

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO PAMPA
CAMPUS SANTANA DO LIVRAMENTO
BACHARELADO EM RELAÇÕES INTERNACIONAIS**

EDUARDA DE CEZARO KOEHLER

**ECOS DO SUL: ACORDES E DISSONÂNCIAS SINO-BRASILEIRAS NO
CONCERTO CLIMÁTICO MUNDIAL (1992-2015)**

Santana do Livramento

2025

EDUARDA DE CEZARO KOEHLER

**ECOS DO SUL: ACORDES E DISSONÂNCIAS SINO-BRASILEIRAS NO
CONCERTO CLIMÁTICO MUNDIAL (1992-2015)**

Trabalho de Conclusão de Curso
apresentado ao Curso de Relações
Internacionais da Universidade Federal do
Pampa, como requisito parcial para
obtenção do Título de Bacharel em
Relações Internacionais.

Orientador: Igor Palma Barbosa.

De acordo,

**Santana do Livramento
2025**

Ficha catalográfica elaborada automaticamente com os dados fornecidos
pelo(a) autor(a) através do Módulo de Biblioteca do
Sistema GURI (Gestão Unificada de Recursos Institucionais) .

K77e Koehler, Eduarda de Cezaro

ECOS DO SUL: ACORDES E DISSONÂNCIAS SINO-BRASILEIRAS NO
CONCERTO CLIMÁTICO MUNDIAL (1992-2015) / Eduarda de Cezaro
Koehler.

89 p.

Trabalho de Conclusão de Curso(Graduação)-- Universidade
Federal do Pampa, RELAÇÕES INTERNACIONAIS, 2025.

"Orientação: Igor Palma Barbosa".

1. Brasil. 2. China. 3. Mudança Climática. 4. Conferência
Internacional. 5. Jogos de Dois Níveis . I. Título.

**ECOS DO SUL: ACORDES E DISSONÂNCIAS SINO-BRASILEIRAS NO CONCERTO
CLIMÁTICO MUNDIAL (1992-2015)**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Relações Internacionais da Universidade Federal do Pampa, como requisito parcial para obtenção do Título de Bacharel em Relações Internacionais.

Trabalho de Conclusão de Curso defendido e aprovado em: 26 de novembro de 2025.

Banca examinadora:

Prof. Me. Igor Palma Barbosa
Orientador
UNIPAMPA

Prof. Dr. Rafael Schmidt
UNIPAMPA

Prof. Me. Cristiane Barboza Lopes da Silva
UNIPAMPA



Assinado eletronicamente por **IGOR PALMA BARBOSA, PROFESSOR MAGISTERIO SUPERIOR - SUBSTITUTO**, em 05/12/2025, às 01:49, conforme horário oficial de Brasília, de acordo com as normativas legais aplicáveis.



Assinado eletronicamente por **CRISTIANE BARBOZA LOPES DA SILVA, PROFESSOR MAGISTERIO SUPERIOR - SUBSTITUTO**, em 05/12/2025, às 20:08, conforme horário oficial de Brasília, de acordo com as normativas legais aplicáveis.



Assinado eletronicamente por **RAFAEL VITORIA SCHMIDT, PROFESSOR DO MAGISTERIO SUPERIOR**, em 15/12/2025, às 18:53, conforme horário oficial de Brasília, de acordo com as normativas legais aplicáveis.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site https://sei.unipampa.edu.br/sei/controlador_externo.php?acao=documento_conferir&id_orgao_acesso_externo=0, informando o código verificador **1918089** e o código CRC **78425473**.

DEDICATÓRIA(S)

Dedico esse trabalho à minha mãe e ao meu pai, que fizeram o possível e o impossível para me oportunizar diferentes escolhas e caminhos.

AGRADECIMENTOS

Agradeço aos meus pais, por todo o apoio incondicional desde que saí de casa sete anos atrás. Por serem exemplos de adultos, pelo amor incondicional demonstrado, por me darem suporte, por mesmo de longe sempre se mostrarem presentes e felizes pelas minhas conquistas, por ajudarem a me transformar na pessoa que sou hoje, amo vocês. À minha mãe, Elione, que não teve a oportunidade de cursar o ensino superior mas fez todo o possível para me proporcionar essa escolha. À meu pai, Elecir, que sempre apoiou todas as minhas decisões, e esteve ao meu lado nessa jornada desde a prova de seleção do ensino médio.

À minha irmã, Bianca, por sempre me aturar e ser minha sarna favorita. Pelas ligações sobre diversos assuntos e conselhos. Ao Gabriel, meu primo, por ter sido meu companheiro de apartamento por dois anos, pelas longas ligações em silêncio apenas fazendo companhia um ao outro. À minha família toda, por representarem união e amor, por sempre checarem como estou e pelas longas partidas de canastra.

Aos meus amigos Joci, Lara, Luiz e Roberta, por continuarmos tão unidos tanto quanto nos formamos no ensino médio, por sempre darmos um jeito de nos ver nas férias. Pelas conversas, conselhos, piadas internas e comidas comidas, por sempre estarmos juntos, mesmo que distantes. Pela parceria forjada em tempos difíceis e experiências complicadas, a qual jamais será desfeita. E também aos pais, irmã e avós da Joci, por se tornarem como uma segunda família em todos os verões.

À Heloisa, por ser minha primeira amiga na faculdade, por me introduzir ao mundo do kpop e dividir gosto tanto musicais quanto literários peculiares. Por ser uma ótima ouvinte, e uma amiga ainda melhor. À Laura, pelos inúmeros filmes vistos juntas, pelas recomendações musicais, e pelo compartilhamento de informações sobre o corpo humano que seriam TMI para os demais.

À Ana Eliria, por todas as caronas, por ser um exemplo acadêmico e de pessoa, por ser o equilíbrio no nosso grupo de amigos, instigando a calma necessária para a fluidez do mesmo. Ao Samuel, por ser o fã número 1 da Léia, pelo quanto sente e se emociona, amando sem restrições, pelo companheirismo inesgotável que transmite. Ao Gustavo, Paola e Carol por termos nos aproximado esse ano, pelos momentos de compreensão, amizade e dores compartilhadas.

Ao Angelo, por ser muito mais que apenas um amigo, por estar comigo no presente e sonhar com um futuro conjunto, por me fazer uma pessoa mais feliz. Por transformar o cotidiano em algo além, compartilhando comigo risadas, objetivos e silêncio, por me fazer acreditar que o afeto também é uma forma de companhia, por ser meu cabeça. Ao Thiago, Ramiro, Juan e Didi por serem tanto colegas como amigos, pelas risadas proporcionadas, pela sinuca jogada, pelos debates e horizontes ampliados, pelos diversos tererês e mates tomados.

À todos os professores do curso de relações internacionais, Rafael Balardim, Kamilla, Renatho, Flávio Lira, Anna Carletti, Fábio Bento, Schmidt. Mas em específico à professora Nathaly, por ser exemplo de pessoa e uma professora excelente, a qual me instigou e me fez me apaixonar pelo curso, à professora Letícia por ser não só uma professora mas também uma amiga, por ter fundado o GEMARI conosco, ajudando-me a desenvolver o apreço pelo estudo do meio ambiente, e ao professor Igor, meu orientador, que chegou esse ano e embarcou nessa trajetória de escrita do TCC junto comigo, muito obrigada por me ajudar a chegar até aqui. À Universidade Federal do Pampa, por todos os aprendizados e experiências vividas, por me possibilitar conquistar o sonho de ser internacionalista.

*My world is one interwoven web of words,
stringing limb to limb, thoughts and images
all together. I am a being comprised of
letters, a character created by sentences, a
figment of imagination formed through fiction.*

Tahereh Mafi, *Shatter Me*

RESUMO

O presente trabalho consiste numa análise histórica das posições do Brasil e da China no cenário climático mundial entre 1992 e 2015. O estudo objetiva responder como os dois Estados conciliam seus respectivos interesses domésticos e compromissos internacionais em sua atuação nas conferências ambientais internacionais, propondo-se a examinar a evolução da participação de Brasil e China na governança ambiental global, bem como comparar seus discursos e ações ambientais em conferências climáticas e fóruns econômicos internacionais e identificar os impactos da política externa ambiental em suas economias domésticas através de leis, decretos e políticas nacionais após as conferências internacionais. Para tanto, a pesquisa utiliza-se do método hipotético-dedutivo, bem como de uma abordagem qualitativa e comparativa de natureza básica, fundamentando-se na teoria dos jogos de dois níveis de Robert Putnam e na análise documental e pesquisa bibliográfica. A maior convergência sino-brasileira foi a defesa diplomática do princípio das "responsabilidades comuns, porém diferenciadas". A principal dissonância, contudo, reside nos fatores domésticos: o Brasil, com seu perfil de emissões focado no desmatamento, demonstrou uma implementação política instável e vulnerável a pressões internas de setores como o agronegócio; em contrapartida, a China, dominada pela dependência do carvão e pela poluição, utilizou seu sistema político centralizado para traduzir metas climáticas em ações mandatórias. A pesquisa conclui que a hipótese dos jogos de dois níveis é confirmada, provando que a eficácia da ação climática depende do alinhamento entre os interesses nacionais e as demandas globais.

Palavras-Chave: Brasil; China; Mudança Climática; Conferência Internacional; Jogos de Dois Níveis;

ABSTRACT

This study provides a historical analysis of Brazil's and China's positions in the global climate arena from 1992 to 2015. The study aims to answer how these two States reconcile their respective domestic interests and international commitments in their actions at international environmental conferences. It sets out to examine the evolution of Brazil's and China's participation in global environmental governance, compare their environmental discourses and actions at climate conferences and international economic forums, and identify the impacts of their environmental foreign policy on their domestic economies through laws, decrees, and national policies following these international conferences. To do so, the research employs the hypothetical-deductive method, as well as a basic qualitative and comparative approach, grounded in Robert Putnam's two-level game theory, documentary analysis, and a literature review. The main Sino-Brazilian convergence was the diplomatic defense of the "common but differentiated responsibilities" principle. The main dissonance, however, lies in domestic factors: Brazil, with its emissions profile focused on deforestation, demonstrated unstable policy implementation, vulnerable to internal pressures from sectors such as agribusiness; in contrast, China, dominated by coal dependency and pollution, used its centralized political system to translate climate goals into mandatory actions. The research concludes that the two-level game hypothesis is confirmed, proving that the effectiveness of climate action depends on the alignment between national interests and global demands.

Keywords: Brazil; China; Climate Change; International Conference; Two-Level Games;

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Taxas de desmatamento da Amazônia Legal.....	67
Gráfico 2 - Emissões de CO2 no grupo do G7 mais Índia, China e Rússia.....	68

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Evolução da legislação ambiental brasileira.....	73
Quadro 2 - Leis ambientais existentes na China.....	77

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AGAPAN	Associação Gaúcha de Proteção ao Meio Ambiente Natural
BASIC	Grupo de países formado por Brasil, África do Sul, Índia e China
BRICS	Grupo de países formado por Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul
CAAS	Academia Chinesa de Ciências Agrárias
CDB	Convenção sobre Diversidade Biológica
CEPF	China Environmental Protection Foundation
CIMA	Conselho Interministerial do Meio Ambiente
CNUDS	Conferência das Nações Unidas sobre o Desenvolvimento Sustentável
CNUMAD	Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento
Conabio	Comissão Nacional para a Biodiversidade
Conaflor	Comissão Nacional de Florestas
COP	Conferência das Partes
COSBAN	Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação
CPDS	Comissão de Políticas de Desenvolvimento Sustentável
DEMA	Divisão do Meio Ambiente
DETER	Deteção de Desmatamento em Tempo Quase Real
EMBRAPA	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária
FBCN	Fundação Brasileira para Conservação da Natureza
FBMC	Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas

FoN	Fundação Amigos da Natureza
GEE	Gases de Efeito Estufa
IBAMA	Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis
IBDF	Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Floresta
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMbio	Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade
IDH	Índice de Desenvolvimento Humano
INC	Comitê Intergovernamental de Negociação
INPE	Instituto Nacional De Pesquisas Espaciais
IPCC	Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas
MAPE	Movimento Arte e Pensamento Ecológico
MDL	Mecanismo de Desenvolvimento Limpo
MMA	Ministério do Meio Ambiente
MME	Ministério da Ecologia e do Meio Ambiente
NDB	Novo Banco de Desenvolvimento
NDC	Contribuições Nacionalmente Determinadas
NDRC	Comissão Nacional de Desenvolvimento e Reforma
NEPA	Agência Nacional de Proteção Ambiental
OI	Organização Internacional
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
PBMC	Painel Brasileiro de Mudanças Climáticas

PCC	Partido Comunista Chinês
PIB	Produto Interno Bruto
PNMA	Política Nacional do Meio Ambiente
PNMC	Política Nacional sobre Mudança do Clima
PNUMA	Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente
PPCDAm	Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia
RPC	República Popular da China
SEMA	Secretaria Especial do Meio Ambiente
SISNAMA	Sistema Nacional do Meio Ambiente
SNUC	Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza
SUDEPE	Superintendência do Desenvolvimento da Pesca
SUDHEVEA	Superintendência do Desenvolvimento da Borracha
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
UNFCCC	Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima

SUMÁRIO

1. INTRODUÇÃO.....	16
CAPÍTULO 2 – DELIMITAÇÕES HISTÓRICAS E CONCEITUAIS (1970–1992).....	20
2.1 Fundamentos iniciais conceituais da governança ambiental internacional....	20
2.2 Panorama internacional e emergência da agenda ambiental global.....	24
2.3 A inserção do Brasil na agenda ambiental (1970–1992).....	28
2.4 A trajetória da China na agenda ambiental internacional (1970–1992).....	32
CAPÍTULO 3 - CONVERGÊNCIAS E DIVERGÊNCIAS ENTRE BRASIL E CHINA EM QUESTÕES AMBIENTAIS.....	38
3.1 Acordos e Tratados.....	38
3.2 Posicionamentos Em Conferências Internacionais.....	53
CAPÍTULO 4 - COOPERAÇÃO AMBIENTAL BRASIL-CHINA: BARREIRAS E OPORTUNIDADES.....	57
4.1 Barreiras E Obstáculos Níveis De Comprometimento E Implementação De Políticas Ambientais.....	57
4.2 Áreas Potenciais De Colaboração Soberania, Desenvolvimento E Resistência A Pressões Externas.....	62
4.3 Influência Nas Decisões Internas.....	69
5. CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	80
REFERÊNCIAS.....	84

1. INTRODUÇÃO

A centralidade da agenda ambiental nas Relações Internacionais intensificou-se após o fim da Guerra Fria, um período marcado pela emergência de tratados e conferências globais cruciais, como a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92), passando pelas Cúpulas Rio+10 (Joanesburgo, 2002) e Rio+20 (Rio de Janeiro, 2012), até as Conferências das Partes (COPs), com destaque para a COP 3 (Quioto, 1997) e a COP 21 (Paris, 2015).

Nesse cenário, a crescente atuação e o protagonismo do Brasil e da China no processo de tomada de decisões em regimes e fóruns internacionais torna-os objetos de análise fundamentais. Ambos os países buscam conciliar sua atuação com desafios estruturais, notavelmente o equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e a erradicação da pobreza em seus territórios, e os compromissos assumidos em regimes internacionais para a redução de emissões.

A China encontra-se no leste asiático, com capital sendo Beijing e sua moeda sendo o iuane renminbi. O país da Ásia oriental tem extensão territorial de 9.596.960km², sendo o 4º maior país do mundo em tamanho geográfico, contando também com uma população de 1.410.710.000 pessoas, IDH de 0,788 e um PIB per capita e PIB total de respectivamente 12.614,06 US\$, e 17.794.783.039.552 US\$ (IBGE, [s.d]).

Paralelamente, o Brasil está situado na América do Sul, com a capital sendo Brasília. O Estado latino-americano conta com extensão territorial de 8.510.345 km², com o real brasileiro representando sua moeda oficial. O Brasil é o 5º maior país do mundo em tamanho geográfico, possuindo IDH de 0,760, além de uma população de 211.140.729 pessoas, PIB per capita US\$ 10.294,87 e total do PIB 2.173.665.655.937,27 US\$ (IBGE, [s.d.]).

Este estudo propõe-se a responder de que forma Brasil e China conciliam interesses domésticos e compromissos internacionais em sua atuação nas conferências ambientais entre 1992 e 2015, e como isso se reflete em convergências e divergências em suas políticas climáticas. A análise comparativa permite demonstrar como diferentes regimes políticos e capacidades institucionais moldam a eficácia das ações climáticas.

A análise apoiou-se em uma abordagem fundamentada nos pressupostos da teoria dos jogos de dois níveis de Robert Putnam (1988). Esta abordagem considera que as decisões internacionais de ambos os países são moldadas pela negociação simultânea entre fatores domésticos e fatores externos.

Objetiva-se, dessa forma, analisar como Brasil e China atuam em conferências globais em questões ambientais, identificando pontos de convergências e divergências. Bem como examinar a evolução da participação de Brasil e China na governança ambiental global, comparar seus discursos e ações ambientais em conferências climáticas e fóruns econômicos internacionais e identificar os impactos da suas políticas externas ambientais em suas economias domésticas através de leis, decretos e políticas nacionais após as conferências internacionais.

A relação sino-brasileira encontra-se no epicentro da tensão entre a emergência climática global e o direito ao desenvolvimento. Esta pesquisa justifica-se, pela relativa escassez de estudos que articulam os discursos proferidos em conferências internacionais (como a Rio-92, COP 3 e COP 21) e as políticas internas subsequentes de ambos os países de forma sistêmica e comparativa.

A crescente atuação e protagonismo no processo de tomada de decisões em regimes e fóruns internacionais por parte de Brasil e China torna-os importantes objetos de análise em conferências ambientais internacionais. Ambos os países buscam a conciliação de sua atuação com os desafios estruturais por estes enfrentados, como o equilíbrio entre desenvolvimento econômico e a erradicação da pobreza em seu território nacional com compromissos afirmados em regimes internacionais visando a redução de emissões de carbono, bem como a transição para modelos de produção sustentáveis.

O Brasil, com sua grande dimensão de diversidade e matriz energética de forma majoritária renovável, é historicamente considerado um dos líderes ambientais globais, todavia seu desempenho e comprometimento com as questões de meio-ambiente sofre de oscilações de acordo com a conjuntura política interna vigente. Políticas internas como o Plano de Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia (PPCDAm) e a Lei da Política Nacional sobre Mudança do Clima (Lei 12.187/2009) demonstram avanços no desenvolvimento interno para a preservação ambiental, porém estes continuam a enfrentar desmontes e retrocessos (Hochstetler, 2021).

De forma concomitante, a China promoveu a consolidação de uma abordagem nacional centralizada, baseando tanto na criação de metas quinquenais quanto no constante investimento em energia limpa, paralelamente a sua campanha para tornar-se exemplo de liderança climática no sistema internacional, de maneira especial após o Acordo de Paris datado de 2015 (Li; Pattberg; Widerberg, 2024).

Embora participem ativamente de Organizações Internacionais e fóruns ambientais, como o Programa Das Nações Unidas Para Meio Ambiente (PNUMA), as Conferências das Partes (COPs), ambos os países frequentemente enfrentam dilemas entre compromissos ambientais e interesses nacionais.

Ademais, a presente pesquisa justifica-se pela pequena quantidade de estudos que buscam articular de maneira tanto sistêmica quanto crítica os discursos realizados nas conferências internacionais de caráter ambiental - como a RIO 92, RIO +10 e RIO +20, e a COP 3 e COP 21. Bem como as políticas internas e o posicionamento climático de ambos os países em um marco temporal de grande importância para a evolução do regime climático global (Amorim et. al., 2015).

A presente pesquisa utiliza-se do método científico hipotético-dedutivo, partindo de hipóteses previamente estabelecidas. Este tem como objetivo primário a ampliação do conhecimento científico sobre a atuação sino-brasileira na governança ambiental internacional, sem o compromisso de aplicação prática imediata, todavia, buscando contribuir para a compreensão crítica e formal das estratégias diplomáticas de atores tão importantes do Sul Global como China e Brasil.

O estudo teve sua condução através da abordagem qualitativa, possuindo caráter descritivo e comparativo, estes justificando-se pela ampla necessidade de interpretar discursos diplomáticos, documentos oficiais e estratégias de política externa em sua complexidade e contexto histórico.

De forma inicial, foi realizada uma revisão bibliográfica de obras acadêmicas, artigos científicos, relatórios internacionais e documentos oficiais que abranjam a participação e colaboração de ambos os países na governança ambiental global. Paralelamente será empregado enfoque nas literaturas sobre multilateralismo ambiental, política externa ambiental e liderança climática no Sul Global. Posteriormente, usufruiu-se de fontes as quais foram obtidas por meio de extensa revisão bibliográfica e análise documental de fontes primárias, como discursos oficiais, atas e declarações conjuntas proferidas nas conferências analisadas.

O estudo, por fim, usufrui do método comparativo, buscando identificar convergências e divergências nas posturas, estratégias e tomada de ações de Brasil e China no período analisado. Este teve como base teórica a percepção de Putnam (1988), sobre jogos de dois níveis, com o intuito de compreender que a política ambiental sino-brasileira externa e interna resulta da interação entre fatores domésticos - pressões políticas internas, interesses econômicos, capacidades institucionais - e fatores internacionais - pressões multilaterais, reputação internacional, alinhamentos estratégicos.

Buscando cumprir com os objetivos propostos por esta pesquisa, o presente trabalho foi dividido em três capítulos. No primeiro será abordada uma contextualização histórica tanto da China quanto do Brasil em conferências ambientais, bem como serão apresentados conceitos teóricos iniciais. Já no segundo capítulo serão abordados temas como acordos e tratados dos quais ambos os países participam, além de feita uma análise de seus discursos. Concomitantemente, no terceiro, e último capítulo, serão trabalhadas as barreiras e oportunidades sino-brasileiras quanto ao meio ambiente, aprofundando na aplicação da teoria de Putnam para elucidar os desafios domésticos e internacionais colocados pelo cenário.

CAPÍTULO 2 – DELIMITAÇÕES HISTÓRICAS E CONCEITUAIS (1970–1992)

No presente capítulo serão apresentadas as bases históricas, bem como as bases conceituais que delimitaram a agenda climática internacional entre 1970 e 1992. Uma vez que se faz necessário buscar a compreensão de como a percepção e o posicionamento dos Estados referente a questão ambiental, além de como o contexto do cenário internacional possibilitou a formação de uma consciência ecológica com caráter progressista e a institucionalização da proteção ambiental. O entendimento destes aspectos históricos e políticos possibilita a análise das dinâmicas que moldaram as respostas de diferentes nações, sobretudo com enfoque na trajetória percorrida por Brasil e China.

Assim sendo, este primeiro capítulo aborda a evolução da agenda climática global, destacando-se eventos cruciais para a mesma como a Conferência de Estocolmo, datada de 1972 e a emergência de uma percepção internacional sobre a degradação ambiental. Posteriormente, será analisada a inserção brasileira nessa agenda, abrangendo suas preocupações iniciais com o desenvolvimento econômico durante o período da ditadura militar até a criação de marcos formais como a Política Nacional do Meio Ambiente e a Constituição de 1988. Ademais, será detalhada a trajetória chinesa quanto às questões ambientais, tratando da transição de uma priorização do desenvolvimento econômico na era Maoista para o desenvolvimento do reconhecimento da importância da proteção ambiental, impulsionado por reformas internas e a participação em fóruns internacionais.

2.1 Fundamentos iniciais conceituais da governança ambiental internacional

No cenário das Relações Internacionais, as Organizações Internacionais (OIs) emergem como atores de fundamental importância e magnitude, especialmente após a Segunda Guerra Mundial e também com o fim da Guerra Fria, desempenhando um papel direto na agenda climática internacional dos países. A relevância dessas organizações estende-se à agenda ambiental, onde sua atuação é fundamental para tanto a coordenação, como para a cooperação e estabelecimento de normas e regras que busquem impulsionar o avanço do debate e das ações de proteção ao meio ambiente em escala global.

As OIs, são formadas por Estados, sendo a estrutura mais institucionalizada da cooperação internacional. Para ser caracterizada como uma Organização Internacional é essencial que estas sejam elaboradas por aparatos burocráticos,

também dispondo de orçamento próprio e tendo localização física imóvel (Herz; Hoffman; Tabak, 2015).

A rede de organizações internacionais faz parte de um conjunto maior de instituições que garantem certa medida de governança global. Normas, regras, leis, procedimentos para a resolução de disputas, ajuda humanitária, utilização de força militar, programas de assistência ao desenvolvimento, mecanismos para coletar informações são algumas das práticas que produzem a governança global (Herz; Hoffman; Tabak, 2015, p. 18).

Salienta-se que, embora as Organizações Internacionais empreguem servidores públicos de diferentes países, outros atores como grupos de especialistas, agências governamentais dentre outros, participam do processo de governança global.

No mesmo âmbito das Organizações Internacionais há as Conferências Internacionais, essas podendo contar tanto com a participação de Estados, indivíduos e grupos específicos. As Conferências Internacionais configuram momentos críticos para a formação de regimes internacionais e a atualização de compromissos multilaterais. A Conferência Internacional é um encontro de grande amplitude na qual objetiva-se compartilhar conhecimento, bem como promover conexões e a colaboração em temas específicos, paralelamente ao debate de temas de significativa importância no cenário internacional (Global Conference, [s.d.]). As Conferências das Partes (COPs) buscam reforçar a dinâmica do compromisso internacional em torno da mudança climática, ocorrendo todo ano desde 1995.

Ademais, como também exposto por Herz, Hoffman e Tabak (2015), o conceito do Multilateralismo é indispensável nas relações internacionais atuais, tratando-se tanto da coordenação, como da cooperação entre três ou mais Estados, e baseando-se em princípios normativos de compartilhamento mútuo e institucionalizado por meio de procedimentos burocráticos.

Três conceitos definem a prática do multilateralismo, segundo John Ruggie (1993). Princípios norteiam a coordenação entre os Estados, como o princípio da não discriminação ou nação mais favorecida, o qual governa o regime de comércio multilateral. O conceito de indivisibilidade indica que os princípios acordados são aplicados a todos os Estados envolvidos. Finalmente, o conceito de reciprocidade difusa, mais amplo e abstrato do que a ideia de troca mútua, marca essa arquitetura das relações internacionais. A associação entre o multilateralismo e as OIGs é intensa, pois provê o espaço social e os recursos necessários para a prática do multilateralismo poder avançar. Por outro lado, os princípios, a lógica da indivisibilidade e a reciprocidade difusa favorecem o processo de legitimação das OIGs no sistema internacional (Herz; Hoffman; Tabak, 2015, p. 19).

Em décadas anteriores, tratados e acordos tinham propensão a terem caráter bilateral ou regional, todavia, em tempos mais recentes observa-se caráter multilateral, buscando encarregar-se de campos e assuntos cada vez mais complexos. Como consequência dessa Multilateralidade, há a formação de regimes internacionais. Como exposto por Viola (2002), o Regime de Mudança Climática instaurado em 1997 em conjunto com o Protocolo de Quioto é um dos mais complexos e importantes regimes internacionais atuantes. O Regime de Mudança Climática influencia na tomada de decisões dos Estados participantes do mesmo, implicando em mudanças nas relações entre economia e o meio-ambiente.

A principal evidência na atualidade da mudança climática é o Aquecimento Global, este que foi detectado e comprovado pelo aumento da temperatura média dos oceanos, bem como pelo derretimento acelerado da neve e do gelo, a elevação no nível do mar, entre outros fatores. O Aquecimento Global, apesar de ser um fenômeno normalmente natural, teve sua piora elevada por atividades antrópicas.

Atualmente, as temperaturas médias globais de superfície são as maiores dos últimos cinco séculos, pelo menos. A temperatura média global de superfície aumentou cerca de 0,74°C, nos últimos cem anos. Caso não se atue neste aquecimento de forma significativa, espera-se observar, ainda neste século, um clima bastante incomum, podendo apresentar, por exemplo, um acréscimo médio da temperatura global de 2°C a 5,8°C, segundo o 4º Relatório do Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC), de 2007 (BRASIL, s.d, s.p).

Tal como exposto em Rei; Gonçalves; De Souza (2017), no Regime de Mudanças Climáticas, há uma divisão clara entre países do norte e sul global, com os nortistas sendo geralmente os maiores emissores de Gases de Efeito Estufa, bem como também já industrializados, enquanto os países do sul global, majoritariamente, ainda estão em processo de desenvolvimento. Dentre os objetivos no Regime de Mudanças Climáticas está a estabilização do sistema climático internacional, bem como a contenção e diminuição do aquecimento global, para buscar a institucionalização dos mesmos, ocorreu uma interligação entre o regime climático e a governança ambiental.

Como exposto por Jacobi e Sinisgalli (2012), partir das transformações ocorridas nos planos económicos, sociais e tecnológicos, a partir dos anos 1980 surge no cenário internacional o termo “Governança”, que é entendido como o envolvimento e a participação ativa de diferentes atores, porém sobretudo atores governamentais, privados e da sociedade civil, em processos de decisão e gestão,

principalmente quando seus interesses próprios estão incluídos. Tratando-se da mudança ocasionada em ciências sociais, bem como pela ciências políticas na proposição de conceitos e abordagens focadas apenas nos Estados para também no envolvimento de atores não estatais, se dá enfoque na importância da participação dos indivíduos em situações que afetam suas respectivas vidas diretamente.

O conceito de Governança passou por diferentes debates nos últimos anos, todavia trata-se de um fenômeno que transcende a atuação única do Estado, exigindo assim tanto o comprometimento e a cooperação de múltiplas instâncias. Nesse contexto, a problemática ambiental aparece como um campo privilegiado de análise, com a preservação do meio ambiente tendo sua importância ampliada nas últimas décadas, principalmente após a participação e ampliação do debate ambiental no cenário ambiental e de forma concisa nas organizações internacionais após a Guerra Fria. Para além disso, a natureza transnacional das questões ambientais propõem desafios às noções tradicionais de soberania nacional, evidenciando dessa forma a necessidade de reconhecer a responsabilidade global quanto ao assunto (Lorenzetti; Carrion, 2012).

A Governança Ambiental está relacionada com a implementação socialmente aceitável de políticas públicas, um termo mais inclusivo que governo, por abranger a relação Sociedade, Estado, mercados, direito, instituições, políticas e ações governamentais, associadas à qualidade de vida bem estar, notadamente os aspectos relacionados com a saúde ambiental. Isto implica no estabelecimento de um sistema de regras, normas e condutas que reflitam os valores e visões de mundo daqueles indivíduos sujeitos a esse marco normativo. A construção desse sistema é um processo participativo, e acima de tudo, de aprendizagem. O fato é que a governança no nível territorial tem sido associada e articulada através de parcerias, coalizões, alianças entre diferentes atores em iniciativas coletiva (Jacobi; Sinisgalli, 2012, p. 1471).

Por meio da utilização da teoria dos Jogos de Dois Níveis, apresentada por Putnam em 1988, que demonstra que os líderes de Estados buscam “jogar de maneira simultânea em duas mesas”, uma sendo doméstica e outra internacional, com uma podendo ser contraproducente na outra. A teoria dos Jogos de Dois Níveis tem seu processo de sequenciação de negociação internacional formado por dois níveis, o primeiro sendo a negociação entre os participantes e o segundo tratando-se da ratificação doméstica da proposta negociada.

A teoria também foi exposta por intermédio de Kappaun e Santos (2011), a partir da mesma busca-se explicar como as políticas são negociadas simultaneamente nos âmbitos doméstico e internacional. Preocupando-se também

em como os Estados necessitam atender tanto a pressões internas ao mesmo tempo que buscam negociar compromissos externos. Assim sendo, ambas as políticas se constituem reciprocamente, uma determinando a outra.

[...] No nível nacional, grupos nacionais perseguem seus interesses pressionando o governo a adotar políticas favoráveis, e os políticos buscam poder construindo coalizões entre esses grupos. No nível internacional, os governos nacionais buscam maximizar sua própria capacidade de satisfazer pressões internas, minimizando as consequências adversas de desenvolvimentos externos. Nenhum dos dois jogos pode ser ignorado pelos tomadores de decisão centrais, desde que seus países permaneçam interdependentes, porém soberanos (Putnam, 1988, p. 434, tradução nossa).¹

2.2 Panorama internacional e emergência da agenda ambiental global

A institucionalização da agenda ambiental implementada no sistema internacional teve seu início notável durante a década de 1970, mesmo que sua importância tenha crescido desde os anos 1960, como forma de resposta a uma progressiva percepção global sobre os riscos decorrentes da degradação ambiental provocada pelo modelo de desenvolvimento industrial adotado pelos Estados, principalmente após a Revolução Industrial.

Como exposto em De Passos (2009), esse período foi caracterizado por uma transição na forma como os recursos naturais passaram a ser percebidos, passando de bens inesgotáveis e secundários a lógica econômica para elementos de fundamental importância para a sobrevivência dos seres vivos. Tal mudança paradigmática foi diretamente conectada a ampliação dos impactos ambientais que haviam sido observados ao longo das décadas anteriores, paralelamente a difusão de uma consciência ecológica que ganhava força nos âmbitos científicos, políticos e sociais no período.

Como forma de material intelectual para a conscientização sobre o tema, o livro *“Primavera Silenciosa”* de autoria de Rachel Carson em 1962, é frequentemente apontado como um dos pontos iniciais para iniciar os debates sobre a problemática ambiental. A obra de Rachel condenava de forma veemente tanto o uso de pesticidas e seus impactos da fauna e flora, como questionava os fundamentos do

¹ The politics of many international negotiations can usefully be conceived as a two-level game. At the national level, domestic groups pursue their interests by pressuring the government to adopt favorable policies, and politicians seek power by constructing coalitions among those groups. At the international level, national governments seek to maximize their own ability to satisfy domestic pressures, while minimizing the adverse consequences of foreign developments. Neither of the two games can be ignored by central decision-makers, so long as their countries remain interdependent, yet sovereign.

progresso e desenvolvimento estatal baseados na dominação da natureza, dando dessa forma enfoque em preocupações até então dispersas. Simultaneamente ao livro, outras figuras como o Secretário-Geral da ONU em atuação entre 1961 a 1971, U Thant, buscavam alertar para uma iminente crise ambiental de proporções mundiais (De Passos, 2009).

Ademais, com o crescente alerta sobre o meio ambiente, em 1972 o Clube de Roma² publicou o relatório nomeado “Os Limites do Crescimento”. Relatório esse que projetava cenários de colapso ecológico caso os padrões de consumo não sofressem modificações, tratando sobre as consequências da correlação entre o aumento populacional e a economia em um planeta com recursos finitos. O documento buscava incentivar a preservação ambiental, obtendo ampla repercussão, ajudando a fortalecer a ideia que sistemas naturais possuem limites físicos e que ultrapassá-los seria uma ameaça à própria existência humana (De Passos, 2009).

Como consequência da gradativa importância da crise ambiental, diversas reuniões técnicas foram realizadas no período, como a reunião da UNESCO em 1968. A reunião visava discutir a conservação dos recursos da biosfera, antecipando a necessidade e importância de uma declaração sobre a proteção do meio ambiente.

Há um consenso de que a proteção ambiental global é uma área apropriada do direito internacional. À medida que esse tema passou do mundo científico para o da alta política, os governos adotaram uma abordagem mais flexível à questão da soberania nacional. O direito ambiental desenvolveu-se rapidamente desde sua criação na década de 1960, com as negociações na área sendo complicadas por incertezas científicas. Isso levou à natureza flexível e antecipatória dos acordos ambientais e ao uso de técnicas que aprimorarão sua adoção, ratificação e implementação (Tolba, 2008, p.20, tradução nossa).³

Foi nesse contexto que ocorreu em 1972 a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, popularmente conhecida como Conferência de Estocolmo. A Conferência teve duração de 5 a 16 junho, sendo reconhecida como o marco fundador do Direito Internacional Ambiental, ajudando na popularização da

² O Clube de Roma é uma plataforma de diversos líderes de pensamento que identificam soluções holísticas para problemas globais complexos e promovem iniciativas e ações políticas para permitir que a humanidade saia de múltiplas emergências planetárias (The Club of Rome).

³ There is a consensus that global environmental protection is an appropriate realm of international law. As this topic has moved from the scientific world to that of high politics, governments have taken a more flexible approach to the question of national sovereignty. Environmental law has developed rapidly since its inception in the 1960s, with negotiations in the field being complicated by scientific uncertainties. This has led to the flexible, anticipatory nature of environmental agreements, and to the use of techniques that will enhance their adoption, ratification, and implementation.

problemática ambiental. Promovida através da ONU, teve como seu objetivo principal discutir pela primeira vez em escala multilateral os impactos humanos ao meio ambiente e como os mesmos comprometem a vida no planeta, bem como o desenvolvimento das sociedades (Rocha, 2003; De Passos, 2009).

A Conferência de Estocolmo contou com a participação de 113 Estados, para além de 250 Organizações Não Governamentais (ONGs), e Organismos Internacionais. Concomitantemente, foi por meio da mesma que o papel empregado nas ONGs na tomada de decisões e estratégias de carácter político envolvendo tanto o meio ambiente como o desenvolvimento estatal cresceu exponencialmente (Rocha, 2003; De Passos, 2009).

Assim sendo, a Conferência de Estocolmo buscava além de chamar atenção internacional quanto à degradação ambiental, também definir princípios e diretrizes que buscassem orientar os países no trato multilateral das questões ambientais. Como seu resultado com maior notoriedade, há a Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano, sendo composta por 26 princípios que iniciaram uma nova vertente de pensamento quanto às relações entre meio ambiente e desenvolvimento. Dentre os principais pontos da Declaração pode-se destacar:

Princípio 1 O homem tem o direito fundamental à liberdade, à igualdade e ao desfrute de condições de vida adequadas em um meio ambiente de qualidade tal que lhe permita levar uma vida digna e gozar de bem-estar, tendo a solene obrigação de proteger e melhorar o meio ambiente para as gerações presentes e futuras [...].

Princípio 2 Os recursos naturais da terra incluídos o ar, a água, a terra, a flora e a fauna e especialmente amostras representativas dos ecossistemas naturais devem ser preservados em benefício das gerações presentes e futuras [...].

Princípio 3 Deve-se manter, e sempre que possível, restaurar ou melhorar a capacidade da terra em produzir recursos vitais renováveis.

Princípio 10 Para os países em desenvolvimento, a estabilidade dos preços e a obtenção de ingressos adequados dos produtos básicos e de matérias primas são elementos essenciais para o ordenamento do meio ambiente, já que há de se ter em conta os fatores econômicos e os processos ecológicos.

Princípio 17 Deve-se confiar às instituições nacionais competentes a tarefa de planejar, administrar ou controlar a utilização dos recursos ambientais dos estados, com o fim de melhorar a qualidade do meio ambiente (ONU, 1972).

A partir da Declaração, a questão ambiental passou a integrar as agendas políticas da maioria dos Estados, com os debates ocorridos na Conferência influenciando a formulação e implementação de políticas ambientais tanto em países desenvolvidos, como em países em desenvolvimento. Embora os 26 princípios participantes da Declaração de Estocolmo não fossem legalmente vinculantes, ou

seja, não fosse obrigação dos Estados que o assinaram de efetivamente cumpri-los, os mesmos exerceram forte influência na formulação de legislações nacionais e tratados posteriores entre estados com caráter ambiental.

Para além da Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente Humano, a Conferência de Estocolmo também fomentou ainda em 1972 a criação do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), sediado em Nairobi. O PNUMA passou a ser o principal órgão integrante das Nações Unidas para coordenar questões ambientais, todavia durante os seus primeiros 10 anos de existência foi constatado que o PNUMA não havia possibilitado de forma considerativa que as problemáticas ambientais fossem solucionadas (De Passos, 2009; Rocha, 2003).

Conjuntamente à Conferência de Estocolmo, o processo de consolidação de uma governança ambiental global sofreu uma série de desafios. Deu-se enfoque a divisão no pensamento entre países do Norte e Sul Global quanto às questões ambientais. Os países do Sul Global, majoritariamente ainda países em desenvolvimento, possuíam receio quanto às normas ambientais internacionais virem a limitar seu crescimento econômico e seu possível desenvolvimento, sendo uma ferramenta para países mais ricos controlarem seus recursos naturais (Rocha, 2003).

Apesar das tensões entre os países, pode-se afirmar que os avanços após a Conferência se deram em âmbitos variados, abrangendo níveis nacionais, diplomáticos e jurídicos. A Conferência de Estocolmo consolidou a percepção de que os problemas ambientais haviam se tornado transnacionais, ultrapassando as fronteiras dos Estados, podendo assim causar impactos em todo o mundo. Consequentemente, sucedeu-se a institucionalização da proteção do meio ambiente na maior parte dos países. A constatação de que os impactos ambientais eram transnacionais impulsionou a construção de instrumentos de características multilaterais, demonstrando a necessidade de cooperação internacional estruturada. Nesse contexto, o meio ambiente passa a também ser um mecanismo para as lutas políticas ocorridas no cenário internacional, deixando de estar unicamente conectado à ciência (De Passos, 2009; Rocha, 2003).

Durante os anos 1980, apesar do fortalecimento do movimento ambientalista e da emergência de novos atores, como as ONGs ambientalistas com atuação global, a cooperação internacional ambiental ainda era limitada. Países em desenvolvimento sentiram-se prejudicados economicamente por privilegiarem

questões ambientais em detrimento de reformas econômicas. Sendo assim, apenas a partir de 1987, com a publicação do Relatório “Nosso Futuro Comum” pela Comissão Brundtland, relatório esse que buscava propor o desenvolvimento sustentável, que as bases lançadas em Estocolmo se transformaram em instrumentos jurídicos mais concretos, com as agendas ambientais ampliando-se (Rocha, 2003).

2.3 A inserção do Brasil na agenda ambiental (1970–1992)

Nas reuniões que antecederam a Conferência de Estocolmo, nas quais o Brasil era membro integrante, o Estado brasileiro em conjunto com países do Terceiro Mundo expuseram suas preocupações com as medidas ambientais, podendo comprometer seus respectivos desenvolvimentos. O embaixador brasileiro Miguel Ozório de Almeida, apresentou sua visão de que tal como os recursos naturais deveriam ser divididos de forma igualitária, também deveriam ser divididos o poder econômico e a capacidade industrial dos países (Mello, 2017).

A Conferência de Estocolmo aconteceu no ano de 1972, período no qual o Estado brasileiro estava sendo regido pela ditadura militar, esta iniciada em 1964 com duração até 1985. Durante a Conferência, os representantes brasileiros defenderam uma postura de priorização do desenvolvimento econômico em detrimento do meio ambiente caso necessário. Paralelamente, buscaram sustentar e argumentar que os problemas ambientais eram causados pelos países já desenvolvidos, logo, estes deveriam ser culpabilizados e responsáveis pela correção de seus danos ambientais. Assim sendo, os países subdesenvolvidos poderiam focar em seu crescimento econômico, na geração de empregos e maior industrialização (Mello, 2017).

Nos anos 1970, a degradação dos recursos naturais e do meio ambiente em geral ficou mais perceptível e ganhou reconhecimento tanto nas esferas política e científica quanto popular. Com o crescimento exponencial da atenção dada aos danos ambientais, o surgimento de grupos ambientais foi orgânico, mesmo em países com visões conservadoras e prioritárias ao desenvolvimento, como no Brasil. Os primeiros grupos ambientalistas brasileiros, objetivando a defesa e preservação do meio ambiente, originaram-se quase que paralelamente aos grupos referentes aos de países desenvolvidos. Embora o contexto autoritário no qual a comunidade

científica e social brasileira se encontrava, a destruição generalizada do meio ambiente resultou na criação de um movimento internacional ambiental (Mello, 2017).

A Fundação Brasileira para Conservação da Natureza (FBCN), fundada em 1958, mesmo caracterizada por ideias conservadoras, proporcionou o desenvolvimento do movimento ambientalista no Brasil. A FBCN era integrada, de forma inicial, principalmente por trabalhadores estatais, como agrônomos e cientistas que passaram a defender questões ambientais. A origem da fundação deu-se como forma de resposta às ações desenvolvimentistas implementadas no governo de Juscelino Kubitschek (Mello, 2017).

Posteriormente, originaram-se outras associações e organizações participantes do movimento ambientalista, como a AGAPAN - Associação Gaúcha de Proteção ao Meio Ambiente Natural em 1971 e o MAPE - Movimento Arte e Pensamento Ecológico em 1973. A AGAPAN objetivava por meio da divulgação de informações e palestras preservar o meio ambiente, bem como a conservação de seus recursos, mobilizando de forma majoritária estudantes. Em contraposto, o MAPE era formado tanto por artistas como por escritores e jornalistas, utilizando da arte como maneira de protesto contra a degradação ambiental, objetivando dessa forma mobilizar a sociedade de forma geral e uniforme. Ambos os movimentos ambientalistas, embora por abordagens diferentes, buscaram ressaltar o vínculo intrínseco dos processos naturais e sociais com os problemas ambientais (Mello, 2017).

A partir da década de 1970, quando os meios de comunicação brasileiros voltaram a ganhar autonomia quanto ao governo, as questões ambientais passaram a ganhar espaço na imprensa. Durante os governos de Geisel e Figueiredo, questões como o uso indiscriminado de pesticidas e inseticidas, e a preocupação crescente com a Floresta Amazônica passaram a fazer parte do debate público. Com estudos sobre a correlação entre inseticidas com problemas de saúde, a percepção do meio rural modificou-se, passando de um ambiente seguro para um ambiente com perigo à contaminação. Durante a ditadura militar no Brasil, a regulamentação quanto a agrotóxicos era fundamentalmente desatualizada, se baseando no Decreto de 1934, nº24.114. Tal regulamentação passou por modificações na década de 80, todavia permaneceu em vigor até 1989, quando a

deu-se a criação do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis - IBAMA (Mello, 2017).

No íterim da década de 1980, a Floresta Amazônica tornou-se foco de crescente atenção, bem como de preocupação no debate ambiental de nível interno e externo brasileiro. A devastação proveniente das queimadas, desmatamento e grandes projetos colonizadores e infraestruturais passou a ser denunciada por políticos, cientistas e também organizações da sociedade civil. De maneira paralela, pesquisadores alertavam que os solos amazônicos, com exceção das várzeas férteis, não suportam um modelo de ocupação intensivo, buscando apenas o desenvolvimento econômico, em contrapartida foram propostas criações de florestas de rendimento, regidas pelo Estado, nas quais a exploração teria caráter racional e objetivaria o reflorestamento da região (Mello, 2017).

As críticas quanto ao regimento da área referente a Floresta Amazônica se intensificaram de maneira perceptível com a proposta de “contratos de risco” que visavam a exploração madeireira por empresas estrangeiras. Embora essas propostas tenham sido negadas pelo governo brasileiro, as mesmas repercutiram e geraram a moção de repúdio acontecida em 1978 durante o 3º Congresso Florestal Brasileiro, objetivando a denúncia dos impactos tanto ambientais como sociais que esse modelo de exploração poderia gerar. Destarte, como forma de resposta às pressões internas e externas que vinha sofrendo, o governo do Brasil firmou vários acordos internacionais voltados à proteção da floresta, como o Tratado de Cooperação Amazônica datado de 1978 (Mello, 2017; Moren & De Oliveira, 2022).

Ademais, foram criadas diversas Unidades de Conservação da Amazônia — como os Parques Nacionais Pico da Neblina e de Pacaás Novos. Também nesse período, durante o governo de João Figueiredo, foi instituída a Política Nacional do Meio Ambiente de 1981, a qual visava equilibrar o desenvolvimento e a preservação ambiental. Também em 1981 ocorreu a primeira Semana Nacional De Meio Ambiente em território brasileiro (Mello, 2017; Moren & De Oliveira, 2022).

O reconhecimento jurídico da proteção ambiental como um direito coletivo com característica fundamental foi consagrado pela primeira vez na Constituição Federal do Brasil de 1988. Em seu artigo 225, a Constituição estabelece que todas as pessoas têm direito a um meio ambiente que se encontre ecologicamente em equilíbrio, sendo este um bem de uso comum e de caráter essencial à qualidade de

vida. Sendo imposto ao Poder Pública e à coletividade o dever tanto de defender o meio ambiente como de preservá-lo para as gerações posteriores (Brasil, 2025c).

A agregação de um capítulo referente a questões ambientais na Constituição brasileira inaugurou um novo paradigma jurídico-ambiental no país, integrando a defesa ambiental aos direitos fundamentais já existentes. Igualmente, deu-se a associação da dignidade do ser humano e os princípios da solidariedade intergeracional. Para além desses, a Constituição expõe de forma detalhada os instrumentos por meio dos quais o Estado do Brasil deve assegurar esses direitos, como:

- I - preservar e restaurar os processos ecológicos essenciais e prover o manejo ecológico das espécies e ecossistemas;
 - II - preservar a diversidade e a integridade do patrimônio genético do País e fiscalizar as entidades dedicadas à pesquisa e manipulação de material genético;
 - III - definir, em todas as unidades da Federação, espaços territoriais e seus componentes a serem especialmente protegidos [...];
 - IV - exigir, na forma da lei, para instalação de obra ou atividade potencialmente causadora de significativa degradação do meio ambiente, estudo prévio de impacto ambiental, a que se dará publicidade;
 - V - controlar a produção, a comercialização e o emprego de técnicas, métodos e substâncias que comportem risco para a vida, a qualidade de vida e o meio ambiente;
 - VI - promover a educação ambiental em todos os níveis de ensino e a conscientização pública para a preservação do meio ambiente;
 - VII - proteger a fauna e a flora, vedadas, na forma da lei, as práticas que coloquem em risco sua função ecológica, provoquem a extinção de espécies ou submetam os animais a crueldade.
 - VIII - manter regime fiscal favorecido para os biocombustíveis e para o hidrogênio de baixa emissão de carbono, na forma de lei complementar [...]
- (Brasil, 2025, [s.d]).

A consolidação dessa nova arquitetura institucional e normativa teve seu início ainda durante a década de 1980, quando a Lei 6.938/1981, que previa a instituição da Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) foi aprovada e em conjunto com a mesma, o Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA). A PNMA teve sua elaboração e criação com importante participação da Secretaria Especial do Meio Ambiente (SEMA), criada em 1973 no governo de Emílio Médici, e foi recepcionada integralmente pela Constituição de 1988, representando dessa maneira o desenvolvimento de avanço ao definir tanto princípios, como instrumentos e órgãos voltados à preservação do meio ambiente (Brasil, 2025c).

Apesar do avanço significativo que a inclusão da questão ambiental a Constituição trouxe, até o início dos anos 1990 ainda existia considerável fragmentação institucional, com diferentes órgãos estatais atuando sobre o tema ambiental com abordagens divergentes. Ao passo que a SEMA exercia um papel

articulador e normativo no sistema político nacional, outros órgãos como o Instituto Brasileiro de Desenvolvimento Florestal (IBDF), a Superintendência da Pesca (SUDEPE) e a Superintendência da Borracha (SUDHEVEA) ambicionavam o desenvolvimento econômico em detrimento da preservação ambiental. Tal desarticulação interna brasileira motivou a criação em 1989 do Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA), por intermédio da Lei nº 7.735, objetivando a integração e centralização da gestão ambiental no país (Brasil, 2025b).

O IBAMA foi instituído como autarquia federal com vínculo ao Ministério do Meio Ambiente, passando a assumir atribuições que previamente eram distribuídas entre diferentes órgãos governamentais. Conforme o Art. 5º da Lei nº 11.516, entre suas principais competências podem ser citadas:

- I. Exercer o poder de polícia ambiental;
- II. Executar ações das políticas nacionais de meio ambiente, referentes às atribuições federais, relativas ao licenciamento ambiental, ao controle da qualidade ambiental, à autorização de uso dos recursos naturais e à fiscalização, monitoramento e controle ambiental, observadas as diretrizes emanadas do Ministério do Meio Ambiente;
- III. Executar as ações supletivas de competência da União, de conformidade com a legislação ambiental vigente (Brasil, 2025b, [s.d.]).

O IBAMA também atua na articulação entre diferentes setores e níveis estatais, como estaduais e municipais, visando garantir maior eficiência às políticas ambientais federais. Paralelamente, o IBAMA normatiza e fiscaliza a qualidade ambiental, avaliando impactos e emitindo licenças ambientais de caráter federal, também monitorando e, quando necessário, punindo infrações ambientais (Brasil, 2025).

Assim sendo, tanto a Constituição de 1988, quanto a criação do IBAMA representam marcos na institucionalização da agenda ambiental no Brasil, desenvolvendo a integração dos princípios do desenvolvimento sustentável ao ordenamento jurídico e buscando criar assim uma estrutura com capacidade de implementar, bem como fiscalizar as diretrizes ambientais em nível nacional.

2.4 A trajetória da China na agenda ambiental internacional (1970–1992)

A trajetória chinesa na agenda ambiental internacional durante o período de 1949 a 1992 foi fundamentada por uma crescente evolução. Transicionando de um período de priorização do desenvolvimento econômico sobre as questões

ambientais para um reconhecimento gradual da importância da proteção ambiental e a necessidade de um maior engajamento em fóruns e organizações multilaterais.

Durante a era Maoísta, especialmente na década de 1970, a República Popular da China (RPC) buscou priorizar o seu desenvolvimento econômico e a reconstrução nacional em detrimento das preocupações ambientais, estas deixadas em segundo plano. A proclamação da RPC deu-se por meio de Mao Tsé Tung em 1949, estabelecendo como objetivo central tanto a melhoria dos padrões de vida de seus cidadãos quanto o aumento da riqueza nacional posteriormente a décadas de gastos com disputas territoriais. Visando a aceleração da produção houve reformas agrícolas e industriais, estas baseadas em elementos como a redistribuição de terras e a coletivização da mão de obra (Chan, 2018).

Como exemplos emblemáticos dessa postura interna Maoísta para o desenvolvimento econômico inclui-se o Grande Salto Para Frente (1958-1961). Esse que resultou em poluição generalizada, bem como no desmatamento e na construção de infraestruturas ambientalmente destrutivas. Igualmente, deu-se entre 1966 a 1976 a Revolução Cultural⁴, também priorizando o crescimento econômico a todo custo, ocasionando em sérios danos ecológicos (Chan, 2018).

Lançado na primavera de 1958, o Grande Salto para a Frente foi a alternativa da China ao desenvolvimento de estilo soviético, uma tentativa de dar um salto à frente na produção, reorganizando o campesinato em comunas de grande escala e mobilizando a sociedade para provocar uma revolução tecnológica na agricultura (Peng, 1987, p. 639, tradução nossa).⁵

Na Era Mao Tsé Tung, a informação e os veículos de informação eram fortemente controlados pelo Estado Chinês. Grandes catástrofes foram escondidas pelo mesmo, como o rompimento da barragem de Banqiao em agosto de 1975, que gerou um alto número de óbitos e permaneceu segredo de Estado até ter sua divulgação em 2005, 30 anos após o acidente. Refletindo-se dessa forma uma política de ocultamento e controle de narrativas, onde a imprensa recebia subsídios governamentais. Todavia, mesmo antes das reformas implementadas por Deng Xiaoping, sinais de mudança nesse cenário de consciência ambiental surgiram,

⁴ A Revolução Cultural, de forma oficial conhecida como Grande Revolução Cultural Proletária, foi um movimento com viés tanto social como político ocorrido na China, com duração de 1966 até 1976. Criada por Mao Tsé-Tung, presidente chinês na época, tinha como objetivo seu a preservação do comunismo da China (De Santana, 2009).

⁵ "Launched in the spring of 1958, the Great Leap Forward was China's alternative to Soviet-style development, an attempt to leap ahead in production by reorganizing the peasantry into large-scale communes and mobilizing society to bring about technological revolution in agriculture"

como a venda de peixes contaminados por resíduos químicos em 1972 e a participação da China na Conferência de Estocolmo (Hilton, 2013).

Com as reformas econômicas implementadas na China em 1978, houve a autorização de publicidade em jornais, dessa forma os veículos de informação sem vínculo partidário começaram a desenvolver importância nacionalmente. A mídia diversificou-se de forma rápida, objetivando cobrir diferentes interesses e setores públicos. Resultando dessa maneira no desenvolvimento crescente da reportagem de cunho ambiental, tornando-se importante âmbito do cenário midiático chinês (Hilton, 2013).

Quando em 1978, Deng Xiaoping, com a série de reformas econômicas que são instauradas, e a política de portas abertas, a relação entre o Estado chinês e o meio ambiente internacional começa a sofrer uma radical transformação. As “Quatro Modernizações”⁶ priorizam o acelerado desenvolvimento econômico, impulsionando a China a um crescimento de seu PIB sem precedentes. Todavia, como consequência dessa rápida aceleração houve o crescimento exponencial de poluição e degradação do meio ambiente, resultando no desenvolvimento das preocupações quanto à questão ambiental (Chan, 2018).

A participação da China em fóruns ambientais e organizações internacionais durante esse período foi baseada em uma postura defensiva, bem como, limitada. Em 1971, após um esforço diplomático significativo, a China conseguiu substituir Taiwan e conquistou seu assento no Conselho de Segurança da ONU, emergindo assim como um país representante do terceiro mundo entre as potências globais. Essa participação chinesa como membro permanente da ONU, embora marcada por assimetrias de poder entre o Estado chinês e os demais membros, gerando uma atuação discreta do país asiático nos anos subsequentes, também fomentou o reconhecimento chinês no cenário internacional (Valente, 2015).

Embora a China tenha participado efetivamente da Conferência de Estocolmo em 1972, com sua delegação constituída por 31 membros, seu enfoque na mesma foi em setores políticos relacionados à Guerra Fria, deixando a discussão de experiências e políticas ambientais como questões secundárias. Os representantes chineses, como outros representantes de países em desenvolvimento e do terceiro

⁶ “[...] “Quatro Modernizações” colocou ênfase na modernização da agricultura, da indústria, da ciência & tecnologia e do setor bélico-militar, com o objetivo promover e acelerar o processo de industrialização da economia chinesa, tanto no setor rural, quanto no setor urbano (Sperancete, 2021, p.88)”.

mundo, defenderam princípios de defesa de seu desenvolvimento, atribuindo a culpa pela degradação ambiental já existente aos países já desenvolvidos, como os Estados Unidos (Wang, 2023).

Ainda que inicialmente a postura chinesa tenha sido considerada não muito favorável à proteção ambiental, a participação do Estado chinês na Conferência de Estocolmo foi crucial para a formação do sistema de gestão ambiental implementado na China. O relatório redigido pela delegação chinesa posteriormente a Conferência resultou na organização da Primeira Conferência Nacional sobre Proteção Ambiental no gigante asiático, datada de 1973. Ainda na década de 1970, criou-se um grupo interministerial com objetivo de analisar a situação ambiental do país, com a China aderindo a diferentes convenções e tratados relacionados ao meio ambiente, embora sua participação nos mesmos tenha ocorrido de maneira mais ativa e volumosa da década de 1980 após a abertura econômica (Da Costa Ferreira; Barbi; Giesbrecht, 2016; Chan, 2018).

O estabelecimento tanto de políticas como de órgãos com fundamentação ambiental na China deu-se a partir de meados dos anos 70, após a transição de uma abordagem nacional que priorizava o desenvolvimento em detrimento dos recursos ambientais para uma abordagem nacional que reconhecia a crescente importância do meio ambiente. Como resultado dessa mudança de paradigma interno, houve em 1973 a aprovação de "Várias Regras sobre Proteção e Melhoria do Meio Ambiente" por parte do Conselho de Estado, tornando-se a primeira lei com abrangência nacional fundamentada apenas em questões ambientais desde a proclamação da República Popular da China. De forma paralela, em 1974 ocorreu a criação de um grupo focado na proteção ambiental com apoio estatal, este grupo tinha como sua meta prioritária o controle e futura erradicação da poluição (Muldavin, 2000).

A importância gradual da questão ambiental foi institucionalizada em 1978, quando tanto a preocupação com o meio ambiente quanto o dever do Estado de protegê-lo tiveram seu reconhecimento na Constituição chinesa. Ademais, no ano seguinte, em 1979, o Congresso Chinês aprovou a Lei de Proteção Ambiental da República Popular da China, delimitando fundamentos básicos para a proteção ambiental e iniciando assim a construção de uma estrutura formalizada mais desenvolvida (Chan, 2018; Lima; De Albuquerque; Do Nascimento, 2021).

Artigo 1 Esta Lei é formulada de acordo com as disposições do Artigo 11 da Constituição da República Popular da China, que prevê que "o Estado protege o meio ambiente e os recursos naturais e previne e elimina a poluição e outros perigos para o público".

Artigo 2 A função da Lei de Proteção Ambiental da República Popular da China é assegurar, no curso da modernização socialista, o uso racional do meio ambiente natural e a prevenção e eliminação da poluição ambiental e dos danos aos ecossistemas, a fim de criar um ambiente de vida e trabalho limpo e favorável para o povo, proteger a saúde do povo e promover o desenvolvimento econômico.

Artigo 3 "Meio ambiente", conforme mencionado nesta Lei, refere-se à atmosfera, água, terra, recursos minerais, florestas, pastagens, vida selvagem, plantas selvagens, plantas e animais aquáticos, locais históricos famosos, pontos turísticos, fontes termais, balneários, áreas de conservação da natureza, distritos residenciais, etc. (NPC, 1979, [s.d.], tradução nossa).⁷

A Lei de Proteção Ambiental de 1979, passou de caráter provisório a permanente em 1989, representando um avanço na sua constituição. Como parte de seu desenvolvimento, a Lei de Proteção Ambiental de 1989 previa a prevenção da poluição, bem como responsabilizar o poluidor (Muldavin, 2000).

Artigo 1 Esta Lei é formulada com o propósito de proteger e melhorar o meio ambiente das pessoas e o ambiente ecológico, prevenir e controlar a poluição e outros perigos públicos, salvaguardar a saúde humana e facilitar o desenvolvimento da modernização socialista.

Artigo 4 Os planos de proteção ambiental formulados pelo estado devem ser incorporados aos planos nacionais de desenvolvimento econômico e social; [...]

Artigo 6 Todas as unidades e indivíduos terão a obrigação de proteger o meio ambiente e terão o direito de denunciar ou apresentar queixas contra unidades ou indivíduos que causem poluição ou danos ao meio ambiente (NPC, 1989, [s.d.], tradução nossa).⁸

Como órgão responsável pela coordenação de atividades ambientais entre os ministérios do Estado chinês, criou-se em 1984 por meio do Conselho de Estado a

⁷ "Article 1 This Law is formulated in accordance with the provisions of Article 11 of the Constitution of the People's Republic of China which provides that "the state protects the environment and natural resources and prevents and eliminates pollution and other hazards to the public."

Article 2 The function of the Environmental Protection Law of the People's Republic of China is to ensure, in the course of socialist modernization, rational use of the natural environment and prevention and elimination of environmental pollution and damage to ecosystems, so as to create a clean and favorable living and working environment for the people, protect the health of the people and promote economic development.

Article 3 "Environment" as mentioned in this Law refers to the atmosphere, water, land, mineral resources, forests, grasslands, wildlife, wild plants, aquatic plants and animals, famous historic sites, scenic spots for sightseeing, hot springs, health resorts, nature conservation areas, residential districts, etc."

⁸ "Article 1 This Law is formulated for the purpose of protecting and improving people's environment and the ecological environment, preventing and controlling pollution and other public hazards, safeguarding human health and facilitating the development of socialist modernization.

Article 4 The plans for environmental protection formulated by the state must be incorporated into the national economic and social development plans; [...]

Article 6 All units and individuals shall have the obligation to protect the environment and shall have the right to report on or file charges against units or individuals that cause pollution or damage to the environment."

Agência Nacional de Proteção Ambiental, popularmente conhecida por sua sigla em inglês, NEPA. Agregadamente a essa iniciativa, os governos locais transformaram suas entidades de monitoramento em agências locais com objetivo de proteger o meio ambiente (Chan, 2018).

O NEPA passou a reportar diretamente ao Conselho de Estado em 1988, obtendo assim maior autonomia. Esse avanço foi atribuído à importância da participação e aos esforços de Qu Geping, um dos participantes da delegação chinesa na Conferência de Estocolmo ainda em 1972. No mesmo ano de 1988, por intermédio da emergência das mudanças climáticas na agenda internacional e sua popularização interna, a China lançou a sua política climática nacional, resultando na formação do Grupo Nacional de Coordenação das Mudanças Climáticas. Adicionalmente a essas, ainda nos anos 80 as Zonas Econômicas Especiais em território chinês, que inicialmente não possuíam quaisquer restrições ambientais, passaram a ter regulamentações, vedando dessa forma projetos poluentes (Chan, 2018; Moreira; Ribeiro, 2016).

Em 1991, a China teve participação ativa no Comitê Intergovernamental de Negociação, conhecido como INC, este que tratava sobre as negociações internacionais sobre mudanças climáticas que culminaram na Rio-92. A postura chinesa opôs-se firmemente a imposição tanto de metas como de cronogramas de redução de emissões, defendendo responsabilidades equitativas para países em desenvolvimento e desenvolvidos. Embora, como sua postura adotada na Conferência de Estocolmo, nas discussões prévias a Rio-92 a China defendeu a responsabilização de países desenvolvidos pela mudança climática (Bjørkum, 2005).

Ao longo dos anos 1990, a proteção ambiental ascendeu exponencialmente tanto no cenário internacional como internamente na China, com as leis e regulamentações ambientais sendo revisadas, emitidas e aprimoradas tanto em nível local como nacional.

No próximo capítulo serão expostas tanto as divergências quanto às convergências sino-brasileiras a partir da participação desses países nas Conferências Climáticas ocorridas desde a década de 1990. Será apresentada também uma análise dos discursos proferidos pelos chefes de estados do Brasil e da China nas mesmas.

CAPÍTULO 3 - CONVERGÊNCIAS E DIVERGÊNCIAS ENTRE BRASIL E CHINA EM QUESTÕES AMBIENTAIS

A problemática ambiental internacional tem influência profunda por parte da ascensão de potências emergentes, notavelmente o Brasil e a China. Como destacado por diferentes analistas ao longo das últimas décadas, duas das nações em desenvolvimento com potencial mais proeminente, apresentam uma relação tanto dinâmica quanto complexa no cenário ambiental.

Embora estejam contextualizadas em um desenvolvimento partilhado que promove a convergência de princípios-chave da diplomacia ambiental, suas diferentes circunstâncias, trajetórias de desenvolvimento interno, bem como prioridades nacionais conduzem divergências significativas em suas respectivas abordagens. Neste capítulo, buscar-se-á analisar a multifacetada interação sino-brasileira em matéria ambiental, examinando como o alinhamento estratégico em fóruns multilaterais coexiste com suas estratégias nacionais de caráter pragmático e distintos. A capacidade desses dois atores de gerir suas convergências e divergências é um fator crítico na definição da agenda de sustentabilidade global no período posterior ao analisado.

Para elucidar tamanha complexidade dinâmica, irá se investigar os marcos jurídicos e diplomáticos que fundamentam a relação ambiental sino-brasileira, abordando-se tanto acordos bilaterais quanto tratados multilaterais, desde as convenções do Rio de 1992 até o Acordo de Paris. Examinará-se a evolução do papel de ambos os países como atores centrais nas negociações ambientais, bem como a transição de uma postura inicial reativa para um engajamento proativo. Ademais, será analisado o impacto dos compromissos internacionais e das pressões ambientais domésticas na criação de políticas nacionais quanto ao meio-ambiente. Expondo os diferentes catalisadores para a ação climática interna.

3.1 Acordos e Tratados

Nos últimos anos, o Brasil e a China fortaleceram significativamente a sua cooperação bilateral e apoio na cooperação multilateral em questões ambientais, sinalizando dessa maneira uma clara convergência de interesses. Foram assinados, desde 1990, uma série de acordos para enfrentar os desafios consequentes das alterações climáticas, a restauração florestal e a proteção dos sumidouros de carbono.

Esta iniciativa sino-brasileira estende-se a iniciativas práticas, bem como a projetos conjuntos sobre a restauração da vegetação nativa e a gestão sustentável de recursos florestais. Objetiva-se assim a promoção do intercâmbio de tecnologias e de conhecimentos em áreas como a bioeconômica e as energias limpas. Esta crescente agenda bilateral sublinha um reconhecimento partilhado da urgência decorrente dos desafios ambientais, além de empregar um desejo mútuo de se posicionarem como líderes quanto aos mesmos. Ademais, seus posicionamentos em fóruns multilaterais refletem um cuidadoso equilíbrio entre os interesses internos e as responsabilidades internacionais (Ferreira, 2017).

A partir de 1988, com sua criação pela ONU em conjunto com a Organização Meteorológica Mundial, o Painel Intergovernamental sobre Mudanças Climáticas (IPCC) dedicou-se a compreender o sistema climático global, bem como a propor ações que visavam enfrentar cenários futuros. O trabalho do IPCC representou um avanço de grande importância ao contrapor o argumento de que o aquecimento global seria um fenômeno de caráter unicamente natural, consolidando a visão de que os riscos originados pelo desenvolvimento técnico-industrial eram imprevisíveis, além de incalculáveis (Ferreira, 2017).

Ademais, como consequência do fim da Guerra Fria em 1989, com a queda do muro de Berlim e o desenvolvimento e ampliação de novas questões de segurança, as mudanças climáticas ganharam maior enfoque no sistema internacional. Assim sendo, a decisão brasileira de sediar a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92) representou um marco com fundamentais repercussões tanto para a política interna quanto para a política externa do Brasil (Lago, 2006).

Internamente, a questão ambiental adquiriu nova dimensão política no contexto pós-ditadura militar. A iniciativa de sediar a conferência originou-se por parte do Itamaraty ainda em 1988, quando o Brasil apresentou sua respectiva candidatura para sediar o evento, antes mesmo que a Rio 92 fosse nomeada oficialmente. A organização ficou a cargo do próprio Itamaraty, este que criou a Divisão do Meio Ambiente (DEMA), bem como a Comissão Interministerial (CIMA) para coordenar os preparativos. Assumiu-se dessa forma uma postura de liderança por parte do governo brasileiro (Lago, 2006; Ferreira, 2017).

A primeira grande conferência a ter como seu foco a questão ambiental, posteriormente a Conferência de Estocolmo em 1972 ocorreu 20 anos após a

mesma. A Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (CNUMAD), globalmente também conhecida como Rio-92, Eco-92 ou Cúpula da Terra, foi um evento realizado no Rio de Janeiro, no período referente a 3 à 14 de junho de 1992, contando com a participação de 175 delegações. A Rio-92 consolidou o conceito de desenvolvimento sustentável, estabelecendo uma nova agenda ambiental global (Machado, 2005).

Como resultado, a CNUMAD produziu documentos de fundamental importância para esculpir a política ambiental internacional nas décadas que se seguiram. Dentre os mesmos incluem-se a Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, um plano de ação global chamado Agenda 21, a Carta da Terra e duas convenções juridicamente vinculantes: a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC) e a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB). A Rio-92 estabeleceu os alicerces institucionais, bem como os princípios norteadores para a cooperação internacional com o objetivo de um futuro mais justo e com equilíbrio ecológico (Machado, 2005).

A Declaração do Rio de Janeiro sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, também conhecida apenas como Declaração do Rio, é um conjunto de 27 princípios desenvolvidos em 1992, visando orientar o desenvolvimento sustentável em todo o mundo. A Declaração reafirma, bem como se baseia na Declaração da Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, originada em Estocolmo em 1972 (Declaração do Rio de Janeiro, 1992).

Objetivando o estabelecimento de uma nova e justa cooperação internacional entre os Estados, concomitantemente respeitando a soberania individual dos mesmos, os princípios fundamentados na Declaração do Rio incluem:

Princípio 1 Os seres humanos estão no centro das preocupações com o desenvolvimento sustentável.

Princípio 2 Os Estados, de conformidade com a Carta das Nações Unidas e com os

Princípios de Direito Internacional, têm o direito soberano de explorar seus próprios recursos segundo suas próprias políticas de meio ambiente e desenvolvimento

Princípio 4 Para alcançar o desenvolvimento sustentável, a proteção ambiental deve

constituir parte integrante do processo de desenvolvimento, e não pode ser considerada isoladamente deste.

Princípio 11 Os Estados devem adotar legislação ambiental eficaz.

Princípio 26 Os Estados devem solucionar todas as suas controvérsias ambientais de forma pacífica, utilizando-se dos meios apropriados, de conformidade com a Carta das Nações Unidas (Declaração do Rio de Janeiro, 1992, [s.p.]).

A Carta da Terra é fundamentalmente uma declaração de princípios éticos, bem como de princípios sociais, econômicos e políticos essenciais para a construção de uma sociedade internacional de caráter justo, sustentável e pacífico. Seus 16 princípios são divididos em 4 diferentes seções, abrangendo: Respeito e Cuidado da Comunidade de Vida; Integridade Ecológica; Justiça Social e Econômica; e Democracia, Não-Violência e Paz (Carta da Terra, 1992).

Concomitantemente, a Agenda 21 tem como suas bases a Declaração do Rio e a Carta da Terra, referindo-se ao principal resultado da CNUMAD, sendo assinada por mais de 170 países, representado o plano de ação com maior abrangência a ser implementado global, nacional e localmente. Sua implementação seria dada tanto por meio da organização dos sistemas das Nações Unidas, como por governos e grupos principais em todas as áreas que a atividade humana impacta ou pode vir a impactar o meio ambiente (Agenda 21, 1992).

A estrutura da Agenda 21 é composta por quatro seções principais e seus respectivos capítulos, examinando de forma abrangente as múltiplas questões inerentes ao desenvolvimento sustentável. Suas seções cobrem de forma geral as dimensões sociais e econômicas, a conservação e gestão de recursos para o desenvolvimento, o fortalecimento do papel dos grupos principais, além de integrarem os meios de implementação para as diretrizes propostas na mesma (Agenda 21, 1992).

Durante as negociações referentes a Rio-92, tanto o governo brasileiro quanto o chinês passaram de posturas nacionalistas para posturas mais globalizadas, ambos participaram da criação dos documentos previamente citados. Além de criarem suas próprias legislações internas, concomitantemente no período pós conferência, elaboraram-se a Agenda 21 do Brasil e a Agenda 21 da China (Ferreira, 2017).

A definição que está sendo amplamente difundida pela sociedade e governo brasileiro é que a Agenda 21 é um plano de ações e um instrumento político de construção da cidadania ativa para o desenvolvimento sustentável, desenvolvido em processo participativo e democrático (MMA, [s.d.], [s.p.]

A Agenda 21 Brasileira é definida efetivamente como um plano de ações, bem como um instrumento político, ambos objetivando a construção da cidadania ativa em prol do desenvolvimento sustentável nacional. Sua elaboração deu-se entre 1996 e 2002, com coordenação por parte da Comissão de Políticas de

Desenvolvimento Sustentável (CPDS), contando com a participação de aproximadamente 40.000 pessoas em todo território brasileiro (MMA, [s.d.]).

A centralidade da Agenda 21 do Brasil reside no conceito de sustentabilidade, a qual propõe a harmonização entre diferentes setores, como a conservação ambiental, a equidade social e o desenvolvimento econômico. O documento estrutura-se por meio de 21 ações prioritárias, com enfoque em cinco eixos temáticos. Estes incluem: a economia da poupança na sociedade do conhecimento; inclusão social para uma sociedade solidária; estratégia para a sustentabilidade urbana e rural; recursos naturais estratégicos (água, biodiversidade e floresta); e governança e ética para a promoção da sustentabilidade (MMA, [s.d.]).

Em contrapartida, a Agenda 21 Chinesa, formalmente designada como "Livro Branco sobre População, Meio Ambiente e Desenvolvimento da China no Século 21" teve sua aprovação em 1994 pelo Conselho de Estado. Esta funciona como um documento norteador para a formulação de programas de desenvolvimento socioeconômico tanto de médio quanto de longo prazo em todos os setores governamentais (MEE, 1994).

A estratégia chinesa tem como seu foco central o desenvolvimento, em conjunto com a erradicação da pobreza e o crescimento econômico, oriundos de esforços governamentais e populacionais. A Agenda 21 da China é dividida em quatro seções principais: Estratégia geral para o desenvolvimento sustentável; Desenvolvimento sustentável da sociedade; Desenvolvimento sustentável da economia; e, Utilização racional de recursos e proteção ambiental. Além disso, foi elaborado um primeiro grupo de 62 programas prioritários em nove áreas, incluindo capacitação, agricultura sustentável, produção limpa, energia limpa e transporte, e controle da poluição (MEE, 1994).

Em resumo, a Agenda 21 da China possui as seguintes três características:

1. O cerne da estratégia de desenvolvimento sustentável da China é o desenvolvimento. O desenvolvimento econômico e a eliminação da pobreza e do atraso são os principais objetivos e tarefas que o Governo e o povo chinês enfrentam. Tal desenvolvimento não é o dos modelos tradicionais, mas sim um modelo de desenvolvimento coordenado que inclui o uso eficiente de recursos e energia, a produção limpa e o consumo racional, a redução da emissão de resíduos e a coordenação do desenvolvimento social e econômico com a proteção dos recursos e do meio ambiente.
2. População, proteção ambiental e uso sustentável dos recursos são os elementos mais importantes na Agenda 21 da China.
3. Atenção especial foi dada à capacitação para o desenvolvimento sustentável. Educação, bem como ciência e tecnologia, políticas e regulamentos, reforma estrutural e participação popular são todos

elementos muito importantes na Agenda 21 da China. (MEE, 1994, s.p., tradução nossa).⁹

Ademais, durante a Rio-92 houve a criação e a ratificação da Convenção Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (UNFCCC). Este sendo o principal tratado internacional sobre o clima, objetivando a estabilização das concentrações de gases de efeito estufa. Até 1997, 165 países comprometeram-se com os 26 artigos da convenção. Tal convenção é essencialmente guiada pelo princípio das “responsabilidades comuns, porém diferenciadas”, no qual é reconhecido que os países desenvolvidos têm uma maior responsabilidade no combate às mudanças climáticas, como consequência de suas emissões históricas (UNFCCC, 1992).

A principal convergência sino-brasileira quanto a mesma deu-se na defesa do princípio das “responsabilidades comuns, porém diferenciadas”. Ambos os países alinharam seus respectivos posicionamentos com interesses das nações em desenvolvimento, como o futuro BASIC¹⁰ (Brasil, África do Sul, Índia e China). Durante os anos 90 a China estava em meio a um acelerado crescimento econômico, priorizando o seu desenvolvimento e objetivando a diminuição da pobreza, consequentemente via com suspeita restrições ambientais que pudessem vir a limitar seu progresso (Ferreira, 2017).

Assim sendo, tanto Brasil quanto China defenderam que apenas os países industrializados assumissem o compromisso de limitar suas emissões de gases de efeito estufa. Além disso, como órgão supremo da Convenção encontra-se a COP (Conferência das partes), a qual se reúne de forma anual para analisar o progresso na implementação do tratado, com sua primeira reunião ocorrendo três anos depois, em 1995 (UNFCCC, 1992).

⁹ “To summarize, China's Agenda 21 has the following three characteristics:

1. The core of China's sustainable development strategy is development. Economic development and poverty and backwardness elimination are the primary goals and tasks facing the Chinese Government and the Chinese people. Such development is not the development of the traditional models, but a model of coordinated development including the efficient use of resources and energy, clean production and rational consumption, reduction of waste emissions and the coordination of social and economic development with resource and environmental protection.
2. Population, environmental protection and sustainable use of resources are the most important elements in China's Agenda 21.
3. Special attention has been given to capacity building for sustainable development. Education as well as science and technology, policies and regulations, structures regulations, structures reform and mass participation are all very important elements in China's Agenda 21.”

¹⁰ “O Basic (Brasil, África do Sul, Índia e China) surgiu como grupo nas negociações climáticas durante a COP 15 (Copenhague, 2009), quando os quatro países coordenaram as suas posições mostrando um maior nível de unidade do que a Cooperação Sul-Sul na diplomacia climática, dando inclusive declarações conjuntas (Ferreira, 2017, p.70)”.

Além do mais, durante a Rio-92 deu-se a criação da Convenção sobre a Diversidade Biológica (CDB). Esta abrange de forma geral os seguintes objetivos: conservar a pluralidade biológica existente; utilizar de seus componentes sustentavelmente; bem como a repartição justa dos benefícios provenientes da utilização dos recursos genéticos obtidos, conforme exposto em:

Artigo 15 Acesso a Recursos Genéticos 1. Em reconhecimento dos direitos soberanos dos Estados sobre seus recursos naturais, a autoridade para determinar o acesso a recursos genéticos pertence aos governos nacionais e está sujeita à legislação nacional (MMA, 2000, p. 15).

A Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC) foi um dos mais importantes marcos quanto aos debates ambientais de caráter internacional, caracterizada por profundas divergências entre as nações, o que acabou por retardar a implementação efetiva de suas propostas. Como exemplificado pelo notório Protocolo de Quioto, de 1997, o qual entrou em vigor apenas em 2005 (Lago, 2006).

Todavia, a partir da mesma o Brasil agiu de forma institucionalmente rápida, ratificando a Convenção-Quadro em fevereiro de 2004. Por conseguinte, originou-se o Programa de Mudança do Clima brasileiro, uma iniciativa governamental com liderança por parte do Ministérios da Ciência e Tecnologia e das Relações Exteriores para cumprir os compromissos anteriormente firmados. A criação de tal programa foi precedida pelo estabelecimento do Ministério do Meio Ambiente (MMA) ainda em 1992, demonstrando assim uma estrutura estatal antecipada quanto à pauta ambiental (Diene, 2010; Protocolo De Quioto, 1997).

Apesar do Brasil ter criado o MMA ainda no início dos anos 1990, a pauta ambiental não se tornou questão prioritária para o governo federal, este que frequentemente agia somente em relação às pressões internacionais. Embora o cenário de baixa priorização política quanto ao meio ambiente, o país estabeleceu marcos legais fundamentais no período subsequente, como a Lei de Crimes Ambientais em 1998 e o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC) em 2000 (Ferreira, 2017).

De maneira opositiva, a China apresentou um percurso diferenciado. Muito embora a criação de seu Ministério de Proteção do Meio Ambiente tenha se dado apenas em 2008, 16 anos depois do equivalente no governo brasileiro, a mobilização da população civil chinesa já ocorria. Com influência por parte da Rio-92, na China no ano de 1993 originou-se a primeira fundação nacional ambiental

com financiamento público de maior reconhecimento chinês, China Environmental Protection Foundation (CEPF) (Diene, 2010).

A CEPF tem reconhecimento internacional como órgão consultivo da ONU, além de receber apoio de grandes multinacionais internacionais, evidenciando-se assim o comprometimento da comunidade chinesa quanto à pauta ambiental antes até da mesma ser institucionalizada pelo Estado chinês. Ademais, no ano seguinte, em 1994 deu-se a fundação da mundialmente conhecida "Amigos da Natureza" (FoN). Esta sendo a primeira ONG chinesa totalmente dedicada à proteção ambiental (Diene, 2010; Ferreira, 2017).

Paralelamente, a China engajou-se de maneira ativa no cenário internacional, assinando numerosos tratados e acordos bilaterais quanto à proteção ambiental. Bem como, também participou ativamente das negociações que levaram ao Protocolo de Quioto (Ferreira, 2017).

A primeira Conferência das Partes (COPS), após sua implementação durante a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC), ocorreu em 1995, em Berlim, Alemanha. No decorrer da mesma foi analisado que os compromissos estabelecidos para os países desenvolvidos eram categoricamente inadequados (Protocolo de Quioto, 1997).

Como resultado da mesma, teve-se a formulação do Mandato de Berlim, o qual deu início a um processo de dois anos de negociações que objetivavam a criação de um protocolo com compromissos tanto mais severos quanto mais juridicamente vinculantes para os países desenvolvidos. Tal esforço culminou em 1997, na terceira COP ocorrida em Quioto, no Japão, a adoção por consenso do Protocolo de Quioto (Protocolo de Quioto, 1997).

O Protocolo de Quioto representou um passo de fundamental importância e inédito nos esforços globais visando o combate ao aquecimento global. É considerado o primeiro instrumento jurídico a estabelecer compromissos obrigatórios para a redução de emissões de gases de efeito estufa (GEE) por parte dos países desenvolvidos (Protocolo de Quioto, 1997).

Dessa maneira, o Protocolo de Quioto tem seu objetivo principal pautado na redução das emissões de GEE dos países desenvolvidos em um mínimo de 5% quando comparado aos níveis de 1990, tal redução deveria se desenrolar no período de 2008-2012. Este esforço visava combater o aumento da temperatura média da

superfície terrestre, a qual poderia ter consequências como o aumento do nível do mar, bem como gerar eventos climáticos extremos (Protocolo de Quioto, 1997).

Um pilar já recorrente nas discussões ambientais desde a Rio-92 voltou a aparecer na elaboração do Protocolo de Quioto, o princípio das "responsabilidades comuns, porém diferenciadas". Os países representados pelo anexo I tinham metas de redução tanto obrigatórias como diferenciadas. Com países da União Europeia se comprometendo com uma redução de 8%, os Estados Unidos com 7%, embora nunca tenham ratificado o protocolo, e Japão e Canadá com 6% (Protocolo de Quioto, 1997).

As metas estabelecidas no Protocolo de Quioto se aplicam apenas aos países desenvolvidos listados no Anexo B do Protocolo (correspondente ao Anexo I da Convenção), a saber:

- Países europeus ocidentais (Alemanha, Áustria, Bélgica, Croácia, Dinamarca, Eslovênia, Espanha, Finlândia, França, Grécia, Irlanda, Islândia, Itália, Liechtenstein, Luxemburgo, Mônaco, Noruega, Países Baixos, Portugal, Reino Unido, Suécia e Suíça);
- Países industrializados do leste europeu (Bulgária, Eslováquia, Hungria, Polônia, República Checa e Romênia);
- Países industrializados da ex-União Soviética (Rússia, Ucrânia, Estônia, Letônia e Lituânia);
- Estados Unidos, Canadá, Austrália, Nova Zelândia e Japão (Protocolo de Quioto, 1997, p. 12).

Em discrepância, nações em desenvolvimento não tinham metas de redução de emissões, em decorrência de sua responsabilidade histórica pelo acúmulo de GEE na atmosfera ser relativamente menor. Com suas respectivas prioridades sendo o desenvolvimento socioeconômico, bem como a erradicação da pobreza (Protocolo de Quioto, 1997).

Como consequência da recusa estadunidense em ratificar o Protocolo, além da demora da Rússia em fazê-lo, apenas em 2004, o Protocolo de Quioto entrou em vigor apenas em 2005. Tanto o Brasil como a China, por fazerem parte do grupo de países em desenvolvimento, não têm compromissos obrigatórios referentes a redução ou limitação de suas respectivas emissões de gases de efeito estufa (Protocolo de Quioto, 1997).

Visando a articulação de suas ações governamentais, o Brasil criou em 1999 a Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima. O país conta com diversas iniciativas nacionais que já contribuem para diminuir os gases de efeito estufa. Programas como o de incentivo ao álcool e os de eficiência energética, com sua motivação por questões como a dependência do petróleo e não necessariamente

pelo aquecimento global, resultaram em uma matriz energética mais limpa. Adicionalmente, o combate ao desmatamento colabora diretamente para a redução das emissões no país (Protocolo de Quioto, 1997).

Seguidamente, dez anos após a Conferência do Rio de 1992, aconteceu a convocação da Rio +10, também conhecida como Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável realizada em Joanesburgo, África do Sul, entre 2 e 4 de setembro de 2002, buscando a aceleração da implementação dos princípios previamente acordados. O período entre ambas as cúpulas, muito embora tenha sido o de maior crescimento econômico da história, acabou por confirmar a dificuldade intrínseca dos Estados em colocar as recomendações ambientais em prática (Lago, 2006).

Como principal resultado da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável, há a Declaração de Joanesburgo. Esta reafirma os compromissos anteriores, além de reconhecer os novos desafios globais. Assim sendo, a Rio +10 deu enfoque central à implementação dos compromissos assumidos na década anterior (Declaração de Joanesburgo, 2002).

A Declaração reafirma também os princípios exaltados na Agenda 21, estabelecendo a erradicação da pobreza como prioridade direta para se alcançar o desenvolvimento sustentável. Destaca-se que na Declaração está implícito a vasta diferenciação na representatividade das ameaças à estabilidade e prosperidade global quanto ao papel dos ricos e dos pobres (Declaração de Joanesburgo, 2002).

11. Reconhecemos que a erradicação da pobreza, a mudança dos padrões de consumo e produção e a proteção e manejo da base de recursos naturais para o desenvolvimento econômico e social são os principais objetivos e os requisitos essenciais do desenvolvimento sustentável.

12. O profundo abismo que divide a sociedade humana entre ricos e pobres juntamente com a crescente distância entre os mundos desenvolvidos e em desenvolvimento representam uma grande ameaça à prosperidade, à segurança e à estabilidade do planeta (Declaração De Joanesburgo, 2002, p.2).

Durante a Cúpula, diversas economias em desenvolvimento, incluindo China e Brasil, uniram-se em apoio ao Protocolo de Quioto. Sem as restrições compulsórias aos países desenvolvidos, os países em desenvolvimento dispunham de maior flexibilização para seus respectivos crescimentos econômicos. Desse modo, reforçavam veemente o reconhecimento do princípio das responsabilidades diferenciadas (Lago, 2006).

A participação sino-brasileira na elaboração da Declaração de Joanesburgo foi igualmente decisiva. Ambos os países reforçaram seu compromisso com a erradicação da pobreza, bem como também defenderam a necessidade de financiamento e tecnologia para viabilização de ações concretas e efetivas quanto à proteção ambiental. Como reflexo desse engajamento global em sua política interna, o Brasil avançou em sua governança ambiental posteriormente à cúpula. No ano seguinte a mesma, em 2003, o país institucionalizou a Comissão Nacional para a Biodiversidade (Conabio), além disso, criou-se a Comissão Nacional de Florestas (Conaflor), incorporando a participação da sociedade civil e do governo na gestão de seus recursos naturais (Ferreira, 2017).

No período subsequente a Rio +10, surgiu durante a COP15 em Copenhague 2009, um ator de fundamental importância quanto às negociações climáticas, o BASIC (Brasil, África do Sul, Índia e China). A sua formação reflete diretamente os interesses e posicionamentos comuns entre tais Estados, que ao se unirem fortaleceram suas posições internacionais (Dos Santos Estevo, 2017)

Como o princípio central que une o grupo encontra-se na defesa das "responsabilidades comuns, porém diferenciadas". A aliança entre estes países também atuou como resposta à pressão dos países desenvolvidos que objetivavam a transferência de metas obrigatórias para os países em desenvolvimento respectivamente. Impulsionado tanto pelo seu crescente protagonismo quanto pelo aumento de suas emissões, o BASIC assumiu uma posição de liderança em relação ao debate ambiental (Dos Santos Estevo 2017; Ferreira, 2017).

Após passados vinte anos da Rio-92, e dez anos da Rio +10, a comunidade internacional reuniu-se novamente no Rio de Janeiro de 13 a 22 de junho de 2012 para a Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável, a Rio+20. Como principal resultado dessa cúpula teve-se a criação do documento "O Futuro que Queremos", que renovou de forma empírica o compromisso global com o desenvolvimento sustentável (O Futuro que Queremos, 2012).

A Rio +20, também conhecida como CNUDS, contou com a participação de 193 representantes de países. No âmbito de seus objetivos estava centralizada a erradicação da pobreza, considerada como o maior desafio internacional, e tratada como um requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável (O Futuro que Queremos, 2012).

2. Erradicar a pobreza é o maior desafio global que o mundo enfrenta hoje, e um requisito indispensável para o desenvolvimento sustentável. Neste sentido temos o compromisso de libertar a humanidade, urgentemente, da pobreza e da fome

15. Reafirmamos todos os princípios da Declaração do Rio sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, de 1992, incluindo, entre outros, o princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas, tal como estabelecido no Princípio 7 da Declaração do Rio de Janeiro.

16. Reafirmamos o compromisso de implementar plenamente a Declaração do Rio sobre Ambiente e Desenvolvimento, o Programa para a Implementação da Agenda 21, o Plano de Implementação da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (Plano de Johannesburgo),

190. Reafirmamos que a mudança climática é um dos maiores desafios do nosso tempo, e expressamos profunda preocupação com o crescimento global das emissões de gases de efeito estufa (O Futuro que Queremos, 2012, p.3-5-39).

Um conceito central introduzido na mesma, foi o de "economia verde no contexto do desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza". O Brasil, como anfitrião da Conferência, e a China, como potência econômica emergente, desempenharam ambos papéis de demasiada importância visando garantir que a economia verde fosse vista como uma ferramenta flexível, e não como um conjunto de regras rígidas (O Futuro que Queremos, 2012).

De forma semelhante, três anos após a Rio +20, ocorreu a COP 21, na qual realizou-se a assinatura do Acordo de Paris por parte de 196 países. O Acordo de Paris representa um marco de fundamental importância na diplomacia climática global, estabelecendo novas maneiras e ferramentas objetivando o combate às mudanças climáticas. De maneira oposta ao seu predecessor, o Protocolo de Quioto, o Acordo de Paris muda de paradigma para incluir todas as nações em um esforço comum, não necessariamente apenas os países desenvolvidos (Acordo de Paris, 2015).

Nesse ínterim, o Acordo de Paris é um pacto climático global, o qual objetiva de maneira principal a limitação do aumento da temperatura mundial a bem menos de 2°C, idealmente 1,5°C. A estratégia do mesmo se baseia em compromissos individuais para cada país, conhecidos como NDCs (Contribuições Nacionalmente Determinadas), estes que devem se tornar mais ambiciosos a cada cinco anos, baseando suas obrigações tanto em suas respectivas capacidades quanto em suas circunstâncias nacionais. Por analogia, o Acordo também estabelece que os países desenvolvidos apoiem financeiramente as nações em desenvolvimento, para que as mesmas consigam combater, bem como se adaptar às mudanças climáticas (Acordo de Paris, 2015).

Artigo 2º [...] (a) Manter o aumento da temperatura média global bem abaixo de 2°C em relação aos níveis pré-industriais, e envidar esforços para limitar esse aumento da temperatura a 1,5°C em relação aos níveis pré-industriais, reconhecendo que isso reduziria significativamente os riscos e os impactos da mudança do clima;

Artigo 3º A título de contribuições nacionalmente determinadas à resposta global à mudança do clima, todas as Partes deverão realizar e comunicar esforços ambiciosos conforme definido nos Artigos 4º, 7º, 9º, 10, 11 e 13, com vistas à consecução do objetivo deste Acordo conforme estabelecido no Artigo 2º. Os esforços de todas as Partes representarão uma progressão ao longo do tempo, reconhecendo a necessidade de apoiar as Partes países em desenvolvimento na implementação efetiva deste Acordo (Acordo de Paris, 2015, p.8).

Em contraste com a arquitetura do Protocolo de Quioto, o Acordo de Paris institui um regime de participação universal, incluindo que economias emergentes, como Brasil e China apresentem suas NDSs. Apesar de sua universalidade, o Acordo reconhece que os países em desenvolvimento demandam prazos mais extensos para conseguir atingir o pico de suas emissões (Acordo de Paris, 2015).

Reiterando-se a obrigação dos países desenvolvidos de prover os meios de implementação, além do financiamento e transferência de tecnologia para países em desenvolvimento (Acordo de Paris, 2015). A manutenção dessa assimetria nas obrigações foi uma condição política imperativa para assegurar a adesão e o engajamento de atores-chave como o Brasil e a China.

Outrossim, quando se é analisada a cooperação sino-brasileira de caráter bilateral quanto ao meio ambiente, essa fortalece-se posteriormente a Rio +10. Embora tanto Brasil quanto China tenham demonstrado convergências políticas em seus posicionamentos internacionais desde a Rio-92, o debate ambiental disseminou-se para outros setores como política, economia e cultura apenas no século XXI (Costa, 2022).

No período referente à visita do presidente Luiz Inácio Lula da Silva à China durante o ano de 2004, foi lançada a Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação (COSBAN). A Comissão representa um crescimento da Parceria Estratégica sino-brasileira, a mesma tem como intuito principal a coordenação das diferentes vertentes para a cooperação entre China e Brasil. Ademais, a COSBAN simboliza o mecanismo institucional oficial visando a promoção do diálogo diplomático bilateral entre ambos os Estados (Costa, 2022).

Conforme a devida importância fornecida à agricultura não só no Brasil mas também na China, criou-se na COSBAN a Subcomissão de Agricultura. Todavia,

iniciado o debate quanto à agricultura, são incluídos outros setores afetados pela mesma como a biotecnologia, bem como a biossegurança (Costa, 2022).

Ademais, como resultado da Subcomissão está o contato entre entidades nacionais tanto chinesas como brasileiras, como a Academia Chinesa de Ciências Agrárias (CAAS) e a Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (EMBRAPA). Assim sendo, exalta-se a convergência sino-brasileira para o diálogo em relação ao meio ambiente, bem como o desenvolvimento sustentável e também o preservação da biodiversidade existente.

Por conseguinte, entre os anos de 2009 e 2015, a Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação elaborou diferentes documentos para fortalecer a Parceria Estratégica entre Brasil e China, que abrangiam aspectos referentes ao meio ambiente. A mesma elaborou ainda em 2009 o Plano de Ação Conjunta entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Popular da China 2010-2014 (Brasil, 2010).

Este Plano de Ação Conjunta teve sua assinatura pelo Presidente Luiz Inácio Lula da Silva da República Federativa do Brasil e pelo Presidente Hu Jintao da República Popular da China, quando o presidente brasileiro visitou o país chinês em 2009. Explícito no Plano, encontra-se que os Ministérios das Relações Exteriores de ambos os Estados continuarão a manter tanto consultas como trocas regulares de opinião sobre diferentes temas, incluindo a mudança climática (Brasil, 2010).

4. As duas partes concordam em prosseguir com a intensificação do diálogo e da cooperação em questões multilaterais, a fim de dar maior contribuição para a estabilidade, o desenvolvimento e a paz mundiais. Para esse fim, as duas partes:

[...] (iv) conduzirão, tendo em vista a necessidade de salvaguardar os direitos e interesses legítimos dos países em desenvolvimento, diálogos aprofundados e específicos sobre os seguintes temas internacionais de importância: [...] e) mudança de clima e proteção ambiental; f) segurança alimentar; g) segurança energética; h) Metas de Desenvolvimento do Milênio das Nações Unidas; i) financiamento para desenvolvimento; [...] (Brasil, 2010, p.4).

Ademais, no Plano também destaca-se o apoio sino-brasileiro ao Centro Brasil-China de Tecnologias Inovadoras para Mudança Climática e Novas Fontes de Energia. O Centro de Mudanças Climáticas e Tecnologias Inovadoras em Energia foi criado em 2009, resultado de uma cooperação entre UFRJ e a Universidade de Tsinghua, objetivando o fortalecimento da pesquisa relacionada ao desenvolvimento sustentável. Os projetos do Centro de Pesquisa tinham como enfoque combater a poluição, bem como as mudanças climáticas e energias limpas (Revista DAE, 2010).

De modo semelhante, no ano de 2012 foi instituído o Plano Decenal de Cooperação entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Popular da China. Este Plano também teve sua elaboração por parte da COSBAN, objetivando a estimulação da cooperação visando o desenvolvimento sustentável, bem como a proteção de ecossistemas e biodiversidade (Brasil, 2012).

Não apenas o Plano propunha o robustecimento do diálogo e da coordenação estratégica em negociações climáticas internacionais, mas também contemplava a ampliação tanto do escopo quanto dos recursos do Centro Brasil China de Mudanças Climáticas e Inovação em Tecnologia de Energia. Visava-se dessa forma a delimitação de priorizar a pesquisa em energias renováveis, designadamente eólica, solar e bioenergia (Brasil, 2012).

A trajetória de aprofundamento da cooperação bilateral sino-brasileira teve continuidade com o Plano de Ação Conjunta entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Popular da China 2015-2021. O referido documento visava a atualização do Plano de Ação Conjunta 2010-2014 e prolongar sua vigência até 2021, reiterando o propósito de priorização do desenvolvimento sustentável, viabilizando a integração sinérgica das dimensões econômica, social e ambiental (Brasil, 2015).

A trajetória de aprofundamento da cooperação bilateral sino-brasileira teve continuidade com o Plano de Ação Conjunta entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Popular da China 2015-2021. O referido documento visava a atualização do Plano de Ação Conjunta 2010-2014 e prolongar sua vigência até 2021, reiterando o propósito de priorização do desenvolvimento sustentável, viabilizando a integração sinérgica das dimensões econômica, social e ambiental. Ambos os Ministérios das Relações Exteriores comprometeram-se a continuar a realizar reuniões referentes a diversas questões, incluindo mudanças climáticas (Brasil, 2015).

Artigo 12 - Área de Ciência, Tecnologia e Inovação

2. As duas Partes concordam que são áreas prioritárias de cooperação: energias renováveis; bioenergia e biocombustíveis; novos materiais e nanotecnologia; ciências agrárias; mudança do clima; tecnologia de bambu e ratã; clima espacial; economia criativa e indústria criativa; inovação; cidades inteligentes; tecnologias da informação e comunicação (TIC) e computação em nuvem; e biomedicina e saúde (Brasil, 2015, p. 14).

3.2 Posicionamentos Em Conferências Internacionais

No âmbito relacionado à evolução da governança ambiental global, Brasil e China emergiram como atores cruciais. Embora seus posicionamentos convirjam em diferentes tópicos, com base nas falas de seus chefes de Estado e de Governo na Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+10) em 2002, na Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20) em 2012, e na 21ª Conferência das Partes (COP21) em 2015, é perceptível que suas trajetórias distintas de desenvolvimento e prioridades nacionais e ambições geopolíticas resultaram em ênfases, bem como em estratégias discursivas divergentes.

Na Cúpula de Joanesburgo, Brasil e China solidificaram suas posições como nações em desenvolvimento, cujo direito ao crescimento econômico era inegociável. Sua convergência de discursos era proeminente, centralizada na defesa dos interesses referentes ao Sul Global. O pilar de convergência de ambos os países foi o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas (Brasil, 2002; China, 2002).

O novo desenvolvimento que buscamos é baseado nos valores da justiça, da igualdade e da cooperação. O desenvolvimento não será sustentável se for injusto. Nem será sustentável se estiver estrangulado pelas dificuldades de uma globalização assimétrica.

Daí a nossa luta contínua contra o protecionismo no mundo desenvolvido. Daí o combate permanente aos subsídios agrícolas e todo tipo de barreira tarifária ou não-tarifária. São imperativos fundamentais na luta pela erradicação da pobreza. (Brasil, 2002, [s.p.]).

Enquanto a China afirmou a necessidade dos países desenvolvidos arcarem com responsabilidades maiores, o Brasil defendeu um novo paradigma de desenvolvimento baseado no mesmo princípio. Seguidamente, o Brasil fez declarações quanto ao desenvolvimento sustentável, bem como a globalização assimétrica e questões agrícolas. De maneira análoga, a China argumentou referentemente a pobreza e a remoção de barreiras comerciais sob pretexto da proteção ambiental (Brasil, 2002; China, 2002).

Ênfase na harmonia entre o desenvolvimento econômico e a proteção dos recursos e do meio ambiente. A principal tarefa dos países em desenvolvimento é desenvolver a economia e erradicar a pobreza.

Os países desenvolvidos, ao mesmo tempo em que resolvem seus próprios problemas ambientais internos, devem auxiliar os países em desenvolvimento em áreas como consultoria técnica, treinamento de

peçoal e construção de mecanismos (China, 2002, [s.p.], tradução nossa).¹¹

Todavia, por mais de uma frente unida, suas prioridades mostraram nuances. O Brasil adotou em seu discurso ênfase na riqueza de sua biodiversidade, bem como na proteção de seus ecossistemas. Concomitantemente, a China apresentou um discurso de caráter mais pragmático, focando no equilíbrio necessário entre desenvolvimento econômico e proteção ambiental. A abordagem chinesa foi predominantemente tecno-econômica, enfatizando a importância de um caminho civilizado para o desenvolvimento (Brasil, 2002; China, 2002).

No Rio+20, tanto Brasil como China apresentaram-se com maior assertividade, intensificando suas críticas à ordem vigente. Ambos os países usufruíram da plataforma para a projeção de seus sucessos nacionais. O Brasil relatou a diminuição drástica de suas taxas de desmatamento, bem como de seus índices de pobreza. Similarmente, a China reportou dados referente a reflorestamento e a pobreza (Brasil, 2012; China, 2012).

Ademais, a crítica aos países desenvolvidos tornou-se mais explícita, cobrando promessas previamente feitas pelos mesmos. O posicionamento sino-brasileiro alinhou-se quanto a ambos serem líderes da Cooperação Sul-Sul, com o governo brasileiro anunciando contribuições financeiras e o governo chinês detalhando seu programa de assistência (Brasil, 2012; China, 2012).

Em relação ao desenvolvimento econômico, o PIB da China manteve uma taxa média de crescimento anual de 9,9% nos últimos 34 anos, resultando na retirada de mais de 200 milhões de pessoas da pobreza e na China se tornando o primeiro país do mundo a atingir a meta dos ODM de reduzir pela metade a proporção de pobres.

As áreas reflorestadas aumentaram em 620.000 quilômetros quadrados, o maior do mundo.(China, 2012, [s.p.], tradução nossa).¹²

Consequentemente, o discurso brasileiro foi marcadamente social, com ênfase na erradicação da pobreza como maior desafio global. Simultaneamente, o discurso chinês enquadrou sua estratégia no conceito de civilização ecológica,

¹¹ "Emphasis on harmony between economic development and resource and environmental protection. The primary task of developing countries is to develop the economy and eradicate poverty. Developed countries, while resolving their own domestic environmental problems, should assist developing countries in such areas as technical consultancy, personnel training and mechanism building".

¹² "With respect to economic development, China's GDP maintained an average annual growth rate of 9.9% in the past 34 years, resulting in over 200 million people being lifted out of poverty and China becoming the first country in the world to reach the MDG target of halving the proportion of the poor. The reforested areas have increased by 620,000 square kilometers, which was the largest in the world".

centralizando a gestão eficiente de recursos, bem como a implementação de sistemas rigorosos de proteção (Brasil, 2012; China, 2012).

A promessa de financiamento do mundo desenvolvido para o mundo em desenvolvimento, com vistas à adaptação e mitigação, ainda não se materializou nos níveis prometidos e necessários, apesar do esforço de algumas nações.

Mais de 40 milhões de pessoas ascenderam às classes médias e dezenas de milhões deixaram a pobreza e a miséria. Criamos 18 milhões de empregos formais e expandimos a renda dos trabalhadores.

Temos mantido uma matriz energética limpa. As fontes renováveis respondem por 45% de toda energia que consumimos. Estamos crescendo e ampliando nossas áreas de proteção ambiental. Setenta e cinco por cento das áreas de proteção criadas no Planeta desde 2003 estão no Brasil. Estamos produzindo mais riquezas e reduzindo o desmatamento na Amazônia. A área desmatada ilegalmente decresceu 77% entre 2004 e 2011. Mais de 80% da cobertura original da Floresta Amazônica está preservada (Brasil, 2012, [s.p.]).

Na Conferência de Paris, o papel de Brasil e China transcendeu a mera representação do Sul Global de Conferências anteriores. Ambos os países assumiram posições de liderança, tornando-se indispensáveis para a construção de um acordo climático global a ser instaurado (Brasil, 2015; China, 2015).

Desse modo, a principal convergência foi a apresentação de Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs) ambiciosas. Paralelamente, ambos os países defenderam de forma veemente que o Acordo de Paris deveria ser legalmente vinculante. E, mesmo assumindo responsabilidades significativas quanto às mudanças climáticas, reiteraram que o princípio das responsabilidades diferenciadas permanecia como centralidade do acordo (Brasil, 2015; China, 2015).

O princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, é a pedra angular deste acordo. Longe de enfraquecer o enfrentamento da mudança do clima a diferenciação é condição para sua eficácia global. Cabe ao acordo de Paris propiciar as condições para que todos os países em desenvolvimento possam trilhar os caminhos da economia de baixo carbono superando a extrema pobreza e reduzindo as desigualdades.

A INDC, a Contribuição Nacionalmente Determinada do Brasil, tem como meta reduzir em 43% as emissões no ano 2030 em comparação com 2005. Nosso desafio é restaurar e reflorestar 12 milhões de hectares de florestas e outros 15 milhões de hectares de pastagens degradadas. Além disso todas as fontes de energia renováveis terão sua participação em nossa matriz energética ampliada até alcançar, em 2030, 45% (Brasil, 2015, [s.p.]).

A estratégia brasileira deu-se pela liderança pelo exemplo. Com o discurso da então Presidente Dilma Rousseff caracterizando as metas brasileiras como além da respectiva responsabilidade. Em contraste, a China projetou uma nova visão quanto à governança global, além de por meio do anúncio de um fundo próprio para a Cooperação Climática Sul-Sul se projetar como um arquiteto dessa nova ordem internacional (Brasil, 2015; China, 2015).

Obter apoio financeiro e técnico para o desenvolvimento de capacidades é essencial para que os países em desenvolvimento enfrentem as mudanças climáticas. [...] Também é importante que tecnologias favoráveis ao clima sejam transferidas para os países em desenvolvimento, a fim de ajudá-los a construir uma economia verde.

A capacidade instalada de energia renovável da China representa 24% do total mundial, com a capacidade recém-instalada representando 42% do total global. A China lidera o mundo em termos de conservação de energia e utilização de energias novas e renováveis.

Em suas Contribuições Nacionalmente Determinadas, a China se compromete a atingir o pico de emissões de CO₂ por volta de 2030 e se esforçar para alcançá-lo o mais breve possível e, até 2030, reduzir as emissões de CO₂ por unidade do PIB em 60-65% em relação ao nível de 2005. (China, 2015, [s.p.]).¹³

A análise dos discursos entre 2002 e 2015 revela uma notável evolução do posicionamento sino-brasileiro. O Brasil transitou-se um de uma postura de caráter defensivo, com ênfase na salvaguarda de sua soberania e direito ao desenvolvimento, para uma postura de liderança propositiva. O país passou a usufruir de seus ativos socioambientais, como a megadiversidade, a matriz energética majoritariamente limpa e os avanços quanto à inclusão social, de forma a defender diplomaticamente um modelo de desenvolvimento sustentável.

A trajetória chinesa teve características ainda mais destoantes. Em 2002, o Estado focava principalmente em seu crescimento interno. Já em 2012, apresentava-se como potência para um modelo de sucesso. E em 2015, consolidou-se como uma superpotência global, demonstrando sua visão estratégica como caminho para reformular a governança internacional. Dessa forma, fica explícito que para a China a sustentabilidade evoluiu de uma mera necessidade doméstica para um pilar central de sua estratégia geopolítica.

Em síntese, embora a aliança sino-brasileira tenha sido de fundamental importância para fortalecer o Sul Global, suas trajetórias divergentes refletem diferentes estilos de desenvolvimento, bem como de ambições internacionais.

No capítulo seguinte, serão trabalhadas as barreiras e oportunidades de cooperação sino-brasileira quanto ao meio ambiente. Expondo as mesmas com a análise feita a partir da teoria dos Jogos de Dois Níveis de Putnam (1988).

¹³ "To obtain financial and technical support for capacity building is essential for developing countries to address climate change. [...] It is also important that climate-friendly technologies should be transferred to developing countries to help them build green economy.

China's installed capacity of renewable energy accounts for 24% of the world's total, with the newly installed capacity accounting for 42% of the global total. China tops the world in terms of energy conservation and utilization of new and renewable energies.

In its Intended Nationally Determined Contributions, China pledges to peak CO₂ emissions by around 2030 and strive to achieve it as soon as possible, and by 2030, reduce CO₂ emissions per unit of GDP by 60-65% over the 2005 level".

CAPÍTULO 4 - COOPERAÇÃO AMBIENTAL BRASIL-CHINA: BARREIRAS E OPORTUNIDADES

Neste capítulo serão apresentadas informações de base histórica, buscando-se comparar Brasil e China quanto às suas diferenças e semelhanças referentes às questões ambientais. Assim sendo, o capítulo abrangerá desde a Conferência de Estocolmo em 1972, até o Acordo de Paris em 2015, uma vez que faz-se necessário a análise histórica de suas ações, bem como leis, mecanismos e organizações instaurados para melhor compreensão.

Ademais, será usufruída da teoria dos Jogos de Dois Níveis de Putnam (1988) para analisar como a participação sino-brasileira em conferências e organismos internacionais influenciou diretamente na tomada de decisão dos respectivos países internamente, bem como afetou na criação de legislações e no seu desenvolvimento institucional. Por intermédio da Teoria, também será realizada uma análise de como os diferentes sistemas políticos e de governo de Brasil e China têm participação em suas tomadas de ações.

4.1 Barreiras E Obstáculos Níveis De Comprometimento E Implementação De Políticas Ambientais

A efetividade da cooperação ambiental sino-brasileira, muito embora seja caracterizada por alinhamentos estratégicos em fóruns multilaterais, como a defesa do princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, é substancialmente condicionado por barreiras e obstáculos intrínsecos aos contextos domésticos de cada nação. Tais desafios manifestam-se por meio das oscilações existentes quanto à importância dada a prioridades nacionais, bem como a dificuldades inerentes a implementação efetiva de políticas ambientais internamente.

No âmbito brasileiro, o Brasil opera sob um regime democrático, multipartidário e federativo. Sendo o poder fragmentado entre o Executivo, um Congresso bicameral com múltiplos partidos, um Judiciário ativo, governos estaduais com autonomia significativa, e uma sociedade civil ativa com grupos de interesse organizados, como o agronegócio, ONGs ambientalistas e mídia influente (Moura, 2016).

A governança compreende a multiplicidade dos atores sociais, cujas categorias são infinitas e abarcam, além dos governos e instituições formais que compõem o Estado, organizações e grupos de indivíduos, tais como:

setor privado, organizações não governamentais (ONGs), instituições de financiamento e consumidores (Moura, 2016, p.13).

Consequentemente, a trajetória da política ambiental brasileira é marcada por persistentes tensões entre o desenvolvimento econômico e a necessidade de conservação ambiental. Historicamente, deu-se a priorização do crescimento econômico como influência considerável na agenda política contemporânea brasileira, desde sua exemplificada postura defensiva na Conferência de Estocolmo em 1972 (Silva; Silva; Borges, 2019)

Além do mais, setores-chaves da economia, como do agronegócio, a exploração de recursos energéticos, incluindo combustíveis fósseis como o pré-sal, e a implementação de grandes projetos de infraestrutura, notadamente hidrelétricas na região amazônica estão em expansão, frequentemente colide com os objetivos propostos para a proteção ambiental. A influência de tais grupos de interesse econômico, bem como a bancada ruralista no Congresso Nacional, acaba por exercer pressão significativa para a flexibilização da legislação ambiental existente (Dos Santos Estevo, 2019; Riethof, 2015).

Durante o seu mandato, Dilma deu prioridade a questões econômicas e de desenvolvimento, em detrimento da proteção ambiental. A governabilidade dependia de acordos com os diversos partidos do congresso e uma ativa bancada ruralista, contrária à questão ambiental (Dos Santos Estevo, 2019, p.12).

Muito embora tenha ocorrido a construção de um arcabouço legal-institucional abrangente desde a década de 1970, culminando na Política Nacional do Meio Ambiente (PNMA) em 1981, bem como na introdução do direito ao meio ambiente equilibrado na Constituição Federal de 1988, a capacidade estatal para implementar de maneira eficaz as políticas ambientais permanece um desafio (Moura, 2016).

Identificam-se múltiplos fatores para essa deficiência como a persistência das dificuldades na articulação interinstitucional entre os órgãos componentes do Sistema Nacional do Meio Ambiente (SISNAMA), como o Ministério do Meio Ambiente (MMA), IBAMA e ICMBio, e entre estes e outros ministérios setoriais como: a Agricultura, Minas e Energia, Planejamento. Complementarmente, a complexidade do federalismo brasileiro impõe desafios à cooperação entre União, estados e municípios, apesar dos esforços normativos (Moura, 2016).

Ademais, tanto a escassez de recursos orçamentários quanto o quadro de pessoal insuficiente, além da inadequação formacional do mesmos nos órgãos ambientais, acaba por comprometer as funções essenciais de fiscalização, bem

como de monitoramento, licenciamento e gestão de unidades de conservação. Quando refere-se a questão orçamentária, frequentemente há contingenciamentos e/ou liberações tardias de capital, impactando de forma negativa o desempenho dos programas governamentais (Moura, 2016).

A política ambiental do país vem passando por mudanças que colocam em risco o compromisso de defender e preservar o meio ambiente, estabelecido pelo o maior e mais importante instrumento político da nação, a Constituição Federal.

Observa-se na atualidade, que o país tem ido na contramão do desenvolvimento sustentável por meio de ações governamentais que retiram a autonomia, a capacidade de formulação e implementação de políticas públicas de órgãos ambientais. Acarretando em um grande retrocesso contra esforços de décadas para construção de uma governança ambiental sólida (Silva et al, 2019, p. 604) .

Dessa forma, fica explícito como a política ambiental brasileira carece de planejamento estratégico de longo prazo, além da necessidade de implementação de um sistema de monitoramento e de avaliação eficazes. A dificuldade intrínseca ao Estado brasileiro em mensurar resultados e a ausência de mecanismos resultam na dificuldade da responsabilidade e na correção de rumos a serem seguidos, como exposto pela não implementação efetiva da Agenda 21 brasileira (Dos Santos Estevo, 2019).

Não apenas essas dificuldades, mas também a grande variabilidade quanto à prioridade concedida a agenda ambiental na esfera governamental ao longo do tempo demonstram instabilidade na importância da mesma. Períodos de avanço notável, como a diminuição das taxas de desmatamento da Amazônia e da promulgação da Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) em 2009, foram sucedidos por fases de estagnação ou até mesmo retrocesso. Consequentemente, a credibilidade brasileira quanto aos compromissos internacionais assumidos, como a Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs) no âmbito do Acordo de Paris (2015) acaba por comprometer-se (Dos Santos Estevo, 2019; Barbi, 2016).

Analogamente ao Brasil, a política chinesa é historicamente guiada pela priorização do desenvolvimento econômico, a erradicação da pobreza e a manutenção da estabilidade social de seu povo como fontes essenciais para a legitimação do regime. A política climática, embora tenha ganhado crescente importância ao longo das décadas, tende a ser deixada de lado em detrimento dos objetivos macroeconômicos chineses. Tanto a formulação quanto a implementação de estratégias climáticas são fortemente influenciadas por órgãos com foco econômico e energético, como exemplificado pela Comissão Nacional de

Desenvolvimento e Reforma (NDRC) criada em 2003, a qual desde então abrigou o departamento de mudanças climáticas da China (Moreira; Ribeiro, 2016).

A China opera sob um sistema político diferente do brasileiro, este sendo caracterizado por maior centralização, liderado pelo Partido Comunista Chinês (PCC). Apesar da existência de processos consultivos e burocráticos complexos, as decisões de maior importância e abrangência são tomadas pela liderança do país. De maneira oposta ao Brasil, a Assembleia Popular Nacional chinesa tem considerável menor autonomia quando comparada ao Congresso brasileiro. Além disso, a sociedade civil e midiática chinesa operam sob maior controle estatal (Teng; Wang, 2021).

A estrutura administrativa é caracterizada, assim como pela comunidade e cultura chinesa, pela hierarquia, contando com forte ênfase no cumprimento de metas definidas como centralidade do Estado, tais como os Planos Quinquenais. Todavia, a tradução efetiva desta metas em ações em nível provincial, municipal ou de condado enfrentam obstáculos (Teng; Wang, 2021).

Estes obstáculos representam-se pela escolha consciente de governos locais priorizarem metas de crescimento econômico em detrimento das políticas ambientais e climáticas por considerarem as mesmas custosas, bem como sob a prerrogativa de que o crescimento econômico influencia com maior potência a avaliação e também, a promoção de seus oficiais. Existindo-se assim o risco iminente de implementação seletiva, bem como a busca por brechas regulatórias e manipulação de dados para parecer que as metas estão sendo cumpridas (Teng; Wang, 2021).

Paralelamente, governos locais dispõem de recursos limitados, isso em conjunto com a imposição de metas pelos níveis superiores, condiciona as ações climáticas a serem deixadas em segundo plano. A coordenação entre diferentes agências locais que lidam sobre as questões climáticas e de caráter ambiental também pode vir a ser complexa (Teng; Wang, 2021).

Embora tenha apresentado rápida expansão da legislação ambiental desde sua primeira lei envolvendo o meio ambiente em 1979, o sistema tanto legal como institucional chinês ainda apresenta deficiências marcantes. Por conseguinte, há a ausência de leis específicas quanto a temas cruciais como a poluição do solo, demora na elaboração de regulamentos de apoio para a implementação de tais leis, além da sobreposição e da inconsistências formulativas entre diferentes normativas existentes (Mu; Bu; Xue, 2014).

Ainda existem muitas lacunas na legislação ambiental chinesa, destacando-se o fenômeno da falta de coordenação entre leis e regulamentos. Para verificar a integridade do sistema jurídico ambiental, existem muitas lacunas legislativas em diversas áreas importantes de proteção ambiental. Por exemplo, ainda não existem leis específicas nas áreas de controle da poluição do solo, gestão de produtos químicos tóxicos, segurança nuclear, biossegurança, conservação da natureza e compensação por danos ambientais, e algumas especificações e normas técnicas ambientais também carecem (Mu; Bu; Xue, 2014, p.8972, tradução nossa).¹⁴

A matriz energética chinesa permanece fortemente dependente do carvão, o qual é a principal fonte de emissões de GEE e de severos problemas de poluição atmosférica urbana enfrentados pela China. A transição para uma estrutura energética de baixo carbono conta com crescentes investimentos em energias renováveis como eólica e solar, muito embora continue a constituir um desafio estrutural com implicações tanto econômicas como sociais e tecnológicas. Paralelamente, a percepção das ações climáticas vincula-se a benefícios, como a segurança energética e a melhoria da qualidade do ar, metas propostas pelo governo chinês (Barbi, 2016; Dos Santos Estevo, 2019).

Em síntese, tanto o Brasil quanto a China enfrentam desafios na conciliação de suas metas de desenvolvimento socioeconômicos com a urgência da agenda climática. O Brasil caracteriza-se por um sistema federativo complexo e de maior instabilidade política, também sofrendo com pressões de setores econômicos específicos, notadamente o agronegócio, suportando dessa forma a dificuldade em manter um compromisso consistente com a agenda ambiental (Barbi; Ferreira, 2016; Dos Santos Estevo, 2019).

Em comparação, a China opera sob um sistema político centralizado, demonstrando-se maior capacidade de estabelecer metas ambiciosas e a mobilização de recursos para as mesmas. Porém, enfrenta obstáculos significativos na implementação local, como também na superação da dependência do carvão e na modernização e ampliação de seu arcabouço legal (Teng; Wang, 2021).

Os perfis distintos de emissões sino-brasileiras, com o Brasil historicamente dominado por mudança no uso da terra e florestas, e a China predominantemente pelo setor de energia e indústria, também moldam consideravelmente as

¹⁴ “There are still many gaps in China’s environmental legislation, and the non-coordination phenomenon between laws and regulations stands out. To check from the integrity of the environmental legal system, many legislative gaps exist at a number of important environmental protection areas. For example, there are still no specific laws in the fields of soil pollution control, toxic chemicals management, nuclear safety, bio-security, nature conservation, environmental damage compensation, and some environmental technical specifications and standards are also lacking”.

especificidades das barreiras, bem como os focos prioritários de ação em cada país, os quais apesar das barreiras internas, mostram a existência de princípios comuns que oferecem caminhos para a colaboração.

4.2 Áreas Potenciais De Colaboração Soberania, Desenvolvimento E Resistência A Pressões Externas

Não obstante as barreiras, bem como os ideais possivelmente observados nos respectivos âmbitos domésticos sino-brasileiros, esta relação quando referida estritamente ao domínio ambiental apresenta significativas áreas potenciais para a colaboração estratégica, sendo ancorada tanto em princípios como em perspectivas compartilhadas entre ambos os Estados. A convergência entre ideais e objetivos de Brasil e China foi forjada por meio de décadas de negociações multilaterais, fundamentando-se primordialmente em três eixos de caráter interconectados, sendo os mesmos a defesa da soberania nacional, a centralidade do objetivo de desenvolvimento socioeconômico e a resistência às pressões externas percebidas como assimetrias, essas prejudiciais aos interesses nacionais (Moreira; Ribeiro, 2016; Barbi, 2016).

Assim sendo, um pilar de fundamental importância da política externa sino-brasileira é a defesa inflexível da soberania estatal, de maneira geral, mas também sobre seus recursos nacionais, bem como a autonomia na definição de suas respectivas políticas domésticas, incluindo as nos setores ambiental e de desenvolvimento (Riethof, 2015).

Essa postura remonta desde a Conferência de Estocolmo em 1972, onde tanto Brasil quanto China, em conjunto com outros países em desenvolvimento, expressaram reservas a possíveis propostas que teriam capacidade de limitar sua soberania quanto a exploração de recursos para o crescimento econômico, argumenta-se que a responsabilidade principal pela degradação do meio ambiente era das nações já industrializadas (Moura, 2016).

Paralelamente, nas décadas subsequentes, a defesa da soberania nacional permaneceu como um dos pilares centrais nas negociações climáticas, manifestando-se na resistência a mecanismos internacionais de monitoramento considerados intrusivos, ou até mesmo as imposições externas sobre políticas nacionais de uso da terra, bem como gestão florestal e matriz energética. No caso

brasileiro, a questão da gestão da Amazônia é particularmente central no debate internacional sobre o controle da região (Riethof, 2015).

O crescimento industrial e a exploração de recursos naturais também têm exigido a expansão da geração de eletricidade em regiões muitas vezes vulneráveis. O desenvolvimento contínuo no uso e na produção de biocombustíveis é uma estratégia-chave para mitigar as emissões de carbono e as contribuições para as mudanças climáticas (Riethof, 2015, p. 107, tradução nossa).¹⁵

Ademais, a convergência de princípios entre Brasil e China apresenta-se como oportunidade de oferecer uma base desenvolvida para a coordenação bilateral em fóruns multilaterais, objetivando-se a asseguuração de que os regimes internacionais ambientais respeitem a autonomia dos Estados quanto a gestão de seus territórios, bem como na escolha de seus respectivos modelos de desenvolvimento, resistindo a tentativas de internacionalização de questões percebidas pelos países como estritamente domésticas. Todavia, embora resistam a imposições do sistema internacional, ambos os países aceitaram compromissos internacionais, como as metas voluntárias de redução de emissão de GEE (Dos Santos Estevo, 2019).

De forma adjunta, tanto para o Estado brasileiro quanto para o Estado chinês, a questão ambiental é intrinsecamente vinculada, ou até mesmo subordinada à agenda do desenvolvimento sustentável, na qual questões como o crescimento econômico e a melhoria das condições de vida da população geral ganham centralidade. Dessa forma, a política climática, em ambos os países, frequentemente formula-se e justifica-se a luz de seus alinhamentos, bem como seus benefícios com objetivos nacionais de desenvolvimento, como a segurança energética e a modernização industrial (Moreira; Ribeiro, 2016; Teng; Wang, 2021).

Similarmente, essa visão compartilhada, a qual enquadra a ação climática como parte integrante da trajetória de desenvolvimento, constrói oportunidades significativas para a colaboração bilateral sino-brasileira, notadamente em cooperação científica e tecnológica em áreas como energia renovável. Também pode-se crescer a cooperação em setores de eficiência energética, de transportes, de agricultura sustentável e tecnologias mais limpas. A experiência brasileira na produção de biocombustíveis em conjuntos com a liderança chinesa na fabricação

¹⁵ “Industrial growth and the exploitation of natural resources have also required the spread of electricity generation in often vulnerable regions. Continued development in the use and production of biofuels is a key strategy in mitigating carbon emissions and climate change contributions.”

em larga escala de painéis solares e turbinas eólicas representam complementaridades potenciais a serem exploradas (Riethof, 2015; Barbi, 2016).

Consequentemente, a troca de experiências sobre estratégias de planejamento que integrem desde dimensões econômicas e até dimensões sociais e ambientais, buscando-se a otimização de sinergias e a minimização de *trade-offs*.¹⁶ Simultaneamente, inclui-se o compartilhamento de aprendizados quanto à implementação de instrumentos políticos, bem como na construção de estruturas de governança adaptadas às realidades de países emergentes. A existência de mecanismos como a Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação (COSBAN) e centros de pesquisa conjuntos pode vir a ajudar na facilitação desse diálogo (Da Silva et al., 2024).

Em 1974, Brasil e China estabeleceram relações político-diplomáticas devido à convergência de seus interesses e agendas. Nesse contexto, os anos subsequentes foram marcados pelo estabelecimento de uma 'Parceria Estratégica' entre os dois países em 1993 e a criação da Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Coordenação e Cooperação. (COSBAN) in 2004 (Da Silva et al., 2024, p. 357, tradução nossa).¹⁷

Ademais, ocorre a articulação bilateral em instituições financeiras multilaterais, bem como regionais, como o Novo Banco de Desenvolvimento (NDB) do BRICS, objetivando-se a promoção do financiamento de projetos tanto de infraestrutura sustentável quanto de tecnologias limpas em ambos os países e em outras nações em desenvolvimento, reforçando assim a Cooperação Sul-Sul (Da Silva et al., 2024).

Analogamente, Brasil e China têm demonstrado no século XXI uma perceptível capacidade de coordenação de suas posições diplomáticas, atuando com frequência de forma mais coesa desde 2009 em bloco, como no grupo BASIC (Brasil, África do Sul, Índia e China) e BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul). Objetivando-se assim a resistência às pressões exercidas por países desenvolvidos, referentes a compromissos de mitigação que os mesmos consideram excessivos, os quais seriam incompatíveis com suas necessidades de desenvolvimento, ou não obstante, não refletem adequadamente as respectivas responsabilidade históricas diferenciadas pela acumulação de GEE na atmosfera (Dos Santos Estevo; 2019; Riethof, 2015).

¹⁶ “Abrir mão de uma alternativa para se obter outra (Lugnér.; Krabbe, 2020, p. 333, tradução nossa).”

¹⁷ “In 1974, Brazil and China established political-diplomatic relations due to the convergence of their interests and agendas. In this context, the subsequent years were marked by the establishment of a 'Strategic Partnership' between the two countries in 1993 and the creation of the China-Brazil High-Level Coordination and Cooperation Commission.”

Dessa forma, percebe-se que a defesa dos princípios das "responsabilidades comuns, porém diferenciadas e respectivas capacidades" formulado e consagrado na Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC), constitui a estrutura normativa dessa posição conjunta sino-brasileira, países ainda em desenvolvimento (Moreira; Ribeiro, 2016).

O governo chinês mostra um alto nível de interesse na ordem ambiental internacional das mudanças climáticas, sendo parte ativa das rodadas de negociação da Convenção do Clima para a elaboração de um acordo climático futuro que envolva todos os países, mas não abdica das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, como seu princípio fundador se recusando a admitir metas compulsórias de redução das emissões para os países em desenvolvimento, garantindo firmemente que a China ainda é um país em desenvolvimento (Moreira; Ribeiro, 2016, p. 228).

Essa aliança estratégica proporciona diferentes oportunidades para a manutenção das posições alinhadas visando assegurar os regimes climáticos internacionais futuros, como o Acordo de Paris e seus mecanismos posteriores, para que possuam a capacidade de incorporar de forma ampla os princípios de equidade, justiça climática e diferenciação, garantindo-se assim a flexibilidade que os países em desenvolvimento necessitam para perseguirem suas prioridades nacionais. Incluindo-se dessa forma a defesa da provisão adequada, bem como previsível de meios de implementação por parte dos países desenvolvidos, como condição para o crescimento da ambição climáticas nos países em desenvolvimento (Moreira; Ribeiro, 2016; Riethof, 2015).

Semelhantemente, desenvolvem-se e apresentam-se propostas que objetivam refletir os interesses dos países em desenvolvimento, como mecanismo alternativos para mensurar tanto os esforços como as contribuições, além da construção de diferentes formatos para o financiamento climático e a adaptação a mesma. Ademais, articulam-se questionamentos referentes a imposição unilateral de medidas ambientais ou climáticas, as quais possam funcionar como barreiras comerciais diferenciadas, ainda com capacidade de interferir nas políticas domésticas, configurando o que alguns autores descrevem como "imperialismo ambiental" ou "colonialismo climático" (Riethof, 2015).

Todavia, embora seja crucial o reconhecimento do compartilhamento desses princípios gerais entre Brasil e China, as prioridades ambientais domésticas que impulsionam a ação interna e paralelamente moldam a percepção dos desafios enfrentados diferem-se significativamente, influenciando as áreas onde a

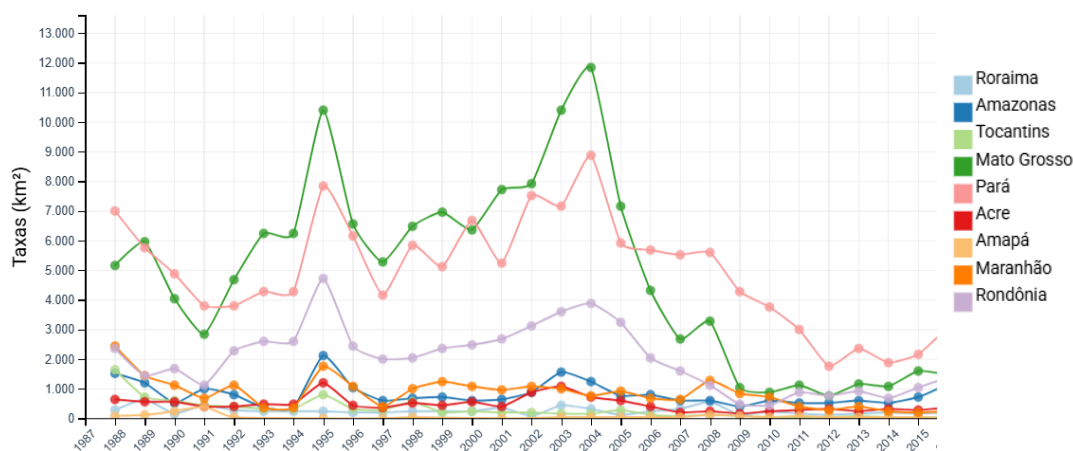
cooperação sino-brasileira pode ser facilitada ou aderir caráter complexo (Barbi, 2016).

No contexto da agenda ambiental brasileira, o desmatamento configura-se como um elemento central e historicamente importante no perfil de emissões de gases de efeito estufa. Durante vários anos, a mudança no uso da terra, além do setor florestal, foram os principais contribuintes mudanças nas para as emissões nacionais, sendo responsáveis por 58% das emissões em 2005 e por 77% das emissões de CO₂ no mesmo ano respectivamente, com um crescimento acumulado de 64,3% entre 1990 e 2005. A diminuição desses números a partir de 2005 está ancorada em marcos legais como o Código Florestal e a Lei de Gestão de Florestas Públicas, e implementada por instituições como o IBAMA e o Serviço Florestal Brasileiro (Barbi, 2016; Moura, 2016).

Durante a maior parte dos últimos 20 anos, a mudança no uso da terra e o setor florestal foram em grande parte responsáveis pelas emissões brasileiras de GEE [...]. Em 2005, este setor foi responsável por 58% das emissões nacionais. No entanto, em 2005-2007 e depois em 2008-2012, as emissões deste setor diminuíram significativamente, atingindo 15% das emissões totais em 2012. Essa diminuição nas emissões deveu-se principalmente à redução do desmatamento na Amazônia desde 2004. Ainda assim, as emissões de outros setores de atividade aumentaram nesse período. Energia e agricultura foram os que tiveram o maior aumento nas emissões de 2005 a 2012 (Barbi, 2016, p. 363, tradução nossa).¹⁸

Como forma de resposta às elevadas taxas de desmatamento na Amazônia Legal, principal área do problema referente às emissões de GEE, deu-se a implementação do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm) em 2004, o qual introduziu ferramentas cruciais como o monitoramento por satélite em tempo quase real (DETER) pelo INPE, bem como intensificou a criação de Unidades de Conservação. Tais medidas coincidiram paralelamente com notáveis diminuições nas taxas de desmatamento anuais a partir de 2004-2005, caindo de 19.000 km² em 2005 para um mínimo de 4.600 km² em 2012, o que foi de fundamental importância para a diminuição geral das emissões de GEE do Brasil nesse período (Dos Santos Estevo, 2019; Riethof, 2015).

¹⁸ “For most of the last 20 years land use change and the forestry sector was largely responsible for Brazilian GHG emissions [...]. In 2005, this sector accounted for 58 % of national emissions. However, in 2005–2007 and then 2008–2012, emissions from this sector decreased significantly, reaching 15 % of total emissions in 2012. This decrease in emissions was mainly due to the reduction of deforestation in the Amazon since 2004. Nevertheless, emissions from other sectors of activity increased in this period. Energy and agriculture were the ones that had the greatest increase in emissions from 2005 to 2012.”

Gráfico 1 - Taxas de desmatamento da Amazônia Legal

Fonte: INPE, 2025.

No entanto, essa tendência positiva foi revertida a partir de 2012, quando um novo crescimento nas taxas de desmatamento foi observado, sinalizando-se dessa maneira a constância dos desafios enfrentados pelo Brasil. As causas dessa reversão permaneceram tanto complexas como controversas, envolvendo desde a expansão da agropecuária, até projetos de infraestrutura e conflitos sobre o uso da terra, os quais sofreram agravados por debates sobre a legislação, como a polêmica revisão do Código Florestal em 2012, bem como pela capacidade limitada de fiscalização em níveis federais, estaduais e municipais (Riethof, 2015).

Consequentemente, essa dinâmica interna tem implicações diretas na política externa climática adotada pelo governo brasileiro. O sucesso inicial referente a redução do desmatamento conferiu credibilidade ao país, legitimando-se a adoção de metas voluntárias na COP15, representando uma postura de maior proatividade nas negociações. Expondo-se dessa maneira como o desempenho no controle do desmatamento acabou por tornar-se um pilar da projeção internacional do Brasil, contudo, a recente deterioração dos indicadores representa um risco para a manutenção de tal credibilidade. Além disso, a política externa brasileira quando conectada a área climática sofre de pressão internacional e de questionamento de sua legitimidade, estando a mesma fortemente conectada com a capacidade de demonstrar progresso contínuo no combate ao desmatamento (Dos Santos Estevo, 2019; Riethof, 2015).

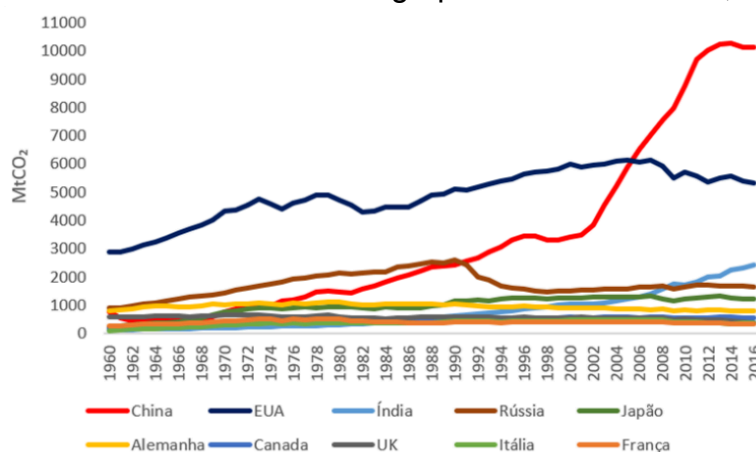
De maneira oposta, a principal preocupação ambiental interna da China, impulsionada por décadas de rápido crescimento industrial e urbanização, é a

poluição, tanto do ar quanto da água notoriamente. As emissões de GEE na China estão intrinsecamente ligadas ao seu setor energético, o qual é predominantemente dominado pelo carvão. Portanto, grande parte da política climática chinesa refere-se a esforços para aprimorar a eficiência energética, bem como diversificar a matriz energética com investimentos maciços em energia renovável, e controlar a poluição industrial e urbana, objetivando-se assim beneficiar a saúde pública em conjunto com aumento da qualidade de vida da população chinesa (Teng; Wang, 2021; Barbi, 2016).

Ademais, a trajetória das emissões de GEE da República Popular da China evidencia tanto uma magnitude quanto um ritmo de crescimento os quais reconfiguraram o panorama climático global. Com o gigante asiático tendo ultrapassado os Estados Unidos em 2007, tornando-se o maior emissor mundial de gases de efeito estufa. Essa proeminência reflete-se particularmente nas emissões de dióxido de carbono CO₂, das quais a China é o maior produtor em termos absolutos (Moreira; Ribeiro, 2016).

Resultando do crescimento retratado entre 1990 e 2012, quando as emissões chinesas quadruplicaram, elevando sua participação nas emissões globais totais de CO₂ de 16,4% em 2005 para 21% em 2011. Um fator predominante nesse perfil de emissões é o elevado consumo de carvão, sendo este responsável por cerca de 70% dos GEE do país. Não obstante o crescimento total tenha caráter expressivo, observou-se um equilíbrio na taxa de aumento entre 2012 e 2014, com a intensidade de carbono¹⁹ chinesa tendo apresentado declínio no período de 2000 a 2012 (Barbi, 2016).

Gráfico 2 - Emissões de CO₂ no grupo do G7 mais Índia, China e Rússia



Fonte: Alves, 2018

¹⁹ "Emissões de carbono por unidade de PIB (Moreira; Ribeiro, 2016, p. 223)".

Apesar das diferenças nas prioridades domésticas, estas não invalidam a base para a colaboração nos princípios de soberania, desenvolvimento e resistência a pressões externas. Opostamente, ela contextualiza a famigerada cooperação, ambos os países buscam soluções que correspondam às suas urgências ambientais internas, o desmatamento no Brasil e a poluição na China, enquanto estabilizam-se na complexa governança climática global. A colaboração tem potencial para ser particularmente valiosa em áreas onde as soluções se sobrepõem, como tecnologias de energia limpa que reduzem tanto GEE quanto poluição local, ou também onde a experiência de um pode informar o outro, como sistemas de monitoramento florestal do Brasil ou políticas de eficiência industrial da China (Dos Santos Estevo, 2019).

Conclui-se dessa forma que os princípios compartilhados de soberania, a centralidade do desenvolvimento e a postura de resistência a pressões externas assimétricas, bem como ambos os países serem caracterizados como em desenvolvimento e do Sul global constituem um sólido fundamento para a cooperação ambiental estratégica entre Brasil e China. Essa colaboração transcende o setor diplomático, manifestando-se na coordenação efetiva em negociações multilaterais e no estabelecimento de mecanismos bilaterais para o diálogo e a cooperação técnica como a COSBAN.

Embora existam desafios domésticos que possam limitar a implementação interna e gerar tensões, a convergência nesses princípios fundamentais continua a moldar o posicionamento conjunto sino-brasileiro na reconfiguração da governança ambiental e climática global, projetando a influência e os interesses do Sul Global.

4.3 Influência Nas Decisões Internas

A participação do Brasil e da China na governança climática global, reforçada pela presença de ambos os países em conferências internacionais referentes ao assunto, como a Conferência de Estocolmo, a Rio 92, a Rio +10, Rio+20, COP 3 e COP 21, influenciou de forma significativa seus posicionamentos domésticos, catalisando-se mudanças de caráter institucional, legislativo e estratégico. A relação entre o engajamento e participação externa com as dinâmicas políticas internas demonstram como a diplomacia climática influenciou a evolução das respostas nacionais ao desafio das mudanças climáticas.

A presença sino-brasileira no sistema internacional das negociações climáticas (Level I)²⁰ transcende a mera representação diplomática, tal participação atuando como poderoso indutor de transformações na esfera doméstica (Level II)²¹. A necessidade intrínseca ao Estado de ratificar internamente os compromissos externos acordados, estabelece um nexo causal de fundamental importância entre os dois níveis. A análise dessa interação por meio da teoria dos Jogos de Dois Níveis de Putnam, revela como as pressões, bem como os compromissos e as oportunidades criadas pelas conferências climáticas moldaram a criação de leis, além do estabelecimento de programas e a reconfiguração de estruturas organizacionais, tanto no Brasil quanto na China (Putnam, 1988).

Dessa maneira, o envolvimento brasileiro no sistema internacional, serviu como catalisador para a institucionalização da agenda ambiental no país. A Conferência de Estocolmo em 1972 (Level I), serviu como um ímpeto inicial, apesar de ter ocorrido resistência brasileira da época, levando-se a criação da Secretaria Especial de Meio Ambiente (SEMA) (Level II), em 1973, sendo esta a primeira instituição federal dedicada exclusivamente ao meio ambiente no Brasil. A pressão exercida por parte de organismos internacionais, sofreu intensificação a partir de Estocolmo, sendo dessa forma um fator de significativa importância na evolução da política ambiental federal ((Brasil, 2025; Putnam, 1988).

Ademais, de característica mais impactante, a decisão brasileira de sediar a Rio-92 (Level I) representou um marco essencial para a política interna ambiental, tanto estimulando a coordenação interministerial por intermédio da CIMA, quanto culminando na criação do Ministério do Meio Ambiente (Level II) em 1992. Esses eventos demonstram diretamente e explicitamente como a participação no Level I pode forçar ou até mesmo legitimar a criação de estruturas administrativas no Level II (Ferreira, 2017; Putnam 1988).

Outrossim, a ratificação da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC), cujo foi assinada durante a Rio-92, contribuiu posteriormente para criar-se estruturas como o Programa de Mudança do clima e a Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima (1999), visando o

²⁰ “Negociação entre os negociadores, levando a um acordo preliminar (Putnam, 1988, p.436, tradução nossa).”

²¹ “Discussões separadas dentro de cada grupo de constituintes sobre ratificar ou não o acordo (Putnam, 1988, p.436, tradução nossa).”

cumprimento dos compromissos internacionais previamente estabelecidos. De maneira semelhante, o envolvimento no Protocolo de Quioto, embora sem metas obrigatórias para o país, incentivou a participação no Mecanismo de Desenvolvimento Limpo (MDL), consequentemente posicionando o Brasil como um ator relevante neste âmbito (Diene, 2010; Protocolo De Quioto, 1997; Putnam, 1988).

Paralelamente, a pressão exercida sobre o Brasil em conferências como a COP15 (Level I), ilustra claramente o fenômeno da “reverberação”²², no qual pressões externas alteram o equilíbrio político doméstico (Level II). Em conjunto a essas pressões, as metas internas de redução do desmatamento fortaleceram setores pró-mitigação dentro do governo brasileiro. Assim, expandiu-se efetivamente o “*win-set*”²³ doméstico, tornando-se politicamente viável a adoção de metas voluntárias de redução de emissões, algo antes visto de forma negativa (Putnam, 1988).

Consequentemente, houve a promulgação da PNMC (Lei nº 12.187/2009) representando a ratificação desse novo posicionamento climático brasileiro (Level II), gerando, por sua vez, mandatos para a criação de novos programas e fundos, como o Fundo Clima e os Planos Setoriais, estes que acabaram por atuar como mecanismos de implementação no Level II (Dos Santos Estevo, 2019).

Portanto, fica explícito como o contínuo engajamento do Brasil no regime climático internacional (Level I) fomentou a criação de estruturas domésticas (Level II), visando lidar com a complexidade do tema, bem como cumprir as obrigações forjadas por tal participação. Refletindo-se tanto a necessidade de internalizar a agenda ambiental como desenvolver capacidades nacionais, deu-se a criação da Comissão Interministerial de Mudança Global do Clima (1999), do Fórum Brasileiro de Mudanças Climáticas (FBMC) (2000) e do Painel Brasileiro de Mudanças Climáticas (PBMC) (2009), frequentemente espelhando estruturas já existentes no Level I, como o IPCC no caso do PBMC (Protocolo de Quioto, 1997; Dos Santos Estevo, 2019; Putnam, 1988).

²² “Em alguns casos, talvez até de forma não intencional, as pressões internacionais ‘reverberam’ na política interna, alterando o equilíbrio interno e, assim, influenciando as negociações internacionais (Putnam, 1988, p. 454, tradução nossa).”

²³ “Podemos definir o ‘win-set’ (conjunto de vitória) de um determinado grupo constituinte de Nível II como o conjunto de todos os acordos possíveis de Nível I que ‘venceriam’ — isto é, que obteriam a maioria necessária entre os constituintes — quando simplesmente submetidos a uma votação de aprovação ou rejeição (Putnam, 1988, p. 437, tradução nossa).”

Além disso, programas com financiamento internacional, como o PNMA, tiveram caráter crucial para o desenvolvimento institucional de órgãos ambientais. Da mesma forma, *chief negotiators*²⁴ brasileiros utilizaram-se de plataformas internacionais (Level I) para avançar com suas respectivas agendas domésticas (Level II) (Putnam, 1988).

De forma análoga, a participação da China na Conferência de Estocolmo (Level I), foi um gatilho para a organização da primeira conferência ambiental nacional (Level II) no ano seguinte, em 1973, a qual influenciou fortemente na criação da Lei de Proteção Ambiental (de cunho Experimental) datada de 1979. Isso demonstra o impacto inicial, bem como fundamental do engajamento internacional na própria legislação ambiental chinesa (Muldavin, 2000).

Posteriormente, a presença da China na Rio-92, influenciou a criação da Agenda 21 chinesa em 1994, bem como estimulou o desenvolvimento de variadas estruturas de coordenação climática no Level II. De forma mais significativa, a crescente pressão internacional (Level I), principalmente após a China tornar-se o maior emissor de GEE, culminou na adoção de metas de diminuição de carbono após a COP15. Tais metas estiveram intrínsecas aos Planos Quinquenais (Level II), este sendo o principal mecanismo tanto de planejamento como de “ratificação” da política da China, demonstrando-se assim um fortalecido alinhamento entre os níveis quando benefícios domésticos são possibilidades (Moreira; Ribeiro, 2016; Putnam, 1988).

Paralelamente, o Estado chinês utilizou-se de mecanismos internacionais como o MDL (Level I) de forma estratégica, visando investimentos tanto quanto tecnologias para projetos de energia renovável e eficiência energética (Level II), consequentemente alinhando objetivos climáticos internacionais com metas de desenvolvimento interno. Exemplificando-se dessa maneira o “*synergistic linkage*”, no qual o Level I cria opções que alteram as possibilidades no Level II, com a própria Lei de Energia Renovável de 2005 (Level II) foi influenciada por experiências internacionais (Level I) (Mu; Bu; Xue, 2014; Putnam, 1988).

Nesse sentido, o “*chief negotiator*” da China tem utilizado de compromissos internacionais (Level I) com características ambiciosas para não só impulsionar respectivas transformações domésticas profundas (Level II), mas também superar

²⁴ “No modelo estilizado dos jogos de dois níveis, ele é o único elo formal entre as negociações do Nível I e o processo de ratificação do Nível II (Putnam, 1988, p. 456, tradução nossa).”

resistências internas existentes. Ademais, criaram-se novas estruturas de governança de alto nível ligadas ao PCC, com novas técnicas de abordagem de questões ambientais pelo governo, podendo as mesmas serem interpretados como estratégias do negociador chefe para garantir a "ratificação" bem como a implementação no Level II, alinhando dessa forma a ação climática com a busca por legitimidade interna e projeção de poder internacional (Putnam, 1988).

Conclui-se que para ambos os países, a participação dos mesmos nas conferências climáticas internacionais foi uma ferramenta de essencial importância na definição da agenda, além do desenvolvimento da capacidade institucional, na formulação de legislações específica, como a PNMC no Brasil e a integração aos Planos Quinquenais na China, e no estabelecimento de programas no nível doméstico (Level II). Evidenciada pela constante interação entre ambos os níveis, esta mediada pelas estratégias dos governantes e pelas características das estruturas políticas internas, fica a mostra a dependência entre a diplomacia climática e as decisões políticas nacionais (Putnam, 1988).

O Quadro, a seguir, sintetiza e compara os principais marcos na evolução da legislação ambiental federal no Brasil, evidenciando o desenvolvimento, embora com ritmos e focos distintos, dos arcabouços legais em resposta tanto às demandas domésticas quanto aos impulsos da agenda ambiental internacional discutidos nesta seção.

Quadro 1 - Evolução da legislação ambiental brasileira

Legislação	Ementa
Período - décadas de 1930 a 1960	
Decreto nº 24.643/1934	Decreta o Código de Águas.
Decreto Lei nº 25/1937	Organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional. Inclui como patrimônio nacional os monumentos naturais, sítios e paisagens de valor notável.
Lei nº 4771/1965	Institui o novo Código Florestal.
Lei nº 5.197/1977	Dispõe sobre a proteção à fauna e dá outras providências.
Período - década de 1970	
Lei nº 6.225/1975	Dispõe sobre discriminação, pelo Ministério da

	Agricultura, de regiões para execução obrigatória de planos de proteção ao solo e de combate à erosão e dá outras providências.
Decreto-Lei nº 1.413/1975	Dispõe sobre o controle da poluição do meio ambiente provocada por atividades industriais.
Decreto legislativo nº 56/1975	Aprova o Tratado da Antártida.
Lei nº 6.453/1977	Dispõe sobre a responsabilidade civil por danos nucleares e a responsabilidade criminal por atos relacionados com atividades nucleares e dá outras providências.
Período - década de 1980	
Lei nº 6.803/1980	Dispõe sobre as diretrizes básicas para o zoneamento industrial nas áreas, críticas de poluição, e dá outras providências.
Lei nº 6.938/1981	Dispõe sobre a Política Nacional do Meio Ambiente, seus fins e mecanismos de formulação e aplicação, e dá outras providências.
Lei nº 6.902/1981	Dispõe sobre a criação de Estações Ecológicas, Áreas de Proteção Ambiental e dá outras providências.
Lei nº 7.661/1988	Institui o Plano Nacional de Gerenciamento Costeiro e dá outras providências.
Lei nº 7.347/1985	Disciplina a ação civil pública de responsabilidade por danos causados ao meio ambiente, ao consumidor, a bens e direitos de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico e dá outras providências.
Lei nº 7.805/1989	Regulamenta as atividades garimpeiras, tornando obrigatória a licença ambiental prévia e passíveis de suspensão as atividades de pesquisa ou lavra que causarem danos ao meio ambiente.
Lei nº 7.797/1989	Cria o Fundo Nacional do Meio Ambiente (FNMA).
Lei nº 7.802/1989	Dispõe sobre a pesquisa, a experimentação, a produção, a embalagem e rotulagem, o transporte, o armazenamento, a comercialização, a propaganda comercial, a utilização, a importação, a exportação, o destino final dos resíduos e embalagens, o registro, a classificação, o controle, a inspeção e a fiscalização de

	agrotóxicos, seus componentes e afins, e dá outras providências.
Período - década de 1990	
Lei no 8.171/1991	Dispõe sobre a política agrícola. (inclui a proteção do meio ambiente entre seus objetivos e como um de seus instrumentos)
Lei no 8.723/1993	Dispõe sobre a redução de emissão de poluentes por veículos automotores.
Lei no 8.974/1995	Estabelece normas para a engenharia genética e organismos geneticamente modificados (OGM) no país.
Lei no 9.433/1997	Institui a Política Nacional de Recursos Hídricos e cria o Sistema Nacional de Gerenciamento de Recursos Hídricos.
Lei no 9.605/1998	Dispõe sobre as sanções penais e administrativas derivadas de condutas e atividades lesivas ao meio ambiente, e dá outras providências.
Lei no 9.795/1999	Dispõe sobre a educação ambiental e institui a Política Nacional de Educação Ambiental.
Período - 2000 a 2012	
Lei no 9.985/2000	Institui o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC).
Lei no 9.966/2000	Dispõe sobre a prevenção, o controle e a fiscalização da poluição causada por lançamento de óleo e outras substâncias nocivas ou perigosas em águas sob jurisdição nacional.
Medida Provisória no 2.186-16/2001	Dispõe sobre o acesso ao patrimônio genético, a proteção e o acesso ao conhecimento tradicional associado, a repartição de benefícios e o acesso à tecnologia e transferência de tecnologia para sua conservação e utilização.
Lei no 10.650/2003	Dispõe sobre o acesso público aos dados e às informações existentes nos órgãos e entidades integrantes do Sisnama
Lei no 11.105/2005	Estabelece normas de segurança e mecanismos de fiscalização de atividades que envolvam OGMs e seus derivados, cria o Conselho Nacional de Biossegurança (CNBS), reestrutura a Comissão Técnica Nacional de

	Biossegurança (CTNBio) e dispõe sobre a Política Nacional de Biossegurança (PNB).
Lei no 11.284/2006	Dispõe sobre a gestão de florestas públicas para a produção sustentável; institui, na estrutura do MMA, o Serviço Florestal Brasileiro (SFB); cria o Fundo Nacional de Desenvolvimento Florestal (FNDF).
Lei no 11.428/2006	Dispõe sobre a utilização e proteção da vegetação nativa do Bioma Mata Atlântica.
Lei no 11.460/2007	Dispõe sobre o plantio de organismos geneticamente modificados em unidades de conservação (UCs).
Lei no 11.445/2007	Estabelece diretrizes nacionais para o saneamento básico.
Lei no 11.794/2008	Estabelece procedimentos para o uso científico de animais.
Lei no 11.828/2008	Trata de medidas tributárias aplicáveis a doações destinadas a prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento.
Lei no 12.114/2009	Cria o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima.
Lei no 12.187/2009	Institui a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC).
Lei no 11.959/2009	Dispõe sobre a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável da Aquicultura e da Pesca.
Lei no 12.305/2010	Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos (PNRS).
Lei Complementar no 140/2011	Fixa normas para a cooperação entre a União, os estados, o Distrito Federal e os municípios nas ações administrativas decorrentes do exercício da competência comum relativa à proteção do meio ambiente.
Lei no 12.512/2011	Institui o Programa de Apoio à Conservação Ambiental e o Programa de Fomento às Atividades Produtivas Rurais.
Lei no 12.651/2012	Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa (revogou o antigo Código Florestal, Lei no 4.771/1965).
Lei no 13.153/2015	Institui a Política Nacional de Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca

	e seus instrumentos; prevê a criação da Comissão Nacional de Combate à Desertificação.
Elaboração da autora. Notas: 1 A Lei no 4.771/1965 foi revogada expressamente e substituída pela Lei no 12.651/2012. 2 Regulamentada pelo Decreto no 99.274/1990. 3 Revogada pela Lei no 11.105, de 2005. 4 Regulamentada pelo Decreto no 6.514/2008.	

Fonte: Moura, 2016

Comparativamente, o quadro a seguir, sintetiza os principais marcos da China quanto à evolução da legislação ambiental federal.

Quadro 2 - Leis ambientais existentes na China

Note	Nome	Adotada	Entrou em efeito	Revisada	Entrou em efeito
1	Lei de Proteção Ambiental	1979-09-13	1979-09-13	1989-12-26 2014-04-24	1989-12-26 2015-01-01
2	Lei de Proteção Ambiental Marinha	1982-08-23	1983-03-01	1999-12-25	2000-04-01
3	Lei de Prevenção e Controle da Poluição da Água	1984-05-11	1984-11-01	1996-05-15 2008-02-28	1984-11-01 2008-06-01
4	Lei Florestal	1984-09-20	1985-01-01	1998-04-29	1998-07-01
5	Lei das Pastagens	1985-06-18	1985-10-01	2002-12-28	2003-03-01
6	Lei das Pesca	1986-01-20	1986-07-01	2000-10-31	2000-12-01
7	Lei de Recursos Minerais	1986-03-19	1986-10-01	1996-08-29	1997-01-01
8	Lei de Administração de Terras	1986-06-25	1987-01-01	1988-12-29 1998-08-29 2004-08-28	1988-12-29 1999-01-01 2004-08-28
9	Lei de Prevenção e Controle da Poluição Atmosférica	1987-09-05	1988-06-01	1995-08-29 2000-04-29	1995-08-29 2000-09-01
10	Lei das Águas	1988-01-21	1988-07-01	2002-08-29	2002-10-01
11	Lei de Proteção da Vida Selvagem	1988-11-08	1989-03-01	—	—
12	Lei de Planejamento	1989-12-26	1990-04-01	2007-10-28	2008-01-01

	Urbano e Rural				
13	Lei de Conservação da Água e do Solo	1991-06-29	1991-06-29	2010-12-25	2011-03-01
14	Lei de Topografia e Cartografia	1992-12-28	1993-07-01	2002-08-29	2002-12-01
15	Lei de Prevenção e Controle da Poluição Ambiental por Resíduos Sólidos	1995-10-30	1996-04-01	2004-12-29	2005-04-01
16	Lei de Energia Elétrica	1995-12-28	1996-04-01	–	–
17	Lei da Indústria do Carvão	1996-08-29	1996-12-01	2011-04-22	2011-07-01
18	Lei de Prevenção e Controle da Poluição Sonora	1996-10-29	1997-03-01	–	–
19	Lei de Controle de Inundações	1997-08-29	1998-01-01	–	–
20	Lei de Conservação de Energia	1997-11-01	1998-01-01	2007-10-28	2008-04-01
21	Lei de Proteção e Mitigação de Desastres Sísmicos	1997-12-29	1998-03-01	2008-12-27	2009-05-01
22	Lei de Meteorologia	1999-10-31	2000-01-01	–	–
23	Lei de Prevenção e Controle da Desertificação	2001-08-31	2002-01-01	–	–
24	Lei de Administração do Uso de Áreas Marinhas	2001-10-27	2002-01-01	–	–
25	Lei de Promoção da Produção Mais Limpa	2002-06-29	2003-01-01	2012-02-29	2012-07-01
26	Lei de Avaliação de Impacto Ambiental	2002-10-28	2003-09-01	–	–
27	Lei de Prevenção e Controle da Poluição Radioativa	2003-06-28	2003-10-01	–	–

28	Lei de Energias Renováveis	2005-02-28	2006-01-01	2009-12-26	2010-04-01
29	Lei de Promoção da Economia Circular	2008-08-29	2009-01-01	–	–
30	Lei de Proteção de Ilhas Costeiras	2009-12-26	2010-03-01	–	–

Fonte: Mu; Bu; Xue, 2014, tradução nossa

Todavia, a dinâmica dos jogos de dois níveis nas negociações climáticas difere de forma considerável entre Brasil e China, com suas distintas arenas políticas domésticas (Level II) tornando-se protagonistas. Enquanto no Brasil, o *Level II* é caracterizado fortemente por uma democracia multipartidária e um poder fragmentado, com a ratificação de compromissos internacionais, estes sendo formais ou informais, exigindo uma complexa construção de coalizões. Este cenário tende a resultar em um *win-set* potencialmente mais restrito, contudo, essa fragmentação também pode ser usufruída estrategicamente pelo negociador para alegar restrições internas e desenvolver poder de barganha no sistema internacional (Level I) (Moura, 2016; Putnam, 1988).

De forma oposta, da China o *Level II* opera sob um sistema político de característica mais centralizada, com uma estrutura burocrática hierárquica, com a ratificação no país sendo um processo mais centralizado e depois expandido. Teoricamente, esse cenário seria mais favorável ao negociador chinês, proporcionando um *win-set* maior e de mais flexibilidade, permitindo-se sinalizar compromissos decisivos. Porém, ocorrem desafios na implementação em níveis locais, resultando no funcionamento com restrições informais significativas (Teng; Wang, 2021; Putnam, 1988).

Assim, enquanto a ratificação no Brasil é mais contestada politicamente e transparente, na China ela é mais centralizada e opaca, com diferentes implicações para a flexibilidade negocial e a previsibilidade da implementação.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ascensão do Brasil e da China como atores centrais na governança climática global reconfigurou as negociações ambientais internacionais, tornando-se um tema de fundamental relevância. A importância deste estudo reside no fato de ambas as nações não serem apenas objetos de análise cruciais, mas também representarem o próprio epicentro da tensão entre a emergência climática global e o direito intrínseco ao desenvolvimento dos Estados não desenvolvidos.

Academicamente, a pesquisa visou o preenchimento de uma lacuna, articulando de forma tanto sistêmica quanto comparativa os discursos presidenciais proferidos em fóruns internacionais, como a COP 21, em conjunto com as políticas internas subsequentes, contribuindo dessa maneira para a compreensão das estratégias diplomáticas de atores centrais do Sul Global.

Nos setores sociais e políticos, a forma como ambos os países buscam a conciliação de seus desafios estruturais com os compromissos climáticos internacionais têm efeitos diretos na eficácia de todo o regime climático global. Portanto, analisar a trajetória sino-brasileira no período formativo de 1992 a 2015 é indispensável para decifrar a dinâmica atual, bem como o futuro da política ambiental mundial.

Este estudo propôs-se a responder de que forma Brasil e China conciliam interesses domésticos e compromissos internacionais em sua atuação nas conferências ambientais entre 1992 e 2015. A análise permitiu verificar que a hipótese central, fundamentada na teoria dos Jogos de Dois Níveis de Robert Putnam, se confirma.

A política sino-brasileira não é formada de maneira linear, a mesma sendo o resultado de uma negociação de caráter simultâneo, onde os compromissos internacionais e as pressões domésticas se moldam reciprocamente. Ficou evidente que os acordos internacionais só avançam e desenvolvem-se quando os negociadores-chefes encontram um *win-set* que satisfaz as pressões de seus constituintes domésticos.

A análise do cumprimento dos objetivos revela que a estrutura da pesquisa foi capaz de responder às propostas delimitadas. O objetivo central de examinar a evolução da participação de ambos os países na governança ambiental global foi plenamente alcançado. Fundamentais historicamente a inserção de Brasil e China

na agenda climática (1970-1992), detalhando-se a trajetória brasileira desde a postura defensiva que foi adotada em Estocolmo, até a consolidação de seu robusto aparato legal interno, e a transição chinesa de uma priorização estrita do desenvolvimento na era Maoista para um reconhecimento gradual da proteção ambiental.

Os objetivos de analisar a atuação em conferências e comparar discursos e ações foram centrais. A pesquisa identificou o principal acorde sino-brasileiro, este sendo a defesa estratégica do princípio das “responsabilidades comuns, porém diferenciadas”, utilizado como pilar diplomático em todas as grandes conferências de caráter ambiental, de Quioto a Paris. Simultaneamente, as dissonâncias foram expostas quando houve a comparação dos discursos oficiais, revelando-se como o Brasil historicamente alavancou seus ativos socioambientais, matriz energética limpa e biodiversidade, enquanto a China moldou seu discurso de uma ênfase pragmática no desenvolvimento para uma visão de “civilização ecológica”.

Por fim, o objetivo de identificar os impactos do engajamento externo nas políticas domésticas foi detalhado no último capítulo, à luz da teoria dos Jogos de Dois Níveis. A análise demonstrou como a participação no Nível I, internacional, serviu como um catalisador direto para a criação tanto de leis, como de decretos e políticas no Nível II (doméstico).

No Brasil, a decisão de sediar a Rio-92 (Nível I) foi decisiva para a criação do Ministério do Meio Ambiente (Nível II), e a pressão na COP15 (Nível I) tornou politicamente viável a promulgação da Política Nacional sobre Mudança do Clima (Nível II). De forma análoga, na China, a Rio-92 (Nível I) estimulou a Agenda 21 chinesa (Nível II), bem como os compromissos internacionais pós-COP15 (Nível I) foram traduzidos diretamente em metas mandatórias de intensidade de carbono nos Planos Quinquenais (Nível II).

A principal convergência identificada ao longo de todo o período detalhado foi a defesa diplomática contínua dos princípios das “responsabilidades comuns, porém diferenciadas”. Tanto o Brasil quanto a China atuaram de forma coordenada visando a resistência à imposição de metas obrigatórias de mitigação para nações em desenvolvimento, como visto na construção do Protocolo de Quioto, bem como na formação de grupos de negociação como o BASIC.

O posicionamento conjunto sino-brasileiro, ecoado desde Joanesburgo (Rio+10), Rio+20 e Paris (COP 21), expõe como que a prioridade do Sul Global

continuava sendo consistentemente o desenvolvimento socioeconômico e a erradicação da pobreza, e que os países desenvolvidos, detentores da responsabilidade histórica, deveriam prover financiamento e transferência de tecnologia.

A principal dissonância acabou por não residir em seus objetivos diplomáticos, mas sim nos fatores domésticos que impulsionam suas respectivas políticas climáticas e nas suas distintas capacidades de implementação das mesmas internamente.

No Brasil, o desafio central encontrava-se no uso da terra. O perfil de emissões de GEE brasileiro foi historicamente dominado pelo desmatamento, principalmente na região da Amazônia. Dessa forma, as principais políticas internas brasileiras, como o PPCDAm, bem como sua credibilidade internacional estavam intrinsecamente ligadas à capacidade de controlar a devastação florestal. Todavia, a implementação de tais políticas foi marcada pela instabilidade, sendo vulnerável a um sistema federativo e multipartidário fragmentado, bem como a forte pressão exercida por grupos de interesse domésticos, como a bancada ruralista.

Na China, o desafio central encontrava-se na matriz energética e na poluição. O perfil chinês de emissões de GEE era predominantemente dominado pelo setor de energia e indústria, com suas bases fundamentadas pela dependência do carvão. A força motriz de sua política climática interna foi a urgente necessidade de combater os altos níveis de poluição tanto de ar quanto de água, os quais consequentemente ocasionam instabilidade social, objetivando-se assim garantir a segurança energética.

O sistema político centralizado permitiu ao Partido Comunista estabelecer metas nacionais de caráter ambicioso, mobilizando vastos recursos para o investimento em eficiência, bem como energias renováveis, integrando estes diretamente aos Planos Quinquenais estabelecidos.

Portanto, a trajetória sino-brasileira no concerto climático mundial entre 1992 e 2015 demonstra, que embora ambos os países estivessem unidos pela Cooperação Sul-Sul na defesa de um desenvolvimento mais justo, seus distintos “jogos” domésticos ditaram estratégias e resultados divergentes. Atuando de forma coordenada em fóruns multilaterais, muitas vezes através de alianças estratégicas como o BASIC, Brasil e China resistiram firmemente à imposição de metas

compulsórias de mitigação, argumentando que a prioridade do Sul Global permanecia sendo o desenvolvimento socioeconômico e a erradicação da pobreza.

A análise, à luz da teoria de Putnam, confirma que a política climática internacional não pode ser compreendida sem analisar essas profundas barreiras e oportunidades presentes à nível doméstico. O engajamento internacional frequentemente serviu como uma ferramenta para forçar ou legitimar ações internamente; por exemplo, a pressão pré-COP15 foi crucial para tornar politicamente viável a promulgação da Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) no Brasil.

A eficácia da ação climática global, por fim, mostrou-se indissociável da capacidade dos Estados em alinhar seus interesses nacionais com as demandas globais. A pesquisa prova que a "ratificação" e, mais importante, a implementação doméstica, está dificultada pela instabilidade política no Brasil e pela dependência do carvão e desafios de implementação local na China, são tão ou mais decisivas que o acordo multilateral firmado.

REFERÊNCIAS

A CARTA DA TERRA. [s.d.], 1992.

ALVES, José Eustáquio Diniz. Países ricos emitem mais CO₂, mas as emissões crescem mais nos países emergentes. *Instituto Humanitas Unisinos - IHU*, 27 set. 2018. Disponível em:

<https://ihu.unisinos.br/categorias/188-noticias-2018/583145-paises-ricos-emitem-mais-co2-mas-as-emissoes-crescem-mais-nos-paises-emergentes>.

AMORIM, Alice; MATTOS, Beatriz; SANTOS, Maureen; MORALES, Paula. The BRICS on the road to COP 21. **BPC Policy Brief**, v. 5, n. 11, p. 1-13, out./nov. 2015.

BARBI, Fabiana. Governing climate change in China and Brazil: mitigation strategies. **Journal of chinese Political science**, v. 21, n. 3, p. 357-370, 2016.

BJØRKUM, Ida. China in the international politics of climate change. **policy**, v. 3, p. 82, 2005.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2025]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm

BRASIL. **Efeito Estufa e Aquecimento Global**. Disponível em: <https://antigo.mma.gov.br/informma/item/195-efeito-estufa-e-aquecimento-global.htm>.

BRASIL. Governo da República Federativa do Brasil; CHINA. Governo da República Popular da China. **Plano de Ação Conjunta entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Popular da China, 2010-2014**. [S.l.], 15 abr. 2010.

BRASIL. Governo da República Federativa do Brasil; CHINA. Governo da República Popular da China. **Plano Decenal de Cooperação entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Popular da China**. Rio de Janeiro, 21 jun. 2012.

BRASIL. Governo da República Federativa do Brasil; CHINA. Governo da República Popular da China. **Plano de Ação Conjunta entre o Governo da República Federativa do Brasil e o Governo da República Popular da China 2015-2021**. [S.l.], 2015.

BRASIL. Ministério da Ciência e Tecnologia. **Convenção sobre Mudança do Clima: O Brasil e a Convenção-Quadro das Nações Unidas**. Brasília, DF: MCT, [s.d.].

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações. **Acordo de Paris**. Brasília, DF: MCTIC, 2015.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. **Convenção sobre Diversidade Biológica**. Brasília, DF: MMA, 2000.

BRASIL. Ministério Do Meio Ambiente. Secretaria de Políticas para o Desenvolvimento Sustentável. **Agenda 21 e Biodiversidade**. 2. ed. Brasília, DF: MMA, [s.d]. (Caderno de Debate).

BRASIL. Presidência da República. **Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante cerimônia de abertura protocolar da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20)**. Rio de Janeiro, 20 jun. 2012. Disponível em:
<https://www.biblioteca.presidencia.gov.br/discursos/discursos-da-presidenta/discurso-da-presidenta-da-republica-dilma-rousseff-durante-cerimonia-de-a>.

BRASIL. Presidência da República. **Discurso da Presidenta da República, Dilma Rousseff, durante Sessão de Abertura da 21ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima - COP21**: Paris, 30 de novembro de 2015. Brasília, DF: Ministério das Relações Exteriores, 2015. Disponível em:
<https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/presidente-da-republica/presidente-da-republica-fe>.

BRASIL. Presidência da República. **Discurso do Presidente Fernando Henrique Cardoso na sessão de abertura da Cúpula Mundial sobre Desenvolvimento Sustentável**: Joanesburgo, África do Sul, 2 de setembro de 2002. Brasília, DF: Ministério das Relações Exteriores, 2002. Disponível em:
<https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/presidente-da-republica/presidente-da-republica-fe>.

BRASIL. Senado Federal. Subsecretaria de Edições Técnicas. **Protocolo de Quioto e legislação correlata**. Brasília, DF: Senado Federal, 2004.

BRASIL. **Sobre o Ibama**. Disponível em:
<https://www.gov.br/ibama/pt-br/aceso-a-informacao/institucional/sobre-o-ibama>.

CHAN, Fernanda Ferreira. **A política ambiental chinesa e a sua participação nas conferências de Estocolmo e Rio+ 20: uma análise sobre seus contrastes**. 2018. 94 f. 2018. Tese de Doutorado. Dissertação (Mestrado em Ciência Política e Relações Institucionais)—Universidade Nova de Lisboa, Lisboa.

CHINA. Ministry of Ecology and Environment. **Report on "China's Agenda 21"**. [S.l.]: Ministry of Ecology and Environment, The People's Republic of China, 22 set. 1994. Disponível em:
https://english.mee.gov.cn/Events/Special_Topics/AGM_1/1994agm/meetingdoc94/201605/t20160524_345213.shtml.

CHINA. Ministry of Foreign Affairs. **Conquer Poverty and Share the Achievements of Human Progress**: Remarks by H.E. Wen Jiabao Premier of the State Council of the People's Republic of China At the High-Level Side Event on the LDCs and Rio+20. [Rio de Janeiro], 21 jun. 2012. Disponível em:
https://www.fmprc.gov.cn/eng/xw/zyjh/202405/t20240530_11340494.html.

CHINA. Ministry of Foreign Affairs. **Persevering in Sustainable Development with Chinese Characteristics through Innovative Thinking and Practical Action**:

Remarks by H.E. Wen Jiabao Premier of the State Council of the People's Republic of China At the High-level Roundtable Of the UN Conference on Sustainable Development. [Rio de Janeiro], 20 jun. 2012. Disponível em: https://www.fmprc.gov.cn/eng/xw/zyjh/202405/t20240530_11340492.html.

CHINA. Ministry of Foreign Affairs. **Speech by H.E. Zhu Rongji, Premier of the State Council of The People's Republic of China at Round Table of World Summit on Sustainable Development**. Johannesburg, 3 set. 2002. Disponível em: https://www.fmprc.gov.cn/eng/xw/zyjh/202405/t20240530_11339658.html.

CHINA. Ministry of Foreign Affairs. **Work Together to Build a Win-Win, Equitable and Balanced Governance Mechanism on Climate Change**: Speech by H.E. Xi Jinping President of the People's Republic of China At the Opening Ceremony of The Paris Conference on Climate Change. Paris, 30 nov. 2015. Disponível em: https://www.fmprc.gov.cn/eng/xw/zyjh/202405/t20240530_11341016.html.

CNUDS - Conferência Das Nações Unidas Sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio +20). **O Futuro que Queremos**: Declaração Final da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável. Rio de Janeiro, 2012.

CNUMAD - Conferência Das Nações Unidas Sobre Meio Ambiente E Desenvolvimento. Declaração do Rio de Janeiro. **Estudos Avançados**, v. 6, n. 15, p. 153-158, 1992.

COSTA, Roberto Lucas Correia. **O papel desempenhado pela Comissão Sino-Brasileira de Alto Nível de Concertação e Cooperação (COSBAN) na relação bilateral Brasil-China**. 2022.

CÚPULA MUNDIAL SOBRE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL. **Declaração de Joanesburgo sobre Desenvolvimento Sustentável**: Das nossas origens ao futuro. Joanesburgo, 2002.

DA COSTA FERREIRA, Leila; BARBI, Fabiana; GIESBRECHT, Marília D.'Ottaviano. Global environmental changes: environmental policies in China and Brazil. **Revista Tempo do Mundo**, v. 2, n. 1, p. 99-122, 2016.

DA SILVA, ANDRÉ LUIZ REIS; BERTA, Juli Arusiewicz; NUNES, Maiara De Almeida Cardozo. Brazil-China relations since 2003: convergences and divergences. **Janus**, v. 15, n. 2, TD1, 2024.

DE PASSOS, Priscilla Nogueira Calmon. A conferência de Estocolmo como ponto de partida para a proteção internacional do meio ambiente. **Revista Direitos Fundamentais & Democracia**, v. 6, 2009.

DE SANTANA, Cristiane Soares. Notas sobre a história da Revolução Cultural Chinesa (1966-1976). **História Social**, v. 13, n. 17, p. 115-131, 2009.

DIENE, Amy-Carole Leandro. **Uma reflexão sobre o discurso político de proteção ambiental e o reflexo deste no desenvolvimento comercial de Brasil e China a partir dos anos 90**. 2010.

DOS SANTOS ESTEVO, Jefferson. O Brasil e a China no âmbito das mudanças climáticas: negociações internacionais e políticas domésticas (2009-2017). **Ideias**, v. 10, p. e019002-e019002, 2019.

FERREIRA, Leila C. O desafio das mudanças climáticas: os casos Brasil e China. Jundiaí: **Paco Editorial**, 2017.

FERREIRA, Leila da Costa; BARBI, Fabiana. The challenge of global environmental change in the anthropocene: An analysis of Brazil and China. **Chinese Political Science Review**, v. 1, n. 4, p. 685-697, 2016.

GLOBAL CONFERENCE. **What is the international conference?** Global Conference Alliance Inc, 6 abr. 2023. Disponível em: <https://globalconference.ca/what-is-the-international-conference>.

HERZ, Mônica; HOFFMAN, Andrea; TABAK, Jana. **Organizações internacionais: história e práticas**. Elsevier Brasil, 2015.

HILTON, Isabel. **China and the environment: The green revolution**. Zed Books Ltd., 2013.

HOCHSTETLER, Kathryn. Climate institutions in Brazil: three decades of building and dismantling climate capacity. **Environmental Politics**, v. 30, n. sup1, p. 49-70, 2021.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Países: Brasil*. Rio de Janeiro: IBGE, [2023?]. Disponível em: <https://pais.es.ibge.gov.br/#/dados/brasil>.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (IBGE). *Países: China*. Rio de Janeiro: IBGE, [2023?]. Disponível em: <https://pais.es.ibge.gov.br/#/dados/china>.

INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS (INPE). *TerraBrasilis: PRODES desmatamento*. Disponível em: https://terrabrasilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/deforestation/biomes/legal_amazon/rates.

JACOBI, Pedro Roberto; SINISGALLI, Paulo Antonio de Almeida. Governança ambiental e economia verde. **Ciência & Saúde Coletiva**, v. 17, n. 6, p. 1469-1478, 2012.

LAGO, André Aranha Corrêa do. **Estocolmo, Rio, Joanesburgo: o Brasil e a três conferências ambientais das Nações Unidas**. Instituto Rio Branco, 2006.

LI, Xiaoran; PATTBERG, Philipp; WIDERBERG, Oscar. China's climate governance from 2009 to 2019: motivations, instruments, actors, and geopolitics. **Climate Policy**, v. 24, n. 3, p. 378-395, 2024.

LIMA, Marcos Costa; DE ALBUQUERQUE, Tatiane Souza; DO NASCIMENTO, Andreza Melo. Meio Ambiente na China: impasses, avanços e desafios. **Revista de Estudos AntiUtilitaristas e PosColoniais**, v. 11, n. 2, p. 68-91, 2021.

LORENZETTI, Julia Vaz; CARRION, Rosinha Machado. Governança ambiental global: atores e cenários. **Cadernos Ebape. br**, v. 10, p. 721-735, 2012.

LUGNÉR, Anna K.; KRABBE, Paul FM. An overview of the time trade-off method: concept, foundation, and the evaluation of distorting factors in putting a value on health. **Expert review of pharmacoeconomics & outcomes research**, v. 20, n. 4, p. 331-342, 2020.

MACHADO, Vilma de Fátima. **A produção do discurso do desenvolvimento sustentável de Estocolmo à Rio-92**. 2005.

MELLO, Vanessa Pereira da Silva. **A EMBRAPA na Amazônia oriental: ditadura militar, desenvolvimento e ambientalismo (1972-1993)**. 2017.

MOREN, Derliz Hong Hung; DE OLIVEIRA, Gilson Batista. Os impactos dos planos de desenvolvimento sobre o meio ambiente no período da ditadura. **COLÓQUIO-Revista do Desenvolvimento Regional**, v. 19, n. 4, out./dez., p. 53-73, 2022.

MOURA, Adriana Maria Magalhães de. **Trajetória da política ambiental federal no Brasil**. 2016.

MU, Zhilin; BU, Shuchun; XUE, Bing. Environmental legislation in China: Achievements, challenges and trends. **Sustainability**, v. 6, n. 12, p. 8967-8979, 2014.

MULDAVIN, Joshua. The paradoxes of environmental policy and resource management in reform-era China. **Economic Geography**, v. 76, n. 3, p. 244-271, 2000.

NPC (National People's Congress). **Environmental Protection Law of the People's Republic of China**. Adopted at the 11th Meeting of the Standing Committee of the Seventh National People's Congress Standing Order No.22 December 26, 1989. Disponível em: http://www.npc.gov.cn/zgrdw/englishnpc/Law/2007-12/12/content_1383917.htm.

NPC (National People's Congress). **The People's Republic of China Environmental Protection Law (Trial)**. Approved in principle at the Eleventh Meeting of the Standing Committee of the Fifth National People's Congress, Standing Order No. 2. September 13, 1979. Disponível em: <http://www.lawinfochina.com/display.aspx?id=12845&lib=law&SearchKeyword=&SearchCKeyword=#>.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. Declaração da Conferência da ONU no Ambiente Humano. 1972.

PUTNAM. Robert D. Diplomacy and domestic politics: the logic of the two-level games. **International Organization**, vol. 42, n.3, Summer, 1988.

REI, Fernando Cardozo Fernandes; GONÇALVES, Alcindo Fernandes; DE SOUZA, Luciano Pereira. Acordo de Paris: reflexões e desafios para o regime internacional de mudanças climáticas. **Veredas do Direito**, v. 14, n. 29, p. 81-99, 2017.

Revista DAE Brasil e China vão operar Centro de Mudanças Climáticas em conjunto. *Revista DAE*, 16 jul. 2010. Disponível em: <https://www.revistadae.com.br/site/noticia/3389-Brasil-e-China-vao-operar-Centro-de-Mudancas-Climaticas-em-conjunto>.

RIETHOF, Marieke. 5. Brazil and the international politics of climate change: leading by example?. **Provincialising Nature: Multidisciplinary Approaches to the Politics of the Environment in Latin America**, p. 89-114, 2015.

ROCHA, Jefferson Marçal. Política internacional para o meio ambiente: avanços e entraves pós conferência de Estocolmo. **Revista Ciências Administrativas**, v. 9, n. 2, 2003.

SILVA, Leandro Muniz Barbosa da; SILVA, Julio Pergentino da; BORGES, Maria Alice de Lira. Do global ao contexto nacional: evolução da política ambiental brasileira. **Revista Brasileira de Gestão Ambiental e Sustentabilidade**, v. 6, n. 14, p. 593-608, 2019.

SPERANCETE, Luiz Fernando Mocelin. As "quatro modernizações" e o processo reformista chinês entre 1978 e 1992: uma análise estrutural. **Pesquisa & Debate Revista do Programa de Estudos Pós-Graduados em Economia Política**, v. 33, n. 2 (60), p. 87-120, 2021.

TENG, Fei; WANG, Pu. The evolution of climate governance in China: drivers, features, and effectiveness. **Environmental Politics**, v. 30, n. sup1, p. 141-161, 2021.

THE CLUB OF ROME. About us. Disponível em: <https://www.clubofrome.org/about-us/>.

TOLBA, Mostafa K. **Global environmental diplomacy: Negotiating environmental agreements for the world, 1973-1992**. MIT Press, 2008.

UNSD - United Nations Sustainable Development. **Agenda 21**. Rio de Janeiro: Nações Unidas, 1992.

VALENTE, Leonardo; ALBUQUERQUE, Marianna. Da descrição ao ativismo: o novo papel da China no Conselho de Segurança da ONU. **Contexto Internacional**, v. 37, p. 693-726, 2015.

VIOLA, Eduardo. O regime internacional de mudança climática e o Brasil. **Revista brasileira de ciências sociais**, v. 17, p. 25-46, 2002.

WANG, Xiaoxuan. The 1972 Stockholm Conference and China's diplomatic response. **Cultures of Science**, v. 6, n. 2, p. 146-152, 2023.