericana, manifestado en la continuidad de la idea de una Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur (ZPCAS) y la Coordinación del Área Marítima del Atlántico Sur (CAMAS) (Hoffmann & Macondes 2017). Otra instancia interesante bajo el liderazgo de los Estados Unidos ha sido la Declaración Conjunta sobre Cooperación Atlántica firmada que en septiembre de 2022 donde una serie de países de ambos hemisferios —incluyendo a Brasil, Argentina y el Reino Unido — comparten el compromiso de promover una región atlántica pacífica, próspera, abierta y cooperativa (Estados Unidos 2022).

Salvo por el limitado interregno durante las últimas dos décadas de la Guerra Fría —resultante de los procesos de descolonización en el África Portuguesa, el Conflicto del Atlántico Sur en 1982 y el involucramiento más activo de los intereses marítimos y estratégicos soviéticos en la zona—, la región posee un alto grado de estabilidad y un bajo nivel de conflictividad, producto además de la baja relevancia estratégica en el plano marítimo global y la limitada presencia de contrapuntos existenciales entre grandes potencias. Sin embargo, dado que la mayor parte del globo

se encuentra bajo presiones crecientes derivadas de la competencia global entre los Estados Unidos y sus aliados frente a China y Rusia, el Atlántico Sur también ha estado sujeto a una serie de impactos, aunque la mayor parte de ellos de un modo indirecto, dado que la región no representa un teatro estratégico central como el caso de la emergencia del Indo-Pacífico (Toro 2021; Cannon 2022) o el espacio euroasiático (Gresh 2020; Diesen 2017).

En este sentido, el artículo reflexiona sobre la incidencia del conflicto ruso-ucraniano sobre el espacio atlántico sudamericano. Para ello la primera sección enmarca al Atlántico Sur como una zona de paz y cooperación extendida para luego, en una segunda parte, analizar los impactos sobre las dinámicas regionales relativas a los riesgos sistémicos en el Atlántico Sur, el posicionamiento internacional de Argentina y Brasil y la incidencia sobre la agenda de desarrollo económico.

El artículo reflexiona sobre la incidencia del conflicto ruso-ucraniano sobre el espacio atlántico sudamericano. Para ello la primera sección enmarca al Atlántico Sur como una zona de paz y cooperación extendida para luego, en una segunda parte, analizar los impactos sobre las dinámicas regionales relativas a los riesgos sistémicos en el Atlántico Sur (...).

EL ATLÁNTICO SUR: UNA ZONA DE PAZ Y COOPERACIÓN EXTENDIDA

En los últimos años se ha visto una multiplicación de enfoques sobre los asuntos de seguridad regional, diversificando así las visiones tradicionales más allá de los asuntos de la guerra y la paz en América Latina (Mares & Kacowicz 2015). A pesar de la existencia de un entorno pacífico caracterizado por un importante grado de interdependencia económica, avanzados niveles de institucionalidad democrática y la difusión de instituciones regionales y subregionales, todavía hay ciertos aspectos que alejan a la región de un “paraíso” kantiano. Si bien la existencia de una paz en términos de ausencia de conflictos armados en las últimas casi tres décadas no se puede negar, hay cuestiones como la recurrencia de crisis diplomáticas, conflictos políticos, disputas militarizadas y la expansión de amenazas transnacionales que generan ciertos interrogantes sobre los alcances de una paz reflejada en el modelo de la Unión Europea.

Como afirma Cameron Thies, hay dos enfoques dominantes para entender la guerra y la paz en América Latina, que pueden hacerse extensivos al Atlántico Sur: “el primero intenta explicar clases específicas de conflicto: guerra, rivalidad, disputas interestatales militarizadas (MID) y guerras civiles como fenómenos por derecho propio. El segundo enfoque intenta explicar el tipo de orden regional (por ejemplo, zona de paz) que prevalece en un momento dado, y está orientado fundamentalmente hacia la explicación de relaciones regionales relativamente pacíficas” (Thies 2016, 113).

Las regiones, de por sí, no son objetos dados, sino que se construyen socialmente y, por tanto, expresan visiones políticas en disputa. En este caso, las regiones tienen dimensiones tanto materiales como identitarias. Por un lado, tienen territorio y una organización estatal, pero por el otro hay un elemento adicional que muchas veces es de difícil concreción: una idea colectiva que da significado.

Las regiones están “dadas” por la geografía y “manufacturadas” a través de la política (Katzenstein 2005, 36). Por lo tanto, la política, esa asignación autorizada de valores en su fase agonista o esa herramienta que permite consensos, juega un papel crucial en la definición de una región. El Atlántico Sur mantiene una dinámica pacífica y el espacio para la ocurrencia de conflictos militares es casi nulo más allá de la militarización existente en torno a la “Fortaleza Malvinas” por parte del Reino Unido, cuestión sobre la que la República Argentina protesta de manera sistemática en diversos foros internacionales (MRECIC 2021), y la cuestión de los reclamos soberanos sobre el territorio antártico. No solamente la probabilidad de un conflicto armado es acotada, sino que en los últimos años se han desarrollado una serie de iniciativas diplomáticas y de seguridad marítima que permiten el desarrollo de una “comunidad de prácticas de seguridad” (Medeiros & Moreira 2017).

Si bien en América Latina todavía ocurren crisis militarizadas y existen disputas fronterizas y territoriales en la zona andina de América del Sur, América Central y el Caribe, hay una clara diferencia en los patrones de conducta en el Atlántico Sur occidental. Por un lado, los mecanismos tradicionales realistas no funcionan en sentido típico estricto, debido no solo a la inexistencia de conflictos armados desde el Conflicto del Atlántico Sur en 1982 hasta la fecha, sino además a la baja recurrencia de crisis militarizadas entre los principales actores regionales, el desarrollo de múltiples acuerdos bilaterales y el impulso a la construcción de instituciones regionales como el Mercosur. Por otro lado, a pesar de la existencia de una serie de variables consideradas como claves por la visión liberal para la profundización de la cooperación — democratización, interdependencia económica e instituciones comunes — la región ha sufrido tanto un estancamiento en el grado de integración regional (Malamud & Gardini 2012), como también escasos avances en el desarrollo de un esquema de defensa colectiva y, menos aún, de integración militar (Frenkel 2020).

¿Cuáles han sido los factores geoestratégicos estructurales que le dan la importancia al espacio marítimo atlántico? Carlos De Meira Mattos (1990:222) señalaba tres elementos: constituir una ruta de transporte, formar un área de proyección de poder militar y ser una fuente de recursos. En relación con el primer punto, el Cabo de Hornos se presenta como una vital arteria de comunicaciones dado su rol alternativo en el transporte de Petróleo del Golfo Pérsico hacia los mercados europeos, especialmente en caso de limitaciones en el transporte por medio del Canal de Suez. Lo mismo se aplicaría al Estrecho de Magallanes en caso de que el Canal de Panamá sufra algún inconveniente serio. En segundo lugar, el dominio estratégico del Reino Unido tanto en el triángulo insular de Santa Elena, Ascensión (también utilizado por Estados Unidos) y Tristán de Acuña como el complejo de las Islas Malvinas, Georgias del Sur y Sándwich del Sur reclamado por Argentina, pero bajo el control colonial del Reino Unido. Además, la “fortaleza Malvinas” se proyecta como una puerta de acceso alternativa hacia los territorios antárticos fuera del continente sudamericano. En términos de recursos, la explotación de recursos vivos —pesca, krill y ballenas— y no vivos —hidrocarburos y nódulos polimetálicos— ha sido un elemento de interés adicional no sólo para los soviéticos, sino también para las principales potencias navales de la región.

En un entorno cooperativo, el Atlántico Sur sigue siendo un punto de referencia vital para los intereses globales de Argentina (Fraga 1983, Alessandrini 2019) y Brasil (Saraiva 1997, Duarte 2016). Además, no se puede ignorar la presencia sostenida de potencias extrarregionales como el Reino Unido (Dodds 2012) y los Estados Unidos (Espach 2021), en paralelo con la creciente proyección de potencias euroasiáticas como la República Popular China, Rusia e India (Abdenur & Marcondes 2013, González Levaggi 2022). La literatura sobre el Atlántico Sur ha interpretado en múltiples direcciones el escenario regional caracterizado por la turbulencia del conflicto armado por las Islas Malvinas, el impacto de la presencia soviética en la zona durante la última etapa de la Guerra Fría (Coutau-Bégarie 1988, Kelly y Child 1990), la incertidumbre en torno a la irresolución del diferendo de soberanía sobre las Islas Malvinas (Dodds 2012, Alessandrini 2019) y, finalmente, la existencia de patrones estables de cooperación que han permitido el desarrollo de una zona de paz (Medeiros 2002, Abdenur, Mattheis y Seabra 2016). En relación con este último abordaje, una manera de interpretar la trayectoria del orden regional del Atlántico Sur sudamericano es observar los aportes realizados por la literatura de zona de paz conosureña.

De acuerdo con Battaglino (2013, 8), el Cono Sur puede ser interpretado como una zona de paz positiva en la cual la posibilidad de uso de la fuerza es poco probable. En la misma línea, interpretaciones posteriores presentan a la región en

un estadio de paz normal (Miller 2007) o estable (Oelsner 2009). Sin embargo, es importante recapitular sobre el concepto de zona de paz. Este concepto fue acuñado por Arie Kacowicz (1998, 9), quien definió la noción como una “discreta región geográfica del mundo en la que un grupo de Estados ha mantenido relaciones pacíficas entre ellos durante un período de al menos treinta años, un lapso de generación, aunque las guerras civiles, los disturbios domésticos y la violencia aún pueden ocurrir dentro de sus fronteras, así como conflictos internacionales y crisis entre ellos”. De acuerdo con esta definición, la región del Cono Sur puede ser incluida dentro de este concepto, ya que los Estados miembros han mantenido relaciones sin conflictos armados desde la Guerra de la Triple Alianza (1864-1870) donde Brasil, Uruguay y Argentina enfrentaron al Paraguay liderado por Francisco Solano López.

Además, Kacowicz plantea una distinción entre paz negativa o precaria, paz estable y comunidad pluralista de seguridad, esta última en línea con lo planteado por Karl Deutsch (1957) y luego por Emanuel Adler y Michael Barnett (1998). En el primer caso, la posibilidad de la guerra es una opción concreta, aunque los Estados no tienen en general intenciones de modificar el *status quo* territorial. En la paz estable no existen expectativas del uso de la fuerza militar, dado que la paz es mantenida sobre la base de un consenso recíproco, mientras que la agenda es marcada por asuntos económicos por sobre los militares. Por último, la comunidad pluralista de seguridad (o comunidad de seguridad) plantea la existencia de expectativas de cambio pacífico arraigado en Estados que comparten normas, valores e instituciones comunes, con el desarrollo además de una identidad común y un alto grado de interdependencia (Kacowicz 1998, 9-10).

En este sentido, el Cono Sur además será presentado como una incipiente comunidad pluralista de seguridad (Kacowicz 1998, 21). Sin embargo, los autores no se ponen de acuerdo del todo en relación con designar al Cono Sur como una comunidad pluralista de seguridad o simplemente como una zona de paz estable. En base al aporte de Hurrell (1998), Adler y Barnett (1998, 21) interpretan que en el Cono Sur parece haber

expectativas estables del no uso de la fuerza, fronteras no militarizadas y hábitos de diálogo institucionalizados entre los establecimientos militares de Argentina y Brasil, que indican la existencia de una comunidad de seguridad entre estos dos Estados (...) involucrados en un proceso cada vez más denso de economía integración y en la idea de un “club de Estados” al que solo algunos gobiernos pueden pertenecer, una seguridad cooperativa que se convierte en el símbolo de la identidad democrática y el fin de viejas rivalidades.

Sin embargo, Oelsner (2016, 182) plantea que en el Cono Sur, si bien parece aproximarse a una comunidad de seguridad, hay ciertos límites en relación con la emergencia de una identidad común. Un avance que parece haberse quedado congelado en la segunda etapa de la evolución, pero que refleja una serie de expectativas positivas sobre el cambio pacífico que permitió una importante transformación del orden regional del Cono Sur en la década de 1980, desde una zona de paz negativa a una paz positiva.

De todos modos, hay un consenso relativamente generalizado sobre la aplicabilidad de la noción de zona de paz, tanto en el mundo académico como en los tomadores de decisión de política exterior, que se ha expresado en dos aspectos fundamentales. En primer lugar, en el desarrollo de instituciones regionales tanto en el plano económico (Mercosur), como en el ámbito diplomático (ZPCAS) y en relación con la seguridad marítima (Coordinación del Área Marítima del Atlántico Sur). En segundo lugar, la aprobación de documentos regionales como la Declaración de Ushuaia de 1998 de los líderes del Mercosur y Estados asociados, luego ampliada a la Zona de Paz Sudamericana en la primera Reunión de los Presidentes de América del Sur —antecedente de la UNASUR—, celebrada en Brasilia en el año 2000.

Si bien esta perspectiva cooperativa y pacífica no fue desafiada posteriormente, en la última década se vislumbra una tendencia a la “lógica del desacoplamiento” entre Argentina y Brasil, que en el Atlántico Sur se refleja en el “estancamiento del mecanismo de la Zona de Paz y Cooperación del Atlántico Sur (ZPCAS)” y el posicionamiento de la región marítima como un “espacio de disputa y proyección geoestratégica de las grandes potencias” (Malacalza & Tokatlian 2022). De todas maneras, en el marco de un contexto más conflictivo hay un interés regional en revitalizar instancias de cooperación como el ZPCAS; o asimismo en crear nuevos espacios de cooperación hemisféricos que articulen los espacios norte y sur del Atlántico, como la Declaración Conjunta sobre Cooperación Atlántica previamente citada.

En un mundo más peligroso, el Atlántico Sur se presenta como un oasis de paz y estabilidad, pero hay una serie de desafíos para la “zona de paz” regional. Entre las principales, consideramos los riesgos derivados de la competencia estratégica entre grandes potencias, el posicionamiento internacional de los actores regionales frente al conflicto ruso-ucraniano y el impacto en la agenda del desarrollo económico.

Con respecto a este punto, la perspectiva de la zona de paz nucleada en las dinámicas estado-céntricas y acotada al ámbito regional presenta un déficit para abordar desafíos desde las amenazas transnacionales, además del factor sistémico en el cual la periferia regional se encuentra sujeta crecientemente a presiones globales por la competencia estratégica entre grandes potencias (Russell & Calle 2022).

CONFLICTO RUSO-UCRANIANO: DESAFÍOS A LA ESTABILIDAD REGIONAL

La intervención militar rusa en Ucrania ha modificado la percepción de los tomadores de decisión en la región sobre sus relaciones con Rusia, lo que reporta una alteración de los cálculos en la agenda de seguridad con los Estados Unidos y los socios de la OTAN. Mientras prima la incertidumbre en torno a las consecuencias de mediano y largo plazo, el impacto de la crisis en el Atlántico Sur tiene varias dimensiones. En un mundo más peligroso, el Atlántico Sur se presenta como un oasis de paz y estabilidad, pero hay una serie de desafíos para la “zona de paz” regional. Entre las principales, consideramos los riesgos derivados de la competencia estratégica entre grandes potencias, el posicionamiento internacional de los actores regionales frente al conflicto ruso-ucraniano y el impacto en la agenda del desarrollo económico.

ATLÁNTICO SUR: RIESGOS FRENTE A LA NUEVA COMPETENCIA GEOPOLÍTICA GLOBAL

La literatura sobre órdenes regionales de seguridad subraya la interconexión entre la proyección de las potencias extrarregionales en dicho tipo de espacios, ya sea por sobreposición (Lake & Morgan 1997), penetración (Buzan & Wæver 2003) o el tipo de involucramiento (González Levaggi 2020). En este sentido, la traslación de la competencia geopolítica global al Atlántico Sur y a América Latina tiene tres potenciales aristas.

En primer lugar, la posibilidad de respuestas más asertivas de Rusia para responder a las acciones de los Estados Unidos y la OTAN en la guerra de Ucrania que van más allá de la tradicional “reciprocidad simbólica” (Rouvinski 2022) implicaría el despliegue no solo de personal militar, sino también de sistemas de armas avanzados en América Latina y el Caribe. Como un indicador, durante la agitación de la crisis venezolana en torno a la disputa por la legitimidad internacional incluyó una serie de acciones de Rusia desde el apoyo explícito a Nicolás Maduro hasta el envío de contratistas militares rusos del grupo Wagner para reforzar la seguridad del mandatario venezolano.

En segundo lugar, una potencial expansión formal o informal de la alianza militar transatlántica más allá de Europa o simplemente el aumento de la cooperación en materia de seguridad para contrarrestar a China o a Rusia pueden afectar al Atlántico Sur. Por el momento, Colombia, Brasil y Argentina han accedido al estatus de Gran Aliado fuera de la OTAN, aunque su compromiso varía en relación con los gobiernos de turno. Por ejemplo, Bogotá sigue siendo el socio clave de seguridad de los Estados Unidos en la región desde el inicio del Plan Colombia a fines de la década de 1990, pero la reciente llegada de Gustavo Petro al Palacio de Nariño plantea dudas en Washington sobre la continuidad de la asociación estratégica. Países como Bolivia, Nicaragua o Cuba pueden ofrecer ayuda a China o Rusia para establecer una presencia militar en América Latina y así contrarrestar la amenaza de Washington y sus aliados. Además, Rusia y China podrían presionar alternativamente a sus aliados en América Latina y buscar una presencia avanzada en el “patio trasero” de los Estados Unidos, aunque esta es aún una posibilidad remota, dado que las prioridades estratégicas de Washington son el Indo-Pacífico y Europa del Este. Si bien este escenario es una conjetura, tanto América Latina como el Atlántico Sur fueron un territorio de disputa periférico en el período de la Guerra Fría. La proyección y el activismo de las potencias euroasiáticas —fundamentalmente de Beijing— es un dato de la realidad. En el contexto de una serie de acuerdos bilaterales con Argentina, China logró la instalación de una Estación de Espacio Profundo en la provincia de Neuquén, la cual colabora con el Programa Chino para Exploración de la Luna pero que siembra dudas con respecto a un eventual uso dual; a su vez, el establecimiento de un Polo Logístico Antártico en Ushuaia con potencial financiamiento chino ha llamado la atención de las autoridades del Comando Sur del Departamento de Defensa de los Estados Unidos.

En tercer lugar, un cambio en el apoyo multilateral al régimen de no proliferación podría convertirse en un problema (Tokatlian 2022). En la Décima Conferencia de Revisión de las Partes del Tratado sobre la No Proliferación de Armas Nucleares en agosto, el presidente Gustavo Zlauvinen reconoció que el “riesgo nuclear se encuentra en los niveles más altos desde el fin de la Guerra Fría” (Bañez 2022). Esta declaración refleja preocupaciones de alto nivel sobre el manejo responsable de los dispositivos nucleares y un temor renovado de la difusión de la tecnología nuclear o la alteración de los programas nucleares que actualmente se utilizan con fines pacíficos. El régimen de proliferación podría verse desafiado si países extraterritoriales como China, Rusia o Corea del Norte intentan transferir tecnología nuclear a los enemigos de Estados Unidos en una situación de confrontación directa. En este contexto, la declaración de América Latina y el Caribe como zona libre de armas nucleares de acuerdo con el Tratado de Tlatelolco de 1967 y el fuerte compromiso

con el régimen no proliferación por parte de las potencias nucleares pacíficas de la región —Argentina y Brasil— ha sido clave para la estabilidad estratégica de la región. En el caso de la cooperación argentino-brasileña, la creación en 1991 de la Agencia Brasileña-Argentina de Contabilidad y Control de Materiales Nucleares y su apoyo hasta el presente —más allá de los cambios políticos— continúa siendo la base del entendimiento bilateral (Nascimento Plum & Rollemberg de Resende 2016) y cuyo ámbito de aplicación podría ganar aún más legitimidad incluyendo a la propulsión nuclear naval.

POSICIONAMIENTO INTERNACIONAL FRENTE A LA GUERRA RUSO-UCRANIANA

Los países de la región reaccionaron con relativa afinidad de posiciones, pero sin concertación. Si bien el grueso de los países latinoamericanos condenó las acciones en diferentes foros internacionales, así como en diversas declaraciones públicas de sus principales líderes, la región no solamente no tuvo una posición homogénea, sino que además careció de cooperación para establecer posiciones comunes. Durante la votación de la resolución ES-11/1 de la Asamblea General de Naciones Unidas que condenó a Rusia por sus acciones en Ucrania, Argentina, Brasil y México, entre otros, votaron a favor y una serie de países como Nicaragua, Cuba, Bolivia y El Salvador se abstuvieron, mientras que Venezuela no pudo ejercer el voto debido a la suspensión de su derecho de voto por deudas impagas a las Naciones Unidas. En otra instancia multilateral, en el marco del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, tanto Brasil como México condenaron la invasión en la resolución 2623 (vetada por Rusia) del 27 de febrero de 2022. Por último, Argentina —a cargo de la Presidencia del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas— votó favorablemente por la suspensión de Rusia en el Consejo, mientras que Brasil y México se abstuvieron, aunque habían apoyado la realización de una investigación sobre la situación de derechos humanos en ciertas regiones de Ucrania. En el marco de la Organización de los Estados Americanos (OEA), Argentina, Brasil y México se abstuvieron en la votación que suspendió a Rusia como observador permanente de la OEA, mientras que, a pesar de las recomendaciones occidentales, ninguno de los países de la región optó por acompañar las sanciones a la Federación Rusa, en línea con la tradición diplomática contraria a implementar medidas de este tipo.

Rusia y América Latina tienen una larga tradición de vinculaciones pero nunca han estado tan cerca como en las últimas dos décadas (Jeifets, Khadorich & Leksyutina 2018). La era Putin se ha caracterizado por tener una gran iniciativa política hacia la región y fomentar la generación de lazos de amistad con estos paí-

ses, ya sea por afinidad política —como el caso de Venezuela—, visiones sobre el orden internacional —como Brasil— o meramente una agenda pragmática basada en el beneficio mutuo. Este es el caso de Argentina. Más allá de las reacciones a la invasión y la oposición a las sanciones, las relaciones de los países latinoamericanos con Moscú van camino a restringirse por un tiempo considerable para evitar disgustos con Washington y Bruselas, mientras que la Casa Blanca se ha acercado a Venezuela para normalizar los vínculos bilaterales y evitar una reacción rusa en la región —como sucedió luego de las crisis de Georgia en 2008 y Ucrania en 2014— basada en la lógica de la “reciprocidad simbólica” (Rouvinski 2022, 23).

En términos de los vínculos con los países sud atlánticos, Rusia percibe tanto a Brasil como a Argentina como socios en un mundo multipolar poshegemónico, aunque dado el peso de los vínculos comerciales, la estatura estratégica y la participación en el foro BRICS, la diplomacia rusa prioriza los lazos con Brasilia. En el caso de Buenos Aires, la agenda tiene un enfoque más pragmático que geopolítico, de baja intensidad estratégica pero con un alto contenido político que se expresó tanto en la firma del Acuerdo de Asociación Estratégica Integral en 2015 entre la Administración de Cristina Fernández de Kirchner y el Kremlin; como en la provisión preferencial de vacunas Sputnik V a la región para enfrentar la pandemia del Covid-19; y, finalmente, con el apoyo de Moscú al ingreso argentino a la plataforma BRICS+, con vistas a una próxima ampliación del foro global. En los últimos años, el diálogo político se ha mantenido en buenos niveles más allá de los cambios políticos en Buenos Aires, el comercio volvió a superar la barrera de los 1000 millones de dólares en 2021 y existen inversiones en áreas como energía hidroeléctrica y ferrocarriles, junto a una serie de proyectos en el área portuaria, espacial y nuclear.

Como expresión de esa relación, el presidente Alberto Fernández visitó Rusia a principios de febrero de este año y declaró de modo voluntarista que “Argentina tiene que ser la puerta de entrada para que Rusia ingrese en América Latina” (Bimbi 2022). Más allá de la polémica en torno a esta propuesta, la frase no era del todo acertada. Las puertas de la región ya estaban abiertas para Rusia y en varias dimensiones. Venezuela ha sido el principal comprador latinoamericano de armas rusas y Brasil el principal socio comercial, mientras que la propia Argentina facilitó el ingreso de la vacuna Sputnik V a la región. Sin embargo, el acceso ruso a América Latina (y viceversa) luego del 24F tiene un problema de difícil resolución en el corto plazo. Los costos de amplificar las relaciones se han elevado en un contexto de sanciones y el desacoplamiento de la economía rusa de los países desarrollados. Cada avance que se plantee en las relaciones ruso-sudamericanas conlleva casi automáticamente un llamado de atención —o el ejercicio de presiones o inclusive aplicación de sanciones— por parte de los Estados Unidos y los países europeos.

En términos generales, la reacción argentina tras la invasión rusa fue relativamente prudente. Desde el punto de vista de su posicionamiento internacional, condenó el uso ilegítimo de la fuerza por parte de Rusia y llamó a las partes a desescalar el conflicto mediante el uso de medios pacíficos y el retorno a la mesa de negociaciones. Además, Argentina subrayó la importancia del respeto a la soberanía de los países miembros de las Naciones Unidas y su integridad territorial, principio clave de la política exterior argentina, ligado a la Cuestión de las Islas Malvinas. Además, en línea con las tradiciones normativas del país y de la región, el país no se adhirió a ningún régimen de sanciones ni limitó explícitamente ninguno de los canales de vinculación económica con Rusia. En una posición de equidistancia, los vínculos en materia de defensa se resintieron con la ralentización de la implementación del convenio de cooperación técnico-militar firmado en diciembre de 2021, que incluía capacitación de militares argentinos en academias del Ministerio de Defensa de Rusia, y la oferta rusa de los MiG-35 se encuentra fuera de las prioridades. Al mismo tiempo hay una intención de no aprovecharse de la situación de las sanciones para mejorar de manera sensible los negocios con Rusia.

En el caso de Brasil, la administración Bolsonaro ha mostrado un progresivo acercamiento a Moscú sobre la base de una agenda de necesidades concretas críticas para la gran economía sudamericana, como asegurar el suministro seguro de fertilizantes y realizar compras de diesel a precios más accesibles (Cronista 2022). Hacia fines de septiembre de ese mismo año, Brasil se abstuvo de condenar la anexión de cuatro regiones ucranianas a la Federación Rusa en la resolución 2652 del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas —vetada por Moscú—, mientras que México condenó la acción. Esto presenta una situación bastante paradójica para la administración Bolsonaro, que ha logrado incorporarse como aliado extra-OTAN durante la era Trump, pero que ha tenido una posición refractaria a las prioridades y lineamientos de la Casa Blanca y sus aliados de la OTAN en el apoyo a la Ucrania liderada por Volodímir Zelenski. Si bien la divergencia de agendas entre las administraciones Biden y Bolsonaro explica parte de la equidistancia brasileña en el conflicto, las visiones globales sobre la construcción de un mundo multipolar, así como la afinidad en las narrativas populistas que apelan a un paradigma conservador y nacionalista son elementos relevantes para la comprensión de la agenda ruso-brasileña más allá de los intereses económicos.

Finalmente, las tensiones globales pueden también expresarse en el ámbito antártico, donde la creciente competencia estratégica entre grandes potencias puede generar incentivos adicionales para que China o Rusia tengan una postura revisionista con una mayor militarización; esto quebraría el *status quo* original, al mismo tiempo que forzaría alineamientos geopolíticos en los países con reivindicaciones

soberanas sobre porciones territoriales del continente blanco, particularmente Argentina, Chile y el Reino Unido. Uno de los indicadores de los problemas en la cooperación multilateral antártica ha sido la decisión rusa de rechazar —por primera vez— un límite a la captura de la merluza negra en el marco de la Comisión para la Conservación de Recursos Vivos Marinos Antárticos (CCRVMA), lo que ha generado que el Reino Unido emita licencias que Argentina considera como ilegales por el diferendo de soberanía, dando lugar a tensiones en aguas circundantes a las Islas Georgias del Sur (MRECIC 2022).

IMPACTO EN LA AGENDA DE DESARROLLO REGIONAL

Ante las crecientes voces sobre la existencia de potenciales situaciones de inseguridad energética y alimentaria global (European Commission 2022, Beeheer 2022), la región tiene una oportunidad histórica, ya que ha sido un proveedor mundial de materias primas y se beneficia de los “*booms de commodities*”. Brasil, México, Venezuela y Colombia son los principales productores regionales de petróleo crudo; México, Bolivia y Argentina lideran rankings de producción de gas; Brasil y Argentina juegan un papel importante en la cadena alimentaria mundial, especialmente para productos como el trigo, la soja, la carne y el maíz; y varios países latinoamericanos son proveedores clave de plata, litio, cobre, zinc y mineral de hierro, entre otros. Sin embargo, no todos los países tienen una distribución equitativa de estos recursos, por lo que las interrupciones en la cadena de suministro global y el aumento de los precios de la energía y los alimentos están afectando a cada país de manera diferente. Las consecuencias económicas del Covid-19 y la guerra en Ucrania también han afectado las finanzas de los gobiernos y muchas economías aún no se han recuperado. En los últimos cinco años, Chile, Colombia, Perú y Ecuador han sido testigos de protestas generalizadas y malestar social.

A pesar de las dificultades, la actual crisis económica mundial también ofrece oportunidades. Los precios de los productos primarios, por ejemplo, han aumentado casi un 30 % entre agosto de 2021 y 2022 de acuerdo con el S&P *Goldman Sachs Commodity Index* y los precios del petróleo han superado los US\$100/barril en diversas oportunidades durante el año. Si bien el próximo invierno parece complicado en el hemisferio norte, el impacto en la región parece ser mucho menor, aunque pueda llevar a un inevitable aumento de los subsidios en los próximos años, que afectará los limitados presupuestos nacionales. Además, ante la necesidad de recurrir a préstamos internacionales para afrontar la falta de fondos, seguramente tendrá que hacer frente a mayores tasas de interés en el Norte Global.

El resultado de estas dinámicas en el Atlántico Sur es mixto; Brasil y Uruguay tienen la oportunidad de optimizar su inserción internacional en el sector de los *commodities*, mientras que Argentina enfrenta serios problemas macroeconómicos con una fuerte devaluación de la moneda y una inflación superior al 80% en 2022. De todos modos, difícilmente respuestas unilaterales pueden ser del todo efectivas. La agenda de desarrollo del Atlántico Sur requiere repensar nuevas formas de cooperación económica regional que permitan una mayor flexibilidad a la hora de encarar vínculos comerciales, sin dejar de lado los compromisos asumidos en el marco del Mercosur.

EL ATLÁNTICO SUR: DESAFÍOS REGIONALES EN UN MUNDO DESORDENADO

La guerra ruso-ucraniana presenta al Atlántico Sur una serie de desafíos económicos y de seguridad que requieren prudencia y equilibrio para evitar caer en la trampa de una competencia geopolítica global. Como afirma Serbin (2022b, 71), en este nuevo contexto internacional “navegar es difícil”. El compromiso de condenar las guerras injustas permanece, pero también la búsqueda de la autonomía internacional y el apoyo al multilateralismo y a la gobernanza global. En un entorno global cada vez más complejo y competitivo, los países de la región han presentado posiciones basadas en su propia agenda, además de evitar la lógica del alineamiento. Frente a un entorno global geopolíticamente más competitivo, la región se encuentra fragmentada y con importantes dilemas internos, especialmente en el aspecto político, con un declive de la calidad de la democracia y el ascenso de populismos de izquierda y de derecha. Además, cabe la posibilidad que potencias extrarregionales —en un contexto de progresivo desorden global— quieran incrementar su proyección estratégica hacia el espacio del Atlántico Sur, y específicamente en el espacio antártico, para afectar la posición de los Estados Unidos en el Hemisferio Occidental.

La guerra ruso-ucraniana presenta al Atlántico Sur una serie de desafíos económicos y de seguridad que requieren prudencia y equilibrio para evitar caer en la trampa de una competencia geopolítica global.

Pese a ello, existe una oportunidad para que los principales países de la región puedan desarrollar una “autonomía estratégica posible” que permita tener un

mayor margen de libertad frente a la posibilidad de una mayor inestabilidad en el sistema económico y financiero global. Para ello resultan clave las posturas equidistantes frente al conflicto y una mayor integración regional partiendo desde iniciativas exitosas como la Agencia Brasileño-Argentina para la Contabilidad y Control de Materiales Nucleares (ABACC). Finalmente, la región —especialmente el Cono Sur— tiene una trayectoria histórica que le ha permitido conformarse como una zona de paz regional, algo que podría rescatarse como un contraejemplo frente al conflicto ruso-ucraniano y la desestabilización en materia de seguridad en Europa Oriental. Sin embargo, la zona de paz tiene que hacer frente a desafíos globales donde los tambores de guerra suenan cada vez más fuerte. ■

Referencias Bibliográficas

- Abdenur, Adriana & Danilo Marcondes de Souza Neto. 2013. "Brazil in the South Atlantic: growing protagonism and unintended consequences." Policy Briefs. NOREF: Norwegian Peacebuilding Resource Centre.
- Abdenur, Adriana, Frank Mattheis & Pedro Seabra. 2016. "An ocean for the Global South: Brazil and the zone of peace and cooperation in the South Atlantic". *Cambridge Review of International Affairs* 29 (3): 1112–31. <https://doi.org/10.1080/09557571.2016.1230592>.
- Adler, Emanuel & Michael Barnett. *Security communities*. Cambridge Studies in International Relations. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511598661>.
- Alessandrini, Ricardo. 2019. "Escenario geopolítico del Atlántico Sur". En *La política de defensa en debate* editado por la Universidad de la Defensa Nacional, 139-158. Buenos Aires: UNDEF Libros.
- Bañez, Gonzalo. 2022. "Un argentino preside la conferencia de armas nucleares más importante del mundo: 'Hay altos niveles de riesgo'". *Todo Noticias*, 8 de agosto de 2022. <https://tn.com.ar/internacional/2022/08/08/un-argentino-preside-la-conferencia-de-armas-nucleares-mas-importante-del-mundo-hay-altos-niveles-de-riesgo/>.
- Battaglino, Jorge. 2013. *La evolución de la zona de paz sudamericana*. Ministerio de Defensa. Escuela de Defensa Nacional.
- Besheer, Margaret. 2022. "WFP Chief Raises Alarm on Potential Food Shortages in 2023". *VoA News*, 20 de julio de 2022. <https://www.voanews.com/a/wfp-chief-raises-alarm-on-potential-food-shortages-in-2023-/6667210.html>.
- Bimbi, Bruno. 2022. "Argentina tiene que ser la puerta de entrada para que Rusia ingrese en América Latina". *Telam digital*, 03 de febrero de 2022. <https://www.telam.com.ar/notas/202202/582589-argentina-tiene-que-ser-la-puerta-de-entrada-para-que-rusia-ingrese-en-america-latina.html>.
- Buzan, Barry & Ole Wæver. 2003. *Regions and Powers - The Structure of International Security*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Cannon, Brendon & Kei Hakata. 2022. "The Indo-Pacific as an emerging geography of strategies". En *Indo-Pacific Strategies: Navigating Geopolitics at the Dawn of a New Age*, editado por Brendon Cannon & Kei Hakata, 3-21. London: Routledge.
- Coutau-Bégarie, Hervé. 1985. *Geoestrategia del Atlántico Sur*. Buenos Aires, Instituto de Publicaciones Navales
- Cronista. 2022. "Bolsonaro rompe el bloqueo a Rusia y anuncia un acuerdo para comprarle diésel a Putin". *El Cronista*, 11 de julio de 2022. <https://www.cronista.com/internacionales/bolsonaro-rompe-el-bloqueo-a-rusia-y-anuncia-un-acuerdo-para-comprarle-diesel-a-putin/>.
- Deutsch, Karl. 1957. *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*. Princeton: Princeton University Press.
- Diesen, Glenn. 2017. "Russia, China and 'Balance of Dependence in Greater Eurasia'". Valdai Papers, Valdai Discussion Group. <https://valdaiclub.com/files/13795/>.
- Dodds, Klaus. 2012. "Stormy waters: Britain, the Falkland Island and UK-Argentine relations". *International Affairs* 88 (4): 683-700. <https://www.jstor.org/stable/23255613>.
- Duarte, Érico. 2016. "Brazil, the Blue Economy and the maritime security of the South Atlantic". *Journal of the Indian Ocean Region*, 12 (1): 97–111. <https://doi.org/10.1080/19480881.2015.1067384>.
- Espach, Ralph. 2021. "A New Great Game Finds the South Atlantic". *War on the Rocks*, 22 de marzo de 2022. <https://warontherocks.com/2021/03/a-new-great-game-finds-the-south-atlantic/>.
- Estados Unidos. 2022. "Joint Statement on Atlantic Cooperation". *U. S. Department of State*, 20 de septiembre de 2002. <https://www.state.gov/joint-statement-on-atlantic-cooperation/>.
- European Commission. 2022. "Ensuring Global Food Supply and Food Security". Agriculture

- and Rural Development, European Commission. https://agriculture.ec.europa.eu/common-agricultural-policy/agri-food-supply-chain/contingency-plan_en.
- Farrell, Henry & Abraham L. Newman. 2019. "Weaponized Interdependence. How Global Economic Networks Shape State Coercion". *International Security* 44 (1): 42–79. https://doi.org/10.1162/isec_a_00351.
- Fraga, Jorge. 1983. *La Argentina y el Atlántico Sur: Conflictos y objetivos*. Buenos Aires, Pleamar.
- Frenkel, Alejandro. 2020. "Argentina, el Mercosur y los intentos de establecer una política común de defensa". *Revista De Relaciones Internacionales, Estrategia Y Seguridad* 14 (2): 59-82. <https://doi.org/10.18359/ries.3973>.
- González Levaggi, Ariel. 2019. "Eurasia en ascenso: cambios y continuidades en los órdenes regionales de Asia Central, el Cáucaso y Medio Oriente". *Pensamiento Propio*: 143-168. <https://repositorio.uca.edu.ar/handle/123456789/10789>.
- González Levaggi, Ariel. 2020. *Confrontational and Cooperative Regional Orders: Managing Regional Security in World Politics*. London: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780429198199>.
- González Levaggi, Ariel. 2022. *Del Indo-Pacífico al Atlántico Sur: Estrategias Marítimas de las Grandes Potencias del siglo XXI*. Buenos Aires: Instituto de Publicaciones Navales.
- Gresh, Geoffrey. 2020. *To Rule Eurasian Waves: the New Great Power Competition at Sea*. London: Yale University Press.
- Haass, Richard. 2022. "The Dangerous Decade. A Foreign Policy for a World in Crisis". *Foreign Affairs* 101 (5): 25-38. <https://www.foreignaffairs.com/united-states/dangerous-decade-foreign-policy-world-crisis-richard-haass>.
- Hoffmann, Andrea & Danilo Marcondes. 2017. "Maritime Regions and the South Atlantic". *Contexto Internacional* 39 (2): 229-236. <https://doi.org/10.1590/S0102-8529.2017390200001>.
- Hurrell, Andrew. 1998. "An Emerging Security Community in South America?" In *Security communities*, organizado por Emanuel Adler & Michael Barnett, 228–64. Cambridge Studies in International Relations. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511598661.007>.
- Jeifets, Victor, Lilia Khadorich & Yana Leksyutina. 2018. "Russia and Latin America: Renewal versus continuity." *Portuguese Journal of Social Science* 17 (2): 213-228. https://doi.org/10.1386/pjss.17.2.213_1.
- Kacowicz, Arie. 1998. *Zones of Peace in the Third World: South America and West Africa in Comparative Perspective*. Albany: State of New York Press.
- Kacowicz, Arie. 2005. *The Impact of Norms in International Society: The Latin American Experience, 1881- 2001*. Notre Dame: University of Notre Dame Press.
- Katzenstein, Peter. 2005. *World of Regions: Asia and Europe in the American Imperium*. Ithaca & London: Cornell University Press. <http://www.jstor.org/stable/10.7591/j.ctvrf8bbc>.
- Kelly, Philip & Jack Child. 1990. *Geopolítica del Cono Sur y la Antártida*. Buenos Aires: Pleamar.
- Lake, David A. & Patrick M. Morgan. 1997. *Regional Orders: Building Security in a New World*. University Park, PA: The Pennsylvania State University Press.
- Lebelem, Cristiane & Rafael Duarte Villa. 2022. "A guerra russo-ucraniana: impactos sobre a segurança regional e internacional". *CEBRI-Revista* 1 (3): 112-136. <https://cebri.org/revista/br/artigo/47/a-guerra-russo-ucraniana-impactos-sobre-a-seguranca-regional-e-internacional>.
- Malacalza, Bernabé & Juan Gabriel Tokatlian. "Argentina y Brasil: ¿entre la desintegración y el desacoplamiento?" *CEBRI-Revista* 1 (3): 138-167. <https://cebri.org/revista/br/artigo/48/argentina-e-brasil-entre-desintegracao-e-dissociacao>.
- Malamud, Andrés & Gian Luca Gardini. 2012. "Has Regionalism Peaked? The Latin American Quagmire and Its Lessons". *The International Spectator* 47 (1): 116-133. <http://dx.doi.org/10.1080/03932729.2012.655013>.
- Mares, David & Arie Kacowicz (orgs.). 2015. *Routledge Handbook of Latin American Security*. London/New York: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9781315867908>.
- Medeiros, Roberto. 2002. "O Acordo de Cooperação Militar Brasil-Namíbia como instrumento de

consolidação da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul”. *Revista Marítima Brasileira* 122 (7/9): 167-190.

Medeiros, Sabrina & William de Sousa Moreira. 2017. “Maritime Co-operation among South Atlantic Countries and Repercussions for the Regional Community of Security Practice”. *Contexto Internacional* 39 (2): 281-303. <https://doi.org/10.1590/S0102-8529.2017390200005>.

Miller, Benjamín. 2007. *States, Nations, and the Great Powers: The Sources of Regional War and Peace*. Cambridge: Cambridge University Press.

MRECIC. 2021. “La Cuestión de las Islas Malvinas”. *Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina*. <https://cancilleria.gob.ar/es/politica-exterior/cuestion-malvinas/la-cuestion-de-las-islas-malvinas>.

MRECIC. 2022. “Pesca ilegal británica en Georgias del Sur desafía el sistema multilateral”. *Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto de la República Argentina*, 24 de junio de 2022. <https://www.cancilleria.gob.ar/es/actualidad/noticias/pesca-ilegal-britanica-en-georgias-del-sur-desafia-el-sistema-multilateral>.

Nascimento Plum, Mariana Oliveira do & Carlos Augusto Rollemberg de Resende. 2016. “The ABACC experience: continuity and credibility in the nuclear programs of Brazil and Argentina”. *The Nonproliferation Review* 23 (5-6): 575-593. <https://doi.org/10.1080/10736700.2017.1339402>.

Oelsner, Andrea. 2009. “La amistad, la confianza mutua y la evolución de la paz regional en el sistema internacional”. *Miríada. Investigación en Ciencias Sociales*, 2 (3): pp. 9-46. <https://p3.usal.edu.ar/index.php/miríada/article/view/397>.

Rouvinski, Vladimir. 2022. “Russia in Latin America: A Framework of Analysis”. In *Rethinking Post-Cold War Russian–Latin American Relations*, organizado por Victor Jeifets & Vladimir Rouvinski, 15-31. London: Routledge.

Russell, Roberto & Fabián Calle. 2022. “Periferias turbulentas y penetradas: su papel en la expansión

de los intereses de seguridad de Estados Unidos en América Latina.” *CEBRI-Revista* 1 (1): 167-189. <https://cebri.org/revista/br/artigo/19/periferias-turbulentas-y-penetradas-su-papel-en-la-expansion-de-los-intereses-de-seguridad-de-estados-unidos-en-america-latina>.

Saraiva, José Flávio Sombra. 1997. *O lugar da África: a dimensão atlântica da política externa brasileira (de 1946 a nossos dias)*. Brasília: EdUnB.

Serbin, Andrés. 2019. *Eurasia y América Latina en un Mundo Multipolar*. Buenos Aires: CRIES y Editorial Icaria.

Serbin, Andrés. 2022. “Navegar es Difícil”, *Foreign Affairs Latinoamérica*, Vol. 22 (2): 71-74.

Serbin, Andrés. 2022. *Guerra y Transición Global. ¿Cómo se gestó la guerra en Ucrania y como nos afecta?* Buenos Aires: Areté-CRIES.

Thies, Cameron. 2015. “Traditional Security. War and Peace”. In *Routledge Handbook of Latin American Security*, organizado por David Mares & Arie Kacowicz London, 113-126. New York: Routledge.

Tokatlian, Juan Gabriel. 2022. “Ucrania y la proliferación nuclear”. *Clarín*, 07 de abril de 2022. https://www.clarin.com/opinion/ucrania-proliferacion-nuclear_0_2htUs4GGn8.html.

Toro, Juan Pablo. 2021. “La emergencia del Indo-Pacífico: Nuevas narrativas para la competencia estratégica”. *AthenaLab*. <https://athenalab.org/la-emergencia-del-indo-pacifico-nuevas-narrativas-para-la-competencia-estrategica/>.

Como citar: González Levaggi, Ariel. 2022. “La guerra ruso-ucraniana y los desafíos de seguridad globales en el Atlántico Sur”. *CEBRI-Revista* Año 1, Número 4 (Out-Nov): 179-197.

To cite this work: González Levaggi, Ariel. 2022. “The Russo-Ukrainian War and Global Security Challenges in the South Atlantic.” *CEBRI-Journal* Year 1, No. 4 (Oct-Nov): 179-197.

Recebido: 17 de octubre de 2022

Aceito para publicação: 14 de novembro de 2022

Copyright © 2022 CEBRI-Revista. Este é um artigo em acesso aberto distribuído nos termos da Licença de Atribuição Creative Commons, que permite o uso irrestrito, a distribuição e reprodução em qualquer meio, desde que o artigo original seja devidamente citado.



Imagem: Shutterstock

RESENHA DE LIVRO

Resiliência feminina, injustiça climática e desenvolvimento sustentável

Robinson, Mary. 2018. *Climate Justice: Hope, Resilience, and the Fight for a Sustainable Future*. Nova York: Bloomsbury Publishing USA..... 199

Pascoal Teófilo Carvalho Gonçalves

Resiliência feminina, injustiça climática e desenvolvimento sustentável

Robinson, Mary. 2018. *Climate Justice: Hope, Resilience, and the Fight for a Sustainable Future*. Nova York: Bloomsbury Publishing USA.

Pascoal Teófilo Carvalho Gonçalves

Como pesquisador do desenvolvimento sustentável e da Agenda 2030, minha leitura do livro foi motivada por e será resenhada a partir dessas referências. Cabe então uma advertência ao leitor puramente acadêmico: o livro não trata de conceitos, não é um livro teórico. É sobre a experiência prática da autora em diversos fóruns internacionais e a luta de lideranças locais ao redor do globo em busca de minimizar os efeitos das mudanças climáticas. A ideia que dá título ao livro,

de justiça climática, é apresentada no primeiro capítulo e é muito mais intuitiva que propriamente “conceitual”: todos os seres humanos já estão sendo afetados pelas mudanças climáticas; entretanto, os pobres são afetados de forma muito mais intensa e pagam um preço muito maior. Constitui-se assim uma situação de injustiça, pois quem menos contribui para as mudanças do clima é penalizado primeiro.

Tendo isso em mente, onde o livro se localiza? Claramente, pelo con-

Pascoal Teófilo Carvalho Gonçalves  possui graduação e mestrado em *Relações Internacionais* pela PUC-Minas e doutorado em *Ciência Política* pela Unicamp. Atualmente é professor titular do Departamento de *Relações Internacionais* da Universidade Federal da Paraíba (UFPB) e pesquisador do Núcleo de *Políticas Públicas e Desenvolvimento Sustentável* da UFPB.

ceito utilizado de justiça climática, a obra busca dar primazia ao elemento humano do tripé – economia, meio ambiente, social – que dá suporte ao desenvolvimento sustentável. No primeiro capítulo, narrado em primeira pessoa, a autora conta como seu trabalho no Alto Comissariado da ONU para os Direitos Humanos a levou à luta por direitos básicos, como o direito à alimentação, água potável, saúde, educação e ao trabalho decente. Todavia, segundo ela, em todas as frentes dessa batalha, a questão climática aparecia como central.

...pelo conceito utilizado de justiça climática, a obra busca dar primazia ao elemento humano do tripé – economia, meio ambiente, social – que dá suporte ao desenvolvimento sustentável.

Esse foco no ser humano e nas ações individuais confere um caráter um tanto liberal à obra, pois o Estado, quando surge, é muito mais um agente passivo que responde às demandas dos indivíduos, do que ativo em propor e implementar políticas públicas. Há também uma enorme ênfase no desenvolvimento local, de baixo para cima, conforme a concepção de Tenório (2007). Em outras palavras, a autora parte de

uma perspectiva microssocial. Discutirei as implicações dessa opção ao comentar o oitavo capítulo. Do ponto de vista narrativo, o livro é particularmente bem-sucedido ao enfatizar o elemento humano, utilizando fotos e histórias reais. A autora apresenta dez mulheres e dois homens cujas vidas foram impactadas e que resolveram agir. Todas essas pessoas se tornaram lideranças em suas comunidades e tiveram projeção internacional por conta de seus trabalhos.

Do segundo ao sexto capítulo, os casos tratados discutem: gênero – cerca de 70% dos alimentos produzidos mundialmente são cultivados por milhões de pequenos produtores familiares ou de subsistência na África e na Ásia, sendo a grande maioria de mulheres (Capítulo 2); gênero e raça – os mais impactados pela devastação do Furacão Katrina nos EUA em 2005 foram os mais pobres e, em particular, as mulheres negras e de outros grupos étnicos, que posteriormente também foram preteridos da ajuda governamental (Cap. 3); as comunidades tradicionais/indígenas e suas lideranças femininas – os povos tradicionais devem ser protagonistas na preservação e resistência às mudanças climáticas, por sentirem o impacto em curso de forma muito mais intensa que os residentes dos grandes centros urbanos ao redor do mundo, e por possuírem conhecimentos valiosos sobre a natureza (Caps. 4, 5 e 6).

O sétimo capítulo trata dos moradores do pequeno arquipélago de Kiri-

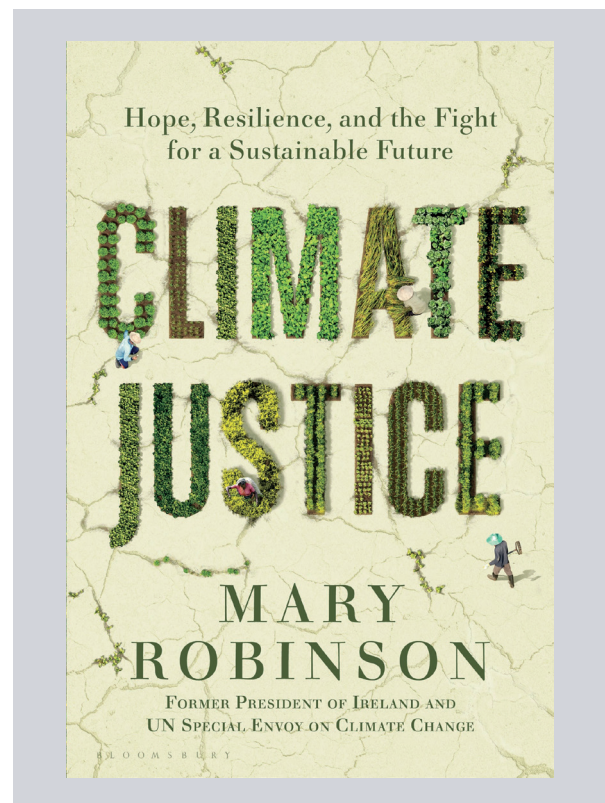
Do ponto de vista narrativo, o livro é particularmente bem-sucedido ao enfatizar o elemento humano, utilizando fotos e histórias reais.

bati, no Oceano Pacífico, primeiro país do mundo que deixará de existir em decorrência do aumento do nível do mar. O plano do então presidente de Kiribati envolve a compra de vastas porções de terras na segunda maior ilha de Fiji, a mil milhas de distância, e também a capacitação dos mais jovens para migração com dignidade. Apesar de tratar de uma questão importantíssima nesse capítulo – os refugiados ambientais –, creio que a autora poderia ter desenvolvido melhor a questão, pois refugiados e imigrantes representam desafios completos na política doméstica e internacional. Afinal, questões como xenofobia e nacionalismo já são perceptíveis em relação aos exilados pelas mudanças climáticas?

O oitavo capítulo trata da mudança de padrão de vida e consumo de pessoas em países ricos, no caso, a Austrália. Esperava uma discussão nesse sentido desde o primeiro capítulo, pois considero uma questão central. John Robinson (2004) distingue duas correntes de pensamento no debate ambientalista úteis para “lermos” esse capítulo e o livro de forma mais geral. De um lado, temos o desenvolvimento sustentável, que implica ajustar o modelo

de desenvolvimento existente unindo crescimento econômico e uso racional dos recursos naturais no mesmo conceito. Do outro lado, a ideia de sustentabilidade, vertente mais crítica e que implica mudar o padrão de desenvolvimento, encerrando o ciclo antropocêntrico com mudanças de valores e crenças subjacentes.

Ao longo do livro, Mary Robinson assume indiretamente uma posição de desenvolvimento sustentável: precisamos de mais tecnologias (mesmo que oriundas de conhecimentos de povos tradicionais) para lidar com os problemas climáticos. Essa constatação é particularmente decepcionante no capítulo em questão, pois, embora trate de mudanças de ações pontuais no dia a dia, principalmente das mulheres em



países ricos, não há uma preocupação de fato com a natureza e o lugar do ser humano nelas, ou seja, “não envolve o reconhecimento dos limites da natureza e a necessidade de aderir a eles. Ao contrário, [sustentabilidade, nesse contexto] significa simplesmente garantir a continuidade de matérias-primas para a produção industrial, o fluxo contínuo de commodities e a infinita acumulação de capital” (Shiva 1992 *apud* Waters 2008. Tradução própria). A estratégia da autora de alocar o ser humano no centro da narrativa implica perder de vista os elementos macrossociais/estruturais e a chance de tecer críticas, mesmo que sutis, ao sistema capitalista contemporâneo e a seus valores e práticas.

O nono capítulo é particularmente feliz ao trazer para a discussão a questão do trabalho: trata dos impactos que a transição econômica necessária para frear, estabilizar e reduzir as mudanças climáticas gera nos postos de trabalho existentes nos setores “sujos”, como os de gás e petróleo. O décimo e último capítulo do livro aborda o Acordo de Paris e os desafios de sua implementação. A autora apresenta em linhas gerais o que foi definido em termos de objetivos e responsabilidades: limitar o aquecimento global a, no máximo, 2 °C acima da temperatura pré-industrial; reduzir as emissões brutas de gases de efeito estufa a zero até 2050; reunir-se novamente em cinco anos para apresentar os planos para redução nas emissões de carbono e

reportar a cada cinco anos, começando em 2023, o progresso para alcançar as metas. Há uma grande ênfase no revés que a eleição de Donald Trump representou para os esforços internacionais (o então presidente americano retirou o país do Acordo) e no contraste com o senso de responsabilidade do restante do mundo. O movimento de cidades e estados norte-americanos que assumiram os compromissos do Acordo apesar do governo central é, ao meu ver, o caso mais interessante.

Por fim, cabem algumas considerações sobre o alcance e os limites do livro. Começando com os limites, a autora não menciona a Agenda 2030. Os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) lançados pela ONU em 2015¹ estão totalmente alinhados com o propósito de Robinson (2018): unir crescimento econômico, com justiça social e preservação ambiental. Inclusive, diversos ODS permeiam as discussões do livro, como 1 – Erradicação da Pobreza; 5 – Igualdade de Gênero; 6 – Água Potável e Saneamento; 8 – Trabalho Decente e Crescimento Econômico; 11 – Cidades e Comunidades Sustentáveis; 12 – Produção e Consumo Responsáveis; 13 – Ações contra Mudanças do Clima; ou o 17 – Parcerias e Meios de Implementação.

Em relação aos méritos do livro, destaco: a ênfase nas mulheres como principais atrizes impactadas pelas mudanças climáticas e protagonistas na busca por

1. Ver: <https://brasil.un.org/pt-br/91863-agenda-2030-para-o-desenvolvimento-sustentavel>.

soluções, sejam de mitigação ou adaptação; a ênfase do livro na resiliência, que ao mesmo tempo alerta sobre a urgência do tempo, mas também inspira as pessoas a não ficarem paradas e a atuarem localmente para gerarem efeitos globais; o caráter humano do livro, mencionado

no início desta resenha, que apresenta diversas pessoas líderes em suas comunidades e com visibilidade internacional, o que contribui para a difusão internacional de ideias e políticas (Gilardi 2013) e a cooperação internacional na linha do ODS 17 mencionado anteriormente. ■

Referências Bibliográficas

Gilardi, F. 2013. "Transnational Diffusion: Norms, Ideas, and Policies". In *Handbook of International Relations*, organizado por Walter Carlsnaes, Thomas Risse & Beth Simmons, 453–477. Londres: SAGE Publications Ltd. https://fabriziogilardi.org/resources/papers/gilardi_handbook_IR_v2.pdf.

Nações Unidas. 2015. "Transformando nosso mundo: A Agenda 2030 para o desenvolvimento sustentável". Traduzido pelo Centro de Informação das Nações Unidas para o Brasil (UNIC Rio). *Nações Unidas Brasil*, 13 de outubro de 2015. <https://brasil.un.org/sites/default/files/2020-09/agenda2030-pt-br.pdf>.

Robinson, John. 2004. "Squaring the Circle? Some Thoughts on the Idea of Sustainable Development". *Ecological Economics* 48 (4): 369-384. <http://dx.doi.org/10.1016/j.ecolecon.2003.10.017>.

Robinson, Mary. 2018. *Climate Justice: Hope, Resilience, and the Fight for a Sustainable Future*. Nova York: Bloomsbury Publishing USA.

Tenório, Fernando G. 2007. *Cidadania e desenvolvimento local*. Rio de Janeiro: Ed. Unijuí.

Waters, J. 2008. "Sustainable Development". In *The International Encyclopedia of Communication*, organizado por Wolfgang Donsbach. Hoboken, N. J.: Wiley-Blackwell Publishing.

Como citar: Gonçalves, Pascoal Teófilo Carvalho. 2022. "Resiliência feminina, injustiça climática e desenvolvimento sustentável". Resenha de *Climate Justice: Hope, Resilience, and the Fight for a Sustainable Future* (Nova York: Bloomsbury Publishing USA, 2018), de Mary Robinson. *CEBRI-Revista* Ano 1, Número 4 (Out-Nov): 199-203.

To cite this work: Gonçalves, Pascoal Teófilo Carvalho. 2022. "Female Resilience, Climate Injustice and Sustainable Development." Book Review of *Climate Justice: Hope, Resilience, and the Fight for a Sustainable Future* (New York: Bloomsbury Publishing USA, 2018), by Mary Robinson. *CEBRI-Journal* Year 1, No. 4 (Oct-Nov): 199-203.

Recebido: 1 de novembro de 2022

Aceito para publicação: 8 de novembro de 2022

Copyright © 2022 CEBRI-Revista. Este é um artigo em acesso aberto distribuído nos termos da Licença de Atribuição Creative Commons, que permite o uso irrestrito, a distribuição e reprodução em qualquer meio, desde que o artigo original seja devidamente citado.



Foto: Gabriella C Marino, 2019. Source: jeffsachs.org



Foto: Dinho Lima

ENTREVISTAS

“Brazil is primed for an important advance. I am optimistic”	205
Jeffrey Sachs	
“Restaurar e consolidar a paz e promover o desenvolvimento socioeconômico sustentável na Região Norte de Moçambique”	209
Ernesto Max Elias Tonela	

“Brazil is primed for an important advance. I am optimistic”

JEFFREY SACHS

Jeffrey D. Sachs is University Professor and Director of the Center for Sustainable Development at Columbia University, where he directed the Earth Institute from 2002 until 2016. He is President of the UN Sustainable Development Solutions Network, Co-Chair of the Council of Engineers for the Energy Transition, Commissioner of the UN Broadband Commission for Development, academician of the Pontifical Academy of Social Sciences at the Vatican, and Tan Sri Jeffrey Cheah Honorary Distinguished Professor at Sunway University. He has been Special Advisor to three United Nations Secretaries-General, and currently serves as an SDG Advocate under Secretary General António Guterres. He spent over twenty years as a professor at Harvard University, where he received his B.A., M.A., and Ph.D. degrees. Sachs has received 41 honorary doctorates, and his recent awards include the 2022 Tang Prize in Sustainable Development, the Legion of Honor by decree of the President of the Republic of France, and the Order of the Cross from the President of Estonia. His most recent book is *The Ages of Globalization: Geography, Technology, and Institutions* (2020). (Source: jeffsachs.org)

The following is the interview given to CEBRI-Journal in November 2022.

In the book *A New Foreign Policy: Beyond American Exceptionalism* (Columbia University Press 2018), you argue that the U.S. approach should shift from military might and wars of choice to a commitment to shared objectives of sus-

tainable development. Yet, the book heavily criticizes Trump’s foreign policy. After two years of the Biden administration, do you see the U.S. foreign policy more in tune with the shared objective of sustainable development? Do you

think Biden’s environmental policy can be seen as a step forward in this direction? And if so, how can a divided Congress from the mid-term elections affect such policy?

JEFFREY SACHS: Biden’s foreign policy mix is good and bad. On the positive side, his administration is far more attentive to environmental crises—including climate changes and threats to ecosystems—than was the previous administration. On the negative side, Biden has continued the path of American exceptionalism (or “neoconservatism”), aiming to expand U.S.-led military alliances in both Europe and Asia. The desire to expand NATO to Ukraine was a major cause of the war this year. The desire to expand military alliances in East Asia (such as the launch of AUKUS, with Australia and the U.K.) is stoking dangerous tensions with China.

In August 2022, the United States Congress passed President Biden’s Inflation Reduction Act which aims to inject more than US\$370 billion into climate and energy programs to cut greenhouse emissions significantly until 2030. What are, in your opinion, the most important aspects of such a bill for the U.S. climate and environmental policy? How do you see this law affecting U.S. foreign policy, in general, and the potential for cooperation with Brazil?

JS: The new law (which has nothing really to do with Inflation Reduction, by the way) gives significant tax incentives for investments in green energy in the U.S. This is good for the environment, but almost surely violates the W.T.O. trade arrangements by giving preferences to local U.S. production. On the whole, this will not have a huge impact for Brazil. The positive side is that Biden and Lula will concur on the need for environmental policies. The Biden policies will generally support Lula’s efforts to protect the Amazon, but there is a big question about whether the U.S. should contribute financially, as it should.

In the book *The Ages of Globalization: Geography, Technology, and Institutions* (Columbia University Press 2020), you argue that a growing number of public goods are global in nature. In your view, the provision of public goods should follow the doctrine of subsidiarity—that for goods inherently public in nature, it is better to provide them at the most local level of governance feasible. However, you also argue that it does not make sense to assign local governments to deliver goods that can only be addressed at a larger geographical scale. Those problems require transnational authorities. In this context, the protection of biodiversity in the Amazon basin requires cooperation on a conti-

mental scale. In this sense, how do you see “Pan-Amazon” initiatives related to climate change? More precisely, how do you see regional policies and organizations involving all Amazonian countries (Brazil, Bolivia, Venezuela, Colombia, Peru, and Ecuador) aiming to stop deforestation and improve energy transition? There is no doubt that any regional commitment to climate policies is affected by a lack of funding. In your view, can the United States, under the Biden administration, provide funding for such initiatives?

The protection of the Amazon definitely requires regional cooperation, and the decarbonization of South America’s energy system should proceed at the continental scale (...).

JS: The protection of the Amazon definitely requires regional cooperation, and the decarbonization of South America’s energy system should proceed at the continental scale (including the Amazon countries with the rest of South America, notably Argentina, Chile, and Uruguay). Lula will be a great leader and champion of regional-scale policies. Also, as Brazil will hold

the presidency of the G20 in 2024, the country will be in a strong position to exert global leadership as well (including Lula’s recent initiative for Brazil-Indonesia-Congo, or BIC, cooperation for the world’s tropical rainforests).

The U.S. is very stingy when it comes to global development finance. While it is a large donor in absolute size, its spending is tiny as a share of the U.S. GNP (gross national product). The main hope for regional finance would be the dramatic expansion of the region’s development banks, including both the C.A.F. (the Latin American Development Bank) and the Inter-American Development Bank. These two banks (and other national and international development finance institutions) can play a pivotal role in the region’s sustainable development.

The recent electoral victories of center-left leaders in Colombia, Peru, Chile, and Brazil, as well as the Biden administration’s environmental policy, represent a new geopolitical context in the Americas. Can the United States be an active partner in promoting and financing regional climate policies among South American countries? Can preserving the Amazon be the decisive chapter that would push the United States government to finally and genuinely cooperate with South American countries?

JS: In the past, the U.S. has divided the region rather than united it. The U.S. policies towards Cuba and Venezuela have been retrogressive and divisive. They are geared towards right-wing politics in Florida rather than the good of the region. The U.S. “war on drugs” has been another retrogressive policy, which has militarized much of the region and expanded the drug-related violence.

Biden needs to do better. In general, the Republicans are the divisive force in Latin America, while the Democrats are generally afraid of political attacks by the Republicans. So far, Biden has shown little interest or leadership vis-à-vis Latin America, but there is hope.

How do you evaluate the future of Brazil in the next two decades? And what will be the impact of a new Lula administration not only for the country, but also for the global order?

JS: Lula’s election is remarkably good news. He will put the correct emphasis on Brazil’s sustainable development, including quality education for all; technological advancement; protection of the Amazon, Atlantic Forest, and other threatened biomes; and social inclusion. He will also be a highly effective leader regionally and globally, as was the case in his previous presidency. Brazil is primed for an important advance. I am optimistic. 🇧🇷

Como citar: Sachs, Jeffrey. 2022. “O Brasil está pronto para um avanço importante. Eu estou otimista”. Entrevista à CEBRI-Revista. *CEBRI-Revista* Ano 1, Número 4 (Out-Nov): 205-208.

To cite this work: Sachs, Jeffrey. 2022. “Brazil is primed for an important advance. I am optimistic.” Interview to *CEBRI-Journal*. *CEBRI-Journal* Year 1, No. 4 (Oct-Nov): 205-208.

Interview granted through written medium on November 15, 2022.

Copyright © 2022 CEBRI-Journal. This is an Open Access article distributed under the terms of the Creative Commons Attribution License, which permits unrestricted use, distribution, and reproduction in any medium, provided the original article is properly cited.

“Restaurar e consolidar a paz e promover o desenvolvimento socioeconômico sustentável na Região Norte de Moçambique”

ERNESTO MAX ELIAS TONELA

Ernesto Max Elias Tonela é, desde março de 2022, ministro da Economia e Finanças de Moçambique, depois de ter ocupado sucessivamente os cargos de ministro dos Recursos Minerais e Energia (dezembro de 2017-março de 2022) e ministro da Indústria e Comércio (2015-2017). Participou do processo negocial tripartido entre Moçambique, Portugal e África do Sul, relativo à Hidroelétrica de Cahora Bassa e da definição da estratégia, estruturação e negociação do financiamento para a reversão do capital da Hidroelétrica, no seguimento dos acordos entre o governo de Moçambique e a República Portuguesa. Com larga experiência em gestão de empresas, Tonela já desempenhou os cargos de administrador executivo da Hidroelétrica de Cahora Bassa, S.A., administrador de Economia e Finanças da Electricidade de Moçambique, E.P., e administrador não executivo da Sociedade de Desenvolvimento do Corredor de Maputo, SARL. Tonela formou-se em Gestão de Empresas pela Faculdade de Economia da Universidade Eduardo Mondlane (UEM), em Moçambique, e Gestão Empresarial e Finanças pelo Centro de Estudos Financeiros, Econômicos e Bancários de Marselha, França. Possui mestrado em Gestão Financeira pelo Instituto de Administração de Empresas da Universidade de Paris I, Panthéon, Sorbonne, na França.

Seguem trechos da entrevista concedida por escrito à CEBRI-Revista.

De acordo com o Relatório de Avaliação Global da ONU sobre Redução do Risco de Desastres, Moçambique é o terceiro país africano mais vulnerável ao risco de desastres. Nos últimos anos, o país sofreu duas secas e sete ciclones, incluindo o ciclone Idai em 2019, o mais forte a atingir o continente africano. Em resposta, o Ministério da Terra e Meio Ambiente lançou o Programa MERCIM em 2020, em parceria estratégica com a União Europeia, com a Agência Catalã de Cooperação para o Desenvolvimento, com assistência técnica do Fundo de Desenvolvimento de Capital das Nações Unidas (UNCDF) e sua metodologia LoCAL (Local Climate Living Facility). Em sua visão, como Moçambique vem se preparando para os efeitos da mudança climática e como a política externa ambiental do país vem ajudando na conscientização global para os problemas climáticos da África Oriental?

MAX TONELA: Ao longo da última década, Moçambique vem trabalhando na implementação de um quadro legal claro e transparente para gerir uma resposta eficaz à gestão do risco de calamidades. Em 2014, o país aprovou a sua Lei de Gestão do Risco de Catástrofes (Lei 15/2014), a que se seguiu a adoção de um Plano Diretor de Redução do Risco de Catástrofes, que estabelece ações e medidas prioritárias a serem

implementadas no período 2017-2030. Em 2017, o governo de Moçambique também estabeleceu um Fundo de Gestão de Risco de Desastres para responder de forma mais eficiente e rápida durante eventos climáticos extremos. O Fundo está a ser capitalizado com um compromisso anual de 0,1% do orçamento do Estado, complementado com contribuições financeiras de doadores-chave, como o Banco Mundial. Mais recentemente, o governo lançou um concurso para contratação de seguro de risco soberano contra catástrofes e iniciou a implementação de um sistema de alerta antecipado para prevenir e minimizar perdas e danos associados a eventos climáticos extremos.

Estima-se que Moçambique se tornará um grande produtor mundial de gás natural liquefeito (GNL) nos próximos anos. Recentemente, a União Europeia defendeu que o gás de Moçambique pode se tornar uma alternativa importante à crise energética pela qual passa aquele continente. Além disso, o mundo vem falando da importância da transição energética no sentido de se caminhar para energias mais limpas. Qual a posição de Moçambique sobre o assunto? Que papel poderá o GNL desempenhar neste processo de transição energética em Moçambique? E que função terá o gás na política externa de Maputo?

MT: Para muitos países, o gás será usado como forma de reduzir as emissões de CO₂ e faz parte de seus planos de transição energética. Moçambique tem umas das maiores reservas conhecidas de gás natural do mundo, e espera-se que se torne um dos maiores exportadores de GNL na próxima década. Quando implementado em combinação com as soluções de Captura e Armazenamento de Carbono (CCS), o GNL de Moçambique pode fornecer ao mundo um dos gases naturais mais limpos do mercado. Além do gás natural, Moçambique detém ativos únicos de energia renovável que podem contribuir significativamente para impulsionar uma industrialização verde e um processo de transição energética, tanto em âmbito interno como na região da África Austral. Em particular, o grande potencial hídrico do país no rio Zambeze está se posicionando de uma forma única para apoiar a descarbonização do sistema elétrico regional, e possui um potencial para deslocar cerca de 7 GW de geração de energia a carvão e ainda facilitar cerca de 5 GW de energia solar e eólica adicionais. Juntos, esses recursos resultarão em reduções de emissões estimadas em mais de 40 milhões de tCO₂e (toneladas de CO₂ equivalente) por ano, o que equivale às atuais emissões anuais de Portugal.

Quase um milhão de pessoas estão atualmente deslocadas no Norte de Moçambique depois de

Além do gás natural, Moçambique detém ativos únicos de energia renovável que podem contribuir significativamente para impulsionar uma industrialização verde e um processo de transição energética, tanto em âmbito interno como na região da África Austral.

fugirem das suas casas em busca de segurança, devido ao conflito que começou na província de Cabo Delgado em outubro de 2017. Cinco anos depois, algumas comunidades em Cabo Delgado ainda vivem com medo constante e continuam a sofrer traumas e perdas. Em julho de 2021, tropas de países da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC) foram enviadas para Cabo Delgado com o intuito de trabalhar junto ao Exército moçambicano para debelar a insurgência, alcançando relativo sucesso. No entanto, os insurgentes continuam a desestabilizar bolsões de território e se espalharam pela província vizinha de Niassa e pela Tanzânia. Além disso, eles podem pedir cada vez

mais apoio às redes do Estado Islâmico da África Oriental. As tropas da Samim (SADC Mission in Mozambique), que trabalham com o Exército local, recuperaram território significativo dos insurgentes, enquanto o dinheiro dos doadores trouxe algum alívio à população de Cabo Delgado. No entanto, é improvável que essas medidas sozinhas resolvam um conflito nascido de queixas locais. Sem tratamento, a insurgência persistirá como fonte de insegurança regional. Em sua visão, quais são os próximos passos para estabilizar completamente a região? Caso a Samim deixe a região, as Forças Armadas moçambicanas conseguiriam manter a estabilidade de Cabo Delgado?

MT: O apoio às populações do Norte de Moçambique tem sido um dos objetivos mais importantes do governo. Nesse contexto, uma série de programas e iniciativas vêm sendo implementadas pelo governo com o apoio de parceiros, no sentido de se promover uma realidade econômica estável e inclusiva. A estabilidade da região passa pela criação de condições socioeconômicas que permitam o desenvolvimento regional em linha com a implementação dos projetos no local. Gostaria de destacar como exemplo o Programa de Resiliência e Desenvolvimento Integrado do Norte de Moçambique (Predim), que tem como visão a paz e o franco

desenvolvimento com inclusão e participação, e como missão restaurar e consolidar a paz e promover o desenvolvimento socioeconômico sustentável na Região Norte de Moçambique. O programa conta com o apoio do AfDB (Banco Africano de Desenvolvimento), da União Europeia, das Nações Unidas e do Grupo do Banco Mundial. Em respeito à sua segunda questão, a insurgência em Cabo Delgado representa um desafio à estabilidade regional e, portanto, é natural que o governo trabalhe em soluções conjuntas para responder à questão da manutenção da estabilidade.

Ao que tudo indica, os insurgentes reivindicam um papel significativo na economia de Cabo Delgado, para que possam se beneficiar das oportunidades criadas pelos grandes projetos mineiros e de gás. Se as motivações dos insurgentes não forem abordadas, as raízes do conflito permanecerão sem tratamento e, provavelmente, o conflito pode voltar, dado que os insurgentes se adaptaram à presença de tropas estrangeiras. Assim, Moçambique e os seus parceiros regionais devem começar a pensar em como obter a paz através de outros meios que não sejam as operações militares e o dinheiro do desenvolvimento, uma vez que essas medidas, por si sós, prova-

velmente não irão parar o conflito. Em sua visão, existe uma saída política para o conflito? Ou a solução militar aliada aos programas de desenvolvimento é a única solução?

MT: Conforme havia mencionado anteriormente, a estabilidade da região passa pela criação de condições socioeconômicas que permitam o desenvolvimento regional. Os grandes projetos mineiros e de gás estão a criar uma nova realidade no desenvolvimento econômico do país e da região Norte, em particular. Os promotores dos projetos têm vindo a desenvolver oportunidades para fomentar e incentivar o empreendedorismo regional, o que já vem gerando novos empregos e impactos na vida das populações locais. Por sua vez, o governo, através do recém-anunciado Pacote de Aceleração Econômica (PAE), vem implementando uma série de medidas que irão apoiar na melhoria de condições econômicas com impacto na estabilidade da região. Medidas como a alocação de 10% das receitas provenientes da exploração de recursos à província de origem, a criação do fundo soberano e medidas fiscais com impacto direto nos setores produtivos, entre outras, fazem parte de uma mudança de paradigma socioeconômico que irá promover melhores condições para a criação de emprego e para a população na região. Melhores condições socioeconômicas são a base para a estabilidade da região.

Moçambique se tornará membro rotativo do Conselho de Segurança da ONU pela primeira vez no biênio 2023-2024. É mais do que natural que o país contribua para os debates sobre terrorismo, dada a situação em Cabo Delgado. Em sua visão, seria necessário um maior envolvimento dos países do Conselho de Segurança da ONU no conflito? Seria necessário o envio de missões de *peacebuilding* patrocinadas pela ONU para Cabo Delgado?

MT: Moçambique tem estado a receber diversos tipos de apoios de vários parceiros, de vários países amigos da África, da Europa e de diversas latitudes, e todo o suporte necessário para o combate ao terrorismo é muito útil. Recebemos apoios da Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (SADC), recebemos apoios de Ruanda, da União Africana, recebemos apoios das Nações Unidas. Agradecemos a todos a ajuda, incluindo mesmo daqueles países que, tendo outros desafios, condenam e criticam a barbárie sem rosto praticada contra populações indefesas de Cabo Delgado e de outras partes do Norte de Moçambique. Temos estado a receber apoios que contribuem para o retorno das populações afetadas pelo terrorismo. Portanto, Moçambique está a receber auxílio e continua a ter diversos tipos de assistência neste capítulo de luta contra o terrorismo. É notó-

ria a presença de várias organizações das Nações Unidas em Cabo Delgado, portanto há muito apoio que estamos a receber, mas, certamente, o desejável é que acabássemos com essa agressão o mais rápido possível, para que nos concentremos nos desafios de desenvolvimento, o que pode permitir uma segu-

rança plena para que as populações retomem a sua vida normal. O assento como membro rotativo no Conselho de Segurança da ONU é uma grande honra para Moçambique e, dada a tradição de mediação do nosso governo em nossa região, esperamos poder contribuir da melhor maneira possível. ■

Como citar: Tonela, Ernesto Max Elias. 2022. "Restaurar e consolidar a paz e promover o desenvolvimento socioeconômico sustentável na Região Norte de Moçambique". Entrevista à CEBRI-Revista. *CEBRI-Revista* Ano 1, Número 4 (Out-Nov): 209-214.

To cite this work: Tonela, Ernesto Max Elias. 2022. "Restore and consolidate peace and promote sustainable socio-economic development in the Northern Region of Mozambique." Interview to CEBRI-Journal. *CEBRI-Journal* Year 1, No. 4 (Oct-Nov): 209-214.

Entrevista enviada por mídia escrita em 17 de novembro de 2022.

Copyright © 2022 CEBRI-Revista. Este é um artigo em acesso aberto distribuído nos termos da Licença de Atribuição Creative Commons, que permite o uso irrestrito, a distribuição e reprodução em qualquer meio, desde que o artigo original seja devidamente citado.



Foto: José Augusto Lindgren Alves. Por Maria Leonor de Calasans/Mediateca IEA-USP.

MEMÓRIA

Em memória de José Augusto Lindgren Alves: um diplomata incomum	216
Gelson Fonseca Jr.	

Em memória de José Augusto Lindgren Alves: um diplomata incomum¹

Gelson Fonseca Jr.

Resumo: Memória sobre a atuação diplomática e a contribuição intelectual de José Augusto Lindgren Alves para a promoção dos direitos humanos.

Palavras-chave: direitos humanos; Nações Unidas; Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial; Conferência de Viena sobre Direitos Humanos.

In Memory of José Augusto Lindgren Alves: A Singular Diplomat

Abstract: In memory of José Augusto Lindgren Alves' diplomatic performance and intellectual contribution to human rights promotion.

Keywords: human rights; United Nations; International Convention on the Elimination of All Forms of Racial Discrimination; Vienna World Conference on Human Rights.

1. Agradeço os comentários de Celso Lafer, Benoni Belli e Sílvia Albuquerque, que enriqueceram o texto. Eram amigos de Lindgren e, cada um à sua maneira, contribuiu para a história da promoção dos direitos humanos no Brasil.

José Augusto Lindgren Alves foi, durante cinquenta anos, funcionário diplomático de carreira, tendo ingressado no serviço exterior em 1968. Exerceu chefias na Secretaria de Estado, foi embaixador na Bulgária, Hungria e Bósnia-Herzegovina, além de cônsul-geral em São Francisco e Barcelona. Sua trajetória profissional é impecável. Porém, a memória de sua contribuição para a vida pública brasileira, se nasce na carreira, vai muito além do Itamaraty. Lindgren tornou-se uma referência necessária na defesa e na promoção dos direitos humanos no Brasil e no plano internacional. Rever seu trabalho e seu pensamento, além do tributo a um diplomata incomum, serve também para lembrar a permanente necessidade de renovar a causa que defendeu. Ele nos deixou em maio de 2022, vítima da Covid-19.

A sua aproximação ao tema dos direitos humanos começa quando é transferido em 1985 para a Missão do Brasil nas Nações Unidas e passa a trabalhar na Terceira Comissão da Assembleia Geral, encarregada das questões sociais. No Brasil, a luta pela democratização saíra vitoriosa, e os direitos humanos foram uma de suas bandeiras inspiradoras. O artigo 4º da Constituição de 1988 os consagrava como princípio orientador das relações internacionais do país. Não obstante, apesar do início do processo de adesão do Brasil em 1985 a pactos regionais e universais na área, a política externa ainda dava passos tímidos ao lidar com o assunto na agenda dos organismos multilaterais. Havia também dificuldade em aceitar o diálogo com as organizações não governamentais, ainda vistas como intrusas quando alertavam para violações dos direitos humanos. E a adesão a convenções não integrava automaticamente a questão no metabolismo da política externa brasileira. Faltava atualizar o discurso e o desempenho diplomático. Aí se desenha o papel crucial que Lindgren vai desempenhar.

Em Nova York, ele descobre a sua afinidade com o tema, certamente reflexo da generosidade que marcava a sua personalidade. Ao voltar para o Brasil, apresenta, em 1989, ao Curso de Altos Estudos (um requisito à promoção na carreira) uma tese pioneira – *As Nações Unidas e os Direitos Humanos*. Entre 1990 e 1995, comanda a Divisão de Nações Unidas, quando convence a chefia do Itamaraty de que os direitos humanos mereciam um lugar institucional de mais autoridade. Nasce, assim, o Departamento de Direitos Humanos e Temas Sociais, do qual Lindgren foi o primeiro diretor. Nessa função, e com a experiência prévia de ter sido um dos principais negociadores do documento final da Conferência Mundial de

Gelson Fonseca Jr. é fundador do CEBRI e membro do Conselho Consultivo da CEBRI-Revista. Dirige o Centro de História e Documentação Diplomática da Fundação Alexandre de Gusmão (Funag). Foi representante permanente do Brasil nas Nações Unidas, embaixador em Santiago e cônsul-geral em Santiago e no Porto. Professor do Instituto Rio Branco, publicou livros e artigos sobre questões internacionais.

Direitos Humanos (ONU 1993), Lindgren teve participação ativa na preparação das posições brasileiras e nos processos negociadores das demais Conferências Globais das Nações Unidas na área social. A agenda era, em certa medida, nova para a diplomacia brasileira. Íamos lidar com combate ao racismo, direitos das mulheres, assentamentos urbanos, desenvolvimento social, assuntos de interesse direto e permanente da sociedade civil. Um dos instrumentos que o Departamento de Lindgren usou para reforçar a legitimidade das posições brasileiras foi a criação de comissões que, sistemática e organizadamente, debatiam com as ONGs e os movimentos sociais quais os rumos que deveriam orientar a atuação da diplomacia brasileira nas conferências. A prática havia sido ensaiada na Conferência sobre Desenvolvimento Sustentável de 1992 e, depois de plenamente implantada, serviu para transformar a maneira como o Itamaraty se aproximava da sociedade e respondia aos desafios postos pelo regime democrático.

Lindgren tem, portanto, papel fundamental para situar a política externa na agenda internacional em que a problemática dos direitos humanos ganhava relevância crescente. Com sua tese e a produção intelectual que se seguiu, *explica* o tema, mostra suas implicações políticas e sociais, e, especialmente, *esclarece* porque interessava ao Brasil entrar, de forma aberta, no debate que se abria. A resposta diplomática teria consequências para definir a identidade internacional do país. Com a criação do Departamento, consegue que o argumento intelectual encontre solução institucional adequada. E, ao explorar caminhos novos de diálogo com a sociedade organizada, ganham consistência e legitimidade as posições diplomáticas que o Brasil levaria aos foros multilaterais.

Ainda nesta fase, é preciso sublinhar a atuação de Lindgren, ao lado do embaixador Gilberto Saboia, outro diplomata notável, na Conferência de Viena sobre Direitos Humanos de 1993. Foram decisivos para superar a distância de visões dos grupos que se formaram. Como lembra Benoni Belli, em expressivo depoimento, Lindgren, na delegação chefiada por Saboia, ajudou a “salvar do naufrágio a conferência” ao encontrar fórmulas de equilíbrio aceitáveis para todos os países. E acrescenta, “a noção de legitimidade da preocupação internacional com a situação dos direitos humanos em qualquer país, um dos princípios consagrados na Declaração e Programa de Ação de Viena, tem as digitais inconfundíveis de Lindgren” (Belli 2022). A parceria se repete em 2001 na Conferência de Durban contra o racismo, que se origina de uma proposta de Lindgren, feita em 1994, na condição de membro (perito independente) da antiga Subcomissão para a Prevenção da Discriminação e Proteção de Minorias, principal órgão subsidiário da então Comissão de Direitos Humanos da ONU. A proposta foi aprovada por consenso.

Depois de Viena, a sua trajetória intelectual se consolida. Em 1994, publica *Direitos humanos como tema global*, prefaciado por Celso Lafer. O livro tem repercussão positiva nos meios acadêmicos e é recebido por elogio entusiasmado da professora Maria Victoria Benevides (1994) em uma resenha para a revista Lua Nova (da qual, aliás, ele se torna colaborador frequente). Nessa fase, suas reflexões são especialmente voltadas para a dimensão multilateral do debate. Livros como *Arquitetura internacional dos direitos humanos* (Alves & Bicudo 1997) e *Relações Internacionais e temas sociais: a década das conferências* (2001) se tornam, pela combinação de conhecimento, rigor e sensibilidade diplomática, textos de consulta obrigatória para quem estuda a evolução da diplomacia brasileira de direitos humanos. A partir dos anos 2000, Lindgren amplia o horizonte de seus interesses para além da dimensão diplomática. Começa a olhar para os direitos humanos como uma questão civilizacional, envolvendo escolhas que definiram os rumos da modernidade. Impressiona a maneira como Lindgren dialoga com os clássicos, como Weber, Marx e Hannah Arendt, e os pensadores modernos, como Bobbio, Zizek, Lyotard, Alain Badiou, Derrida, Amartya Sen, Bernard-Henry Levy e, entre os brasileiros, Abdias Nascimento, Flávia Piovesan, Celso Lafer e Paulo Sergio Pinheiro. Dois livros marcam o período – *Os direitos humanos e a pós-modernidade* (2005) e *É preciso salvar os direitos humanos!* (2018)².

A participação em reuniões e comitês das Nações Unidas deu a ele prestígio pessoal e respeito internacional. Assim, entre 2002 e 2017, foi eleito e reeleito para sucessivos mandatos como perito do Comitê para a Eliminação da Discriminação Racial (CERD), o órgão formado por especialistas independentes encarregado de monitorar a implementação, pelos Estados-parte, de suas obrigações sob a Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, em vigor desde 1968. Entre 2018-2020, Lindgren foi designado secretário-executivo do Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do Mercosul (IPPDH). A presença no CERD ofereceu um lugar privilegiado para acompanhar e opinar sobre as transformações na pauta de direitos humanos e suas implicações para as instituições multilaterais. Viu por dentro como funciona um órgão multilateral e escreveu artigos notáveis sobre os limites das instituições para aplicar as normas e resoluções na área de direitos humanos e as dificuldades para lidar com os conflitos de interpretações sobre o seu alcance.

A coletânea de artigos que selecionou para o seu último livro abrange um amplo arco temporal, 1996 a 2018, e, por isso, é um registro valioso do balanço que faz Lindgren da história da luta pelos direitos humanos que começa em 1948 com a Declaração Universal. Ele sublinha as conquistas visíveis. Os direitos da mulher foram reconhecidos como integrantes dos direitos humanos universais; impôs-se o

2. Parte desta memória é baseada no prefácio que fiz para o livro.

respeito aos homossexuais (e agora à comunidade LBGTQIA+); a escravidão foi equiparada aos crimes contra a humanidade; a expressão afrodescendentes se firmou nos foros internacionais. No âmbito do direito brasileiro, os crimes contra a honra deixaram de ser aceitos; aboliram-se conceitos de filhos bastardos e adulterinos; o próprio adultério deixou de ser crime; a união homoafetiva foi reconhecida como entidade familiar, regida pelas mesmas regras que se aplicam à união estável de casais heterossexuais; iniciaram-se as ações afirmativas para compensar desigualdades históricas. Cada uma dessas conquistas tem uma história própria, singular. Porém, a inspiração universalista dos direitos humanos, ao criar uma moldura ideológica consistente em defesa da dignidade individual, está presente em todas.

A história de conquistas não iludiu o sentido realista das percepções de Lindgren, e os mais recentes escritos trazem uma medida de desencanto. Não por acaso, o título do último livro soa como um apelo: “é preciso salvar os direitos humanos!”. Ele explica as razões essenciais da necessidade e da urgência de agir. Mostra como os consensos de Viena se tornaram frágeis e há sinais de retrocesso em conquistas que pareciam garantidas. Sublinha que a criação de uma frondosa burocracia multilateral no campo dos direitos humanos torna difícil acompanhar o que fazem os muitos órgãos e agências e, sobretudo, cobrar-lhes eficácia. Examina como emergem sinais e práticas de intolerância e xenofobia em sociedades que estiveram na vanguarda da promoção dos direitos humanos. O episódio das torturas em Guantánamo é analisado e suas consequências, medidas. A isto se soma o essencialismo multiculturalista, que traz o risco de fragmentar a perspectiva essencialmente universalista que Lindgren defendia como a plataforma necessária para organizar a melhor defesa dos direitos humanos. Ele oferece contribuições significativas para mostrar como as pautas identitárias, válidas em si, devem ter a abrangência para fertilizar e reforçar a luta que seria essencialmente universal. Teve a coragem intelectual para enfrentar questões conceituais intrincadas e socialmente polêmicas. São sempre equilibradas e sensíveis as respostas que sugere.

A história de conquistas não iludiu o sentido realista das percepções de Lindgren, e os mais recentes escritos trazem uma medida de desencanto. Não por acaso, o título do último livro soa como um apelo: “é preciso salvar os direitos humanos!”.

A soma de experiências de Lindgren é única; não houve outros brasileiros que tenham atuado em tantas frentes na luta pelos direitos humanos. Como diplomata,

foi pioneiro para compreender o tema e formular a política externa brasileira de direitos humanos. Percebeu a necessidade de mudanças institucionais e liderou a sua implantação. Formou diplomatas. Negociou textos fundamentais que tecem os padrões contemporâneos da legitimidade internacional. Colaborou ativamente para a redação do I Plano Nacional de Direitos Humanos. O que aprendeu como diplomata é elaborado em reflexões conceitualmente sólidas que ficaram registradas em livros e artigos, sempre lidos com proveito. Tornou-se, por mérito pessoal, perito de órgão das Nações Unidas e olha por dentro o sistema multilateral e suas limitações. Divulga o que sabe em dezenas de intervenções em seminários, entrevistas, palestras e, recentemente, webinars. O reconhecimento público se exprime quando recebe o Prêmio Nacional Heleno Fragoso de Direitos Humanos em 2001 e a Medalha Sergio Vieira de Mello, de Direitos Humanos e Direito Humanitário, em 2013.

É exatamente a diversidade da experiência e a maneira como a viveu que o tornam um diplomata incomum. Foi além do Itamaraty, serviu à política externa e serviu ao país. Teve autoridade quando falava de direitos humanos. Deixa uma obra intelectual importante, mas deixa sobretudo um exemplo de integridade na dedicação a uma causa necessária quando se pensa em mundo mais igual, mais tolerante, melhor. Seu legado fica “à disposição da cidadania para a obtenção do avanço social com justiça (Alves 2018, 11).” ▬

Referências Bibliográficas

Alves, José Augusto Lindgren. 1989. *As Nações Unidas e os direitos humanos*. Tese apresentada no Curso de Altos Estudos do Instituto Rio-Branco.

Alves, José Augusto Lindgren. 1994. *Os direitos humanos como tema global*. São Paulo: Editora Perspectiva.

Alves, José Augusto Lindgren. 2001. *Relações internacionais e temas sociais: a década das conferências*. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais (IBRI).

Alves, José Augusto Lindgren. 2005. *Os direitos humanos na pós-modernidade*. São Paulo: Perspectiva.

Alves, José Augusto Lindgren. 2018. *É preciso salvar os direitos humanos!* São Paulo: Perspectiva.

Alves, José Augusto Lindgren & Hélio Pereira Bicudo. 1997. *Arquitetura internacional dos direitos humanos*. São Paulo: FTD Educação.

Belli, Benoni. 2022. "José Augusto Lindgren Alves: diplomata e intelectual público". *International Law Agendas*, 6 de janeiro de 2022. <http://ila-brasil.org.br/blog/jose-augusto-lindgren-alves/>.

Benevides, Maria Victoria de Mesquita. 1994. "Os direitos humanos como valor universal". *Lua Nova* 34: 179-195. <https://doi.org/10.1590/S0102-64451994000300011>.

Nações Unidas. 1993. *Vienna Declaration And Programme Of Action*. World Conference On Human Rights, Vienna, 14 a 25 de junho de 1993. <https://www.ohchr.org/en/about-us/history/vienna-declaration>.

Como citar: Fonseca Jr., Gelson. 2022. "Em memória de José Augusto Lindgren Alves: um diplomata incomum". *CEBRI-Revista* Ano 1, Número 4 (Out-Nov): 216-222.

To cite this work: Fonseca Jr., Gelson. 2022. "In Memory of José Augusto Lindgren Alves: A Singular Diplomat." *CEBRI-Journal* Year 1, No. 4 (Oct-Nov): 216-222.

Recebido: 26 de outubro de 2022

Aceito para publicação: 11 de novembro de 2022

Copyright © 2022 CEBRI-Revista. Este é um artigo em acesso aberto distribuído nos termos da Licença de Atribuição Creative Commons, que permite o uso irrestrito, a distribuição e reprodução em qualquer meio, desde que o artigo original seja devidamente citado.

CEBRI REVISTA
CENTRO BRASILEIRO
DE RELACOES
INTERNACIONAIS

cebri.org/revista