

REVISTA

TEMPO DO MUNDO

Número 39 | Dez. 2025

A GOVERNANÇA DO FUNDO AMAZÔNIA: COOPERAÇÃO INTERNACIONAL, PARTICIPAÇÃO SOCIAL E OS DESAFIOS DO FINANCIAMENTO INTERNACIONAL CLIMÁTICO NO BRASIL

Aline Contti Castro

O FINANCIAMENTO CLIMÁTICO PARA O SUL GLOBAL ALÉM DO SEU VOLUME: COMPOSIÇÃO, LIMITES E DESAFIOS

Iago Montalvão

THE NEW DEVELOPMENT BANK AND THE ECOLOGICAL TRANSITION: DECOUPLING DEVELOPMENT FINANCE FROM CORE CURRENCY HEGEMONY?

Enzo de Moraes Godinho | Beatriz Simonetti de Mattos

SEMENTES DA TRANSFORMAÇÃO: O BRICS E A GOVERNANÇA AGROALIMENTAR INTERNACIONAL

Laura Schneider | Leonardo Ramos

INTERESSES ECONÔMICOS E JUSTIÇA SOCIOAMBIENTAL: COMUNIDADES QUILOMBOLAS E O MERCADO DE CARBONO NA AMAZÔNIA

Célia Gadotti | Maria Amélia Enriquez

JUSTIÇA AMBIENTAL E FUNDOS INDÍGENAS: FINANCIAMENTO CLIMÁTICO E A PROPOSTA DE UMA NOVA DIMENSÃO PARA A JUSTIÇA

Louis Philippe Patrick De Jongh Filho

BANCO DA AMAZÔNIA E FUNDO CONSTITUCIONAL DE FINANCIAMENTO DO NORTE (2007-2020): CRÉDITO PÚBLICO E INTEGRAÇÃO REGIONAL TRANSFRONTEIRIÇA

Álvaro Marcelino Nunes

DIPLOMACIA DA FOME E TRANSIÇÃO SISTÊMICA: O BRASIL COMO POTÊNCIA AGROAMBIENTAL NO SÉCULO XXI

Isadora Brand Fabrizio | Günther Richter Mros

THE RISKS OF PRODUCTIVE SPECIALIZATION BASED ON NATURAL RESOURCES: THE CASE OF THE STATE OF PARÁ

André Luiz Ferreira e Silva | Marcelo Bentes Diniz | Márcia Jucá Teixeira Diniz

A BIOECONOMIA COMO ESTRATÉGIA POSSÍVEL PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA AMAZÔNIA: O CONTEXTO DO ESTADO DO AMAPÁ

Júlia Benfica Senra | Sérgio Felipe Melo da Silva | Cláudia de Oliveira Faria Salema | Felipe Vella Pateo

DESAFIOS NO ACESSO À ÁGUA TRATADA NA AMAZÔNIA BRASILEIRA: O POTENCIAL DAS TECNOLOGIAS SOCIAIS

Hilder André Bezerra Farias | Harley Silva | Raul da Silva Ventura Neto | Raquel Oliveira Gomes | Raíssa Rocha | Gabriel Pisa Folhes

SOBERANIA EM DISPUTA: NARCOCRIME, CRIMES AMBIENTAIS E SECURITIZAÇÃO CLIMÁTICA NA AMAZÔNIA NO CONTEXTO DA COP30

Thiago Lacerda Nobre

DIREITO DE MIGRAR E TRATAMENTO DIGNO: DESAFIOS EM TORNO DAS CONDIÇÕES DOS MIGRANTES SOB O OLHAR DA POLÍTICA TRUMPIANA

Alexandre Pimenta Batista Pereira | Sueli Siqueira | Franco Dani Araújo e Pinto | Gláucia de Oliveira Assis

AÇÃO AFIRMATIVA PARA MULHERES NO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL: A EXPERIÊNCIA PIONEIRA DO ITAMARATY NO CONCURSO DE ADMISSÃO À CARREIRA DIPLOMÁTICA

Larissa Maria Lima Costa | Diego Batista Silva | Éveri Sirac Nogueira

ipea

Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

REVISTA

TEMPO DO MUNDO

Número 39 | Dez. 2025



ipea

Governo Federal

Ministério do Planejamento e Orçamento

Ministro Bruno Moretti



Fundação pública vinculada ao Ministério do Planejamento e Orçamento, o Ipea fornece suporte técnico e institucional às ações governamentais – possibilitando a formulação de inúmeras políticas públicas e programas de desenvolvimento brasileiros – e disponibiliza, para a sociedade, pesquisas e estudos realizados por seus técnicos.

Presidenta

Luciana Mendes Santos Servo

Diretor de Desenvolvimento Institucional

Fernando Gaiger Silveira

Diretora de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia

Luseni Maria Cordeiro de Aquino

Diretor de Estudos e Políticas Macroeconômicas

Cláudio Roberto Amitrano

Diretor de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais

Alexandre dos Santos Cunha

Diretor de Estudos e Políticas Setoriais, de Inovação, Regulação e Infraestrutura

Pedro Carvalho de Miranda

Diretora de Estudos e Políticas Sociais

Letícia Bartholo de Oliveira e Silva

Diretora de Estudos Internacionais

Keiti da Rocha Gomes

Chefe de Gabinete

Sheila Cristina Tolentino Barbosa

Coordenadora-Geral de Imprensa e Comunicação Social

Gisele Amaral de Souza

Ouvidoria: <https://www.ipea.gov.br/ouvidoria>

URL: <https://www.ipea.gov.br>

REVISTA

TEMPO DO MUNDO

Número 39 | Dez. 2025



ipea

Rio de Janeiro, 2026

TEMPO DO MUNDO

Publicação quadrimestral do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada cujo propósito é apresentar e promover debates sobre temas contemporâneos. Seu campo de atuação é o da economia e política internacionais, com abordagens plurais sobre as dimensões essenciais do desenvolvimento, como questões econômicas, sociais e relativas à sustentabilidade. Tempo do Mundo contém artigos em português, inglês e espanhol e é publicada em abril, agosto e dezembro.

E-mail: tempodomundo@ipea.gov.br

Corpo Editorial

Conselho Acadêmico Consultivo

Aaron Schneider – University of Denver, Estados Unidos
Anahí Amar – Comisión Económica para a América Latina, Argentina
Andrea Maria Calazans Pacheco Pacífico – Universidade Estadual da Paraíba
Archna Negi – Jawaharlal Nehru University, Índia
Cláudio Amitrano – Diretoria de Estudos e Políticas Macroeconômicas (Dimac) do Ipea
Claudio Puty – Universidade Federal do Pará
Corival Alves do Carmo Sobrinho – Universidade Federal de Sergipe
Cristina Fróes de Borja Reis – Universidade Federal do ABC (UFABC)
Cristina Soreanu Pecequillo – Universidade Federal de São Paulo
Daniela Freddo – Universidade de Brasília
Flávia de Holanda Schmidt – Diretoria de Estudos e Políticas do Estado, das Instituições e da Democracia (Diest) do Ipea
Francisco Rodríguez – University of Denver, Estados Unidos
Giorgio Romano Schutte – UFABC
Graciela de Conti Pagliari – Universidade Federal de Santa Catarina
Gustavo Rojas de Cerqueira Cesar – Fundo das Nações Unidas para a Infância (Unicef), Paraguai
Haroldo Ramanzini – Universidade Federal de Uberlândia
Ivan Tiago Machado Oliveira – Diretoria de Estudos Internacionais (Dinte) do Ipea
José Antonio Sanahuja – Universidad Complutense de Madrid, Espanha
Karina Lilia Pasquariello Mariano – Universidade Estadual Paulista
Kenneth Ramírez – Consejo Venezolano de Relaciones Internacionales, Venezuela
Krisley Mendes – Universidade de Brasília
Leonardo Granato – Universidade Federal do Rio Grande do Sul
Liu Jia – Universidade de Negócios Internacionais e Economia de Pequim, China
Lorena Oyarzún Serrano – Universidad de Chile, Chile
Luciana Acioly – Dinte/Ipea
Luis Manuel Fernandes – Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro
Luiz Pinto – BRICS Overseas, Hong Kong
Magdalena Lizardo Espinal – Instituto Tecnológico de Santo Domingo, República Dominicana
Marcelo Passini Mariano – Universidade Estadual Paulista
Maria Cristina Cacciamali – Universidade de São Paulo
Michel Levi – Universidad Andina Simón Bolívar, Equador
Michelle Hallack – Banco Interamericano de Desenvolvimento, Estados Unidos
Mónica Hirst – Universidad Torcuato di Tella, Argentina
Raphael Padula – Universidade Federal do Rio de Janeiro
Renato Baumann – Dinte/Ipea
René Ramirez – Universidad Nacional Autónoma de México, México
Rodrigo Fracalossi de Moraes – Dinte/Ipea
Victoria Panova – Far Eastern Federal University, Rússia
Vinicius Mariano de Carvalho – King's College London, Reino Unido
Viviana Araneda – Chile
Yanran Xu – Renmin University of China, China

Coordenadores deste número

Claudio Puty
Maria Alexandra Moreira

Editor

Pedro Silva Barros

Coeditor

Walter Antonio Desiderá Neto

Secretaria Executiva

Astrid Aguilera Cazalbón
Helitton Christoffer Carneiro
Leandro Fontes Corrêa
Matheus Valadares da Silva

© Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – **ipea** 2026

Tempo do mundo / Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – v. 1, n. 1, (jan. 2015). – Brasília: Ipea, 2015.

Quadrimestral

Contém artigos em português, inglês e espanhol e é publicada em abril, agosto e dezembro.

Título anterior: Revista Tempo do Mundo.

ISSN 2176-7025

1. Economia. 2. Economia Internacional. 3. Desenvolvimento Econômico e Social. 4. Desenvolvimento Sustentável. 5. Políticas Públicas. 6. Periódicos. I. Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada.

CDD 330.05

Referência bibliográfica:

TEMPO DO MUNDO. Rio de Janeiro: Ipea, n. 39, dez. 2025. ISSN 2176-7025. DOI: <https://doi.org/10.38116/rtm39>.

As publicações do Ipea estão disponíveis para *download* gratuito nos formatos PDF (todas) e EPUB (livros e periódicos).

Acesse: <https://repositorio.ipea.gov.br/>.

As opiniões emitidas nesta publicação são de exclusiva e inteira responsabilidade dos autores, não exprimindo, necessariamente, o ponto de vista do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada ou do Ministério do Planejamento e Orçamento.

É permitida a reprodução deste texto e dos dados nele contidos, desde que citada a fonte. Reproduções para fins comerciais são proibidas.

APRESENTAÇÃO

O TEMPO DA AMAZÔNIA NA COP30¹

María Alexandra Moreira²

Cláudio Puty³

Pedro Silva Barros⁴

A *Revista Tempo do Mundo* apresenta, em seu nº 39, o dossiê O Tempo da Amazônia na COP30, dedicado a examinar os desafios contemporâneos da região amazônica no contexto da governança climática global. O volume reúne análises críticas e contribuições empíricas que tomam como marco a realização, em Belém do Pará, da 30ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (COP30). A escolha da Amazônia como sede da COP30 configura um momento relevante no regime climático internacional, ao reposicionar a região no centro das agendas multilaterais, da cooperação regional e do debate sobre estratégias de desenvolvimento, evidenciando a crescente articulação entre política ambiental, política externa e projetos de futuro.

A escolha da Amazônia como sede da principal conferência multilateral do regime climático internacional representa uma inflexão relevante no debate global sobre mudança do clima. O centro político do regime climático global desloca-se simbolicamente dos espaços tradicionais do Norte global para um território marcado, simultaneamente, por elevada relevância ecológica, profundas desigualdades socioeconômicas e disputas históricas em torno de seus rumos de desenvolvimento. Ao sediar a COP30, o Brasil assume responsabilidades ampliadas na articulação entre agendas globais, realidades regionais e desafios locais, reafirmando o multilateralismo como instrumento central da política externa para o enfrentamento da crise climática.

Este número da *Revista Tempo do Mundo* reflete essa ambição ao reunir 14 artigos assinados por 33 autoras e autores, provenientes de distintas áreas do conhecimento, instituições e regiões. A participação expressiva de autoras mulheres – 14, o que representa mais de 40% do total –, bem como a presença de pesquisadores vinculados a instituições estrangeiras, confere ao dossiê densidade analítica e diversidade de perspectivas, em consonância com o caráter internacional do debate climático, sem perder a forte ancoragem empírica e institucional na Amazônia e no Brasil.

1. DOI: <https://dx.doi.org/10.38116/rtm39apresenta>.

2. Coordenadora deste dossiê.

3. Coordenador deste dossiê.

4. Editor da *Revista Tempo do Mundo*.

A publicação deste número ocorre, ademais, no encerramento da presidência brasileira da COP30, o que lhe confere um caráter adicional de balanço e sistematização crítica. A *Revista Tempo do Mundo* adotou procedimento editorial semelhante em experiências recentes, ao dedicar seus números temáticos 34 aos desafios e às oportunidades do G20 sob a presidência *pro tempore* brasileira (Souza *et al.*, 2024) e 38 ao BRICS, seus desafios e à presidência rotativa do Brasil em 2025 (Tan *et al.*, 2025), ambos lançados ao final das respectivas gestões brasileiras nesses fóruns centrais da governança internacional. Considerados em conjunto, esses três números reúnem cerca de cinquenta artigos, compondo um acervo analítico consistente para a compreensão de três agendas fundamentais da política externa no terceiro mandato do presidente Luiz Inácio Lula da Silva. Em um período marcado pela retomada de uma diplomacia ativa, a revista acompanha criticamente esse processo, contribuindo para o registro e a interpretação qualificada de iniciativas voltadas à reconstrução do protagonismo internacional do Brasil após um ciclo de retração e autoisolamento.

É nessa perspectiva que a Amazônia se apresenta neste dossiê. Não a entendemos como um tema setorial, mas como um espaço de vida, oportunidades e um eixo estruturante da América do Sul, bem como do balanço recente da política externa brasileira. A partir dessa perspectiva, os artigos que compõem este volume examinam a Amazônia como dimensão transversal de debates sobre governança climática, financiamento internacional, desenvolvimento, soberania, justiça socioambiental, segurança e integração regional.

O contexto internacional em que se insere a COP30 é marcado por instabilidade geopolítica, fragmentação da governança global, crises sucessivas nos mercados internacionais de energia e alimentos e dificuldades crescentes de coordenação multilateral. Ao mesmo tempo, o regime climático internacional ingressa em uma fase decisiva: superado o momento inicial de negociação de compromissos, o debate desloca-se para a implementação efetiva, o financiamento da transição, a adaptação, as perdas e danos e a justiça climática – dimensões nas quais as assimetrias estruturais entre países desenvolvidos e em desenvolvimento tornam-se ainda mais visíveis.

Nesse cenário, a Amazônia emerge como território central para compreender os limites e as possibilidades da agenda climática contemporânea. Compartilhada por oito países sul-americanos, a região abriga entre 37 e 50 milhões de habitantes, a depender do recorte territorial considerado, e concentra vastos recursos naturais estratégicos, desempenhando papel essencial na regulação climática e abrigando elevada diversidade sociocultural. Ao mesmo tempo, convive com pobreza estrutural, precariedade de infraestrutura, insegurança hídrica e energética, economias

ilícitas e pressões crescentes sobre povos indígenas, comunidades quilombolas e populações tradicionais.

A crise climática explícita, com particular intensidade na Amazônia, a inadequação de modelos de desenvolvimento baseados na degradação ambiental e na especialização primário-exportadora. Quando dissociada das dimensões sociais, territoriais e produtivas, a agenda climática tende a reproduzir assimetrias históricas. Por essa razão, os artigos reunidos neste volume compartilham uma compreensão comum: não há resposta duradoura à crise climática sem a articulação entre preservação ambiental, desenvolvimento produtivo, justiça social e soberania.

A *Revista Tempo do Mundo* já havia dedicado atenção especial aos desafios amazônicos no nº 27 (Arteaga e Barros, 2021). Este dossiê dialoga diretamente com aquela edição, atualizando o debate à luz das transformações recentes da ordem internacional, da retomada do protagonismo brasileiro na agenda ambiental e da centralidade adquirida pela COP30 como espaço estratégico de convergência política global. Destaca-se, ainda, que ambos os números foram coordenados por mulheres que exerceram a Secretaria-Geral da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA) – respectivamente, a ex-presidenta equatoriana Rosalía Arteaga e a ex-ministra boliviana María Alexandra Moreira –, o que confere a esses volumes um significado adicional no debate sobre liderança, governança regional e inclusão. Ademais, os Diálogos Amazônicos de 2023, realizados no período preparatório à Cúpula da Amazônia, consolidaram a participação social como elemento estruturante da governança amazônica e influenciaram de forma decisiva a Declaração de Belém, cujos 113 parágrafos reafirmam o papel da OTCA e o princípio da soberania amazônica como pilares da governança ambiental e climática regional.

Governança climática e financiamento internacional

O dossiê se inicia com análises dedicadas à governança do financiamento climático internacional, tema central para a implementação das decisões multilaterais e para a viabilização de políticas públicas nos países amazônicos. Em *A governança do Fundo Amazônia: cooperação internacional, participação social e os desafios do financiamento internacional climático no Brasil*, Aline Contti Castro examina o Fundo Amazônia como arranjo institucional inovador, destacando seus mecanismos de participação social e os limites para sua inserção em estratégias mais amplas de desenvolvimento regional (Castro, 2025).

Em diálogo crítico, *O financiamento climático para o Sul global além do seu volume: composição, limites e desafios*, de Iago Montalvão, desloca o foco da discussão para a qualidade dos recursos disponibilizados, evidenciando a predominância de instrumentos de endividamento e as condicionalidades que tendem a reproduzir assimetrias estruturais entre Norte e Sul globais (Montalvão, 2025).

Complementando esse eixo, *The New Development Bank and the ecological transition: decoupling development finance from core currency hegemony?*, de Enzo de Moraes Godinho e Beatriz Simonetti de Mattos, examina o papel do Novo Banco de Desenvolvimento dos BRICS, discutindo os limites e as possibilidades do financiamento em moedas locais como instrumento de maior autonomia financeira e de apoio à transição ecológica (Godinho e Mattos, 2025).

Governança agroambiental, segurança alimentar e transição sistêmica

A dimensão agroambiental e alimentar ocupa posição central em um segundo conjunto de artigos. Em *Sementes da transformação: o BRICS e a governança agroalimentar internacional*, Laura Schneider e Leonardo Ramos analisam a atuação do agrupamento no sistema agroalimentar global, à luz das crises climática e alimentar (Schneider e Ramos, 2025).

Já *Diplomacia da fome e transição sistêmica: o Brasil como potência agroambiental no século XXI*, de Isadora Brand Fabrizio e Günther Richter Mros, examina a política externa brasileira recente, destacando o combate à fome e a segurança alimentar como eixos articuladores de uma atuação internacional voltada à transição ecológica e ao desenvolvimento inclusivo (Fabrizio e Mros, 2025).

Justiça socioambiental, povos tradicionais e mercados climáticos

A justiça socioambiental constitui eixo transversal do dossiê. Em *Interesses econômicos e justiça socioambiental: comunidades quilombolas e o mercado de carbono na Amazônia*, Célia Gadotti e Maria Amélia Enriquez analisam criticamente os impactos dos mercados de carbono sobre comunidades quilombolas, evidenciando tensões entre interesses econômicos, direitos territoriais e justiça ambiental (Gadotti e Enriquez, 2025).

De forma complementar, *Justiça ambiental e fundos indígenas: financiamento climático e a proposta de uma nova dimensão para a Justiça*, de Louis Philippe Patrick De Jongh Filho, discute os fundos indígenas como instrumentos de financiamento climático e propõe ampliar o debate sobre justiça ambiental, incorporando as dimensões da autonomia e do protagonismo político (Jongh Filho, 2025).

Desenvolvimento regional, crédito e especialização produtiva

A economia política do desenvolvimento amazônico é analisada a partir das políticas de crédito e dos padrões produtivos. Em *Banco da Amazônia e Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (2007-2020): crédito público e integração regional transfronteiriça*, Álvaro Marcelino Nunes examina o papel do crédito público na região, destacando limites persistentes na promoção de capacidades produtivas endógenas (Nunes, 2025).

Já *The risks of productive specialization based on natural resources: the case of the state of Pará*, de André Luiz Ferreira e Silva, Marcelo Bentes Diniz e Márcia Jucá Teixeira Diniz, discute os riscos econômicos, sociais e ambientais associados à especialização produtiva baseada em recursos naturais (Silva, Diniz e Diniz, 2025).

Bioeconomia, território e alternativas de desenvolvimento

O debate sobre alternativas ao modelo extrativista é aprofundado em *A bioeconomia como estratégia possível para o desenvolvimento sustentável da Amazônia: o contexto do estado do Amapá*, de Júlia Benfica Senra, Sérgio Felipe Melo da Silva, Cláudia de Oliveira Faria Salema e Felipe Vella Pateo, que analisam políticas públicas e instrumentos institucionais voltados à valorização da biodiversidade, à inovação e ao desenvolvimento territorial sustentável (Senra *et al.*, 2025).

Infraestrutura social, água e tecnologias sociais

A infraestrutura social surge como condição básica para o desenvolvimento amazônico em *Desafios no acesso à água tratada na Amazônia brasileira: o potencial das tecnologias sociais*, de Hilder André Bezerra Farias, Harley Silva, Raul da Silva Ventura Neto, Raquel Oliveira Gomes, Raíssa Rocha e Gabriel Pisa Folhes, que apresentam diagnóstico da insegurança hídrica na região e discutem o potencial das tecnologias sociais para ampliar o acesso à água tratada (Farias *et al.*, 2025).

Soberania, segurança e disputas normativas

A dimensão da soberania é tratada de forma crítica em *Soberania em disputa: narcocrime, crimes ambientais e securitização climática na Amazônia no contexto da COP30*, em que Thiago Lacerda Nobre analisa como a convergência entre criminalidade ambiental e discursos de securitização climática pode fragilizar a autonomia estatal e abrir espaço para narrativas de ingerência internacional (Nobre, 2025).

Agendas convergentes da economia política internacional

Encerrando o volume, dois artigos ampliam o horizonte analítico para temas convergentes da economia política internacional. Em *Direito de migrar e tratamento digno: desafios em torno das condições dos migrantes sob o olhar da política trumpiana*, Alexandre Pimenta Batista Pereira, Sueli Siqueira, Franco Dani Araújo e Pinto e Gláucia de Oliveira Assis analisam políticas migratórias restritivas e seus impactos sobre direitos humanos (Pereira *et al.*, 2025).

Por fim, em *Ação afirmativa para mulheres no serviço público federal: a experiência pioneira do Itamaraty no Concurso de Admissão à Carreira Diplomática*, Larissa Maria Lima Costa, Diego Batista Silva e Éveri Sirac Nogueira examinam

políticas de diversidade e inclusão no ingresso à carreira diplomática (Costa, Silva e Nogueira, 2025). O artigo deriva e aprofunda reflexões anteriormente apresentadas em *Perspectiva de gênero na política externa brasileira: atuais esforços para a transversalização*, de Vanessa Dolce de Faria e Mariana Yokoya Simoni, publicado no nº 35 da *Revista Tempo do Mundo*, reforçando a continuidade temática da publicação e o diálogo entre política externa, políticas públicas e justiça de gênero (Faria e Simoni, 2024).

Ao reunir 33 autoras e autores, com diversidade institucional, regional e de gênero, este número da *Revista Tempo do Mundo* reafirma o compromisso da publicação com a produção de conhecimento crítico voltado às grandes questões do desenvolvimento, da integração regional e da governança internacional. A COP30, ao ser realizada na Amazônia, oferece uma oportunidade singular para reposicionar a região não como periferia da agenda climática, mas como território central na construção de respostas regionais e globais socialmente justas e politicamente soberanas.

REFERÊNCIAS

ARTEAGA, R. A.; BARROS, P. S. Os desafios da Amazônia: uma introdução. **Revista Tempo do Mundo**, n. 27, 2021. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm27presentation>.

CASTRO, A. C. A governança do Fundo Amazônia: cooperação internacional, participação social e os desafios do financiamento internacional climático no Brasil. **Revista Tempo do Mundo**, n. 39, p. 23-54, 2025. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm39art1>.

COSTA, L. M. L.; SILVA, D. B.; NOGUEIRA, E. S. Ação afirmativa para mulheres no serviço público federal: a experiência pioneira do Itamaraty no Concurso de Admissão à Carreira Diplomática. **Revista Tempo do Mundo**, n. 39, p. 421-460, 2025. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm39art15>.

FABRIZIO, I. B.; MROS, G. R. Diplomacia da fome e transição sistêmica: o Brasil como potência agroambiental no século XXI. **Revista Tempo do Mundo**, n. 39, p. 235-266, 2025. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm39art9>.

FARIA, Vanessa Dolce de; SIMONI, Mariana Yokoya. Perspectiva de gênero na política externa brasileira: atuais esforços para a transversalização. **Revista Tempo do Mundo**, Brasília, n. 35, p. 31-53, 2024.

FARIAS, H. A. B. *et al.* Desafios no acesso à água tratada na Amazônia brasileira: o potencial das tecnologias sociais. **Revista Tempo do Mundo**, n. 39, p. 339-370, 2025. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm39art12>.

GADOTTI, C.; ENRIQUEZ, M. A. Interesses econômicos e justiça socioambiental: comunidades quilombolas e o mercado de carbono na Amazônia. **Revista Tempo do Mundo**, n. 39, p. 147-176, 2025. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm39art5>.

GODINHO, E. M.; MATTOS, B. S. The New Development Bank and the ecological transition: decoupling development finance from core currency hegemony? **Revista Tempo do Mundo**, n. 39, p. 91-122, 2025. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm39art3>.

JONGH FILHO, L. P. P. de. Justiça ambiental e fundos indígenas: financiamento climático e a proposta de uma nova dimensão para a justiça. **Revista Tempo do Mundo**, n. 39, p. 177-202, 2025. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm39art6>.

MONTALVÃO, I. O financiamento climático para o Sul global além do seu volume: composição, limites e desafios. **Revista Tempo do Mundo**, n. 39, p. 55-90, 2025. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm39art2>.

NOBRE, T. L. Soberania em disputa: narco-crime, crimes ambientais e securitização climática na Amazônia no contexto da COP30. **Revista Tempo do Mundo**, n. 39, p. 371-398, 2025. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm39art13>.

NUNES, A. M. Banco da Amazônia e Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (2007-2020): crédito público e integração regional transfronteiriça. **Revista Tempo do Mundo**, n. 39, p. 203-234, 2025. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm39art7>.

PEREIRA, A. P. B. *et al.* Direito de migrar e tratamento digno: desafios em torno das condições dos migrantes sob o olhar da política trumpiana. **Revista Tempo do Mundo**, n. 39, p. 399-420, 2025. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm39art14>.

SCHNEIDER, L.; RAMOS, L. Sementes da transformação: o BRICS e a governança agroalimentar internacional. **Revista Tempo do Mundo**, n. 39, p. 123-146, 2025. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm39art4>.

SENRA, J. B. *et al.* A bioeconomia como estratégia possível para o desenvolvimento sustentável da Amazônia: o contexto do estado do Amapá. **Revista Tempo do Mundo**, n. 39, p. 309-338, 2025. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm39art11>.

SILVA, A. L. F.; DINIZ, M. B.; DINIZ, M. J. T. The risks of productive specialization based on natural resources: the case of the state of Pará. **Revista Tempo do Mundo**, n. 39, p. 267-308, 2025. Disponível em: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm39art10>.

SOUZA, A. M. *et al.* O tempo do G20, o Brasil no mundo e o mundo no Brasil: uma introdução. **Revista Tempo do Mundo**, n. 34, 2024. Disponível em: <https://dx.doi.org/10.38116/rtm34apresentaport>.

TAN, Y. *et al.* O tempo do BRICS e o Brasil no mundo. **Revista Tempo do Mundo**, n. 38, 2025. Disponível em: <https://dx.doi.org/10.38116/rtm38apresenta-port>.

SUMÁRIO

A GOVERNANÇA DO FUNDO AMAZÔNIA: COOPERAÇÃO INTERNACIONAL, PARTICIPAÇÃO SOCIAL E OS DESAFIOS DO FINANCIAMENTO INTERNACIONAL CLIMÁTICO NO BRASIL	23
---	-----------

Aline Contti Castro

O FINANCIAMENTO CLIMÁTICO PARA O SUL GLOBAL ALÉM DO SEU VOLUME: COMPOSIÇÃO, LIMITES E DESAFIOS	55
---	-----------

Iago Montalvão

O NOVO BANCO DE DESENVOLVIMENTO E A TRANSIÇÃO ECOLÓGICA: DESVINCULANDO O FINANCIAMENTO AO DESENVOLVIMENTO DA HEGEMONIA DAS MOEDAS CENTRAIS?	91
--	-----------

Enzo de Moraes Godinho

Beatriz Simonetti de Mattos

SEMENTES DA TRANSFORMAÇÃO: O BRICS E A GOVERNANÇA AGROALIMENTAR INTERNACIONAL	123
--	------------

Laura Schneider

Leonardo Ramos

INTERESSES ECONÔMICOS E JUSTIÇA SOCIOAMBIENTAL: COMUNIDADES QUILOMBOLAS E O MERCADO DE CARBONO NA AMAZÔNIA.....	147
--	------------

Célia Gadotti

Maria Amélia Enriquez

JUSTIÇA AMBIENTAL E FUNDOS INDÍGENAS: FINANCIAMENTO CLIMÁTICO E A PROPOSTA DE UMA NOVA DIMENSÃO PARA A JUSTIÇA	177
---	------------

Louis Philippe Patrick De Jongh Filho

BANCO DA AMAZÔNIA E FUNDO CONSTITUCIONAL DE FINANCIAMENTO DO NORTE (2007-2020): CRÉDITO PÚBLICO E INTEGRAÇÃO REGIONAL TRANSFRONTEIRIÇA..... 203

Álvaro Marcelino Nunes

DIPLOMACIA DA FOME E TRANSIÇÃO SISTÊMICA: O BRASIL COMO POTÊNCIA AGROAMBIENTAL NO SÉCULO XXI..... 235

Isadora Brand Fabrizio

Günther Richter Mros

OS RISCOS DA ESPECIALIZAÇÃO PRODUTIVA BASEADA EM RECURSOS NATURAIS: O CASO DO ESTADO DO PARÁ..... 267

André Luiz Ferreira e Silva

Marcelo Bentes Diniz

Márcia Jucá Teixeira Diniz

A BIOECONOMIA COMO ESTRATÉGIA POSSÍVEL PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA AMAZÔNIA: O CONTEXTO DO ESTADO DO AMAPÁ 309

Júlia Benfica Senra

Sérgio Felipe Melo da Silva

Cláudia de Oliveira Faria Salema

Felipe Vella Pateo

DESAFIOS NO ACESSO À ÁGUA TRATADA NA AMAZÔNIA BRASILEIRA: O POTENCIAL DAS TECNOLOGIAS SOCIAIS 339

Hilder André Bezerra Farias

Harley Silva

Raul da Silva Ventura Neto

Raquel Oliveira Gomes

Raíssa Rocha

Gabriel Pisa Folhes

SOBERANIA EM DISPUTA: NARCOCRIME, CRIMES AMBIENTAIS E SECURITIZAÇÃO CLIMÁTICA NA AMAZÔNIA NO CONTEXTO DA COP30 371

Thiago Lacerda Nobre

**DIREITO DE MIGRAR E TRATAMENTO DIGNO: DESAFIOS
EM TORNO DAS CONDIÇÕES DOS MIGRANTES SOB O
OLHAR DA POLÍTICA TRUMPIANA 399**

Alexandre Pimenta Batista Pereira

Sueli Siqueira

Franco Dani Araújo e Pinto

Gláucia de Oliveira Assis

**AÇÃO AFIRMATIVA PARA MULHERES NO SERVIÇO PÚBLICO
FEDERAL: A EXPERIÊNCIA PIONEIRA DO ITAMARATY NO
CONCURSO DE ADMISSÃO À CARREIRA DIPLOMÁTICA 421**

Larissa Maria Lima Costa

Diego Batista Silva

Éveri Sirac Nogueira

CONTENTS

THE GOVERNANCE OF THE AMAZON FUND: INTERNATIONAL COOPERATION, SOCIAL PARTICIPATION, AND THE CHALLENGES OF INTERNATIONAL CLIMATE FINANCING IN BRAZIL	23
--	-----------

Aline Contti Castro

CLIMATE FINANCE FOR THE GLOBAL SOUTH BEYOND ITS VOLUME: COMPOSITION, LIMITS, AND CHALLENGES.....	55
---	-----------

Iago Montalvão

THE NEW DEVELOPMENT BANK AND THE ECOLOGICAL TRANSITION: DECOUPLING DEVELOPMENT FINANCE FROM CORE CURRENCY HEGEMONY?	91
--	-----------

Enzo de Moraes Godinho

Beatriz Simonetti de Mattos

SEEDS OF TRANSFORMATION: BRICS AND INTERNATIONAL AGRI-FOOD GOVERNANCE	123
--	------------

Laura Schneider

Leonardo Ramos

ECONOMIC INTERESTS AND SOCIO-ENVIRONMENTAL JUSTICE: QUILOMBOLA COMMUNITIES AND THE CARBON MARKET IN THE AMAZON	147
---	------------

Célia Gadotti

Maria Amélia Enríquez

ENVIRONMENTAL JUSTICE AND INDIGENOUS FUNDS: CLIMATE FINANCE AND THE PROPOSAL FOR A NEW DIMENSION FOR JUSTICE.....	177
--	------------

Louis Philippe Patrick De Jongh Filho

**BANCO DA AMAZÔNIA AND FUNDO CONSTITUCIONAL
DE FINANCIAMENTO DO NORTE (2007-2020): PUBLIC CREDIT
AND CROSS-BORDER REGIONAL INTEGRATION 203**

Álvaro Marcelino Nunes

**HUNGER DIPLOMACY AND SYSTEMIC TRANSITION: BRAZIL
AS AN AGRO-ENVIRONMENTAL POWER IN THE 21ST CENTURY 235**

Isadora Brand Fabrizio

Günther Richter Mros

**THE RISKS OF PRODUCTIVE SPECIALIZATION BASED ON
NATURAL RESOURCES: THE CASE OF THE STATE OF PARÁ 267**

André Luiz Ferreira e Silva

Marcelo Bentes Diniz

Márcia Jucá Teixeira Diniz

**THE BIOECONOMY AS A POSSIBLE STRATEGY FOR
SUSTAINABLE DEVELOPMENT IN THE AMAZON:
THE CONTEXT OF THE STATE OF AMAPÁ 309**

Júlia Benfica Senra

Sérgio Felipe Melo da Silva

Cláudia de Oliveira Faria Salema

Felipe Vella Pateo

**CHALLENGES IN ACCESS TO TREATED WATER IN THE BRAZILIAN
AMAZON: THE POTENTIAL OF SOCIAL TECHNOLOGIES 339**

Hilder André Bezerra Farias

Harley Silva

Raul da Silva Ventura Neto

Raquel Oliveira Gomes

Raíssa Rocha

Gabriel Pisa Folhes

**SOVEREIGNTY IN DISPUTE: NARCO-CRIME, ENVIRONMENTAL
CRIMES AND CLIMATE SECURITIZATION IN THE AMAZON IN
THE CONTEXT OF COP30 371**

Thiago Lacerda Nobre

**THE RIGHT TO MIGRATE AND DIGNIFIED TREATMENT:
CHALLENGES SURROUNDING THE CONDITIONS OF MIGRANTS
FROM THE PERSPECTIVE OF TRUMP’S POLICY 399**

Alexandre Pimenta Batista Pereira

Sueli Siqueira

Franco Dani Araújo e Pinto

Gláucia de Oliveira Assis

**AFFIRMATIVE ACTION FOR WOMEN IN THE FEDERAL PUBLIC
SERVICE: ITAMARATY’S PIONEERING EXPERIENCE IN THE
DIPLOMATIC CAREER ADMISSION EXAMINATION..... 421**

Larissa Maria Lima Costa

Diego Batista Silva

Éveri Sirac Nogueira

ÍNDICE

LA GOBERNANZA DEL FONDO AMAZONIA: COOPERACIÓN INTERNACIONAL, PARTICIPACIÓN SOCIAL Y LOS DESAFÍOS DEL FINANCIAMIENTO CLIMÁTICO INTERNACIONAL EN BRASIL.....	23
---	-----------

Aline Contti Castro

FINANCIAMIENTO CLIMÁTICO PARA EL SUR GLOBAL MÁS ALLÁ DE SU VOLUMEN: COMPOSICIÓN, LÍMITES Y DESAFÍOS.....	55
---	-----------

Iago Montalvão

EL NUEVO BANCO DE DESARROLLO Y LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA: ¿DESVINCULAR EL FINANCIAMIENTO PARA EL DESARROLLO DE LA HEGEMONÍA DE LAS MONEDAS CENTRALES?	91
--	-----------

Enzo de Moraes Godinho

Beatriz Simonetti de Mattos

SEMILLAS DE LA TRANSFORMACIÓN: LOS BRICS Y LA GOBERNANZA AGROALIMENTARIA INTERNACIONAL.....	123
--	------------

Laura Schneider

Leonardo Ramos

INTERESES ECONÓMICOS Y JUSTICIA SOCIOAMBIENTAL: COMUNIDADES QUILOMBOLAS Y EL MERCADO DE CARBONO EN LA AMAZONÍA.....	147
--	------------

Célia Gadotti

Maria Amélia Enriquez

JUSTICIA AMBIENTAL Y FONDOS INDÍGENAS: FINANCIACIÓN CLIMÁTICA Y LA PROPUESTA DE UNA NUEVA DIMENSIÓN PARA LA JUSTICIA	177
---	------------

Louis Philippe Patrick De Jongh Filho

BANCO DA AMAZÔNIA Y FUNDO CONSTITUCIONAL DE FINANCIAMIENTO DO NORTE (2007-2020): CRÉDITO PÚBLICO E INTEGRACIÓN REGIONAL TRANSFRONTERIZA..... 203

Álvaro Marcelino Nunes

DIPLOMACIA DEL HAMBRE Y TRANSICIÓN SISTÉMICA: BRASIL COMO POTENCIA AGROAMBIENTAL EN EL SIGLO XXI 235

Isadora Brand Fabrizio

Günther Richter Mros

LOS RIESGOS DE LA ESPECIALIZACIÓN PRODUCTIVA BASADA EN LOS RECURSOS NATURALES: EL CASO DEL ESTADO DE PARÁ..... 267

André Luiz Ferreira e Silva

Marcelo Bentes Diniz

Márcia Jucá Teixeira Diniz

LA BIOECONOMÍA COMO POSIBLE ESTRATEGIA PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA AMAZONÍA: EL CONTEXTO DEL ESTADO DE AMAPÁ..... 309

Júlia Benfica Senra

Sérgio Felipe Melo da Silva

Cláudia de Oliveira Faria Salema

Felipe Vella Pateo

DESAFÍOS EN EL ACCESO AL AGUA TRATADA EN LA AMAZONÍA BRASILEÑA: EL POTENCIAL DE LAS TECNOLOGÍAS SOCIALES 339

Hilder André Bezerra Farias

Harley Silva

Raul da Silva Ventura Neto

Raquel Oliveira Gomes

Raíssa Rocha

Gabriel Pisa Folhes

SOBERANÍA EN DISPUTA: NARCO-CRIMEN, DELITOS AMBIENTALES Y SECURITIZACIÓN CLIMÁTICA EN LA AMAZONÍA EN EL CONTEXTO DE LA COP30 371

Thiago Lacerda Nobre

**EL DERECHO A MIGRAR Y EL TRATO DIGNO: DESAFÍOS
EN TORNO A LAS CONDICIONES DE LOS MIGRANTES
DESDE LA PERSPECTIVA DE LA POLÍTICA DE TRUMP 399**

Alexandre Pimenta Batista Pereira

Sueli Siqueira

Franco Dani Araújo e Pinto

Gláucia de Oliveira Assis

**ACCIÓN AFIRMATIVA PARA LAS MUJERES EN EL SERVICIO
PÚBLICO FEDERAL: LA EXPERIENCIA PIONERA DE ITAMARATY
EN EL EXAMEN DE ACCESO A LA CARRERA DIPLOMÁTICA..... 421**

Larissa Maria Lima Costa

Diego Batista Silva

Éveri Sirac Nogueira

A GOVERNANÇA DO FUNDO AMAZÔNIA: COOPERAÇÃO INTERNACIONAL, PARTICIPAÇÃO SOCIAL E OS DESAFIOS DO FINANCIAMENTO INTERNACIONAL CLIMÁTICO NO BRASIL¹

Aline Contti Castro²

O Fundo Amazônia (FA) é uma das maiores iniciativas internacionais de financiamento de ações de Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal (REDD+), um fundo não reembolsável e baseado em resultados. Este artigo analisa como a estrutura de governança do FA se diferencia dos mecanismos tradicionais de cooperação Norte-Sul recebida pelo Brasil, assim como investiga os principais avanços e dificuldades do processo de participação social no âmbito do Comitê Orientador do Fundo Amazônia (Cofa) entre 2008 e 2024. Em termos metodológicos, a pesquisa tem ampla base qualitativa, fundamentada em revisão bibliográfica, análise documental e realização de entrevistas semiestruturadas. Conclui-se que o FA se constituiu como uma estrutura diferenciada e inovadora de governança participativa no contexto da cooperação internacional Norte-Sul. O processo de participação social no âmbito do Cofa gerou diálogos e aprendizados conjuntos na articulação entre os governos federal, estaduais e a sociedade civil, fortalecendo a legitimidade democrática do FA pelo *input*. Há ainda muitos desafios, como os relacionados ao investimento em ciência e tecnologia, assim como à participação municipal e à integração pan-amazônica, que reforçam a necessidade de fortalecimento do Fundo, contribuindo para que a ação climática na Amazônia gere resultados duradouros.

Palavras-chave: Fundo Amazônia; REDD+; cooperação internacional para o desenvolvimento; governança; participação social.

THE GOVERNANCE OF THE AMAZON FUND: INTERNATIONAL COOPERATION, SOCIAL PARTICIPATION, AND THE CHALLENGES OF INTERNATIONAL CLIMATE FINANCING IN BRAZIL

The Amazon Fund (AF) is one of the world's largest international initiatives financing Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation (REDD+) actions, operating as a nonreimbursable, results-based fund. This article aims to analyze how the AF's governance structure differs from traditional North–South cooperation mechanisms received by Brazil; it also examines the main advances and challenges in social participation within the Amazon Fund's Steering Committee (COFA) between 2008 and 2024. Methodologically, the research relies on a broad qualitative approach grounded in literature review, document analysis, and semistructured interviews. We conclude that the AF has evolved into a distinctive and innovative participatory governance arrangement within the context of international North–South cooperation. The social participation process within COFA has fostered dialogue and joint learning among federal and state governments and civil society, thereby strengthening the Fund's democratic legitimacy through input legitimacy. Nonetheless, significant challenges remain—such as those related to

1. A autora agradece ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) pelo financiamento da pesquisa que deu origem à versão inicial desse trabalho.

2. Coordenadora de Financiamento Internacional para o Desenvolvimento Sustentável da Diretoria de Estudos Internacionais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dinte/Ipea); professora do Departamento de Relações Internacionais da Universidade Federal da Paraíba (UFPB). E-mail: aline.contti@ipea.gov.br. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-3595-2445>.

investment in science and technology, municipal level participation, and PanAmazon integration – which underscore the need to strengthen the Fund so that climate action in the Amazon delivers enduring results.

Keywords: Amazon Fund; REDD+; International Development Cooperation; governance; social participation.

LA GOBERNANZA DEL FONDO AMAZONIA: COOPERACIÓN INTERNACIONAL, PARTICIPACIÓN SOCIAL Y LOS DESAFÍOS DEL FINANCIAMIENTO CLIMÁTICO INTERNACIONAL EN BRASIL

El Fondo Amazonia (FA) es una de las mayores iniciativas internacionales de financiamiento de acciones de Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación de los Bosques (REDD+), un fondo no reembolsable y basado en resultados. Este artículo tiene como objetivo analizar cómo la estructura de gobernanza del FA se diferencia de los mecanismos tradicionales de cooperación Norte-Sur recibidos por Brasil; así como investigar los principales avances y dificultades del proceso de participación social en el ámbito del Comité Orientador del Fondo Amazonia (COFA) entre 2008 y 2024. En términos metodológicos, la investigación se sustenta en una amplia base cualitativa, apoyada en revisión bibliográfica, análisis documental y entrevistas semiestructuradas. Se concluye que el FA se constituyó como una estructura diferenciada e innovadora de gobernanza participativa en el contexto de la cooperación internacional Norte-Sur. El proceso de participación social en el ámbito del COFA generó diálogos y aprendizajes conjuntos en la articulación entre los gobiernos federal y estatales y la sociedad civil, fortaleciendo la legitimidad democrática del FA desde el input. Persisten, no obstante, diversos desafíos, como los relacionados con la inversión en ciencia y tecnología, así como con la participación municipal y la integración panamazónica, que refuerzan la necesidad de fortalecer el Fondo, contribuyendo a que la acción climática en la Amazonia genere resultados duraderos.

Palabras clave: Fondo Amazonia; REDD+; Cooperación Internacional para el Desarrollo; gobernanza; participación social.

JEL: F3; F35.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm39art1>.

Data de envio: 15/10/2025. Data de aceite: 5/1/2026.

1 INTRODUÇÃO

O Brasil é responsável por parcela pequena das emissões totais de gases de efeito estufa (GEE) se comparado com os maiores emissores em perspectivas histórica (os Estados Unidos) e contemporânea (a China).³ Contudo, o país se encontra entre os dez maiores emissores de GEE, apresenta o maior estoque mundial de carbono na biomassa florestal viva (FAO, 2010), e a maior parte das emissões brasileiras é, em geral, proveniente do desmatamento, principalmente na região

3. Emissões brasileiras detalhadas estão disponíveis em: <https://plataforma.seeg.eco.br/>. As emissões globais estão disponíveis em: <https://data.worldbank.org/indicator/EN.ATM.GHGT.KT.CE> e <https://climateactiontracker.org/>.

amazônica.⁴ A manutenção das florestas é, pois, um elemento essencial para o alcance da meta do Acordo de Paris, de limitar o aquecimento global a 1.5° C-2° C.

O conceito de desmatamento adotado pela Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (Food and Agriculture Organization – FAO) refere-se à conversão da floresta para outros usos (FAO, 2020). A mudança líquida da área florestal representa, assim, o resultado entre a perda (desmatamento) e ganho de área florestal (expansão). A estimativa da perda global anual de área florestal é grave, apesar de uma redução relativa na década passada. Foram -7,8 milhões de ha/ano, em média, entre 1990-2000; -5,2 milhões de ha/ano entre 2000-2010; e -4,7 milhões de ha/ano entre 2010-2020.

A Contribuição Nacionalmente Determinada (NDC) apresentada pelo Brasil em 2024, na XXIX Conferência das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (COP29), reforçou um compromisso de longa data do país em reduzir o desmatamento na Amazônia. A primeira meta de redução do desmatamento na Amazônia (de 80% até 2020) foi apresentada na COP15, em 2009, e consolidada na Política Nacional sobre Mudança do Clima. Em 2024, foi reiterado o compromisso, estabelecido no Acordo de Paris, de zerar o desmatamento ilegal até 2030, assim como de restaurar e reflorestar 12 milhões de hectares de florestas nesse mesmo período.

Assim, o Fundo Amazônia (FA) é um instrumento fundamental para o alcance dessas metas, por ser uma das maiores iniciativas internacionais de financiamento de ações de REDD+,⁵ um fundo baseado na cooperação Norte-Sul, não reembolsável e baseado em resultados (Results-Based Funding, RBF). De acordo com o *site* oficial,

o Fundo Amazônia tem por finalidade captar doações para investimentos não reembolsáveis em ações de prevenção, monitoramento e combate ao desmatamento, e de promoção da conservação e do uso sustentável da Amazônia Legal. Também apoia o desenvolvimento de sistemas de monitoramento e de controle do desmatamento no restante do Brasil e em outros países tropicais.⁶

Os esquemas de REDD+ são parte importante da governança climática global. Conforme definição da Organização das Nações Unidas (ONU), o

4. Os dados oficiais das emissões brasileiras são disponibilizados no Inventário Nacional de Emissões elaborado pelo Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI). O último inventário está disponível em: https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/sirene/publicacoes/relatorios-bienais-de-transparencia-btrs/Relatorio_delnventario_NacionalNIR_2024_PORT.pdf?utm_source=chatgpt.com.

5. "REDD+ é um instrumento desenvolvido no âmbito da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (United Nations Framework Convention on Climate Change – UNFCCC) para recompensar financeiramente países em desenvolvimento por seus resultados relacionados a atividades de: i) redução das emissões provenientes de desmatamento; ii) redução das emissões provenientes de degradação florestal; iii) conservação dos estoques de carbono florestal; iv) manejo sustentável de florestas; e v) aumento dos estoques de carbono florestal". (BNDES, 2020).

6. Disponível em: <http://www.amazonfund.gov.br/pt/home/>.

conceito de governança global significa “a soma dos modos como indivíduos e instituições, públicas e privadas, administram seus problemas comuns; é um processo contínuo por meio do qual interesses diversos e/ou conflitantes podem ser acomodados e a cooperação pode ser estabelecida” (UN, 1995). Tal processo é perpassado por tensões entre as partes interessadas (*stakeholders*) e, nesse sentido, suas decisões e resultados institucionais podem ser considerados como reflexos de estruturas de poder. As disputas relativas aos marcos legais e institucionais ilustram os conflitos entre diversos grupos políticos, em um amplo espectro de forças e interesses.

Nesse contexto, o objetivo deste artigo é analisar como a estrutura de governança do FA se diferencia dos mecanismos tradicionais de cooperação Norte-Sul recebida pelo Brasil; assim como investigar os principais avanços e dificuldades do processo de participação social no âmbito do Comitê Orientador do Fundo Amazônia (Cofa) entre 2008 e 2024.

Este trabalho procura responder às seguintes questões: como o arranjo institucional do FA se diferencia da experiência tradicional de cooperação Norte-Sul recebida pelo Brasil? Quais os principais avanços e dificuldades do processo de participação social no âmbito do Cofa? O processo de participação potencializou a legitimidade democrática – pelo *input* – das ações do Fundo?

Em termos metodológicos, a pesquisa tem ampla base qualitativa fundamentada na revisão bibliográfica, na análise documental, com destaque para as atas detalhadas das reuniões do Cofa, e na realização de entrevistas semiestruturadas com representantes da sociedade civil e do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES) no Cofa.⁷

Como justificativa, argumenta-se pela necessidade de aumento do financiamento internacional para uso da terra/florestas para que o Brasil possa cumprir sua NDC, com a estrutura de governança do FA como referência fundamental desse tipo de financiamento. De acordo com dados recentes do Climate Policy Initiative (CPI), o financiamento internacional para o setor de florestas ainda é reduzido, representando 2% do financiamento internacional recebido nos anos de 2021-2022 (Chiavari *et al.*, 2025). Nesse período, o setor de energia concentrou 53% dos recursos advindos do financiamento climático internacional, enquanto os setores relacionados a agricultura, florestas e outros usos da terra (Agriculture, Forestry, and Other Land Use – Afolu), apesar de responderem por quase três quartos das emissões de gases de efeito estufa (GEEs) do Brasil, receberam apenas

7. Entre junho e julho de 2022, foram realizadas entrevistas com representantes do BNDES, do Fórum Brasileiro de ONGs e Movimentos Sociais para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (FBOMS) e da Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (Coiab). A autora também orientou a dissertação de Jongh Filho (2021), elaborada com base na realização de diversas entrevistas com povos indígenas que tiveram projetos apoiados pelo FA.

11% desse financiamento. A rubrica de energia foi financiada principalmente pelo setor privado (67%), em especial por instituições financeiras (IFs) comerciais (36%) e corporações (28%). Já os setores de Afolu receberam, em sua quase totalidade (99%), recursos públicos advindos de Instituições Financeiras de Desenvolvimento (IFDs) multilaterais (71%), IFDs bilaterais (16%), governos (10%) e fundos climáticos (1%), repassados majoritariamente por meio dos instrumentos de crédito a taxas comerciais (71%), crédito concessional (14%) e doações (13%). Do montante destinado ao setor de Afolu, somente 21% foi destinado a florestas, R\$ 0,6 bilhão/ano. Nesse âmbito, o financiamento veio principalmente de governos (43%) e IFDs bilaterais (35%), e cerca de metade dos recursos (54%) foi recebida por meio de doações, como as direcionadas ao FA (Chiavari *et al.*, 2025), o que demonstra a centralidade do Fundo no financiamento internacional climático recebido pelo Brasil para florestas. Ademais, cabe destacar que o fato de o mecanismo de REDD+ se constituir como uma ação baseada em resultados de redução do desmatamento contribui para minimizar, de antemão, velhas críticas do Norte global sobre os resultados das ações de cooperação internacional.

Além desta introdução e da conclusão, o texto apresenta duas seções. A primeira se concentra no debate sobre a Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (CID), a criação dos mecanismos de REDD+ e a institucionalização do FA e de seus mecanismos de governança; e a segunda busca analisar o processo de participação social no âmbito do Cofa.

2 COOPERAÇÃO INTERNACIONAL, REDD+ E A GOVERNANÇA DO FA

Nesta seção busca-se analisar como a estrutura de governança do FA se diferencia dos mecanismos tradicionais de cooperação Norte-Sul recebida pelo Brasil. Para tal, analisam-se a institucionalização do FA e sua estrutura de governança.

De acordo com a análise de Milani (2014), as décadas de 1950-1960 marcaram o início da Ajuda Oficial ao Desenvolvimento (Official Development Assistance – ODA)⁸ no contexto da Guerra Fria e com papel preponderante dos Estados Unidos. Nessa fase, os papéis dos atores eram bem definidos, com os doadores responsáveis pelo orçamento e assistência técnica, e as agências multilaterais conduzindo a gestão, em especial as agências da ONU. As décadas seguintes, 1970-1980, foram marcadas pelas crises econômica, social e ambiental.

8. De acordo com o *site* oficial da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE): “A assistência oficial ao desenvolvimento (AOD) é a ajuda governamental que promove e visa especificamente o desenvolvimento econômico e o bem-estar dos países em desenvolvimento. (...) A ajuda inclui doações, empréstimos a juros baixos e a prestação de assistência técnica.” (tradução nossa). Disponível em: <https://www.oecd.org/en/topics/official-development-assistance-oda.html>. Os dados da ODA são coletados e disponibilizados pela OCDE e representam os recursos destinados à CID Norte-Sul.

Na América Latina, essa foi a fase dos questionamentos estruturalistas e da busca por maior autonomia da região em relação a agentes externos. Houve redução da ODA e sua vinculação às condicionalidades dos países do Norte global, como programas de ajuste estrutural, adoção de políticas neoliberais e de mecanismos de mercado. No entanto, esse também foi um período de maior institucionalização da ajuda, com o estabelecimento do critério de 0,7% da renda nacional bruta (RNB) dos países ricos para a CID, definido na Assembleia Geral da ONU.

Os países do Norte questionavam a eficácia da ODA, mas também reconheciam o pequeno montante a ela destinado, como aquém do necessário e da meta estabelecida. Nesse contexto, o Consenso de Monterrey de Financiamento ao Desenvolvimento⁹ recomendou diversas ações importantes, entre elas: a mobilização de recursos nacionais e internacionais, públicos e privados, como os investimentos diretos externos (IDEs); a utilização de mecanismos comerciais internacionais; o aprimoramento da cooperação técnica e financeira; e a revisão das dívidas externas dos países mais pobres. Também demandou atuação sistêmica, como a necessidade de aumentar a coerência entre os sistemas monetário, comercial e financeiro internacionais. Os países em desenvolvimento se comprometiam a aprimorar suas estratégias e políticas de desenvolvimento no sentido de aumentar a efetividade da ajuda, e os países ricos deveriam ampliar os recursos para que os países em desenvolvimento pudessem alcançar as metas da ONU.¹⁰ Os compromissos de Monterrey foram reafirmados e atualizados em 2025 na Conferência de Sevilha,¹¹ com a inclusão de alguns novos temas e um foco ampliado na implementação de ações.

De acordo com os dados referentes aos países da OCDE, em 2023, os Estados Unidos continuaram a ser o maior doador da ODA (US\$ 64 bilhões), seguido pela Alemanha (US\$ 41 bilhões), Japão (US\$ 18 bilhões), Reino Unido (US\$ 18 bilhões) e França (US\$ 15 bilhões). Dos 31 países que compõem o Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (Development Assistance Committee – DAC) da OCDE, apenas sete atingiram ou excederam a meta da ONU (de 0,7% da RNB em ODA *grant equivalent*): Noruega (1,1%), Luxemburgo (1%), Suécia (0,9%), Alemanha (0,8%) e Dinamarca, Holanda e Irlanda (0,7%).¹² Destaca-se

9. O Consenso de Monterrey foi o resultado da Conferência Internacional sobre Financiamento para o Desenvolvimento, realizada em 2002, em Monterrey, no México. O documento está disponível em: https://www.un.org/en/development/desa/population/migration/generalassembly/docs/globalcompact/A_CONF.198_11.pdf.

10. Os chamados objetivos de desenvolvimento do milênio (ODM), depois reformulados para os atuais objetivos de desenvolvimento sustentável (ODS).

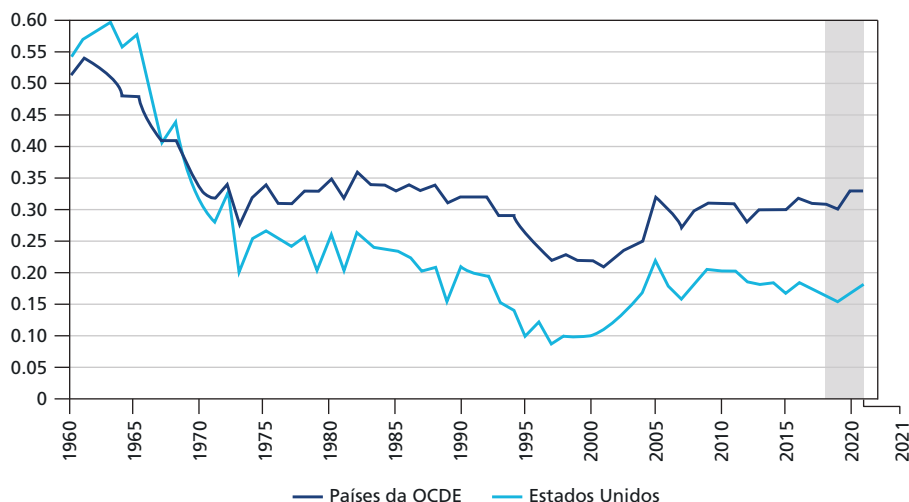
11. Disponível em: https://financing.desa.un.org/sites/default/files/2025-08/FFD4%20Outcome%20Booklet%20v4_EN%20-%20pages.pdf?utm_source=chatgpt.com.

12. Ver: <https://www.oecd.org/en/data/indicators/net-oda.html?oecdcontrol-03506f24e9-chartId=e3726a9d42&oecdcontrol-f42fb73652-var3=2023>. A OCDE menciona que, para além dos países do Comitê de Assistência ao Desenvolvimento (DAC) da OCDE, outros países têm ações relevantes nesse âmbito, como a Turquia, que ultrapassou a meta definida, destinando 0,95% da RNB para a CID.

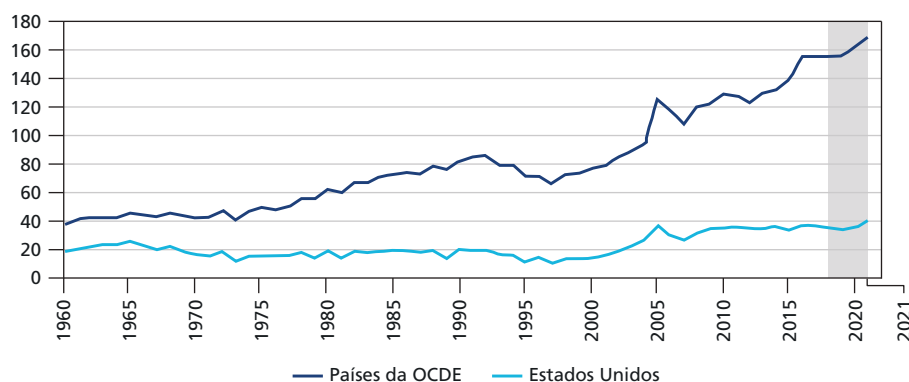
a queda relativa da assistência em termos percentuais, tanto do conjunto dos países da OCDE quanto dos Estados Unidos separadamente, apesar do aumento em termos absolutos, com crescimento pouco expressivo do papel estadunidense (gráfico 1).

GRÁFICO 1
ODA: OCDE e Estados Unidos (1960-2021)

1A – Em % da RNB



1B – Em US\$ bilhões



Fonte: OECD. Disponível em: <https://www.oecd.org/dac/financing-sustainable-development/development-finance-standards/official-development-assistance.htm>.

No tocante ao FA, Noruega e Alemanha são os principais doadores do FA, com a Noruega como maior contribuinte. A ODA da Noruega apesar de menor do que a da Alemanha em termos absolutos, apresentou avanço em termos percentuais, e a meta do país é destinar 1% do produto interno bruto (PIB) à

ODA para se manter “como um doador líder e uma superpotência humanitária” (Angelsen, 2016). Assim, a Noruega é o país com maior doação individual para os mecanismos de REDD+, responsável por mais de 40% do financiamento internacional (Norman e Nakhooda, 2014).¹³

2.1 A institucionalização do FA como REDD+

No contexto da política externa brasileira, o marco central da mudança da antiga posição conservadora do Brasil foi a realização da Conferência Rio-92. O Programa Piloto de Proteção de Florestas Tropicais (PPG7) 1992-2009 foi pioneiro na cooperação Norte-Sul voltada à floresta amazônica brasileira, financiado pelo Grupos dos Sete (G7) via Fundo Global para o Meio Ambiente (Global Environment Fund – GEF), em associação com o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), o Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), a Agência Alemã de Cooperação Internacional (Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit – GIZ) e o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA), e operado pelo Banco Mundial. O programa foi um ponto de referência no incentivo à construção de marcos regulatórios ambientais, apoio à gestão de terras públicas e foco na criação de áreas do Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza (SNUC), combinando o incentivo a atividades produtivas com a criação de áreas protegidas. Com isso, observou-se “a estruturação de uma economia de base comunitária florestal em contraposição – embora alguns gestores diriam de conciliação – a uma economia de escala global” (Vecchionne-Gonçalves, 2022, p. 91).

Contudo, na temática das florestas, o país passou a adotar uma postura mais propositiva a partir de 2005. Um ano antes, as propostas brasileiras começaram a obter destaque, quando um grupo de organizações ambientalistas, brasileiras e internacionais, passou a demandar o estabelecimento de um mecanismo compensatório para a redução do desmatamento em países com florestas tropicais (Carvalho, 2012). A ideia inicial é atribuída a Márcio Santilli, e a proposta de “redução compensada” apareceu formalmente em um artigo científico em 2005 (Santilli *et al.*, 2005), escrito por cientistas de destaque brasileiros e norte-americanos.

A lógica de mercado, de pagamento por resultados, sofreu resistência por parte de alguns movimentos sociais globais (Vecchionne-Gonçalves, 2022), também pelos seus eventuais efeitos de ampliação das desigualdades, e o REDD+ surgiu como resposta a essa insatisfação com os mecanismos existentes. Em entrevista concedida à autora, Adriana Ramos, representante do FBOMS

13. A contabilização do financiamento climático como ODA não é um ponto pacífico no debate internacional. A posição dos países do bloco constituído por Brasil, Rússia, China, Índia e África do Sul (BRICS) e, mais recentemente, por Arábia Saudita, Irã, Egito, Etiópia e Emirados Árabes Unidos, bem como por outros países em desenvolvimento, é de que o financiamento climático (contabilizado pela UNFCCC) seja novo e adicional ao financiamento da CID/ODA.

no Cofa, relatou que o surgimento do FA esteve profundamente ligado às discussões internacionais sobre mecanismos econômicos de REDD+ como um novo instrumento, para além do mecanismo de desenvolvimento limpo (MDL) e do mercado de carbono. O REDD+ trouxe uma nova perspectiva ao reconhecer o papel essencial das comunidades tradicionais e dos povos indígenas na manutenção da floresta em pé. A proposta, inicialmente debatida no âmbito da sociedade civil e de organizações ambientalistas, foi posteriormente incorporada à agenda do segundo governo Lula, ganhando força política e institucional. Entre 2005 e 2006, foi elaborado um estudo macroeconômico para estimar o custo de oportunidade para reduzir o desmatamento na Amazônia, que chegou ao valor de US\$ 1 bilhão. O estudo, apresentado pela Rainforest Foundation Norway ao governo da Noruega – que já manifestava interesse em contribuir para o combate ao desmatamento –, foi determinante para a decisão norueguesa de doar essa quantia ao Brasil. Tal iniciativa representou uma mudança simbólica e estrutural: o Brasil passou a reconhecer o desmatamento não apenas como um problema ambiental mas como uma questão de desenvolvimento.

Em 2007, na COP13, os mecanismos de REDD+ foram incluídos no Plano de Ação de Bali e, nessa mesma conferência, o governo brasileiro lançou a ideia inicial do FA. A iniciativa recebeu o apoio do governo da Noruega por estar de acordo com os objetivos do país na área climática, assim como pela confiança na capacidade brasileira de medir o desmatamento e na vontade política do país de assumir compromissos internacionais de redução (Marcovitch e Pinsky, 2014). Segundo Angelsen (2016), em relação à mensuração, houve certa tensão, pois o Brasil resistiu à verificação externa de redução de emissões, mas o autor reconhece a qualidade do sistema brasileiro de monitoramento. Leira (2020) menciona a atuação enfática do governo Lula e de ambientalistas em Oslo, em 2008, e o apoio da opinião pública. Os noruegueses já estavam em busca de bons projetos climáticos, tanto o governo trabalhista verde como a oposição conservadora, o que favoreceu a convergência entre esses governos.

O Fundo foi oficialmente criado pela legislação brasileira em 2008 e começou a operar em 2009, com volume crescente de recursos ao longo dos anos, com exceção do período 2019-2022, em que o funcionamento do Fundo esteve paralisado. O acordo bilateral de cooperação entre Brasil e Noruega, o maior doador, definiu os aspectos gerais da cooperação entre esses países. Outros países também fizeram doações para o Fundo, com destaque para a Alemanha. A tabela 1 aponta os doadores e suas respectivas contribuições, que somadas atingiram a quantia de R\$ 4,5 bilhões internalizados até o fim de 2024 (BNDES, 2024).

TABELA 1
Total de doações recebidas pelo FA

Doador	Valor contratado (moeda do contrato)	Recursos internalizados (moeda do contrato)	Recursos internalizados (R\$)	Recursos internalizados (US\$) ¹
Governo da Noruega	NOK 8.269.496.000,00	NOK 8.269.496.000,00	3.469.251.818,36	1.262.378.452,36
República Federativa da Alemanha – KfW	US\$ 50.000.000,00	US\$ 50.000.000,00		
Petrobras	€ 89.920.000,00	€ 89.920.000,00	387.859.396,00	105.809.339,88
Governo da Suíça	R\$ 17.285.079,13	R\$ 17.285.079,13	17.285.079,13	7.713.253,30
Governo dos Estados Unidos	CHF 5.000.000,00	CHF 5.000.000,00	28.130.000,00	5.690.070,00
Governo do Reino Unido	US\$ 53.472.000,00	US\$ 53.472.000,00	291.382.003,20	53.472.000,00
Governo do Japão	£ 80.000.000,00	£ 39.260.000,00	283.960.570,49	49.434.880,72
Governo da Dinamarca	¥ 411.000.000,00	¥ 411.000.000,00	14.943.000,00	3.000.000,00
	DKK 150.000.000,00	DKK 50.000.000,00	43.445.177,83	7.020.762,08
Total			4.536.257.045,01	1.494.518.758,34

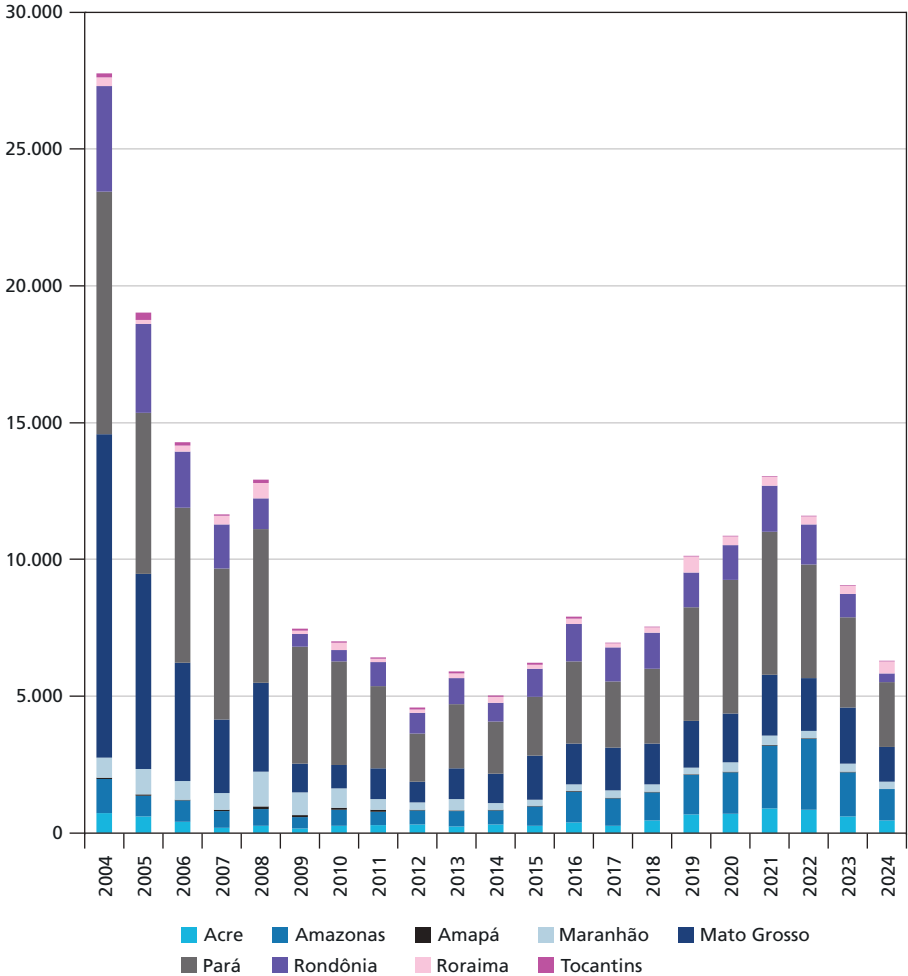
Fonte: BNDES (2024).

Nota: ¹ Valores convertidos com base na taxa de câmbio das respectivas datas do efetivo recebimento dos recursos pelo BNDES.

Obs.: R\$ – real; € – euro; NOK – coroa norueguesa; US\$ – dólar americano; CHF – franco suíço; £ – libra esterlina; ¥ – iene; DKK – coroa dinamarquesa; KfW – Kreditanstalt für Wiederaufbau (banco de desenvolvimento alemão).

O Brasil passou então a ser pioneiro na construção de mecanismos de REDD+ e de ação climática, a partir dos resultados obtidos nos períodos de queda do desmatamento na Amazônia Legal (gráfico 2). A redução das emissões de carbono advindas do desmatamento (gráfico 3) condicionou o volume de captação dos recursos, ou seja, a comprovação dessa redução viabilizou novas captações (BNDES, 2020).

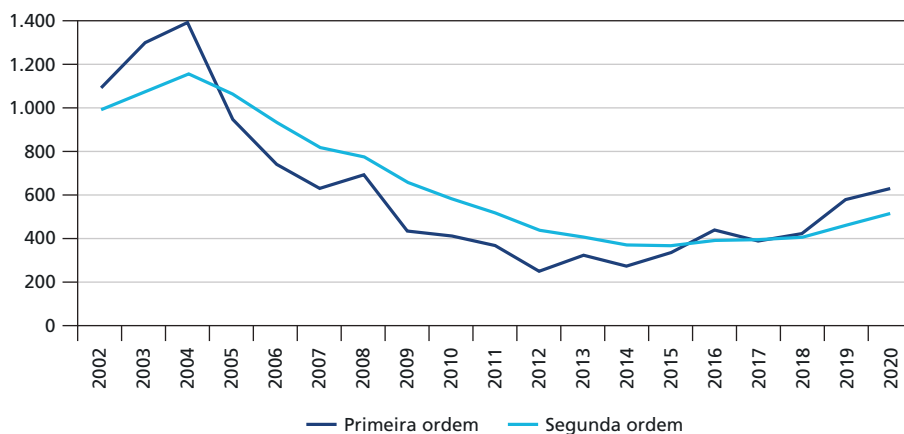
GRÁFICO 2
Taxa de desmatamento da Amazônia Legal (2004-2024)
(Em km²)



Fonte: Projeto de Monitoramento do Desmatamento da Floresta Amazônica Brasileira por Satélite/Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (Prodes/Inpe).
Elaboração da autora.

GRÁFICO 3

Estimativas de emissão de CO₂ por desmatamento corte raso na Amazônia¹
(Em MtCO₂/ano)²



Fonte: Inpe. Disponível em: <http://inpe-em.ccst.inpe.br/>.

Nota: ¹ Estimativas de primeira ordem supõem, de modo simplificado, que 100% das emissões ocorram no momento da mudança de uso/cobertura; e de segunda ordem buscam representar o processo gradativo de liberação e absorção do carbono como ocorre de fato.

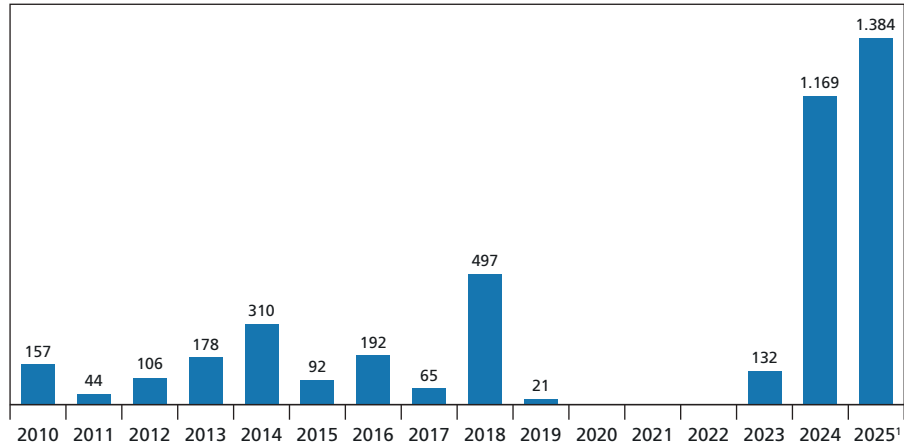
² Milhões de toneladas de dióxido de carbono por ano.

Em síntese, a criação do Fundo foi fruto de uma conjunção de fatores internacionais e internos. Em nível internacional, a evolução dos debates sobre as mudanças climáticas favoreceu o aparecimento de soluções coletivas para a redução de emissões (fatores estruturais); e houve uma convergência significativa entre os governos do Brasil e da Noruega, interessados em desenvolver uma política de ação climática efetiva (fatores conjunturais). A aproximação entre as organizações sociais e ambientais dos dois países também contribuiu, e o papel das organizações não governamentais (ONGs) brasileiras e norueguesas para o estabelecimento do Fundo é destacado por autores como Hermansen *et al.* (2017), Angelsen (2016) e pela entrevistada do FBOMS.

Mais especificamente, as seguintes áreas de atuação foram estabelecidas no decreto de criação do FA (nº 6.527/2008) para serem apoiadas pelo Fundo: gestão de florestas públicas e áreas protegidas; controle, monitoramento e fiscalização ambiental; manejo florestal sustentável; atividades econômicas desenvolvidas a partir do uso sustentável da vegetação; zoneamento ecológico-econômico (ZEE), ordenamento territorial e regularização fundiária; conservação e uso sustentável da biodiversidade; e recuperação de áreas desmatadas. Ao longo do tempo, o Fundo concentrou suas atividades em quatro eixos: atividades produtivas sustentáveis; monitoramento e controle; ordenamento territorial; e ciência, inovação e

instrumentos econômicos. Até agosto de 2025 foram contratados 133 projetos (75 concluídos e 58 em andamento), com o valor acumulado de R\$ 4,3 bilhões (BNDES, 2025).

GRÁFICO 4
Valor dos projetos contratados (2009-2025)
(Em R\$ milhões)



Fonte: BNDES (2025).

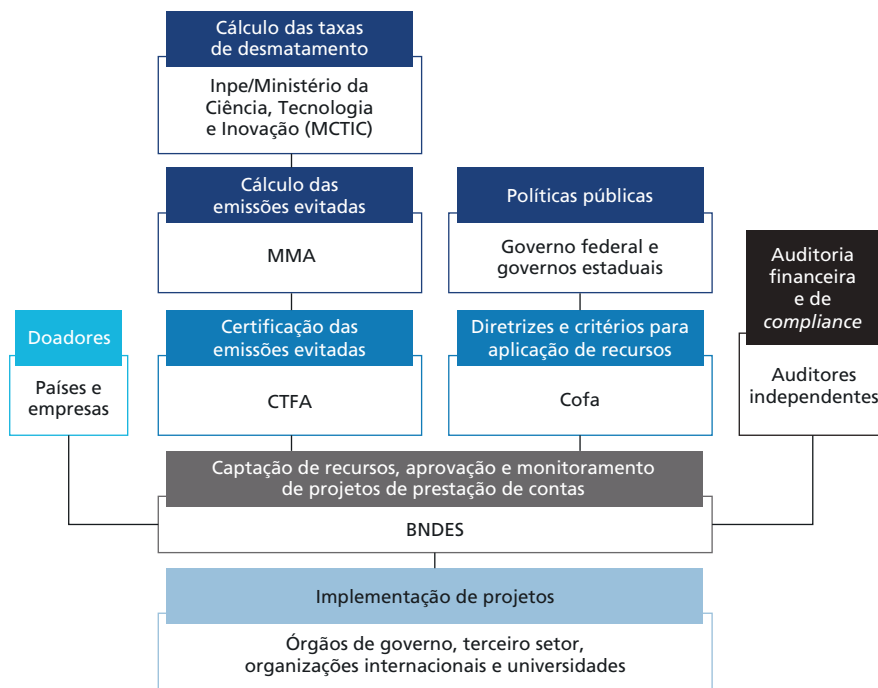
2.2 A governança do FA

O decreto de criação do FA, em agosto de 2008, definiu a sua estrutura de governança. O BNDES figurava como entidade gestora, responsável pela captação das doações, pela definição de critérios de aprovação e de monitoramento dos projetos a serem apoiados, assim como pela divulgação dos seus resultados, o que impulsionou a estruturação da divisão ambiental no BNDES. Segundo Marcovitch e Pinsky (2014), para além da captação baseada em resultados, o modelo de governança do Fundo apresentou outros aspectos inovadores, como o reduzido custo de gestão, tendo em vista sua operacionalização ser feita pelo BNDES, e sua caracterização como um tipo de “governança *multistakeholder*, com autonomia gerencial”.

A organização institucional do Fundo era composta por dois comitês: um, técnico; e outro, gestor. O papel do Comitê Técnico do Fundo Amazônia (CTFA), composto por especialistas independentes, era atestar as reduções de emissões de GEE oriundas do desmatamento (BNDES, 2019). Esse órgão era apoiado pelo MMA e pelo Inpe/MCTI. Já o Cofa era responsável por estabelecer as diretrizes do Fundo e acompanhar seus resultados e era integrado por representantes do governo federal – nove instituições representando diversos ministérios, com a

inclusão da Fundação Nacional do Índio (Funai)¹⁴ em 2016; os nove governos estaduais da Amazônia Legal; e seis organizações da sociedade civil, representando grupos ambientalistas, povos indígenas e trabalhadores rurais, além da academia e dos setores industrial e empresarial.¹⁵ A estrutura geral de governança do Fundo conta também com um sistema de auditoria independente (figura 1).

FIGURA 1
Governança do FA



Fonte: BNDES (2020).

O distanciamento dos doadores do processo de gestão do Fundo e sua condução pelo BNDES e pelo Cofa configurou uma renovação institucional no âmbito da cooperação internacional do Brasil, fruto de longos debates históricos sobre o desenho dos mecanismos de cooperação Norte-Sul. Sua estrutura institucional formalizou um processo de aproximação entre diversos atores, estatais e não estatais, voltado à implementação de ações climáticas, robustecendo o processo de construção e implementação da legislação ambiental no Brasil.

14. A partir de 2022, o órgão passou a ser chamado Fundação Nacional dos Povos Indígenas.

15. FBOMS; Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (Coaiab); Confederação Nacional dos Trabalhadores na Agricultura (Contag); Sociedade Brasileira para o Progresso da Ciência (SBPC); Confederação Nacional da Indústria (CNI); Fórum Nacional das Atividades de Base Florestal (FNABF).

Na estrutura institucional, a escolha do BNDES como órgão gestor, um banco de desenvolvimento de grandes dimensões e de caráter nacional, visava aumentar o impacto do Fundo e seu alinhamento às políticas públicas, diferenciando-o do PPG7, que havia sido implementado por instituições multilaterais, e evitando a criação de múltiplos instrumentos e a dispersão de recursos (Crisostomo e Machado, 2019). Ademais, a decisão pelo BNDES foi apoiada pelas organizações ambientalistas (conforme relato da entrevistada do FBOMS) e procurava reforçar a distância do FA de interferências políticas cotidianas (Crisostomo e Machado, 2019) que poderiam ocorrer em instituições menores e mais regionalizadas, como o Banco da Amazônia.

2.3 O FA como mecanismo inovador da cooperação Norte-Sul

Os debates sobre como estabelecer mecanismos efetivos de REDD+ foram intensos na arena internacional. Temas centrais nas discussões sobre florestas foram o escopo das atividades que seriam regidas por tais mecanismos, assim como sua abrangência. A discussão sobre financiamento se tornou polarizada entre os defensores de fundos públicos – posição defendida pelo Brasil – e os que advogavam o estabelecimento do mercado de carbono, como a Coalização para as Nações com Florestas Tropicais (Coalition for Rainforest Nations), um grupo criado no âmbito do Grupo dos 77 (G-77), apoiado pelos Estados Unidos e pela Noruega, que incluía a Costa Rica, Papua Nova Guiné e outros países, sem a participação do Brasil. A posição da União Europeia ficava mais próxima da postura brasileira. O bloco se opunha à ideia de um mercado de carbono para os mecanismos de REDD+, mas não chegou a adotar uma postura propositiva (Carvalho, 2012).

A crítica mais ampla aos mecanismos de mercado versa sobre o processo de “mercantilização da natureza”. Nesse sentido, Becker (2019) condena o estabelecimento dos mercados do ar, da biodiversidade e dos recursos hídricos; assim como a venda de terras para empresas estrangeiras.¹⁶ Parte desses debates está refletida nos embates travados entre Angelsen e Fletcher, entre 2016 e 2017, em destacadas revistas acadêmicas.

Angelsen (2016), membro destacado do Center for International Forestry Research (Cifor),¹⁷ defendia a ideia de que os mecanismos de REDD+ deveriam se constituir com base na formação de um mercado de carbono. Nessa perspectiva,

16. “Não é nenhuma fantasia o fato de que o que está em curso na Amazônia é a transformação de bens da natureza em mercadorias. É o caso da Peugeot, que faz investimentos voltados ao sequestro de carbono em Mato Grosso; na ilha do Bananal, a empresa inglesa S. Barry; a Madeireira Mil, que tem um projeto nesse sentido no estado do Amazonas; a Central South West Corporations, de Dallas, uma empresa de energia que fez uma aquisição no Paraná de 700 mil hectares da reserva da Serra de Itaqui com a mediação da National Conservancy; além dos projetos que não conhecemos, já que uns são oficiais e outros, não. Teria que haver restrições nesse sentido, porque a terra e a floresta são bens públicos, e a venda de floresta significa venda de território e não é o correto do ponto de vista do país” (Becker, 2019, p. 8, tradução nossa).

17. Disponível em: <https://www.cifor-icraf.org/>.

o desafio de desenhar um mecanismo global “compensatório” adviria da dificuldade de implementação de mecanismos de mercado regulado. Segundo o autor, em 2007-2008, alguns países argumentaram a favor de uma abordagem dual: financiamentos públicos no curto prazo para a construção de capacidades; e mercado de carbono para o longo prazo.¹⁸

No tocante ao papel dos países doadores, Angelsen (2016), ao analisar a ODA da Noruega, considera que, por diversas razões, houve um processo de aproximação dos mecanismos de REDD+ aos da ODA (“*aidification*”), em especial por conta da dificuldade em se estabelecer um mercado global de carbono, assim como pela experiência acumulada nas ações da ODA e pela importância do cumprimento das metas de financiamento ao desenvolvimento estabelecidas pela ONU. Assim, o autor argumenta pela similaridade entre a ajuda tradicional e as experiências norueguesas de REDD+, referindo-se às “condicionalidades” dos programas de ajuste estrutural das décadas de 1980 e 1990 conduzidas pelo Fundo Monetário Internacional (FMI) e pelo Banco Mundial como uma referência para aprofundar a análise sobre a efetividade dos mecanismos de REDD+, evidenciando o discurso histórico dos países do Norte global e o tradicional questionamento sobre a efetividade da ajuda. Em artigo posterior, o autor cita Helland e Mæstad (2015 *apud* Angelsen *et al.*, 2017)¹⁹ para afirmar que o FA trata de *projetos de ajuda tradicionais (traditional aid projects)*, buscando aproximá-los de experiências conservacionistas anteriores.

A experiência brasileira com o FA, no entanto, apresenta inovações e diferenças em relação aos projetos de ajuda tradicionais, assim como diferenças significativas em relação a esforços anteriores, como o PPG7, que é considerado o precursor do FA, mas que foi operado pelo Banco Mundial. Nesse sentido, cabe destacar que há uma extensa literatura crítica, produzida pelo Sul global, em relação à atuação de certas instituições multilaterais, como o Banco Mundial e o FMI, sobretudo no tocante a suas condicionalidades e ingerência em assuntos internos. A coordenação do FA pelo Cofa e sua operação via BNDES representou, pois, um enorme diferencial em relação a experiências anteriores, que o aproxima de algumas características da cooperação Sul-Sul (CSS).

O Plano de Ação de Buenos Aires (1978), marco da CSS, definiu, como elemento central desse tipo de cooperação, o fortalecimento das *capacidades* dos países em desenvolvimento, assim como a *apropriação nacional* e a *não condicionalidade*. Entre seus princípios, estão: autodeterminação, não interferência, benefício mútuo e objetivos compartilhados. O plano também demandou a

18. Essa abordagem em fases teria sido usada no acordo da Noruega com a Indonésia. Angelsen busca analisar, de forma comparada, os acordos de REDD+ da Noruega com vários países. Ver Guizol e Atmadja (2008).

19. HELLAND, Johan; MÆSTAD, Ottar. *Experiences with result-based aid in Norwegian development aid*. Oslo: Norad, 2015.

sustentabilidade da cooperação por meio da conformação de estruturas práticas – mecanismos de financiamento e estruturas legais – e a constituição de um modelo de cooperação flexível e inclusivo. A CSS é uma forma de colaboração entre países em desenvolvimento baseada na solidariedade, no respeito mútuo e em objetivos comuns. Diferentemente dos modelos tradicionais de ajuda, ela se fundamenta na troca de conhecimentos, capacidades e tecnologias para enfrentar desafios compartilhados, em um modelo flexível e inclusivo. “É voluntária, impulsionada pelas prioridades dos países envolvidos e livre de condições”.²⁰

Em síntese, as diferenças entre a ODA tradicional e o FA estão sintetizadas no quadro 1.

QUADRO 1
Diferenças entre a ODA tradicional e o FA

Temas	ODA tradicional	FA
Condicionalidades	Condicionalidades políticas estruturais	Captação baseada em resultados específicos de REDD+
Processo decisório	Mecanismos decisórios externos – situados em agências internacionais de cooperação, instituições bilaterais ou multilaterais – com influência direta dos doadores	Mecanismos decisórios próprios, internos (distanciados dos doadores), <i>ownership</i>
Relação doador-receptor	Governança vertical	Governança horizontal, objetivos compartilhados

Fontes: Milani (2014); Pessina *et al.* (2022); BNDES (2019, 2020).
Elaboração da autora.

Em relação à questão do financiamento, Fletcher *et al.* (2016, 2017) contestam a visão de Angelsen (2016) e criticam a perspectiva de conservação baseada em mecanismos de mercado e no processo de financeirização. Os autores evidenciam as limitações estruturais dos mecanismos de pagamento por serviços ambientais (PSA), com base no caso da Costa Rica, destacando, entre outros problemas, a dificuldade de acesso das comunidades pobres aos recursos. Ademais, apontam como um desafio a tarefa de aprimorar os mecanismos de REDD+ de modo a beneficiar efetivamente as comunidades rurais, fortalecendo os processos de desenvolvimento sustentável, a distribuição equitativa de recursos e a conservação ambiental. Nessa perspectiva, a revisão dos mecanismos de REDD+ deveria orientar-se por uma lógica comunitária e redistributiva, ancorada na sociedade civil e não na expansão de instrumentos de mercado.

Angelsen *et al.* (2017), por sua vez, respondem logo em seguida, na mesma revista, reforçando sua defesa do REDD+ como mecanismo de mercado regulado. Argumentam que o limitado progresso nos mecanismos de PSA se explica pela

20. Citação disponível em: <https://www.un.org/en/observances/south-south-cooperation-day>. Cabe destacar também que, com o desenvolvimento da CSS, a própria OCDE acabou adotando alguns desses princípios, em uma versão atualizada da ODA. Sobre isso, ver Santos (2023).

questão da escala e pela repetição de modelos/modas conservacionistas ineficientes (*conservation fads*). Conforme os autores, os mecanismos de REDD+ teriam se constituído em uma “versão modificada de esforços de conservação anteriores e em grande parte ineficazes”.

Na América Latina, a perspectiva de solucionar problemas públicos por meio de uso exclusivo de mecanismos de mercado é bem conhecida. Essa abordagem foi amplamente reforçada, ao longo de décadas, pela atuação das instituições multilaterais e mostrou-se insuficiente para alavancar o desenvolvimento da região, haja vista os extensos debates sobre a crise do modelo neoliberal. Ademais, na visão da ampla maioria dos *stakeholders* brasileiros, do governo e da sociedade civil, as realizações anteriores do PPG7 e agora do FA, ainda que com suas diferenças, não podem ser consideradas ineficazes. Ao contrário, desempenham um papel muito relevante na ação ambiental do país. No caso do FA, as ações de monitoramento e controle, o apoio ao desenvolvimento produtivo sustentável, as ações de ordenamento territorial e o fortalecimento da legislação ambiental são elementos fundamentais para a manutenção da floresta em pé e para a promoção do desenvolvimento sustentável da região.

Em suma, no contexto dos debates sobre os mecanismos de REDD+, argumenta-se aqui que a análise do funcionamento do FA demonstra que este não é um “projeto de ajuda tradicional”, tampouco uma “moda conservacionista”. Sua implementação, baseada em uma estrutura de governança democrática, aproxima-se mais da ideia de construção de um mecanismo público, com forte participação social, tema que será tratado na seção seguinte.

3 PARTICIPAÇÃO SOCIAL E LEGITIMIDADE DEMOCRÁTICA NO ÂMBITO DO COFA: AVANÇOS E DESAFIOS

O objetivo desta seção é analisar os principais avanços e dificuldades do processo de participação social no âmbito do Cofa entre 2008 e 2024.

A análise das atas – registros de encaminhamentos e temas –²¹ das 32 reuniões do Cofa, realizadas entre outubro de 2008 e novembro de 2025 e presididas pelo MMA, revela um substantivo esforço de concertação entre seus membros, mesmo em meio a certas tensões. O processo de construção de consensos entre os três segmentos representados no Cofa, governo federal, governos estaduais e sociedade civil, que era a regra decisória do comitê, demandou um exercício significativo de governança democrática e diálogo entre as partes, que resultou na consolidação do Cofa como uma estrutura sólida de decisão.

21. Disponível em: <https://www.fundoamazonia.gov.br/pt/fundo-amazonia/governanca/COFA/>.

Na fase inicial dos trabalhos, o Cofa demandou do BNDES transparência total em relação às propostas em análise, no sentido de solucionar os problemas de sigilo bancário indicados pelo banco. O comitê definia os critérios detalhados de seleção de projetos, mas o processo de aprovação era conduzido pelo BNDES, e houve certa tensão com alguns procedimentos contratuais usualmente utilizados pela instituição. Conforme Marcovitch e Pinsky (2014), as diferentes culturas organizacionais e o processo de aprendizado do BNDES levaram a certo atraso na composição inicial da carteira de projetos e na utilização dos recursos do Fundo. Houve dificuldades na expansão do portfólio de projetos e na falta de interação entre estes. Alguns projetos aprovados pelo BNDES não receberam recursos por falta de capacidade de implementação e de entrega da documentação exigida, evidenciando certa dificuldade de execução por parte de alguns atores sociais. Muitos projetos foram rejeitados por problemas relativos à capacidade técnica, como baixa qualidade dos projetos apresentados e dificuldade na identificação dos gestores em algumas instituições.

Em especial, o Cofa demandou do BNDES o financiamento e a regulamentação do apoio a pequenos projetos e instituições. O banco procurou se adaptar e contou com o apoio da GIZ, por meio de um acordo de cooperação técnica, que desempenhou papel relevante, oferecendo apoio na elaboração da matriz lógica do Fundo e promovendo capacitações, oficinas e eventos voltados tanto a potenciais beneficiários das chamadas públicas quanto a representantes dos governos estaduais.²² Ao longo do tempo, o BNDES apresentou certa flexibilidade no atendimento de demandas diversas do Cofa, promoveu a transparência das informações e adaptou certas cláusulas, como a de vencimento antecipado. Esse processo de interlocução e de adaptação conjunta está descrito nas detalhadas atas das reuniões e foi confirmado em entrevistas concedidas à autora por membros do Cofa (do BNDES, do FBOMS e da Coiab).

Segundo afirmou a servidora do BNDES em entrevista à autora deste artigo, a participação do banco na gestão do FA representou um marco institucional importante, que impulsionou a constituição de uma área específica voltada às questões ambientais dentro do banco. Nos primeiros anos de operação, o BNDES passou por uma fase de adaptação em sua relação com a sociedade civil, caracterizada por um processo de aprendizado mútuo. Inicialmente, houve dificuldades no diálogo e na adequação dos projetos submetidos. Com o tempo, porém, o processo tornou-se mais fluido, consolidando-se como uma via de mão dupla de aprendizado conjunto entre o BNDES e os atores da sociedade civil. As demandas da sociedade civil eram geralmente ouvidas, e, sempre que possível,

22. A informação foi reforçada pela entrevistada do BNDES em entrevista à autora e também consta das atas das reuniões do Cofa.

dentro dos limites legais, o banco adaptava alguns de seus procedimentos operacionais, mantendo, contudo, cláusulas de salvaguarda que garantiam sua segurança institucional. O diálogo no Cofa permitiu aprimorar a qualidade das propostas apresentadas e fortalecer a interação com organizações da sociedade civil e governos subnacionais.

Por meio de sua participação no Cofa, o BNDES buscou aperfeiçoar os critérios de alocação de recursos. A partir de 2012, o banco solicitou ao Comitê diretrizes mais específicas, o que levou a um redirecionamento do foco para projetos estruturantes – aqueles capazes de envolver vários municípios, oferecer soluções resolutivas e ter potencial de replicação. Diante das dificuldades enfrentadas por algumas organizações e entes estaduais/municipais para elaborar e executar projetos, foi estabelecido pelo comitê o modelo de chamadas públicas voltadas a temas específicos, como ocorreu com a implementação da Política Nacional de Gestão Territorial e Ambiental de Terras Indígenas (PNGATI) e o apoio a atividades produtivas sustentáveis.

Ainda segundo a servidora do BNDES entrevistada, a relação com o principal doador, o governo da Noruega, consolidou-se de maneira sólida e transparente, com reuniões anuais de prestação de contas e discussão de perspectivas futuras, conforme as formalidades previstas no contrato de cooperação. Esse diálogo constante contribuiu para o fortalecimento institucional do Fundo e para o amadurecimento da atuação do BNDES na agenda ambiental e de desenvolvimento sustentável da Amazônia.

Ao longo das reuniões do Cofa, destacou-se uma atuação proativa das organizações ambientalistas reunidas no FBOMS. Este fórum foi criado durante a Rio-92, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento realizada no Rio de Janeiro, e consolidou-se como o principal espaço de articulação da sociedade civil brasileira na área ambiental. Desde a sua criação, o fórum atuou como um importante interlocutor entre o Estado, organizações da sociedade civil e atores internacionais, desempenhando papel fundamental nos debates que levaram à criação do FA e à definição de sua estrutura de governança.

Segundo Adriana Ramos, representante do FBOMS no Cofa, em entrevista à autora deste artigo, no âmbito do comitê, a prioridade do Fórum era garantir que os recursos chegassem efetivamente às comunidades locais, assegurando transparência na aplicação dos fundos e fortalecendo a atuação do BNDES na agenda socioambiental. Por iniciativa do fórum, foi realizada uma oficina de pequenos projetos, que serviu como referência para o banco na formulação de mecanismos de apoio mais inclusivos. Além disso, o Fórum foi muito ativo na discussão de cláusulas contratuais consideradas inadequadas, no sentido de que impunham às organizações executoras locais responsabilidades desproporcionais em relação

à sua capacidade institucional. Para contornar isso, foram criados mecanismos intermediários, como fundos de pequenos projetos e entidades aglutinadoras, capazes de canalizar recursos de forma mais eficiente. O fórum defendeu que a autonomia financeira e a capacidade de gestão são elementos essenciais para o fortalecimento comunitário, promovendo parcerias complementares entre organizações ambientalistas e indígenas. A atuação do FBOMS foi marcada por forte articulação com outras entidades representativas, como a Coiab, a Contag, a SBPC e a CNI, contribuindo para o fortalecimento da atuação coletiva da sociedade civil no comitê e promovendo a construção conjunta de soluções entre as organizações da sociedade civil e o BNDES.

Em relação às demandas indígenas, vocalizadas pela Coiab, destacaram-se o impulso à PNGATI e à elaboração de seus instrumentos de implementação (os planos de gestão territorial e ambiental – PGTA), por meio do lançamento de chamadas públicas específicas, assim como à capacitação para a utilização de “mecanismos tecnológicos para fazer o monitoramento e a gestão de seus territórios” (BNDES, [s. d.], p. 168). A organização buscou seu fortalecimento gerencial, manifestou-se a favor de viabilizar o acesso direto dos povos indígenas aos recursos do Fundo e, em diversas ocasiões, evidenciou sua preocupação com questões territoriais.²³

Conforme visão do representante da Coiab no Cofa, Kleber Karipuna, explicitada em entrevista à autora deste artigo, a participação da instituição no Cofa representou um marco importante na consolidação da pauta indígena no campo das políticas ambientais e de desenvolvimento sustentável no Brasil. A organização participou das discussões que antecederam a criação do Fundo e, posteriormente, passou a integrar o Cofa, reforçando a representatividade dos povos indígenas nos espaços de decisão sobre a aplicação dos recursos. Essa presença foi resultado de uma demanda histórica do movimento indígena brasileiro pela inclusão de suas prioridades nas políticas públicas e nos mecanismos de cooperação internacional. A criação, em 2012, da PNGATI simbolizou um avanço nesse processo, fruto direto da luta e da articulação política do movimento indígena, tanto em âmbito nacional quanto internacional. A Coiab já possuía um papel político relevante nessas articulações, inclusive por meio de parcerias anteriores com a Noruega (via Agência Norueguesa de Cooperação para o Desenvolvimento – Norad) e a Alemanha (GIZ e KfW).

No âmbito do Cofa, a Coiab desempenhou papel fundamental na cobrança por apoio a pequenos projetos. Como o BNDES considerava inviável apoiar iniciativas de pequeno porte – conforme consta literalmente nas atas –, a solução construída coletivamente foi a implementação de projetos estruturantes que

23. Para uma análise mais aprofundada da participação indígena nos projetos do FA via terceiro setor, ver Jongh Filho (2021).

incluíssem componentes voltados às comunidades indígenas, como aqueles desenvolvidos por organizações indigenistas, a exemplo do Instituto Socioambiental (ISA) e do Centro de Trabalho Indigenista (CTI). Essa estratégia permitiu conjugar a exigência de escala e controle do banco com a efetiva inserção das demandas locais.

Ainda segundo Kleber Karipuna, representante da Coiab, a relação entre a instituição e o BNDES foi positiva e marcada por um aprendizado conjunto. As organizações indígenas tiveram de se adaptar às exigências do banco em termos de gestão e prestação de contas, o que, embora inicialmente tenha levado à não aprovação de alguns projetos, contribuiu para o fortalecimento institucional de várias organizações indígenas. O FBOMS teve papel relevante nesse processo, promovendo oficinas de capacitação e de elaboração de projetos. Apesar dos avanços, a Coiab reconhece que muitas organizações indígenas precisam continuar com esse trabalho de estruturação institucional para acessar e gerir recursos de forma autônoma. Ainda assim, os resultados alcançados pelos projetos financiados foram considerados muito positivos para os povos indígenas. O trabalho de proteção territorial, fortalecido com mais recursos, possibilitou o combate mais efetivo a ilícitos, a formação de agentes ambientais, a aquisição de equipamentos e a produção de relatórios sobre invasões e atividades ilegais em terras indígenas. Em certos territórios, o fortalecimento da ação indígena acirrou conflitos, especialmente diante da maior ação de proteção das terras já demarcadas.

Na visão da Coiab, o FA também contribuiu para disseminar a importância dos PGTAs, fundamentais para o planejamento de médio prazo e para a organização dos apoios, rompendo com práticas pontuais e imediatistas. De acordo com o representante indígena, durante os governos Lula, Dilma e Temer, observou-se uma linha de continuidade na atuação do Cofa. Apesar de algumas tentativas do governo Temer de flexibilizar certos critérios e diretrizes do Fundo, o Comitê e o setor da sociedade civil mantiveram uma postura firme, garantindo a integridade dos princípios originais do mecanismo.

Outro destaque relevante da atuação do Cofa foi o apoio à legislação ambiental brasileira. As diretrizes e critérios que foram sendo estabelecidos pelo Comitê deveriam estar de acordo com o Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAM), de 2004, com o Plano Amazônia Sustentável (PAS), de 2008, assim como com os Planos de Prevenção e Controle do Desmatamento (PPCDs) estaduais que, em grande parte, foram sendo elaborados ao longo do período de funcionamento do Fundo (com os estados do Maranhão e de Roraima inicialmente mais atrasados nesse processo). De acordo com a síntese de Bidone (2022), em termos de marcos legais, o FA apresenta sua racionalidade institucional advinda da esfera global (UNFCCC), mas está ancorado nas referidas políticas nacionais, assim

como no Plano Nacional sobre Mudança do Clima, de 2008. Posteriormente, destacou-se também o impulso à criação da Estratégia Nacional de REDD+ (ENREDD+), em 2016.

Com o avanço das operações do Fundo, os estados amazônicos foram estimulados a elaborar seus planos de combate ao desmatamento – um efeito direto da existência do Fundo – e muitos implementaram projetos que fortaleceram suas capacidades de gestão ambiental. Contudo, após a aprovação de seus projetos, observou-se certa redução da participação dos estados nas discussões do Cofa. Com a retomada do funcionamento do FA, em fevereiro de 2023, na reinstalação do Cofa, os estados apresentaram uma carta conjunta em que afirmaram que os desafios e mudanças ocorridas nos vetores de desmatamento exigem “cooperação e integração de esforços dos diversos segmentos da sociedade, incluindo colaboradores históricos do fundo, tal como é o caso das organizações de base comunitária, organizações governamentais e governos estaduais”. Destacaram também que, em relação à experiência anterior com o Fundo, ficou clara “uma assimetria de capacidades institucionais para execução de projetos entre os nove estados”,²⁴ mas apontaram que soluções e medidas poderão ser pensadas para cumprir as metas estabelecidas nas políticas nacionais.

Sobre a arquitetura institucional do Cofa, os entrevistados do BNDES e da sociedade civil foram consensuais em afirmar que esta se mostrou resiliente às mudanças de governo. Durante o governo Dilma Rousseff, o Comitê aceitou algumas adaptações propostas pela União, como a quebra temporária da regra de adicionalidade para permitir o repasse de recursos ao Ibama, em um momento de crise orçamentária. Essas negociações foram conduzidas de forma transparente e dialogada, demonstrando a maturidade do processo.

A estabilidade institucional do Cofa foi rompida apenas durante o governo Bolsonaro, que buscou retirar a sociedade civil do Comitê e redirecionar os recursos do Fundo para outros fins, inclusive para setores do agronegócio. O governo demonstrou clara oposição à atuação da sociedade civil e ao fortalecimento de organizações ambientalistas e indígenas na Amazônia, além de não apresentar compromisso efetivo com a redução do desmatamento. Diante desse cenário e do descumprimento das condições contratuais, a Noruega suspendeu o repasse de recursos ao Fundo.

24. Disponível em: https://www.fundoamazonia.gov.br/export/sites/default/pt/.galleries/documentos/cofa/RET_26a._Reuniao_COFA.pdf. Acesso em: abr. 2026.

Em 2019, o Decreto nº 8.576/2015, que havia instituído a Comissão Nacional para REDD+ (CONAREDD+), foi revogado e substituído por outro que alterou sua composição, excluindo a participação da sociedade civil. Essa medida foi um dos fatores que levaram à paralisação das atividades do FA. No mesmo ano, o Decreto nº 9.759, de 11 de abril de 2019, extinguiu o Cofa e o Comitê Técnico do Fundo Amazônia (CTFA), desestruturando sua governança e justificando oficialmente a interrupção de suas atividades, conforme declarado publicamente pelo governo norueguês.

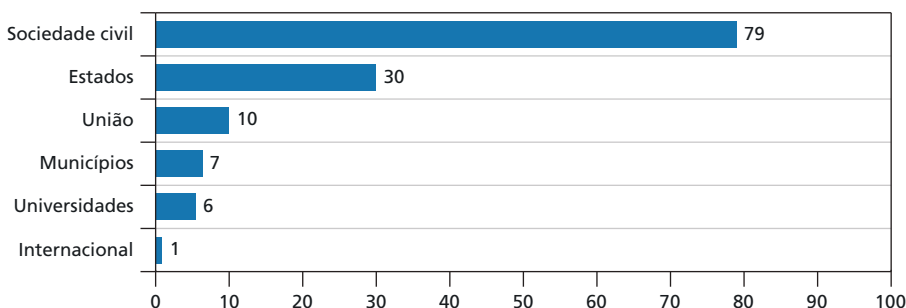
Além da eliminação das instâncias de participação, outras ações do governo contribuíram para a crise do Fundo, como o incentivo a discursos negacionistas, a insatisfação com a destinação dos recursos, as tensões com povos e lideranças indígenas e a oposição declarada aos processos de fiscalização conduzidos pelo MMA. Essa crise institucional afetou negativamente a imagem internacional do Brasil. A paralisação do Cofa também provocou forte reação do movimento indígena e da comunidade internacional, diante do aumento das invasões, do fortalecimento de grupos ilegais e da escalada de violência contra lideranças indígenas.

A mobilização da sociedade civil resultou na abertura de um processo no Supremo Tribunal Federal (STF) para a retomada das atividades do FA. Com a mudança de governo, em 2023, finalmente foi possível restabelecer o funcionamento do FA e do Cofa, reconstituindo a trajetória ambiental brasileira em direção ao fortalecimento das políticas de proteção da Amazônia e das ações climáticas nacionais. Como já demonstrado no gráfico 4, a retomada das atividades do FA e Cofa foi muito significativa, com diversos projetos contratados e expressivo volume de recursos.

Os reflexos do processo de participação democrática no Cofa aparecem nos projetos apoiados pelo Fundo, com a ampliação da porcentagem de projetos contratados oriundos da sociedade civil ao longo do tempo.

GRÁFICO 5

Número de projetos contratados por natureza do executor (2009-ago. 2025)

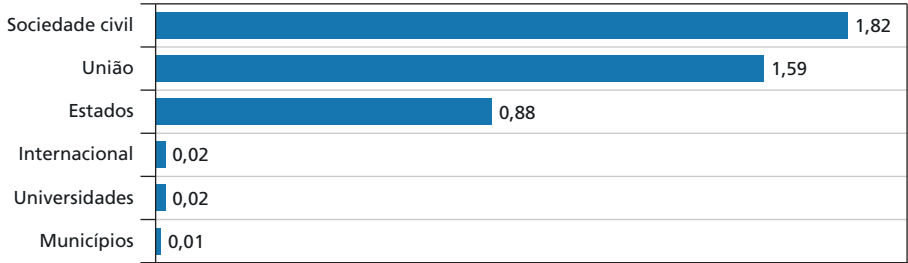


Fonte: BNDES (2025).

GRÁFICO 6

Valor dos projetos contratados por natureza do executor (2009-ago. 2025)

(Em R\$ bilhões)



Fonte: BNDES (2025).

Na lista de projetos concluídos, destacam-se diversas ações direcionadas a vetores diretos do desmatamento como o combate aos incêndios florestais e à extração ilegal de madeira. O Instituto Brasileiro do Meio Ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (Ibama) recebeu aporte significativo, com financiamento de ações de controle e de monitoramento ambiental para combater o desmatamento ilegal, ainda que nem sempre conforme o princípio da adicionalidade, que seria o ideal. Foram financiadas também ações de reflorestamento e de recuperação de áreas degradadas, assim como projetos de apoio à agricultura familiar, a cooperativas extrativistas e a cadeias de valor da sociobiodiversidade produtiva em terras indígenas. Especialmente, a Universidade Federal do Pará (UFPA) foi apoiada em estudos sobre biodiversidade e sobre técnicas de recuperação de áreas degradadas, e os estados tiveram grande parte do seu financiamento voltado à realização do Cadastro Ambiental Rural (CAR).

O *site* do FA sintetiza os apoios realizados pelo Fundo em seus quatro eixos centrais, conforme listados a seguir.

- 1) Atividades produtivas sustentáveis – 652 organizações comunitárias fortalecidas; 259 mil pessoas beneficiadas; e R\$ 321 milhões em receitas obtidas com a comercialização dos produtos.
- 2) Monitoramento e controle – 2123 missões de fiscalização ambiental efetuados; e 1,2 milhão de imóveis rurais inscritos no CAR.
- 3) Ordenamento territorial – 75 mil indígenas diretamente beneficiados; 122 terras indígenas da Amazônia apoiadas; e 192 unidades de conservação apoiadas.
- 4) Ciência, inovação e instrumentos econômicos – 2.159 pesquisadores e técnicos apoiados em atividades de ciência, a tecnologia e a inovação (CT&I); e 619 publicações científicas ou informativas produzidas.

Em termos de desafios/insuficiências, destaca-se o baixo financiamento de universidades e das ações dedicadas à ciência e tecnologia, que ficou muito aquém do necessário para impulsionar a área. Ficou evidente também, ao longo da década, certa dificuldade em estimular atividades florestais sustentáveis, gerando o debate sobre a indução da demanda que resultou na chamada pública relativa à consolidação e fortalecimento de cadeias de valor sustentáveis e inclusivas.

Outras dificuldades evidentes foram a pouca participação dos municípios, assim como a necessidade de articular melhor as ações entre as esferas federal, estadual e municipal. Além disso, houve poucos projetos em assentamentos rurais, que poderiam contribuir para evitar atividades ilegais e desmatamento ao longo das estradas que cortam a região, o que ficou como um problema a ser enfrentado pelo Cofa. Em nível internacional, pouca relevância foi conferida à integração dos países amazônicos.

Cabe ressaltar também que, em termos legais, o estabelecimento do novo Código Florestal, em 2012, acabou por reduzir a porção de floresta que deveria ser mantida nas propriedades rurais, fato que configurou um duro golpe na luta contra o desmatamento e que o FA foi incapaz de evitar.

Em análise sobre a distribuição de recursos do FA, Correa, Hoff e Rajão (2019) criticam as restrições aos componentes de apoio estabelecidas pelo FA, tendo em vista não abordarem vetores alternativos de desmatamento “como os impactos da pecuária, a construção de estradas, a demanda internacional por produtos agrícolas ou a corrupção”, e afirmam que o FA poderia adotar uma postura ativa em desenvolver projetos nessas áreas, o que indica a necessidade de o governo federal adotar uma postura mais proativa para alcançar certas regiões críticas. Mais um desafio que pode ser pensado como parte das atividades do FA ou de uma estratégia mais ampla de intervenção pública na região amazônica.

Em geral, o amplo processo de participação social no âmbito do Cofa resultou no fortalecimento da legitimidade das ações do Fundo. A participação constitui, portanto, um elemento básico das democracias e está diretamente relacionada à legitimidade pelo *input*, uma vez que expressa a origem democrática e coletiva das decisões. O aumento dos mecanismos de participação é central para o fortalecimento dessa dimensão. A legitimidade pelo *input* deriva dos processos pelos quais as decisões políticas são tomadas, isto é, da participação democrática, da representação, da deliberação e da responsividade às preferências dos cidadãos ou grupos afetados. Como afirma Scharpf (1999, tradução nossa), “a legitimidade orientada pelo *input* exige que as escolhas políticas se originem da expressão autêntica das preferências dos governados”.

Entre os teóricos da democracia, há amplo consenso sobre a importância de que as preferências dos cidadãos sejam formadas ou transformadas em arenas

políticas de contestação, e de que as instituições sejam responsivas a essas preferências. Nesse sentido, recordando Bobbio, Matteucci e Pasquino (2010), estaríamos mais próximos de uma legitimidade real quando se favorece a criação livre de consensos por cidadãos conscientes. A legitimidade pelo *input*, assim, está associada à resposta satisfatória às preocupações e necessidades dos cidadãos, expressas por meio de sua participação nos processos de governança. Nessa perspectiva, a participação dos atores e partes interessadas locais na definição de critérios para os projetos do FA representou uma via concreta de ampliação da legitimidade institucional pelo *input*, fortalecendo o vínculo democrático entre o poder público e a sociedade civil.

4 CONCLUSÃO

A discussão sobre REDD+ também se tornou muito mais complexa a partir de 2005. As questões em pauta são como envolver países com diferentes capacidades científicas e técnicas; como enfrentar os vários fatores responsáveis pelo desmatamento em cada país ou região; como conectar benefícios em nível local e reduções de emissões em nível local; como fazer com que o REDD+ contribua para a redução da pobreza e a conservação de outros recursos naturais, como biodiversidade, água e solos; como garantir que as comunidades locais e os povos indígenas possam se beneficiar de tal mecanismo (Carvalho, 2012, tradução nossa).

O FA consolidou-se como um dos maiores fundos globais de REDD+ baseados em resultados, configurando-se como uma ação de cooperação internacional de grandes dimensões. Sua institucionalização resultou da postura ativa e propositiva do Brasil na construção de mecanismos de REDD+, em convergência, inicialmente, com o interesse da Noruega em fortalecer sua política ambiental internacional. Dessa articulação emergiu uma estrutura de governança democrática diferenciada no âmbito da cooperação Norte-Sul, em um contexto global marcado por críticas ao déficit democrático de organizações e mecanismos internacionais.

Para o Brasil, com os problemas históricos de promoção do desenvolvimento sustentável na Amazônia, o FA representou um caminho de mudança, um instrumento fundamental de ação climática. Muitas das iniciativas apoiadas pelo Fundo são elementos centrais na consolidação de um novo modelo de desenvolvimento produtivo florestal. Para a Noruega, sua contribuição significou uma oportunidade de afirmar-se como liderança na CID, especialmente em seu eixo ambiental.

As complexidades dos mecanismos de REDD+ permanecem relevantes nos debates sobre ação climática. Contudo, os anos de experiência do FA trouxeram avanços significativos, atendendo a demandas de comunidades locais e povos indígenas da Amazônia brasileira, enfrentando fatores estruturais do desmatamento e gerando benefícios sociais e ambientais concretos.

O funcionamento institucional do FA configurou-se como um mecanismo inovador de cooperação Norte-Sul, com características que se aproximam de parâmetros típicos da cooperação Sul-Sul, como autodeterminação, *ownership* e horizontalidade. A criação do Cofa assegurou a participação social de povos e entidades amazônicas, que se refletiu na alocação de recursos do Fundo, promovendo um modelo de governança mais inclusivo e democrático, historicamente marginalizado. Esse processo fortaleceu a legitimidade do Fundo pelo *input*, evidenciando um aprendizado conjunto entre União, governos estaduais e sociedade civil. Tal avanço democrático merece destaque, sobretudo no contexto contemporâneo de avanço de forças autoritárias, negacionistas e de ataque à legislação ambiental. Essa legitimidade social ficou evidente, inclusive, na ampla mobilização que resultou na abertura de processo no STF, durante o governo Bolsonaro, demandando a retomada do Fundo.

A trajetória de participação da sociedade civil no FA refletiu seu histórico de mobilização em torno da agenda ambiental e dos direitos indígenas, bem como na defesa de uma governança participativa das políticas voltadas à Amazônia, com a inclusão tão demandada pelos amazônidas. Um movimento que remonta ao processo constituinte de 1988 e que, ao longo das décadas, contou com o apoio da CID. Como sintetizou Adriana Ramos em entrevista concedida à autora, o FA teve papel relevante ao valorizar e dar visibilidade às ações de pessoas e organizações engajadas no combate ao desmatamento, demonstrando ser possível construir uma economia sustentável baseada na valorização da floresta em pé. Embora, inicialmente, organizações ambientalistas estrangeiras adotassem uma visão restrita de conservação, com o tempo, incorporaram dimensões sociais e indigenistas, alinhando-se à perspectiva mais abrangente defendida pela sociedade civil brasileira.

Houve também dificuldades que evidenciam a necessidade de ampliação dos mecanismos de ação climática. Entre as principais fragilidades, destacam-se a limitada integração com outros países amazônicos, o baixo envolvimento de entes subnacionais, especialmente municípios, e o reduzido investimento em ciência e tecnologia. O alerta de Becker (2019, tradução nossa) permanece atual: “É hora de implementar uma revolução científica na Amazônia, estabelecendo cadeias tecnoprodutivas baseadas na biodiversidade, das comunidades florestais aos centros de tecnologia avançada”.

Além disso, parte significativa dos recursos do Fundo foi direcionada para atender a demandas basilares e emergenciais da gestão das políticas nacionais, diante da escassez de recursos públicos para a área ambiental. Se o orçamento público, ou outros instrumentos de financiamento público, cobrisse mais essas necessidades, um maior volume de recursos poderia estar disponível para as outras demandas do fundo, em especial para o investimento em ciência, tecnologia e inovação.

Quanto às questões levantadas por Correa, Hoff e Rajão (2019), referentes à necessidade de o Fundo enfrentar vetores alternativos de desmatamento associados à atividade agropecuária, permanece o desafio de desenvolver políticas de ação climática em contextos dominados por atores negacionistas. Trata-se de um debate que vai muito além de incentivos econômicos e que envolve dimensões culturais, científicas, regionais e de justiça ambiental.

O ideal agora seria ampliar a atuação do Fundo para toda a região amazônica, incluindo países vizinhos, identificar áreas mais problemáticas e desenhar intervenções locais específicas, com a efetiva participação das comunidades locais. Na cooperação internacional, prevaleceu por muito tempo a ideia de que uma única solução poderia resolver diferentes problemas públicos (*one size fits all*), no sentido de simplificar o planejamento, mas essa abordagem geral se mostra inadequada diante da complexidade amazônica. Para além dos grandes projetos estratégicos, é necessário também um foco em pequenos projetos e soluções, conforme novas perspectivas de desenvolvimento infraestrutural sustentável (Abramovay, 2022), em um processo de planejamento político complexo e articulado.

Por fim, é essencial assegurar a continuidade das ações climáticas do FA, para que possa gerar mais resultados até 2030, contribuindo para o cumprimento das metas climáticas brasileiras e, sobretudo, para a sobrevivência da floresta amazônica.

REFERÊNCIAS

- ABRAMOVAY, Ricardo. **Infraestrutura para o desenvolvimento sustentável da Amazônia**. São Paulo: Elefante, 2022.
- ANGELSEN, Arild. REDD+ as result-based aid: general lessons and bilateral agreements of Norway. **Review of Development Economics**, v. 21, n. 2, p. 237-264, 2016.
- ANGELSEN, Arild *et al.* Learning from REDD+: a response to Fletcher *et al.* **Conservation Biology**, v. 31, n. 3, p. 718-720, 2017.
- BECKER, Bertha Koiffmann. Geopolítica de la Amazonia. **Geopolítica(s): Revista de Estudios Sobre Espacio y Poder**, v. 10, n. 1, p. 135-151, 2019.

BIDONE, Francisco. Driving governance beyond ecological modernization: REDD+ and the Amazon Fund. **Environmental Policy and Governance**, v. 32, n. 2, 2022.

BNDES – BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Coletânea dos registros de encaminhamentos e temas (RET) das reuniões do Comitê Orientador do Fundo Amazônia (Cofa) entre os anos de 2008 e 2018**. Brasília: BNDES, [s. d.]. Disponível em: <https://www.fundoamazonia.gov.br/export/sites/default/pt/.galleries/documentos/biblioteca/GIZ-COFA-atas-rediagramadas.pdf>.

BNDES – BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Fundo Amazônia: 10 anos – relatório de atividades 2018**. Rio de Janeiro: BNDES, 2019.

BNDES – BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Fundo Amazônia: relatórios de atividades – 2020**. Rio de Janeiro: BNDES, 2020.

BNDES – BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Relatório Anual do Fundo Amazônia**. Rio de Janeiro: BNDES, 2024.

BNDES – BANCO NACIONAL DE DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO E SOCIAL. **Informe da carteira do Fundo Amazônia**. Rio de Janeiro: BNDES, ago. 2025.

BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. **Dicionário de política**. 12 ed. Brasília: Editora UnB, 2010.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente. Serviço Florestal Brasileiro. **Florestas do Brasil em resumo 2010: dados de 2005-2010**. Brasília: MMA; SFB, 2010.

CARVALHO, Fernanda Viana de. The Brazilian position on forests and climate change from 1997 to 2012: from veto to proposition. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 55, p. 144-169, 2012.

CRISOSTOMO, Ana Carolina; MACHADO, Gustavo. **Relatório de avaliação de meio termo da efetividade do Fundo Amazônia (2008-2018)**. Brasília: CEPAL, 2019.

CORREA, Juliano; HOFF, Richard van der; RAJÃO, Raoni. Amazon Fund 10 years later: lessons from the world's largest REDD+ program. **Forests**, v. 10, n. 3, 2019.

CHIAVARI, Joana *et al.* **Mapeamento do financiamento internacional climático para o Brasil**. Rio de Janeiro: CPI, 2025.

FAO – THE FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. **Global forest resources assessment 2010**. Roma: FAO, 2010.

FAO – THE FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION OF THE UNITED NATIONS. **Global forest resources assessment 2020: key findings**. Roma: FAO, 2020.

FLETCHER, Robert *et al.* Questioning REDD+ and the future of market-based conservation. **Conservation Biology**, v. 30, n. 3, p. 673-675, 2016.

FLETCHER, Robert *et al.* Debating REDD+ and its implications: reply to Angelsen *et al.* **Conservation Biology**, v. 31, n. 3, p. 721-723, 2017.

FRANCHINI, Matias Alejandro; VIOLA, Eduardo. Myths and images in global climate governance, conceptualization and the case of Brazil (1989-2019). **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 62, n. 2, 2019.

GUIZOL, Philippe; ATMADJA, Stibniati. Overview of REDD proposal submitted to UNFCCC. In: ANGELSEN, Arild (ed.). **Moving ahead with REDD: issues, options and implications**. Bogor: Cifor, 2008.

VECCHIONNE-GONÇALVES, Marcela. Financiando a Amazônia: do piloto de proteção nos anos 90 à bioeconomia descarbonizada do terceiro milênio. In: MIOLA, Iagê *et al.* **Finanças verdes no Brasil: perspectivas multidisciplinares sobre o financiamento da transição verde**. São Paulo: Blucher, 2022.

HERMANSEN, Erlend *et al.* Co-operation or co-optation? NGOs' roles in Norway's international climate and forest initiative. **Forests**, v. 8, n. 64, 2017.

JONGH FILHO, Louis Phillipe. **Fundo Amazônia: avanços e dificuldades da participação indígena por via do terceiro setor**. Dissertação (Mestrado em Gestão Pública e Cooperação Internacional) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2021.

LEIRA, Torkjell. **A luta pela floresta**. Tradução de Leonardo Pinto Silva. São Paulo: Editora Rua do Sabão, 2020.

MARCOVITCH, Jacques; PINSKY, Vanessa Cuzziol. Amazon Fund: financing deforestation avoidance. **Revista de Administração**, São Paulo, v. 49, n. 2, p. 280-290, 2014.

MILANI, Carlos R. S. Evolução histórica da Cooperação Norte-Sul. In: SOUZA, André de Mello (org.). **Repensando a cooperação internacional para o desenvolvimento**. Brasília: Ipea, 2014. p. 33-56.

NORMAN, Marigold; NAKHOODA, Smita. **The State of REDD+ Finance**. Washington, D. C.: Center for Global Development, 2014. (Working Paper, n. 378).

PESSINA, Maria Elisa Huber *et al.* Cooperação internacional para o desenvolvimento e financiamento externo para o Brasil: uma macroanálise do período entre 2000 e 2020. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 56, n. 2, p. 248-274, 2022.

PÖRTNER, H.-O. *et al.* (ed.). Summary for policymakers. *In*: PÖRTNER H.-O. (ed.). **Climate Change 2022: Impacts, adaptation and vulnerability. Contribution of Working Group II to the Sixth Assessment Report of the Intergovernmental Panel on Climate**. Cambridge, Reino Unido; Nova York: Cambridge University Press, 2022. Disponível em: https://www.ipcc.ch/report/ar6/wg2/downloads/report/IPCC_AR6_WGII_SummaryForPolicymakers.pdf.

SANTILLI, Márcio *et al.* Tropical deforestation and the Kyoto Protocol. **Climate Change**, v. 71, p. 267-276, 2005.

SANTOS, Camila. A cooperação Sul-Sul e o multilateralismo multinormativo na criação do centro de pesquisa e desenvolvimento de vacinas do BRICS. **Revista Tempo do Mundo**, n. 31, p. 117-144, 2023.

SCHARPF, Fritz W. **Governing in Europe: effective and democratic?** Oxford: Oxford University Press, 1999.

UN – UNITED NATIONS. Commission on Global Governance. **Our global neighborhood: the report of the commission on global governance**. Londres: Oxford University Press, 1995.

O FINANCIAMENTO CLIMÁTICO PARA O SUL GLOBAL ALÉM DO SEU VOLUME: COMPOSIÇÃO, LIMITES E DESAFIOS

Iago Montalvão¹

O financiamento climático tem sido tema central nas discussões das Conferências das Partes (COPs) da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (UNFCCC). No entanto, quando direcionado aos países do Sul global, sua análise não pode se restringir ao volume anunciado ou desembolsado. A partir da análise de relatórios e de dados disponíveis sobre financiamento climático global, o artigo investiga a composição, os limites e os desafios do financiamento destinado a essas economias, evidenciando a centralidade dos instrumentos financeiros, das condicionalidades institucionais e das assimetrias entre doadores e receptores. A pesquisa procura demonstrar, ainda, que a maior parte dos fluxos ocorre na forma de empréstimos, frequentemente não concessionais, o que reforça a vulnerabilidade fiscal e a dependência financeira dos países em desenvolvimento. Além disso, identifica-se a concentração setorial e geográfica dos recursos, que privilegia áreas de maior retorno financeiro ou de menor risco em detrimento de necessidades urgentes de adaptação climática. A análise também aborda os Fundos Climáticos Multilaterais, que apresentam maior diversidade setorial na destinação dos recursos, apesar dos reduzidíssimos volumes, e os Bancos Multilaterais de Desenvolvimento, que, embora disponham de recursos significativos, também se apoiam em instrumentos de dívida e exibem concentração geográfica e setorial nos desembolsos. Tais características limitam a efetividade do financiamento no apoio à transição justa e na compensação das desigualdades históricas na contribuição às emissões globais. Nesse sentido, apresentam-se instrumentos alternativos em conformidade com a literatura vigente. Conclui-se que, além de ampliar os volumes de recursos, é necessário repensar a qualidade, a acessibilidade e a governança do financiamento climático, de modo a alinhar os fluxos financeiros às prioridades do Sul global e a fortalecer sua autonomia no enfrentamento da crise climática.

Palavras-chave: financiamento climático; Sul global; Fundos Climáticos Multilaterais; Bancos Multilaterais de Desenvolvimento; dívida.

CLIMATE FINANCE FOR THE GLOBAL SOUTH BEYOND ITS VOLUME: COMPOSITION, LIMITS, AND CHALLENGES

Climate finance has been a central theme in COP discussions. However, when directed to Global South countries, its analysis cannot be limited to announced or disbursed volumes. Based on an analysis of reports and available data on global climate finance, this article examines the composition, limitations, and challenges of the finance directed to these economies, highlighting the centrality of financial instruments, institutional conditionalities, and asymmetries between donors and recipients. The research also aims to show that most flows take the form of loans, often non-concessional, which exacerbates fiscal vulnerability and financial dependence in developing countries. Furthermore, it identifies the sectoral and geographic concentration of resources, favoring areas with higher financial returns or lower risk at the expense of urgent adaptation needs. The analysis also considers Multilateral Climate Funds, which exhibit greater sectoral diversity in resource allocation despite very low volumes, and Multilateral Development

1. Economista; doutorando em teoria econômica pelo Instituto de Economia da Universidade Estadual de Campinas (IE/Unicamp); e pesquisador do Projeto Transforma/Unicamp. E-mail: iagomontalvao.oc@gmail.com. Orcid: <https://orcid.org/0009-0005-8691-8852>.

Banks, which – although endowed with significant resources – also rely on debt instruments and show geographic and sectoral concentration in disbursements. These features limit the effectiveness of finance in supporting a just transition and in redressing historical inequalities in contributions to global emissions. In this sense, we seek to present alternative instruments consistent with the existing literature. We conclude that, beyond increasing overall resource volumes, it is necessary to rethink the quality, accessibility, and governance of climate finance to align financial flows with the priorities of the Global South and to strengthen its autonomy in addressing the climate crisis.

Keywords: climate finance; global South; Multilateral Climate Funds; Multilateral Development Banks; debt.

FINANCIAMIENTO CLIMÁTICO PARA EL SUR GLOBAL MÁS ALLÁ DE SU VOLUMEN: COMPOSICIÓN, LÍMITES Y DESAFÍOS

A financiación climática ha sido un tema central en las discusiones de las COP. Sin embargo, cuando se dirige a los países del Sur global, su análisis no puede limitarse al volumen anunciado o desembolsado. A partir del análisis de informes y de los datos disponibles sobre financiación climática global, el artículo investiga la composición, los límites y los desafíos de la financiación destinada a estas economías, poniendo de relieve la centralidad de los instrumentos financieros, las condicionalidades institucionales y las asimetrías entre donantes y receptores. La investigación también pretende demostrar que la mayor parte de los flujos adopta la forma de préstamos, con frecuencia no concesionales, lo que agrava la vulnerabilidad fiscal y la dependencia financiera de los países en desarrollo. Además, se identifica la concentración sectorial y geográfica de los recursos, que favorece áreas con mayor retorno financiero o menor riesgo en detrimento de necesidades urgentes de adaptación climática. El análisis aborda asimismo los Fondos Climáticos Multilaterales, que presentan mayor diversidad sectorial en la asignación de recursos a pesar de volúmenes muy reducidos, y los Bancos Multilaterales de Desarrollo, que, aunque disponen de recursos significativos, también se basan en instrumentos de deuda y muestran concentración geográfica y sectorial en los desembolsos. Tales características limitan la efectividad de la financiación para apoyar una transición justa y compensar las desigualdades históricas en las contribuciones a las emisiones globales. En este sentido, buscamos presentar instrumentos alternativos acordes con la literatura vigente. Se concluye que, además de aumentar los volúmenes de recursos, es necesario repensar la calidad, la accesibilidad y la gobernanza de la financiación climática, con el fin de alinear los flujos financieros con las prioridades del Sur global y fortalecer su autonomía frente a la crisis climática.

Palabras clave: financiación climática; Sur global; Fondos Climáticos Multilaterales; Bancos Multilaterales de Desarrollo; deuda.

JEL: F3; Q5.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm39art2>.

Data de envio do artigo: 14/9/2025. Data de aceite: 14/2/2026.

1 INTRODUÇÃO

A elaboração do relatório final da 29ª Conferência das Nações Unidas sobre as Mudanças Climáticas (COP29) foi marcada por intensas disputas em torno do financiamento climático. O principal ponto de controvérsia foi a definição da meta de alocação de recursos para países do Sul global, mais afetados pelas consequências da crise climática, tendo como principal origem os países desenvolvidos, os maiores responsáveis pela emissão de gases de efeito estufa (GEEs). O documento final da conferência estabeleceu a Nova Meta Quantificada Coletiva (New Collective Quantified Goal – NCQG), cujo objetivo é alcançar o valor de US\$ 300 bilhões por ano, de países ricos direcionado aos mais pobres, para financiar projetos de mitigação, adaptação, compensação por perdas e danos decorrentes da crise climática, capital natural e transição justa. Embora esse valor represente o triplo da meta anterior, definida pela primeira vez na COP15 em 2009 e reafirmada no Acordo de Paris em 2015, os países do Sul global argumentam que o montante necessário para atender às demandas do acordo seria de ao menos US\$ 1,3 trilhão por ano.

As estratégias propostas em Baku para alcançar a meta de financiamento climático também geram preocupações, especialmente devido à inclusão de uma variedade de fontes sem uma definição clara acerca da proporção de contribuição de cada setor. Essa abordagem levanta questionamentos sobre o risco de os setores privados dominarem a contabilização do financiamento climático destinado aos países periféricos, bem como sobre o excesso de instrumentos de dívida. A ausência de percentuais específicos para cada fonte de financiamento e os tipos de instrumentos a serem utilizados pela NCQG criam uma lacuna, que pode levar à contabilização de recursos provenientes do mercado de capitais, incentivando a financeirização (“assetização”) de infraestruturas de mitigação climática (Gabor, 2019). Ao mesmo tempo, outros mecanismos de endividamento podem aprofundar o círculo vicioso da dívida nos países periféricos (Bracking e Leffel, 2021).

Na impossibilidade de alcançar um consenso, o documento da COP29 definiu a criação do Roteiro de Baku a Belém para US\$ 1,3 trilhão, uma espécie de grupo de trabalho coordenado pelo país da presidência cessante e o da presidência subsequente, que apresentou um relatório antes da COP30, realizada no município de Belém, no Brasil.

O fluxo de recursos voltado ao financiamento climático é fundamental para conter a crise climática e mitigar seus impactos. No entanto, a insuficiência de fundos ou o uso de instrumentos financeiros inadequados podem gerar uma falsa sensação de progresso, além de contrastarem com os objetivos nacionais de desenvolvimento e ampliarem a dívida de países de média e baixa renda.

Compreendendo a complexidade dessas questões, optou-se pelo uso do termo crise climática e financiamento climático como um recorte de representação. No primeiro caso, trata-se da crise referente aos efeitos das mudanças climáticas que têm impactos diretos sobre a sociedade humana por meio de eventos extremos deles resultantes, a exemplo do aquecimento dos mares, chuvas e ondas de calor excessivas, secas e queimadas, perdas de safra, entre outros fenômenos.

Em relação ao financiamento, também é comum encontrar diferentes definições com distintos escopos de abordagem, a exemplo do chamado financiamento verde, focado na avaliação dos fluxos financeiros destinados ao conjunto de atividades de enfrentamento aos impactos negativos ao clima e ao meio ambiente, ou do financiamento sustentável, que agrega ainda uma dimensão social a essa análise. A definição de financiamento climático, que será usada neste trabalho, aparece com frequência nos documentos das instituições financeiras internacionais e se consolidou como nomenclatura para os principais fundos multilaterais de financiamento de atividades de combate à agenda climática e ambiental, doravante denominados Fundos Climáticos Multilaterais (FCMs).

O financiamento climático é definido pela Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (United Nations Framework Convention on Climate Change – UNFCCC) como: “financiamento local, nacional ou transnacional – originado de fontes públicas, privadas e alternativas – que procuram apoiar atividades de mitigação e adaptação visando abordar as mudanças climáticas” (tradução nossa).²

Essa definição tem se estendido aos seguintes setores: i) mitigação climática, direcionada a medidas que reduzam os impactos das atividades humanas sobre a natureza e o clima, principalmente na transição do uso de fontes de energias fósseis ou altamente emissoras de GEEs para fontes limpas ou renováveis; ii) adaptação e resiliência climática, referente ao ajuste da sociedade aos efeitos climáticos atuais ou esperados, com o objetivo de reduzir danos ou explorar oportunidades benéficas; iii) recuperação de perdas e danos, ainda carente de uma definição universal, mas visa especialmente reparar perdas e danos oriundos de eventos climáticos extremos; iv) capital natural, em referência às soluções baseadas na natureza, como conservação e manejo da terra ou outras medidas que reduzam e absorvam GEEs; e v) transição justa, que diz respeito aos recursos necessários para complementar o processo de transição verde levando em conta questões socioeconômicas e culturais.

A maior parte dos recursos está concentrada nos dois primeiros setores, com uma participação ainda mais expressiva na mitigação, por estarem relacionados

2. Disponível em: <https://unfccc.int/topics/climate-finance/the-big-picture/introduction-to-climate-finance>.

com grandes projetos de infraestrutura e terem maior potencial de lucratividade e, portanto, de atração do capital privado. Enquanto os demais estão mais concentrados nos países mais pobres, de média e baixa renda,³ onde se concentra a maior riqueza em biodiversidade e recursos naturais, mas também onde há maior vulnerabilidade aos eventos climáticos extremos.

Este trabalho propõe apresentar e discutir como os mecanismos e instrumentos que compõem o atual financiamento climático têm, por um lado, se mostrado insuficientes para garantir recursos às soluções necessárias no enfrentamento da crise climática e, por outro, apresentam uma composição em que o papel do setor privado se sobressai, enquanto o investimento público tem se reduzido à função de mobilizador e mitigador de riscos do capital privado (Gabor e Sylla, 2023; Gabor e Braun, 2025).

No entanto, os custos das ações de mitigação e, especialmente, de adaptação climática podem ser elevados e de baixo retorno a curto prazo. O capital privado, como é de praxe no modelo econômico capitalista, move-se pela maximização dos lucros e, nesse sentido, um modelo de investimento liderado por essa lógica, intensificado pela dominância do setor financeiro, pode não ser suficiente para atingir os necessários objetivos de transição ecológica desenhados pelo conjunto da sociedade por meio de seus governos, órgãos multilaterais e institutos de pesquisa.

Para identificar o padrão do financiamento climático, bem como algumas de suas limitações, a análise se dá em três partes: i) uma avaliação geral da composição do financiamento; ii) o papel dos FCMs, inclusive como parte da Assistência Oficial ao Desenvolvimento (Official Development Assistance – ODA) da Organização para a Cooperação e o Desenvolvimento Econômico (OCDE); e iii) a participação dos Bancos Multilaterais de Desenvolvimento (BMDs) como agentes importantes para esses fluxos financeiros.

Para a análise dos fluxos de financiamento climático utilizaram-se três caminhos principais: i) a revisão dos principais relatórios sobre finanças climáticas, em especial o terceiro relatório do Grupo Independente de Especialistas de Alto Nível sobre o Clima (Independent High-Level Expert Group on Climate Finance – IHLEG), o Panorama Global do Financiamento Climático de 2024 e 2025 da Climate Policy Initiative (CPI) e o Relatório Conjunto sobre

3. Serão utilizados diferentes conceitos para distinguir grupos de países economicamente distintos. Os conceitos de países desenvolvidos e países em desenvolvimento seguem a classificação dos organismos multilaterais como o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional (FMI). Eventualmente, também serão empregados termos como Sul global e Norte global ou países/economias em desenvolvimento/emergentes, devido ao seu uso consolidado em relatórios e análises contemporâneas. Por fim, os conceitos de países periféricos (ou economias periféricas) e países centrais (ou economias centrais) são baseados em definições das tradições estruturalistas – em especial as abordagens cepalinas – e da teoria da dependência, que compreendem essa relação como desigual, em que a periferia do capitalismo se encontra em situação de subdesenvolvimento não por falta de modernização, mas em virtude de sua posição estrutural no sistema capitalista global, que a mantém dependente dos países ricos (centrais).

Financiamento Climático dos BMDs de 2024 elaborado no âmbito do International Development Finance Group (IDFC); ii) uma análise da composição dos fluxos de financiamento climático utilizando, principalmente, bases de dados da CPI, da OCDE e da plataforma Climate Funds Update; e iii) a análise de parte da literatura crítica ao atual modelo de financiamento definido pelas COPs.

Além desta introdução, o texto será composto por mais seis seções. A segunda abordará brevemente as discussões em torno das metas globais estabelecidas para o financiamento climático. Na terceira seção, será apresentada a composição geral desses fluxos com base nos dados mais recentes. A quarta analisará os recursos mobilizados pelos principais FCMs – como o Fundo Global para o Meio Ambiente (Global Environment Facility – GEF), o Fundo Climático Verde (Green Climate Fund – GCF) e o Fundo de Investimento Climático (Climate Investment Fund – CIF) –, bem como as contribuições financeiras bilaterais no âmbito da ODA. A quinta seção será dedicada à avaliação dos desembolsos realizados pelos BMDs. A sexta discutirá algumas ferramentas alternativas para a ampliação do volume de investimentos em ações climáticas, com ênfase em mecanismos que não dependam excessivamente do setor privado nem de instrumentos baseados em dívida. Por fim, a sétima seção trará as conclusões do estudo.

2 AS METAS E A COMPOSIÇÃO DO FINANCIAMENTO CLIMÁTICO

O financiamento climático tem sido tema central das discussões nas conferências multilaterais desde a Rio-92 e a assinatura do Protocolo de Kyoto, passando pelas COPs e sendo consolidado entre uma quantidade relevante de países no Acordo de Paris, em 2015. A partir da COP15, ocorrida em 2009 em Copenhague, os países iniciaram a discussão sobre a necessidade de uma meta de financiamento climático anual para atender aos objetivos de descarbonização. Em 2015, após o Acordo de Paris, foi deliberado que governos e instituições multilaterais deveriam se comprometer, até 2020, com uma meta de financiamento climático de US\$ 100 bilhões anuais, fornecidos pelos países desenvolvidos para os países chamados em desenvolvimento. Desde a COP26 tem se discutido uma atualização dessa meta, e foi na COP29, em Baku, no Azerbaijão, que um novo valor foi estabelecido, sob a nomenclatura NCQG, ampliando o compromisso de financiamento para US\$ 300 bilhões anuais até 2035.

A declaração final da COP29,⁴ no entanto, embora faça referência à prioridade dos desembolsos via setor público, recursos não reembolsáveis (*grants*) e financiamento concessional, não propõe nenhuma definição mais clara sobre qual deve ser a parcela de cada tipo de instrumento. O documento também reforça

4. Disponível em: <https://unfccc.int/news/cop29-un-climate-conference-agrees-to-triple-finance-to-developing-countries-protecting-lives-and>. Acesso em: 14 jun. 2025.

a necessidade de maiores investimentos em adaptação climática, mas deixa em aberto as quantidades e proporções necessárias para alcançar esse objetivo.

No entanto, existem ao menos duas importantes questões a serem discutidas e solucionadas para garantir que aumentos nas cifras de financiamento resultem em mudanças efetivas e respeitem o desenvolvimento autônomo dos países e um caráter justo para sua transição verde. A primeira delas é observar em que medida esses recursos estão vinculados à construção de capacidades locais em países com profundas dificuldades econômicas, infraestruturais e de acesso à tecnologia. A segunda, observar sua composição em relação a fontes (públicas ou privadas etc.), mecanismos (BMDs, financiamento bilateral, fundos climáticos globais etc.) e instrumentos (doações, financiamento via dívida, créditos concessionais e não concessionais, participação na estrutura de capital e garantias). É sobre esta última questão que repousamos nossa análise.

Atualmente uma miríade de mecanismos são utilizados nesse sistema de finanças climáticas; no entanto, a arquitetura dessa rede não conta com uma convenção formalizada que organize todas as fontes, mecanismos e instrumentos para consolidar informações mais precisas e padronizadas (Bracking e Leffel, 2021). Sabemos que a maior parte do fluxo de recursos ocorre via instrumentos do setor privado, principalmente via emissões de títulos verdes ou ESG (que corresponde ao selo de compromisso ambiental, social e de governança). A análise detalhada dessas fontes exigiria um conjunto de outras pesquisas particulares, porém neste trabalho o foco será analisar principalmente a composição geral dos fluxos financeiros e os instrumentos mais diretamente ligados à atuação dos países e organismos multilaterais.

Boa parte dos relatórios e análises referentes a fluxos de financiamento climático tem sido compilada pelo Comitê Permanente de Finanças (Standing Committee on Finance – SCF),⁵ criado na COP16 e subordinado à UNFCCC, pelo IHLEG (Bhattacharya *et al.*, 2024),⁶ estabelecido na COP26 e que tem assessorado a presidência das conferências desde então, ou por organizações não governamentais e grupos de pesquisa ligados às universidades. Além disso, em referência aos fundos climáticos globais e mecanismos adjacentes, a iniciativa Climate Funds Update⁷ tem compilado um conjunto de dados referentes aos

5. Uma definição mais ampla e os documentos produzidos pelo comitê estão disponíveis em: <https://unfccc.int/SCF>.

6. Liderado pelos economistas Amar Bhattacharya, Vera Songwe, Eléonore Soubeyran e Nicholas Stern, esse grupo foi criado pelo secretário-geral da Organização das Nações Unidas (ONU) em 2022 para propor recomendações sobre o fortalecimento da arquitetura financeira internacional, com foco na ampliação do financiamento para o desenvolvimento sustentável e a ação climática.

7. Disponível em: <https://climatefundsupdate.org/>.

fluxos financeiros de todos esses fundos. Já os BMDs têm publicado um relatório conjunto sobre o financiamento climático desde 2011, sob o escopo do IDFC.⁸

A análise dessas informações será feita em três partes. Uma observação geral sobre o conjunto de fontes, mecanismos e instrumentos de financiamento climático, distinguindo qual a participação de cada tipo na composição total desse amplo emaranhado que constitui o financiamento climático. Uma segunda avaliação com foco na participação do conjunto dos fundos climáticos globais e das ODA's compiladas pela OCDE. E, por fim, identificando o volume e as características da participação dos BMDs nesse conjunto.

3 UM PANORAMA GERAL DO FINANCIAMENTO CLIMÁTICO

Em 2023, o volume total de financiamento climático global alcançou US\$ 1,9 trilhão (Naran *et al.*, 2025). No entanto, embora de maneira geral esteja aumentando, estudos indicam que o ritmo de crescimento ainda não é suficiente, sua distribuição geográfica não corresponde às necessidades mais urgentes e sua composição pode não ser a mais adequada para essa finalidade (Bhattacharya *et al.*, 2024; Naran *et al.*, 2024; Mazzucato e Songwe, 2024; Ray e Simmons, 2024). Por sua vez, o investimento direto em combustíveis fósseis continua crescendo, experimentando um recuo apenas no período da pandemia de covid-19, entre 2020 e 2021. Em 2023, esses investimentos chegaram a US\$ 1,1 trilhão, além dos subsídios que alcançaram o recorde de US\$ 1,4 trilhão em 2022 (Naran *et al.*, 2024). Em outras palavras, considerando apenas investimentos e subsídios diretos em combustíveis fósseis, destinou-se US\$ 1 trilhão a mais do que em financiamento climático.

O relatório final aprovado na COP 29, realizada em 2024, reconheceu uma demanda de US\$ 455 a 584 bilhões ao ano para o cumprimento das Contribuições Nacionalmente Determinadas (Nationally Determined Contributions – NDCs) dos países em desenvolvimento e um financiamento da adaptação climática de US\$ 215 a 387 bilhões anuais até 2030, reconhecendo o descasamento entre fluxos disponíveis e necessidades.

Além disso, também reconheceu a necessidade de reformar a arquitetura de financiamento multilateral, removendo barreiras que dificultam financiamento para países em desenvolvimento, especialmente altos custos de capital, espaço fiscal limitado, níveis de dívida insustentáveis, altos custos de transação e condicionantes rígidas para acessar o financiamento climático.

No entanto, a nova meta continua considerando uma ampla variedade de fontes de financiamento, incluindo recursos públicos, privados, bilaterais e

8. As edições desse relatório conjunto podem ser acessadas em: <https://www.eib.org/en/publications/20240150-2023-joint-report-on-multilateral-development-banks-climate-finance>.

multilaterais, além de fontes alternativas e alguma participação da cooperação Sul-Sul. Nesse contexto, embora o documento também reforce a importância de ampliar a capacidade de financiamento dos BMDs, dos FCMs, bem como aumentar os recursos públicos voltados à adaptação e às perdas e danos, além de destacar a necessidade de reduzir restrições fiscais e expandir o acesso a empréstimos concessionais, não há uma definição clara sobre a proporção esperada de contribuição de cada tipo de fonte e instrumento financeiro.

A utilização de grupos de trabalho para viabilizar metas de financiamento climático tem precedentes históricos. Durante a COP15, em 2009, estabeleceu-se pela primeira vez a meta de mobilizar US\$ 100 bilhões anuais para países em desenvolvimento, porém apenas na COP20, em 2014, criou-se um “roteiro” para alcançar esse valor. Esse processo, no entanto, mostrou-se limitado em termos de representatividade: o relatório final do plano foi elaborado exclusivamente por países desenvolvidos e apresentado na pré-conferência da COP22 em Marrakech, em 2016, antes de ser submetido à conferência principal.

Atualmente, surge uma oportunidade crítica para converter recomendações em ações efetivas mediante sessões de trabalho dedicadas a temas cruciais como reformas nos BMDs ou criação de novas instituições, sustentabilidade da dívida e desenvolvimento de fontes inovadoras de financiamento. Dois aspectos particularmente urgentes merecem destaque: a necessária reforma da arquitetura financeira internacional e a incorporação sistemática de riscos climáticos nas avaliações macroeconômicas nacionais. No entanto, a implementação dessas medidas enfrenta um paradoxo temporal – enquanto a complexidade das reformas exige processos deliberativos, a crise climática impõe prazos cada vez mais curtos para ação efetiva, com a janela de oportunidade para evitar os piores cenários se estreitando rapidamente.

A ampliação da meta de mobilização de recursos para US\$ 1,3 trilhão anuais em financiamento climático para países em desenvolvimento tem sido defendida por esses próprios países, embora ainda não haja consenso com nações mais ricas. Essa proposta se baseia nas recomendações do IHLEG, que estima uma necessidade global entre US\$ 6,3 e 6,7 trilhões por ano até 2030 para atingir as metas do Acordo de Paris (tabela 1). Desse total, entre US\$ 2,3 e 2,5 trilhões deveriam ser direcionados aos países em desenvolvimento (excluindo a China), dos quais pelo menos US\$ 1,3 trilhão deveria ser proveniente de fontes domésticas e cerca de US\$ 1 trilhão de fluxos financeiros internacionais. A recomendação ainda divide este valor aos países emergentes considerando que US\$ 1,6 trilhão seria para transição energética, US\$ 250 bilhões para adaptação e resiliência, US\$ 250 bilhões para perdas e danos e US\$ 300 bilhões para capital natural e agricultura sustentável, além de US\$ 700 milhões para reforçar uma transição justa (Bhattacharya *et al.*, 2024).

TABELA 1
Valores necessários e realizados em financiamento climático
(Em US\$ trilhões)

	Valor necessário (até 2030)	Média do valor investido (2022)
Total	6.300 a 6.700	1.600
Países desenvolvidos	2.700 a 2.800	720
Países emergentes (sem a China)	2.300 a 2.500	244
China	1.300 a 1.500	576
Financiamento para o Sul global por tipo de destinação		
Mitigação	1,6	196,7
Adaptação e resiliência	0,25	47,3
Perdas e danos	0,25	-
Capital natural	0,3	-
Transição justa	0,07	-

Fonte: Naran *et al.* (2024) e Bhattacharya *et al.* (2024).
Elaboração do autor.

A realidade do fluxo de recursos financeiros para os países periféricos nos últimos anos está, ainda, muito distante das metas estipuladas. Em 2022,⁹ os países emergentes ou em desenvolvimento (*emerging markets and developing economies* – EMDEs), sem considerar a China, receberam apenas 17% do financiamento climático global, equivalente a US\$ 244 bilhões, e os países menos desenvolvidos (*least developed countries* – LDC)¹⁰ receberam apenas 3%. Além disso, uma parte muito pequena é destinada a projetos de adaptação, contabilizando apenas 5% desse total, enquanto o investimento em setores de energia e transporte, vinculados à mitigação, é responsável por 68% de todo o financiamento, especialmente em função do crescimento do mercado de veículos elétricos a bateria (Bhattacharya *et al.*, 2024; Naran *et al.*, 2024).

O financiamento via setor privado continua concentrado geograficamente nos países com maior nível de renda e, especialmente, nos projetos de mitigação. Entre 2021 e 2022, os recursos de origem privada ocuparam 50% do total do financiamento, mas apenas 7% nos EMDEs, sem considerar a China. Em atividades de mitigação climática, como transição energética ou automóveis movidos a eletricidade, os recursos privados foram responsáveis por 54% do total investido,

9. Algumas informações sobre os EMDEs referem-se a 2022, em razão da indisponibilidade de dados detalhados para 2023. Ainda assim, o relatório da CPI de 2025 aponta que o financiamento climático internacional destinado aos EMDEs cresceu, alcançando US\$ 196 bilhões em 2023. Apesar desse aumento, o montante representa apenas 51% do financiamento climático internacional global e pouco mais de 10% do total dos fluxos financeiros. É importante considerar, ainda, que 78% de todo o financiamento climático internacional direcionado aos EMDEs tem origem em atores públicos.

10. As classificações de EMDEs e LDCs são utilizadas com base na determinação do Banco Mundial. Disponível em: <https://datahelpdesk.worldbank.org/knowledgebase/articles/906519>. Acesso em: abr. 2025.

mais da metade (57%) foi via empréstimos a taxa de mercado, seguida por instrumentos de *equity* (32%). O capital concessional (com taxas de juros abaixo de mercado e pagamentos mais flexíveis) representou apenas 9%. O aumento recente no investimento privado é uma resposta à queda nos custos da tecnologia limpa, especialmente no setor de energia solar e nos veículos elétricos a bateria (Naran *et al.*, 2024).

Considerando tanto fontes públicas quanto privadas, a maior parte do financiamento é fornecida por meio de instrumentos de dívida – 60% do total –, a maioria a taxas de mercado e concentrada em projetos de mitigação, dada sua característica de maior previsibilidade de lucro. Os empréstimos concessionais têm uma participação maior nos projetos de adaptação, mas ainda assim representam apenas 21% do total do financiamento nesse setor, ou seja, menos de um terço dos recursos destinados via instrumentos de dívida. Os subsídios, subvenções ou recursos não reembolsáveis em geral também têm uma participação pequena no total do financiamento climático, marcando maior presença nos projetos de adaptação e em recuperação de perdas e danos (Naran *et al.*, 2024).

Os fluxos financeiros para adaptação, embora tenham dobrado entre 2018 e 2022, ainda crescem em volume insuficiente e mais lentamente do que os destinados para mitigação. O mundo todo investiu US\$ 77 bilhões nesse setor em 2022, e em 2023 caiu para US\$ 65 bilhões, abaixo até mesmo da necessidade estimada para o Sul global (Naran *et al.*, 2024, 2025). Esse tipo de projeto tem menor participação do setor privado por não oferecer retornos financeiros, mas é fundamental para os países mais pobres, que têm maiores dificuldades em termos de infraestrutura. A ausência de investimentos em adaptação e resiliência climática, além de relegar a vida humana e a própria natureza em locais de vulnerabilidade à sua própria sorte, também pode significar custos econômicos muito maiores no futuro com a necessidade de reconstrução ou recuperação de perdas e danos.

Os EMDEs enfrentam um desafio duplo, devendo harmonizar uma capacidade de desenvolvimento que possa atender às insuficiências econômicas e sociais históricas com as necessárias medidas e investimentos para reduzir impactos ambientais e se adaptar aos resultados da crise climática. Nesse ambiente, esses países enfrentam ainda mais dificuldades em função dessas próprias limitações históricas. A condição de economia periférica e subordinada, com baixo nível de desenvolvimento econômico e moedas em patamares inferiores na hierarquia do sistema monetário internacional (De Conti, Prates e Plihon, 2013; Svartzman e Althouse, 2022), dificulta ainda mais que esses países tenham, por um lado, autonomia e espaço fiscal para realizarem seus próprios investimentos induzidos pelo setor público, e, por outro, formas de captar recursos externos em função do

alto custo de capital e restrições impostas por agências de avaliação e organismos financeiros multilaterais.

Considerando o total de recursos mobilizados, internacionais e domésticos, o cenário fica bastante evidente ao observarmos que o crescimento do financiamento climático para os EMDEs entre 2018 e 2022 teve um ritmo menor, de 38% (de US\$ 327 bilhões para US\$ 862 bilhões), em relação a um aumento global, de cerca de 100% (de US\$ 674 bilhões para mais de US\$ 1,3 trilhão). Mesmo que essas regiões mais pobres tenham sido responsáveis por 73% do financiamento da adaptação no mundo entre 2018 e 2022 (com metade concentrada na China), o financiamento para mitigação é largamente dominante, com 89% do total financiado. Os fluxos financeiros para projetos de mitigação dependem em sua maioria de instrumentos de dívida não concessionais, mas mesmo os recursos destinados à adaptação ainda são majoritariamente via empréstimos e apenas 55% são em termos concessionais (Naran *et al.*, 2024).

Levando em conta apenas os fluxos internacionais, a meta de destinar US\$ 100 bilhões dos países do Norte global para países do Sul global definida para 2020 pelas COPs anteriores só foi atingida efetivamente em 2022, quando esse montante alcançou US\$ 115,9 bilhões (OECD, 2024). E mesmo com o aumento de recursos, o financiamento concessional para EMDEs caiu de 57% em 2018 para 47% em 2022 (Naran *et al.*, 2024). O financiamento público representou 60% do total, puxado por um pequeno aumento no financiamento externo para adaptação.

Portanto, em geral, os países mais pobres não têm se beneficiado do crescimento de fluxos de investimento climático tanto quanto as economias avançadas. O setor privado tem menor participação e o setor público tem uma participação relevante, tanto em nível doméstico quanto internacional, embora na maioria dos casos sirvam como instrumentos de redução de riscos para o capital privado e não para sustentarem ou coordenarem estratégias definidas pelos governos. Além disso, permanecem as limitações fiscais e de custo de capital, mas também a ausência de maior comprometimento dos países ricos com maiores fluxos financeiros subsidiados e cooperação tecnológica, conforme o princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas de acordo com as respectivas capacidades.¹¹

Ademais, vale salientar o papel específico de alguns mecanismos que têm sido utilizados, quais suas contribuições e características, para assim compreender a viabilidade de reforçar alternativas mais urgentes. Nesse aspecto aparecem como opções os FCMs e os BMDs, que serão abordados a seguir.

11. Esse princípio foi incluído inicialmente no art. 3.1 da UNFCCC, assinado em 1992 na Conferência do Rio (Rio-92). Em 2015, foi reafirmado no art. 2.2 do Acordo de Paris.

4 FCMs

Os FCMs desempenham um papel importante na arquitetura do financiamento climático, embora ainda muito reduzido quanto ao montante financeiro. Os recursos disponíveis nesses mecanismos financiam desde ações na ponta da mitigação, adaptação e recuperação até equipes técnicas e administrativas para elaboração de projetos. A plataforma Climate Funds Update compilou os dados de fluxos financeiros referentes a todos esses fundos disponíveis atualmente, e entre 2002 e 2024 foram aprovados US\$ 37 bilhões por meio desses mecanismos, dos quais apenas US\$ 15,8 bilhões foram efetivamente desembolsados.

Apesar dos baixos valores, esses fundos são reconhecidos nos relatórios de pesquisadores, instituições e bancos multilaterais como mecanismos com um importante caráter concessional e catalisador (Watson, Schalatek e Evéquoz, 2024). Isto é, têm capacidade de financiar a custos menores a primeira fase ou de complementar os recursos em projetos que o setor privado, ou mesmo o setor público, tenha dificuldades de investir de maneira isolada, em função dos maiores riscos e demanda por liquidez. Além disso, a característica multilateral própria desses fundos difere das estruturas de governança dominadas pelos países mais ricos, e consequentemente de maior contribuição, como ocorre na maior parte das instituições financeiras e organismos multilaterais. Ainda que sejam necessárias modificações que democratizem mais esses espaços, nesses fundos a participação dos países mais pobres tem maior capacidade de influenciar a tomada de decisão e a destinação dos recursos, o que fica evidente, por exemplo, na maior participação de projetos de adaptação se comparado ao conjunto total de financiamento climático ou dos desembolsos dos BMDs.

A composição desses mecanismos é acompanhada por uma grande diversidade de fundos regionais e nacionais que compõem uma extensa e complexa arquitetura de financiamento climático ao redor do mundo.¹² Em relação aos fundos multilaterais subordinados à UNFCCC e às COPs, temos o GEF, o GCF, o Fundo de Adaptação (Adaptation Fund – AF) e o Fundo para Resposta a Perdas e Danos (Fund for Responding to Loss and Damage – FRLD). Além disso, fazem parte dos mecanismos não vinculados à UNFCCC diversos outros fundos com finalidades específicas, mas aqui daremos destaque ao CIF, vinculado ao Banco Mundial, cuja atuação é mais abrangente. Os fundos mencionados são responsáveis por 87% dos valores de projetos aprovados e 80% dos recursos desembolsados.

12. O detalhamento desse sistema, bem como a lista completa dos FCMs, pode ser observado em Climate Funds Update, disponível em: <http://www.climatefundsupdate.org>.

O primeiro a ser criado foi o GEF, estabelecido em 1991 para operar como uma entidade do mecanismo financeiro da UNFCCC e das demais convenções estabelecidas pelas COPs. Os recursos advindos do GEF cobrem uma ampla diversidade de temas relacionados ao meio ambiente, e são gerenciados por um conselho de 32 membros, sendo 14 de países desenvolvidos, 16 de países em desenvolvimento (incluindo representantes de pequenas ilhas em desenvolvimento e países menos desenvolvidos) e 2 de países de economias em transição. O GEF também administra o Fundo para Países Menos Desenvolvidos (Least Developed Countries Fund – LDCF) e o Fundo Especial para Mudanças Climáticas (Special Climate Change Fund – SCCF). Seu financiamento advém da contribuição de países desenvolvidos. O relatório referente ao período 2019-2022 aponta que cerca de trinta países forneceram um total de US\$ 4,1 bilhões em doações, com US\$ 728 milhões para foco em alterações climáticas. Até dezembro de 2024, o GEF havia aprovado um total de 995 projetos focados em mudanças climáticas, resultando em US\$ 4,5 bilhões.

O GCF, que também compõe os mecanismos financeiros da UNFCCC e do Acordo de Paris, foi criado a partir de discussões na COP de Durban, em 2011, e seu primeiro projeto foi aprovado no final de 2015. É o maior fundo climático em termos de recursos financeiros e tem o foco em resiliência climática e desenvolvimento de baixo carbono em países mais pobres, com uma divisão igualitária de 50% para financiamento em mitigação e 50% para adaptação. Possui participação majoritária de países em desenvolvimento em sua governança, mas sua sede está localizada na Coreia do Sul. O ciclo de doações entre 2020 e 2023 captou US\$ 10 bilhões, e para o ciclo 2024-2027, havia a promessa de alcançar US\$ 13,6 bilhões em doações de 34 países, embora Donald Trump tenha retirado os Estados Unidos da relação de doadores, causando a perda de pelo menos US\$ 4 bilhões até a primeira metade de 2025 (Watson, Schalatek e Évêquoz, 2024).

O AF foi estabelecido em 2001 durante a COP7, em Marrakech, com o objetivo de financiar projetos de adaptação em países em desenvolvimento vulneráveis aos impactos das mudanças climáticas, e tornou-se operacional em 2009. A governança do fundo é conduzida por um conselho composto por dezesseis membros e dezesseis suplentes, com cerca de 69% dos membros provenientes de países em desenvolvimento. Seu financiamento provém principalmente de uma taxa de 5% dos rendimentos das vendas de créditos de emissão sob o novo mecanismo de mercado de carbono estabelecido pelo art. 6.4 do Acordo de Paris. No entanto, devido à volatilidade dos preços do carbono, o fundo tornou-se cada

vez mais dependente de contribuições voluntárias de países desenvolvidos para manter suas operações. Até junho de 2023, o AF havia aprovado 155 projetos, totalizando aproximadamente US\$ 1,055 bilhão em financiamento para projetos de adaptação.

Ainda durante a COP27 (Sharm El Sheikh, no Egito) foi levantada a necessidade de criar formas de financiamento para lidar com perdas e danos. A partir de então, as discussões avançaram para a criação do FRLD, que teve sua confirmação como fundo financeiro intermediário na COP29, incluindo um secretariado vinculado ao Banco Mundial. No entanto, não há definição clara sobre se o financiamento de perdas e danos está incluído na NCQG.

É necessária uma análise mais detalhada dos projetos para identificar a eficiência no uso dos recursos financiados para cumprimento dos objetivos aos quais esses fundos se propõem. No entanto, em um olhar agregado é possível notar que esses mecanismos têm um potencial mais democrático para endereçar esforços aos problemas mais urgentes no que concerne à crise climática e em projetos em que o capital privado não se dispõe a investir, dado o alto nível de risco, seja ele físico ou de transição, ou mesmo a ausência de perspectiva de lucratividade, que tende a ser ainda menor se considerado o curto prazo.

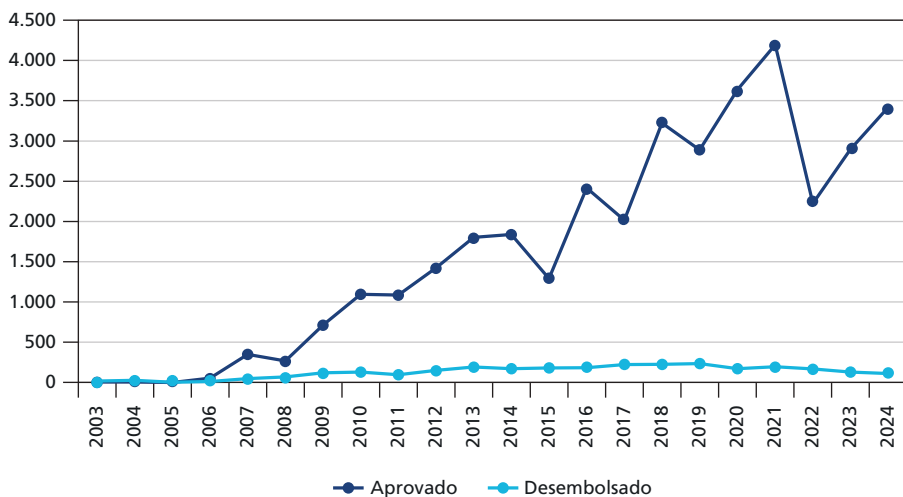
Já os CIFs foram estabelecidos em 2008 e são administrados pelo Banco Mundial, mas têm parceria com os bancos regionais de desenvolvimento. Com um total de recursos prometidos de US\$ 11,6 bilhões até o final de 2024, nessa estrutura estão incluídos o Fundo de Tecnologia Limpa (Clean Technology Fund – CTF), com US\$ 8,93 bilhões, e o Fundo Climático Estratégico (Strategic Climate Fund – SCF), com US\$ 2,68 bilhões. O texto que regulamenta o funcionamento dos CIFs contava com uma cláusula de encerramento para assim que uma arquitetura global de financiamento climático se estabelecesse, a aposta estaria na evolução do GCF, mas não foi cumprida, e em 2019 a cláusula foi renovada por tempo indefinido. Sua governança está vinculada ao Banco Mundial e às instituições financeiras multilaterais parceiras.

Considerando todos os fundos levantados por Climate Funds Update, é possível identificar qual o comportamento e a composição do financiamento climático por meio desse tipo de mecanismo. O primeiro destaque repousa sobre o crescimento do volume de recursos destinados a projetos aprovados, apesar de uma desaceleração ainda não recuperada após a pandemia de covid-19. No entanto, há um descasamento grande entre a aprovação dos projetos e o desembolso efetivo dos recursos (gráfico 1), tema já observado pelo IHLEG, pelo

relatório de finanças sustentáveis do Grupo dos Vinte (G20)¹³ em 2024 e pelos próprios fundos.¹⁴

GRÁFICO 1

Valores aprovados e desembolsados em projetos pelos FCMs (2003-2024)
(Em US\$ milhões)



Fonte: Climate Funds Update (2025).
Elaboração do autor.

Entre os valores depositados e os aprovados, há também uma perda a ser considerada. De um total de US\$ 49,05 bilhões depositados, apenas US\$ 37,04 bilhões foram aprovados para os projetos e somente US\$ 15,7 bilhões foram desembolsados. O que, em relação aos valores depositados, representa uma taxa de 72% destinados a projetos aprovados, e de 32% em relação ao que foi efetivamente desembolsado. Isso tem origem, em grande medida, na insuficiente eficiência técnica de avaliação e aprovação dos projetos, com casos como o do GCF, em que o tempo entre a submissão de um projeto para avaliação e a concessão do financiamento chega até dois anos (Visconti, Ramírez e Braly-Cartillier, 2024).

13. Baseado nos documentos que resultaram dos debates de finanças sustentáveis, dentro da trilha de finanças, do G20 sob a presidência brasileira. Os textos completos estão disponíveis em: <https://g20.gov.br/pt-br/trilhas/trilha-de-financas/financas-sustentaveis>. Acesso em: maio 2025.

14. Esse reconhecimento foi feito por meio de uma declaração conjunta entre os líderes de CIFs, GEF, GCF e AF. Disponível em: <https://www.greendclimate.fund/statement/enhancing-access-and-increasing-impact-role-multilateral-climate-funds>. Acesso em: maio 2025.

Esse tipo de atraso cria um risco significativo em relação às condições de mercado, das políticas no local de recebimento, ou até mesmo em relação às próprias condições ambientais e climáticas que podem ter se alterado consideravelmente durante o período. Isso faz com que os custos do financiamento sejam ainda maiores.

Essa distância entre os recursos também é evidente se considerarmos os valores prometidos e os efetivamente depositados. Durante todo o período analisado (2003 a 2024) esses fundos receberam promessas no montante de US\$ 53,42 bilhões, mas receberam apenas US\$ 38,83 bilhões, uma taxa de 76,4% no recebimento efetivo. Essa diferença tem a participação relevante do GCF-2, que trata da reposição de fundos para o período 2024-2027, e forte relação com a interrupção de doações dos Estados Unidos com a entrada de Trump no governo.

TABELA 2
Valores totais dos principais FCMs até 2024
(Em US\$ milhões)

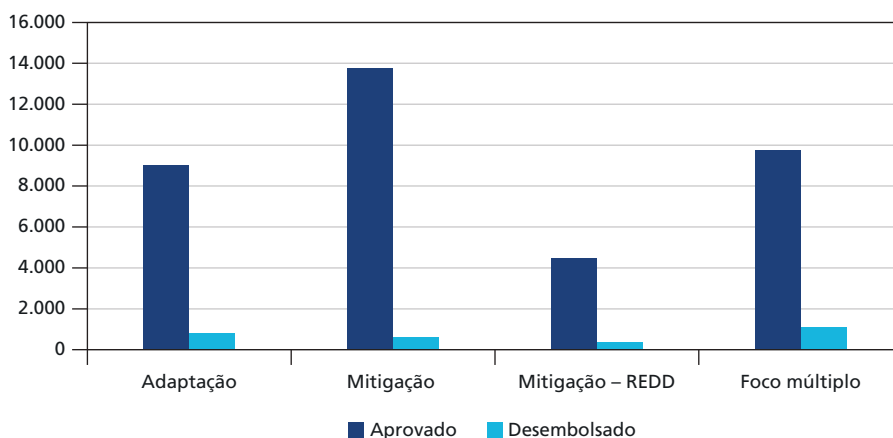
	Prometido	Depositado	Aprovado	Desembolsado
GCF	33.940,92	20.144,49	16.489,83	5.543,95
CIFs	11.616,40	11.616,40	8.157,35	3.796,54
GEF	7.804,19	7.614,61	6.328,23	2.458,57
AF	2.136,89	1.961,38	1.210,51	756,28
Outros	8.675,90	7.718,33	4.854,18	3.217,56
Total	64.174,30	49.055,22	37.040,10	15.772,90

Fonte: Climate Funds Update (2025).
Elaboração do autor.

Em relação aos setores para os quais são destinados os recursos, há maior diversidade na distribuição, embora o setor de mitigação tenha maior participação nos projetos aprovados (gráfico 2). As ações de foco múltiplo, isto é, que atendem a atividades de adaptação e mitigação climática de maneira concomitante, apresentam participação relevante, correspondendo a 26,4% de todo o financiamento aprovado – proporção que cresce nos recursos desembolsados, destacando-se como o principal setor, com 37,6%. As ações de adaptação também têm participação proporcionalmente maior no total de recursos desembolsados em relação aos aprovados (de 24,3% para 28,6%), enquanto as ações de mitigação perdem espaço – de 49,3%, contando projetos de redução de emissões por desmatamento e degradação florestal (REDD), para 33,7%.

GRÁFICO 2

Valores aprovados e desembolsados para projetos dos FCMs, por tipo de projeto
(Em US\$ milhões)

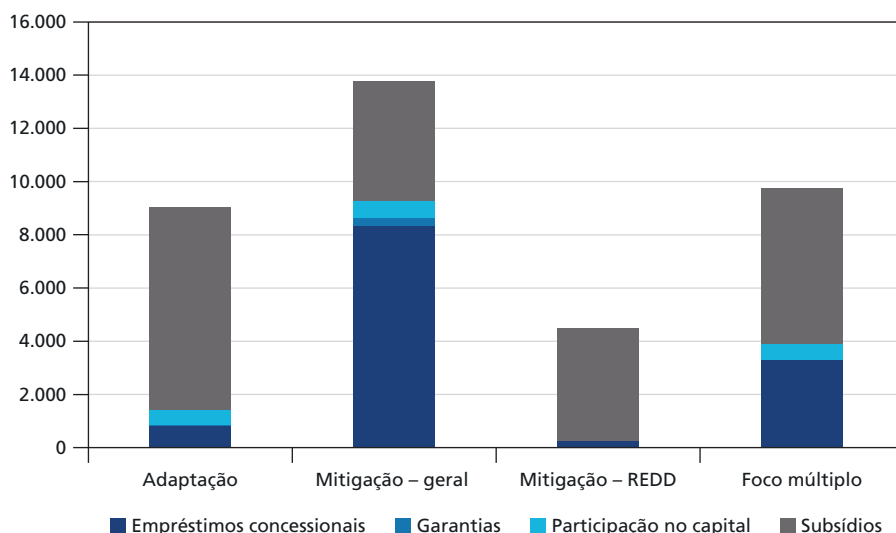


Fonte: Climate Funds Update (2025).
Elaboração do autor.

Essas informações indicam que, de alguma forma, ainda que a participação do setor de adaptação não esteja equilibrada com o de mitigação, os projetos financiados via FCMs na primeira opção tendem a ter maior chance de receber os recursos e são atendidos com maiores valores, se comparados ao universo do financiamento climático, como abordado na seção anterior.

Em relação aos instrumentos utilizados há uma evolução relativamente equilibrada entre o uso de empréstimos concessionais e subsídios ao longo dos anos, com maior participação do último (gráfico 3). A partir de 2020 também ganha um pouco mais de relevância o uso da participação de capital, que somou até 2024 um total de US\$ 1,74 bilhão em desembolsos. A participação dos instrumentos de garantia é pequena, com cerca de US\$ 397 milhões no total. Como observado no gráfico 3, o financiamento via subsídios tem maior incidência sobre os projetos de adaptação, foco múltiplo e mitigação via REDD, contabilizando US\$ 22,2 bilhões, ou 60% do total de projetos financiados. Já os empréstimos concessionais, embora tenham uma participação importante nos projetos de foco múltiplo, são maioria apenas nos projetos de mitigação e representam US\$ 12,69 bilhões, ou 34,2% do total.

GRÁFICO 3
Desembolsos dos FCMs por tipo de instrumento
(Em US\$ milhões)



Fonte: Climate Funds Update.
Elaboração do autor.

Há, portanto, uma participação maior de instrumentos que têm menor tendência a potencializar o ciclo de endividamento desses países. Isso pode apontar para esses mecanismos como canais importantes para contribuir com planos e plataformas nacionais de investimento climático, considerando suas demandas específicas e a necessidade de contemplar a agenda ambiental com a necessidade da recuperação e do desenvolvimento econômico para alcançar uma transição justa socialmente.

Expandindo ainda mais o escopo de análise, observam-se brevemente os fluxos de ODA, um mecanismo criado pela OCDE na década de 1960 com o objetivo de direcionar recursos financeiros a países em desenvolvimento, tendo em vista o combate à pobreza e a promoção do crescimento econômico sustentável. Esse mecanismo considera especialmente os fluxos financeiros concessionalizados (isto é, mais favoráveis do que as condições de mercado) e com a finalidade principal de promover o desenvolvimento econômico e o bem-estar social nos países beneficiários. Parte dos recursos mobilizados pelos fundos climáticos é contabilizada como ODA, desde que apresente grau suficiente de concessionalidade segundo os critérios da OCDE. Em contrapartida, empréstimos concedidos a taxas de juros de mercado, sem subsídio implícito, possuem *grant equivalent* nulo ou próximo de zero e, portanto, não são considerados ODA, mesmo quando destinados a projetos climáticos.

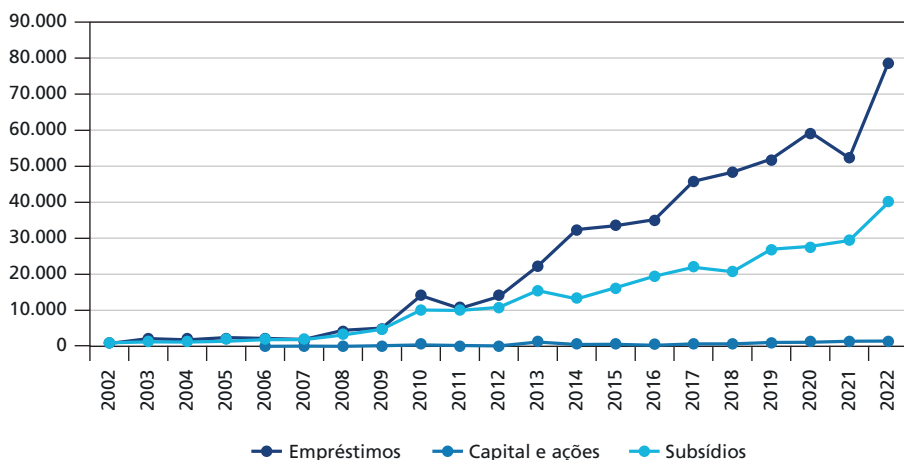
O uso da ODA como ferramenta de financiamento climático apresenta contradições importantes. Uma crítica recorrente a esse mecanismo recai sobre a dificuldade de avaliação dos fluxos, pois a contabilização é feita sob a ótica do doador, sem foco nos resultados efetivos nos países receptores. Além disso, a categorização de projetos climáticos é ampla, incluindo iniciativas em que o componente climático é apenas marginal. Kenny (2020) alerta que o uso da ODA para redução de emissões pode ser ineficaz se não considerar o benefício real para os países em desenvolvimento, visto que as emissões são um fenômeno global e a maioria dos investimentos em mitigação ainda se concentra em países mais ricos.

O uso desses recursos está bastante vinculado à ideia do financiamento misto (conhecido pelo nome em inglês *blended finance*), em que recursos de assistência são utilizados para mobilizar o capital privado. Essa discussão exige uma análise mais aprofundada do tema. Mas, além disso, é importante também observar a crescente participação de instrumentos de dívida no financiamento de projetos climáticos vinculados à agenda de desenvolvimento via ODA. A crescente contabilização de ODA como financiamento climático tem incomodado países do Sul global, que demandam que os recursos para o clima sejam adicionais e não retirados de outras áreas importantes.

O gráfico 4 mostra como os empréstimos crescem mais aceleradamente do que os subsídios, e uma participação estatisticamente de baixa significância de instrumentos de alívio de dívida, marcados em apenas quatorze projetos em 2012 que totalizaram US\$ 6,7 milhões.

GRÁFICO 4

Evolução dos desembolsos das ODAs por tipo de instrumento financeiro (2002-2022)
(Em US\$ milhões)



Fonte: Rio Markers/OCDE (2024).
Elaboração do autor.

Embora, entre todas as ODAs relacionadas ao clima contabilizadas entre 2000 e 2022, a adaptação tenha recebido uma proporção maior do que a média geral do financiamento climático – cerca de 37,5% do total –, é importante destacar que apenas 54,76% desses fluxos apresentam características concessionarizadas, ou seja, com condições financeiras mais favoráveis do que as de mercado. Esses dados revelam como grande parte dos recursos que deveriam apoiar países em desenvolvimento ou mais pobres – seja para contribuir com os objetivos globais de mitigação climática, seja para impulsionar a adaptação, a resiliência, a reparação por perdas e danos ou uma transição justa – acabam por não cumprir plenamente essa função.

Em vez de fortalecerem a autonomia econômica e a capacidade infraestrutural dessas regiões para enfrentar as mudanças climáticas de forma mais independente, muitos desses fluxos reforçam um círculo vicioso de endividamento e vulnerabilidade externa. Essa dinâmica não apenas limita o potencial de desenvolvimento sustentável local, mas também perpetua as desigualdades estruturais que o financiamento climático internacional deveria justamente combater.

Tornar esse sistema de financiamento climático mais justo exige, evidentemente, uma reforma na arquitetura financeira internacional como um todo. A ampliação de recursos que tornem esses fundos mais relevantes para essa rede também depende de seus principais doadores, que são as economias centrais, as mesmas que dominam o *status quo* dos organismos multilaterais. Portanto, é importante reconhecer que existem questões geopolíticas que precedem toda essa necessária transformação.

Pensando nas sugestões do ponto de vista da eficiência dessa estrutura de financiamento, podemos considerar os apontamentos resultantes da trilha de finanças do G20 sob a presidência brasileira.

Dada a crescente fragmentação e complexidade da arquitetura financeira internacional em matéria de clima e ambiente, é imperativo identificar formas de simplificar o sistema para melhor servir os beneficiários e atrair o cofinanciamento do setor privado (G20, 2024).

Portanto, um primeiro passo para um sistema de finanças climáticas mais robusto e capaz de enfrentar a atual crise é uma reformulação de diversas características dos FCMs. Entre as melhorias prioritárias estão a simplificação dos processos de credenciamento, aprovação e desembolso de recursos, além da harmonização de procedimentos e critérios entre os diferentes fundos, o que pode reduzir custos de transação e aumentar a eficiência. Também é fundamental que os FCMs operem de forma mais integrada, como um sistema coordenado, com abordagens comuns para medição, avaliação e prestação de contas, promovendo o compartilhamento de dados e conhecimento. A previsibilidade do financiamento deve ser fortalecida para evitar atrasos, custos adicionais ou desistências

de projetos, bem como a ampliação da oferta de financiamento em moeda local, enfrentando o risco cambial que afeta a concessionalidade dos recursos em países em desenvolvimento.

Além disso, os FCMs precisam adotar um papel mais estratégico e flexível. Isso inclui utilizar plataformas nacionais e estratégias de transformação sistêmica, além de projetos isolados, permitindo maior alinhamento com planos de desenvolvimento e sustentabilidade locais. Também é recomendada a ampliação do uso de instrumentos financeiros inovadores, como os ligados a metas de sustentabilidade ou políticas públicas (Visconti, Ramírez e Braly-Cartillier, 2024). Os recursos limitados dos fundos podem ser canalizados por meio de parceiros-chave, como instituições financeiras de desenvolvimento, que possam mobilizar capital adicional. Por fim, é essencial que os FCMs assumam maior apetite de risco para fomentar inovação, adicionalidade e alavancagem de recursos, contribuindo para soluções climáticas mais integradas, escaláveis e adaptadas às realidades locais.

5 A PARTICIPAÇÃO DOS BMDs

Os BMDs são instituições financeiras internacionais constituídas por múltiplos países, com o objetivo principal de financiar projetos de desenvolvimento econômico e social. Sua atuação é estratégica para mitigar as restrições estruturais impostas pelo Sistema Monetário e Financeiro Internacional (SMFI), especialmente no que diz respeito ao acesso a financiamentos de longo prazo por economias periféricas, não possuidoras de moedas fortes (Biancarelli, De Conti e Chiliatto, 2024). Embora operem sob uma governança multilateral, suas decisões frequentemente refletem os interesses de seus principais financiadores, majoritariamente países desenvolvidos. Sua capacidade de oferecer financiamento com prazos mais extensos, maior liquidez e, em muitos casos, taxas de juros abaixo das praticadas pelo mercado consolida seu papel central no fomento a projetos da agenda climática.

Os BMDs têm publicado anualmente um relatório conjunto sobre o financiamento climático desde 2011, sob o escopo do IDFC, que, segundo sua própria descrição, foi criado para ser uma plataforma que “[...] promova e alavanque investimentos em desenvolvimento sustentável” (EIB, 2024).¹⁵ Em 2022, esse grupo de instituições financeiras multilaterais representou cerca de 7,5% de todo o financiamento climático do mundo com US\$ 98 bilhões (Naran *et al.*, 2024), e em 2023 ampliou esse valor em 25%, chegando ao recorde de US\$ 125 bilhões (EIB, 2024).

15. Entre as instituições financeiras multilaterais que compõem esse relatório estão: o Banco Africano de Desenvolvimento (AfDB), o Banco Asiático de Desenvolvimento (ADB), o Banco Asiático de Investimento em Infraestrutura (AIIB), o Banco de Desenvolvimento do Conselho da Europa (CEB), o Banco Europeu para a Reconstrução e o Desenvolvimento (EBRD), o Banco Europeu de Investimento (EIB), o Grupo do Banco Interamericano de Desenvolvimento (IDBG), o Banco Islâmico de Desenvolvimento (IsDB), o Novo Banco de Desenvolvimento (NDB) e o Grupo Banco Mundial (WBG). Todas as siglas estão em inglês.

Em 2023, US\$ 74,7 bilhões foram destinados para economias de baixa e média renda, em comparação com US\$ 41,5 bilhões em 2019, valores que tiveram queda apenas em 2020, mas têm crescido ao longo dos anos. Desse total, cerca de 67% foram destinados para atividades de mitigação e 33% para adaptação. Entre os tipos de recebedor ou mutuário desses recursos, US\$ 59 bilhões foram destinados ao setor público e US\$ 15,7 bilhões ao privado. Outros US\$ 68,8 bilhões em cofinanciamento foram contabilizados – 72,8% em mitigação e 27,2% em adaptação, sendo que 58,5% tiveram como origem o setor público e 41,5% o setor privado.

Isso demonstra o papel relevante dessas instituições para o financiamento climático. No entanto, as estimativas apontam para a necessidade de triplicar o financiamento via BMD até 2030 para manter o ritmo adequado ao cumprimento das metas do Acordo de Paris (Bhattacharya *et al.*, 2024).

Embora essas instituições tenham grande importância para direcionar recursos de longo prazo aos países mais pobres, que sofrem com a falta de autonomia para política fiscal, altos riscos de capital e moedas fracas (com alto custo cambial), ainda há uma desproporção no financiamento de projetos nessas regiões. Se considerarmos que os países de alta renda representam apenas 17% da população global¹⁶ e receberam, em 2023, cerca de 40%, US\$ 50,2 bilhões do financiamento via BMDs, os países de média e baixa renda, que contemplam todos os 83% restantes, ainda têm uma parte proporcionalmente menor dos desembolsos, em torno de US\$ 74,6 bilhões, o que significa 60% do total (tabela 3). Isso se dá em grande medida pela participação do EIB, que tem a maior proporção de financiamento climático em relação ao seu total de operações entre todos os BMDs, além de somar o maior volume de desembolsos.

O financiamento ainda é bastante concentrado em mitigação, com 77,8% de todo o recurso climático mobilizado pelos BMDs destinado a esse setor, o que representa uma parcela de 94% nos países de alta renda e 66,9% nos países de baixa e média renda. Em termos dos tipos de recebedores ou mutuários há uma participação maior do setor público, com 68,7%, percentual que é puxado pelos países de renda média e baixa, cujo percentual de participação do setor público é de 79%. Entre os instrumentos financeiros utilizados, os empréstimos ocupam a principal posição, alcançando cerca de 62% para países de baixa e média renda e 80% nos países de alta renda. O NDB e o CEB, embora em volume menor, são os únicos que direcionam recursos exclusivamente para o setor público.

16. De acordo com as classificações e estimativas do Banco Mundial.

TABELA 3
Financiamento climático de BMDs por setor da atividade e tipo do destinatário do recurso
(Em US\$ milhões)

		Países de alta renda	Países de média e baixa renda
Mitigação		47.252 (94,0%)	49.995 (66,9%)
	Público	24.149	35.950
	Privado	23.103	14.045
Adaptação		3.030 (6,0%)	24.690 (33,1%)
	Público	2.719	23.080
	Privado	311	1.610
Total geral		50.282 (100%)	74.685 (100%)
Público		26.868	59.030
Privado		23.414	15.655

Fonte: EIB (2024).
Elaboração do autor.

Na composição de instrumentos de financiamento para os países de baixa e média renda (tabela 4) também é possível observar o domínio dos instrumentos de dívida, que predominam em 61,9% dos desembolsos para projetos de mitigação e 64,9% para os de adaptação, o que parece ser um contrassenso, haja vista que ações de adaptação climática são direcionadas a áreas com maiores dificuldades socioeconômicas. Portanto, ferramentas que ampliem o ciclo de endividamento podem dificultar a situação deste local. Além disso, apenas 23% dos empréstimos dos BMDs têm caráter concessional (OECD, 2024).

TABELA 4
Financiamento climático dos BMDs por tipo de instrumento financeiro
(Em US\$ milhões)

Instrumento	Adaptação	Mitigação	Total
Empréstimos	16.019	30.926	46.945
	(64,9%)	(61,9%)	(62,9%)
Financiamento baseado em políticas	2.979	7.688	10.667
	(12,1%)	(15,4%)	(14,3%)
Subsídios	2.628	2.354	4.982
	(10,6%)	(4,7%)	(6,7%)
Garantias	821	3.719	4.540
	(3,3%)	(7,4%)	(6,1%)
Financiamento baseado em resultados	1.704	2.553	4.257
	(6,9%)	(5,1%)	(5,7%)

(Continua)

(Continuação)

Instrumento	Adaptação	Mitigação	Total
Linha de crédito	170 (0,7%)	1.214 (2,4%)	1.384 (1,9%)
Participação no capital	68 (0,3%)	1.074 (2,1%)	1.142 (1,5%)
Outros instrumentos	303 (1,2%)	467 (0,9%)	770 (1,0%)
Total	24.692 (100%)	49.995 (100%)	74.687 (100%)

Fonte: EIB (2024).
Elaboração do autor.

Essas instituições ocupam uma posição decisiva para uma reforma da arquitetura financeira global em direção a um sistema mais justo e capaz de financiar as atividades necessárias para uma transformação ecológica que dê a devida atenção às regiões menos desenvolvidas e para que esse processo seja harmônico com o desenvolvimento nacional e soberano desses países.

Durante o período da presidência brasileira, o G20 discutiu esse tema ativamente na trilha de finanças, com o lançamento do Roteiro para BMDs Melhores, Maiores e Mais Eficazes,¹⁷ e nas recomendações de finanças sustentáveis. Essas recomendações trazem propostas importantes no sentido da democratização de uma arquitetura financeira internacional, como: fortalecer sistemas e plataformas nacionais de captação, planejamento e investimento, oferecer suporte na melhoria de fluxos de projetos, ampliar a ambição de mobilização de recursos domésticos, aumentar soluções baseadas em moeda local, aumentar e melhorar o uso de recursos concessionais para países de baixa renda, entre outras sugestões.

No entanto, há uma aposta excessiva na mobilização de recursos privados via redução de riscos como a solução central para o aumento do financiamento climático. Essa abordagem enfatiza a mobilização de capital privado por meio de instrumentos como garantias, financiamentos híbridos e parcerias público-privadas.

Essa visão tem sido objeto de críticas de vasta literatura, que apontam para a necessidade de maior participação do investimento público direto e o fortalecimento das capacidades estatais de planejamento e coordenação (Ban e Hasselbalch, 2024; Dafermos, 2023; Gabor e Braun, 2025; Das, Ghosh e Chakraborty, 2022; Jager e Schmidt, 2020a; Sharma e Babic, 2025). A crítica central reside na percepção de que o modelo atual transfere riscos para o setor

17. O documento está disponível em: <https://www.iadb.org/en/news/multilateral-development-banks-welcome-g20-roadmap-mdb-reform>. Acesso em: maio 2025.

público enquanto privatiza a riqueza, perpetuando uma dependência do Estado em relação ao setor financeiro privado.

Nesse contexto, os BMDs poderiam desempenhar um papel crucial ao atuar como instrumentos de política pública que alinham investimentos com prioridades nacionais de desenvolvimento. Algumas dessas instituições poderiam, por exemplo, aumentar sua capitalização por meio de maiores rendimentos sobre empréstimos realizados a países mais ricos, ao passo que ampliam o financiamento concessional a governos de países mais pobres. E, além disso, em vez de se concentrarem majoritariamente na mobilização de capital privado, poderiam contribuir com maiores quantidades de investimentos públicos estratégicos em infraestrutura, inovação e transição energética, promovendo uma abordagem mais integrada e coordenada.

Isso implica reequilibrar as estratégias de financiamento do desenvolvimento, reconhecendo a importância do investimento público direto e do fortalecimento das capacidades estatais. O que, por sua vez, demanda uma ampla rediscussão sobre o papel dos BMDs, promovendo uma maior cooperação e alavancando o papel do setor público na formulação e implementação de políticas de desenvolvimento sustentável.

6 INSTRUMENTOS ALTERNATIVOS E A NECESSÁRIA TRANSFORMAÇÃO ESTRUTURAL

Além das já mencionadas reformas nos FCMs e nos BMDs, alguns outros mecanismos de financiamento alternativos podem ganhar destaque com o objetivo de ampliar o volume de recursos e torná-los mais adequados aos princípios das responsabilidades comuns, porém diferenciadas. Uma das principais preocupações é evitar que o financiamento climático se torne mais uma forma de alimentar o círculo vicioso do endividamento de países com alta relação dívida-produto interno bruto (PIB), ou mesmo em países com essa dívida controlada, mas que sofrem das pressões externas sob seus fundamentos econômicos, o que torna o financiamento mais caro e a autonomia de gestão da política econômica mais difícil.

Entre esses mecanismos estão os voltados para o “alívio da dívida”, que consistem na suspensão ou no perdão da dívida em contrapartida a investimentos em ações climáticas e ambientais. Essa proposta tem ganhado força no debate acadêmico e nas instituições multilaterais (Jain, Palacios e Verhoeven, 2023; Nedopil, Yue e Hughes, 2024; Ray e Simmons, 2024; Steele e Patel, 2020; Volz *et al.*, 2020), e os pesquisadores propõem que essa estratégia seja adotada em três partes, conforme descrito a seguir.

- 1) Por uma redução significativa da dívida por credores públicos aos países de média e baixa renda com altos níveis de dívida soberana.

Esses credores (como FMI, Banco Mundial, bancos multilaterais e Bancos Nacionais de Desenvolvimento em países ricos, ou governos) suspenderiam e, em muitos casos, concederiam cortes profundos na dívida. Em contrapartida, manteriam uma condição de prioridade para os pagamentos, reduzindo riscos sob esses empréstimos. Esses acordos também poderiam ser vinculados aos *debt-for-climate* ou *debt-for-nature swaps*, ou trocas de dívida por ação climática ou pela natureza.

- 2) Uma redução também nas dívidas com credores privados, que seriam forçados a negociar por meio de títulos lastreados por um fundo garantidor (como os Brady Bonds),¹⁸ além de uma moratória com o tempo necessário para os países se recuperarem e terem espaço para investimentos climáticos. Os credores poderiam trocar dívida antiga por novos títulos com descontos, mas menor risco, ou converter em financiamento climático.
- 3) Países sem problemas de solvência de dívida, mas com espaço fiscal limitado e alto custo de capital, também seriam incluídos nessa estratégia, principalmente por meio das instituições financeiras internacionais, que poderiam atuar indiretamente ao fornecer garantias parciais ou empréstimos subsidiados para investimento público, com taxas de juros abaixo das taxas de mercado, evitando imposições de política macroeconômica ou outras condicionantes que dificultam o desembolso de recursos a longo prazo.

Os instrumentos de troca de dívida por ação climática ou preservação da natureza (*debt-for-climate* ou *debt-for-nature swaps*) podem ser vantajosos na medida em que comprometem a reestruturação, suspensão ou perdão de partes das dívidas dos países pelo investimento direto em projetos de restauração ambiental, mitigação ou adaptação climática, com acompanhamento e avaliação dessas contrapartidas (Nedopil, Yue e Hughes, 2024). Apesar dos argumentos de que fragilidades de governança seriam impeditivos para garantir que os recursos fossem eficientemente aportados em ações de preservação ambiental, por um lado, é inevitável que problemas de governança surjam em países mais pobres e, por outro, estudos demonstram que experiências de países que utilizaram esse tipo de instrumento foram bem-sucedidas. Ainda que não atingissem a totalidade do objetivo de conservação, mitigação ou adaptação, houve uma redução relevante do peso da dívida e dos custos de serviços financeiros, contribuindo em termos gerais com a sustentabilidade do desenvolvimento desses países (Nedopil, Yue e Hughes, 2024; Steele e Patel, 2020).

18. Títulos da dívida emitidos por países em desenvolvimento a partir dos anos 1990 como parte de um programa liderado pelos Estados Unidos para reestruturar dívidas externas em *default*; eram garantidos por bônus do Tesouro americano e buscavam restaurar o acesso desses países aos mercados financeiros.

Há também os chamados *special drawing rights* (SDRs), ou direitos especiais de saque, que são ativos internacionais criados pelo FMI para complementar reservas oficiais dos países. Esses ativos têm o valor baseado em uma cesta de moedas fortes (dólar estadunidense, euro, iene, renminbi e libra) e podem ser alocados aos países-membros do FMI como forma de auxílio financeiro. Contudo, atualmente essa divisão é feita proporcionalmente à participação dos *stakeholders*, isto é, do volume de recursos que cada país-membro destina ao FMI, fazendo com que os países mais pobres tenham mais dificuldade de acesso a esses instrumentos.

Em 2021, o FMI destinou US\$ 650 bilhões em SDRs para enfrentar os impactos das pandemias, de acordo com a proporção mencionada. Diversos autores defendem o uso dessa ferramenta para ampliar os recursos de financiamento climático aos países mais pobres sem ampliar o peso do endividamento (Babic, 2024; Bracking, 2021; Dafermos, 2023; Ray e Simmons, 2024). Ghosh (2023) afirma que os US\$ 400 bilhões que foram alocados aos países mais ricos não seriam necessários e poderiam ser realocados para fundos climáticos, e que como os SDRs não são uma moeda, mas uma espécie de potencial reivindicação sobre uma moeda, eles não envolvem custo de emissão e só precisam ser pagos quando convertidos em forma de moeda forte, mas a juros bem mais baixos que os de mercado.

Dafermos (2023) também sugere a possibilidade de que os bancos centrais dos países do Norte global assumam a responsabilidade de ampliar o financiamento para países mais pobres via criação endógena de moeda, reduzindo o poder dos bancos comerciais privados e dos investidores institucionais. Embora essa medida mereça discussão mais aprofundada, depende de condições políticas mais complexas.

Outros estudos apontam para a necessidade de um sistema internacional de tributação, cujos indivíduos de riqueza extremamente elevada paguem maiores alíquotas de impostos, e a arrecadação seja utilizada para financiar projetos de enfrentamento à emergência climática. Esse tema também tem ganhado relevância em fóruns como o BRICS e o G20 (Das, Ghosh e Chakraborty, 2022).

Essas medidas exigirão maior liquidez das instituições bilaterais, mas devem estar necessariamente vinculadas a esses projetos e a esses parâmetros. Isso, por sua vez, exigirá maior participação de países do centro do capitalismo, já comprometidos com esse financiamento por meio do anexo II do Acordo de Paris, mas que não têm financiado suficientemente essas atividades, ou têm utilizado instrumentos bilaterais como forma de expandir a influência de suas corporações multinacionais sobre projetos de infraestrutura em países periféricos. Essa situação exige, dessa maneira, uma mudança estrutural, com maior capacidade de investimento

público em nível doméstico, exigências mais firmes sobre a contribuição dos países mais ricos e maior participação dos países mais pobres na governança global.

Cenários alternativos a um potencial comprometimento de países do centro do capitalismo (que não tem sido demonstrado na prática) também devem ser considerados. Biancarelli, De Conti e Chiliatto (2024) chamam a atenção para o papel relevante que os BMDs podem cumprir na cooperação e integração regional. Diante da dificuldade de economias periféricas se inserirem no circuito global de financiamento,¹⁹ dificultando sobretudo o acesso ao crédito de longo prazo, essas instituições financeiras de desenvolvimento regionais podem cooperar visando estabelecer iniciativas também voltadas ao financiamento climático, por exemplo, para captar recursos e criar mecanismo de empréstimos concessionais em moedas locais para projetos de adaptação ou desenvolvimento sustentável local.

Tratando-se de transformações estruturais no sistema financeiro em nível nacional, a experiência chinesa parece apresentar resultados interessantes em termos de direcionamento de recursos para ações climáticas e ampliação rápida da capacidade de energia renovável. Na China, seu próprio banco central, o Banco Popular da China, tem executado não só políticas de regulamentação e avaliação de *performance* ambiental para os agentes do sistema financeiro, mas também tem atuado como um financiador direto de projetos de transformação ecológica, apoiado por um robusto sistema de Bancos Nacionais de Desenvolvimento (Dafermos, 2023; Larsen, 2024; Guo, 2022). Outro instrumento inovador que tem sido experimentado na China são os Fundos Orientados pelo Governo, que têm o objetivo de disciplinar os investimentos privados para setores estratégicos (Zhang e Zhou, 2023; Li e Ban, 2025), mas em uma relação inversa à experimentada no regime de estado de mitigação de riscos (Gabor e Braun, 2025).

7 CONCLUSÃO

Discutir financiamento climático exige uma visão estratégica de longo prazo, mas com um grande senso de urgência. As ações climáticas e ambientais devem se tornar permanentes, embora exijam ações imediatas. No entanto, ainda vivemos em uma conjuntura geopolítica envolta em graves retrocessos quanto ao reconhecimento do tamanho do problema referente a essa crise que tem dimensões climáticas, ambientais e sociais.

A análise dos FCMs e dos BMDs demonstrou que essas instituições tendem a atender de maneira mais positiva à diversidade da demanda climática, seja em

19. Os autores destacam como essa dificuldade decorre fundamentalmente de três assimetrias: a monetária, referente à dependência de moedas “fortes” no comércio internacional e à dificuldade que economias periféricas têm para acessá-las; a macroeconômica, resultando em uma baixa autonomia política desses países em definir sua taxa de juros e de câmbio em função das pressões externas; e a financeira, que considera esses países como uma parcela marginal das carteiras de investimento globais, facilmente descartados em momentos de aversão ao risco.

termos de maior atenção à adaptação, aos países em desenvolvimento ou aos instrumentos financeiros de não endividamento. No entanto, todos ainda repousam sobre uma visão que atribui ao capital privado a liderança para alcançar os objetivos de financiamento, sem questionar premissas importantes que sustentam a dinâmica da arquitetura financeira global e das desigualdades existentes.

Levando às últimas consequências, se o objetivo do financiamento climático é cumprir com o princípio das responsabilidades, porém diferenciadas, incluído no Acordo de Paris, os recursos de origem privada não deveriam ser contabilizados nessa categoria. Nesse sentido, o estabelecimento de uma NCQG fica prejudicado ao não fazer uma distinção clara da contribuição de cada setor, mecanismo e instrumento financeiro para alcançar os objetivos de ação climática global.

Ainda que os investimentos privados sejam indispensáveis, a aposta neste setor como principal agente da transformação ecológica tem se demonstrado insuficiente, pois não há sinais de que bancos comerciais, fundos institucionais ou mesmo empresas multinacionais desviarão o curso de seus investimentos para ações sustentáveis de forma voluntária, e nem mesmo com políticas de mitigação de riscos, que também têm custos fiscais. Ao que os dados indicam, os investimentos em ativos altamente poluentes continuam dominando a pauta desses agentes e os projetos de sustentabilidade não têm sido destino desses recursos no ritmo e no volume necessário.

A partir dessa breve avaliação do financiamento climático voltado às economias periféricas, com base em parte da literatura e em dados sobre fluxos financeiros, este trabalho propõe não apenas o fortalecimento das soluções já discutidas e reiteradas, mas também a abertura de um novo afluente no campo da pesquisa: um ramo que explore caminhos alternativos e complementares para enfrentar os desafios do tema.

Se ainda vemos grande resistência ao papel do planejamento estatal nas recomendações das conferências, nos relatórios de organizações governamentais ou nos estudos técnicos de acadêmicos, temos visto também um caso no continente asiático que merece maior atenção. Os resultados de instalação e inovação em energias renováveis na China são um caso fora da curva no mundo (Naran *et al.*, 2024; Irena, 2024), e sua estratégia, chamada por Gabor e Braun (2025) de “o grande governo verde”, conta com o papel central e coordenador do Estado e do investimento público.

Nesse sentido, análises alternativas apontam que uma política multilateral que busque efetivamente conduzir a uma transformação ecológica que freie a crise climática tem de considerar uma reforma na arquitetura financeira internacional, com a criação de novos organismos e iniciativas mais robustas no caminho da cooperação internacional e no fortalecimento da autonomia e capacidade de

coordenação e investimento dos Estados nacionais nos países periféricos. Medidas que podem, inclusive, ampliar a capacidade desses países em atrair investimento privado, em um movimento de *crowding in*, levando em conta que esse tipo de investimento tem maiores custos e maturação no início do estabelecimento dos projetos, mas pode se tornar mais atrativo no médio e longo prazo.

Ainda que o contexto geopolítico global seja desafiador e enfrente graves retrocessos com a eleição de Trump e as forças de extrema-direita que em vários lugares do mundo negam a crise climática, as economias periféricas podem ter um papel de “esticar a corda” para defesa do multilateralismo justo também nas finanças climáticas e, principalmente, um sistema financeiro internacional mais democrático. A defesa dessa agenda pode ser uma contribuição relevante para pressionar países no sentido de uma recomposição da ordem geopolítica para um caminho de multipolaridade, algo indispensável para termos sucesso na necessária transformação ecológica em nível mundial.

O Brasil, que entre 2024 e 2026 presidiu o G20, o BRICS e a COP30, tem uma posição de destaque para influenciar os rumos dessas discussões. Além disso, o crescimento da relevância econômica e política dos países do BRICS+, puxado especialmente pela China, ajuda a dar mais força a essa agenda, considerando que esses países têm maior predisposição a discutir e implementar ações de enfrentamento à crise climática. Tudo isso se soma aos impactos dos recentes conflitos geopolíticos mundiais, sejam eles comerciais, financeiros ou militares, que também têm chacoalhado a dinâmica da disputa política entre potências.

Tratar das necessárias mudanças no sistema financeiro global para se adequar ao financiamento climático recai sobre a necessidade de uma mudança estrutural como um todo. Mas ao se tratar de um tema que põe em risco a própria existência da humanidade em um prazo não tão longo quanto se esperava pode ser um importante impulso para que essa mudança aconteça, e por que não começar pela agenda que mais diretamente se envolve com a proteção ambiental e climática?

REFERÊNCIAS

- AMELI, N. *et al.* Driving sustainability transitions through financial tipping points. **Earth System Dynamics**, v. 16, p. 333-345, 2025.
- ATTRIDGE, S.; ENGEN, L. **Blended finance in the poorest countries: the need for a better approach**. London: Overseas Development Institute, 2019.
- BABIC, M. Green finance in the global energy transition: actors, instruments, and politics. **Energy Research & Social Science**, v. 111, p. 103482, 2024.
- BAN, C.; HASSELBALCH, J. Green economic planning for rapid decarbonisation. **New Political Economy**, v. 30, n. 2, 2024.

BHATTACHARYA, A. *et al.* **Raising ambition and accelerating delivery of climate finance.** Third report of the Independent High-Level Expert Group on Climate Finance. Londres: London School of Economics and Political Science, 2024.

BIANCARELLI, A.; DE CONTI, B.; CHILIATTO, M. V. **Os bancos multilaterais de desenvolvimento e a integração regional: uma agenda G20.** Campinas: Transforma Unicamp, 2024. (Nota de Economia, n. 02).

BRACKING, S. Climate finance and the promise of fake solutions to climate change. *In*: BÖHM, S.; SULLIVAN, S. **Negotiating climate change in crisis.** Cambridge, Reino Unido: Open Book Publishers, 2021. p. 255-276.

BRACKING, S.; LEFFEL, B. Climate finance governance: fit for purpose? **Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change**, v. 12, n. 4, 2021.

CHARLES, K. **Official development assistance, global public goods and implications for climate finance.** Washington, D.C.: Center for Global Development, 2020. (CGD Policy Paper, n. 188). Disponível em: <https://www.cgdev.org/publication/official-development-assistance-global-public-goods-and-implications-climate-finance>.

CHENET, H.; ZAMARIOLI, L.; WINNING, M. **Finance after the Paris Agreement: the necessary transformation of the financial system.** [S. l.]: IDDRI, 2020.

CHRISTOPHERS, B. **The price is wrong: why capitalism won't save the planet.** Edição Kindle. Londres: Verso Books, 2024.

CLIMATE FUNDS UPDATE. **The Funds.** Washington, D.C.: Climate Funds Update, 2025. Disponível em: <https://climatefundsupdate.org/the-funds/>. Acesso em: 14 jun. 2025.

DAFERMOS, Y. **Towards a climate just financial system.** Londres: SOAS, 2023. (Working Paper, n. 259).

DAS, D.; GHOSH, J.; CHAKRABORTY, S. Climate imperialism in the twenty-first century. **Monthly Review**, v. 74, n. 3, 2022.

DE CONTI, B. M.; PRATES, D. M.; PLIHON, D. O sistema monetário internacional e seu caráter hierarquizado. *In*: CINTRA, M. A. M.; MARTINS, A. R. A. (org.). **As transformações no sistema monetário internacional.** Brasília: Ipea, 2013. p. 23-84.

EIB – EUROPEAN INVESTMENT BANK. **2023 Joint Report on Multilateral Development Banks' Climate Finance**. Luxemburgo: European Investment Bank, set. 2024. Disponível em: <https://thedocs.worldbank.org/en/doc/3077331569469f690c6e82b35052766c-0020012024/original/2023-Joint-Report-on-MDB-Climate-Finance.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2025.

FONTANETTO, R. Acordo de financiamento fechado na COP29 é considerado insuficiente. **Revista Pesquisa FAPESP**, 2024. Disponível em: <https://revistapesquisa.fapesp.br/acordo-de-financiamento-fechado-na-cop29-e-considerado-insuficiente/>.

G20 – GRUPO DOS VINTE. **2024 G20 Sustainable Finance Report**. Brasília: G20 Brazil Finance Track, set. 2024. Disponível em: <https://g20sfwg.org/wp-content/uploads/2024/10/2024-G20-Sustainable-Finance-Report.pdf>. Acesso em: 14 jun. 2025.

GABOR, D. **Securitization for sustainability: does it help achieve the Sustainability Development Goals?** Washington, D.C.: Heinrich Böll Stiftung, 2019.

GABOR, D.; BRAUN, B. Green macrofinancial regimes. **Review of International Political Economy**, v. 32, p. 1-27, 2025.

GABOR, D.; SYLLA, N. S. Derisking developmentalism: a tale of green hydrogen. **Development and Change**, v. 54, n. 5, p. 1169-1196, 2023.

GHOSH, J. SDRs are the great untapped source of climate finance. **Project Syndicate**, 2023. Disponível em: <https://www.project-syndicate.org/commentary/bolstering-climate-finance-through-special-drawing-rights-by-jayati-ghosh-2023-12>.

GHOSH, J. Reaching net zero might fail—and it's not because renewables are too expensive. **Social Europe**, 2025.

GUO, S. **For PBoC's new green lending tool, transparency and verification are key**. [S. l.]: Green Central Banking, 2022. Disponível em: <https://greencentralbanking.com/2022/01/06/china-new-green-lending-tool-cerf/>.

IRENA – INTERNATIONAL RENEWABLE ENERGY AGENCY. **World Energy Transitions Outlook 2024: 1.5°C pathway**. Abu Dhabi: IRENA, 2024. Disponível em: <https://www.irena.org/Publications/2024/Nov/World-Energy-Transitions-Outlook-2024>.

JAGER, J.; SCHMIDT, L. Global green finance and sustainability: insights for progressive strategies. **Journal für Entwicklungspolitik**, v. 36, n. 4, p. 4-30, 2020a.

JAGER, J.; SCHMIDT, L. The global political economy of green finance: a regulationist perspective. **Journal für Entwicklungspolitik**, v. 36, n. 4, p. 31-50, 2020b.

JAIN, G.; PALACIOS, L.; VERHOEVEN, H. **Can debt-for-climate swaps help heavily indebted developing countries address climate priorities?** Nova York: Center on Global Energy Policy, 2023.

KENNY, C. **Official development assistance, global public goods, and implications for climate finance.** Washington, D. C.: Center for Global Development, 2020.

LARSEN, M. L. **China and the political economy of the green state.** Dissertation (Ph.D.) – Copenhagen Business School, 2024.

LI, X.; BAN, C. **Financing technological innovation in China.** [S. l.]: Global Development Policy Center, 2025. (GCI Working Paper, n. 041).

MALDONADO, F.; GALLAGHER, K. P. **Climate change and IMF debt sustainability analysis.** [S. l.]: Boston University Global Development Policy Center, 2022.

MAZZUCATO, M.; SEMIENIUK, G. Financing renewable energy: who is financing what and why it matters. **Technological Forecasting and Social Change**, v. 127, p. 8-22, 2018.

MAZZUCATO, M.; SONGWE, V. **Um planeta verde e justo: relatório independente do grupo de especialistas da TF-Clima.** 2024.

NARAN, B. *et al.* **Global landscape of climate finance 2024: insights for COP29.** [S. l.]: Climate Policy Initiative, 2024. Disponível em: <https://www.climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2024/10/Global-Landscape-of-Climate-Finance-2024.pdf>.

NARAN, B. *et al.* **Global landscape of climate finance 2025.** [S. l.]: Climate Policy Initiative, 2025. Disponível em: https://www.climatepolicyinitiative.org/wp-content/uploads/2000/06/compressed_Global-Landscape-of-Climate-Finance-2025.pdf.

NEDOPIL, C.; YUE, M.; HUGHES, A. C. Are debt-for-nature swaps scalable: which nature, how much debt, and who pays? **Ambio**, v. 53, n. 1, p. 63-78, 2024.

NEWELL, P. Financing energy transitions. *In*: NEWELL, P. **Power Shift.** Cambridge, Reino Unido: Cambridge University Press, 2021. p. 104-136.

O'CALLAGHAN, B. **A COP29 climate finance target that makes economic sense.** Oxford: University of Oxford, 2024. (Smith School Working Paper, n. 24-01).

OECD – ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Climate finance provided and mobilised by developed countries in 2013-2022**: climate finance and the USD 100 billion goal. Paris: OECD Publishing, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.1787/19150727-en>.

PERRY, K. Realising climate reparations: towards a global climate stabilization fund and resilience fund programme for loss and damage in marginalised and former colonised societies. **SSRN Electronic Journal**, 2020.

RAMOS, L. *et al.* **Debt relief for a green and inclusive recovery**: guaranteeing sustainable development. Boston; Londres; Berlim: Boston University Global Development Policy Center, 2023.

RAY, R.; SIMMONS, A. **Now or never**: mobilizing capital for climate and conservation in a debt-constrained world. Boston: Global Development Policy Center, Boston University, 2024.

SHARMA, S. E.; BABIC, M. Introduction: the international political economy of green finance. **Competition and Change**, 2025.

STEELE, P.; PATEL, S. **Tackling the triple crisis**: using debt swaps to address debt, climate and nature loss post-COVID 19. Londres: IIED, 2020.

SVARTZMAN, R.; ALTHOUSE, J. Greening the international monetary system? Not without addressing the political ecology of global imbalances. **Review of International Political Economy**, v. 29, n. 3, p. 844-869, 2022.

VISCONTI, G.; RAMÍREZ, G.; BRALY-CARTILLIER, I. **Enhancing access to concessional climate finance**: perspectives from the IDBs experience with major climate funds: CIF, GCF, and GEF. [S. l.]: IDB, 2024.

VOLZ, U. *et al.* **Debt relief for a green and inclusive recovery**: a proposal. Berlim; Londres; Boston, MA: Heinrich-Böll-Stiftung; SOAS, University of London; Boston University, 2020.

WASQUES, R. N. As ideias de Celso Furtado sobre a questão ambiental. **Leituras de Economia Política**, v. 28, 2019.

WATSON, C.; SCHALATEK, L.; EVÉQUOZ, A. **The global climate finance architecture**. Londres: Climate Funds Update (ODI/HBS), fev. 2024. (Climate Finance Fundamentals, n. 2). Disponível em: <https://climatefundsupdate.org/wp-content/uploads/2024/04/CFF2-2024-ENG-Global-Architecture-DIGITAL.pdf>.

ZHANG, C.; ZHOU, B. Where should the money go? The green effect of governmental guidance when sustainable finance impacts brown firms. **Pacific-Basin Finance Journal**, v. 78, p. 101961, 2023.

THE NEW DEVELOPMENT BANK AND THE ECOLOGICAL TRANSITION: DECOUPLING DEVELOPMENT FINANCE FROM CORE CURRENCY HEGEMONY?

Enzo de Moraes Godinho¹

Beatriz Simonetti de Mattos²

This paper investigates the role of the New Development Bank (NDB) in challenging global financial hierarchies while fostering an ecological transition. The NDB, established by the BRICS nations, has a mechanism of providing development finance in local currency, which could reduce dependency on core currencies like the dollar (USD) and euro (EUR), offering an alternative for peripheral economies to finance sustainable development. Given the institutionalization of the green economy agenda and the rise of green finance, the paper raises elements to assess whether the NDB effectively contributes to the ecological transition through its investment strategy. The analysis builds on structuralist and dependency theories, identifying three interlinked hierarchies – productive, currency, and environmental – that shape global financial asymmetries. Then, the NDB's project portfolio from 2016 to 2024 is analysed, focusing on the interplay between the projects' area of operation, currency of funding, and country of implementation. The findings indicate that, while the NDB has made strides in funding sustainable infrastructure, its operations remain largely embedded within dominant currency systems. Only China and, to a lesser extent, South Africa have successfully leveraged national currencies, whereas other BRICS and partner countries remain heavily reliant on core currencies. Ultimately, while the NDB represents an important step toward a multipolar financial system, its potential to drive systemic change hinges on further institutional reforms, political commitment and expanded local currency financing – which is in line with the funding trends observed in the last years of NDB's operations.

Keywords: New Development Bank (NDB); BRICS; green finance; currency hierarchy; development finance.

O NOVO BANCO DE DESENVOLVIMENTO E A TRANSIÇÃO ECOLÓGICA: DESVINCULANDO O FINANCIAMENTO AO DESENVOLVIMENTO DA HEGEMONIA DAS MOEDAS CENTRAIS?

Este artigo investiga o papel do Novo Banco de Desenvolvimento (NDB) na contestação das hierarquias financeiras globais e na promoção de uma transição ecológica. Criado pelos países do BRICS, o NDB dispõe de um mecanismo para fornecer financiamento ao desenvolvimento em moeda local, o que pode reduzir a dependência de moedas centrais como o dólar e o euro, oferecendo uma alternativa para que economias periféricas financiem o desenvolvimento sustentável. Diante da institucionalização da agenda da economia verde, o artigo apresenta elementos para avaliar se o NDB efetivamente contribui para a transição ecológica por meio de sua estratégia de investimento. A análise apoia-se em teorias estruturalistas e da dependência,

1. PhD candidate at the Institute of Economics, University of Campinas (IE/UNICAMP). E-mail: enzogodinho@gmail.com. Orcid: <https://orcid.org/0009-0002-7660-5906>.

2. MSc in Ecological Socioeconomics and Policy from the Vienna University of Economics and Business (WU). MSc in Economic Analysis and Policy from Université de Technologie de Compiègne and Sorbonne Université. E-mail: simonettibia@gmail.com. Orcid: <https://orcid.org/0009-0005-8998-3983>.

identificando três hierarquias interligadas – produtiva, monetária e ambiental – que moldam as assimetrias financeiras globais. Em seguida, examina-se a carteira de projetos do NDB entre 2016 e 2024, com foco na interação entre a área de atuação dos projetos, a moeda de financiamento e o país de implementação. Os resultados indicam que, embora o NDB tenha avançado no financiamento de infraestrutura sustentável, suas operações continuam amplamente inseridas nos sistemas dominados por moedas centrais. Apenas a China e, em menor grau, a África do Sul conseguiram utilizar suas moedas nacionais de forma significativa, enquanto os demais países do BRICS e parceiros permanecem fortemente dependentes das moedas centrais. Em última instância, embora o NDB represente um passo importante para um sistema financeiro multipolar, seu potencial de promover mudanças sistêmicas depende de reformas institucionais adicionais, de compromisso político e da ampliação do financiamento em moeda local – em consonância com as tendências de financiamento observadas nos últimos anos de operação do banco.

Palavras-chave: Novo Banco de Desenvolvimento (NDB); BRICS; finanças verdes; hierarquia monetária; financiamento ao desenvolvimento.

EL NUEVO BANCO DE DESARROLLO Y LA TRANSICIÓN ECOLÓGICA: ¿DESVINCULAR EL FINANCIAMIENTO PARA EL DESARROLLO DE LA HEGEMONÍA DE LAS MONEDAS CENTRALES?

Este artículo examina el papel del Nuevo Banco de Desarrollo (NDB) en el cuestionamiento de las jerarquías financieras globales y en la promoción de una transición ecológica. Creado por los países del BRICS, el NDB cuenta con un mecanismo para otorgar financiamiento para el desarrollo en moneda local, lo que podría reducir la dependencia de monedas centrales como el dólar estadounidense y el euro, ofreciendo una alternativa para que las economías periféricas financien el desarrollo sostenible. Ante la institucionalización de la agenda de la economía verde, el artículo aporta elementos para evaluar si el NDB contribuye efectivamente a la transición ecológica a través de su estrategia de inversión. El análisis se basa en teorías estructuralistas y de la dependencia, identificando tres jerarquías interconectadas – productiva, monetaria y ambiental – que configuran las asimetrías financieras globales. A continuación, se analiza la cartera de proyectos del NDB entre 2016 y 2024, centrándose en la interacción entre el área de actuación de los proyectos, la moneda de financiamiento y el país de implementación. Los resultados indican que, si bien el NDB ha avanzado en el financiamiento de infraestructura sostenible, sus operaciones siguen ampliamente insertas en sistemas dominados por monedas centrales. Solo China y, en menor medida, Sudáfrica han logrado utilizar de manera significativa sus monedas nacionales, mientras que los demás países del BRICS y socios continúan dependiendo en gran medida de las monedas centrales. En última instancia, aunque el NDB representa un paso importante hacia un sistema financiero multipolar, su potencial para impulsar cambios sistémicos depende de reformas institucionales adicionales, del compromiso político y de la ampliación del financiamiento en moneda local, en línea con las tendencias de financiamiento observadas en los últimos años de operaciones del banco.

Palabras clave: Nuevo Banco de Desarrollo (NDB); BRICS; finanzas verdes; jerarquía monetaria; financiamiento para el desarrollo.

JEL: F33, F55, O44, Q56.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm39art3>.

Data de envio do artigo: 15/8/2025. Data de aceite: 5/2/2026.

1 INTRODUCTION

Over the last few years, the climate crisis has become of key interest to the international debate, as its acceleration manifested globally. Most of the global agendas seeking to overcome it identify massive investments (Magalhães, 2021) or “green” growth goals as the solution (Brand et al., 2021; Brand and Lang, 2019), promoting structural transformations in economic systems. On the one hand, the shift towards a “green economy” has been pushing forward the energetic transition (e.g., the expansion of clean energy sources, such as wind and solar) and the development of new technologies (e.g., carbon capture and storage) and infrastructures (e.g., low-carbon mobility). On the other hand, the financial sphere has pushed toward the trade of commodified and financialized forms of nature (e.g., biodiversity offsets, carbon credits, ecosystem services) and the expansion of new financial markets, instruments and metrics (Moreno, 2013; Moreno, Chassé and Fuhr, 2016; Spash, 2015; 2017), under the guise of “green finance” initiatives.

This process unfolds within core-periphery structural asymmetries (c.f. Porcile and Torres, 2024; Althouse et al., 2023; Dorninger et al., 2021; Hickel et al., 2022; Horner et al., 2018; Palludeto and Abouché, 2016). Extensive literature³ examines how Western-dominated Bretton Woods institutions (e.g., International Monetary Fund and World Bank), traditional international development banks (e.g. Inter-American Development Bank) (Acosta, 2013), and international state apparatuses (Brand and Wissen, 2018, 2021) operationalize “structural development” transformations but broadly fail to accommodate peripheral and emerging countries’ interests (Carvalho et al., 2015; Qobo and Soko, 2015). Peripheral countries face not only restrictions to autonomous development-marked by structural dependency relations (Porcile and Torres, 2024) – but also significant “investment gaps” (Qobo and Soko, 2015; Suchodolski and Demeulemeester, 2018), particularly in adaptation and mitigation efforts. Still, the most significant part of international investments implies the use of core currencies (e.g., USD and EUR) and the reinforcement of neoliberal reforms on debtor states as a condition to access markets and prove financial stability (Althouse and Svartzman, 2022; Svartzman and Althouse, 2022).

As a response to this dynamic, the BRICS countries pushed for reforms in the global financial system, advocating for a new financial architecture that could reflect the bloc’s prominent economic rise and challenges (Biswas, 2015). This process led to the creation of the New Development Bank (NDB),

3. Babb and Kentikelenis (2018); Botta (2016); Botta (2018); Chorev (2018); Bracking (2009); Carvalho (2016); Libânio (2020); Stockhammer (2016); Thirkell-White (2006).

promoting intra-BRICS financial cooperation, particularly in renewable energy and infrastructure projects (Cooper, 2017; De Conti, Deus and Terra, 2019).

The emergence of institutions that offer alternative pathways to potentialize peripheral countries' efforts to promote an ecological transition, while overcoming the productive, monetary and ecological hierarchies, is a key issue, albeit broadly unaddressed. For this reason, the present research investigates the role of the NDB in moving away from the current global currency hierarchy, while fostering an ecological transition. The hypothesis is that the NDB's institutional innovations, particularly the combination of local currency lending mechanisms and the explicit strategic commitment to their expansion, endow the Bank with the potential to challenge these world-system structural hierarchies, which are central to any transformative approach to financing the ecological transition. While the NDB constitutes an important step toward a more multipolar financial system, its capacity to generate systemic change ultimately remains constrained by the continued dominance of the US dollar and the persistent preference for core currencies.

To this end, the considerable number of projects developed by the NDB (2016-2024) was analysed, with the goal of assessing the extent to which the bank's operations have been conducted outside the dominant currency nexus. Due to the lack of a publicly available database, information detailing the NDB's project portfolio was collected and organized. This enabled an assessment of the bank's financing activities in terms of scale and area of operation, as well as the share and distribution of projects carried out with core and periphery currencies. Additionally, the evaluation examined the extent to which the objectives of local currency borrowing and sustainable development initiatives – outlined in the bank's General Strategy documents (2017-2021 and 2022-2026) – were reflected in project performance.

Beyond this introduction, the paper is structured as follows. Section 2 examines the emergence of the green finance agenda within the broader green economy project, discussing its conceptualizations, policy frameworks, and critiques. Section 3 explores the structural global hierarchies – productive, currency, and ecological – that shape the greening of finance and reinforce global asymmetries. Section 4 focuses on the NDB, exploring its institutional emergence within the BRICS, its innovations and shortcomings within the hierarchical financial system and its sustainable development strategy. Section 5 presents the empirical analysis of the NDB's project portfolio, focusing on its areas of operation and currency use. Section 6 presents the results, while section 7 discusses them, followed by the conclusion in section 8.

2 GREEN FINANCE: EMERGENCE, CONCEPTUALIZATIONS AND CRITICS

The institutionalization of “green economy” agendas and climate change mitigation and adaptation imperatives (Klingler et al., 2024), expressed in the “net zero” climate agreements assumed by national states and private actors in international summits, has been shaping economic policies globally – as exemplified by the European Green New Deal, the United States Inflation Reduction Act or Japan’s Green Growth Strategy. Overall, the green economy agenda is conceptualized as a “new growth strategy”, in which the goal is to decouple growth from resource use and GHG emissions, to both tackle the climate crisis and sustain the economic status quo (Brand and Lang, 2019).

On the one hand, the agenda states the need to mitigate the causes of climate change and environmental damage by promoting the decarbonization of the economies – for instance, by means of completing an energetic transition (i.e. changing fossil-intensive energy matrices and incorporating energy-efficient technologies). On the other hand, it emphasises the need to adapt to the potential impacts of a changing climate and its tipping points – for example, by adjusting infrastructures to enhance their resilience to extreme climate events or by adapting loss and damage insurance frameworks to address climate-disaster risks.

Within this broad agenda of transformation, “green finance” has been gaining momentum as a core element to promote adaptation and mitigation efforts.⁴ Although there is no consensus, “green finance” has been conceptualized as an aggregate of innovative financial markets and instruments that incorporate climate- and nature-related risks and considerations into financial decision-making, regulations and practices, to ultimately increase the resilience of financial systems. Within a mainstream paradigm, it is understood that there is a need to price environmental externalities to steer markets’ decision-making, thereby incentivizing the promotion of mechanisms as carbon markets, taxes, biodiversity offsets, and others (Magalhães, 2021; Spash, 2015). In this framing, the role of the state is conceptualized as necessary for the provision of subsidies, de-risking mechanisms and other forms of financial support to attract and foster private capital to these relatively risky “green” assets and operations (Santos, 2023). This dynamic is part of what Gabor (2021) terms the “Wall Street Consensus,” where public-private partnerships (PPPs) and blended finance mechanisms are elaborated to socialize losses while privatizing profits.

4. The underlying understanding that sustains this argument is that finance is a means of transformation of the economy, which is currently being oriented towards the reproduction of fossil-intensive activities, but that otherwise would be a crucial mechanism for shifting capital towards sustainable activities and away from environmentally damaging ones.

In contrast to this paradigm, a reformist approach to “green finance” is grounded on economic foundations that emphasize the central role of the state in expanding public investment and coordinating policies across fiscal, industrial, and financial spheres. This heterodox approach aligns with the concept of an “environmental state”, whose role is to provide patient, long-term and large-scale public investment guided by missions (Duit, 2016; Mazzucato, 2015). A key element of this approach is that the capacity to address environmental problems finds its constraints not necessarily in traditional notions of financial scarcity, but rather in the prevailing economic austerity imperatives. Therefore, this paradigm poses the need to advance beyond market-based solutions but adheres to the consensus of “bridging gaps” between current investment efforts and the financing required for addressing the climate crisis – a bridge that would be achieved through public investment, mobilization of private capital and adaptation in financial systems (Haas, Syrovatka and Jürgen, 2022).

The “gap” often mentioned in discussions of sustainability – whether in financing, resource access, or emissions reductions – is considered as a temporary state to be overcome, rather than a functional condition of capitalism. For this reason, there is a clear convergence between mainstream and heterodox economic proposals on the necessity of significant green investments to address the infrastructural gap that hinders decarbonization efforts (Magalhães, 2021). However, there are several shortcomings of a transition through green finance, particularly when it comes to the transformational potentials and the reinforcement of global imbalances associated with it. Magalhães (2021) critically assesses this widespread consensus for significant “green investments”, pointing that it often disregards the multi-scale depth of ecological contradictions, for instance by assuming that certain technologies and infrastructures are intrinsically sustainable. By treating “green investments” as virtual cash flows without material impacts on ecosystems, this “green investment paradigm” reinforces the notion that large-scale infrastructure investments are essential for an ecological transition (Magalhães, 2021). This perspective aligns with the emerging global investment consensus, which promotes large-scale infrastructure projects as a means to transform infrastructure into a new asset class (Tricarico and Sol, 2016).

The literature also points out that proposals to restructure the international financial architecture typically approach the ecological crisis and global inequalities as separate phenomena, without addressing issues of subordinated positions in the international monetary and financial system – or the underlying productive and ecological hierarchies that endorse it (Althouse and Svartzman, 2022). Since the architecture of green financing is inserted within monetary, productive and ecological hierarchies (Althouse and Svartzman, 2022), financing “green” forms of growth have the potential to

overlook and reinforce fundamental causes of the ecological crisis and increase global core-periphery imbalances (Althouse et al., 2023; Dorninger et al., 2021; Hickel et al., 2022; Horner et al., 2018). Therefore, a transformative approach to green finance entails addressing structural global asymmetries (Oman, Salin and Svartzman, 2024; Svartzman and Althouse, 2022).

3 STRUCTURAL GLOBAL ASYMMETRIES SHAPING THE GREENING OF FINANCE: PRODUCTIVE, CURRENCY, AND ENVIRONMENTAL HIERARCHIES

The theoretical framework which bridges a transformative approach of green finance to this paper's hypothesis comes from Latin American structuralism and dependency theory. This approach understands that underdevelopment is not a stage, but a condition of the development process of capitalist economies (Furtado, 1965). In this context, capitalism needs hierarchies to function, which are embedded in structural differentiations of the capitalist world-system. The core and the periphery thus coexist and reinforce their conditions, while simultaneously generating development at the expense of underdevelopment (Frank, 1966).

3.1 Production hierarchy

The global capitalist economy has an intrinsically bipolar structure that interacts asymmetrically and generates global patterns of specialization (Prebisch, 1949). Accordingly, the colonization process generated a global core specialized in the production and export of manufactured goods, with higher technology and productivity, and, consequently, higher economic growth. These allowed more homogeneous labor productivity across diversified economic structures and organized labor unions, which permitted the growth of real wages vis-à-vis productivity gains (Furtado, 1965). In opposition, the periphery specialized in the production and export of low-productivity, low-technology primary goods. This commodity-driven productive structure gave rise to a superstructure with powerful rentiers, who do not invest in capital formation and innovation, but instead use their economic surplus to mimic consumption patterns of the core (Porcile and Torres, 2024).

According to Porcile and Torres (2024), the hierarchy of production thus relies in the deterioration of the terms of exchange through the differences in the income elasticities of the exports, the differences in wage-bargaining and its consequences to wage stagnation *pari passu* productivity increases, the differences in technological progress, weak institutions (as a consequence of core-periphery and colonization dynamics), and differences in economic cycles. In this context, the periphery has several negative consequences to the functioning of its economies, i.e., balance of payments crisis, domestic inflation, and constraining the importation of capital goods (and technological catching-up). These serve as

impediments for the peripheral economic development through industrialization and reiterate core-periphery dynamics.

3.2 Currency hierarchy

Furthermore, using the same theoretical framework, several authors built upon the classic Latin American Structuralism and dependency theory to conceptualize currency hierarchy (Carneiro, 1999; De Conti, 2011; Fritz, Paula and Prates, 2018; Kaltenbrunner, 2015; Oliveira and De Conti, 2022; Ponsot, 2016; Prates, 2002) and international financial subordination (Alami et al., 2022; Bonizzi, Kaltenbrunner and Powell, 2020; Bonizzi, Kaltenbrunner and Powell, 2022). This literature analyses the differences in the monetary dimensions of currencies, as well as their qualitative differences in the context of a financialized capitalism. The phenomenon of financialization, in this sense, serves a systemic pattern of capital accumulation, implying an overvaluation of liquid forms of wealth, and thus an exacerbation of the liquidity preference, which systemically shapes the *modus operandi* of financial actors towards a compulsion to short-term returns (Oliveira and De Conti, 2022).

In this context, currency hierarchies are based on the idea that, at the international level, differentiated national currencies do not have the same capacity of carrying the properties of money – that is, being a unit of account, a means of payment and a store of value (Prates, 2005; Palludeto and Abouché, 2016). Within the uneven landscape of financialized globalization, the dollar sits at the top of the currency hierarchy, followed by other core-currencies (e.g. Euro, Yen, Swiss Francs), while currencies issued by peripheral countries sit at the bottom of this hierarchy. Accordingly, the fact that different national currencies have asymmetric capacities imposes extra challenges for their economies and monetary supervisors. Consequently, central banks attempt to reduce exchange-rate volatility by actively managing currencies and setting interest rates at a higher level, which implies higher borrowing costs, reduces productive investments, and ultimately sends revenues abroad. It is important to notice that the average peripheral country spends five times more on debt repayments than on addressing the climate crisis (Woolfenden and Kushal, 2022).

The low degree of liquidity of peripheral currencies means that peripheral countries have substantial difficulties borrowing in their domestic currency. This happens mainly due to limitations in their balance-of-payments, public debt management, and the perception that their assets and investments usually are risk-intensive – due to the lack of trust attributed to their currencies (Althouse and Svartzman, 2022; Svartzman and Althouse, 2022). Therefore, international investors demand a risk-premium that pressures the maintenance of high interest also to succeed in attracting foreign capital. As a result, peripheral countries

commit the “original sin” described by Eichengreen and Hausmann (1999): borrowing in foreign currency at higher interest rates, leading to currency mismatches, profit repatriation (Tahir et al., 2022), and capital flight.

Furthermore, the interest rate differentials between core and periphery are particularly attractive for agents seeking financial profits from the exchange between these two rates (Musthaq, 2021), which makes peripheral economies particularly vulnerable to market volatility, speculative attacks, and financial instability. These dynamic positions the periphery as “business cycle takers” in contrast to the “business cycle makers” in the core (Ocampo, 2017). Monetary and financial subordination in a context of high capital mobility leaves peripheral countries with no room to set key prices in the economy or to elaborate independent monetary policy. As those demand high foreign exchange reserves accumulation and resources for sterilisation operations (Musthaq, 2021), peripheral economies constantly react to external pressures from the core (e.g. US domestic monetary policy).

3.3 Environmental hierarchy

The last hierarchy discussed in this paper is the hierarchy of environmental transformation conceptualized by Althouse and Svartzman (2022). It aligns with the previously discussed production and monetary hierarchies, building upon their framework and contributing to the understanding of the contemporary ecological dimension of the global capitalist system. The process of industrial specialization led the periphery to depend on low value-added industries, which usually rely on pollution- and resource-intensive extractivist activities. In this context, the periphery serves as a “pool” for cheap resources and a “sink” for pollution (Moore, 2016). Capitalism, thus, relies on the constant search for cheap resources, energy, and labor (Moore, 2016; Patnaik and Patnaik, 2016). As high-priced commodities undermine the profitability and competitiveness of the core’s firms, the exhaustion of the access to cheap resources in the periphery poses an existential threat to the core’s stability and mode of living (Brand and Wissen, 2021).

This dynamic implies in what has been discussed by the literature as an ecologically unequal exchange, defined as the asymmetric transfer of resources and labor from the periphery to the core (Althouse et al., 2023; Dorninger et al., 2021; Hickel et al., 2022; Hornborg, 1998). Hickel, Hanbury Lemos and Barbour (2024) show that peripheral workers contribute to 90% of the labour in the world economy but receive only 21% of the global income, while Dorninger et al. (2021) show that value added per ton of exports is now eleven times higher in high-income countries. Non-financial firms in the core increase profits through the process of offshoring and outsourcing to the periphery in the context of global value chains, increasing the

peripheral pressure to extract resources (Althouse et al., 2023). These multinational enterprises outsource pollution evermore through the creation of “pollution chains” (Duan and Jiang, 2021). Core products continuously exchange for increasing amounts of peripheral resources, leading to social-economic polarization within the world system (Hickel, Hanbury Lemos and Barbour, 2024) and reiterating the other structural hierarchies.

4 THE NEW DEVELOPMENT BANK: EMERGENCE, CHALLENGES AND STRATEGY

The emergence of financial institutions rooted within the global South is relevant for offering alternative financing sources that can address some of the challenges derived from the structural hierarchies’ constraints. The existence of South-South financing, potentially outside the dollar hegemony nexus, might help peripheral economies reduce their reliance on funding that pressures their balance of payments and foreign exchange reserves. It could also alleviate pressure on their development models, provided these financial institutions develop operations that go beyond the limitations of the “de-risking” framework proposed by the Wall Street Consensus (Larsen, 2024).

This section examines why the NDB can be regarded as one of these emergent institutions. The discussion first addresses the political and historical context of its emergence within the BRICS bloc (4.1). It then analyses the bank’s main institutional innovations and structural limitations (4.2), before turning to a dedicated assessment of the NDB’s sustainability and green finance strategy (4.3), as articulated in its General Strategy documents and reflected in its project portfolio (with a portfolio analysis presented in section 6).

4.1 Institutional emergence within the BRICS bloc

The concept of the BRIC (i.e. Brazil, Russia, India and China) was introduced by Jim O’Neill, then chief economist at Goldman Sachs, in the *Dreaming with BRICs: the path to 2050* (2003) report. The main aspects outlined in the report were the BRIC’s rapid economic growth, the dynamicity of their development trajectories, and their demographic trends. In 2010, South Africa joined the BRIC, evolving the acronym to the commonly known BRICS. The concept was thus incorporated by the leaders of the countries, and a platform for cooperation was founded, alongside forums for collective action and cooperation, which gave voice to their increasing economic weight on the global stage (Qobo and Soko, 2015). Especially during the beginning of the 2000s, the BRICS attracted global attention. This attention was due to their vivid economic growth trends when compared to the recessions and stagnation observed in developed countries. Some projections suggested that the BRICS combined economic growth would surpass that of the G7 (Mehra and Azharuddin, 2023; Carvalho et al., 2015).

In this context, the BRICS started advocating for a significant reform of the global financial architecture, so that it could reflect their increasing economic growth and create opportunities for developing countries. This advocacy also stems from the dissatisfaction towards Western-led Bretton Woods financial institutions, as the process of the sharing of power and voting rights is inherently sluggish and/or denied (Qobo and Soko, 2015; Biswas, 2015). The BRICS are dissatisfied with the International Monetary Fund (IMF) and the World Bank (WB) due to the disproportionate space and relevance given to their accelerated economic growth. Accordingly, the agenda defended by these institutions is based strictly on the developed countries' interests, which marginalises the needs of developing countries (Carvalho et al., 2015).

Therefore, the NDB was created in response to the frustration of the slow pace of reforms in the Bretton Woods institutions, particularly after the 2008 global financial crisis. After being conceptualized and elaborated through several BRICS summits, the bank became officially operational in 2016, aiming to serve as a platform for financing infrastructure and sustainable development projects (Molinari and Ceballos, 2024). For this reason, the emergence of the NDB symbolizes both an economic and political shift (Biswas, 2015; Cooper, 2017; Suchodolski and Demeulemeester, 2018). Therefore, the NDB is an institution whose agency can represent an important opportunity for enhancing intra-BRICS financial cooperation and addressing global monetary financial system's asymmetries (De Conti, Deus and Terra, 2019). The NDB's portfolio is primarily focused on infrastructure projects, renewable energy, and sustainable development. It specifically addresses the challenges and needs of developing countries in the global South, particularly in the context of an ecological transition (Cooper, 2017; Mehra and Azharuddin, 2023).

4.2 The bank's innovations and shortcomings

The NDB has a strong potential to benefit its members and represents the willingness of the BRICS to project their economic preponderance and geopolitical influence. The prioritization of sustainable development infrastructure investments addresses important challenges common to several developing countries, especially when it comes to the general infrastructure investment bottleneck, often overlooked by Western-led multilateral financial institutions (De Conti, Deus and Terra, 2019).

In a similar vein, the NDB not only seeks to increase the power representativeness of the BRICS, but also to tackle the "investment gap" faced by developing countries, which is not fully addressed by the current multilateral development banks (Cooper, 2017; Qobo and Soko, 2015; Suchodolski and Demeulemeester, 2018). In this context, the NDB enlarges the global financial

architecture whilst boosting BRICS coordination and defending low- and medium-income countries against the backdrop of the instabilities embedded in the post-Bretton Woods international financial order and its institutional legacy (Carvalho et al., 2015).

Another fundamental aspect of the NDB is the absence of conditionalities on their project funding. In this sense, the tailored assistance respects national sovereignty and the territorial integrity of any state (NDB, 2022) by avoiding interference in political affairs or imposing conditions on economic policies or social standards. This approach reflects a rejection of the traditional borrowing mechanisms used by current international financial institutions (Suchodolski and Demeulemeester, 2018; De Conti, Deus and Terra, 2019; Duggan, Azalia and Rewizorski, 2022). In opposition, the IMF and WB still link their financial support to conditionalities, which aligns with a neoliberal economic policy agenda of austerity that has harmful consequences for peripheral countries.⁵

The NDB also has a role in stimulating intra-BRICS commercial and financial transactions, fostering intra-group trade in their national currencies (De Conti, Deus and Terra, 2019). In the medium- and long-run, this has the potential to increase the usage of BRICS's currencies, having beneficial impacts on their liquidity and stability. Therefore, the BRICS have an enhanced possibility of increasing debt in their sovereign currencies, which results in increased global power and influence (De Conti, Deus and Terra, 2019). This process facilitates financial de-dollarization through the promotion of the use of local currencies, thereby potentially reducing the U.S. dollar dependency and enhancing the member's financial sovereignty (De Conti, Deus and Terra, 2019).

Lastly, another essential innovation present in the NDB is the lending in local currency mechanism, which allows beneficiaries to further shift away from the dollar and increase their debt in local currency. This innovation is extremely important for developing countries as they have "weaker" currencies with lower liquidity premiums that face severe foreign exchange risks (Carvalho et al., 2015; Suchodolski and Demeulemeester, 2018). Furthermore, promoting indebtedness in local currencies fosters the development of local currency bond markets, addressing the challenge of mitigating currency mismatches from external borrowing while simultaneously meeting the substantial long-term financing needs often observed in developing countries (Dafe, Essers and Voltz, 2018).

However, despite the already discussed increasing economic performance of the BRICS countries and the creation of the NDB as an institution that advocates for their interests, there is little evidence that this process can completely overhaul

5. Babb and Kentikelenis (2018); Botta (2016, 2018); Chorev (2018); Bracking (2009); Carvalho (2016); Libânio (2020); Stockhammer (2016); Thirkell-White (2006).

the contemporary Western-dominated global financial architecture and rebuild it with a different governance arrangement (Qobo and Soko, 2015). On one hand, the creation of the NDB serves the purpose of increasing the members' voices and influence. On the other hand, the BRICS are not completely supplanting the existing institutions, in the sense that they still take part in them and dialogue with the process of globalization, realize market reforms to facilitate openness, and take part on international trade (Qobo and Soko, 2015).

One of the most significant limitations faced by the NDB is the several exchange reserve constraints faced by developing countries. For this reason, the NDB falls short of a decisive role in the prevention and resolution of crises, as its members are often impacted by severe volatility in international capital flows and its challenges to the countries' stability (Biswas, 2015). Similarly, the NDB exhibits some degree of fragility in its credit score rating, particularly when compared to its counterparts. For instance, the Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB), created by China in a similar period, has a better rating mainly because of the difference in the risk associated with other BRICS members. In this sense, it is important to note that China, outside the context of the BRICS, has a smaller associated risk, which results in a comparatively better credit score of the AIIB in comparison to the NDB (Carvalho et al., 2015).

4.3 The NDB's sustainability strategy

The NDB articulated its approach to sustainability through specific foundational documents: i) the General Strategy (2017-2021) (NDB, 2017a) and General Strategy (2022-2026) (NDB, 2022); ii) the Environment and Social Framework; and iii) the Sustainable Financing Policy Framework. The bank defines sustainable infrastructure as "infrastructure that incorporates economic, environmental, and social criteria in its design, building, and operation" (NDB, 2017a).

The General Strategy documents determine sustainable infrastructure as the core operational focus. The 2017-2022 strategy established the goal of dedicating at least two-thirds of financing commitments to this area (NDB, 2017a). For its 2022-2026 strategy, the NDB expanded the framework of its commitment, incorporating climate-related goals into its sustainability guidelines. This is evident in the goal of dedicating 40% of its total volume of approvals to projects contributing to climate change mitigation and adaptation (NDB, 2022). Additionally, the documents propose innovative issuing mechanisms in BRICS national currencies (Cooper, 2017). Particularly in the second strategy cycle, the bank aims to provide 30% of its total financing commitments in the national currencies of member countries (NDB, 2022). Together, these initiatives highlight the NDB's dual commitment to sustainability and global South inclusivity.

The Environmental and Social Framework (NDB, 2017b) is structured into two parts, outlining both the bank's Environmental and Social Policy guidelines for project operations and the requirements for stakeholders engaged in the bank's activities, through the Environmental and Social Standards. A key feature of this framework is its reliance on country-specific safeguard systems to implement projects, categorizing them into three risk levels A, B, and C, based on their environmental and socioeconomic impacts. This framework ensures a balanced approach to risk management and sustainability.

The third document, the Sustainable Financing Policy Framework (NDB, 2020), outlines the bank's guidelines for governing the issuance of green financial instruments for sustainable infrastructure projects. It is divided into two sections: i) the objectives of the NDB's green strategy; and ii) an overview of eligible sectors for green and social bonds, along with impact indicators to assess specific projects. This framework represents a significant improvement by establishing more precise mechanisms to measure impact. However, its reliance on a de-risking paradigm limits its ability to address the broader risks associated with green finance, such as its potential to reinforce currency and ecological hierarchies.

As identified in the mentioned documents, the NDB broadly claims to support mitigation and adaptation to climate change and the transition to low-carbon economies, both by means of adjusting its governance, orienting its investments and cross-cutting its operations with climate risk-related considerations and sustainability criteria. However, the assessment of the extent to which the portfolio of projects can be ecologically transformative is beyond the scope of the analysis of this paper, as that would demand an in-depth qualitative analysis of the project's goals and impacts. What can be briefly mentioned, however, is that a relevant number of the projects still operate within the traditional framing of resource-intensive and fossil-led development sectors,⁶ as well as in line with what was contested in regard to the green investment paradigm supporting the financialization of mega-infrastructure projects.

6. The transport and infrastructure area of operation, as an example, has projects that focus on the financing for low-emitting and energy efficient commercial vehicles, but that still operate within the fossil-fuel nexus (e.g. Shriram Finance Sustainable Transport Project, or the compressed natural gas versus liquid natural gas projects eligibility criteria's).

5 PROJECT PORTFOLIO EMPIRICAL ANALYSIS

Since 2016, the NDB has been increasing its project portfolio. According to the latest General Strategy (NDB, 2022), within the wide spectrum of what entails operations of “infrastructure and sustainable development”, the projects are classified into six areas,⁷ namely i) Clean energy and energy efficiency; ii) Transport infrastructure; iii) Water and sanitation; iv) Environmental protection; v) Social infrastructure; and iv) Digital infrastructure. The NDB portfolio also classifies projects in a seventh area of vii) Multiple areas, although it is not specified in their general strategy what is the scope of this multiplicity.

- I) Clean energy and energy efficiency projects entail the deployment of clean and renewable energy at scales or the enhancing of efficiency in conventional energy systems (e.g. power transmission, distribution, and storage) through technological innovation, specifically mentioning not financing operations involving new coalfired capacity for power generation (NDB, 2022).
- II) Transport and infrastructure projects aim for the expansion of inter-city and intra-city transport networks and infrastructure for regional connectivity and mobility (NDB, 2022).
- III) Water sanitation projects entail infrastructure and resource management for the end of the expansion of access to clean drinking water and adequate sanitation (NDB, 2022).
- IV) Environmental protection projects broadly support conservation and restoration of ecosystems through the promotion nature-based solutions and better management of natural resources. It aims to “reverse or reduce the negative environmental impact of socioeconomic activities” (NDB, 2022, p. 21), with the end goal of contributing to decouple economic growth from environmental degradation and pollution. In the scope of environmental protection projects, the NDB also claims to consider financing “new and emerging technologies that can mitigate the impact of already accumulated or current emissions” (NDB, 2022, p. 21), in line with what ins broadly conceptualized within the green economy agenda as carbon capture and storage (CCS) technologies (NDB, 2022).

7. In the context of the Covid-19 crisis, the bank also opened a new area of operation dedicated to emergency assistance. The operations in this area were expressive in terms of the number of resources implied, but nonetheless remains a contextual area of operation, and therefore will not be fully assessed in the context of this paper.

- V) Social infrastructure projects are destined to the building of infrastructure that facilitates social services (e.g. schools, hospitals, affordable housing, cultural heritage sites etc.) (NDB, 2022).
- VI) Digital infrastructure projects focus on the expansion and modernisation of national and international backbone digital infrastructure (e.g., overland and subsea cables, landing stations, telecom towers, base stations, and associated facilities) (NDB, 2022).

In light of the considerable number of projects developed and the lack of a complete NDB database for the portfolio, publicly available information from the bank's platforms was collected and organized to understand the nuances between the projects' areas of operation, financing currency, and country of implementation. The database was constructed through web scraping techniques, gathering for each development project: i) the country of implementation (e.g. China); ii) the project status (i.e. approved, completed, cancelled, proposed); iii) the area of operation (e.g. Clean Energy, Energy Efficiency); iv) the type of operation (i.e. sovereign or non-sovereign); the v) the financing approval date; vi) the current limit of NDB financing – that is, the amount funded by the NDB –; and vii) the currency used for the operation.⁸

The full portfolio of projects contains 137 projects, operating in China, Brazil, India, Russia, South Africa, Bangladesh and Egypt. For the analysis, it was opted to exclude projects classified under the scope of “Covid-19 Emergence Assistance” (N=9), as well as projects that were cancelled (N=13), consequently maintaining all projects completed, approved and proposed between 2016 and 2024. With this specific selection, the final database contains 115 projects, split between different currencies – USD (67.8%), CHF (0.9%), EUR (7%), RMB (19.1%)⁹ and ZAR (5.2%) – and areas of operation.

In order to compare the projects more equitably, all projects were brought to the latest projects present values in their respective currencies (Dollar, Renminbi, Rand, Euros, and Swiss Franc; December 2024), using each country's specific Current Price Index (CPI),¹⁰ and then converted to dollars, using the December 2024 exchange rate. This process relied upon several databases¹¹ including:

8. US Dollar (USD), Euro (EUR), Renminbi (RMB), South African Rand (ZAR) and Swiss Franc (CHF).

9. Two projects identified with CNY were substituted with RMB, as they can be used interchangeably, and it would provide a clearer vision of the projects related to Chinese currency.

10. In the case of the Euro, a harmonized index of consumer prices for 19 countries in the Euro area was used.

11. All databases were accessed on 25 May 2025.

- 1) For the CPI: National Bureau of Statistics of China (RMB), Federal Reserve Bank of St. Louis (Euro and Dollar),¹² Department of Statistics of the Republic of South Africa (ZAR), and the Swiss Federal Statistical Office (CHF).
- 2) For the conversion: Federal Reserve Bank of St. Louis (RMB), the online foreign exchange rate database of Xenon Laboratories (ZAR and CHF),¹³ the European Central Bank (Euro).

6 RESULTS

The left side of the diagram in figure 1 gives an overview of interrelations between the project's host country and the area of implementation. The original BRICS countries are more represented in the portfolio than other countries, and broadly, the most significant volume of investments is concentrated in transport infrastructure (45.85%). Although no country has implemented projects in less than one area of operation (apart from Egypt, which has only one proposed project), there are some patterns. While Russia has the most diverse structure of areas of operation, all other countries have areas of operation that overpower other areas within their portfolio. While China and Brazil are both diversified, China stands out for the prominence of the volume destined to transport infrastructure (54.04%) and energy (28.59%). In comparison, Brazil is focused on the multiple areas category (68.27%). The most significant part of the volume of money invested in India is within transport infrastructure (72.67%) and, to a lesser extent, water and sanitation (19.36%), while in South Africa the relevance of transport infrastructure (56.59%) is followed by both water and sanitation (26.52%) and clean energy operations (14.66%).

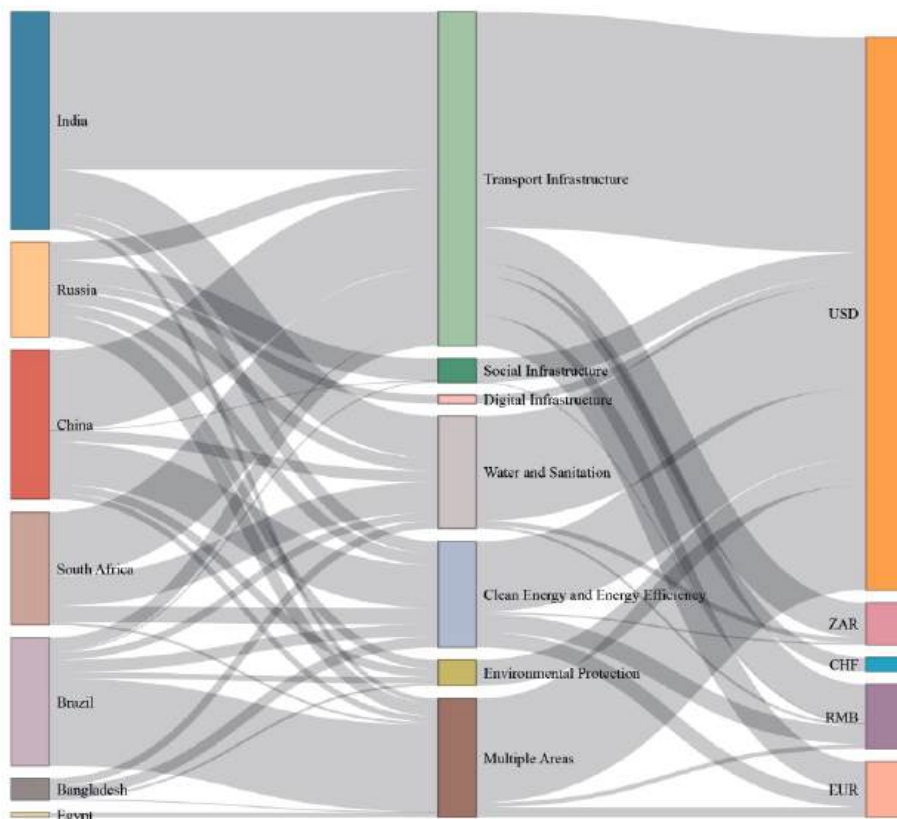
The right side of the diagram gives us a different picture, in which we can assess the interplay between the volume directed to each area of operation and the currency used. The dollar overwhelmingly dominates the portfolio, both in terms of total share (75.77%) and by being the only currency used across all areas of operation, with an equally relevant share in each. Notably, all resources for digital infrastructure and environmental protection projects were in dollars. The areas of transport infrastructure and clean energy are the only areas in which the other currencies gain a certain level of relevance: in the former, there is a relatively balanced presence of the ZAR, CHF, RMB and EUR, while in the latter only the presence of the RMB and the EUR are pronounced.

12. Available at: <https://fred.stlouisfed.org>. Accessed on: May 25, 2025.

13. Available at: <https://www.xe.com>. Accessed on: May 25, 2025.

FIGURE 1

Sankey diagram of volume and distribution of the project portfolio (adjusted in current USD), by country of implementation, operation area, and currency (2016-2024)

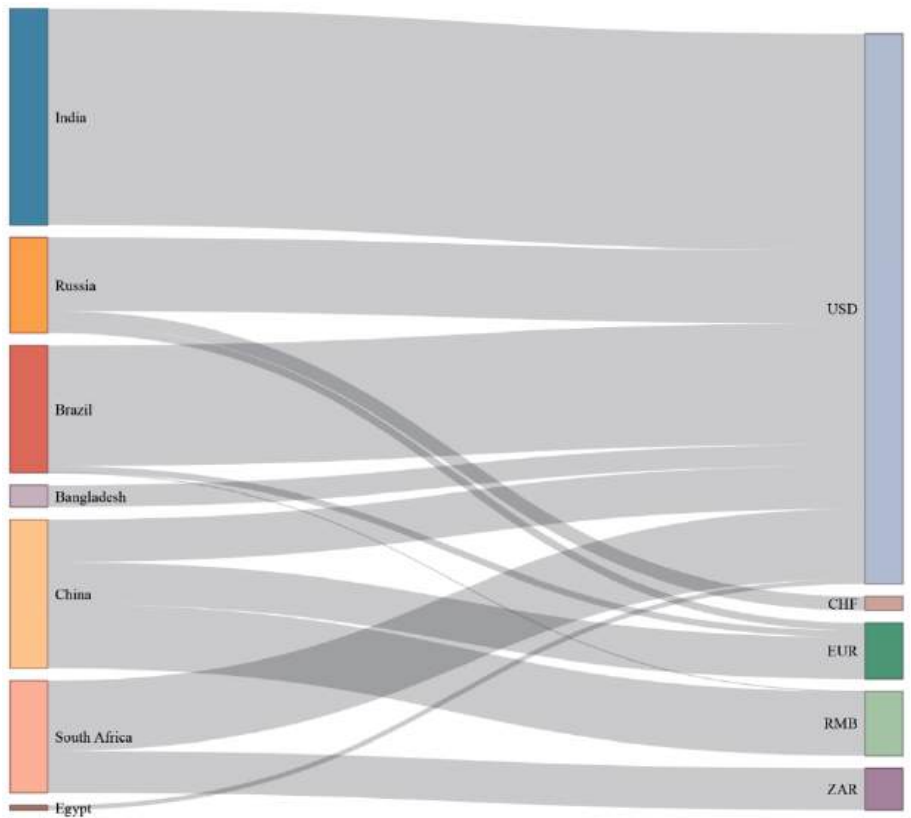


Source: Data collected via web scraping from the "All Projects" page of the New Development Bank. Available at: <https://www.ndb.int/projects/all-projects/>.

Authors' elaboration.

The second diagram (figure 2) closes the gap. Apart from China, all the other countries were mainly financed in USD. In particular, the total amount of investments directed to India, Egypt and Bangladesh were in USD. In addition, both ZAR and RMB are employed in the context of their national sovereignty, apart from two projects involving the RMB in Brazil. The volume of investments in EUR were majorly destined to projects in China (75.50%), with minor allocations to Brazil (11.88%) and Russia (13.62%).

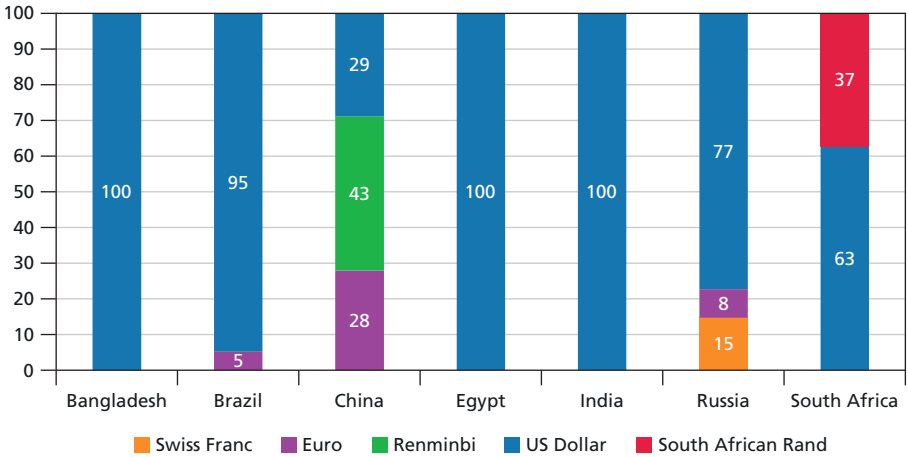
FIGURE 2
Sankey diagram of project’s portfolio volume and distribution (adjusted in current USD), by country of implementation and currency (2016-2024)



Source: Data collected via web scraping from the “All Projects” page of the New Development Bank. Available at: <https://www.ndb.int/projects/all-projects/>.
Authors’ elaboration.

On figure 3, it is possible to observe the differences in the utilization of specific currencies per country. Most countries do not significantly conduct projects in peripheral currencies, being almost strictly dominated by the dollar (Bangladesh, Egypt, and India), or a basket of core currencies like the dollar, euro, and francs (Brazil and Russia). However, China and South Africa deserve closer attention. In the case of China, 43% of the projects are being financed in RMB, while in the case of South Africa, 37% of the projects are being financed in ZAR. That displays a relevant utilization of their domestic currency.

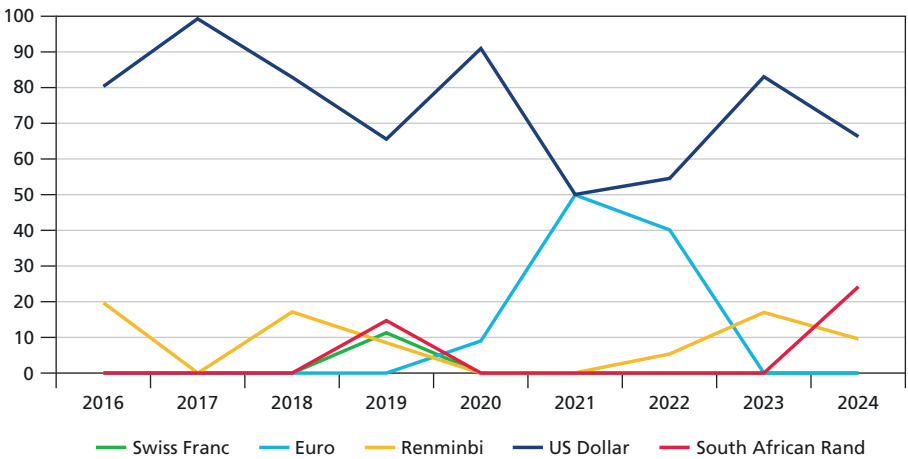
FIGURE 3
Share of currencies in total funding of projects, per country (full period)



Source: Data collected via web scraping from the “All Projects” page of the New Development Bank. Available at: <https://www.ndb.int/projects/all-projects/>.
Authors’ elaboration.

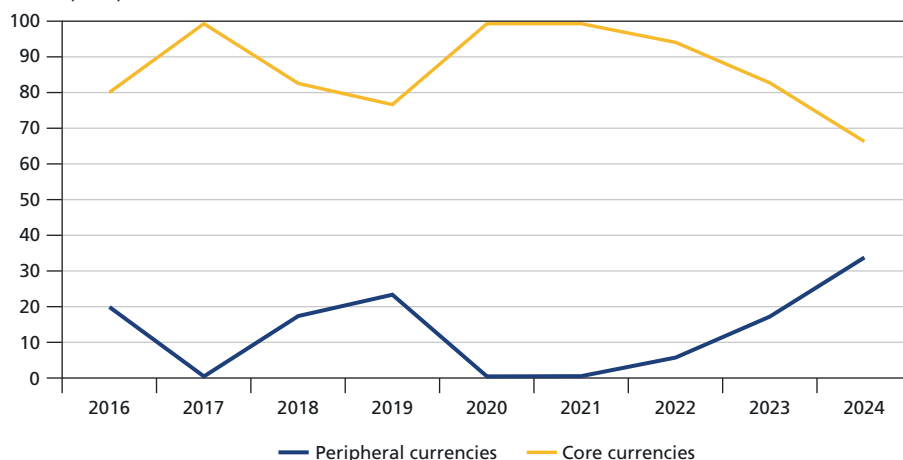
On figure 4 introduces a temporal dimension in the use of currencies. Although the dollar was and still is the most utilized currency, some interesting trends can be observed. For instance, the Covid-19 crisis led to an increase in the use of euros in projects and a decrease in the use of dollars, a trend that reversed by 2023 onwards. Furthermore, the Covid-19 crisis (and its instabilities) clearly impacted on the utilization of peripheral currencies in the NDB’s projects, even in the context of the renminbi.

FIGURE 4
Share of currencies in total funding of projects, time series (2016-2024)



Source: Data collected via web scraping from the “All Projects” page of the New Development Bank. Available at: <https://www.ndb.int/projects/all-projects/>.
Authors’ elaboration.

FIGURE 5
Utilization of core- and peripheral-currencies (2016-2024)
(In %)



Source: Data collected via web scraping from the “All Projects” page of the New Development Bank. Available at: <https://www.ndb.int/projects/all-projects/>.
Authors’ elaboration.

In figure 5 core (USD, EUR and CHF) and peripheral (RMB and ZAR) currencies were clustered. The chart illustrates a trend that supports the hypothesis that, despite the NDB’s potential to expand local currency lending, the preference for core currencies’ liquidity, particularly during periods of crisis, remains persistent. Until 2020, there was a decreasing use of core currencies vis-à-vis peripheral currencies, especially between 2017 and 2019. However, the context of the sanitary, political, social, and economic shock observed during the Covid-19 crisis triggered most financial actors to escape from peripheral currencies and move towards core currencies to guarantee value preservation. In this context, the NDB completely shifted its portfolio towards the use of core currencies between 2020 and 2021.¹⁴ After the crisis, the trend returned to a similar pattern – that is, an increased use of peripheral currencies vis-à-vis core currencies from 2022-2024. In 2024, the highest percentage of peripheral currencies in the NDB’s projects was achieved (33%). It is clear that the portfolio still has not completely shifted, but it shows an interesting trend and progress.

14. It is worth noting that, although excluded from the empirical analysis, the NDB’s projects financing emergency responses to the Covid-19 crisis are unlikely to alter the core dynamics discussed in this section. Between 2020 and 2021, the Bank approved nine emergency health response projects, comprising six projects in 2020 and three in 2021. These included two projects in Brazil, one in Russia, two in India, two in China, and two in South Africa. Each project involved a volume equivalent to USD 1 billion, with China’s two projects denominated in local currency, amounting to RMB 14 billion in total (approximately USD 2 billion). In contrast, the projects approved for Brazil, India, Russia, and South Africa were denominated in US dollars. While these operations illustrate the NDB’s countercyclical role during the pandemic, they also suggest that, even in a crisis context, the use of local currency financing remained limited, reinforcing rather than overturning the persistence of core currency dominance.

7 DISCUSSION

Through the years of its existence, the NDB has not yet still not expressive in moving away from the dominant currency nexus, as most of the projects still operate under the USD – and to a minor extent the EUR and CHF. Although NDB's strategy indicates the goal of increasing financing commitments in local currencies – with the end of mitigating foreign exchange hedging-related risks faced by borrowers – the bank also still regularly resorts to instruments denominated in USD, as well as other core currencies, to help meet its funding needs (NDB, 2022).

Whenever periphery currencies were used in the projects – RMB and ZAR – it was mostly in a local currency context: that is, projects in China with RMB and projects in South Africa with ZAR. The exceptions are two non-sovereign projects in Brazil operating with the RMB: the recently approved CPFL's¹⁵ Electricity Distribution Infrastructure Modernization Project and the proposed Serra da Palmeira Wind Power Project of China Three Gorges Brasil Energia S.A.

However, after 2022, local currency lending and the use of peripheral currency have increased. The observed tendency overall aligns with NDB's General Strategy for the years of 2022-2026, in which the bank aims to provide 30% of its total financing commitments in the national currencies of member countries (NDB, 2022). It is noteworthy that, in terms of intra-member analysis, only China and South Africa have so far met the percentage goal for financing in their own national currencies, with 43% and 37% of the total funding volume being made in their respective currencies.

In this sense, the NDB should focus on countries that have the potential to follow a similar path. This is the case of Brazil and India, which have almost all their portfolio funding in dollars. The case of Russia is particularly complicated, since the country is currently facing sanctions due to the Russia-Ukraine conflict, which has put most of the projects on hold. The other countries that have projects in the NDB, (i.e., Bangladesh and Egypt), have all their portfolio funding in dollar, meaning that there is still an important front to reduce core currencies use and increase funding in local or intra-BRICS currencies.

8 CONCLUSION

This paper investigated the role of the NDB in moving away from the current global currency hierarchy, while fostering an ecological transition. To do so, it investigated the institutionalization of “green economy” agendas and climate change political imperatives, as they have been shaping global economic policies.

15. CPFL is a Brazilian energy company that sold its shareholding control (54.64%) to the Chinese energy giant State Grid in 2017.

This agenda, conceptualized as a green growth strategy, seeks to decouple growth from resource use and emissions (Brand and Lang, 2019), by promoting decarbonization and climate adaptation and mitigation efforts, with a particular highlight to the development of resilient and “sustainable” infrastructure. In this context, despite a lack of consensus on its precise definition, “green finance” has emerged as a key tool for steering this transition, as it incorporates climate risks into financial decision-making to enhance financial systems’ resilience.

The paper discussed the contemporary alternatives to “green finance”. Overall, it is highlighted that a market-based approach – reliant on the internalization of environmental costs through the pricing of nature and de-risking strategies – is insufficient to fully tackle the multidimensional, exponential, and cumulative challenges of the ecological crisis (Magalhães, 2021; Santos, 2023; Spash, 2015). Furthermore, reformist views to green finance highlight the importance of the state, coordination, and missions (Duit, 2016; Mazzucato, 2015), but also fails to tackle the structural problems in the capitalist globalized world (Magalhães, 2021). In this sense, only a transformative approach that tackles global imbalances and ecological contradictions can fully promote an equitable and sustainable solution to the ecological crisis (Althouse and Svartzman, 2022).

Accordingly, the section 3 discussed three hierarchies in the capitalist globalized structures: production, currency, and ecological. These hierarchies are embedded in capitalism, which generates and sustains core and periphery dynamics that reproduce underdevelopment through the process of exploitation (Frank, 1966; Furtado, 1965; Prebisch, 1949). The production hierarchy is based on colonization and specialization, bringing consequences to the periphery’s productivity, technology, and diversification, which promote stagnation and volatility (Porcile and Torres, 2024). Currency hierarchy creates subordination due to the differences attributed to the “store of value” capability of peripheral money, which results in lower liquidity, higher borrowing costs, higher perception of risk, which promote instability and dependency (Oliveira and De Conti, 2022; Palludeto and Abouchedid, 2016; Prates, 2005). The environmental hierarchy is created by and reinforced upon the first two hierarchies. It creates pressures for cheap resource extraction, generating asymmetries in the context of outsourcing and offshoring (Althouse et al., 2023; Duan and Jiang, 2021).

In section 4, the emergence of the NDB as a financial institution rooted within the cooperation of peripheral economies was discussed. It highlights its centrality for the development of alternative financing pathways that can address the challenges derived from structural hierarchies’ constraints. Its innovations, such as local currency lending and tailored assistance, aim to mitigate dollar dependency and foster financial resilience (De Conti, Deus and Terra, 2019; Dafe, Essers and Voltz, 2018; NDB, 2022; Suchodolski and Demeulemeester, 2018).

Yet, the NDB's transformative potential remains limited due to the high volatility of the members' capital flows, and its lower credit ratings compared to other multilateral development banks (Carvalho et al., 2015; Biswas, 2015).

Although the NDB broadly claims to support mitigation and adaptation to climate change and the transition to low-carbon economies – for instance by cross-cutting its operations with climate risk-related considerations and sustainability criteria, prioritizing efficiency technologies to reduce GHG emissions, or aligning with NDC goals – a relevant number of the projects still operate within the traditional framing of resource-intensive and fossil-led development sectors. The transport and infrastructure area of operation, as an example, has projects that focus on the financing for low-emitting and energy-efficient commercial vehicles, but that still operate within the fossil-fuel nexus.

The project portfolio empirical analysis revealed that while the NDB has made advances in supporting sustainable infrastructure, its operations remain embedded mainly within the dominant currency nexus, with most financing still conducted in USD. Despite its strategic goal of increasing local currency lending, only China and South Africa have significantly utilized their national currencies, while other BRICS members and partner countries remain heavily reliant on core currencies. However, the observed increase in the use of peripheral currencies, particularly after 2022, signals a potential shift towards greater financial autonomy. This trend, if sustained and expanded to other member countries, could strengthen the NDB's role in reshaping global financial hierarchies. While challenges remain, the NDB has laid important groundwork for an alternative development finance model that, with further institutional and political commitment, could steer capital flows towards a just ecological transition.

REFERENCES

- ACOSTA, A. Extractivism and neoextractivism: two sides of the same curse. In: LANG, M.; MOKRANI, D.; LUXEMBURG-STIFTUNG, R. (ed.). **Beyond development: alternative visions from Latin America**. 1. ed. [S. l.]: Transnational Institute, 2013. p. 61-86. Retrieved from: https://www.tni.org/files/download/beyonddevelopment_extractivism.pdf.
- ALAMI, I. et al. International financial subordination: a critical research agenda (GPERC85). **Greenwich Papers in Political Economy**, v. 30, n. 4, 2022. Retrieved from: <https://doi.org/10.1080/09692290.2022.2098359>.

ALTHOUSE, J.; SVARTZMAN, R. Bringing subordinated financialisation down to earth: the political ecology of finance-dominated capitalism. **Cambridge Journal of Economics**, v. 46, n. 4, p. 679-702, 2022. Retrieved from: <https://doi.org/10.1093/cje/beac018>.

ALTHOUSE, J. et al. Ecologically unequal exchange and uneven development patterns along global value chains. **World Development**, v. 170, 2023. Retrieved from: <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2023.106308>.

BABB, S.; KENTIKELLENIS, A. International financial institutions as agents of neoliberalism. In: CAHILL, D.; COOPER, M.; KONINGS, M.; PRIMROSE, D. (ed.). **The Sage handbook of neoliberalism**. Thousand Oaks: SAGE Publications, 2018. Retrieved from: http://www.kentikelenis.net/uploads/3/1/8/9/31894609/babbkentikelenis2018-international_financial_institutions_as_agents_of_neoliberalism.pdf.

BISWAS, R. **Reshaping the financial architecture for development finance: the new development banks**. London: London School of Economics and Political Science, 2015. (Working Paper, n. 2). Retrieved from: <https://researchonline.lse.ac.uk/id/eprint/61120/>.

BONIZZU, B.; KALTENBRUNNER, A.; POWELL, J. Subordinate financialization in emerging capitalist economies. In: MADER, P.; MERTENS, D.; VAN DER ZWAN, N. (ed.). **The Routledge international handbook of financialization**. London: Routledge, 2020. p. 177-187. Retrieved from: <https://files01.core.ac.uk/download/pdf/189394133.pdf>.

BONIZZU, B.; KALTENBRUNNER, A.; POWELL, J. Financialised capitalism and the subordination of emerging capitalist economies. **Cambridge Journal of Economics**, v. 46, n. 2, p. 233-257, 2022. Retrieved from: <https://doi.org/10.1093/cje/beac023>.

BOTTA, A. The theoretical weaknesses of the expansionary austerity doctrine. **Greenwich Papers in Political Economy**, 2016. Retrieved from: https://gala.gre.ac.uk/id/eprint/14446/1/GPERC34_Botta_V2.pdf.

BOTTA, A. The short- and long-run inconsistency of the expansionary austerity theory: a post Keynesian/evolutionist critique. **Journal of Evolutionary Economics**, v. 30, p. 143-147, 2018. Retrieved from: <https://doi.org/10.1007/s00191-018-0567-3>.

BRACKING, S. **Money and power: great predators in the political economy of development**. London: Pluto Press, 2009. Retrieved from: <https://doi.org/10.2307/j.ctt183p82d>.

BRAND, U.; LANG, M. Green economy. In: KOTHARI, A. et al. (ed.). **Pluriverse: a post-development dictionary**. New Delhi: Tulika Books, 2019. p. 56-58. Retrieved from: <https://radicalecologicaldemocracy.org/wp-content/uploads/2020/09/Pluriverse-full-printable-version-July-2019.pdf>.

BRAND, U. et al. From planetary to societal boundaries: an argument for collectively defined self-limitation. **Sustainability: Science, Practice and Policy**, v. 17, n. 1, p. 264-291, 2021. Retrieved from: <https://doi.org/10.1080/15487733.2021.1940754>.

BRAND, U.; WISSEN, M. **The limits to capitalist nature: theorizing and overcoming the imperial mode of living**. London: Rowman & Littlefield, 2018. Retrieved from: <https://doi.org/10.5040/9798881817084>.

BRAND, U.; WISSEN, M. **The imperial mode of living: everyday life and the ecological crisis of capitalism**. Translated by Z. Murphy King. London; New York: Verso, 2021. Retrieved from: https://arxiujosepserradell.cat/wp-content/uploads/2025/08/The_Imperial_Mode_of_Living_Everyday_Life_and_the_Ecological_Crisis.pdf.

CARNEIRO, R. Globalização financeira e inserção periférica. **Economia e Sociedade**, n. 13, p. 57-92, 1999. Retrieved from: <https://www.eco.unicamp.br/images/arquivos/artigos/494/03-Carneiro.pdf>.

CARVALHO, C. E. et al. O banco e o arranjo de reservas do BRICS: iniciativas relevantes para o alargamento da ordem monetária e financeira internacional. **Estudos Internacionais: Revista de Relações Internacionais da PUC Minas**, v. 3, n. 1, p. 45-70, 2015. Retrieved from: <https://periodicos.pucminas.br/estudosinternacionais/article/view/10062>.

CARVALHO, F. J. C. In this 'it'? an outline of a theory of depressions. **Brazilian Journal of Political Economy**, v. 36, p. 451-469, 2016. Retrieved from: <https://doi.org/10.1590/0101-31572015v36n03a01>.

CHOREV, N. Neoliberalism and supra-national institutions. In: CAHILL, D. et al. (ed.). **The Sage handbook of neoliberalism**. [S. l.]: SAGE, 2018. Retrieved from: <https://doi.org/10.4135/9781526416001.n21>.

COOPER, A. F. The BRICS' New Development Bank: shifting from material leverage to innovative capacity. **Global Policy**, v. 8, n. 3, p. 275-284, 2017. Retrieved from: <https://doi.org/10.1111/1758-5899.12458>.

DAFE, F.; ESSERS, D.; VOLZ, U. Localising sovereign debt: the rise of local currency bond markets in sub-Saharan Africa. **The World Economy**, v. 41, n. 12, p. 3295-3314, 2018. Retrieved from: <https://doi.org/10.1111/twec.12624>.

DE CONTI, B. **Les politiques de change et monétaire**: les dilemmes affrontés par des pays à monnaies périphériques. Thesis (Doctoral Degree) – Université Paris 13; University of Campinas, 2011. Retrieved from: <https://repositorio.unicamp.br/acervo/detalhe/795753>.

DE CONTI, B. M.; DEUS, L. N.; TERRA, F. H. B. O Banco dos BRICS e sua potencial influência sobre as assimetrias do sistema monetário e financeiro internacional. **Geosul**, v. 34, n. 70, p. 13-33, 2019. Retrieved from: <https://doi.org/10.5007/2177-5230.2019v34n70p13>.

DEPARTMENT OF STATISTICS OF THE REPUBLIC OF SOUTH AFRICA. **Consumer Price Index (CPI)**. Pretoria: Statistics South Africa, [n. d.]. Retrieved May 25, 2025, from: <https://www.statssa.gov.za>.

DORNINGER, C. et al. Global patterns of ecologically unequal exchange: implications for sustainability in the 21st century. **Ecological Economics**, v. 179, 2021. Retrieved from: <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2020.106824>.

DUAN, Y.; JIANG, X. Pollution haven or pollution halo? A re-evaluation on the role of multinational enterprises in global CO₂ emissions. **Energy Economics**, v. 97, 105181, 2021. Retrieved from: <https://doi.org/10.1016/j.eneco.2021.105181>.

DUGGAN, N.; AZALIA, J. C. L.; REWIZORSKI, M. The structural power of the BRICS (Brazil, Russia, India, China and South Africa) in multilateral development finance: a case study of the New Development Bank. **International Political Science Review**, v. 43, n. 4, p. 495-511, 2022. Retrieved from: <https://doi.org/10.1177/019251212111048297>.

DUIT, A. The four faces of the environmental state: environmental governance regimes in 28 countries. **Environmental Politics**, v. 25, n. 1, p. 69-91, 2016. Retrieved from: <https://doi.org/10.1080/09644016.2015.1077619>.

EICHENGREEN, B.; HAUSMANN, R. **Exchange rates and financial fragility**. Massachusetts: National Bureau of Economic Research, 1999. (NBER Working Paper, n. 7418). Retrieved from: <https://doi.org/10.3386/w7418>.

EUROPEAN CENTRAL BANK. **Euro foreign exchange reference rates**. Frankfurt am Main: European Central Bank, [n. d.]. Retrieved May 25, 2025, from: <https://www.ecb.europa.eu>.

FRANK, A. G. The development of underdevelopment. **Monthly Review**, v. 18, n. 4, p. 17-31, 1966. Retrieved from: https://doi.org/10.14452/MR-018-04-1966-08_3.

FRITZ, B.; PAULA, L. F. de; PRATES, D. M. Global currency hierarchy and national policy space: a framework for peripheral economies. **European Journal of Economics and Economic Policies: Intervention**, v. 15, n. 2, p. 208-218, 2018. Retrieved from: <https://doi.org/10.4337/ejeep.2018.02.11>.

FURTADO, C. Development and stagnation in Latin America: a structuralist approach. **Studies in Comparative International Development**, v. 1, n. 11, p. 159-175, 1965. Retrieved from: <https://doi.org/10.1007/BF02800594>.

GABOR, D. The Wall Street Consensus. **Development and Change**, v. 52, n. 3, p. 429-459, 2021. Retrieved from: <https://doi.org/10.1111/dech.12645>.

HAAS, T.; SYROVATKA, F.; JÜRGEN, I. The European Green Deal and the limits of ecological modernisation. **Culture, Practice & Europeanization**, v. 7, n. 2, p. 247-261, 2022. Retrieved from: <https://doi.org/10.5771/2566-7742-2022-2-247>.

HICKEL, J. et al. Imperialist appropriation in the world economy: drain from the global South through unequal exchange, 1990-2015. **Global Environmental Change**, v. 73, 2022. Retrieved from: <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2022.102467>.

HICKEL, J.; HANBURY LEMOS, M.; BARBOUR, F. Unequal exchange of labour in the world economy. **Nature Communications**, v. 15, n. 1, 2024. Retrieved from: <https://doi.org/10.1038/s41467-024-49687-y>.

HORNBORG, A. Towards an ecological theory of unequal exchange: articulating world system theory and ecological economics. **Ecological Economics**, v. 25, n. 1, p. 127-136, 1998. Retrieved from: [https://doi.org/10.1016/S0921-8009\(97\)00100-6](https://doi.org/10.1016/S0921-8009(97)00100-6).

HORNER, R. et al. Globalisation, uneven development and the North–South ‘big switch’. **Cambridge Journal of Regions, Economy and Society**, v. 11, n. 1, p. 17-33, 2018. Retrieved from: <https://doi.org/10.1093/cjres/rsx026>.

KALTENBRUNNER, A. A post Keynesian framework of exchange rate determination: a Minskyan approach. **Journal of Post Keynesian Economics**, v. 38, n. 3, p. 426-448, 2015. Retrieved from: <https://doi.org/10.1080/01603477.2015.1065678>.

KLINGLER, M. et al. Large-scale green grabbing for wind and solar photovoltaic development in Brazil. **Nature Sustainability**, v. 7, p. 747-757, 2024. Retrieved from: <https://doi.org/10.1038/s41893-024-01346-2>.

LARSEN, M. How to resist the Wall Street Consensus: the maneuverability of a Vietnamese green state within international financial subordination. **Review of International Political Economy**, v. 32, n. 3, p. 593-616, 2024. Retrieved from: <https://doi.org/10.1080/09692290.2024.2414977>.

LIBÂNIO, G. Cardim de Carvalho and the Post-Keynesians on fiscal policy: the economic consequences of austerity. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 24, n. 2, 2020. Retrieved from: <https://doi.org/10.1590/198055272429>.

MAGALHÃES, N. The green investment paradigm: another headlong rush. **Ecological Economics**, v. 190, 2021. Retrieved from: <https://doi.org/10.1016/j.ecolecon.2021.107209>.

MAZZUCATO, M. The green entrepreneurial state. **SSRN Electronic Journal**, 2015. Retrieved from: <https://doi.org/10.2139/ssrn.2744602>.

MEHRA, M. K.; AZHARUDDIN, S. M. Economic growth, trade and investment trends in BRICS. In: **Locating BRICS in the global order: perspectives from the Global South**. 1. ed. London: Routledge, 2023. Retrieved from: <https://doi.org/10.4324/9781003148074>.

MOLINARI, A.; CEBALLOS, R. Analysing the New Development Bank's core objectives (2016-2022). **APRI**, Nov. 18, 2024. Retrieved from: <https://doi.org/10.59184/sa.053>.

MOORE, J. W. The rise of the cheap nature. In: MOORE, J. W. (ed.). **Anthropocene or Capitalocene? Nature, history, and the crisis of capitalism**. PM Press, 2016. p. 1-11. Retrieved from: <https://jasonwmoore.com/wp-content/uploads/2021/06/Moore-Rise-of-Cheap-Nature-Anth-or-Cap-volume-2016.pdf>.

MORENO, C. Las ropas verdes del rey: la economía verde, una nueva fuente de acumulación primitiva. In: LANDER, E.; ROSA-LUXEMBURG-STIFTUNG (ed.). **Alternativas al capitalismo colonialismo del siglo XXI**. 1. ed. Quito: Abya Yala, 2013. p. 117-134. Retrieved from: <https://xn--pauelosenrebeldia-gxb.com.ar/wp-content/uploads/2024/12/Alternativas-al-capitalismo-2013.pdf>.

MORENO, C.; CHASSÉ, D. S.; FUHR, L. **A métrica do carbono: abstrações globais e epistemicídio ecológico**. 2. ed. Rio de Janeiro: Heinrich Böll Foundation, 2016. Retrieved from: https://br.boell.org/sites/default/files/carbonmetrics_livro_boll.pdf.

MUSTHAQ, F. Dependency in a financialised global economy. **Review of African Political Economy**, v. 48, n. 167, p. 448-465, 2021. Retrieved from: <https://doi.org/10.1080/03056244.2020.1857234>.

NATIONAL BUREAU OF STATISTICS OF CHINA. **Consumer Price Index (CPI)**. Beijing: National Bureau of Statistics of China, [n. d.]. Retrieved May, 25, 2025, from: <https://www.stats.gov.cn>.

NDB – NEW DEVELOPMENT BANK. **NDB's first general strategy: 2017-2021.** [S. l.]: NDB, 2017a. Retrieved from: <https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2017/07/NDB-Strategy-Final.pdf>.

NDB – NEW DEVELOPMENT BANK. **Environment and social framework.** [S. l.]: NDB, 2017b. Retrieved from: <https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2017/02/ndb-environment-social-framework-20160330.pdf>.

NDB – NEW DEVELOPMENT BANK. **Sustainable financing policy framework governing green financial instruments.** [S. l.]: NDB, 2020. Retrieved from: https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2020/05/2020_FC22_AI13_018_b-NDB-Sustainable-Financing-Policy-Framework.pdf.

NDB – NEW DEVELOPMENT BANK. **Scaling up development finance for a sustainable future:** New Development Bank general strategy for 2022-2026. [S. l.]: NDB, 2022. Retrieved from: https://www.ndb.int/wp-content/uploads/2022/07/NDB_StrategyDocument_eVersion_07.pdf.

OCAMPO, J. A. Commodity-led development in Latin America. **Revue Internationale de Politique de Développement**, v. 9, p. 51-76, 2017. Retrieved from: <https://doi.org/10.4000/poldev.2354>.

OLIVEIRA, É. A.; DE CONTI, B. The international division of finance: reassessing the peripheral condition in a financialised capitalism. In: FORUM FOR MACROECONOMICS AND MACROECONOMIC POLICIES (FMM), 26., 2022. Berlin, Germany. **Proceedings [...]** Berlin: FMM, 2022. Retrieved from: https://www.boeckler.de/pdf/v_2022_10_21_oliveira.pdf.

OMAN, W.; SALIN, M.; SVARTZMAN, R. Three tales of central banking and financial supervision for the ecological transition. **WIREs Climate Change**, v. 15, n. 3, e876, 2024. Retrieved from: <https://doi.org/10.1002/wcc.876>.

PALLUDETO, A. W. A.; ABOUCHEDID, S. C. The currency hierarchy in center-periphery relationships. In: DESAI, R. (ed.). **Research in political economy**. v. 30. Leed: Emerald, 2016. p. 53-90. Retrieved from: <https://doi.org/10.1108/S0161-72302015000030B003>.

PATNAIK, U.; PATNAIK, P. **A theory of imperialism.** New York; West Sussex: Columbia University Press, 2016. Retrieved from: <https://doi.org/10.7312/patn17978>.

PONSOT, J.-F. The “four I’s” of the international monetary system and the international role of the euro. **Research in International Business and Finance**, v. 37, p. 190-196, 2016. Retrieved from: <https://doi.org/10.1016/j.ribaf.2016.01.004>.

PORCILE, G.; TORRES, M. The evolution of the ecological perspective in Latin American structuralism. In: SCHINCAROL, V. E. (ed.). **Environment and ecology in the history of economic thought**: reassessing the legacy of the classics. 1. ed. United Kingdom: Routledge, 2024. p. 181-197. Retrieved from: https://doi.org/10.4324/9781003375425-13?urlappend=%3Futm_source%3Dresearchgate.net%26utm_medium%3Darticle.

PRATES, D. M. **Crises financeiras nos países “emergentes”**: uma interpretação heterodoxa. Dissertation (Doctoral Degree) – University of Campinas, São Paulo, 2002. Retrieved from: <https://periodicos.sbu.unicamp.br/ojs/index.php/ecos/article/view/8652315>.

PRATES, D. M. As assimetrias do sistema monetário e financeiro internacional. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 9, n. 2, p. 263-288, 2005. Retrieved from: <https://doi.org/10.1590/S1415-98482005000200002>.

PREBISCH, R. Growth, disequilibrium and disparities: interpretation of the process of economic development. In: UNITED NATIONS DEPARTMENT OF ECONOMIC AFFAIRS. **Economic survey of Latin America 1949**. New York: United Nations, 1949. p. 3-85. Retrieved from: <https://doi.org/10.18356/93f74e12-en>.

QOBO, M.; SOKO, M. The rise of emerging powers in the global development finance architecture: the case of the BRICS and the New Development Bank. **South African Journal of International Affairs**, v. 22, n. 3, p. 277-288, 2015. Retrieved from: <https://doi.org/10.1080/10220461.2015.1089785>.

SANTOS, A. C. Conceptualising state financialisation: from the core to the periphery. **New Political Economy**, v. 28, n. 1, p. 142-154, 2023. Retrieved from: <https://doi.org/10.1080/13563467.2022.2084520>.

SPASH, C. L. Bulldozing biodiversity: the economics of offsets and trading-in Nature. **Biological Conservation**, v. 192, p. 541-551, 2015. Retrieved from: <https://doi.org/10.1016/j.biocon.2015.07.037>.

SPASH, C. L. (ed.). **Routledge handbook of ecological economics**: nature and society. London: Routledge, 2017. Retrieved from: <https://doi.org/10.4324/9781315679747>.

STOCKHAMMER, E. Neoliberal growth models, monetary union and the Euro crisis: a post-Keynesian perspective. **New Political Economy**, v. 21, n. 4, p. 365-379, 2016. Retrieved from: <https://doi.org/10.1080/13563467.2016.1115826>.

SUCHODOLSKI, S. G.; DEMEULEMEESTER, J. M. The BRICS coming of age and the New Development Bank. **Global Policy**, v. 9, n. 4, p. 578-585, 2018. Retrieved from: <https://doi.org/10.1111/1758-5899.12600>.

SVARTZMAN, R.; ALTHOUSE, J. Greening the international monetary system? Not without addressing the political ecology of global imbalances. **Review of International Political Economy**, v. 29, n. 3, p. 844-869, 2022. Retrieved from: <https://doi.org/10.1080/09692290.2020.1854326>.

SWISS FEDERAL STATISTICAL OFFICE. **Consumer Price Index (CPI)**. Neuchâtel: Swiss Federal Statistical Office, [n. d.]. Retrieved May, 25, 2025, from: <https://www.bfs.admin.ch>.

TAHIR, M. et al. Foreign earnings repatriation: the effect of exchange rate volatility and the risk of expropriation. **Journal of Economic and Administrative Sciences**, v. 41, n. 2, p. 527-539, 2025. Retrieved from: <https://doi.org/10.1108/JEAS-04-2022-0092>.

THIRKELL-WHITE, B. The Wall-Street-Treasury-IMF complex after Asia: neoliberalism in decline? In: ROBISON, R. (ed.). **The neoliberal revolution: forging the market state**. London: Palgrave Macmillan, 2006. p. 173-190. Retrieved from: <https://doi.org/10.1057/9780230625235>.

TRICARICO, A.; SOL, X. Re-building the world: the structural adjustment through mega-infrastructures in the era of financialization. **Development**, v. 59, n. 1-2, p. 53-58, 2016. Retrieved from: <https://doi.org/10.1057/s41301-017-0082-0>.

WOOLFENDEN, T.; KUSHAL, S. S. **The debt and climate crises: why climate justice must include debt justice**. [S. l.]: Debt Justice, 2022. Retrieved from: <https://www.debtjustice.org.uk/wp-content/uploads/2022/10/Debt-and-the-Climate-Crisis-Briefing-October-2022-UPDATED2.pdf>.

SEMENTES DA TRANSFORMAÇÃO: O BRICS E A GOVERNANÇA AGROALIMENTAR INTERNACIONAL

Laura Schneider¹
Leonardo Ramos²

Assim como outras arenas das relações internacionais, o sistema agroalimentar internacional tem passado por transformações profundas nos últimos anos. Compreendendo tais mudanças sob a égide do capitalismo, destaca-se o impacto destas para além do espectro da economia política internacional, avançando para as diversas dimensões das relações sociais. A busca por novos modelos de governança global se insere também neste contexto, fazendo com que cada vez mais o papel do Sul global na atual ordem seja questionado. A ascensão formal do BRICS, em 2009, pode ser entendida como uma das faces dessa necessidade de revisão dos rumos da economia mundial. Reunindo os maiores produtores globais de alimento, o bloco possui relevância clara para o sistema agroalimentar, sendo responsável, em 2024, por cerca de metade do valor total da produção agrícola do mundo. Com base nessa relevância, este estudo busca investigar de que forma o BRICS se posiciona no atual sistema agroalimentar internacional a partir das discussões realizadas em suas cúpulas, entre 2009 e 2024. Objetiva-se compreender de que maneira o agrupamento se insere nas questões relativas à governança agroalimentar global. Para isso, foi realizada análise de conteúdo das declarações finais desses encontros.

Palavras-chave: sistema agroalimentar; BRICS; segurança alimentar; agricultura; governança global.

SEEDS OF TRANSFORMATION: BRICS AND INTERNATIONAL AGRI-FOOD GOVERNANCE

Just like other arenas of international relations, the global agri-food system has undergone profound transformations in recent years. Understanding these changes under the aegis of capitalism, it is important to highlight their impact beyond the scope of international political economy, extending into various dimensions of social relations. The search for new models of global governance is also situated within this context, increasingly questioning the role of the Global South in the current world order. The formal rise of BRICS in 2009 can be understood as one of the expressions of this need to reassess the direction of the global economy. Bringing together the world's largest food producers, the bloc holds clear relevance for the agri-food system, accounting for approximately half of the total value of global agricultural production in 2024. Based on this relevance, the present study seeks to investigate how BRICS positions itself within the current international agri-food system by analyzing discussions held during its Summits from 2009 to 2024. The objective is to understand how the group engages itself in the global agri-food governance. To this end, a content analysis of the final declarations from these meetings was conducted.

Keywords: agri-food system; BRICS; food security; agriculture; global governance.

1. Professora substituta do Departamento de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica (PUC) de Minas Gerais. *E-mail:* lauraschneider.lima@gmail.com. Orcid: <https://orcid.org/0009-0008-3228-9298>.

2. Professor do Departamento de Relações Internacionais da PUC Minas. *E-mail:* lcsramos@pucminas.br. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-8245-6498>.

SEMILLAS DE LA TRANSFORMACIÓN: LOS BRICS Y LA GOBERNANZA AGROALIMENTARIA INTERNACIONAL

Al igual que otras esferas de las relaciones internacionales, el sistema agroalimentario internacional ha experimentado transformaciones profundas en los últimos años. Al comprender dichos cambios bajo la égida del capitalismo, se destaca su impacto más allá del ámbito de la economía política internacional, extendiéndose a diversas dimensiones de las relaciones sociales. La búsqueda de nuevos modelos de gobernanza global también se inserta en este contexto, lo que lleva a cuestionar cada vez más el papel del Sur Global en el orden mundial actual. La consolidación formal de los BRICS en 2009 puede entenderse como una de las expresiones de esta necesidad de revisar el rumbo de la economía mundial. Reuniendo a los principales productores de alimentos del mundo, el bloque posee una relevancia evidente para el sistema agroalimentario, siendo responsable, en 2024, de aproximadamente la mitad del valor total de la producción agrícola mundial. Con base en esta relevancia, el presente estudio busca investigar de qué manera los BRICS se posicionan en el actual sistema agroalimentario internacional a partir de las discusiones desarrolladas en sus Cumbres, entre 2009 y 2024. El objetivo es comprender cómo el agrupamiento se inserta en la gobernanza agroalimentaria global. Para ello, se realizó un análisis de contenido de las declaraciones finales de dichos encuentros.

Palabras clave: sistema agroalimentario; BRICS; seguridad alimentaria; agricultura; gobernanza global.

JEL: F53.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm39art4>.

Data de envio do artigo: 14/8/2025. Data de aceite: 3/2/2026.

1 INTRODUÇÃO

O sistema agroalimentar internacional tem passado por transformações profundas nos últimos anos. Em um contexto de crise, novos modelos de governança têm sido descobertos, daí a importância de se repensar formas de produzir, distribuir e consumir alimentos, uma vez que tais processos impactam não apenas as dinâmicas internacionais, mas também – e principalmente – o cotidiano da reprodução da vida humana. Reunindo quase metade da população mundial, o BRICS desempenha um papel cada vez mais relevante para a questão agroalimentar, já que, desde 2024, representa mais de metade da produção agrícola mundial. Manifestando o poder questionador que o bloco possui na atual ordem, compreender o futuro do sistema agroalimentar internacional exige compreender o papel do BRICS neste contexto.

A partir dessa lógica, este estudo busca investigar de que forma o BRICS se posiciona no atual sistema agroalimentar internacional a partir das discussões realizadas em suas cúpulas, entre 2009 e 2024. Objetiva-se compreender de que maneira o agrupamento se insere na governança agroalimentar global. Ao considerar o BRICS enquanto espaço de agência relevante na atual ordem internacional, as cúpulas anuais entre os países servem como expressão relevante da união entre diferentes agendas agroalimentares e a tentativa de construção – ou não – de

consensos mínimos a respeito deste e de outros temas. Além disso, as reuniões dos países nessas oportunidades são consideradas relevantes fontes de análise do posicionamento do bloco, de uma maneira mais ampla, em uma ordem em crise. Ainda que a heterogeneidade do agrupamento seja um fator limitante, os rumos do diálogo entre potências agroalimentares têm impacto no atual sistema agroalimentar internacional.

Para realização dessa análise, foram identificadas e analisadas dezesseis declarações finais, relativas às cúpulas do BRICS entre 2009 e 2024. A partir delas foram buscados os termos “agroalimentar”, “alimento/alimentar”, “agricultura”, e “nutrição”, a fim de analisar qualitativamente de que forma os termos são entendidos pelo grupo e quais são as principais iniciativas para o tema. Destaca-se que foram utilizados os textos disponibilizados pelo Ministério das Relações Exteriores (MRE) do Brasil em português, com exceção para as declarações de 2009, 2010, 2016, 2018 e 2023, obtidas na língua inglesa.³ Por fim, analisou-se também a declaração conjunta da reunião de ministros da Agricultura e do Desenvolvimento Agrário do BRICS de 2024, buscando identificar os principais interesses recentes de cooperação entre o bloco sobre o tema. A pesquisa é de caráter qualitativo, beneficiando-se de análise de conteúdo para sua realização.

2 RAÍZES TEÓRICAS: O SISTEMA AGROALIMENTAR INTERNACIONAL E A ABORDAGEM NEOGRAMSCIANA DE HEGEMONIA

O conceito de sistema agroalimentar é, na realidade, um conceito bastante amplo. Sua base em estudos agrários aponta para elementos que vão desde o acesso à terra até a distribuição e preparo dos alimentos, passando por formas de processamento e abastecimento (Costa *et al.*, 2021). Avançando nesta definição, atores, instituições, processos e tecnologias envolvidos em todas as etapas do setor fazem parte também dos sistemas agroalimentares, evidenciando, portanto, o foco na produção, no consumo e na circulação de bens desse tipo por todas as cadeias nacionais e internacionais (Wilkinson e Goodman, 2020; Escher e Wilkinson, 2019).

Desta forma, o termo sistema agroalimentar incorpora aspectos que vão além do produtivo e busca compreender a forma e os impactos das relações entre os atores supracitados. Além disso, a contemplação de elementos econômicos, sociais e políticos de maneira conjunta colaboram para um melhor entendimento da dinâmica capitalista como um todo. O termo agroalimentar, utilizado de forma ampla pela literatura, representa, portanto, não apenas o debate em relação à produção, mas também ao consumo e à circulação de bens primários/agropecuários (Wilkinson e Goodman, 2018).

3. Nestes casos, os termos pesquisados foram “agrifood”, “food”, “agriculture” e “nutrition”.

Ao trazer este debate para o campo das Relações Internacionais (RIs) de fato, torna-se necessário discutir o seminal trabalho desenvolvido por Friedmann e McMichael (1989) e suas elaborações teóricas sobre “regimes alimentares”. Este conceito faz referência à outra relevante abordagem teórica das relações internacionais, desenvolvida por Immanuel Wallerstein e Giovanni Arrighi, a Teoria de Sistemas Mundo. A partir da noção de regimes alimentares, McMichael e Friedmann jogam luz sobre os conflitos de poder no sistema agroalimentar, apresentando a relação entre disputas hegemônicas e o modelo de ordenamento do sistema produtivo, de circulação e de consumo (Escher e Wilkinson, 2019). Sendo assim, “uma definição clássica de regime alimentar inclui constelações de relações de classe, especialização geográfica e poder interestatal, que vinculam ‘relações internacionais de produção e consumo de alimentos’ a ‘períodos de acumulação capitalista’” (Friedmann, 2009, p. 235).

A abordagem de Friedmann e McMichael chama atenção para as relevantes transformações do sistema agroalimentar internacional a partir dos processos de acumulação capitalista, conforme discorrido pela teoria sistema-mundista. Autores desta vertente periodizam, portanto, três regimes alimentares ao longo da história, sendo o terceiro ainda em curso e sem consenso sobre suas características. De forma bastante breve, o primeiro regime tem como potência hegemônica a Grã-Bretanha e a produção artesanal/familiar era seu principal foco. Neste primeiro momento, o sistema agroalimentar é caracterizado simultaneamente pelo ápice do colonialismo e pela ascensão do sistema de Estados-nação, e dura de 1870 a 1914 (Friedmann e McMichael, 1989).

O segundo regime alimentar, por sua vez, tem como potência hegemônica os Estados Unidos e a produção do tipo química e mecânica ganham força, transformando alimentos em produtos processados. Esse regime é caracterizado pela integração de antigas colônias ao sistema e pela reestruturação transnacional do capital agroalimentar, contemplando os anos de 1943 até 1973-1985. Além disso, nesse regime debates sobre o esgotamento da natureza ganham força, o que adiciona a dimensão ambiental à questão agroalimentar. O descompasso entre o modelo de desenvolvimento – praticado pelos Estados Unidos e pela Europa – e a ideia de desenvolvimento sustentável – pensada para os países da periferia – passam a impor limites não apenas ao setor industrial, mas também à produção e ao consumo de alimentos. Isso porque a erosão dos solos, o assoreamento de rios, a contaminação por uso excessivo de agrotóxicos e a redução da biodiversidade são alguns dos problemas que passaram a fazer parte de um sistema de produção de alimentos em larga escala (Escher e Wilkinson, 2019; Pinto, 2018).

A respeito do terceiro regime, este é construído a partir do final dos anos 1990 e início dos anos 2000, e tem como característica fundamental a corporativização

do sistema e a ascensão da China no cenário internacional. Apesar de não situar a potência chinesa como hegemonia do atual ciclo, a participação da China altera de forma definitiva o ordenamento agroalimentar contemporâneo. De acordo com Escher (2020), esse novo regime é pautado pela criação da Organização Mundial do Comércio (OMC) e do Acordo sobre Agricultura (Agreement on Agriculture – AoA). Sob uma lógica neoliberal, tais acontecimentos colaboram para a liberalização dos mercados e para a financeirização do setor. Corporações transnacionais passam a ser, portanto, atores fundamentais nessa lógica, passando a integrar não apenas a produção agrícola, mas também a distribuição, a aplicação de tecnologias, o investimento externo direto em terras e as fusões em países emergentes. Dinâmicas capitalistas mais amplas passam a ser ainda mais relevantes para a questão agroalimentar, destacando relações desiguais e disputas de poder e evidenciando processos exploratórios em países agroprodutores/agroexportadores – historicamente parte do chamado Sul global. Dialeticamente, o terceiro regime integra também movimentos transnacionais relevantes, como aqueles liderados por ambientalistas e consumidores que buscam maneiras mais saudáveis de produzir e consumir alimentos, defendendo modelos resilientes e agroecológicos. Nesse sentido, o lado da demanda torna-se impulsionador relevante de mudanças e transformações no atual regime (Friedmann, 2009; Pinto, 2018; Escher, 2020).

A busca por compreender tais dinâmicas a partir de diferentes ciclos hegemônicos integra ao estudo dos sistemas agroalimentares o elemento do poder, vinculado sob o aspecto da luta de classe, especialização geográfica e disputas interestatais, por exemplo. A partir de tal noção é que se une o estudo agroalimentar ao estudo da ordem internacional, buscando compreender de que forma o primeiro impacta as transformações ocorridas no segundo. E é neste momento que as teorias críticas das RIs surgem como instrumento adequado para a análise aqui proposta – particularmente a abordagem neogramsciana.

Diferenciando-se das teorias de resolução de problemas, as teorias críticas das relações internacionais são demarcadas a partir do célebre texto de Robert Cox, em que o autor chama atenção para o problema da neutralidade teórica, resumida em sua máxima de que “teoria é sempre para alguém e para algum propósito” (Cox, 1981, p. 128, tradução nossa). Neste sentido, o uso desse tipo de abordagem favorece aqueles estudos preocupados com as transformações das ordens, destacando o caráter eminentemente político de toda teoria, desde suas raízes, reprodução e efeito. Ora, isso possibilita reconhecer as consequências de uma teoria e seu potencial transformador, afinal, essas estão intrinsecamente ligadas à realidade e são, por isso, “implicadas na esfera da ação prática” (Nunes, 2012, p. 18).

Entre as principais abordagens das teorias críticas, destaca-se a perspectiva neogramsciana trazida ainda nos anos 1980 por Robert Cox. A partir dessa construção teórica, Cox destaca que, em toda ordem há uma relação dialética entre estrutura e superestrutura, na qual é possível citar três categorias de forças recíprocas que se retroalimentam: ideias, capacidades materiais e instituições. As ideias são entendidas como significados intersubjetivos e imagens coletivas da ordem mundial, noções sociais que ditam expectativas de comportamento e hábitos em sociedade; as capacidades materiais representam os recursos acumulados e a riqueza que permite tal acumulação; e por fim, as instituições são a junção das duas forças anteriores, que auxiliam na estabilização de uma determinada ordem e podem ganhar força própria de legitimação de relações de poderes (Cox, 1981; Morton, 2007). Essas forças obedecem à um equilíbrio existente entre subjetividade e objetividade e, assim, fazem com que a economia e a realidade material sejam determinadas e determinantes para uma ordem específica (Cox, 1981; Ramos, 2012).

Nesse sentido, o conceito de bloco histórico – o momento em que as três forças se alinham politicamente – captura a dimensão dessa relação entre o plano material e ideacional e está relacionado com a formação de uma hegemonia (Morton, 2007). Portanto, parte fundamental para a visão neogramsciana de ordem é a incorporação de elementos intersubjetivos na construção da hegemonia. Assim, este conceito pode ser entendido como a transformação de interesses específicos em interesses gerais, um processo constantemente articulado pelas classes dominantes de determinada ordem, que avança para fora das fronteiras nacionais (Morton, 2007; Ramos, 2012). Robert Cox desenvolve essa classificação ao destacar que a estabilidade das ordens mundiais pode ser explicada a partir do conceito de hegemonia, já que este é

baseado numa conjunção coerente ou encaixe entre uma configuração do poder material, a imagem coletiva predominante da ordem mundial (incluindo certas normas) e um conjunto de instituições que administram a ordem com uma certa aparência de universalidade (Cox, 1981, p. 139, tradução nossa).

Esse entendimento incorpora, como mencionado, elementos de intersubjetividade que vão além da ideia convencional das RIs sobre o significado da dominação hegemônica. Ao destacar a importância de noções compartilhadas sobre relações sociais no processo hegemônico – com a inclusão de instituições e ideias (e capacidades materiais) ao esquema de estrutura histórica – esses autores não apenas colaboram para um entendimento mais profundo sobre a ordem internacional, mas também auxiliam na reflexão sobre formas alternativas que podem surgir (Morton, 2007).

Nesse mesmo sentido, Cox (1989) foge de uma lógica puramente economicista ao considerar a amplitude do setor produtivo de uma determinada ordem. De acordo com o autor, os padrões de produção servem como marco inicial para análise de uma hegemonia, mas não a resumem apenas do ponto de vista material. Isso porque a produção é entendida em um sentido mais amplo, “não é resumida à produção de bens físicos utilizados ou consumidos. Ela cobre a produção e reprodução de conhecimento e das relações sociais, morais e institucionais que são pré-requisitos da produção de bens físicos” (Cox, 1989, p. 39, tradução nossa). O entendimento a respeito de um bloco histórico passa, portanto, por uma maior compreensão sobre as instituições e ideais que o compõem. Dessa forma, é possível pensar o debate sobre o sistema agroalimentar internacional a partir de uma visão holística neogramsciana da economia internacional, com a incorporação de elementos políticos e sociais ao tema.

3 ENTRE DIFERENÇAS E CONSENSOS: A DISCUSSÃO AGROALIMENTAR A PARTIR DAS CÚPULAS DO BRICS

Sem estrutura formal de organização intergovernamental, o BRICS tem em suas cúpulas uma significativa oportunidade de diálogo institucionalizado direto entre seus líderes. Com anfitrião rotativo, esses eventos ocorrem anualmente desde 2009 e geram declarações finais com os principais pontos acordados em cada encontro. Para além de um plano de ação prático, tais declarações representam as pautas centrais debatidas não somente entre os chefes de Estado de cada país, mas também de reuniões paralelas entre ministros, empresários e sociedade civil. Dito de outro modo, compreende-se tais documentos como representação se não da atuação, dos desejos do grupo a respeito de pautas relevantes internacionalmente. Essa compreensão está pautada a partir de uma noção neogramsciana de hegemonia, ao pensar no papel das reivindicações daqueles que buscam determinar – ou ao menos impactar na determinação – das características de um determinado processo histórico (Ramos, 2013). Recupera-se, portanto, o aspecto ideacional da hegemonia, buscando a identificação de imagens coletivas construídas intrabloco a respeito da atual ordem agroalimentar internacional.

A primeira cúpula, realizada em Ecaterimburgo, na Rússia, em 2009, celebrou oficialmente a criação de espaço diplomático para a relação de China, Brasil, Rússia e Índia – com a África do Sul entrando somente mais tarde, em 2011. Sendo uma declaração comparativamente menor e com foco direcionado à crise econômica global, o tema alimentar possui uma única menção na qual reforçam o objetivo de cooperação para “áreas socialmente vitais” como assistência humanitária, redução de riscos de desastres naturais e segurança alimentar, sendo essa última compreendida como um dos objetivos mais relevantes internacionalmente para o agrupamento. Neste sentido, estabelece-se que o BRIC poderia contribuir

significativamente para condições sustentáveis deste objetivo, sem avançar, porém, de que forma tais contribuições poderiam ser feitas (Rússia, 2009). Percebe-se que, nesse primeiro encontro, assim como na discussão apresentada na declaração da cúpula de Ecaterimburgo, as relações entre os países do então BRIC ainda eram bastante incipientes para a agenda agroalimentar. Esse foi um momento em que mesmo China e Rússia ainda estavam desenvolvendo políticas mais voltadas para a autossuficiência agroalimentar, influenciadas principalmente pela crise de 2008. No caso russo tem-se como exemplo o Programa Estatal de Apoio ao Desenvolvimento da Agricultura 2008-2012, lançado no ano anterior, em 2008 (Lima e Dias, 2018). Já no caso chinês, destaca-se a criação de uma de suas políticas mais relevantes de autossuficiência, o Plano de Segurança de Grãos de Médio a Longo Prazo (2008-2020) (Zhang, 2016; Escher, 2022). Além disso, esse período pode ser visto como um momento de reorganização interna desses países para a agenda agroalimentar, já que é a partir da primeira década dos anos 2000 que as relações bilaterais para o setor ganham força.

Em 2010, na cúpula realizada no Brasil, a declaração conjunta, dividida em temas, destina uma dessas subseções para a agricultura, reforçando a intenção de cooperação dos países do bloco sobre o assunto. Esse compromisso é reforçado pela declarada satisfação em relação à primeira reunião de ministros da Agricultura e do Desenvolvimento Agrário, ocorrida naquele ano em Moscou. Nessa oportunidade discutiu-se a cooperação entre os países com “especial atenção à agricultura familiar”, buscando criar mecanismos garantidores da segurança alimentar internacional. Além disso, celebrou-se a iniciativa de criação de um sistema de base de informações agrícolas dos países, integrando dados de produção, distribuição e desenvolvimento tecnológico agroalimentar. Ainda que não colocadas em prática naquele momento, tais intenções demonstraram um avanço nos esforços conjuntos do bloco a respeito da pauta agroalimentar (Brasil, 2010).

A atenção dada ao setor naquele ano pode ser entendida como parte do processo de fortalecimento dessa agenda para cada país, por diferentes razões. Se, por um lado, China e Rússia já caminhavam para construção de políticas de longo prazo para o setor, pensando principalmente sua segurança e autossuficiência alimentar, por outro, o Brasil estava em um momento de pleno crescimento agroexportador e institucionalização da pauta agroalimentar – do ponto de vista da segurança nutricional –, como pode ser observado pelo lançamento do Política Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (PNSAN) (Grisa e Porto, 2023; Escher, 2021). Já a Índia estava em uma situação de baixa nas exportações – que durou até 2011 – e diminuição na participação estatal nas empresas agroalimentares, o que intensificou a situação de insegurança alimentar e reforçou a necessidade do governo em retomar essa pauta no país (FAO, 2023).

Nesse sentido, mecanismos de compartilhamento de informações para o setor serviriam positivamente para os diferentes países do agrupamento.

Na cúpula de 2011, celebrando a entrada da África do Sul no bloco, surge como preocupação a alta volatilidade dos preços das *commodities* e, portanto, dos alimentos. A respeito disso, as distorções praticadas pelo mercado financeiro foram declaradas como um risco para a recuperação da economia. Nesse sentido, o BRICS se propôs a cooperar em matéria de segurança alimentar nos níveis nacional, regional e internacional, pensando também na estabilização de preços desses produtos por meio de uma maior regulação do mercado de derivativos de *commodities*, com um declarado foco no setor financeiro. Além disso, o primeiro Plano Ação do BRICS apresentado em sua declaração final prevê a realização do encontro de peritos em agricultura e a segunda reunião de ministros da Agricultura, que foram realizadas no mesmo ano na China, a fim de avançar na discussão a respeito da criação de um sistema de informação agrícola do BRICS e debater o tema da segurança alimentar conjuntamente. Destaca-se, nesse sentido, o início da duradoura tradição do bloco de tratar a temática agroalimentar em reuniões temáticas com ministros e demais responsáveis, setorizando tais discussões e buscando um alinhamento na atuação de cada um dos membros no que diz respeito à temática (Brasil, 2011). Tal setorização, além de representar a crescente relevância do tema para o agrupamento, pode ser compreendida também sob a ótica de tentativa de facilitação de diferentes interesses, que, com a segmentação, permite construções mais direcionadas de consenso.

Na cúpula de 2012, realizada em Nova Délhi, na Índia, as menções aos termos sobre o sistema agroalimentar aumentaram. Durante essa oportunidade, segurança alimentar e energética foram mencionadas como um dos desafios mais importantes da atualidade e centrais para o tratamento do desenvolvimento econômico. A partir de um entendimento de desenvolvimento sustentável, o combate à fome e à desnutrição surgiram como compromisso relevante para o bloco no contexto da época. Novamente, a volatilidade de preços de alimentos – e agora, também de energia – é mencionada reforçando a necessidade de regulação de mercados. No que tange à segurança alimentar e nutricional, os países-membros entendem o potencial do bloco na produção agrícola produtiva e transparente, tendo em vista as necessidades de todo o sistema internacional de forma mais ampla. A pauta alimentar foi incluída também no encontro de altos funcionários em ciência e tecnologia, como setor a receber atenção especial para pesquisa e inovação. Nesse sentido, cooperação e intercâmbios científicos foram incentivados. No plano de ação deste ano, foi determinada a realização do terceiro encontro de ministros da Agricultura e suas reuniões preparatórias (Brasil, 2012).

Em 2013, na quinta cúpula realizada em eThekweni, África do Sul, as menções ao setor agroalimentar mantiveram-se significativas. Nesse ano, a discussão sobre segurança alimentar incorporou um dos compromissos firmados pelo grupo para o desenvolvimento do continente africano, principal foco do evento.⁴ Além disso, os desafios da segurança alimentar devido à volatilidade dos preços dos alimentos voltaram a surgir, dessa vez situando tal desafio como parte das dificuldades mais amplas enfrentadas por países em desenvolvimento, o que ameaçava seu crescimento bem como a efetivação de seus compromissos com os objetivos de desenvolvimento do milênio. É interessante notar que pela primeira vez a temática agroalimentar surgiu acompanhada de uma autodiferenciação do bloco para com os países ditos desenvolvidos, incorporando a noção de desigualdade no enfrentamento de crises, nesse caso, a alimentar. Como feito nos anos anteriores, o plano de ação incorporou as próximas reuniões de ministros da Agricultura e do Desenvolvimento Agrário do BRICS e do grupo de trabalho de peritos em Agricultura (Brasil, 2013).

Ao destacar o desenvolvimento do continente africano durante a cúpula de eThekweni reforça-se também a relevância do país anfitrião no direcionamento das discussões. Sendo o primeiro evento do BRICS realizado sob a liderança da África do Sul, a agenda nacional de fortalecimento da segurança alimentar – interna e regionalmente – toma lugar ao lado da autodiferenciação do agrupamento em relação aos países desenvolvidos. Isso porque esse foi um período em que o governo sul-africano reviu internamente o conceito de segurança alimentar para o país e para a região – evidenciado pela Política Nacional sobre Segurança Alimentar e Nutrição –, destacando a noção de acesso aos alimentos (Makoni, 2015; África do Sul, 2013). Nesse sentido, a volatilidade do mercado agroalimentar internacional passa a ter ainda mais relevância. Nesse mesmo ano, a Rússia atingiu seu pico de valor de importações para o setor, com 39,9 trilhões de dólares em produtos agropecuários e a China se consolidava como grande importadora do setor (FAO, 2025). Esse foi o momento também em que a Índia recuperou seu patamar de exportação agroalimentar e o Brasil avançava como maior agroexportador do bloco (Lerche, 2013).

O encontro realizado em 2014, na cidade de Fortaleza, teve como grande destaque a assinatura do acordo de criação do Novo Banco de Desenvolvimento (NDB) do BRICS. Na declaração desse ano, o bloco destacou os diferentes níveis de desenvolvimento e de capacidade dos países e que, por prezarem por “uma economia mundial aberta e com alocação eficiente de recursos”, enxergavam a relevância da conclusão bem-sucedida da Rodada de Doha da OMC, inclusive

4. Nessa oportunidade tornou-se evidente a relevância do país anfitrião no estabelecimento de pautas nas cúpulas, uma tendência que já vinha de eventos anteriores e se seguiu ao longo dos anos (Ramos *et al.*, 2018).

com a inclusão dos estoques públicos para fins de segurança alimentar. Além disso, os países comprometeram-se com a cooperação agrícola e com iniciativas que garantam o acesso a alimentos para populações vulneráveis, considerando também a adaptação agroalimentar diante das mudanças climáticas. Celebrou-se, além disso, a designação de 2014 como o ano da agricultura familiar, definida pela Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), e o apoio de organizações internacionais durante as eleições de Guiné-Bissau, reconhecendo a importância da estabilidade política na redução de insegurança alimentar do país. Novamente no plano de ação incorporou-se a reunião dos ministros da Agricultura e do Desenvolvimento Agrário (Brasil, 2014).

Mais uma vez, o processo de diferenciação entre os países do bloco e os demais se torna evidente, algo reforçado pela especial atenção ao mercado internacional de alimentos. Isso porque ainda que a agenda agroalimentar da China e da África do Sul estivessem em momentos muito diferentes nesse período, ambas necessitavam de um comércio agroalimentar internacional mais justo e equilibrado. Assim, mesmo sendo o padrão para esse tipo de declaração, destaca-se a ausência de objetivos mais especificamente declarados, o que pode ser entendido pelo distanciamento e heterogeneidade do agrupamento. Além disso, evidencia-se a partir desse encontro o reforço ao respeito e à funcionalidade de órgãos internacionais para o tema e para o comércio, de forma mais ampla, como menções diretas à Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura (Food and Agriculture Organization – FAO) e à OMC.

Em 2015, a cúpula de Ufá, na Rússia, seguiu a tendência dos anos anteriores de determinação de pautas a partir do país anfitrião. Nesse sentido, com foco no adensamento institucional do bloco e no fortalecimento do recém-criado NDB, o BRICS tratou da questão agroalimentar pensando a cooperação entre seus membros, o compartilhamento de informações e a participação em foros internacionais de discussão do tema, como na FAO. A cooperação agrícola foi um dos temas citados para a estratégia para uma parceria econômica do BRICS, celebrada no encontro de 2015. Além disso, tecnologias e inovações agrícolas, fornecimento de alimentos às populações mais vulneráveis, mitigação aos impactos das mudanças climáticas e redução da volatilidade dos mercados de alimentos internacionais foram compromissos reforçados nessa declaração, todos elementos já citados em eventos anteriores do grupo. O estabelecimento de 2015 como o ano internacional dos solos pela AGNU também foi celebrado no bloco, que se comprometeu com práticas para gestão sustentável do solo (Ramos *et al.*, 2018; Brasil, 2015).

A parceria econômica do BRICS, além de representar o desejo dos países do bloco em fortalecerem suas relações comerciais e de cooperação para o tema, pode

também ser entendida como expressão da uma necessidade latente da Rússia, em especial. Com a reformulação de sua doutrina de segurança alimentar após a invasão na Criméia, em 2014, a Rússia passou a proibir importação de produtos de países envolvidos em sanções, em especial Estados Unidos, União Europeia e Canadá (Lima e Dias, 2018). Nesse sentido, para além de uma oportunidade de desenvolvimento junto ao bloco, a criação de uma parceria econômica e de compromissos vinculados ao setor agroalimentar demonstrava ser estratégica para o governo russo.

A oitava Cúpula do BRICS realizada em Goa, na Índia, em 2016, teve como tema *Construindo soluções responsivas, inclusivas e coletivas*, dando destaque à busca conjunta por uma paz sustentável a partir de esforços multilaterais. Dessa vez, as menções à pauta agroalimentar vieram acompanhadas não somente do interesse em cooperar para produção, distribuição e segurança alimentar, mas também enfatizando a importância de acabar com a má nutrição e a fome internacionalmente, destacando a relevância do bloco nessa questão.

Como os maiores produtores mundiais de produtos agrícolas e lar de grandes populações, enfatizamos a importância da cooperação do BRICS na agricultura. Reconhecemos a importância da agricultura baseada na ciência e da implantação de tecnologia da informação e comunicação (TIC) (Brasil, 2016).

Essa foi a primeira vez que o agrupamento citou formalmente na sua declaração de cúpula a sua posição no atual sistema agroalimentar internacional como os maiores produtores agrícolas do mundo, algo que seguirá ao longo dos anos. Além disso, a declaração incluiu menções à agricultura de pequeno porte a partir da assinatura do Memorando de Entendimento para Estabelecimento da Plataforma de Pesquisa Agrícola (Agricultural Research Platform – ARP) do BRICS, a fim de incentivar a cooperação dos países para diferentes tipos de produção – e não somente a produção em massa. O estabelecimento da plataforma de pesquisa foi a principal iniciativa de Goa para o setor agroalimentar no bloco. Adicionalmente, o compartilhamento de experiências e desenvolvimento de infraestrutura foram incentivados de maneira mais ampla, principalmente para irrigação, tendo em vista os impactos de secas nos últimos anos. Nota-se, nesse sentido, uma adequação à realidade enfrentada pelos setores agroalimentares de cada um dos membros, buscando cooperação para respostas a tais situações que lhe são comuns – como mudança climática e superação dos prejuízos da produção em massa. O Plano de Ação de 2016 mencionou também os próximos encontros dos ministros de Agricultura, grupo de trabalho de agricultura e *experts* para ARP do BRICS.

Em 2017, na cúpula realizada em Xiamen, na China, os países do bloco reforçaram sua visão compartilhada para construção de uma ordem internacional

mais justa e representativa, com foco principalmente na institucionalização de sua cooperação.⁵ No que tange ao setor agroalimentar, a declaração destaca a complementariedade dos países do bloco na produção agrícola, o que reforça o potencial para essa cooperação em específico. Nesse sentido, foram estabelecidas como prioridades para o setor: i) segurança alimentar e nutrição; ii) adaptação da agricultura às mudanças climáticas; iii) cooperação e inovação em tecnologia agrícola; iv) comércio e investimento agrícola; e v) aplicação das TICs na agricultura para o crescimento estável do setor em nível global e para o alcance dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS). Para atuar nesses segmentos, foi estabelecido o Centro de Coordenação da ARP do BRICS, na Índia. O continente africano recebeu destacada preocupação em relação aos desafios enfrentados para seu desenvolvimento independente e sustentável, inclusive para sua segurança alimentar. Por fim, além das menções ao setor no Plano de Ação de 2017 – nas reuniões de ministros e GTs, destaca-se a elaboração do Plano de Ação 2017-2020 para a Cooperação Agrícola dos países do BRICS e do Relatório sobre o Desenvolvimento Agrícola do bloco nesse mesmo ano (Brasil, 2017).

Em 2018, a décima cúpula do BRICS foi realizada em Joanesburgo, na África do Sul. Com o tema *BRICS na África: colaboração para um crescimento inclusivo e prosperidade compartilhada na 4ª Revolução Industrial*, a ARP do bloco recebeu especial atenção, com o reconhecimento da necessidade de acompanhamento e implementação dos objetivos propostos. Evidenciou-se também a busca por resiliência dos sistemas alimentares e agrícolas coletivos perpassando, nesse sentido, por meio da pesquisa e do desenvolvimento e tecnologias para o setor. Em relação à estratégia para parceria econômica do BRICS, a agricultura surge, junto com a indústria, como setor em que o agrupamento pretende fortalecer sua participação – e de suas empresas – nas cadeias globais de valor (Brasil, 2018).

Assim como em encontros anteriores, na cúpula de 2018 é retomado o foco no continente africano, no qual a busca por segurança alimentar e nutricional surge como um dos desafios nos quais o BRICS pode impactar positivamente, principalmente por meio do investimento em infraestrutura na região. Destaca-se um avanço nesse sentido, se comparado à primeira cúpula de 2009. Diferentemente do primeiro encontro do então BRIC, o evento de 2018 previu investimentos em infraestrutura – um aspecto prático do potencial impacto positivo do agrupamento no sistema agroalimentar internacional. Por fim, além das reuniões já regulares para o setor, o plano de ação incorpora também visitas de campo agrícolas para 2018.

5. Isso pode ser observado pela assinatura, em 2017: i) do Plano de Ação do BRICS para a Cooperação para a Inovação (2017-2020); ii) da Estrutura Estratégica da Cooperação Aduaneira do BRICS; e iii) do Memorando de Entendimento entre o Conselho Empresarial do BRICS e o Novo Banco de Desenvolvimento sobre Cooperação Estratégica (Ramos *et al.*, 2018).

A 11ª cúpula do BRICS, realizada em Brasília, foi marcada pelo foco no desenvolvimento futuro do bloco e seus países-membros, deixando de lado o tradicional convite aos vizinhos do país anfitrião e as menções “regionalizadas” na sua declaração – nesse caso, dos conflitos regionais vigentes na época. Tal movimento está intimamente conectado à presidência de Jair Bolsonaro no país, primeiro líder eleito pela direita/extrema direita desde a criação do BRICS. Com discordâncias explícitas com China e Rússia sobre seus vizinhos sul-americanos, Bolsonaro deixou uma série de pautas regionais de fora da reunião. O tema agroalimentar surgiu também de maneira mais pontual nessa declaração, com o reforço da necessidade de cooperação e potencial do bloco para o setor principalmente para temas de segurança alimentar e uso de tecnologia, porém sem maiores compromissos adquiridos. Como resultado, são mencionadas as declarações dos ministros e vice-ministros de Agricultura do BRICS realizadas sob a presidência brasileira (Brasil, 2019).

Em 2020, a cúpula foi realizada, pela primeira vez, de maneira remota, devido à pandemia de coronavírus. Tendo como país anfitrião a Rússia, a Declaração de Moscou reconhece as novas dificuldades impostas internacionalmente e reforça a relevância da cooperação do agrupamento para a superação destas. A partir desse contexto, é reiterada a necessidade de cadeias de suprimentos mais resilientes e com maior produção de itens de saúde e alimentação, reconhecendo a relevância dos membros do bloco na produção internacional de alimentos e, por sua vez, na segurança alimentar e nutricional global em tempos de crise. Diferentemente dos anos anteriores, toda cooperação e desenvolvimento agrícola em resposta à pandemia são citados sob a luz das regras da OMC, buscando uma abordagem coerente com as normas da organização. Esse movimento pode ser compreendido como forma de reforçar o compromisso do bloco com a regulamentação internacional e o padrão já estabelecido. Por fim, a segurança alimentar surge novamente como tema de importância para o auxílio ao desenvolvimento do continente africano, desempenhado pelo bloco, e reuniões ministeriais e dos GTs sobre agricultura integraram novamente o plano de ação daquele ano (Brasil, 2020).

Em 2021, a cúpula sediada pela Índia ocorreu ainda em formato *online*, devido à pandemia de coronavírus. Com o tema *Cooperação intra-BRICS para a continuidade, a consolidação e o consenso*, a pauta agroalimentar surgiu de maneira mais contida na declaração. Seguindo o tema do encontro, são reafirmados os esforços do bloco em cooperação para o setor, principalmente pelo Sistema de Intercâmbio de Informação Agrícola do BRICS e pela ARP do bloco. Além disso, iniciativas em outros setores, como o de monitoramento de satélites,⁶ foram

6. Nessa oportunidade, foi celebrada a assinatura do acordo entre as agências espaciais do bloco para a Cooperação na Constelação de Satélites de Sensoriamento Remoto do BRICS.

mencionadas como oportunidades no combate à fome. Nominalmente, a agricultura e a “revitalização rural” foram mencionadas como fundamentais para o alcance adequado da Agenda 2030, algo intrinsecamente conectado ao lançamento de mais um Plano de Ação para Cooperação Agrícola (2021-2024) do bloco neste mesmo ano (Brasil, 2021). Com foco no compartilhamento de informações e tecnologia, a ausência de temas propositivos como em relação à agricultura familiar, por exemplo, pode ser entendida sob o contexto conflitivo em que o governo indiano estava, com a revogação de leis que favoreciam o agronegócio – e geraram protestos relevantes desde 2020 no país (Cotta, 2024).

Em 2022, a 14^a cúpula do BRICS, realizada ainda em formato virtual, foi presidida pela China. Com foco na construção de uma nova era para o desenvolvimento global, o encontro reforçou a necessidade de cooperação intrabloco para a reconstrução internacional pós-pandemia e pela reforma das instituições de governança. Ao setor agroalimentar foram reservadas menções conectando-o com a segurança alimentar, não apenas de alimentos em si, mas também de insumos como fertilizantes. Essa menção é relevante se pensado o contexto do encontro, realizado em junho de 2022 e, portanto, após a invasão da Rússia na Ucrânia, em fevereiro do mesmo ano. A menção aos fertilizantes como parte relevante da segurança alimentar global reforça a participação russa no atual sistema agroalimentar, destacando – e presumivelmente, justificando – a cooperação continuada dos demais países do bloco com a Rússia neste setor. A inclusão desse tema na declaração a partir deste contexto evidencia o peso da agenda interna russa no bloco. Nesse sentido, o Plano de Ação 2021-2024 e a Estratégia de Cooperação em Segurança Alimentar dos Países do BRICS são reforçadas como parte fundamental desse objetivo global pelo acesso aos alimentos internacionalmente. Adicionalmente, menções à segurança alimentar como pauta a ser apoiada no continente africano foram feitas (Brasil, 2022).

Em 2023, a 15^a cúpula do BRICS marcou o reencontro dos líderes de forma presencial, em Joanesburgo, findadas as restrições impostas pela pandemia de covid-19. A superação gradual da pandemia permitiu também que temas como multilateralismo inclusivo e reformas das instituições globais de governança retornassem ao centro do debate do bloco. Esse retorno surge também na pauta agroalimentar, com o reforço à necessidade de progresso em um sistema de comércio agrícola justo e orientado ao mercado. Entende-se que, por meio disso, é possível acabar com a fome e com a insegurança alimentar e nutricional, dando especial foco ao artigo 20 do Acordo sobre Agricultura da OMC.⁷ Ainda evidenciado o lado comercial/econômico do setor agroalimentar, a declaração reconhece

7. O artigo 20 versa sobre o processo de reforma do comércio agrícola internacional, destacando o foco ao mercado e o tratamento diferenciado de países em desenvolvimento (Brasil, [s.d.]).

a importância das soluções permanentes sobre estoque público e mecanismos de salvaguarda especial ao mesmo tempo que declara preocupação com “medidas restritivas ao comércio que são inconsistentes com as regras da OMC, incluindo medidas ilegais unilaterais, como sanções, que afetam o comércio agrícola” (Brasil, 2023), uma referência clara às medidas ocidentais contra a Rússia após a invasão ucraniana, em 2022. Importa destacar também que a cúpula de Joanesburgo marcou mais um movimento de expansão do bloco, com o convite formal de Argentina, Irã, Egito, Arábia Saudita, Emirados Árabes Unidos e Etiópia.

Ainda em 2023, a cooperação multilateral é citada como essencial para resposta contra a fragmentação geopolítica e geoeconômica, sendo o combate à fome, acesso a alimentos e adaptação às mudanças climáticas algumas das áreas de interesse de tal cooperação. O BRICS, nesse sentido, desempenha papel importante não somente intrabloco, mas também internacionalmente, produzindo um terço de todo alimento do mundo e sendo, portanto, parte responsável pela segurança alimentar global. O Plano de Ação 2021-2024 surge como guia fundamental para tal objetivo, bem como a Estratégia de Cooperação em Segurança Alimentar para construção de cadeias de suprimento resilientes. Por fim, a segurança alimentar surge como pauta também para cooperação do bloco no continente africano e, pela primeira vez, destaca a relevância da participação das mulheres – a citar pelo BRICS Women’s Business Alliance – no fortalecimento de iniciativas para o aumento da produtividade agrícola e acesso à terra (Brasil, 2023).

Finalmente, a 16ª cúpula do BRICS, em 2024, realizada em Kazan, na Rússia, foi celebrado como o primeiro encontro formal do bloco após seu novo processo de *outreach*, com a participação de Irã, Egito, Emirados Árabes Unidos e Etiópia.⁸ A pauta agroalimentar surge retomando compromissos anteriores de cooperação multilateral para um desenvolvimento mais sustentável, inclusive na garantia de acesso aos alimentos em nível internacional. Adicionalmente, a declaração evidencia o repúdio contra medidas coercitivas unilaterais ilegais, neste caso, as sanções impostas a Rússia no setor. Nesse mesmo sentido, a resiliência e o comércio desimpedido na agricultura surgem como pautas relevantes para o bloco, adicionando uma preocupação com os pequenos agricultores, parte importante do sistema agroalimentar internacional. O papel de líder do BRICS para o setor surge também como ponto central da declaração, ao evidenciar o apoio do bloco a eventos e discussões internacionais sobre o setor – como a Conferência sobre Segurança Alimentar e Desenvolvimento Agrícola Sustentável e a Cúpula Global sobre Segurança Alimentar, por exemplo (Brasil, 2024).

8. Argentina e Arábia Saudita não participaram do encontro.

Ainda sob uma visão de mercado acerca do setor, a declaração de 2024 saúda o governo russo pela iniciativa de estabelecer plataforma para comércio de grãos dentro do BRICS – a BRICS Grain Exchange – visando ao acesso seguro à estas *commodities*. Importa contextualizar, porém, tal iniciativa dentro do cenário de sanções sofrida pela Rússia, desde o início do conflito na Ucrânia, em 2022. Além disso, a ampliação da iniciativa da rede de universidades do BRICS teve como uma de suas áreas de oportunidade de pesquisa a agricultura sustentável e segurança alimentar, buscando novamente a cooperação dos países-membros dentro desta temática. O Fórum Empresarial também foi citado como ambiente de diálogo para diferentes pautas de interesse do bloco, inclusive agricultura (Brasil, 2024). Um fortalecimento de caráter multilateral entre diferentes setores neste momento – como com a iniciativa Grain Exchange, a rede de universidades e o fórum empresarial –, evidencia a utilização das cúpulas como espaços de negociação entre os países, a fim de retomar o objetivo central de reordenação internacional a partir do BRICS. Temas de interesse da Rússia se destacam como proposições para isso.

No que tange à última reunião de ministros de Agricultura do BRICS, a declaração conjunta de 2024 é marcada por um posicionamento mais crítico do bloco em relação às práticas ocidentais para o setor – notadamente, as sanções impostas ao comércio e produtos agrícolas russos –, movimento bastante influenciado pelo país anfitrião. O documento é dividido em subseções sobre segurança alimentar, comércio mútuo e sustentabilidade da produção agrícola. Sobre este primeiro, incorporam à necessidade de aumento de produtividade e desenvolvimento rural as necessidades de mulheres, crianças e jovens, povos indígenas, agricultores familiares, comunidades locais e pessoas com deficiências. Além disso, reconhecem não apenas o uso de tecnologia e inovação no setor, mas também do resgate de culturas/sementes indígenas de alto valor nutricional e a relevância da agrobiodiversidade. Esse tipo de discussão, apesar de não tão presente nas declarações finais das cúpulas, demonstra um posicionamento do BRICS com a preocupação da qualidade dos alimentos, e não somente sua suficiência numérica (Rússia, 2024). Essa preocupação demonstrou estar crescendo em países como China, Brasil e Índia, nos últimos anos.

Em relação ao tópico comércio mútuo, os ministros reforçam a necessidade de tratamento diferenciado aos países em desenvolvimento a partir das noções da OMC para o tema, bem como o avanço da diplomacia agrícola. Medidas de restrição comerciais e sanitárias para além do padrão internacional são vistas como empecilhos ao alcance pleno da segurança alimentar internacional, e citadas

como medidas não científicas que dificultam tal objetivo. Além disso, a iniciativa russa de criação de uma “Bolsa de Grãos” do BRICS é entendida também como estratégica do ponto de vista comercial e de segurança. Por fim, em relação à sustentabilidade da produção agrícola, a declaração reforça a necessidade de compartilhamento de tecnologias de combate ao desperdício e mecanismos para reversão de solos/ecossistemas degradados, o que evidencia o objetivo de criação conjunta de cadeias de suprimento mais resilientes e adequadas ao atual cenário de crise climática. Novamente aqui são reforçados não apenas novas tecnologias, mas também saberes locais tradicionais/indígenas, a fim de endereçar tais questões. Por fim, a Cooperação Sul-Sul é citada também como fonte de aumento da produtividade agrícola não apenas dos países membros, mas de todos em desenvolvimento (Rússia, 2024). Nota-se ainda que em 2025, sob a presidência brasileira, será construído o novo Plano de Ação para Cooperação Agrícola do bloco, referente a 2025-2029.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A partir dos dados aqui levantados, é possível notar a construção conjunta de um entendimento compartilhado – ainda que ideologicamente – sobre o setor agroalimentar internacional no BRICS. O foco na segurança alimentar, no comércio justo e nas medidas para o desenvolvimento sustentável destacam a maneira em que o agrupamento tem enxergado o setor ao longo dos anos, e, nesse sentido, sua participação nele. Destaca-se que esses são temas comuns a todos os países, tratando de desafios que perpassam limites geográficos e, portanto, atingem todos os membros de algum modo.

A inclusão de temas como agricultura familiar, por exemplo, desde a segunda cúpula do bloco, exprime seu caráter revisionista para a ordem político-econômica internacional também no que tange à questão agroalimentar. Ainda que mais destacada no plano discursivo, os membros do BRICS se colocam como defensores de uma nova forma de organização para a produção, distribuição e consumo de alimentos, forma essa que se contrapõe com o modelo de grande escala em vigência desde o segundo regime alimentar. A menção a termos vinculados a sistemas alimentares mais resilientes e agroecológicos compõe o que pode ser entendido como uma mudança na dimensão ideacional do atual bloco histórico, em que valores e ideias a respeito do tema são alterados. Este movimento é reforçado por movimentos transnacionais da sociedade civil que defendem o fim do uso excessivo de agrotóxicos, a preservação da natureza e a construção de políticas nacionais de segurança alimentar. Ao incorporar tais discussões em suas declarações finais, os países do BRICS reforçam seu alinhamento em relação à necessidade de revisão do atual sistema.

Algumas limitações, porém, chamam atenção. Do ponto de vista material, o posicionamento dos países do bloco diverge de maneira significativa. Rússia e China configuram como aqueles mais capazes de implementar transformação na ordem agroalimentar vigente, tendo em vista o foco de cada um desses países em autossuficiência e em políticas nacionais de longo prazo para o tema. Ao considerar seu posicionamento político-econômico internacional mais amplo – inclusive a partir de uma discussão crítica a respeito de sua participação ou não no chamado Sul global – as proposições russas e chinesas tendem a surgir de maneira mais direta nas declarações. Ainda que haja influência de todos os países anfitriões em cada cúpula – reforçando elementos da agenda nacional de cada membro – eventos sediados por Rússia e China se demonstraram mais vocais para a construção de uma nova ordenação e cooperação internacional sobre a questão agroalimentar (com destaque para 2022 e 2024). Adicionalmente, o conflito russo-ucraniano também serviu como intensificador dessa posição crítica ao atual modelo, indicando o peso político da Rússia no bloco.

Por fim, do ponto de vista institucional, entende-se que o caráter revisionista é acomodado pela estrutura hegemônica. Conforme observado a partir dos documentos, o BRICS tem declarado de forma mais explícita a importância de mercados abertos e do acesso aos alimentos, reforçando o conceito de segurança alimentar estabelecido pela FAO.⁹ Além disso, referências mais recentes à OMC e às normas internacionais vigentes reforçam o alinhamento do bloco ao sistema agroalimentar construído sob bases ocidentais, sem demonstrações de rompimento ou criação de alternativas alheias a esse sistema. Contraditoriamente, porém, novas formas de cooperação intrabloco para o tema tem ganhado força, como o estabelecimento da ARP em 2016 e discussões a respeito de Bolsas de Grãos do BRICS. A partir desse cenário, entende-se que a subjetividade circundante ao setor agroalimentar internacional, para o BRICS, se constrói de maneira dialética, integrando antigos modos de entender o sistema internacional e agendas bastante específicas nacionalmente junto às tendências recentes mais amplas de sustentabilidade. Tal movimento resgata noções de revolução passiva, uma vez que representa a transformação – ainda que gradual – de parte importante que compõe a hegemonia: seus significados intersubjetivos e imagens coletivas da ordem mundial. Ainda que as declarações não sejam suficientes para identificar de fato a incorporação de tais ideais em cada um dos seus membros, elas servem, ao fim e ao cabo, como referenciais de consenso mínimo entre o bloco para o tema. Limitados do ponto de vista do BRICS enquanto agente – propondo transformações –, os documentos analisados evidenciam a consideração do

9. De acordo com a FAO (2003, p. 29, tradução nossa): “A segurança alimentar existe quando todas as pessoas, em todos os momentos, têm condições físicas, sociais e acesso econômico a alimentos suficientes, seguros e nutritivos, que satisfaçam as suas necessidades dietéticas e preferências alimentares para uma vida ativa e saudável”.

bloco enquanto espaço de agência ao incluir temas relevantes para a agenda de cada membro e seus objetivos. A partir disso, é possível vislumbrar as transformações do significado do sistema agroalimentar para o BRICS, que, apesar de não representar disputa hegemônica para a questão agroalimentar contemporânea, representa um espaço para países do Sul global se fortalecer, confrontar e (re)inventar um futuro para o sistema agroalimentar internacional.

REFERÊNCIAS

ÁFRICA DO SUL. **National Policy on Food and Nutrition Security**. Pretória: Departamento de Desenvolvimento Social e Departamento de Agricultura, Silvicultura e Pesca, ago. 2013.

BRASIL. **II BRIC Summit of Heads of State/Government Joint Statement**. Brasília: BRICS, 2010. Disponível em: <https://brics.br/pt-br/sobre-o-brics/cupulas-antiores>. Acesso em: 20 fev. 2025.

BRASIL. **Declaração de Sanya**. Sanya: BRICS, 2011. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/declaracaode-sanya-reuniao-de-lideres-do-brics-sanya-china-14-de-abril-de-2011. Acesso em: 20 fev. 2025.

BRASIL. **Quarta Cúpula do BRICS** – Parceria do BRICS para a Estabilidade, Segurança e Prosperidade – Declaração de Nova Delhi. Nova Delhi: BRICS, 2012. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/quartacupula-dos-brics-parceria-dos-brics-para-a-estabilidade-seguranca-e-prosperidade-declaracaode-nova-delhi-nova-delhi-29-de-marco-de-2012. Acesso em: 20 fev. 2025.

BRASIL. **V Cúpula do BRICS** – BRICS e África: parceria para o desenvolvimento, integração e industrialização – Declaração de eThekweni. eThekweni: BRICS, 2013. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-aimprensa/v-cupula-do-brics-durban-27-de-marco-de-2013-brics-e-africa-parceria-para-odesenvolvimento-integracao-e-industrializacao-declaracao-de-e-thekwini. Acesso em: 20 fev. 2025.

BRASIL. **VI Cúpula BRICS** – Declaração de Fortaleza. Fortaleza: BRICS, 2014. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-aimprensa/vi-cupula-brics-declaracao-de-fortaleza-15-de-julho-de-2014. Acesso em: 20 fev. 2025.

BRASIL. **VII Cúpula do BRICS** – Declaração de Ufá. Ufá: BRICS, 2015. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/vii-cupula-dobrics-declaracao-de-ufa-ufa-russia-9-de-julho-de-2015. Acesso em: 20 fev. 2025.

BRASIL. **VIII Cúpula do BRICS** – Declaração e Plano de Ação de Goa. Goa: BRICS, 2016. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-aimprensa/viii-cupula-do-brics-go-india-15-e-16-de-outubro-de-2016-declaracao-e-plano-deacao-de-go. Acesso em: 20 fev. 2025.

BRASIL. **IX Cumbre del BRICS** – Declaración de Xiamen. Xiamen: BRICS, 2017. Disponível em: Disponível em: https://www.gov.br/mre/es/canales_servicio/prensa/notas-a-la-prensa/ixcumbre-del-brics-declaracion-de-xiamen-xiamen-china-4-de-septiembre-del-2017-portugues. Acesso em: 20 fev. 2025.

BRASIL. **X Cúpula do BRICS** – Declaração de Joanesburgo. Joanesburgo: BRICS, 2018. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-aimprensa/x-cupula-dos-brics-declaracao-de-joanesburgo-27-de-julho-de-2018-ingles. Acesso em: 20 fev. 2025.

BRASIL. **XI Cúpula do BRICS** – Declaração de Brasília. Brasília: BRICS, 2019. Disponível em: www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/x-cupula-dos-brics-declaracao-de-joanesburgo-27-de-julho-de-2018-ingles. Acesso em: 21 fev. 2025.

BRASIL. **Declaração de Moscou da XII Cúpula do BRICS**. Moscou: BRICS, 2020. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-aimprensa/2020/declaracao-de-moscou-da-xii-cupula-do-brics. Acesso em: 21 fev. 2025.

BRASIL. **XIII Cúpula do BRICS** – Declaração de Nova Delhi. Nova Delhi: BRICS, 2021. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-aimprensa/xiii-cupula-brics-declaracao-de-nova-delhi. Acesso em: 21 fev. 2025.

BRASIL. **Declaração de Pequim da XIV Cúpula do BRICS**. Pequim: BRICS, 2022. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-aimprensa/declaracao-de-pequim-da-xiv-cupula-do-brics. Acesso em: 21 fev. 2025.

BRASIL. **Declaração de Joanesburgo II** – Sandton, Gauteng, África do Sul. Gauteng: BRICS, 2023. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/declaracao-de-joanesburgo-ii-sandtongauteng-africa-do-sul-23-de-agosto-de-2023. Acesso em: 21 fev. 2025.

BRASIL. **XVI Cúpula do BRICS** – Declaração Final. Cazã: BRICS, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/mre/pt-br/canais_atendimento/imprensa/notas-a-imprensa/xvicupula-do-brics-2013-kazan-russia-22-a-24-de-outubro-de-2024-declaracao-final. Acesso em: 21 fev. 2025.

BRASIL. **Acordo sobre agricultura**. [S. l.]: Siscomex, [s. d.]. Disponível em: https://www.gov.br/siscomex/pt-br/arquivos-eimagens/2021/05/omc_acordo_agricultura.pdf. Acesso em: 18 set. 2024.

COSTA, Felipe *et al.* Sustentáveis e sua importância para a saúde coletiva. **Agron Food Academy**, 2021.

COTTA, Elaine. Em clima de tensão, o que pedem os agricultores da Índia? **AG Feed**, 16 fev. 2024. Disponível em: <https://agfeed.com.br/caminhos-do-agro/em-clima-de-tensao-o-quepedem-os-agricultores-da-india/#>. Acesso em: 25 nov. 2024.

COX, Robert. Social forces, States and world orders: beyond international relations theory. **Millennium – Journal of International Studies**, v. 10, n. 2, p. 126-155, 1981.

COX, Robert. Production. The State and change in world order. *In*: CZEMPIEL, Ernst-Otto; ROSENAU, James (ed.). **Global changes and theoretical challenges: approaches to world politics for the 1990s**. Toronto: Lexington Books, 1989. p. 37-50.

ESCHER, Fabiano. **Agricultura, alimentação e desenvolvimento rural na China e no Brasil: uma análise institucional comparativa**. Curitiba: Appris, 2020.

ESCHER, Fabiano. Variedades de capitalismo no BRICS: uma perspectiva agroalimentar. **Revista Brasileira de Sociologia**, v. 9, n. 22, p. 75-110, 2021.

ESCHER, Fabiano. A economia política do desenvolvimento rural na China: da questão agrária à questão agroalimentar. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 26, p. 1-29, 2022.

ESCHER, Fabiano; WILKINSON, John. A economia política do complexo Soja-Carne Brasil-China. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 57, p. 656-678, 2019.

FAO – FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION. **The state of food security and nutrition in the world**. Roma: FAO, 2023.

FAO – FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION. **FAOSTAT: compare data**. Roma: FAO, 2025. Disponível em: <https://www.fao.org/faostat/en/#compare>. Acesso em: 19 mar. 2025.

FRIEDMANN, Harriet. Discussion: moving food regimes forward: reflections on symposium essays. **Agriculture and Human Values**, v. 26, n. 4, p. 335-344, 2009.

FRIEDMANN, Harriet; MCMICHAEL, Philip. Agriculture and the state system: the rise and fall of national agricultures, 1870 to the present. **Sociologia Ruralis**, v. 29, n. 2, p. 93-117, 1989.

GRISA, Catia; PORTO, Silvio Isoppo. Políticas alimentares e referenciais setoriais na trajetória brasileira. **Revista de Economia e Sociologia Rural**, v. 61, n. 3, 2023.

LERCHE, Jens. The agrarian question in neoliberal India: agrarian transition bypassed? **Journal of Agrarian Change**, v. 13, n. 3, p. 382-404, 2013.

LIMA, Thiago; DIAS, Atos. Segurança alimentar russa: estratégia de autonomia para uma estrutura internacional de incertezas. **Revista Brasileira de Estudos de Defesa**, v. 5, n. 1, 2018.

MAKONI, Munyaradzi. Searching for nutrition in South Africa's food maze. **Inter Press Service (IPS)**, 24 nov. 2015. Disponível em: <https://www.ipsnews.net/2015/11/searchingfor-nutrition-in-south-africas-food-maze/>. Acesso em: 13 jan. 2025.

MORTON, Adam David. Hegemony and world order: neo-Gramscian perspectives and the global political economy. In: MORTON, Adam David. **Unravelling Gramsci: hegemony and passive revolution in the global political economy**. Londres: Pluto Press, 2007. cap. 5, p. 111-136.

NUNES, João. Para que serve a teoria das relações internacionais? **Relações Internacionais**, n. 36, p. 11-22, 2012.

PINTO, M. G. B. A constituição do sistema agroalimentar moderno e a emergência da agroecologia. **O Público e o Privado**, v. 16, n. 32, p. 277-292, 2018.

RAMOS, Leonardo. Ordem e poder na economia política global: a contribuição neogramsciana. **Contexto Internacional**, v. 34, p. 113-150, 2012.

RAMOS, Leonardo. Pensando criticamente a economia política global: apontamentos para o estudo das potências médias emergentes. **Revista Austral**, v. 2, n. 3, p. 233-256, 2013.

RAMOS, Leonardo *et al.* Adensamento institucional e *outreach*: um breve balanço do BRICS. **Carta Internacional**, v. 13, n. 3, 2018.

RÚSSIA. **Joint Statement of the BRIC Countries' Leaders**. Ecaterimburgo: BRICS, 2009. Disponível em: <https://brics.br/pt-br/sobre-o-brics/cupulas-antiores>. Acesso em: 20 fev. 2025.

RÚSSIA. **Joint declaration of the 14th Meeting of BRICS Ministers of Agriculture**. Cazã, 2024. Disponível em: <https://brics-russia2024.ru/en/events/vstrecha-ministrov-glav-vedomstv/vstrecha-ministrov-selskogo-khozyaystva-briks/>. Acesso em: 22 fev. 2025.

WILKINSON, John; GOODMAN, David. Food regime analysis: a reassessment. *In*: ALLAIRE, G.; BENOIT, D. (ed.). **La grande transformation de l'agriculture vint ans après**. Versailles: Éditions Quae, 2018. cap. 7.

WILKINSON, John; GOODMAN, David. Les analyses en termes de “food regime”: une relecture. *In*: ALLAIRE, G; DAVIRON, B. (ed.). **Transformation agricoles et agroalimentaires**: entre écologie et capitalisme. [S. l.]: Quae, 2020. cap. 16, p. 275-290.

ZHANG, H. Feeding the chinese: wither the self-sufficiency policy. **Retrieved December**, v. 14, p. 2017, 2016.

INTERESSES ECONÔMICOS E JUSTIÇA SOCIOAMBIENTAL: COMUNIDADES QUILOMBOLAS E O MERCADO DE CARBONO NA AMAZÔNIA

Célia Gadotti¹

Maria Amélia Enriquez²

Este estudo contribui para o debate sobre sustentabilidade e justiça climática, enfatizando a importância de políticas públicas envolvendo comunidades tradicionais, como os quilombolas, que desempenham papel fundamental na preservação da floresta amazônica. O texto foca o dilema entre os interesses econômicos de empresas privadas e a necessidade de proteção ambiental e justiça social de comunidades vulneráveis, enumerando os desafios e as oportunidades para conciliar essa questão, incluindo breve análise comparativa com outros países amazônicos. A hipótese é que, embora os contratos de redução de emissões por desmatamento e degradação florestal (REDD+) ofereçam oportunidades econômicas, a efetiva implementação das políticas frequentemente falha na inclusão das comunidades. Os resultados revelam que as políticas públicas podem contribuir para equilibrar esses interesses que, em geral, são colidentes, todavia há problemas relevantes na efetiva adoção (recursos financeiros), na implementação (inclusão) e no acompanhamento (avaliação, monitoramento) dessas políticas que comprometem as garantias aos direitos dessas comunidades.

Palavras-chave: quilombola; mercado de carbono; interesse econômico.

ECONOMIC INTERESTS AND SOCIO-ENVIRONMENTAL JUSTICE: QUILOMBOLA COMMUNITIES AND THE CARBON MARKET IN THE AMAZON

This study contributes to the debate on sustainability and climate justice, emphasizing the importance of public policies involving traditional communities and conservation of the Amazon. It focuses on the dilemma between the economic interests of private companies and the need for environmental protection and social justice for vulnerable communities, based on quilombola communities in the Amazon and the commercialization of carbon credits. Quilombola communities play a fundamental role in forest preservation through sustainable practices and traditional knowledge. Thus, the research addresses the challenges and opportunities of public policies aimed at reconciling this dilemma, including a brief comparative analysis with other Amazonian countries. The hypothesis is that, although REDD+ contracts (Reducing Emissions from Deforestation and Forest Degradation) offer economic opportunities, the implementation of policies often fails to include the communities. The results reveal the ways in which public policies can contribute to balancing these interests, which often collide.

Keywords: quilombola; carbon market; economic interest.

1. Juíza de direito do Tribunal de Justiça do estado do Pará; mestranda do Programa de Pós-Graduação em Direito e Desenvolvimento na Amazônia da Universidade Federal do Pará (PPGDDA/UFPa). *E-mail:* celia.gadotti18@gmail.com. Orcid: <https://orcid.org/0009-0002-2408-0474>.

2. Professora e pesquisadora do PPGDDA/UFPa e da Faculdade de Economia (Facecon)/UFPa. *E-mail:* amelia@ufpa.br. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1040-9227>.

INTERESES ECONÓMICOS Y JUSTICIA SOCIOAMBIENTAL: COMUNIDADES QUILOMBOLAS Y EL MERCADO DE CARBONO EN LA AMAZONÍA

Este estudio contribuye al debate sobre sostenibilidad y justicia climática, enfatizando la importancia de las políticas públicas que involucren a las comunidades tradicionales, como los quilombolas, que desempeñan un papel fundamental en la preservación de la selva amazónica. Se centra en el dilema entre los intereses económicos de las empresas privadas y la necesidad de protección ambiental y justicia social de las comunidades vulnerables. Así, la investigación enumera los desafíos y las oportunidades para conciliar dicho dilema, incluyendo un breve análisis comparativo con otros países amazónicos. La hipótesis es que, aunque los contratos de REDD+ (Reducción de Emisiones por Deforestación y Degradación Forestal) ofrecen oportunidades económicas, la implementación efectiva de las políticas frecuentemente falla en la inclusión de las comunidades. Los resultados revelan que las políticas públicas pueden contribuir a equilibrar estos intereses que, por regla general, son colisionantes; sin embargo, existen problemas relevantes en la adopción efectiva (recursos financieros), en la implementación (inclusión) y en el seguimiento (evaluación, monitoreo) de dichas políticas que comprometen las garantías de los derechos de estas comunidades.

Palabras clave: quilombola; mercado de carbono; interés económico.

JEL: F3; F35.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm39art5>.

Data de envio do artigo: 26/8/2025. Data de aceite: 12/2/2026.

1 INTRODUÇÃO

A Amazônia, a maior floresta tropical do mundo, exerce um papel fundamental na regulação do clima global e na preservação da biodiversidade (Nobre *et al.*, 2023), além de abrigar comunidades tradicionais, como os quilombolas, descendentes de africanos escravizados. Os quilombolas desenvolveram, ao longo dos séculos, práticas sustentáveis de manejo dos recursos naturais e têm sido reconhecidos por sua contribuição à conservação da floresta e à mitigação das mudanças climáticas (HLMA, 2023). No entanto, a crescente participação dessas comunidades em programas de redução de emissões por desmatamento e degradação florestal (REDD+), que comercializam créditos de carbono, levanta questões sobre a justiça e eficácia das políticas públicas que regulam essas transações.

O problema central investigado neste estudo é saber se as políticas públicas direcionadas ao fortalecimento socioeconômico, à inclusão dos quilombolas e à preservação florestal no Pará (Amazônia Oriental) têm conseguido balancear e reduzir as assimetrias entre os interesses econômicos das empresas envolvidas no mercado de carbono e a necessidade de proteção ambiental e justiça social em comunidades quilombolas. A hipótese é que, embora o mercado de carbono ofereça oportunidades econômicas para essas comunidades, há flagrantes falhas na implementação dessas políticas que resultam em benefícios desiguais, restrições ao uso

do território, compensações inadequadas e falta de participação efetiva das comunidades, minando a autonomia quilombola e comprometendo a justiça climática.

Nesse sentido, o objetivo deste artigo é analisar em quais aspectos as políticas públicas, no contexto amazônico, devem ser aprimoradas para garantir que as comunidades quilombolas possam ser incluídas de forma equitativa nas iniciativas de preservação florestal e nos benefícios econômicos do mercado de carbono. Para isso, adicionalmente à revisão da literatura especializada, foi feito um apanhado documental das políticas públicas, a fim de mapear os principais desafios e avanços relacionados à interação entre mercado de carbono e comunidades quilombolas.

Além desta introdução, o estudo está estruturado em mais cinco seções, sendo a última subdividida para incluir uma análise comparativa com outros países amazônicos. A segunda seção trata da relevância das comunidades quilombolas na preservação da Amazônia. A terceira caracteriza a relação entre as comunidades quilombolas e o mercado de carbono. A quarta seção apresenta as políticas públicas que têm interface com os quilombolas. A quinta apresenta um entrelaçamento entre as políticas públicas e o equilíbrio dos interesses econômicos das empresas privadas e a proteção ambiental e os direitos das comunidades quilombolas. Como conclusão, as considerações finais sintetizam os principais resultados do estudo, que, longe de esgotar o assunto, chamam a atenção para detalhes específicos das políticas públicas como instrumento de equilíbrio entre interesses econômicos e justiça social.

2 A IMPORTÂNCIA DAS COMUNIDADES QUILOMBOLAS NA AMAZÔNIA

As populações tradicionais, entre elas as comunidades quilombolas, com suas práticas tradicionais de manejo sustentável, são fundamentais para a preservação da Amazônia (Arruda, 1999; Diegues, 2000; Oviedo e Doblas, 2022; Nobre *et al.*, 2023).

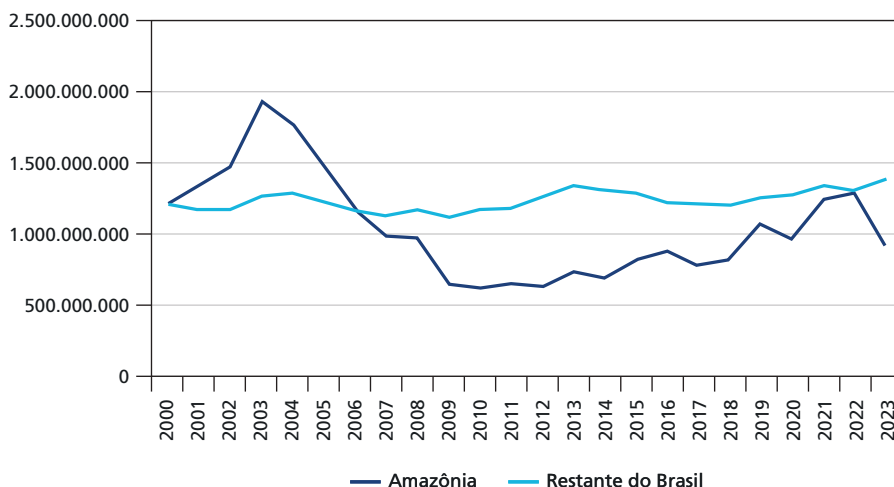
Embora a preservação das florestas tenha sido tradicionalmente vista sob uma ótica predominantemente ambiental no Brasil, sua importância vai muito além. A preservação da Amazônia tem implicações estratégicas para o país, envolvendo múltiplos setores governamentais e áreas de atuação. A floresta fornece uma vasta gama de serviços ecossistêmicos que ultrapassam as fronteiras geográficas da Amazônia (Nobre *et al.*, 2023). A proteção da vegetação nativa é fundamental para assegurar a continuidade de fatores biofísicos fundamentais, essenciais tanto para o bem-estar humano quanto para as atividades de agropecuária e geração de energia em outras regiões do Brasil. Em particular, a Amazônia desempenha um papel vital na regulação dos ciclos hídricos, influenciando diretamente a estabilidade dos padrões de precipitação e ajudando a manter um clima equilibrado, além de oferecer uma barreira contra eventos climáticos

extremos em todo o território nacional (Nobre, Sellers e Shukla, 1991; Spracklen, Arnold e Taylor, 2012; Nobre, 2014 *apud* Gandour, 2021).

De acordo com o Sistema de Estimativas de Emissões de Gases de Efeito Estufa (SEEG),³ do Observatório do Clima (OC), as emissões brasileiras aumentaram 9,5% em 2020, durante a pandemia de covid-19, atingindo o maior nível desde 2006, quando foram geradas 2,1 bilhões de toneladas de gases de efeito estufa (GEEs). Em 2021, essa tendência continuou, com a emissão de 2,4 bilhões de toneladas brutas de GEEs, um aumento de 12,2% em comparação a 2020 (Nascimento e Correa, 2024). E, até 2023, a curva continuou ascendente (gráfico 1).

GRÁFICO 1

Comparativo de emissões brutas entre Amazônia e o restante do Brasil (2000-2023)
(Em Mt)



Fonte: SEEG, 2024. Disponível em: <https://plataforma.seeg.eco.br/territorio/amazonia>.

Observa-se que de 2000 a 2006 as emissões da Amazônia superaram as do restante do Brasil, porém, a partir de 2006, as emissões tiveram uma queda significativa. Esses números reforçam a importância da Amazônia na mitigação das emissões globais de carbono. A floresta armazena grandes quantidades de carbono que, quando liberado pela queima da vegetação, reforça o aquecimento global. Assim, o combate ao desmatamento e às queimadas na Amazônia não só evita emissões de dióxido de carbono, como também mantém o equilíbrio hidrológico do continente (Toledo, Di Benedetto e Bizawu, 2022).

3. Disponível em: <https://seeg.eco.br/>.

Convém ressaltar que a preservação da Amazônia está amparada por diversos instrumentos de comando ambiental. Destacam-se a Constituição Federal de 1988 (CF/1988), a Lei de Crimes Ambientais (Lei Federal nº 9.605/1998) e o Decreto nº 6.514/2008, que fornecem as bases legais para a proteção da floresta. No entanto, para além do aparato legal, é necessário considerar os aspectos culturais e os métodos tradicionais de uso da terra. Comunidades indígenas, quilombolas e outras populações tradicionais da Amazônia têm desenvolvido práticas agrícolas e de manejo ambiental adaptadas às especificidades locais da floresta e da biodiversidade. Essas práticas incluem a rotação de culturas e o uso de pequenas áreas cultivadas, gerando um impacto ambiental mínimo. Aliado ao extrativismo e ao manejo de florestas secundárias, esse modelo de ocupação é essencial para a preservação da vegetação natural e a recuperação de áreas degradadas (Oviedo e Doblas, 2022 *apud* Nascimento, 2024).

No que diz respeito à proteção legal das comunidades quilombolas, a CF/1988, no art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias (ADCT), garante aos remanescentes de quilombos a propriedade definitiva de suas terras, cabendo ao Estado a emissão dos respectivos títulos. Além disso, os arts. 215 e 216 da Constituição reforçam os direitos dos povos tradicionais, assegurando o reconhecimento de suas culturas e modos de vida (Brasil, 2024 [1988]). A proteção dessas comunidades também é garantida por outras normativas, como a Lei nº 11.952/2009, o Decreto nº 4.887/2003, a Convenção nº 169, da Organização Internacional do Trabalho (OIT) (Decreto nº 5.051/2004, vigente pelo Decreto nº 10.088/2019), e a Instrução Normativa nº 128 de 2022, que asseguram o direito à terra para essas populações, dentro da Amazônia Legal.

Douglas Senna, membro do quilombo Arapucu em Óbidos, no Pará, destaca que a forte conexão das comunidades quilombolas com suas terras as transformam em verdadeiras guardiãs das florestas, na luta contra o desmatamento (Vasconcellos, 2022). Senna aponta ainda que as áreas quilombolas registram taxas significativamente mais baixas de desmatamento ilegal, em comparação com outras regiões, comprovando a eficácia da presença dessas comunidades na preservação ambiental. No entanto, o desmatamento é mais elevado no entorno desses territórios, principalmente devido à pressão exercida por setores do agronegócio, da mineração e do garimpo (Nascimento e Correa, 2024).

Outro aspecto importante é a capacidade dessas comunidades em inovar e gerar novos conhecimentos frente às transformações socioambientais impostas pelas mudanças climáticas. O conhecimento delas sobre os ciclos sazonais e ecológicos revela uma engenhosidade única na adaptação às mudanças, evidenciando a resiliência desses povos diante da crise ambiental (Lima, Oliveira e Shiratori, 2021 *apud* Nascimento e Correa, 2024). Na agricultura, por exemplo, essas

comunidades têm se dedicado a estudar como o prolongamento dos períodos de seca afeta seus ecossistemas e a desenvolver estratégias para mitigar esses impactos, ajustando o manejo das espécies conforme os novos ciclos climáticos. Assim, é necessário valorizar as tecnologias de conservação e adaptação desenvolvidas pelos povos da floresta, pois elas não só ajudam a reverter a degradação da Amazônia, como também reduzem os impactos das mudanças climáticas na região e no mundo (Nascimento e Correa, 2024).

Por fim, vale destacar o papel fundamental da Convenção nº 169, da OIT, que tem orientado a criação de protocolos de consulta prévia, livre e informada por diversas comunidades na Amazônia. Esses protocolos estabelecem diretrizes para regular as interações entre as comunidades tradicionais e entidades externas, tanto públicas quanto privadas. Esses documentos são fundamentais para conter os avanços de grandes corporações que desejam expandir suas operações em territórios tradicionalmente ocupados (Nascimento e Correa, 2024).

A venda de créditos de carbono pelas comunidades quilombolas é um exemplo de como essas interações estão se desenvolvendo. Assim, é essencial analisar como as empresas que gerenciam o mercado de carbono estão lidando com essa relação, de modo a garantir a preservação das florestas e os interesses das comunidades, o que será feito a seguir.

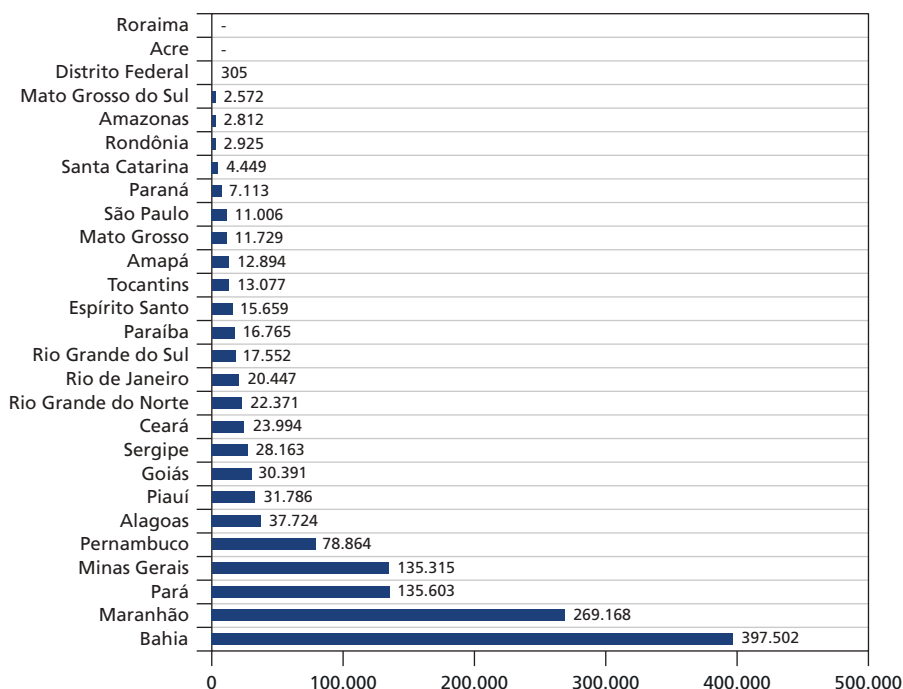
3 O MERCADO DE CARBONO E OS QUILOMBOLAS

A CF/1988 avançou ao aprovar o art. 68, que trata do ADCT: “Aos remanescentes das comunidades dos quilombos que estejam ocupando suas terras é reconhecida a propriedade definitiva, devendo o Estado emitir-lhes os títulos respectivos” (Brasil, 2024 [1988]).

Segundo o Censo Demográfico 2022, elaborado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), a população quilombola da região Norte é de 166 mil indivíduos, o equivalente a 12,5% do Brasil (IBGE, 2023). O Pará é o terceiro estado em população quilombola, atrás da Bahia e do Maranhão, respondendo por 10% da população quilombola do Brasil (gráfico 2).

As comunidades quilombolas são formadas por descendentes de africanos escravizados que fugiram do cativeiro e se estabeleceram em áreas remotas e de difícil acesso. Essas comunidades têm uma identidade cultural única, que é mantida por meio de práticas tradicionais, como tradições orais, celebrações religiosas, festividades e artesanato. Desse modo, as comunidades quilombolas podem ser vistas como guardiãs da história e das tradições do povo negro e que, até hoje, resistem e lutam pelo direito à terra e pelo território (Fernandes, Galindo e Valencia, 2020).

GRÁFICO 2
População quilombola no Brasil, por estados



Fonte: IBGE (2023).

Uma pesquisa inédita realizada pela InfoAmazonia irá revelar que de 144 terras quilombolas, entre tituladas e em processo de titulação, localizadas na Amazônia Legal, 99% não sofreram grandes alterações nos registros de desmatamento nos últimos treze anos. Isso significa que a presença dessas comunidades tem sido fundamental na proteção da floresta, atuando como verdadeiros escudos que impedem o avanço do desmatamento e a entrada de invasores.

No início dos anos 2000, cerca de dois terços das emissões brasileiras de GEEs se originaram de mudança no uso do solo e florestas (Brasil, 2021). As emissões dos nove estados da Amazônia Legal representavam 80% do total.⁴ A significativa redução nas taxas de desmatamento na Amazônia entre 2004 e 2010 levou a uma considerável diminuição nas emissões brasileiras. No entanto, o ressurgimento do desmatamento tem elevado novamente as emissões, o que é um alerta para a necessidade urgente de reverter essa tendência, considerando que

4. Plataforma SEEG Brasil. Disponível em: <https://seeg.eco.br/>.

algumas áreas da Amazônia já se tornaram fontes líquidas de emissão de carbono, e não mais sumidouros (Gatti *et al.*, 2021 *apud* Gandour, 2021).

Os mecanismos de pagamento por serviços ambientais (PSA) surgem como uma estratégia importante no incentivo à conservação da vegetação nativa, oferecendo recompensas financeiras para aqueles que preservam esses ambientes. O PSA pode operar em diferentes escalas, desde a nacional até a individual, e está vinculado à comprovação de benefícios ambientais, sendo um recurso valioso na proteção florestal. No entanto, programas aplicados à Amazônia também recompensam pela redução da destruição legal da vegetação nativa (Gandour, 2021).

No contexto da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (United Nations Framework Convention on Climate Change – UNFCCC), o REDD+ se destaca como um dos principais mecanismos de PSA em nível nacional. Originalmente focado em reduzir emissões decorrentes de desmatamento e degradação florestal, o REDD+ evoluiu para incluir a conservação de estoques de carbono e o manejo sustentável das florestas, oferecendo compensações financeiras a países que conseguem preservar suas florestas (Gandour, 2021).

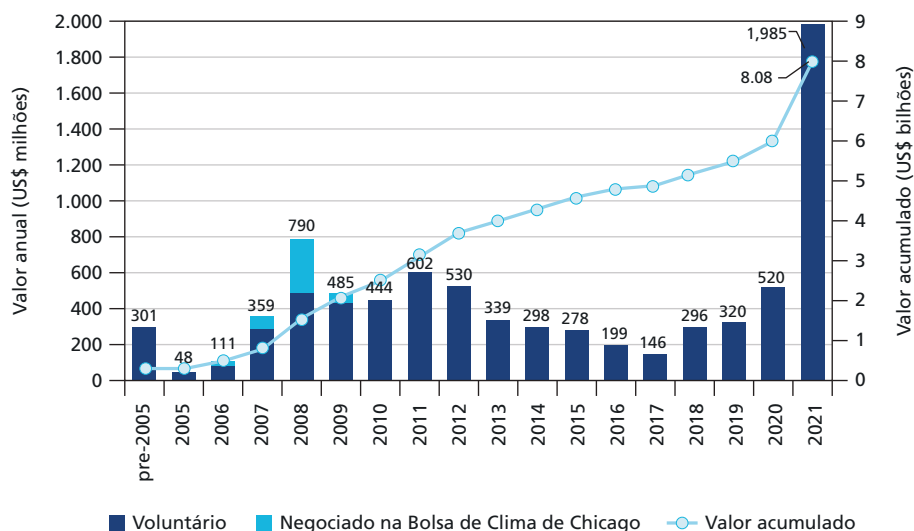
Um sistema de REDD que funcione com base em mecanismos de mercado deve reconhecer não apenas a propriedade formal como critério para definir os beneficiários, mas identificar também aqueles que efetivamente contribuem para a conservação das florestas de maneira sustentável e comprovada, ampliando os benefícios do REDD para incluir povos indígenas, comunidades extrativistas e tradicionais, assentados, agricultores familiares e os governos em áreas protegidas. Os créditos de REDD têm uma natureza imaterial, o que enfatiza o caráter público de sua titularidade. Em terras públicas não habitadas, a responsabilidade recai sobre o poder público, que detém exclusivamente os créditos. Contudo, em territórios protegidos ou reconhecidos por direitos, a titularidade cabe aos povos da floresta. Há um debate sobre a titularidade compartilhada com o poder público em territórios de populações tradicionais, embora isso não se aplique a terras indígenas, onde o uso exclusivo dos recursos naturais é garantido pelo usufruto (Vital, 2013).

Segundo Pietracci *et al.* (2022), o Brasil tem uma vantagem competitiva na produção de créditos de carbono florestal de alta qualidade, isso porque a previsão é que a eliminação do desmatamento, tanto ilegal quanto legal, na Amazônia brasileira dentro de uma década (2022-2031) pode gerar receitas estimadas de US\$ 18,2 bilhões, até 2031, por meio dos mercados de carbono voluntários e regulamentados, assumindo um preço médio de US\$ 10 por tonelada de CO₂,

conforme estipulado pela Coalizão LEAF.⁵ Adicionalmente, há potencial para aumentar essas receitas para US\$ 26 bilhões se os preços do CO₂ subirem para US\$ 15 por tonelada, especialmente por meio de créditos adicionais gerados pela restauração florestal (Pietracci *et al.*, 2022).

GRÁFICO 3

Mercado voluntário de carbono, por valor comercializado (pré-2005 até 31 dez. 2021)



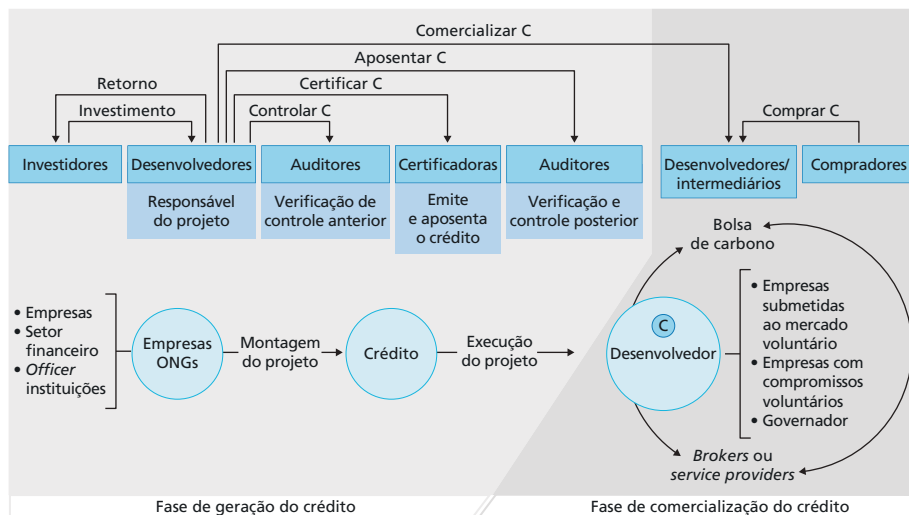
Fonte: Ecosystem Marketplace (2022).

O mercado de carbono tem experimentado oscilações (gráfico 3). De 2005 a 2020 foi relativamente estável, com tendência a baixa de 2013 a 2019; e forte expansão em 2021. No entanto, é uma incógnita se essa tendência expansiva será mantida, considerando-se o ambiente geopolítico internacional, com a expansão da direita negacionista e os revezes nos pactos globais.

A dinâmica da comercialização do carbono não é trivial. Pelo lado dos demandantes, diversos agentes participam do processo (figura 1): o proprietário ou hospedeiro do projeto, que é responsável pelo local e operação do projeto de redução de emissões; o desenvolvedor do projeto, encarregado de planejar e implementar as reduções; e o financiador do projeto, que disponibiliza os recursos necessários para a execução. Outros agentes, como corretores e operadores, facilitam a transação e a negociação dos créditos entre os compradores finais, que adquirem os créditos para atender às suas metas de redução de emissões (CGEE, 2010).

5. A Coalizão LEAF é uma parceria público-privada única, focada em deter o desmatamento tropical até 2030. Disponível em: <https://www.leafcoalition.org/pt/home#:~:text=Saúdo%20a%20criação%20da%20Coalizão,para%20cortes%20profundos%20nas%20emissões>.

FIGURA 1

A dinâmica do mercado voluntário de carbono

Fonte: MapBiomass, 2025. Disponível em: <https://mapbiomas.org/>.

Segundo dados de 2022, fornecidos pela certificadora americana de projetos de carbono Verra, os projetos REDD+ na Amazônia Legal são dos mais eficazes em termos de captura de carbono anual, superados apenas pelos projetos de reflorestamento. Em média, esses projetos, no Brasil, removem cerca de 350 kton de carbono por ano, número que sobe para 425 kton quando foca especificamente a Amazônia. Além disso, esses projetos se destacam pela longevidade, variando de 22 a 44 anos, em contraste com outros tipos de projetos de carbono, que geralmente duram entre cinco e dez anos (HLMA, 2023).

No entanto, apesar dessas vantagens, a Verra enfrenta críticas crescentes em relação à transparência e ao rigor na verificação desses projetos. Criticam também o impacto sobre os direitos das comunidades locais e a governança da própria Verra, incluindo conflitos de interesse entre seus membros. Uma investigação publicada pelo jornal *The Guardian*, em 2021, revelou que muitos projetos certificados pela Verra podem não cumprir as reduções prometidas de emissões de GEEs. A reportagem apontou a falta de auditorias independentes e verificação adequada, além de conflitos de interesse, incluindo casos em que funcionários possuíam ações ou recebiam remuneração de consultoria de empresas envolvidas nos projetos registrados pela Verra (The Guardian, 2021 *apud* HLMA, 2023).

Pelo lado dos possíveis vendedores desses créditos, estão as comunidades. Os desenvolvedores de projetos e uma lógica de mercado procuram na Amazônia Legal as áreas que sejam adequadas para a geração de créditos de carbono (HLMA, 2023). Acontece que essas áreas não são livres. Comunidades locais

enfrentam propostas de contratos sem estarem familiarizadas com a terminologia, os tipos de projetos, os riscos e os benefícios envolvidos. A falta de informações sobre protocolos, salvaguardas e procedimentos de verificação debilita a capacidade de tomada de decisão por essas comunidades.

Relatos apontam para omissão de informações essenciais durante a apresentação e negociação dos contratos, deixando as comunidades confusas quanto às suas responsabilidades, o impacto de longo prazo das intervenções, como essas intervenções podem afetar seu modo de vida, e os valores acordados, entre outros. Foi observada uma tendência das empresas envolvidas em projetos de carbono de adotarem abordagens persistentes e insistentes, tentando obter a concordância das comunidades por meio de visitas frequentes ou participações em assembleias, mesmo após manifestações de oposição. Frequentemente, moradores acabam assinando contratos ou cartas de intenção sem pleno conhecimento sobre o projeto ou os detalhes dos documentos assinados. Em alguns casos, contratos foram firmados sem a autorização apropriada das famílias, que depois se veem listadas como participantes do projeto sem seu consentimento explícito (HLMA, 2023).

Não raras vezes, as empresas apresentam propostas de contratos a comunidades pouco familiarizadas com a terminologia e os detalhes técnicos dos projetos de carbono, incluindo os riscos e benefícios envolvidos. A carência de informações claras, a ausência de protocolos adequados, a falta de salvaguardas e procedimentos de verificação robustos enfraquecem a capacidade das comunidades de tomar decisões informadas. As negociações sobre participação, divisão de benefícios e responsabilidades, sob a crescente pressão do mercado de carbono, ainda carecem de reforços significativos para assegurar processos equitativos. Sem essas melhorias, projetos que deveriam beneficiar comunidades e contribuir para a proteção da floresta amazônica podem, paradoxalmente, provocar desintegração comunitária e conflitos (Allegretti, 2023).

Nesse contexto, os Estados nacionais e o meio ambiente encontram-se frequentemente à mercê de grandes corporações e empresas transnacionais e multinacionais. Essas entidades têm mais poder financeiro e influência política do que muitos países e moldam os caminhos e as demandas da globalização, criando a ilusão de promover desenvolvimento tecnológico, geração de empregos e autonomia estatal (Araujo Junior e Martins, 2020).

Dessa forma, faz-se necessário analisar como estão sendo desenhadas as políticas públicas voltadas para essas comunidades, a fim de identificar as possibilidades de terem um envolvimento com o mercado de carbono em uma situação de melhor equilíbrio na correlação de forças.

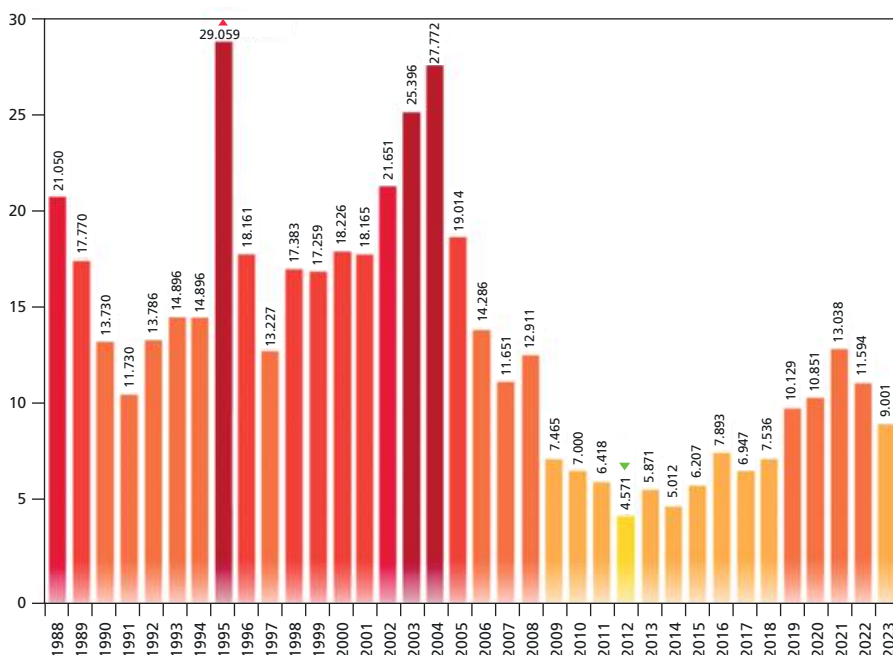
4 OS QUILOMBOLAS E AS POLÍTICAS PÚBLICAS

Conforme Rodrigues (2011), as políticas públicas abrangem tanto aspectos materiais quanto processuais, sendo definidas como “o processo por meio do qual diversos grupos tomam decisões coletivas que se transformam em uma política comum (algo compartilhado)” e envolvem “decisões e ações revestidas de autoridade soberana do poder público”. A implementação dessas políticas geralmente se dá por meio da colaboração entre atores sociais, entidades governamentais e parceiros privados, sendo operacionalizadas por programas, ações, planos, estratégias e órgãos governamentais, que identificam demandas, analisam problemas e buscam soluções para atender o público-alvo (Fernandes, 2022).

No início dos anos 2000, devido às altas taxas de desmatamento, o Brasil ficou na liderança mundial em desmatamento de florestas tropicais (Hansen *et al.*, 2008), mas as pressões, principalmente internacionais, resultaram na criação do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm) em 2004, que visava combater o desmatamento e promover o desenvolvimento sustentável na região (Gandour, 2021). De fato, verificou-se uma redução significativa do desmatamento, conforme atesta o INPE (gráfico 4).

GRÁFICO 4

Evolução do desmatamento na Amazônia brasileira (1988-2023)
(Em km²)



Fonte: Prodes/INPE. Disponível em: <https://terrabrasilis.dpi.inpe.br/>.

A descentralização das políticas públicas, nesse contexto, mostrou-se como uma estratégia fundamental, inclusive, para promover o desenvolvimento local, ao valorizar as particularidades regionais e engajar atores sociais em parceria com o Estado, ampliando as oportunidades de ações mais eficazes voltadas ao bem-estar social e à qualidade ambiental (Espada, 2015). Esse contexto de valorização ambiental ganhou reforço com as políticas de valorização dos povos da floresta, como os quilombolas.

A partir dos anos 2000, políticas públicas direcionadas às comunidades quilombolas começaram a se fortalecer por meio da Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial (PNPIR), do Programa Brasil Quilombola e da criação da Secretaria Especial de Políticas e Promoção para a Igualdade Racial (Seppir). Essa política visa à redução das desigualdades étnicas no Brasil, especialmente entre a população negra, por meio de programas e projetos de longo, médio e curto prazo (Silva, 2018).

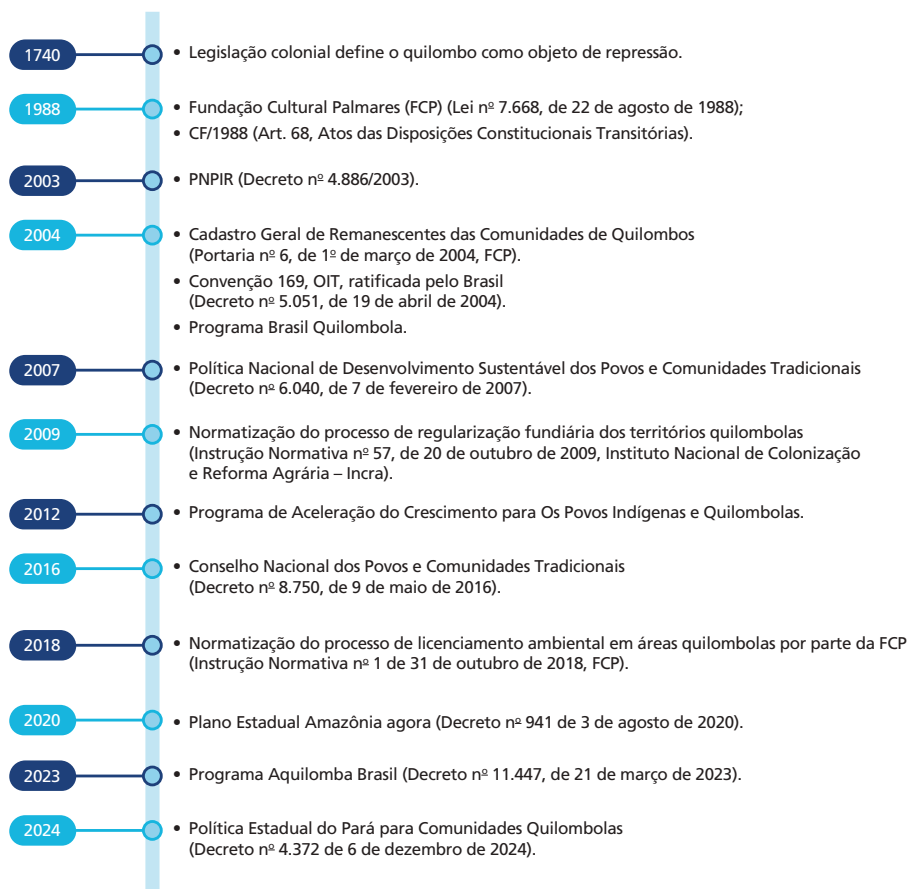
No entanto, a efetivação dos direitos quilombolas ainda enfrenta numerosos obstáculos, tais como: burocracia institucional, escassez de profissionais especializados – por exemplo, antropólogos no Incra e nos centros de referência de assistência social (Cras) –, dificuldade de acesso à informação pela população quilombola, infraestrutura precária, serviços públicos fundamentais de qualidade insatisfatória, terras quilombolas em disputa de posse com latifundiários ou interesses governamentais, entre outros (Silva, 2018).

Em 2007, foi instituída a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, por meio do Decreto Federal nº 6.040, com foco no desenvolvimento sustentável e na garantia de direitos territoriais, sociais, ambientais, culturais e econômicos, promovendo a valorização da identidade desses povos. No mesmo ano, foi lançado o Programa de Aceleração do Crescimento Quilombola (PAC Quilombola), destinado a melhorar o acesso à educação, saúde, infraestrutura, construção de estradas, abastecimento de água e regularização fundiária (Silva, 2018).

No Plano Plurianual 2012-2015, a questão quilombola também foi destacada sob a rubrica *Enfrentamento ao racismo e promoção da igualdade racial*. Essa inclusão é importante, pois permite a alocação de orçamento, monitoramento e avaliação das políticas direcionadas às comunidades quilombolas (Silva, 2018).

A linha do tempo (figura 2) sintetiza a normatização das políticas públicas mais relevantes para as comunidades quilombolas e que impactam o equilíbrio de forças entre os interesses econômicos de empresas privadas e a necessidade de proteção ambiental e justiça social para os povos vulneráveis.

FIGURA 2

Linha do tempo das políticas públicas envolvendo quilombolas

Elaboração das autoras.

A linha do tempo ilustra a trajetória legislativa e política do Brasil em relação às comunidades quilombolas, iniciando com a criminalização dessas comunidades em 1740. O cenário começa a mudar significativamente com a CF/1988, que reconhece os direitos territoriais quilombolas. Desde então, diversas políticas foram implementadas para promover a igualdade racial, o desenvolvimento sustentável e a regularização fundiária, como a criação da FCP, o Cadastro Geral das Comunidades de Quilombos e o Programa Brasil Quilombola. Em anos subsequentes, políticas específicas, como o Programa de Aceleração do Crescimento para povos indígenas e quilombolas e o Programa Aquilomba Brasil, foram criadas para fomentar o desenvolvimento econômico-social dessas comunidades. Além disso, a normatização de processos como o licenciamento ambiental em áreas

quilombolas e a criação de conselhos e planos estaduais focados nas necessidades dessas populações refletem um esforço contínuo para garantir maior proteção e sustentabilidade, culminando em medidas recentes, como a política específica do estado do Pará em 2024. Esses avanços destacam uma mudança na abordagem governamental – de repressão para a promoção de direitos e integração das comunidades quilombolas nas políticas públicas nacionais –, na tentativa de equilibrar os interesses econômicos e justiça.

5 AS POLÍTICAS PÚBLICAS E O EQUILÍBRIO ENTRE INTERESSE ECONÔMICO E JUSTIÇA SOCIAL

Dentro do contexto de assimetria de informações na Amazônia, o amparo das políticas públicas às comunidades quilombolas é indispensável para mediar a relação entre os interesses econômicos das empresas privadas e a preservação ambiental e justiça social. O quadro 1 sintetiza dez dessas políticas mais relevantes.

QUADRO 1
Políticas públicas pró-quilombolas

	Objetivo
PNPIR: estabelecida pelo Decreto nº 4.886/2003.	Reduzir as desigualdades raciais, com foco especial na população negra, abrangendo áreas como educação e saúde. Por meio do Sistema Nacional de Promoção da Igualdade Racial (Sinapir), essa política fomenta a integração e eficácia de programas contra o racismo em todo o país. Contribui para que os quilombolas possam participar mais efetivamente na economia, reduzindo a disparidade econômica e promovendo a inclusão social, o que pode diminuir a exploração econômica desenfreada por parte de interesses privados.
Programa Brasil Quilombola: iniciado em 2004.	Promover o acesso à terra, à infraestrutura e ao desenvolvimento local. Ao melhorar a qualidade de vida das comunidades quilombolas e fortalecer suas identidades culturais e econômicas, o programa cria um ambiente mais sustentável e justo, oferecendo alternativas econômicas que não dependem exclusivamente de empresas externas, ajudando a preservar suas terras contra o desenvolvimento predatório.
Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (Decreto Federal nº 6.040/2007).	Promover o desenvolvimento sustentável, assegurando direitos territoriais, sociais, ambientais, econômicos e culturais. Essa política valoriza práticas comunitárias sustentáveis e tecnologias de baixo impacto ambiental, que são essenciais para a preservação ambiental e para evitar a exploração insustentável dos recursos naturais por empresas privadas.
Instrução Normativa nº 57, de 2009, do Inкра.	Regulamentar a regularização fundiária dos territórios quilombolas, oferecendo maior segurança jurídica e protegendo essas áreas de interesses privados que poderiam comprometer tanto a justiça social quanto o meio ambiente. A formalização da posse da terra é relevante para permitir que as comunidades quilombolas gerenciem seus recursos e tomem decisões sobre o uso da terra que alinhem conservação ambiental com desenvolvimento sustentável.
PAC Quilombola, 2012.	Concentrar-se em infraestrutura básica, saúde, educação e regularização fundiária. Ao melhorar a infraestrutura sem comprometer a integridade cultural ou ambiental das áreas quilombolas, o programa ajuda a criar condições para que essas comunidades possam resistir à pressão econômica das corporações e promover um desenvolvimento autônomo. Além disso, o programa também está alinhado com a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais e o Programa Brasil Quilombola, reforçando ações transversais e interinstitucionais para promover o desenvolvimento sustentável dessas comunidades. Isso inclui ações de inclusão produtiva e desenvolvimento local, visando não apenas ao desenvolvimento econômico mas também à preservação da cultura e da identidade quilombola.

(Continua)

(Continuação)

	Objetivo
Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais: instituído pelo Decreto nº 8.750/2016.	Proporcionar uma plataforma para que os quilombolas garantam que seus interesses sejam representados em discussões sobre desenvolvimento econômico e conservação ambiental. Isso equilibra os interesses econômicos das empresas com as necessidades das comunidades.
Instrução Normativa nº 1, de 2018, da FCP.	Regular os impactos de empreendimentos econômicos sobre as comunidades quilombolas, exigindo uma participação ativa e informada das comunidades nos processos que as afetam. Esse normativo procura equilibrar os interesses econômicos de empresas privadas com a proteção e promoção dos direitos das comunidades quilombolas, tentando mitigar o risco de conflitos e garantir que os desenvolvimentos econômicos não ocorram à custa da erosão dos direitos e tradições dessas comunidades.
Plano Estadual Amazônia Agora (PEAA) – Decreto nº 941/2020.	Estimular práticas sustentáveis e a bioeconomia. O plano oferece um caminho para alinhar os interesses econômicos das empresas com a sustentabilidade ambiental, beneficiando tanto as comunidades quilombolas quanto a conservação da Amazônia. Um dos principais objetivos do plano é alcançar a neutralidade de carbono no setor de mudanças de uso da terra e florestas até 2036, com metas intermediárias de redução das emissões de GEEs em 37% até 2030 e 43% até 2035, em comparação com a média de emissões entre 2014 e 2018. O plano inclui medidas diretas contra o desmatamento ilegal, incêndios florestais e outros crimes ambientais, destacando-se por ações intensivas de fiscalização que resultaram na apreensão de equipamentos e na interdição de garimpos clandestinos. Além disso, promove a bioeconomia por meio do Programa Territórios Sustentáveis, que busca aumentar a produtividade em áreas já desmatadas e incentivar negócios sustentáveis baseados em recursos florestais.
Programa Aquilombola Brasil (Decreto nº 11.447, de 21 de março de 2023).	Esse programa representa um avanço significativo na política voltada para comunidades quilombolas, abordando objetivos interdisciplinares que não só promovem a regularização fundiária, mas também fortalecem a segurança alimentar, o desenvolvimento de infraestrutura e a proteção dos direitos culturais e sociais. O programa é notável pelo seu enfoque abrangente, que inclui desde a implementação de infraestrutura básica até o fortalecimento das práticas agrícolas locais, promovendo a educação quilombola e garantindo acesso à saúde de qualidade. A implementação do programa também envolve uma série de garantias, como a consulta prévia, livre e informada às comunidades quilombolas em todos os processos que as afetem diretamente, o que é fundamental para assegurar que essas comunidades recebam os benefícios das políticas e também participem ativamente de sua formulação e execução.
Decreto nº 4.372, de 6 de dezembro de 2024 – Política Estadual do Pará para Comunidades Quilombolas.	Estabelecer um marco legal para a proteção e promoção dos direitos das comunidades quilombolas dentro do estado do Pará. A política delineada pelo decreto inclui metas claras de regularização fundiária, desenvolvimento de programas de educação cultural específicos e criação de incentivos para práticas agrícolas e artesanais que respeitem a biodiversidade local e o conhecimento tradicional. Por meio da formação de fundos de desenvolvimento quilombola e a implementação de conselhos gestores compostos por membros das comunidades quilombolas, essa política estadual garante a participação direta das comunidades nas decisões que as afetam, promovendo modelos de desenvolvimento econômico sustentáveis que protegem o meio ambiente enquanto fortalecem a autonomia e a justiça social das comunidades quilombolas.

Elaboração das autoras.

A análise documental das políticas públicas mencionadas revela desafios comuns, que estão relacionados com: orçamento, gestão, coordenação e participação social, entre outros; ou seja, com elementos que são fundamentais para a eficiência, eficácia e efetividade das iniciativas direcionadas às comunidades quilombolas e outras comunidades tradicionais, conforme se destaca no quadro 2.

QUADRO 2

Principais desafios das políticas públicas pró-quilombolas

Política	Evidência	Orçamento	Gestão e coordenação	Participação social
PNPIR.	Discrepância entre o financiamento planejado e o efetivamente executado.	Enfrenta limitações significativas de recursos financeiros.	Haver uma gestão integrada entre os governos federal, estaduais e municipais é fundamental, mas enfrenta obstáculos de alinhamento e sincronização eficaz.	Existe uma intenção clara de envolver a população negra nas decisões, mas a implementação prática dessa participação muitas vezes não atinge os níveis desejados de engajamento efetivo.
Programa Brasil Quilombola.	Alocação e utilização eficiente dos recursos orçamentários. A distribuição dos fundos nem sempre alcançou efetivamente as comunidades visadas.	Assim como a PNPIR, enfrenta desafios na alocação adequada e utilização eficiente dos recursos orçamentários.	A variabilidade na eficácia do programa sugere inconsistências na gestão e na implementação das iniciativas. Coordenação desafiadora entre diferentes níveis de governo e departamentos, o que pode comprometer a entrega de serviços e infraestrutura.	-
Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais (Decreto Federal nº 6.040/2007).	Falta de coordenação eficiente entre os órgãos governamentais e a adequada participação comunitária nas decisões que os afetam.	Similarmente limitado, afetando a capacidade de executar ações efetivamente.	A integração entre agências e a cooperação interministerial são essenciais, mas frequentemente problemáticas.	A participação efetiva das comunidades nas decisões que as afetam permanece um desafio, crucial para a relevância e eficácia da política.
Instrução Normativa nº 57, de 2009, do Incra.	Discrepância entre o financiamento planejado e o efetivamente executado.	Necessita de investimentos consideráveis para a desintrusão e outras etapas, o que nem sempre está disponível.	O processo de regularização fundiária é complexo e frequentemente enfrenta atrasos significativos.	-
PAC Quilombola, 2012.	Limitação de monitoramento e de atualização do programa para assegurar que os objetivos de desenvolvimento sustentável e inclusão social sejam de fato atingidos.	Desafios na alocação de recursos e na gestão de projetos que visam melhorar infraestrutura básica e regularização fundiária.	Necessita de uma coordenação eficiente entre os governos federal e estaduais para garantir a implementação das políticas.	-
Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais: Instituído pelo Decreto nº 8.750/2016.	Limitação em promover um diálogo construtivo entre o governo e os povos tradicionais. Além de questões orçamentárias.	A eficácia dessa política depende da continuidade e do suporte político ao longo do tempo, além da alocação adequada de recursos para implementar suas decisões e recomendações.	O desafio é garantir que esse órgão tenha um impacto real na formulação e implementação de políticas, evitando ser apenas consultivo sem capacidade de influência efetiva.	A inclusão de uma ampla gama de ministérios e órgãos na composição do conselho é positiva, mas a eficácia prática depende da ativa participação das comunidades tradicionais nas decisões.

(Continua)

(Continuação)

Política	Evidência	Orçamento	Gestão e coordenação	Participação social
Instrução Normativa nº 1 de 2018, da FCP.	Busca assegurar que o desenvolvimento e a exploração de recursos naturais considerem adequadamente o impacto cultural e social sobre as populações tradicionais, especialmente em áreas de significativa vulnerabilidade socioambiental.	-	Exige uma gestão atenta para garantir que as diretrizes sejam aplicadas corretamente e que os impactos socioambientais sejam minimizados.	A participação ativa das comunidades quilombolas é essencial e requer mecanismos efetivos para garantir seu envolvimento nas decisões.
PEAA (Decreto nº 941/2020.)	O contexto de aumento contínuo do desmatamento no Pará e de uma redução nos recursos federais para fiscalização ambiental impõe desafios significativos para a execução das políticas estaduais de proteção ambiental.	Desafios no financiamento, especialmente com cortes nos recursos federais para fiscalização ambiental.	A concretização dos objetivos do PEAA depende de implementação efetiva e do fortalecimento contínuo das políticas públicas ambientais. Daí a necessidade de uma gestão eficaz para enfrentar o aumento do desmatamento e integrar a conservação com o desenvolvimento produtivo.	-
Programa Aquilombola Brasil (Decreto nº 11.447, de 21 de março de 2023).	Essa política ampla ajuda a assegurar os direitos e a cultura das comunidades quilombolas.	-	Desafia a integração entre diversas áreas governamentais para assegurar uma abordagem interministerial efetiva.	Fundamental garantir a consulta prévia, livre e informada, garantindo que as comunidades estejam genuinamente envolvidas e beneficiadas.
Decreto nº 4.372, de 6 de dezembro de 2024 (Política Estadual do Pará para Comunidades Quilombolas).	Risco de financiamento contínuo dessas iniciativas. Além de fiscalização efetiva para prevenir conflitos de interesse.	A necessidade de fundos adequados para a implementação de políticas de desenvolvimento sustentável e regularização fundiária.	Desafios na implementação de conselhos gestores e na integração das práticas de desenvolvimento econômico com a conservação cultural.	Necessidade de colaboração entre o governo estadual, as comunidades quilombolas e as organizações da sociedade civil de ser crucial para monitorar os progressos e ajustar as políticas conforme necessário para garantir que os benefícios sejam tangíveis e duradouros.

Elaboração das autoras.

A partir das evidências sintetizadas no quadro 2, é possível identificar problemas comuns que as políticas têm enfrentado para assegurar os fins para os quais foram criadas, por mais bem-intencionadas que sejam. A limitação de uma coordenação eficaz entre diferentes níveis de governo e a participação social são desafios recorrentes em quase todas essas iniciativas.

A PNPIR, por exemplo, embora proponha uma integração federativa, esbarra na dificuldade de alinhamento entre União, estados e municípios, o que resulta em fragmentação e baixa efetividade (Ribeiro Filho, 2023). O Programa Brasil Quilombola também revela inconsistências na execução de serviços básicos, demonstrando que a ausência de mecanismos de coordenação duradoura compromete a entrega de benefícios concretos às comunidades (Teixeira e Sampaio, 2019). Já o Decreto nº 6.040/2007, que institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais, prevê ampla participação e integração ministerial, mas raramente consegue transformar essa previsão em prática efetiva (Alencar e Fonseca, 2012). Assim, há uma lacuna persistente entre a retórica da participação e a realidade de exclusão das comunidades nos processos decisórios.

As limitações orçamentárias e financeiras constituem, igualmente, um obstáculo estrutural. Tanto a PNPIR quanto a Instrução Normativa nº 57/2009 do Incra apresentam forte discrepância entre os recursos planejados e os efetivamente executados. Essa instabilidade compromete ações fundamentais, como a regularização fundiária e a desintrusão de áreas ocupadas irregularmente. O PAC Quilombola (2012) e o Decreto nº 4.372/2024, de alcance estadual, reforçam esse problema: ambos dependem da disponibilidade de fundos estáveis para promover infraestrutura e assegurar o desenvolvimento sustentável. O fato de o financiamento depender mais da conjuntura política do que de uma política de Estado consolidada revela a vulnerabilidade das comunidades quilombolas diante de mudanças administrativas.

Outro ponto crítico é a fragilidade na gestão e no acompanhamento. O Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais (Decreto nº 8.750/2016), por exemplo, corre o risco de se tornar um órgão meramente consultivo, sem capacidade de influenciar de fato a formulação de políticas públicas (Teixeira e Sampaio, 2019). O PEAA é outro caso emblemático: apesar de prever metas de proteção ambiental, o desmatamento no Pará e a redução dos recursos federais para fiscalização evidenciam que a falta de gestão eficaz compromete diretamente os resultados esperados (Pinho *et al.*, 2024).

A partir desse contexto, é possível assegurar que, por um lado, a consolidação de políticas públicas voltadas às comunidades quilombolas oferece ao Brasil a oportunidade de harmonizar os interesses do setor privado com as metas de conservação ambiental; por outro lado, há necessidade de fundos estáveis, de coordenação duradoura, de mecanismos concretos de participação social, de salvaguardas etc., que possam garantir não apenas a proteção de um ativo ambiental mas também a inclusão efetiva das populações quilombolas.

Além disso, no campo ambiental o Brasil tem a chance de elevar sua produtividade e a competitividade internacional, ao mesmo tempo em que combate atividades ilegais. Com esse tipo de abordagem, o país pode se posicionar como um líder em ações climáticas globais, promovendo a justiça ambiental para as comunidades quilombolas e assegurando a preservação de seus territórios e tradições (Gandour, 2021).

A Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC) é um exemplo de como as políticas públicas podem incentivar esse equilíbrio, ao contemplar instrumentos financeiros e econômicos para mitigar e adaptar-se às mudanças climáticas. Esses instrumentos incluem incentivos fiscais e linhas de crédito oferecidas por instituições públicas e privadas, além de dotações orçamentárias específicas para ações climáticas. A operacionalização do Mercado Brasileiro de Redução de Emissões também facilitará a negociação de créditos de carbono, promovendo a conservação ambiental enquanto possibilita o desenvolvimento econômico (Galvão, Lourenço e Moutinho, 2011).

Adicionalmente, as estratégias de REDD, se implementadas corretamente, também podem reduzir os custos de transação, engajar diversos atores florestais e simplificar os sistemas de monitoramento, aumentando a probabilidade de sucesso nas reduções globais de emissões de GEEs (Galvão, Lourenço e Moutinho, 2011).

Portanto, o equilíbrio entre os interesses econômicos das empresas privadas e a conservação ambiental, aliado à promoção de justiça social para as comunidades quilombolas, deve ser o objetivo central das políticas públicas voltadas para a Amazônia.

Nesse contexto, merece destaque atentar para as políticas feitas pelo estado do Pará que têm intensificado esforços para captar recursos de investidores visando fomentar atividades ambientalmente sustentáveis. Essas iniciativas incluem políticas de incentivo à regularização fundiária e ambiental, além do combate ao desmatamento, cujas metas estão propostas no PEAA, instituído pelo Decreto nº 941/2020, tido como um dos principais instrumentos desse esforço, com o objetivo de promover a redução das emissões de GEEs, a prevenção e controle do desmatamento, juntamente com a da Política Estadual sobre Mudanças Climáticas (Athias e Sá, 2022).

Além disso, o governo do Pará publicou o Decreto nº 4.372, de 6 de dezembro de 2024, criando a Política Estadual do Pará para Comunidades Quilombolas, visando reconhecer e promover os direitos dessas comunidades. A política se concentra em fortalecer a proteção das terras quilombolas, assegurar acesso a serviços essenciais, como saúde e educação, e promover a autonomia econômica, por meio do incentivo a atividades produtivas sustentáveis.

Com a promulgação da Lei nº 15.042/2024, que estabelece um novo marco regulatório para o mercado de carbono no Brasil, surgem novas oportunidades para as comunidades quilombolas na comercialização de créditos de carbono (Brasil, 2024). Essa legislação propõe criar um mercado regulado e transparente, com regras claras para a emissão, comercialização e monitoramento de créditos de carbono. Um dos pontos fortes da lei é a inclusão de medidas que asseguram o consentimento livre, prévio e informado das comunidades quilombolas, uma premissa fundamental para garantir que essas comunidades se beneficiem de maneira justa e equitativa.

No entanto, apesar desses avanços, a Lei nº 15.042/2024 apresenta desafios críticos, uma vez que falhas potenciais na implementação da lei podem perpetuar as desigualdades já existentes ou negligenciar a proteção ambiental e social. Por exemplo, sem mecanismos eficazes de fiscalização e monitoramento, a lei pode não alcançar sua intenção de distribuir os benefícios econômicos de forma justa, deixando as comunidades quilombolas vulneráveis a práticas exploratórias por parte de empresas.

Além disso, a legislação poderia ser melhorada ao fortalecer as disposições relativas à participação comunitária nos processos decisórios. Embora preveja o consentimento das comunidades, ela não especifica claramente os procedimentos para a consulta comunitária, nem detalha como as comunidades podem efetivamente negociar os termos dos projetos de carbono. Isso abre espaço para interpretações que podem diluir a voz das comunidades quilombolas e limitar sua capacidade de influenciar os projetos de forma significativa.

Para garantir que os benefícios do mercado de carbono sejam distribuídos de forma mais justa, é imperativo que as políticas públicas incluam o desenvolvimento de diretrizes detalhadas para a implementação da consulta comunitária, a ampliação dos recursos destinados ao monitoramento de projetos de carbono e o estabelecimento de mecanismos de recurso para comunidades que se sintam prejudicadas por projetos de carbono. Essas ações ajudarão a assegurar que a Lei nº 15.042/2024 não apenas fomente um mercado de carbono viável, mas que também promova equidade e sustentabilidade para as comunidades quilombolas envolvidas.

Enquanto a nova lei não é plenamente efetivada, as comunidades quilombolas têm experimentado negociações na venda de créditos de carbono que geram desequilíbrio entre as empresas privadas e as comunidades (Lerner, 2023). É o que revelam as políticas públicas mais influentes nesse equilíbrio de forças.

5.1 Políticas públicas de inserção das comunidades tradicionais no mercado de carbono em outros países amazônicos: limites e convergências

Embora o estudo tenha como foco central a análise das políticas públicas brasileiras voltadas às comunidades quilombolas, apresenta-se, nesta subseção, uma breve análise comparativa com outros países da Pan-Amazônia, com o objetivo de evidenciar convergências e limites regionais na inserção de comunidades tradicionais no mercado de carbono. A literatura indica que, em países como Colômbia, Peru, Equador e Bolívia, os desafios relacionados à efetividade das políticas, à participação social e à repartição justa de benefícios também assumem caráter estrutural.

Na Colômbia, por exemplo, embora a Constituição reconheça os direitos territoriais das comunidades afrodescendentes e indígenas, estudos indicam que a implementação de políticas de REDD+ tem ocorrido majoritariamente por meio de projetos intermediados por atores privados, com limitada coordenação estatal e frágil monitoramento público. Isso resulta em contratos complexos, baixa transparência e dificuldades para assegurar o consentimento livre, prévio e informado, reproduzindo assimetrias históricas de poder entre comunidades e agentes do mercado de carbono (Corbera e Schroeder, 2011; Larson *et al.*, 2015).

No Peru, as políticas públicas de inserção de comunidades nativas amazônicas no mercado de carbono têm sido marcadas por uma forte dependência de financiamentos internacionais e por uma governança fragmentada. Pesquisas demonstram que, apesar do reconhecimento formal da importância das comunidades para a conservação florestal, os mecanismos institucionais de participação permanecem frágeis, com baixa capacidade estatal de fiscalizar projetos de REDD+ e de garantir que os benefícios econômicos sejam efetivamente distribuídos de forma equitativa (Larson e Ribot, 2007; Phelps, Webb e Agrawal, 2010).

Situação semelhante é observada no Equador, onde políticas públicas ambientais incorporaram o discurso do *Buen Vivir* e da valorização dos povos tradicionais, mas enfrentam limitações práticas na operacionalização de projetos de carbono. Estudos apontam que a ausência de marcos regulatórios claros e a prevalência de contratos padronizados elaborados por desenvolvedores privados dificultam a autonomia das comunidades e reduzem sua capacidade de negociação, comprometendo a efetividade social das iniciativas de mercado de carbono (Chhatre e Agrawal, 2009).

Na Bolívia, embora o Estado tenha adotado uma postura crítica em relação aos mercados de carbono e às soluções baseadas na mercantilização da natureza, experiências relacionadas aos incentivos florestais e à conservação também evidenciam tensões entre políticas públicas centralizadas e a autonomia dos territórios indígenas. A literatura destaca que a resistência ao mercado não eliminou os desafios estruturais de financiamento, governança e participação social, revelando

que a proteção dos direitos territoriais exige mais do que a simples rejeição dos instrumentos de mercado (Larson *et al.*, 2015).

Dessa forma, a comparação regional evidencia que, em diferentes países amazônicos, as políticas públicas voltadas à inserção de comunidades tradicionais no mercado de carbono compartilham problemas recorrentes: fragilidade institucional, assimetria informacional, participação social limitada e dependência excessiva de atores privados. Esses elementos indicam que o desafio da justiça climática na Amazônia ultrapassa fronteiras nacionais e exige o fortalecimento de políticas públicas capazes de assegurar governança democrática, transparência e repartição justa de benefícios, sob pena de o mercado de carbono reproduzir, em escala regional, dinâmicas históricas de exclusão socioambiental.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo focou a análise das políticas públicas que, direta ou indiretamente, têm o poder de equilibrar os interesses econômicos das empresas privadas com a justiça social e ambiental tão necessárias às comunidades quilombolas da Amazônia. Essas comunidades são fundamentais tanto na conservação ambiental quanto na cultura regional. Enquanto o mercado de carbono oferece potencial para desenvolvimento econômico e incentivos à preservação florestal, frequentemente ele beneficia desproporcionalmente as empresas em detrimento das comunidades locais. Para aumentar as chances de que esse mercado seja um instrumento pró-sustentabilidade, é essencial que as comunidades quilombolas participem equitativamente e tenham controle sobre as negociações e os custos e benefícios gerados.

Nesse sentido, as políticas públicas devem assegurar que os direitos culturais, territoriais e ambientais das comunidades não sejam eclipsados pelos interesses econômicos. A adoção de protocolos de consulta prévia, livre e informada é fundamental para garantir a participação ativa das comunidades em todas as fases dos projetos de carbono. Além disso, é necessário que as empresas envolvidas demonstrem um compromisso genuíno com a transparência e a responsabilidade social, implementando práticas que respeitem as tradições locais e assegurem uma distribuição justa dos benefícios econômicos. Assim, é essencial fortalecer as negociações sobre participação, divisão de benefícios e responsabilidades para garantir processos justos e evitar impactos negativos sobre a coesão comunitária.

Portanto, o sucesso das políticas de preservação ambiental na Amazônia está intrinsecamente ligado ao respeito e à valorização das comunidades quilombolas. A breve análise comparativa realizada evidencia que os desafios de governança e justiça climática possuem dimensão regional, o que reforça a necessidade de fortalecimento institucional no Brasil. As políticas públicas precisam ser continuamente

aprimoradas para proteger efetivamente a integridade da floresta e dos modos de vida tradicionais, enquanto promovem uma inclusão significativa dessas comunidades no mercado de carbono, de modo que priorize tanto o desenvolvimento econômico quanto a equidade social e ambiental.

REFERÊNCIAS

ALENCAR, Joana Luiza Oliveira; FONSECA, Igor Ferraz da (coord.). **A comissão nacional de desenvolvimento sustentável dos povos e comunidades tradicionais na visão de seus membros**. Brasília: Ipea, 2012. (Relatório de Pesquisa). Disponível em: https://ipea.gov.br/participacao/images/pdfs/relatoriosconselhos/120409_relatorio_comunidades_tradicionais.pdf.

ALLEGRETTI, Mary. **Clima e florestas**: uma equação de valor para as reservas extrativistas na Amazônia. Curitiba: Instituto de Estudos Amazônicos, 2023. Disponível em: <https://institutoestudosamazonicos.org.br/clima-e-florestas-uma-equacao-de-valor-para-as-reservas-extrativistas-na-amazonia/>. Acesso em: 27 jul. 2024.

ARAUJO JUNIOR, Miguel Etinger de; MARTINS, Luiz Gustavo Campana. Indivíduo, sociedade e direitos humanos: a sustentabilidade integrada à ideia de bem viver e sua relação com os negócios jurídicos no mundo globalizado. **Veredas do Direito**, v. 17, n. 37, p. 169-190, 2020.

ARRUDA, Rinaldo. “Populações tradicionais” e a proteção dos recursos naturais em unidades de conservação. **Ambiente & Sociedade**, n. 5, p. 79-92, 1999. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/asoc/a/RfgDyLnkxRnFNqQcWTR6bQG/?format=pdf&clang=pt>.

ATHIAS, JORGE Alex Nunes; SÁ, João Daniel. Políticas ambientais e instrumentos econômicos: uma análise do mercado de créditos de carbono. **Atuação – Revista Jurídica do Ministério Público Catarinense**, v. 17, n. 36, 2022. Disponível em: <https://seer.mpsc.mp.br/index.php/atuacao/article/view/204/115>. Acesso em: 7 ago. 2024.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado Federal, 2024 [1988]. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 30 jul. 2024.

BRASIL. Decreto nº 4.886, de 20 de novembro de 2003. Institui a Política Nacional de Promoção da Igualdade Racial – PNPIR e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 3, 21 nov. 2003. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2003/d4886.htm. Acesso em: 3 fev. 2025.

BRASIL. Decreto nº 6.040, de 7 de fevereiro de 2007. Institui a Política Nacional de Desenvolvimento Sustentável dos Povos e Comunidades Tradicionais. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 316, 8 fev. 2007. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2007/decreto/d6040.htm. Acesso em: 3 fev. 2025.

BRASIL. Instrução Normativa nº 57 de 20 de outubro de 2009. Regulamenta o procedimento para identificação, reconhecimento, delimitação, demarcação, desintrusão, titulação e registro das terras ocupadas por remanescentes das comunidades dos quilombos de que tratam o Art. 68 do Ato das Disposições Constitucionais Transitórias da Constituição Federal de 1988 e o Decreto nº 4.887, de 20 de novembro de 2003. **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 1, p. 52, 21 out. 2009. Disponível em: https://www.gov.br/incra/pt-br/centrais-de-conteudos/legislacao/in_57_2009.pdf. Acesso em: 3 fev. 2025.

BRASIL. Decreto nº 8.750, de 9 de maio de 2016. Institui o Conselho Nacional dos Povos e Comunidades Tradicionais. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 1, 10 maio 2016. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/decreto/d8750.htm. Acesso em: 3 fev. 2025.

BRASIL. Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovações. **Estimativas anuais de emissões de gases de efeito estufa no Brasil**. Brasília: MCTI, 2021.

BRASIL. Decreto nº 11.447, de 21 de março de 2023. Institui o Programa Aquilomba Brasil e o seu Comitê Gestor. **Diário Oficial da União**, Brasília, p. 3, 22 mar. 2023. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2023-2026/2023/decreto/d11447.htm. Acesso em: 3 fev. 2025.

BRASIL. Lei nº 15.042, de 11 de dezembro de 2024 – Institui o Sistema Brasileiro de Comércio de Emissões de Gases de Efeito Estufa (SBCE). **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 1, p. 4, 12 dez. 2024. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/lei/2024/lei-15042-11-dezembro-2024-796690-publicacaooriginal-173745-pl.html>. Acesso em: 3 fev. 2025.

CGEE – CENTRO DE GESTÃO E ESTUDOS ESTRATÉGICOS. **Manual de capacitação**: mudança climática e projetos de mecanismo de desenvolvimento limpo. Brasília: CGEE, 2010.

CHHATRE, Ashwini; AGRAWAL, Arun. Trade-offs and synergies between carbon storage and livelihood benefits from forest commons. **PNAS**, v. 106, n. 42, 2009.

CORBERA, Esteve; SCHROEDER, Heike. Governing and implementing REDD+. **Environmental Science & Policy**, v. 14, n. 2, 2011.

DIEGUES, Antonio Carlos (org.). **Biodiversidade e comunidades tradicionais no Brasil**. São Paulo: NUPAUB-USP/PROBIO-MMA/CNPq, 2000. Disponível em: <https://scispace.com/pdf/os-saberes-tradicionais-e-a-biodiversidade-no-brasil-4t9dicij3d.pdf>.

ECOSYSTEM MARKETPLACE. **The art of integrity: the state of the voluntary carbon markets** – Q3 insights briefing. Washington D.C.: Forest Trends, 2022. Disponível em: <https://ppp.worldbank.org/library/art-integrity-state-voluntary-carbon-markets-2022-q3>.

ESPADA, Ana Luiza Violato. **Parceria enquanto dimensão da governança ambiental para o manejo florestal comunitário na Amazônia**: o caso da Floresta Nacional do Tapajós. Dissertação (Mestrado em Gestão de recursos naturais e desenvolvimento local na Amazônia) – Universidade Federal do Pará, Belém, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ufpa.br/jspui/handle/2011/7628>.

FCP – FUNDAÇÃO CULTURAL PALMARES. Instrução Normativa nº 1, de 31 de outubro de 2018. Estabelece procedimentos administrativos a serem observados pela Fundação Cultural Palmares nos processos de licenciamento ambiental de obras, atividades ou empreendimentos que impactem comunidades quilombolas. **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 1, p. 61, 9 nov. 2018. Disponível em: <https://www.gov.br/palmares/pt-br/midias/arquivos-menu-departamentos/dpa/legislacao/2018-11-09-in1-2018-pub-dou.pdf>.

FERNANDES, Gerusa Fernandes. Políticas públicas para comunidades quilombolas: a efetivação das políticas públicas de reconhecimento das comunidades quilombolas. In: **Open Science Research**. [S. l.]: Editora Científica Digital, 2022. p. 927-942. v. 9. Disponível em: <http://www.editoracientifica.com.br/articles/code/221211235>.

GALVÃO, A. C. F.; LOURENÇO, A.; MOUTINHO, P. (org.). **REDD no Brasil**: um enfoque amazônico – fundamentos, critérios e estruturas institucionais para um regime nacional de Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação florestal – REDD. Brasília: Centro de Gestão e Estudos Estratégicos; Instituto de Pesquisa Ambiental da Amazônia; Secretaria de Assuntos Estratégicos da Presidência da República, 2011.

GANDOUR, Clarissa. **Políticas públicas para proteção da floresta amazônica**: o que funciona e como melhorar – Amazônia 2030. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative/Pontifícia Universidade Católica, 2021. Disponível em: <https://amazonia2030.org.br/wp-content/uploads/2021/07/REL-AMZ2030-Protecao-Florestal-3.pdf>.

GOVERNO DO PARÁ. Decreto nº 941 de 3 de agosto de 2020. Institui o Plano Estadual Amazônia Agora (PEAA), cria o Comitê Científico do Plano e o Núcleo Permanente de Acompanhamento do Plano e dá outras providências. **Diário Oficial**, n. 34.300, p. 4, 4 ago. 2020. Disponível em: <https://www.amazoniaagora.pa.gov.br/novo/wp-content/uploads/2023/04/2020-08-Decreto-941-2020-Plano-Estadual-Amazonia-Agora-vDOE-1.pdf>.

GOVERNO DO PARÁ. Decreto nº 4.372, de 6 de dezembro de 2024. Institui a Política Estadual para Comunidades Quilombolas. **Diário Oficial**, n. 36.061, p. 4, 9 dez. 2024. Disponível em: <https://www.semas.pa.gov.br/legislacao/files/pdf/593640.pdf>.

HANSEN, James *et al.* Target atmospheric CO₂: where should humanity aim? **The Open Atmospheric Science Journal**, v. 2, n. 1, 2008.

HLMA – HERNANDEZ LERNER & MIRANDA ADVOCACIA. **Olhar para o céu com os pés fincados na terra: áreas de uso coletivo e mercado voluntário de carbono na Amazônia brasileira – uma abordagem baseada em direitos**. Brasília: HLMA, 2023. Disponível em: https://hlma.adv.br/wp-content/uploads/2023/08/Relatorio_HLMA_virtual_impressao.pdf.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Censo Demográfico**. Rio de Janeiro: IBGE, 2023. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/estatisticas/sociais/trabalho/22827-censo-demografico-2022.html>.

INPE – INSTITUTO NACIONAL DE PESQUISAS ESPACIAIS. Disponível em: <https://www.gov.br/inpe/pt-br>.

LARSON, Anne M.; RIBOT, Jesse. The poverty of forestry policy: double standards on an uneven playing field. **Sustainability Science**, v. 2, n. 2, p. 189-204, 2007.

LARSON, Anne M. *et al.* REDD+ and the politics of forest governance in Latin America. **Global Environmental Change**, v. 35, 2015.

LIMA, Patrick Mendes de. **Mercado de crédito de carbono: uma revisão**. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Engenharia Florestal) – Universidade de Brasília, Brasília, 2023. Disponível em: <https://bdm.unb.br/handle/10483/35915>.

NASCIMENTO, Sabrina; CORREA, Simy Almeida. Emergência climática na Amazônia: agroecologia e conhecimentos tradicionais contra os modelos empresariais de conservação. **Novos Cadernos NAEA**, v. 27, n. 1, 2024. Disponível em: <https://periodicos.ufpa.br/index.php/ncn/article/view/16022>.

NOBRE, Carlos A.; SELLERS, Piers J.; SHUKLA, Jagadish. Amazonian deforestation and regional climate change. **Journal of Climate**, v. 4, n. 10, p. 957-988, 1991. Disponível em: https://journals.ametsoc.org/view/journals/clim/4/10/1520-0442_1991_004_0957_adarcc_2_0_co_2.xml.

NOBRE, Carlos A. *et al.* **New Economy for the Brazilian Amazon**. São Paulo: WRI Brasil, 2023. Disponível em: <https://www.wribrasil.org.br/sites/default/files/2023-06/Executive%20Summary%20%28english%29.pdf>.

OVIEDO, Antonio Francisco Perrone; DOBLAS, Juan. **As florestas precisam das pessoas**. São Paulo: Instituto Socioambiental, 2022. Disponível em: <https://acervo.socioambiental.org/acervo/documentos/florestas-precisam-das-pessoas>.

PHELPS, Jacob; WEBB, Edward; AGRAWAL, Arun. Does REDD+ threaten to recentralize forest governance? **Science**, v. 328, n. 5976, 2010.

PIETRACCI, Breno *et al.* **Oportunidades financeiras para o Brasil com a redução do desmatamento na Amazônia**: Amazônia 2030. Rio de Janeiro: Climate Policy Initiative/Pontifícia Universidade Católica, 2022. Disponível em: <https://amazonia2030.org.br/wp-content/uploads/2022/06/PB-EDF.pdf>.

PINHO, Beatrice Christine Piedade *et al.* Plano estadual Amazônia agora: uma análise sistêmica do eixo comando e controle do processo de desmatamento no Pará. **Revista Delos**, v. 17, n. 51, p. 28-48, 2024.

RIBEIRO FILHO, Manoel. **Disrupturas nas políticas sociais de promoção da igualdade racial no Estado brasileiro**: uma abordagem preliminar. *In*: ENCONTRO NACIONAL DE ANTROPOLOGIA DO DIREITO – GT24. Práticas (anti)racistas, direitos e cidadania, 8., 2023. [s. l.]. **Anais [...]** Enadir, 2023. Disponível em: <https://nadir.fflch.usp.br/sites/nadir.fflch.usp.br/files/upload/paginas/Disrupturas%20nas%20pol%C3%ADticas%20sociais%20de%20promoc%C3%A3o%20da%20igualdade%20racial%20no%20Estado%20brasileiro%20Uma%20abordagem%20preliminar%20GT24.pdf>.

RODRIGUES, Maria de Fátima Ferreira. Paisagens, geossímbolos e dimensões da cultura em comunidades quilombolas. **Mercator**, v. 10, n. 22, p. 103-121, 2011.

SEPPPIR – SECRETARIA ESPECIAL DE POLÍTICAS DE PROMOÇÃO DA IGUALDADE RACIAL. **Programa Brasil Quilombola**. Brasília: Seppir, 2004. Disponível em: https://www.dhnet.org.br/dados/pp/a_pdfdht/plano_br_quilombola_2004.pdf.

SILVA, André Ribeiro Fonseca da. Políticas públicas para comunidades quilombolas: uma luta em construção. **Política & Trabalho**, v. 1, n. 48, p. 115-128, 2018.

SPRACKLEN, Dominick V., ARNOLD, Steve R.; TAYLOR, Christopher. M. Observations of Increased Tropical Rainfall Preceded by Air Passage over Forests. **Nature**, v. 489, p. 282-285, 2012. Disponível em: <https://doi.org/10.1038/nature11390>.

TEIXEIRA, Tadeu Gomes; SAMPAIO, Camila Alves Machado. Análise orçamentária do Programa Brasil Quilombola no Brasil e no Maranhão: o ocaso de uma política pública. **Revista de Administração Pública**, v. 53, n. 2, p. 461-480, 2019.

TOLEDO, André de Paiva; DI BENEDETTO, Saverio; BIZAWU, Kiwonghi. Redd+ e proteção de ecossistemas florestais: o caso do Fundo Amazônia no Brasil. **Veredas do Direito**, v. 19, n. 43, 2022. Disponível em: <https://dspace.almg.gov.br/handle/11037/44287>.

VASCONCELOS, Mario Braga de G. *et al.* **Territórios:** área conservada. São Paulo: Centro de Estudos Synergia, 2022. (Série Amazônia Brasileira: perspectivas territoriais integradas e visão de futuro, v. 3). Disponível em: https://d335luupugsy2.cloudfront.net/cms%2Ffiles%2F192957%2F1655209185Synergia_Serie_Amazonia_Brasileira_Vol_3_Territorios_Area_Conservada_rdbx2.pdf.

VITAL, Christiane de Lima. **Redução de emissões por desmatamento e degradação REDD+:** mecanismo de conservação florestal. Monografia (Especialização em Direito Ambiental e Gestão Estratégica da Sustentabilidade) – Faculdade de Direito da Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2013. Disponível em: <https://repositorio.pucsp.br/jspui/handle/handle/33685>.

JUSTIÇA AMBIENTAL E FUNDOS INDÍGENAS: FINANCIAMENTO CLIMÁTICO E A PROPOSTA DE UMA NOVA DIMENSÃO PARA A JUSTIÇA

Louis Philippe Patrick De Jongh Filho¹

Este artigo explora as dimensões de participação de Nancy Fraser em relação aos fundos indígenas. O objetivo do trabalho é realizar estudo de caso sobre esses fundos, mecanismos de captação de recursos para a gestão territorial e ambiental das comunidades indígenas. Por meio de três entrevistas semiestruturadas com representantes do Fundo Indígena do Rio Negro (FIRN), do Fundo Indígena da Amazônia Brasileira (Podáali) e do Fundo Rutî, bem como de pesquisa documental e bibliográfica, analisou-se o financiamento climático para comunidades indígenas mediante uma abordagem qualitativa interpretativa fundamentada nas dimensões propostas pela autora. Os resultados apontam para a aplicabilidade da teoria à luz das dimensões de redistribuição, reconhecimento e representação e para a necessidade de incorporar uma nova dimensão ao arcabouço analítico original: a dimensão ambiental, cuja solução é a regeneração.

Palavras-chave: financiamento climático; povos indígenas; Nancy Fraser; participação; justiça ambiental.

ENVIRONMENTAL JUSTICE AND INDIGENOUS FUNDS: CLIMATE FINANCE AND THE PROPOSAL FOR A NEW DIMENSION FOR JUSTICE

This work explores Nancy Fraser's dimensions of participation in relation to indigenous funds. The objective of this research is to conduct a case study on these funds, mechanisms for raising funds for the territorial and environmental management of indigenous communities. Based on three semi-structured interviews with representatives of the Rio Negro Indigenous Fund, the Amazon Indigenous Fund (Podáali) and the Rutî Fund, as well as documentary and bibliographic research, we analyse climate finance for indigenous communities using a qualitative interpretative approach based on the dimensions proposed by the author. The results point to the applicability of the theory in the dimensions of redistribution, recognition, and representation, in addition to indicating the need to incorporate a new dimension into the original analytical framework: the environmental dimension, whose solution is regeneration.

Keywords: climate finance; indigenous peoples; Nancy Fraser; participation; environmental justice.

1. Doutorando no Programa de Pós-Graduação em Desenvolvimento Sustentável no Centro de Desenvolvimento Sustentável da Universidade de Brasília (CDS/UnB). E-mail: louis.jongh@gmail.com. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-8597-1652>.

JUSTÍCIA AMBIENTAL Y FONDOS INDÍGENAS: FINANCIACIÓN CLIMÁTICA Y LA PROPUESTA DE UNA NUEVA DIMENSIÓN PARA LA JUSTICIA

Este trabajo explora las dimensiones de la participación propuestas por Nancy Fraser en relación con los fondos indígenas. El objetivo de esta investigación es realizar un estudio de caso sobre estos fondos, mecanismos de recaudación de recursos para la gestión territorial y ambiental de las comunidades indígenas. A partir de tres entrevistas semiestructuradas con representantes del Fondo Indígena del Río Negro, del Fondo Indígena de la Amazonía (Podáali) y del Fondo Rutî, así como de una investigación documental y bibliográfica, analizamos el financiamiento climático para las comunidades indígenas mediante un enfoque cualitativo interpretativo basado en las dimensiones propuestas por la autora. Los resultados apuntan a la aplicabilidad de la teoría en las dimensiones de redistribución, reconocimiento y representación, además de indicar la necesidad de incorporar una nueva dimensión al marco analítico original: la dimensión ambiental, cuya solución es la regeneración.

Palabras clave: financiación climática; pueblos indígenas; Nancy Fraser; participación; justicia medioambiental.

JEL: 736.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm39art6>.

Data de envio do artigo: 15/9/2025. Data de aceite: 12/2/2026.

1 INTRODUÇÃO

O financiamento climático é composto de recursos de diferentes escalas e fontes (públicas, privadas, alternativas), que têm como propósito o enfrentamento das mudanças climáticas, seja por meio de ações de mitigação do aquecimento global ou de adaptação para aumentar a resiliência das comunidades locais. Nesse cenário, os povos indígenas emergem como atores centrais, dado que seus territórios preservam parcelas significativas das florestas remanescentes do mundo. No Brasil, embora mecanismos como o Fundo Amazônia tenham viabilizado recursos via Redução de Emissões por Desmatamento e Degradação Florestal (REDD+), a crítica persistente reside na baixa incidência de repasses diretos às associações indígenas, que frequentemente dependem de intermediários não indígenas para a gestão e prestação de contas (Jongh Filho, 2021).

Recentemente, observa-se um movimento de autonomia com a criação de mecanismos próprios de captação, como o Fundo Indígena do Rio Negro (FIRN), o Fundo Indígena da Amazônia Brasileira (Podáali) e o Fundo Rutî. Essas iniciativas integram a Rede de Fundos Comunitários da Amazônia Brasileira, atuando politicamente na promoção de intercâmbios e na gestão territorial e ambiental autônoma.

Diante desse contexto, este artigo propõe a seguinte pergunta de pesquisa: de que maneira a estrutura e a atuação dos fundos indígenas brasileiros respondem às dimensões de justiça social propostas por Nancy Fraser e quais lacunas esse arcabouço analítico apresenta diante da crise climática? A hipótese definida é que,

embora as dimensões de redistribuição, reconhecimento e representação sejam aplicáveis e visíveis na governança desses fundos, elas não esgotam a complexidade da realidade indígena, demandando a inclusão de uma quarta dimensão, a ambiental, tendo a regeneração como resposta.

O objetivo geral deste estudo é analisar o financiamento climático para comunidades indígenas sob a ótica da justiça social, utilizando como estudos de caso o FIRN, o Podáali e o Fundo Rutî. A originalidade da pesquisa reside na aplicação inédita do arcabouço teórico fraseriano a esses fundos específicos e na proposta de expansão de sua teoria tridimensional para um modelo quadridimensional que contemple a justiça ambiental.

Para alcançar tais intentos, adotou-se uma metodologia qualitativa, baseada em pesquisa bibliográfica, análise documental e a realização de três entrevistas semiestruturadas com representantes estratégicos dos fundos citados, ocorridas entre junho e julho de 2025.

O artigo está organizado em cinco seções, além desta introdução. A segunda seção apresenta a revisão de literatura sobre as escalas da justiça de Fraser e os conceitos de financiamento climático. A terceira detalha os procedimentos metodológicos. A quarta seção expõe os resultados e as discussões dos três estudos de caso. Por fim, a quinta seção apresenta as considerações finais e recomendações para estudos futuros.

2 REVISÃO DE LITERATURA

2.1 As escalas da justiça e suas dimensões

Fraser (2010) propõe uma teoria da justiça, que tem como critério normativo a paridade de participação. A partir de uma teoria multidimensional – que analisa os aspectos econômico, relacionado à redistribuição de recursos, cultural, ligado ao reconhecimento de identidades e *status*, e político, vinculado às questões de representação –, o fundamental para a teoria de Fraser é compreender como essas dimensões se articulam para que todos possam participar como pares da vida social.

As reivindicações por justiça social concentram-se em dois eixos recorrentes: o reconhecimento e a redistribuição. O reconhecimento é uma postulação que nasce da tradição de Hegel, mais à frente reelaborada por Axel Honneth e Charles Taylor (Fraser e Honneth, 2003). Fraser avança em dois sentidos na reflexão sobre essa dimensão, tanto no entendimento de que o reconhecimento não é apenas de cunho individual, mas também de *status* social, logo faz-se mister garantir igual respeito social, quanto na percepção de que a injustiça não se limita à falta de reconhecimento (Fraser e Honneth, 2003).

A redistribuição é uma pretensão que provém da tradição liberal anglo-americana, associada a Kant, e aprofundada, no final do século XX, por John Rawls e Ronald Dworkin (Fraser e Honneth, 2003). Os autores elaboraram teorias que justificavam a redistribuição econômica, unindo assim os ideários de liberdade individual com a igualdade defendida pela social-democracia. Fraser propõe complementar a redistribuição com o reconhecimento (Fraser e Honneth, 2003).

Fraser identifica que as duas dimensões são provenientes de tradições teóricas distintas, mas enfatiza que a compreensão da justiça envolve necessariamente ambas as dimensões que estão em constante interação. Posteriormente, a autora acrescenta a dimensão da representação (Fraser, 2010), que emerge da reflexão de Jürgen Habermas sobre a esfera pública. A esfera pública para Habermas (1991) é uma esfera da vida social em que um conjunto de posições e julgamentos é formado entre os cidadãos, podendo influenciar o poder político dentro do Estado territorial. Para Fraser (2010), a representação deve considerar ainda desigualdades de poder e a pluralidade de esferas públicas.

Nancy Fraser utiliza a metáfora da escala da justiça para pôr em movimento sua reflexão. A escala representa a balança (o que conta como justiça: redistribuição, reconhecimento ou representação) e o mapa (quem conta como sujeito: comunidades locais, humanidade como um todo ou comunidades transnacionais). Atualmente, a justiça enfrenta desafios adicionais que afetam a própria substância e o enquadramento da balança, uma vez que as lutas sociais e climáticas ultrapassam os espaços territoriais (Fraser, 2010). O princípio da paridade participativa assume, assim, duas facetas: como princípio substantivo da justiça, permite que todos participem como pares das deliberações; e como princípio procedimental, avalia a legitimidade democrática das normas (Fraser, 2010).

QUADRO 1
Dimensões da justiça social segundo Nancy Fraser

Dimensão	Problema	Solução	Descrição
Econômica	Injustiça distributiva/má distribuição dos recursos	Redistribuição	A participação é negada quando recursos econômicos não são acessíveis a todos devido a uma estrutura econômica desigual.
Cultural	Desigualdade de <i>status</i> /falta de reconhecimento	Reconhecimento	A hierarquia de valores culturais cria desigualdades de <i>status</i> , impedindo que certos grupos tenham voz e lugar de fala.
Política	Marginalização política/exclusão/déficit democrático	Representação	O enquadramento jurídico-político define quem está incluído ou excluído e quais regras se aplicam, afetando a estrutura da participação e a solução de conflitos.

Elaboração do autor.

A autora discute problemas nas três dimensões da participação: na redistribuição, no reconhecimento e na representação. Os problemas dificultam a plenitude da participação. O problema na dimensão econômica (o que está sendo distribuído de modo desigual?), que tem como solução a redistribuição, manifesta-se pela injustiça distributiva ou pela má distribuição dos recursos. Ela ocorre quando a participação plena é negada, visto que os recursos econômicos não são oportunizados a todos em razão de estruturas econômicas de classe. A classe refere-se à “alocação de recursos e da riqueza” (Fraser e Honneth, 2003, p. 50).

O problema na dimensão cultural (como certos grupos são representados?), que tem como solução o reconhecimento, existe na desigualdade de *status* ou falta de reconhecimento, quando há hierarquias institucionais de valores culturais que impedem o lugar de fala de determinadas pessoas. O *status*, segundo Fraser, refere-se “aos efeitos dos significados e normas institucionalizadas sobre a posição relativa dos atores sociais” (Fraser e Honneth, 2003, p. 50).

E o problema na dimensão política (quem está sendo injustiçado?), que tem como solução a representação, diz respeito à marginalização política, à exclusão (a quem se aplica?) e ao déficit democrático, em relação às regras de decisão estatais, que criam o enquadramento para a solução de disputas (quais regras se aplicam?) (Fraser, 2010).

Entretanto, o modelo de Fraser padece de um *estatocentrismo* e de um *antropocentrismo* que a própria autora começa a tensionar na obra *Cannibal capitalism* (Fraser, 2022). Nela, reconhece que a natureza não é apenas um recurso externo, mas “a condição de fundo” (p. 37) indispensável para a produção e a reprodução da vida e do capital. O passo normativo que este artigo propõe, e que Fraser apenas tangencia, é elevar a integridade ecológica de uma condição fática de fundo a uma condição normativa explícita da paridade de participação. Diferentemente de propor a justiça ambiental como uma quarta dimensão isolada, este trabalho a estrutura como uma dimensão transversal. A lógica é sistemática: sem estabilidade ecológica, não há território; sem território não há agência política ou econômica para os povos indígenas. Assim, a integridade do ecossistema torna-se o pré-requisito para que as outras três dimensões de Fraser operem.

Fraser (2010) define políticas de enquadramento como aquelas que estabelecem a quem se aplicam e a quem não se aplicam determinadas normas, distinguindo, pois, os membros e os não membros de uma comunidade. Existem, segundo ela, duas abordagens políticas de enquadramento: uma afirmativa e outra transformativa. A primeira aceita o Estado territorial e as divisões que existem entre os Estados nacionais, mas disputa as suas fronteiras. Já a segunda contesta o Estado territorial como o enquadramento apropriado para a determinação do “quem” da justiça. Essa segunda abordagem nota que há injustiças, que não são

territoriais, mas, na verdade, têm causas estruturais, sendo a questão climática um exemplo desse tipo. Para povos indígenas, há ameaças que não podem ser delimitadas por abordagens de enquadramento, logo eles contestam a sua exclusão como sujeitos da justiça. Ao disputar o “quem”, eles estão modificando o “como” da justiça (Fraser, 2010).

Essa expansão do aparato fraseriano encontra sustentação no conceito pluralista de Schlosberg (2007). O autor argumenta que a justiça ambiental envolve as dimensões da justiça já abordadas (redistribuição, reconhecimento e representação), mas nota que a falta de uma dimensão ecológica explícita prejudica a análise das injustiças sofridas pelos povos indígenas, pois não permite a compreensão completa de como a degradação ambiental impacta o acesso a recursos e o bem-estar. Se a degradação ambiental é o processo que inviabiliza a paridade participativa, a regeneração surge como o seu remédio político e a sua via de efetivação. Como aponta Dryzek (2013), o discurso ambiental contemporâneo transita entre o reformismo “prometeano” (fé na tecnologia) e a necessidade de uma “modernização ecológica”, que reestruture o capitalismo para torná-lo ecologicamente viável.

A regeneração fundamenta o que denominamos de justiça regenerativa: um paradigma no qual a participação inclui o direito de restaurar as condições ecológicas que permitem a existência do grupo como sujeito político. Como destaca Schlosberg (2007), a paridade participativa e a justiça procedimental são tributárias do reconhecimento social. No caso indígena, esse reconhecimento é indissociável da identidade ambiental comunitária. Para adotá-la, é preciso haver “sistemas regenerativos” que buscam recuperar o meio ambiente e restaurar as relações humanas, de acordo com Buckton *et al.* (2023).

QUADRO 2
Qualidades necessárias para sistemas regenerativos

Qualidades necessárias	Descrição
Perspectiva ecológica	Vê as ações como interdependentes, e as comunidades humanas como parte da natureza.
Mutualismo	Salientado pelas relações de cooperação (trabalhar juntos em prol de um bem comum) e de reciprocidade (fazer algo para o outro e receber algo em troca).
Diversidade	Retratada pela variedade de componentes dentro de um sistema, bióticos e abióticos, e de comunidades com distintas culturas, o que implica a adoção de perspectivas locais e de coevolução.
Agência	Representada pela autonomia sobre os próprios modos de vida, sem dependências externas.
Reflexividade	Exercida continuamente sobre valores e as práticas, que requer uma “comunidade de aprendizado”.

Fonte: Buckton *et al.* (2023).
Elaboração do autor.

A regeneração é uma prática utilizada por comunidades indígenas (Buckton *et al.*, 2023), que adotam em seus modos de vida as características necessárias para sistemas regenerativos.

2.2 O financiamento climático e o financiamento climático direto para povos indígenas

Segundo a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre a Mudança do Clima (United Nations Framework Convention on Climate Change – UNFCCC), o “financiamento climático refere-se a financiamentos locais, nacionais ou transnacionais – provenientes de fontes públicas, privadas e alternativas de financiamento – que têm como objetivo apoiar ações de mitigação e adaptação para enfrentar as mudanças climáticas” (UNFCCC, 2025). Os financiamentos voltados para comunidades indígenas podem ser enquadrados, em nosso entendimento, como financiamentos climáticos.

Apesar de ter sido discutido desde antes, o financiamento climático assume relevância em 2015 na COP 21, em Paris (Carè e Weber, 2023). O objetivo do financiamento climático é, conforme o art. 2º, 1, a, do Acordo de Paris (2015), manter a elevação das temperaturas globais abaixo de 2°C em relação aos níveis pré-industriais, reduzindo o aumento a 1,5°C acima dos níveis pré-industriais. O financiamento climático, com projetos voltados exclusivamente à mitigação climática (projetos de energia renovável), correspondeu à maioria dos recursos, que, em 2021-2022, por exemplo, constituíram 80% do montante total, enquanto os demais projetos, inclusive aqueles com ambos os componentes de mitigação e adaptação, somaram 20% dos recursos.

O financiamento climático, embora definido tecnicamente pela UNFCCC (2025) como o aporte para mitigação e adaptação, opera sob uma crescente lógica de mercado que tensiona as dimensões da justiça social. Sob a ótica da redistribuição, observa-se que o volume de recursos destinados às terras indígenas, que protegem entre 16% e 36% das florestas intactas, é desproporcional à sua contribuição ecológica (World Bank, 2023; Fa *et al.*, 2020; Johns *et al.*, 2008). Essa má distribuição não é apenas quantitativa, mas também qualitativa: a predominância de projetos de mitigação (80%) em detrimento da adaptação (20%) reflete uma prioridade dos doadores globais que ignora as necessidades de resiliência local, perpetuando uma injustiça distributiva estrutural (Chiavari *et al.*, 2025).

O financiamento climático privado refere-se ao capital destinado pelo setor privado para “reduzir as emissões, ampliar os sumidouros de gases de efeito estufa e diminuir a vulnerabilidade, bem como manter e aumentar a resiliência” da sociedade e da natureza diante das mudanças climáticas (Kawabata, 2019, p. 2). O financiamento climático, no contexto da UNFCCC, não assume necessariamente a conotação de

empréstimo ou subsídio, trata-se de uma combinação de capitais públicos e privados, coordenado por atores variados, em que pese haja uma crescente lógica de mercado sobre a governança do financiamento climático (Bracking e Leffel, 2021).

A transição para o financiamento direto, como a estratégia da Embaixada da Noruega (Gabay, 2025), é frequentemente tratada como solução absoluta, mas carrega ambivalências que podem obstruir a paridade participativa. Do ponto de vista da representação, o financiamento climático direto pode tanto fortalecer a agência indígena quanto impor enquadramentos externos de desenvolvimento. Quando empresas privadas financiam comunidades para manutenção de sumidouros, muitas vezes impõem métricas de *accountability* e valores que colidem com os conhecimentos ancestrais. Se a comunidade é forçada a adotar estruturas burocráticas alheias para acessar o recurso, ocorre uma forma de “imperialismo cultural” que fere o reconhecimento de suas próprias formas de organização e gestão territorial.

Além disso, o risco do setor privado no financiamento climático direto reside na possível reprodução de assimetrias de poder. Sem a mediação de órgãos como a Fundação Nacional dos Povos Indígenas (Funai) ou assessorias independentes, o financiamento pode se tornar um “remédio” para compensar danos ambientais, como os causados por mineração e barragens, sem alterar a estrutura de exploração (Richardson, 2007). Aqui, a paridade participativa é comprometida: a comunidade “participa” do recebimento do recurso, mas não tem poder de veto ou influência real sobre o enquadramento político do projeto. Como aponta Fraser (2010), se as regras de decisão são definidas por elites transnacionais, o resultado é um déficit democrático que marginaliza os sujeitos da justiça.

Portanto, a análise dos arranjos de financiamento direto exige cautela. Para que promovam a justiça, esses fundos devem ser acompanhados de Planos de Gestão Territorial e Ambiental (PGTAs) que garantam que a integridade ecológica (a condição transversal aqui proposta) não seja sacrificada no altar da eficiência do mercado de carbono. A verdadeira paridade participativa no financiamento climático exige que os povos indígenas não sejam apenas *beneficiários* ou *fornecedores de serviços ecossistêmicos*, mas sujeitos políticos com autonomia para definir o “como” e o “para quem” do financiamento, garantindo que a regeneração socioambiental prevaleça sobre a lógica da mercantilização da natureza.

3 METODOLOGIA

Esta pesquisa adota uma abordagem qualitativa interpretativa de caráter exploratório e analítico. A estrutura metodológica foi desenhada para tensionar a teoria da justiça social de Nancy Fraser diante da realidade prática do financiamento climático em territórios indígenas.

A escolha dos estudos de caso – FIRN, Podáali e Fundo Rutî – seguiu o critério de conveniência teórica e representatividade institucional. Selecionaram-se fundos que operam em diferentes escalas (regional e bacia amazônica) e que possuem graus distintos de maturidade institucional, permitindo observar como a autonomia financeira se manifesta em diferentes estágios.

Os entrevistados foram escolhidos por ocuparem funções estratégicas de tomada de decisão (diretoria e coordenação executiva), possuindo visão sistêmica sobre a governança e os desafios políticos de cada fundo. Reconhece-se, contudo, um possível viés de acesso institucional, dado que o contato com os representantes foi facilitado por articulações prévias no campo indigenista. Para mitigar esse viés e garantir o rigor analítico, as falas foram trianguladas com documentos oficiais (editais, manuais operacionais e relatórios de gestão), permitindo confrontar o discurso institucional com as normas procedimentais vigentes.

A revisão bibliográfica sobre financiamento climático foi delimitada na plataforma Scopus com a *string indigenous peoples* e *climate finance*. A escolha desta base e a restrição aos vinte trabalhos mais citados justificam-se pela necessidade de identificar o *mainstream* do debate acadêmico global e como ele enquadra (ou ignora) as populações tradicionais. Essa amostra serviu como contraponto crítico à realidade brasileira analisada.

Para o tratamento das informações coletadas nas entrevistas semiestruturadas, adotou-se uma abordagem qualitativa de cunho interpretativo. O esforço analítico consistiu em tensionar os relatos dos representantes dos fundos com as categorias teóricas de Nancy Fraser (redistribuição, reconhecimento e representação) e a dimensão ambiental proposta por David Schlosberg. Assim, a análise buscou a identificação de convergências e tensões entre os modelos de gestão dos fundos e os pressupostos normativos de paridade participativa.

4 RESULTADOS E DISCUSSÕES

4.1 FIRN

A Federação das Organizações Indígenas do Rio Negro (FOIRN) foi criada em 1987, em um movimento de luta pela demarcação das terras indígenas na localidade, e atualmente conta com 150 associações. Desde a criação da Política Nacional de Gestão Ambiental e Territorial Indígena (PNGATI), defende-se a implementação de políticas públicas na localidade que atendam aos anseios das comunidades indígenas (FOIRN, 2025). Nesse contexto, foi criado, em 2021, o FIRN, uma iniciativa da FOIRN, em parceria com o Instituto Socioambiental (ISA), com o objetivo de atender às demandas dos PGTAs já estabelecidos por povos indígenas localizados nos municípios de Barcelos-AM, Santa Isabel do Rio Negro-AM

e São Gabriel da Cachoeira-AM (Podáali, 2023). A região reúne uma diversidade de etnias e, conseqüentemente, de contextos socioculturais distintos (Buckton *et al.*, 2023).

O FIRN foi proposto pela Assembleia de Lideranças da FOIRN e faz parte da sua estrutura. O Comitê Gestor do FIRN é formado por cinco diretores da federação, cada qual representando uma regional. O FIRN conta com uma equipe executiva de seis pessoas, responsáveis pela elaboração de editais, relatórios, prestação de contas e divulgação midiática.

O fundo foi pensado para que as próprias associações propusessem os seus projetos, tendo como financiador principal a Embaixada Real da Noruega no Brasil. O primeiro edital lançado em 10 de setembro de 2021 apoiou quinze projetos (FOIRN, 2021), beneficiando quinze associações distintas, e contou com um aporte de aproximadamente R\$ 1 milhão. Das cinco coordenadorias regionais do FOIRN, cada qual foi contemplada com três projetos. Dos projetos, cinco foram relacionados ao fortalecimento cultural, três projetos à segurança alimentar e sete de sustentabilidade para a economia indígena. O segundo edital, lançado em 9 de maio de 2023, selecionou 25 projetos (FOIRN, 2023a, 2023b), em três diferentes categorias: mirim, intermediária e *wasu*. A ideia da categoria mirim é contemplar associações não regularizadas, havendo uma parceria com uma associação indígena já estabelecida. Entendeu-se que havia uma dificuldade logística, em termos de deslocamento para a cidade, para a regularização da associação. As categorias intermediária e *wasu*, por sua vez, só podem ser acessadas por associações já estabelecidas.

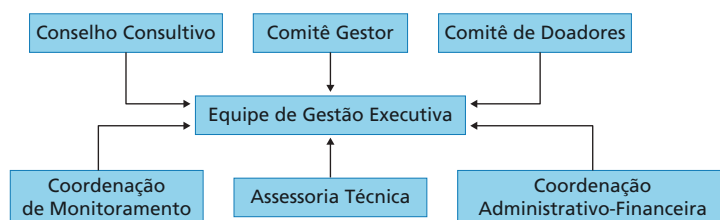
Em setembro de 2024, o rio Negro foi afetado com a maior seca de sua história (Andrade, 2024; Tavares, 2024) e os ribeirinhos não conseguiram navegar pelo rio, sendo impactados diretamente pelas mudanças climáticas. Desde então, segundo o representante do FIRN, a pauta climática tem sido discutida no âmbito da FOIRN, pois, conforme ele aponta, entendeu-se que é preciso haver apoios financeiros para questões emergenciais, visto que ora os rios estão muito cheios, alagando as roças e as casas, ora secos, prejudicando a navegação e a pesca, de modo que é preciso haver um valor disponível o ano inteiro para que seja destinado a essas circunstâncias. O FIRN percebeu, como uma “comunidade de aprendizado” (Buckton *et al.*, 2023), que, além do apoio a projetos por edital, é preciso haver outros apoios: para causas emergenciais, em razão das mudanças climáticas; e para a criação de um departamento para o monitoramento das mudanças climáticas.

A partir da entrevista feita percebe-se que o fundo está aberto a receber financiamentos privados, desde que sejam no formato de doação; no entanto, conforme afirmado, ainda não apareceram doadores interessados. Esses potenciais doadores, conforme dito pelo entrevistado, poderiam fazer parte do Comitê de Doadores, que é parte da governança do FIRN (2025). A falta de recursos advindos de outros doadores, além da Embaixada Real da Noruega, atrasa o sonho das comunidades indígenas de serem independentes de recursos alheios, mantendo assim a desigualdade na estrutura econômica, em que se faz urgente a redistribuição.

A FOIRN, apesar de ter contado com o forte apoio do ISA, atualmente tem uma governança própria, independente de outras instituições, cujo exemplo mais evidente é o FIRN, que também conta com uma governança própria.

FIGURA 1

Estrutura de governança do FIRN

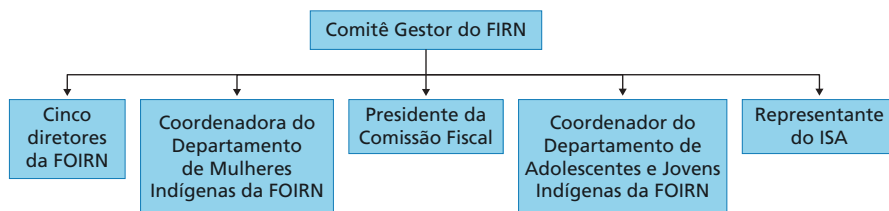


Elaboração do autor.

Isso indica um amadurecimento das organizações indígenas, que cada vez mais deixam de depender de associações indigenistas ou ambientalistas, e passam elas próprias a acessar e gerir os recursos recebidos. O caso desse fundo é emblemático, pois o ISA já tinha implementado o projeto Gestão das Terras Indígenas das Bacias do Rio Negro e Xingu (2016-2020), com verba do Fundo Amazônia, que teve entre os objetivos a elaboração e a implementação dos PGTAs para as terras indígenas do Alto Rio Negro (Fundo Amazônia, 2025).

O Comitê Gestor do FIRN é composto de dez membros, entre os quais cinco diretores da FOIRN, a coordenadora do Departamento de Mulheres Indígenas da federação, o presidente da Comissão Fiscal, o coordenador do Departamento de Adolescentes e Jovens Indígenas da FOIRN e o representante do ISA. A participação do Departamento de Mulheres Indígenas e do coordenador do Departamento de Adolescentes e Jovens Indígenas, ambos da FOIRN, na governança do FIRN evidencia uma iniciativa para o reconhecimento da voz e da participação desses grupos nas estruturas de poder locais.

FIGURA 2
Comitê Gestor do FIRN



Elaboração do autor.

Algumas adaptações foram feitas pelo FIRN para atender às realidades locais, quando da prestação de contas, que vem sendo feita de forma inovadora, com fotos, vídeos e comunicações por WhatsApp. Trata-se de uma iniciativa que visa combater a desigualdade de *status* e a marginalização política, bem como busca facilitar a representação na participação dos projetos das comunidades. Esta ação do FIRN transforma o “quem” e o “como” da justiça (Fraser, 2010). Na abertura dos editais, considerou-se a possibilidade de os projetos de menor montante serem feitos sem a formalização de associação, por comunidades que demonstrem estar articuladas. Antes havia oficinas para a implementação de projetos, segundo o representante do FIRN, mas entendeu-se que a melhor alternativa para o fundo seria a realização de encontros e o contato permanente com orientadores em cada território, os chamados monitores de base, o que diminuiu os gastos com formações para cada associação, tal como era feito outrora.

Estão sendo discutidas alterações nos PGTAs para a inclusão das mudanças climáticas, tendo em vista que as secas e as cheias do rio Negro já são uma realidade que vem impactando os povos da localidade. Conforme relatado por representante do FIRN, assume importância a criação de um fundo emergencial para financiar iniciativas climáticas nas comunidades. Essas ações mostram a preocupação com a regeneração na prática, como uma forma de restauração ambiental, mas também a resiliência social, política e cultural, a fim de garantir a participação plena em face das injustiças ambientais.

Diante da degradação ambiental e da exploração insustentável fora do território do rio Negro, a dimensão ambiental assume uma relevância cada vez maior, pois limita o acesso a recursos naturais e condições de vida dignas, afetando grupos, como os povos indígenas, de forma desproporcional, que ficam com a sua vida prejudicada, ora com a seca do rio Negro, que impede o trânsito pelos rios e a pesca tradicional, ora com as cheias, que invadem as casas de água. Fraser (2010) não trata da questão ambiental, de modo que, como complemento às soluções propostas por ela, a regeneração parece ser uma alternativa para restaurar recursos

e renovar o meio ambiente, diante do problema da degradação ambiental e da exploração insustentável do meio ambiente. A ausência da dimensão ambiental impede a compreensão plena das injustiças ambientais enfrentadas pelas comunidades indígenas, causadas por forças externas à comunidade, como o desmatamento e a mineração.

O caso do FIRN evidencia que a redistribuição de recursos (via editais) é insuficiente se não houver o reconhecimento das especificidades locais, manifestado na aceitação de prestações de contas simplificadas (vídeos/WhatsApp). No entanto, a maior contribuição analítica do FIRN reside na confirmação da integridade ecológica como condição transversal. A seca histórica de 2024 não foi apenas um desastre ambiental, mas também uma injustiça que paralisou a representação política e a economia local. Ao propor um fundo emergencial e a revisão dos PGTAs, o FIRN retira a natureza da posição de cenário e a coloca como um suporte normativo da paridade participativa, ou seja, sem o rio navegável, os povos indígenas não conseguem interagir como pares na esfera pública.

4.2 Podáali

Podáali (fala-se “púdari”) significa reciprocidade e celebração na língua baniwa (Mortari, 2025). O fundo atende aos requisitos de REDD+, pois, mediante iniciativas que mantêm a floresta em pé, contribui para que os povos indígenas sejam beneficiados pelo financiamento climático (TNC, 2024). A ideia do fundo começou a ser concebida por intermédio de um grupo de trabalho, composto de lideranças indígenas, em 2011, no Encontro de Lideranças Indígenas da Amazônia Brasileira, que ocorreu em São Gabriel da Cachoeira-AM (Podáali, 2025a). O fundo foi lançado formalmente em 2017, segundo a nossa informante, em um encontro de mulheres indígenas, e oficializado em 2020. É o primeiro fundo criado por indígenas da Amazônia brasileira, inovando, pois, como iniciativa de mutualismo (Buckton *et al.*, 2023).

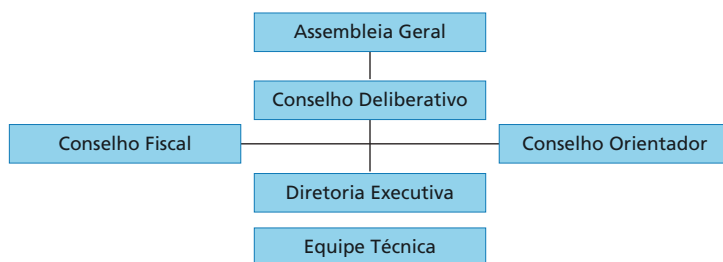
Consoante Rose Apuriña, vice-diretora do Fundo Podáali,

o principal diferencial do Fundo Podáali é que ele é um fundo indígena – criado por e para os povos indígenas. É gerido por nós, permitindo que nos envolvamos profundamente com os processos de filantropia, captação de recursos e gestão financeira de uma maneira que melhor se adapta às realidades indígenas (TNC, 2024).

A criação do Podáali, conforme salientado pela entrevistada, só foi possível em razão do apoio da Coordenação das Organizações Indígenas da Amazônia Brasileira (Coiab) e da União das Mulheres Indígenas da Amazônia Brasileira (Umiab). O período de amadurecimento entre a sua concepção e o seu lançamento tem relação com o amadurecimento institucional da Coiab.

A governança do Podáali se apresenta como sendo formada, gerida e capitaneada por indígenas da Amazônia brasileira. É composta dos seguintes arranjos: Assembleia Geral, Conselho Deliberativo, Conselho Fiscal, Conselho Orientador e Diretoria Executiva (Podáali, 2025b).

FIGURA 3

Estrutura de governança do Podáali

Elaboração do autor.

A Assembleia Geral é o órgão máximo, que estabelece as decisões estratégicas do Podáali. O Conselho Deliberativo é formado por onze lideranças indígenas, das quais nove são dos estados da Amazônia brasileira, mais um representante da Coiab e um representante da Umiab. É responsável tanto pelas ações quanto pela prestação de contas do fundo. O Conselho Fiscal é o órgão responsável pela avaliação de contas do Podáali. É formado por três lideranças indígenas, com perfil técnico. O Conselho Orientador contribui nas orientações estratégicas. E a Diretoria Executiva é formada por quatro pessoas, indicadas pelo Conselho Deliberativo. Trata-se do órgão responsável pela execução, gestão da equipe técnica, captação de recursos e repasse. Para além desses órgãos, existe uma equipe técnica, formada por indígenas e não indígenas.

O Podáali observa os eixos de atuação da Coiab, bem como da PNGATI e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), para atender às realidades dos povos indígenas da Amazônia brasileira. Ele atende às seguintes linhas temáticas (Podáali, 2025c): i) gestão e proteção territorial e ambiental indígena; ii) economia sustentável e soberania alimentar; iii) fortalecimento institucional e promoção de direitos; iv) formação profissional; v) medicina ancestral e saúde indígena; vi) fortalecimento cultural e conhecimentos tradicionais; vii) gênero, gerações e pessoas indígenas com deficiência; e viii) garantia de direitos dos povos indígenas isolados.

Há três modalidades de apoio do Podáali que ocorrem mediante editais, cartas-convite e demandas espontâneas (Podáali, 2025d). Os editais abrangem

projetos de pequeno, médio e grande porte, que variam de acordo com o valor solicitado. As cartas-convite ocorrem por meio de chamamentos para as organizações apresentarem projetos. As demandas espontâneas buscam atender a solicitações pontuais, podendo ser feitas para povos, comunidades e até para pessoas físicas. O Podáali tem o entendimento, segundo a entrevistada, de não levar burocracia para os territórios, nem forçar a criação de associações para a solicitação de recursos, de modo que incentiva as parcerias entre grupos indígenas e associações já estabelecidas.

Os recursos do Podáali, consoante nos foi afirmado, vêm de doadores variados, ou seja, desde isenções e incentivos de fundações e fundos filantrópicos internacionais, alinhados aos valores do Podáali, como o Wellspring Philanthropic Fund, como também de doadores nacionais, como o Fundo Casa Socioambiental. Como desafios do Podáali, há o seguinte: fazer com que esses recursos cheguem a todos os povos indígenas da Amazônia, garantir a implementação do PGTA de cada povo, garantir a sustentabilidade técnica, financeira e eficiência e tornar os sonhos dos povos indígenas realidades concretas.

Em relação à pauta climática, a entrevistada mencionou a Premiação Xavante, construída em conjunto com o povo Xavante, para iniciativas indígenas voltadas para REDD+. A iniciativa foi resultado do programa REDD Early Movers do Estado do Mato Grosso (REM-MT), que teve financiamento dos governos da Alemanha e do Reino Unido (TNC, 2024). A Premiação Xavante ocorreu por intermédio da The Nature Conservancy (TNC), que repassou os recursos do REM-MT para o Podáali. Foram financiadas iniciativas já em curso, atendendo aos PGTA's (TNC, 2024). A premiação salientou importantes lições, a saber: os povos indígenas estão capacitados para receber e gerir financiamentos climáticos, inclusive na forma de premiação, por meio da qual o recurso é repassado de forma menos burocrática e mais acessível (TNC, 2024). O Podáali e a Premiação Xavante mostraram a necessidade de flexibilização, devido a aspectos culturais e logísticos, inclusive em razão de eventos climáticos. Como aprendizados decorrentes da experiência, verificou-se para outros fundos e experiências de financiamento, a imprescindibilidade de uma reserva de emergência, para que os povos indígenas respondam adequadamente a eventos climáticos.

Houve também o Prêmio Ciências Indígenas: Soluções Ancestrais pelo Clima, pela Amazônia e por Todas as Vidas (Podáali, 2025e), que busca apoiar as iniciativas desenvolvidas por povos indígenas no combate à crise climática, sejam elas voltadas à gestão e proteção territorial e ambiental indígena, à economia sustentável e soberania alimentar ou ao fortalecimento cultural e conhecimentos tradicionais indígenas.

Importante frisar que a entrevistada ressaltou a necessidade de movimentações políticas também para o enfrentamento à crise climática, como o Acampamento Terra Livre e a Marcha das Mulheres Indígenas, pois vem sendo comum, segundo ela, em razão das mudanças climáticas, períodos em que “ou chove demais, ou seca demais”, de modo que a ação política é necessária para dar luz a essas alterações climáticas, que já vêm impactando as comunidades indígenas.

O Podáali representa o estágio mais avançado de autonomia em termos de representação, ao desvincular-se de estruturas administrativas externas e assumir personalidade jurídica própria. Há aqui um “remédio político”, que se relaciona ao reconhecimento de *status*, especialmente na governança que integra paritariamente mulheres e jovens. Contudo, surge uma tensão analítica no eixo da redistribuição: a escala pan-amazônica do fundo exige um enquadramento burocrático que pode, paradoxalmente, criar novas assimetrias entre povos com diferentes capacidades de formulação de projetos. A Premiação Xavante surge como uma resposta regenerativa, pois não financia apenas a mitigação futura, mas também reconhece e premia o funcionamento comunitário já existente, validando identidades ambientais coletivas.

4.3 Fundo Rutî

Dos fundos indígenas, o Rutî é o mais recente, criado em setembro de 2024 (Podáali, 2023). Não obstante, o fundo, que se trata de um departamento do Conselho Indígena de Roraima (CIR), conta com o apoio institucional e a legitimidade da instituição, que foi criada há mais de cinquenta anos. O fundo, conforme a nossa entrevistada, era um sonho que ganhou forma a partir de trocas com a Rede de Fundos Comunitários da Amazônia. A rede, por sua vez, segundo ela, foi criada a partir do X Fórum Social Pan-Amazônico (Fospa), realizado em Belém, no Pará, em 2022 (Podáali, 2024). Os Fundos Comunitários da Amazônia buscam formas menos burocráticas de financiamento climático para as comunidades indígenas, pois, o Fundo Amazônia, consoante o exemplo da nossa entrevistada, foi e é muito burocrático.

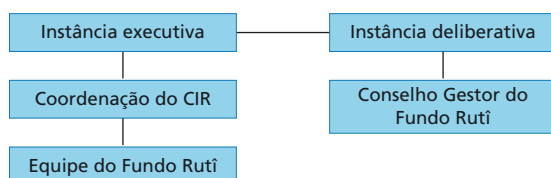
O Fundo Rutî está em sua primeira chamada, e busca, consoante a entrevistada, o fortalecimento de projetos já em curso nos territórios indígenas, voltados para a produção sustentável. Houve uma série de visitas aos territórios para a divulgação da chamada, do funcionamento e das responsabilidades do fundo. Em março de 2025, houve a primeira chamada de projetos, sendo selecionados seis projetos regionais, cada um no valor de R\$ 150 mil, doze projetos comunitários, cada um no valor de R\$ 100 mil, e sete projetos de grupos familiares, cada um no valor de R\$ 25 mil (Fundo Rutî, 2025). O Rutî trabalha com o modelo de gestão compartilhada entre os beneficiários e a governança do fundo, responsabilizando-se pela execução financeira dos recursos (Fundo Rutî, 2025). Entre as visões de

futuro para o fundo, a entrevistada aponta sua sustentabilidade financeira para apoiar os territórios indígenas e ter uma equipe totalmente capacitada.

O CIR se comprometeu a operar a burocracia do fundo, como as compras e os pagamentos, enquanto as famílias, as comunidades e os grupos ficaram encarregados da implementação dos projetos. A equipe do Fundo Rutî é responsável, segundo a entrevistada, por tarefas como a sua operação, o cadastro de projetos no sistema, a organização do processo de avaliação dos projetos, a elaboração do manual operacional e financeiro, a reforma de um espaço para a implementação das atividades burocráticas do fundo e o monitoramento dos projetos. Há articuladores de projetos em cada território para facilitar o diálogo e a implementação com a governança do fundo, conforme declarou a entrevistada.

A governança do Fundo Rutî é composta de uma instância executiva, formada pela coordenação do CIR e pela equipe do próprio fundo, e por uma instância deliberativa, composta do Conselho Gestor, responsável pelas decisões do fundo e formado por doze membros, entre os quais lideranças e técnicos indígenas, chamados pela entrevistada de *tuxauas* (Fundo Rutî, 2025).

FIGURA 4
Estrutura de governança do Fundo Rutî



Elaboração do autor.

O Fundo Rutî tem como focos temáticos os seguintes: i) fortalecimento da economia indígena e da produção sustentável; ii) implementação de PGTAs; iii) soberania alimentar; iv) enfrentamento à emergência climática; e v) participação econômica de mulheres e jovens indígenas (Fundo Rutî, 2025).

Para a entrevistada, as mudanças climáticas não são um tema novo e todos percebem o seu impacto no cotidiano. Os territórios indígenas, por sua vez, conforme observado, concentram a maior biodiversidade e florestas, que são essenciais no combate às mudanças climáticas. Para tanto, ela apontou que o desenvolvimento dos territórios indígenas é diferente do desenvolvimento tradicional. As exigências dependem dos doadores, no sentido de apresentação de documentos, como relatórios financeiros e narrativos, mas, como acrescentado, se é verdade que as comunidades indígenas requerem doações para cobrir os custos da manutenção da biodiversidade, também fazem as suas exigências nas doações.

Segundo ela, os próprios doadores e mecanismos de financiamento vêm se adaptando às questões climáticas, como o Global Environment Facility (GEF) e o Fundo Florestas Tropicais para Sempre (Tropical Forest Forever Facility – TFFF) (COP 30, 2025; Brasil, 2025). Este último busca captar recursos privados para o pagamento a países que mantêm florestas em pé, proposto pelo Brasil na COP 28, nos Emirados Árabes Unidos, e lançado na COP 30, em novembro de 2025, em Belém.

O Fundo Rutî ilustra o desafio da representação política ao articular-se na Rede de Fundos Comunitários. Enquanto o FIRN e o Podáali concentram-se em doadores estatais (Noruega), o Rutî sinaliza uma abertura a mecanismos de financiamento público-privado (como o TFFF). Isso introduz uma problematização necessária: se, por um lado, amplia a redistribuição, por outro, pode obstruir a paridade participativa caso os doadores privados exijam metas de “eficiência” que colidam com o “outro desenvolvimento” citado pela entrevistada. A solução proposta pelo fundo – a gestão compartilhada – busca garantir que a autonomia (representação) prevaleça sobre a lógica de mercado, mantendo a regeneração do território como o objetivo final da participação econômica.

5 CONCLUSÃO

A urgência das mudanças climáticas e os mecanismos próprios de captação de recursos climáticos, por meio de fundos indígenas, reforçam a importância desta investigação. Como declarou o representante do FIRN, “a mudança climática não é algo que estamos ouvindo falar, é algo que estamos vendo acontecer”. Já a representante do Podáali asseverou que o fundo é um mecanismo “criado por, para e com gestão indígena”. E a representante do Fundo Rutî declarou que “quando a gente fala de financiamento climático, a gente sabe, tem uma série de estudos que apontam que os territórios indígenas concentram a maior biodiversidade e florestas em pé, que têm todo um impacto no combate contra as mudanças climáticas”. Para ela, “financiar esses projetos e financiar as pessoas que moram dentro de territórios indígenas é também uma forma de adaptação climática, de manter as tradições, de manter a floresta em pé, de manter essas economias sustentáveis”. Como visto, a maior parte dos recursos de financiamento climático é voltada para ações de mitigação; deve haver, pois, mais recursos voltados à adaptação climática, sobretudo para povos indígenas.

A injustiça ambiental causa problemas de participação para as comunidades atendidas pelos fundos indígenas. No caso do FIRN, o problema mais saliente que surge foi a seca do rio Negro, que impediu o trânsito dos povos indígenas da localidade e a pesca tradicional. A partir desse problema, que afetou o modo de vida e as reuniões do FIRN, os povos indígenas do rio Negro perceberam

as necessidades de reformulação dos seus PGTAs, de modo a incluir a questão climática, a fim de terem recursos para necessidades emergenciais e um monitoramento climático no local, com o intuito de se resguardar de extremos climáticos. Ora, a degradação ambiental limitou o acesso equitativo dos recursos naturais, afetando de forma desproporcional os povos indígenas.

Ao comparar os três fundos, percebe-se uma trajetória de amadurecimento: enquanto o FIRN e o Rutí operam sob o guarda-chuva de federação (mediação institucional), o Podáali busca autonomia plena. Contudo, todos convergem em um ponto: a dimensão ambiental não é um adendo, mas a garantia da paridade participativa. As tensões com doadores e as respostas às secas e cheias mostram que esses fundos não são apenas canais financeiros, mas também instrumentos de justiça regenerativa que tentam blindar o território contra os enquadramentos externos de desenvolvimento.

Fraser deixa aberta a possibilidade de haver outros eixos de subordinação e outras dimensões da justiça (Fraser e Honneth, 2003, p. 68). Com base no que foi visto, sugere-se que a teoria de Nancy Fraser precisa ser reformulada de modo a suprir uma lacuna teórica e prática. Para tanto, propomos como solução a inclusão da dimensão ambiental e da regeneração como solução para a degradação ambiental.

QUADRO 3
Dimensão da justiça ambiental

Dimensão	Problema	Solução	Descrição
Ambiental	Degradação ambiental/exploração insustentável	Regeneração	A degradação ambiental limita o acesso equitativo a recursos naturais e condições de vida dignas, afetando grupos marginalizados de forma desproporcional.

Elaboração do autor.

A regeneração busca restaurar as relações entre os seres humanos e a natureza. A efetivação da regeneração depende, portanto, do atendimento às demais dimensões. Deve-se realizar a redistribuição de recursos por meio de financiamentos climáticos diretos e de sustentabilidade econômica para as comunidades indígenas. É importante ainda haver o reconhecimento das culturas e dos conhecimentos tradicionais que transparece na governança e nas linhas temáticas dos fundos. Deve haver ainda a representação política, que vem ocorrendo por meio da busca pela autonomia, bem como pelas articulações da Rede de Fundos Comunitários Amazônicos. As dinâmicas dos fundos operam atendendo a uma visão de mundo socioambiental, promovendo o mutualismo e a diversidade, recrudescendo a agência das comunidades indígenas e incentivando a reflexividade contínua, havendo, pois, práticas regenerativas na gestão dos territórios e

nos modos de vida dos povos indígenas. A justiça ambiental, mediante a regeneração, aparece, portanto, como uma dimensão fundamental para a participação.

O FIRN observa a necessidade de abordar a justiça em suas diferentes dimensões: econômica, cultural e política. Quanto à dimensão econômica, no primeiro edital do FIRN, dos quinze projetos contemplados, sete foram voltados para a economia indígena. No que se refere à questão cultural, o Departamento de Mulheres Indígenas da FOIRN faz parte da governança do FIRN, à medida que integra o seu Comitê Gestor. Além disso, o aspecto político é intrínseco ao FIRN, considerando que ele surge a partir da FOIRN, que, por sua vez, foi concebida mediante um movimento de luta pela demarcação das terras indígenas.

O Podáali também atenta para as dimensões propostas por Fraser: econômica, cultural e política. Por seguir os eixos de atuação da Coiab, na aplicação de recursos para projetos, observa-se o atendimento ao aspecto econômico, na linha temática *economia sustentável e soberania alimentar*. Já em relação à dimensão cultural também se percebe que foram contemplados o *fortalecimento cultural e conhecimentos tradicionais* e a *medicina ancestral e saúde indígena*. No que diz respeito à faceta política, o *fortalecimento institucional e promoção de direitos* e as manifestações políticas, como o Acampamento Terra Livre e a Marcha das Mulheres Indígenas, também demonstram a sua observância. Já em relação ao aspecto ambiental, observa-se o cuidado quanto à *gestão e proteção territorial e ambiental indígena*.

As ações e o funcionamento do Fundo Rutî também permitem uma compreensão por meio das dimensões propostas por Fraser. No aspecto econômico, deve-se enfatizar a priorização da produção sustentável na primeira chamada de projetos, assim como o fortalecimento da economia indígena e da produção sustentável como diretriz do fundo. Já no quesito cultural, enfatiza-se a participação econômica de mulheres e jovens indígenas como foco temático do fundo e a declaração da entrevistada de que “o desenvolvimento dos territórios indígenas é outro desenvolvimento”, no sentido não apenas econômico, mas também em atendimento à cultura dos povos indígenas. No aspecto político, o Fundo Rutî se une aos demais Fundos Comunitários da Amazônia Brasileira para fazer incidência política. Deve-se notar ainda o objetivo do CIR de garantir os direitos constitucionalmente assegurados, bem como a autonomia dos povos indígenas. Por fim, na dimensão ambiental cumpre enfatizar a declaração da entrevistada de que os territórios indígenas concentram a maior biodiversidade do planeta. E os povos indígenas vêm sofrendo com momentos de secas e de chuvas mais prolongadas.

Portanto, os estudos de caso do FIRN, do Podáali e do Fundo Rutí demonstram como as dimensões de redistribuição, de reconhecimento e de representação da teoria de Nancy Fraser estão integradas nas práticas dos fundos indígenas. Mas as injustiças ambientais revelam a necessidade de incorporar, de forma transversal, uma nova dimensão à teoria. A regeneração, proposta como solução para a degradação ambiental, depende e retroalimenta a efetivação das demais soluções propostas pela autora. O financiamento climático direto, a autonomia política dos povos indígenas e o reconhecimento cultural são caminhos fundamentais para a participação plena e a justiça ambiental genuína. Deve-se, por fim, fazer a ressalva de que o financiamento climático direto para povos indígenas não encontra uma única definição. O que se tem hoje é que a gestão e prestação de recursos tanto pode ser feita pelas comunidades indígenas como se pode delegar para terceiros a parte financeira. O importante, no nosso entendimento, é que se reconheça que os financiamentos voltados para comunidades indígenas são financiamentos climáticos por excelência e que se incentive também que os recursos de financiamento climático direto cheguem para as comunidades indígenas no sentido de fortalecerem a sua autonomia.

Com base nessas e em outras experiências é possível identificar algumas pistas iniciais sobre os desafios envolvidos no financiamento direto para comunidades indígenas. Sugere-se que iniciativas de desenvolvimento sustentável voltadas para povos indígenas precisam considerar as realidades específicas de cada comunidade, o que levanta a questão de como os mecanismos de financiamento podem ser estruturados de forma sensível a essa diversidade. Outro ponto recorrente diz respeito ao papel do Estado na fiscalização de recursos provenientes de empresas destinados a comunidades indígenas, bem como às dificuldades associadas à formação e ao fortalecimento de capacidades locais para a formulação e implementação de projetos.

Ainda não há uma resposta única sobre como o financiamento climático direto para comunidades indígenas deve ser estruturado. Um dos desafios identificados na pesquisa refere-se à forma de operacionalização dos recursos, especialmente no que diz respeito à gestão financeira e à prestação de contas (*accountability*). Nesse contexto, permanece em aberto se essas funções devem ser desempenhadas diretamente pelos próprios beneficiários ou por terceiros. Essa questão parece depender das diferentes realidades e interesses dos povos indígenas: enquanto alguns podem buscar maior controle sobre a gestão dos recursos, outros podem priorizar a execução das iniciativas, delegando aspectos administrativos a mecanismos externos. Assim, a literatura aponta a necessidade de compreender como diferentes arranjos institucionais podem conciliar autonomia, capacidades técnicas e mecanismos de prestação de contas, respeitando os modos de vida e as prioridades das comunidades (Buckton *et al.*, 2023).

Em futuros trabalhos, recomenda-se:

- avançar na definição do que é financiamento direto para povos indígenas e em que consiste a autonomia das comunidades, em relação à gestão dos recursos financeiros;
- analisar como práticas de financiamento climático fazem persistir ou desafiam injustiças distributivas, de reconhecimento, de representação e ambientais para povos indígenas;
- pesquisar as realidades de outros fundos indígenas, para além da Amazônia brasileira, de modo a traçar paralelos em termos de dificuldades e oportunidades, tais como o Fundo Timbira; e
- analisar de forma comparativa o TFFF, com as experiências do Fundo Amazônia e dos fundos indígenas à luz da teoria da justiça de Nancy Fraser.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, F. Antes e depois: veja impacto da seca no Rio Negro. **CNN Brasil**, 2024. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/nacional/antes-e-depois-veja-impacto-da-seca-no-rio-negro/>. Acesso em: 12 set. 2025.

BRACKING, S.; LEFFEL, B. Climate finance governance: fit for purpose? **Wiley Interdisciplinary Reviews: Climate Change**, v. 12, n. 4, 2021.

BRASIL. Ministério da Fazenda. Fundo Florestas Tropicais para Sempre (TFFF). **Gov.br**, 8 jul. 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/fazenda/pt-br/acesso-a-informacao/acoes-e-programas/transformacao-ecologica/programas-em-destaque/fundo-florestas-tropicais>. Acesso em: 12 set. 2025.

BUCKTON, S. J. *et al.* The regenerative lens: a conceptual framework for regenerative social-ecological systems. **One Earth**, v. 6, n. 7, 2023.

CARÈ, R.; WEBER, O. How much finance is in climate finance? A bibliometric review, critiques, and future research directions. **Research in International Business and Finance**, v. 64, 2023.

CHIAVARI, J. *et al.* **Mapeamento de financiamento climático internacional para o Brasil**. Rio de Janeiro: PUC-Rio, 2025.

COP 30 – CONFERÊNCIA DAS PARTES 30. **Over USD 5.5 billion announced for Tropical Forest Forever Facility as 53 countries endorse the historic TFFF launch declaration**. Belém, 6 nov. 2025. Disponível em: <https://cop30.br/en/news-about-cop30/over-usd-5-5-billion-announced-for-tropical-forest-forever-facility-as-53-countries-endorse-the-historic-tfff-launch-declaration>. Acesso em: 5 mar. 2026.

DRYZEK, John S. **The politics of the earth**: environmental discourses. Oxford: Oxford University Press, 2013.

FA, J. E. *et al.* Importance of indigenous peoples' lands for the conservation of Intact Forest Landscapes. **Frontiers in Ecology and the Environment**, v. 18, n. 3, p. 135-140, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.1002/fee.2148>.

FIRN – FUNDO INDÍGENA DO RIO NEGRO. **Governança**. São Gabriel da Cachoeira: FIRN, [2025]. Disponível em: <https://firn.foirn.org.br/governanca/>. Acesso em: 12 set. 2025.

FOIRN – FEDERAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES INDÍGENAS DO RIO NEGRO. Fundo indígena estimula economia local dos 23 povos do Rio Negro. **FOIRN Blog**, 9 set. 2021. Disponível em: <https://foirn.blog/2021/09/09/fundo-indigena-estimula-economia-local-dos-23-povos-do-rio-negro/>. Acesso em: 12 set. 2025.

FOIRN – FEDERAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES INDÍGENAS DO RIO NEGRO. II Assembleia Regional Extraordinária fortalece associações indígenas na região do Alto Rio Negro. **FOIRN Blog**, 2023a. Disponível em: <https://foirn.blog/2023/05/24/ii-assembleia-regional-extraordinaria-fortalece-associacoes-indigenas-na-regiao-do-alto-rio-negro/>. Acesso em: 12 set. 2025.

FOIRN – FEDERAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES INDÍGENAS DO RIO NEGRO. Edital 002/2023 FIRN. **FOIRN Blog**, 2023b. Disponível em: <https://foirn.blog/tag/edital-002-2023-firn/>. Acesso em: 12 set. 2025.

FOIRN – FEDERAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES INDÍGENAS DO RIO NEGRO. FOIRN, a federação que representa 24 povos indígenas no Brasil. **FOIRN Blog**, [2025]. Disponível em: <https://foirn.org.br/saiba-quem-somos-foirn/>. Acesso em: 12 set. 2025.

FRASER, N. Rethinking the public sphere: a contribution to the critique of actually existing democracy. In: BENHABIB, S. (org.). **Between borders**: pedagogy and the politics of cultural studies. Nova York: Routledge, 1994. p. 74-98.

FRASER, N. **Scales of justice**: reimagining political space in a globalizing world. Nova York: Columbia University Press, 2010.

FRASER, N. **Cannibal capitalism**: how our system is devouring democracy, care, and the planet and what we can do about it. Londres: Verso, 2022.

FRASER, N.; HONNETH, A. **Redistribution or recognition?** A political-philosophical exchange. Londres: Verso, 2003.

FUNDO AMAZÔNIA. **Gestão das terras indígenas das bacias do Rio Negro e Xingu**. 2025. Disponível em: <https://www.fundoamazonia.gov.br/pt/projeto/Gestao-das-Terras-Indigenas-das-Bacias-do-Rio-Negro-e-Xingu/>. Acesso em: 12 set. 2025.

FUNDO RUTÍ. **Promovendo a autonomia e sustentabilidade dos povos indígenas de Roraima**. Boa Vista: Fundo Indígena Rutí, [2025]. Disponível em: https://www.cir.org.br/files/posts_conteudo/67eb4ebb0be141.65720077.pdf. Acesso em: 29 jul. 2025.

GABAY, A. Norway pledges more direct funding to support indigenous peoples in Brazil. **Mongabay News**, ago. 2025. Disponível em: <https://news.mongabay.com/2025/08/norway-pledges-more-direct-funding-to-support-indigenous-peoples-in-brazil/>. Acesso em: 22 ago. 2025.

HABERMAS, J. **The structural transformation of the public sphere: an inquiry into a category of bourgeois society**. Cambridge, Estados Unidos: The MIT Press, 1991.

JOHNS, T. *et al.* A three-fund approach to incorporating government, public and private forest stewards into a REDD funding mechanism. **International Forestry Review**, v. 10, n. 3, 2008.

JONGH FILHO, L. P. P. **Fundo Amazônia: avanços e dificuldades da participação indígena por via do terceiro setor**. Dissertação (Mestrado em Ciências Sociais) – Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, 2021.

KAWABATA, T. What are the determinants for financial institutions to mobilise climate finance? **Journal of Sustainable Finance & Investment**, v. 9, n. 4, p. 263-281, 2019.

MORTARI, J. R. “The answer is us”: how Podáali is reclaiming indigenous philanthropy in the Amazon. **Proximate Press**, 2025. Disponível em: <https://www.proximate.press/latest-stories/the-answer-is-us-how-podaali-is-reclaiming-indigenous-philanthropy-in-the-amazon>. Acesso em: 1^a mar. 2026.

PODÁALI – FUNDO INDÍGENA DA AMAZÔNIA BRASILEIRA. **Rede de Fundos Comunitários Amazônicos integra os mecanismos ideais para que os povos indígenas e comunidades tradicionais sejam protagonistas no combate à crise climática**. Manaus: Podáali, 2023. Disponível em: <https://fundopodaali.org.br/rede-de-fundos-comunitarios-amazonicos-integra-os-mecanismos-ideais-para-que-os-povos-indigenas-e-comunidades-tradicionais-sejam-protagonistas-no-combate-a-crise-climatica/>. Acesso em: 28 jul. 2025.

PODÁALI – FUNDO INDÍGENA DA AMAZÔNIA BRASILEIRA. **Redes de Fundos Comunitários da Amazônia ecoam suas vozes no XI FOSPA na Bolívia**. Manaus: Podáali, 2024. Disponível em: <https://fundopodaali.org.br/redes-de-fundos-no-xi-fospa/>. Acesso em: 29 jul. 2025.

PODÁALI – FUNDO INDÍGENA DA AMAZÔNIA BRASILEIRA. **Caminhada**: comunidades indígenas. Manaus: Podáali, [2025a]. Disponível em: <https://fundopodaali.org.br/sobre/caminhada/>. Acesso em: 25 jul. 2025.

PODÁALI – FUNDO INDÍGENA DA AMAZÔNIA BRASILEIRA. **Governança do Fundo Podáali**. Manaus: Podáali, [2025b]. Disponível em: <https://fundopodaali.org.br/sobre/governanca/>. Acesso em: 25 jul. 2025.

PODÁALI – FUNDO INDÍGENA DA AMAZÔNIA BRASILEIRA. **Linhas temáticas**. Manaus: Podáali, [2025c]. Disponível em: <https://fundopodaali.org.br/sobre/linhas-tematicas/>. Acesso em: 25 jul. 2025.

PODÁALI – FUNDO INDÍGENA DA AMAZÔNIA BRASILEIRA. **Modalidades de doação**. Manaus: Podáali, [2025d]. Disponível em: <https://fundopodaali.org.br/chamadas/>. Acesso em: 25 jul. 2025.

PODÁALI – FUNDO INDÍGENA DA AMAZÔNIA BRASILEIRA. **Prêmio Ciências Indígenas**: “Soluções ancestrais pelo clima, pela Amazônia e por todas as vidas”. Manaus: Podáali, 2025e. Disponível em: <https://fundopodaali.org.br/premicienciasindigenas-2025/>. Acesso em: 25 jul. 2025.

PODÁALI – FUNDO INDÍGENA DA AMAZÔNIA BRASILEIRA. **Fundos indígenas da Amazônia ecoam suas vozes e debatem financiamento direto para povos indígenas no Acampamento Terra Livre 2025**. Manaus: Podáali, 2025f. Disponível em: <https://fundopodaali.org.br/fundos-indigenas-da-amazonia-no-atl-2025/>. Acesso em: 29 jul. 2025.

RICHARDSON, B. J. Protecting indigenous peoples through socially responsible investment. **Indigenous Law Journal**, v. 6, 2007.

SCHLOSBERG, D. **Defining environmental justice**: theories, movements, and nature. Nova York: Oxford University Press, 2007.

TAVARES, V. Rio Negro atinge menor nível da história: os pescadores do Amazonas que ficaram ‘ilhados’ pela seca pelo 2º ano seguido. **BBC Brasil**, 27 set. 2024. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/articles/c77xn7nevp1o>. Acesso em: 12 set. 2025.

TNC – THE NATURE CONSERVANCY. **Canalizando o financiamento climático diretamente para os povos indígenas:** lições aprendidas com o Fundo Podáali e o Povo Xavante no Programa REDD Early Movers em Mato Grosso (Brasil). [S. l.]: TNC, 2024. Disponível em: <https://www.tnc.org.br/content/dam/tnc/nature/en/documents/brasil/tnc-relatorio-podaali-xavante-pt-2024.pdf>. Acesso em: 25 jul. 2025.

UNFCCC – UNITED NATIONS FRAMEWORK CONVENTION ON CLIMATE CHANGE. **Introduction to climate finance.** [S. l.]: UNFCCC, 2025. Disponível em: <https://unfccc.int/topics/introduction-to-climate-finance>. Acesso em: 12 set. 2025.

WORLD BANK. Empowering indigenous peoples to protect forests. **World Bank News**, 9 ago. 2023. Disponível em: <https://www.worldbank.org/en/news/feature/2023/08/09/empowering-indigenous-peoples-to-protect-forests>. Acesso em: 12 set. 2025.

BANCO DA AMAZÔNIA E FUNDO CONSTITUCIONAL DE FINANCIAMENTO DO NORTE (2007-2020): CRÉDITO PÚBLICO E INTEGRAÇÃO REGIONAL TRANSFRONTEIRIÇA

Álvaro Marcelino Nunes¹

Este artigo buscou expressar a relação das mudanças políticas e organizacionais do Banco da Amazônia S.A. (BASA) com o processo de operacionalização do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) no período de 2007 a 2020, levando em consideração uma interpretação desse objeto por meio do uso de resultados empíricos baseados em fatores estruturais. Como justificativa, tem-se que a compreensão sobre o objeto de pesquisa, tratado neste artigo, é fundamental para uma maior visibilidade das vicissitudes e progressos pelos quais o BASA passou durante o período de 2007 a 2020, pois o BASA é uma entidade pública federal que sempre acompanhou as mutabilidades estruturais brasileiras. Ademais, a pesquisa deste artigo é de natureza qualitativa, do tipo descritiva, fundamentada em dados secundários e realizada na modalidade bibliográfica com base nos autores que discutem o desenvolvimento regional, a integração regional e as políticas de desenvolvimento regional. Os resultados mostram que o FNO tem apresentado limitações em sua eficiência alocativa. Observou-se que o fundo não logrou êxito em fomentar capacidades produtivas endógenas na região Norte, tampouco em superar a dependência estrutural em relação aos polos tecnológicos e econômicos dominantes. Além disso, a atuação do crédito público mostrou-se insuficiente para consolidar a integração regional transfronteiriça da região Norte brasileira.

Palavras-chave: desenvolvimento regional; FNO; integração regional transfronteiriça; BASA.

BANCO DA AMAZÔNIA AND FUNDO CONSTITUCIONAL DE FINANCIAMENTO DO NORTE (2007-2020): PUBLIC CREDIT AND CROSS-BORDER REGIONAL INTEGRATION

This article sought to express the relationship between the political and organizational changes at BASA and the operational process of the Constitutional Financing Fund for the North (Fundo Constitucional de Financiamento do Norte – FNO) from 2007 to 2020, interpreting this subject through empirical results based on structural factors. The justification for this study lies in the fact that understanding this research object is fundamental to providing greater visibility to the vicissitudes and progress experienced by BASA during this period, as it is a federal public entity that has consistently followed Brazil's structural shifts. Furthermore, this is a qualitative, descriptive study based on secondary data and conducted through a bibliographic approach, drawing on authors who discuss regional development, regional integration, and regional development policies. The results show that the FNO has presented limitations in its allocative efficiency. It was observed that the fund did not succeed in fostering endogenous productive capacities in the North region, nor in overcoming structural dependence on dominant technological and economic hubs. Additionally, the performance of public credit proved insufficient to consolidate the cross-border regional integration of the Brazilian North.

Keywords: regional development; FNO; cross-border regional integration; BASA.

1. Servidor efetivo na Universidade do Estado do Pará (UEPA); e doutorando em economia pelo Programa de Pós-Graduação em Economia da Universidade Federal do Pará (PPGE/UFPa). E-mail: economistamarcelino17@gmail.com. Orcid: <https://orcid.org/0009-0007-1313-746X>.

BANCO DA AMAZÔNIA Y FUNDO CONSTITUCIONAL DE FINANCIAMENTO DO NORTE (2007-2020): CRÉDITO PÚBLICO E INTEGRAÇÃO REGIONAL TRANSFRONTERIZA

Este artículo buscó expresar la relación entre los cambios políticos y organizacionales del BASA y el proceso de operacionalización del Fondo Constitucional de Financiamiento del Norte (Fundo Constitucional de Financiamento do Norte – FNO) en el período de 2007 a 2020, considerando una interpretación de dicho objeto mediante resultados empíricos basados en factores estructurales. Como justificación, se plantea que la comprensión del objeto de estudio es fundamental para dar mayor visibilidad a las vicisitudes y progresos por los cuales pasó el BASA durante este periodo, dado que es una entidad pública federal que siempre ha acompañado las mutabilidades estructurales brasileñas. Además, la investigación es de naturaleza cualitativa y de tipo descriptiva, fundamentada en datos secundarios y realizada bajo la modalidad bibliográfica, basada en autores que discuten el desarrollo regional, la integración regional y las políticas de desarrollo regional. Los resultados muestran que el FNO ha presentado limitaciones en su eficiencia asignativa. Se observó que el fondo no logró éxito en fomentar capacidades productivas endógenas en la región Norte, ni en superar la dependencia estructural respecto a los polos tecnológicos y económicos dominantes. Asimismo, la actuación del crédito público resultó insuficiente para consolidar la integración regional transfronteriza de la región Norte brasileña.

Palabras clave: desarrollo regional; FNO; integración regional transfronteriza; BASA.

JEL: R11; R58; G21.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm39art7>.

Data de envio do artigo: 16/10/2025. Data de aceite: 03/02/2026.

1 INTRODUÇÃO

O Banco da Amazônia S.A. (BASA) tem a sua origem histórica vinculada com a Segunda Guerra Mundial (Costa, Amaral e Lopes, 2023), pois o seu surgimento relaciona-se com o Banco de Crédito da Borracha (BCB). Diante disso, a construção de um pensamento sistemático sobre o funcionamento do BASA perpassa, obrigatoriamente, por um entendimento histórico-estrutural de como esse banco surgiu e como ele se desenvolveu ao longo dos anos subsequentes a sua oficialização legal.

Assim, o objetivo deste artigo é expressar a relação das mudanças políticas e organizacionais do BASA com o processo de operacionalização do Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO) no período de 2007 a 2020, levando em consideração uma interpretação desse objeto por meio do uso de resultados empíricos baseados em fatores estruturais, ou seja, a concretude do objeto de pesquisa é pela via dos seus resultados práticos na economia e integração regional transfronteiriça da região Norte.

Destarte, o objetivo geral procurou entender como os recursos do FNO foram aplicados considerando, estruturalmente, os efeitos da dinâmica da economia brasileira sobre a política organizacional do BASA, isto é, o objetivo

geral é exatamente uma averiguação dos efeitos estruturais da economia brasileira sobre a capacidade operacional do FNO de alavancar a economia local e a integração regional transfronteiriça. E esse objetivo geral se desdobrou nos seguintes objetivos específicos: i) verificar se as dinâmicas da economia brasileira, no período de 2007 a 2020, tiveram algum efeito sobre a alocação dos recursos do FNO; ii) identificar se o FNO conseguiu ter alguma eficácia significativa na redução da concentração de renda na região Norte; e iii) constatar se a dimensão político-organizacional do BASA tem possibilitado com que haja uma maior integração regional transfronteiriça da região Norte por meio do crédito público do FNO.

Como justificativa, tem-se que a compreensão sobre o objeto de pesquisa, tratado neste artigo, é fundamental para uma maior visibilidade das vicissitudes e dos progressos que o BASA passou durante o período de 2007 a 2020, pois o BASA é uma entidade pública federal que sempre acompanha as mutabilidades estruturais brasileiras (Costa, Amaral e Lopes, 2023). Ademais, o ano de 2007 expressa um marco temporal importante na consolidação de outra perspectiva para o desenvolvimento regional brasileiro, pois em 2007 o Estado brasileiro lançou a Política Nacional de Desenvolvimento Regional (PNDR), uma política regional mais coerente com a organização político-administrativa brasileira (Silva, 2015).

Além disso, com a Constituição Federal de 1998, o FNO passou a ser o mais importante instrumento de desenvolvimento do BASA, ou seja, a presença do FNO, na lista que agrega os instrumentos de crédito do BASA, possibilitou uma maior participação e capilaridade do banco na dinamização dos empreendimentos rurais e urbanos, sobretudo os de pequeno porte (Costa, Amaral e Lopes, 2023).

Em contrapartida, a presença dos recursos dos fundos constitucionais de financiamento no período de 1994 a 2005, por exemplo, conforme Almeida, Silva e Rezende (2007), foram mais concentrados nos municípios mais dinâmicos, economicamente. Assim, torna-se vital e urgente a proposta de análise deste artigo, uma vez que há uma assimetria informacional entre os enunciados dos trabalhos técnicos do BASA em relação às conclusões de determinados estudos sobre os fundos constitucionais de financiamento.

Consequentemente, o problema de pesquisa se expressou da seguinte forma: a destinação da oferta de crédito público do FNO, pelo BASA, é capaz de potencializar o crescimento econômico e de gerar uma integração regional transfronteiriça da região Norte?

A hipótese que se estabeleceu é de que a oferta de crédito público do FNO, por meio da intermediação financeira e exclusiva do BASA, tem sido impactada pelas mudanças da política organizacional que o BASA sofreu ao longo das distintas etapas da economia brasileira no período de 2007 a 2020, ocasionando assim, uma assimetria profunda em relação aos objetivos da PNDR, ou seja,

os estados da região Norte brasileira são incapazes, via FNO, de conseguirem dinamizar de forma sustentável as suas economias locais e o processo de integração regional do estados que fazem fronteiras com as regiões estrangeiras da América do Sul.

No que se refere, então, à questão da organização textual, este artigo apresenta cinco partes, somando com esta introdução. Na segunda seção é discutido o referencial teórico, melhor dizendo, a apresentação das teorias que explicam os conceitos usados, por exemplo, para o entendimento sistemático dos fundos constitucionais de financiamento. Seguidamente, na terceira parte é apresentado o referencial bibliográfico, ou seja, a listagem dos trabalhos empíricos principais sobre o objeto de pesquisa em questão. Já na quarta parte é apresentada a metodologia usada para o alcance crível dos objetivos (geral e específicos).

Em paralelo a essas seções, a quinta seção trata sobre os resultados e a discussão, pois a pesquisa utilizada por este artigo é de natureza qualitativa, do tipo descritiva e fundamentada em dados secundários oriundos das bases de dados oficiais.

Por fim, a última seção é sobre as considerações finais e traz alguns apontamentos necessários para serem usados, a critério do leitor, no processo de aperfeiçoamento do entendimento sobre o objeto de pesquisa. Ademais, é nas considerações finais que entram algumas sugestões de novas pesquisas para o aperfeiçoamento do referencial bibliográfico sobre a questão do impacto da política organizacional do BASA sobre o processo de oferta de crédito público do FNO no processo de integração regional transfronteiriça da região Norte brasileira.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Política econômica

A política econômica é uma espécie de política pública destinada a intervir na dinâmica econômica de um país (Clark, 2008). Diante disso, a política econômica é uma importante ação estatal que tem a capacidade de mudar a trajetória econômica de uma dada nação por meio do uso, por exemplo, dos instrumentos de ação de cunho monetário, fiscal, cambial, comercial etc.

Para Derani (2004) a política econômica é normalizada por meios de marcos legais e tem o intuito de causar alguma mudança na realidade social, pois a sua operacionalização tem amparo nas diretrizes, metas e prioridades do planejamento público. Consequentemente, a política econômica precisa ter alguma motivação que agregue alguma mudança social significativa.

Doravante, as alterações do papel do Estado apresentam algum grau de influência sobre o funcionamento das políticas econômicas, uma vez que a política econômica é um produto das oscilações históricas (Clark, 2008). Assim, a política organizacional² dos órgãos e das entidades públicas é amplamente influenciada pelo modo como o Estado atua na construção e no aperfeiçoamento de uma determinada política econômica, isto é, na forma como o Estado democrático de direito estabelece a sua forma de direito econômico.

Outrossim, o direito econômico tem um papel fundamental para estabelecer o “dever-ser” sobre as múltiplas relações interpessoais dos agentes econômicos, pois o funcionamento da economia não pode ser incoerente com a constituição econômica vigente no país (Clark, 2008). Ademais, a construção das políticas econômicas precisa ter, neste contexto de pós-modernidade, um ambiente democrático sadio e dissociado de qualquer autocracia (Clark, 2001).

Dessarte, as políticas econômicas, que se opõem à finalidade pública, são algozes à transformação das condições sociais, pois os seus impactos estruturais não conseguem promover uma ação pública capaz de romper com as problemáticas sociais que assolam uma dada realidade social. Além do mais, a política econômica dissociada da realidade social é uma política autocrático-globalizadora e que dificulta a distribuição da riqueza social de maneira coerente com a equidade pública. Logo, é preciso compreender a política para além da globalização dos mercados nacionais.

Mesmo que o movimento da globalização tenha se tornado uma retórica frequente nos espaços de poder na contemporaneidade, torna-se obrigatório destacar que ainda existem políticas econômicas endógenas, ou seja, que ainda existem Estados nacionais que procuram organizar o seu funcionamento econômico baseado nas principais demandas e nos principais desafios econômicos intrínsecos do seu povo (Clark, 2008).

2.2 Desenvolvimento regional

No período que sucedeu a Segunda Guerra Mundial, a problemática regional foi bastante discutida por diversos teóricos, cujas ideias influenciaram fortemente o planejamento econômico nos países periféricos, especialmente na América Latina.

Assim, a teoria do crescimento equilibrado em Nurkse (1957) propõe que existe uma espécie de círculo vicioso da pobreza, em que todas as iniciativas sempre redundaram em deixar o país pobre na situação de mais pobreza ainda. Logo, nos

2. A política organizacional é um conjunto de diretrizes e regras que orientam as condutas e os comportamentos dos membros de uma organização. Elas são desenvolvidas no planejamento tático das organizações e funcionam como guias gerais de ação. As políticas corporativas geralmente refletem um objetivo e orientam as pessoas em direção a esse objetivo em situações que requeiram algum julgamento.

países subdesenvolvidos, a poupança interna é insuficiente devido ao baixo nível de renda real dos consumidores; todavia, essa insuficiência de renda real é um reflexo da baixa produtividade que decorre da insuficiência de capital, que por sua vez é resultante do baixo nível de poupança. Assim, então, se completa o círculo vicioso da pobreza, cujo efeito deletério é a manutenção da situação de subdesenvolvimento em que se encontravam os países, por exemplo, da América do Sul.

A solução para romper com esse círculo e vencer o atraso estrutural, seria a industrialização (Nurkse, 1957). Assim, os fundamentos econômicos do país subdesenvolvido deveriam priorizar a industrialização em detrimento da produção e exportação de bens econômicos exportáveis que apresentam um baixo valor agregado. Nesse modelo caberia ao Estado coordenar o investimento e até mesmo disponibilizar um maior nível de poupança agregada, associando-se à iniciativa privada.

Contudo, no que se refere à ideia de industrialização entendida pelo viés de uma economia primária, Marini (2017) reforça que esta continuou sendo uma atividade subordinada ao processo de acumulação, pois a produção e a exportação dos bens dessa economia constituem-se na oferta de bens exportáveis com baixíssimo valor agregado.

Doravante, a perspectiva teórica de Myrdall (1960) defende que a saída do estágio de subdesenvolvimento passa necessariamente pela intervenção direta do Estado, devendo este promover uma distribuição funcional mais uniforme da renda, com vistas a aumentar a produção, e, principalmente, buscar o desenvolvimento por meio do planejamento econômico das forças produtivas. Diante disso, o Estado deveria intervir em setores e áreas diversas da economia, garantindo e criando condições necessárias para atingir o desenvolvimento da economia e da sociedade.

Hirschman (1961), todavia, defende a tese de que o desenvolvimento precisa bastante da mobilização, na sua direção, de recursos e aptidões que estejam numa condição elíptica, dispersos ou mal-empregados na economia, o que dependeria em grande parte do Estado, que se constituiria em ente coordenador do planejamento regional do desenvolvimento almejado. Logo, a ação do Estado deveria ser bem mais abrangente do que a simples formulação keynesiana, devendo estar associada a pressões e processos de incentivos capazes de mobilizar e ampliar os recursos requeridos pelo desenvolvimento regional.

Destaca-se, então, que para planejar o desenvolvimento regional seria vital a adoção de uma série de planos desenvolvimentistas, até mesmo porque a realidade das economias subdesenvolvidas demanda um tratamento diferenciado e menos automático. Por isso que Perroux (1977) construiu a teoria dos polos de crescimento, segundo a qual o crescimento não ocorre de forma simultânea em todas as regiões econômicas, mas sim em polos ou pontos de crescimento, com

frequências variadas e com uma dinamização econômica que se concretiza por diversos canais e com efeitos diferenciados por toda a espacialidade da economia.

Estudos importantes sobre questões desenvolvimentistas também foram realizados na América Latina, especialmente pelos teóricos da Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), onde se destacam Prebisch e Furtado. Com isso, para Prebisch (2000) a industrialização seria a única forma de superar o subdesenvolvimento e a pobreza na América Latina e o desenvolvimento não deveria ser promovido pela iniciativa privada, como foi na revolução industrial inglesa e posteriormente nos Estados Unidos, mas sim capitaneado pelo Estado. Também conhecido como Keynes latino-americano, defendia que a necessidade de industrializar como ponto fundamental é parte de um estímulo generalizado à demanda, por intervenção estatal ou investimento externo, à medida que uma economia deixa de ser primário-exportadora. No horizonte situa-se um “ponto de maturidade”, com consumo de massa e uma demanda de perfil mais sofisticado, em que a população exige serviços públicos, educação, saúde e lazer.

No Brasil, Celso Furtado, relevante intelectual e teórico da CEPAL, foi o responsável pela formação de muitas das políticas econômicas implementadas no Estado brasileiro e contribuiu de forma decisiva para a interpretação das barreiras ao desenvolvimento no Brasil e na América Latina. Adepto do intervencionismo keynesiano, analisa o fenômeno do subdesenvolvimento não como uma etapa inevitável e trivial para a constituição das economias capitalistas, mas como um processo histórico autônomo, espécie de espoliação dessa dinâmica e, então, caberia ao Estado direcionar um planejamento que permitisse a transição da economia primário-exportadora para a urbano-industrial.

Para Furtado (2000), a superação do atraso econômico e a promoção do desenvolvimento, parte, inicialmente, da concepção de que o subdesenvolvimento é uma conformação estrutural produzida pela forma como se difundiu o progresso tecnológico na economia internacional. A sua superação, então, não se daria ao impulso das simples forças do mercado, pois era necessário um projeto político apoiado na mobilização de recursos sociais. Dessa forma, o Estado aparece em destaque na obra de Furtado como um importante instrumento, cuja utilização é necessária para resolver problemas estruturais, e é visto como esfera responsável pela coordenação e condução de políticas de planejamento que viabilizem a promoção do desenvolvimento econômico e social nas regiões brasileiras carentes de financiamento do investimento produtivo local.

O pensamento de Furtado embasou a essência das políticas de desenvolvimento regional (PDRs), no Brasil, mais explicitamente visível a partir da criação e operacionalização das superintendências de desenvolvimento

regional (Superintendência de Desenvolvimento da Amazônia – SUDAM; Superintendência de Desenvolvimento do Nordeste – SUDENE; e Superintendência de Desenvolvimento do Centro-Oeste – SUDECO) existentes no Brasil e que ainda hoje servem de apoio à formulação e gestão das políticas públicas nacionais para o desenvolvimento regional. Assim, o FNO, em tese, ao conceder condições diferenciadas para a instalação, modernização e ampliação de empreendimentos na região, favorece o crescimento da atividade econômica, gerando novos postos de trabalhos, elevando a circulação de renda e aquecendo a demanda da sociedade por bens e serviços. Esse fenômeno, repetindo-se várias vezes, promove um círculo virtuoso na economia, melhorando a qualidade de vida da população, o que configura um processo de desenvolvimento regional sustentando, sobretudo, pelo mercado interno.

2.3 Função alocativa do governo

A ação alocativa do governo tem um papel fundamental na concessão de bens e serviços que não são atrativos aos interesses do mercado (Giambiagi e Além, 2015). Ademais, a função alocativa do governo também se refere ao fornecimento de recursos financeiros aos agentes econômicos, pois esse processo de fornecimento tem um caráter político (Giambiagi e Além, 2015). Diante disso, a alocação de um fundo público de financiamento é atrelada à dinâmica política conjuntural vigente no país.

Ressalta-se, também, que a função alocativa do governo engloba a questão da regulação dos mercados por meio de autarquias públicas especiais (agências reguladoras), uma vez que a função alocativa do governo é também vinculada à busca de superar as falhas de mercado (Giambiagi e Além, 2015).

Além disso, os planos de governo que buscaram suprir setores de infraestrutura deficientes no país, também fazem parte da política alocativa, como o Plano de Metas do governo Juscelino Kubitschek e os planos nacionais de desenvolvimento (PNDs) I e II.

Para Musgrave e Musgrave (1980) a alocação de recursos públicos (fundos constitucionais, por exemplo), por parte do governo, precisa ter um ajustamento a cada nova avaliação realizada sobre os atos alocativos executados, ou seja, o fornecimento de recursos públicos não pode ocorrer sem uma prévia avaliação dos gastos e das transferências efetuadas. E isso é vital para que o planejamento público não ocorra de maneira leviana, inconstitucional e desatrelada da administração financeira e orçamentária.

2.4 Integração regional

A integração regional é aqui entendida como a possibilidade de ultrapassar os obstáculos políticos, econômicos, sociais, culturais e físico-naturais, acreditando

na possibilidade de colaboração mútua, capaz de alavancar os bens e os interesses coletivos em um território periférico no cenário internacional (Rotta *et al.*, 2019).

Embora nas teorias de integração regional encontrem-se conceitos mais ligados ao contexto de regiões transfronteiriças entre países e constituição de blocos políticos e/ou econômicos (Balassa, 1973; Salvatore, 1998; Faria, 2004; Badaró, 2008), neste estudo a noção de integração regional empregada é a mesma utilizada para os projetos do Programa Rotas de Integração Sul-Americana (Brasil, 2026), pautada no planejamento e na integração da infraestrutura física, digital, social, ambiental e cultural entre os países que formam a América do Sul.

Assim, a integração regional, conforme o objeto de pesquisa deste artigo, refere-se à retomada da colaboração mútua nos estados fronteiriços da Amazônia, mediante o fortalecimento das políticas comerciais e de redução de desigualdades sociais, econômicas e ambientais (Moreira, 2025). Diante disso, a integração regional amazônica seria, então, um mecanismo para conciliar as diferenças territoriais num plano unificado que tenha a governança territorial direcionada para superar as descontinuidades estruturais das regiões fronteiriças da Amazônia Legal com os países/territórios ultramarinos da América do Sul.

Dentro disso, o plano de integração para a Amazônia Legal transcende a visão clássica de blocos comerciais, aproximando-se do que Rotta *et al.* (2019) definem como a superação de obstáculos físico-naturais e sociais em periferias globais contemporâneas. Ao contrário de modelos de integração puramente voltados ao fluxo de capitais, a lógica aplicada às rotas de integração sul-americana (Brasil, 2026) prioriza a conectividade multidimensional das diversas escalas territoriais. Isso significa que a infraestrutura física (como estradas e hidrovias) deve estar intrinsecamente ligada à infraestrutura digital e ambiental, garantindo que o desenvolvimento econômico não ocorra de forma simplificada, mas, sim, como um catalisador de preservação e inclusão social em territórios historicamente marginalizados.

Ademais, a retomada da colaboração mútua mencionada por Moreira (2025) sugere que a governança territorial na Amazônia deve operar sob um novo paradigma de soberania compartilhada e sustentabilidade. A integração deixa de ser apenas um projeto de engenharia para se tornar uma estratégia de redução de desigualdades, em que o fortalecimento das políticas comerciais serve como suporte para a mitigação de assimetrias regionais. Sob essa ótica, a integração regional atua como um antídoto à fragmentação territorial, permitindo que os estados fronteiriços brasileiros e seus vizinhos sul-americanos articulem respostas conjuntas a desafios comuns, como a gestão de recursos hídricos e o combate a ilícitos transfronteiriços.

Logo, a convergência entre as teorias clássicas de Balassa (1973) e as diretrizes contemporâneas do planejamento governamental brasileiro evidencia uma evolução no conceito de região transfronteiriça. Na Amazônia, essa integração deve ser capaz de converter as “descontinuidades estruturais” em corredores de desenvolvimento humano e bioeconômico. Ao unificar as diferenças territoriais em um plano de governança coeso, busca-se não apenas o acesso a novos mercados, mas a consolidação de um bloco regional que utilize sua base ambiental e cultural como ativo estratégico para garantir voz e relevância frente às demandas do cenário internacional contemporâneo.

3 REFERENCIAL BIBLIOGRÁFICO

Nacionalmente, a questão regional, neste presente século, tem como marca a proposição da PNDR, institucionalizada em 2007, pelo Decreto nº 6.047, de 22 de fevereiro. É por isso que hoje a discussão tem a sua lógica política centrada na necessidade de um posicionamento mais efetivo do Estado brasileiro em relação aos problemas que resultam do sistema econômico vigente, ou seja, uma atuação com vistas a minimizar o agravamento das desigualdades geradas pela dinâmica socioespacial do capitalismo. Assim, a proposta da PNDR partiu da busca em reverter à marginalização do desenvolvimento regional brasileiro com ênfase nas reduções das desigualdades territoriais (Cargnin, 2015).

Doravante, a Constituição Federal de 1988 criou mecanismos legais de desenvolvimento regional, como os fundos constitucionais de financiamento, que visam promover e financiar as atividades econômicas em regiões menos favorecidas pelos investimentos públicos federais, como o Norte, o Nordeste e o Centro-Oeste, a fim de dinamizar suas economias locais, viabilizando o atendimento de seus objetivos por meio da geração de empregos e renda, o qual pode ser alcançado com o financiamento de atividades produtivas locais e endógenas às regiões de jurisdição dos fundos constitucionais de financiamento.

Segundo os estudos científicos de Szajnbok e Pierdoná (2019), a alínea c, inciso I, do artigo 159, da Constituição Federal de 1988 determina que, do produto da arrecadação dos impostos federais sobre renda e proventos de qualquer natureza e sobre produtos industrializados, a União destinará 3% para aplicação em programas federais de financiamento ao setor produtivo das regiões Norte, Nordeste e Centro-Oeste, por intermédio de suas instituições financeiras de caráter regional (BASA, por exemplo).

Cravo, Resende e Carvalho (2014) observaram que os fundos constitucionais possibilitam algum efeito positivo sobre o crescimento do produto interno bruto (PIB) *per capita* na esfera municipal. No entanto, a análise de Resende, Silva e Silva Filho (2015) chama a atenção ao estudar o impacto dos fundos

constitucionais de financiamento, pois a maioria dos trabalhos acadêmicos publicados sobre o tema aponta para a utilização dos fundos em municípios mais desenvolvidos e que tenham alguma infraestrutura básica (ponto de germinação industrial), o que se torna preocupante, na medida em que estes fundos não estariam alcançando seus objetivos republicanos e constitucionais, como a política regional de redução das desigualdades intrarregionais da República Federativa do Brasil.

Especificadamente, então, o surgimento do FNO tem a sua gênese nos anos 1980 por meio da Lei nº 7.827/1989, num período bastante inflacionário e com sérios problemas fiscais registrados na economia brasileira (Castro *et al.*, 2011). Ademais, foi nos anos 1980 que ocorreu o surgimento de uma série de planos econômicos voltados à procura da estabilização dos preços relativos da economia brasileira – ao todo foram pelo menos três planos: Plano Cruzado (1986), Plano Bresser (1987) e Plano Verão (1989). Todavia, todos esses planos não foram capazes de romper com o crescimento descontrolado da taxa de inflação oficial brasileira de maneira eficaz (Giambiagi *et al.*, 2011).

Vale destacar, também, que a Nova República (1985-1989) foi um período da economia brasileira que teve uma série de acontecimentos históricos e que estão até hoje evidentes na memória da democracia brasileira. Assim, tem-se na Nova República o movimento Diretas Já, a eleição indireta de Tancredo Neves (e seu trágico falecimento) e o governo de José Sarney (em substituição a Tancredo Neves). Diante disso, a construção da Nova República ocorreu em torno de uma série de rupturas com as agruras ditatoriais e originou, em muitos brasileiros, um sentimento de renovação e de possível superação dos problemas inflacionários brasileiros. Consequentemente, o surgimento dessa nova realidade institucional foi capaz de ajudar a ocasionar, em 1985, um crescimento do PIB em nada menos de 7,8% e um aumento bastante significativo das reservas internacionais do país num valor 2,5 vezes superior ao de 1983, chegando a US\$ 11,6 bilhões (Giambiagi *et al.*, 2011).

Doravante, em 1985 o Brasil presenciou um contexto de menor restrição externa, relativamente ao período anterior (1981-1983), ao mesmo tempo que a economia brasileira tinha recuperado suas elevadas taxas históricas de crescimento econômico (Giambiagi *et al.*, 2011).

Para Salomão (2016), mesmo com alguns resultados econômicos significativos registrados em 1985, o desafio das contas externas do Brasil ainda era uma problemática econômica evidente e com uma capacidade de comprometer o crescimento econômico e social brasileiro. Outrossim, com a chegada do empresário Dílson Funaro no Ministério da Fazenda, em 1985, iniciou-se um período na economia brasileira em que as recomendações e avisos do

Fundo Monetário Internacional (FMI), sobre a dívida pública externa do país, não foram acatadas e nem praticadas de maneira institucional pelo novo ministro de Estado da Fazenda (Salomão, 2016).

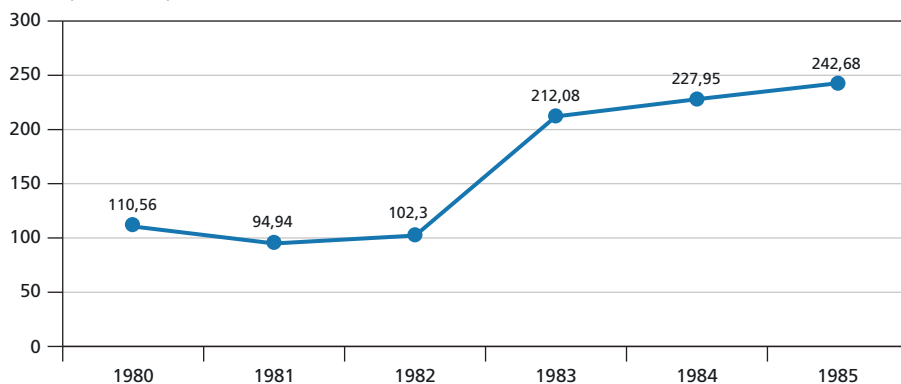
Salienta-se, também, que o próprio José Sarney ignorou muitos avisos e recomendações sobre a economia brasileira. Talvez essa recusa fosse motivada por interesses políticos. Todavia, essa desatenção, consciente ou não, teve uma grande contribuição para a moratória da dívida externa brasileira em 1987 (Salomão, 2016).

Estruturalmente, a década de 80 foi um período da economia brasileira em que a inflação se apresentou de maneira bastante visível e catastrófica, pois a partir dos anos 1980 a inflação brasileira superou os 100%, tendo em 1984 atingido 227,95% de taxa de inflação devido à maxidesvalorização do câmbio de 1983 (gráfico 1).

GRÁFICO 1

Evolução da inflação brasileira, medida pelo IGP-DI,¹ na primeira metade da década de 1980

(Em % a.a.)



Fonte: BASA.

Elaboração do autor.

Nota: ¹ O Índice Geral de Preços - Disponibilidade Interna (IGP-DI), medido pela Fundação Getúlio Vargas (FGV), foi criado no final dos anos 1940 para ser uma medida abrangente do movimento de preços da economia brasileira. Ele registra a alta de preços desde matérias-primas agrícolas e industriais até bens e serviços destinados e demandados pelo consumidor final.

3.1 Operações de crédito do FNO e PNDR

O FNO, o Fundo Constitucional de Financiamento do Nordeste (FNE) e o Fundo Constitucional de Financiamento do Centro-Oeste (FCO) são instrumentos da PNDR, uma política pública que visa diminuir as desigualdades regionais brasileiras em múltiplas dimensões e escalas territoriais. Para tanto, na região Norte, o FNO é gerido pelo BASA e planejado em parceria institucional com a SUDAM e o Ministério da Integração e Desenvolvimento Regional (MIDR) (Portugal, 2017).

De acordo com Almeida *et al.* (2006), o FNO apresenta um histórico de aplicação mais eficaz em comparação com o FNE. No período de 1994 a 2004, o FNO investiu em seis anos quantias superiores aos repasses anuais do Tesouro Nacional. Contudo, assim como o FNE, os recursos disponíveis no FNO (repasses anuais somados à disponibilidade de anos anteriores e retorno das aplicações) são maiores do que as aplicações anuais. Em 2004, por exemplo, o FNO tinha disponível aproximadamente R\$ 1,7 bilhão, dos quais foram investidos R\$ 1,3 bilhão, equivalente a 77% dos recursos disponíveis para empréstimos. Para 2005, o FNO tinha disponíveis R\$ 938,4 milhões para empréstimos, o que poderia ser insuficiente diante do aumento das aplicações.

Ademais, ao analisar a correlação do repasse dos valores do FNO e indicadores populacionais e de renda por estados da região, Almeida *et al.* (2006) concluem que existe uma concentração dos repasses para o estado do Pará, todavia, o resultado era esperado, pois o estado concentra quase 50% da população residente na região norte. Entretanto, ao se dividir pela população o valor dos repasses do FNO, os estados que se destacam por receber maiores repasses são os estados do Tocantins e Acre.

Por fim, Almeida *et al.* (2006) ao analisar a relação entre o PIB *per capita* de 1990 e o saldo dos empréstimos do FNO em 2004, não se verifica um padrão de liberação de recursos *per capita* maior ao longo dos anos 1990 para os estados inicialmente mais pobres. Um exemplo disso é o estado do Acre, que tinha um PIB *per capita* apenas um pouco superior ao de Tocantins em 1990, mas recebeu menos recursos do FNO (por habitante) ao longo dos anos 1990 do que os estados do Pará, Rondônia e Roraima. Portanto, assim como o FNE, o FNO também parece enfrentar o mesmo problema: pode estar contribuindo para a redução das desigualdades regionais à custa do aumento das desigualdades intrarregionais.

Doravante, o planejamento dos dispêndios financeiros do FNO segue um Plano Anual de Aplicações, em que consta uma série de metas a serem alcançadas durante o período correspondente ao exercício financeiro. Ressalta-se, também, que os recursos do FNO são oriundos, primeiramente, de dois impostos federais: 0,6% da arrecadação do imposto de renda (IR) e proventos de qualquer natureza e do imposto sobre produtos industrializados (IPI) (Portugal, 2017). Logo, é necessário que o FNO tenha uma grande capilaridade de alcance na região Norte, pois o seu mau uso significa um grande desperdício de receita tributária, que é a principal fonte de financiamento das ações e serviços do Estado brasileiro (Giambiagi e Além, 2015).

Em virtude de o FNO ter surgido num período da economia brasileira em que o investimento público foi seriamente diminuído devido à crise fiscal que afetou a viabilidade e manutenção das PDRs, tem-se ainda na lógica do FNO

uma fragilidade institucional no processo de superação das mazelas estruturais que afetam os estados-membros da região Norte, pois o crédito subsidiado do FNO é muito desconexo das realidades dos territórios sob sua jurisdição (Portugal, 2017).

Para Vieira (2014) a crise fiscal dos anos 1980 foi à grande responsável pela abrupta queda da execução de ações federais na construção e consolidação do desenvolvimento regional na década de 1990, mesmo diante de uma legislação constitucional apontando para a necessidade de haver uma ação do Estado brasileiro na procura de diminuir as desigualdades regionais brasileiras. Desse modo, o surgimento do FNO não foi capaz de fazer com que a região Norte pudesse reviver os financiamentos nas regiões antes atendidas pelas PDRs.

Diante disso, o FNO tem recebido, desde o seu surgimento em 1989, uma série de impactos políticos e institucionais que afetam a forma como os recursos do FNO são padronizados e distribuídos para os distintos agentes econômicos que atuam na qualidade de geradores de emprego e renda na região Norte.

Para Diniz (2007), a partir da década de 2000, ocorreu a tentativa de buscar procurar usar os mecanismos institucionais das PDRs, cuja coordenação ficou concentrada nas mãos do governo federal. Esse processo de reformulação do planejamento regional ficou expresso na famosa PNDR.

A PNDR entrou em funcionamento em 2007, todavia, ela passou a funcionar sem uma maturação prévia, ocasionando, assim, uma série de conferências posteriores com o intuito de melhorar essa política (Alves e Rocha Neto, 2014).

A PNDR original procurou se livrar do que Silva (2015) citou como os modelos tradicionais de planejamento regional. Esses modelos eram marcados por estruturas *top-down*, organizadas nos grandes projetos de investimento, administrados pelas superintendências para recortes espaciais macrorregionais e apoiados pelos incentivos fiscais.

Outrossim, foi por meio da PNDR que o planejamento regional brasileiro passou a ser visto por diversas escalas geográficas (municípios, microrregiões, mesorregiões etc.) (Ipea, 2015). Consequentemente, um planejamento regional mais vinculado a distintas escalas espaciais tem mais probabilidade de alcançar o objetivo constitucional de superação das disparidades regionais brasileiras (Ipea, 2015).

Vale destacar que Bacelar (1999), já na década de 1990, iniciou a discussão sobre a necessidade de se formular e implementar uma PNDR no Brasil. Logo, o debate sobre a reformulação do planejamento do desenvolvimento regional brasileiro não é um acontecimento registrado apenas na década de 2000.

Nesse sentido, o processo de discussão, desde a segunda metade da década de 1990, sobre a reformulação do planejamento regional brasileiro, levou ao surgimento em 2003 da proposta sobre a PNDR, cuja institucionalização oficial ocorreu em 2007 por meio do Decreto nº 6.047 (Ipea, 2015). Portanto, a questão do desenvolvimento regional brasileiro sempre foi um assunto bastante complexo e em permanente alteração institucional.

De início, a PNDR tinha por objetivo reduzir as disparidades regionais brasileiras e potencializar as vocações endógenas das localidades menos atraentes aos agentes de mercado (Ipea, 2015). Além disso, a conjunção das instituições para o alcance desses objetivos se processou por meio de um conjunto de articulações entre os diferentes entes federativos do Estado brasileiro – sendo uma forma de gestão territorial vital para ampliar a capilaridade dos instrumentos de ação da PNDR (Ipea, 2015).

3.2 Padrões de alocação do FNO, política organizacional do BASA e integração regional transfronteiriça

A criação do FNO decorre do art. 159 da Constituição Federal e foi regulamentada pela Lei nº 7.827/1989, com o objetivo de contribuir para o desenvolvimento econômico e social das regiões Centro-Oeste, Nordeste e Norte, por meio das instituições financeiras federais de caráter regional, mediante à execução de programas de financiamento aos setores produtivos (Fundos [...], 2020).

No caso da região Norte, o BASA atua como operador exclusivo desse instrumento, assumindo papel central na política regional brasileira. Contudo, a literatura evidencia que os padrões de alocação dos fundos constitucionais tendem a reproduzir assimetrias internas. Estudos indicam que “a atuação dos fundos constitucionais e dos incentivos fiscais tem resultado no aumento das desigualdades no interior das macrorregiões atendidas” (Duarte, Bidarra e Corrêa, 2022, p. 206), pois “as demandas por crédito subsidiado tendem a ser mais acentuadas nas regiões mais dinâmicas dos estados favorecidos, principalmente em torno das grandes capitais e dos enclaves exportadores” (Duarte, Bidarra e Corrêa, 2022, p. 206).

Esse padrão alocativo governamental coloca em tensão os próprios fundamentos da PNDR. Como questionam Monteiro Neto e Pêgo (2019), a PNDR “não vem cumprindo satisfatoriamente seu objetivo de redução das disparidades regionais – dado que a participação das regiões Norte e Nordeste no PIB nacional se move muito lentamente” (Monteiro Neto e Pêgo, 2019, p. 30 *apud* Duarte, Bidarra e Corrêa, 2022, p. 206). Assim, a alocação do FNO não pode ser analisada apenas sob a ótica da expansão do crédito, mas sim sob o prisma da sua coerência territorial e redistributiva.

Do ponto de vista institucional, a política organizacional do BASA insere-se em um contexto mais amplo de governança da política regional. A própria avaliação conduzida pelo Tribunal de Contas da União (TCU) identificou “um forte desalinhamento das instituições componentes do sistema do MI” (Duarte, Bidarra e Corrêa, 2022, p. 206), indicando fragilidades na coordenação federativa e interinstitucional. Nesse cenário, a atuação do BASA como agente financeiro do FNO depende não apenas de diretrizes econômicas, mas de arranjos institucionais e estratégicos que articulem financiamento, planejamento territorial e metas de desenvolvimento regional.

A revisão da PNDR e a criação de instâncias como a Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira (Brasil, 2019) evidenciam que o Estado brasileiro reconhece a centralidade da dimensão territorial e transfronteiriça na agenda de desenvolvimento. Entretanto, permanece o desafio de integrar efetivamente os instrumentos financeiros (como o FNO) às estratégias de integração regional.

A integração regional pressupõe a superação de obstáculos políticos, econômicos, sociais, culturais e físico-naturais (Duarte, Bidarra e Corrêa, 2022), mediante colaboração mútua capaz de fortalecer territórios periféricos no cenário internacional (Rotta *et al.*, 2019).

No caso amazônico, essa integração não se limita à lógica clássica de blocos econômicos, mas envolve planejamento integrado da infraestrutura física, digital, social e ambiental, em consonância com iniciativas como as Rotas de Integração Sul-Americana (Brasil, 2026).

A experiência do Mercosul demonstra que as regiões de fronteira possuem potencial estratégico, pois a livre circulação de bens e fatores de produção tende a beneficiar municípios fronteiriços (França e Pirani, 2013). As chamadas “cidades-gêmeas” constituem exemplos concretos de espaços onde a integração econômica e cultural se materializa no cotidiano social (Cáceres [...], 2019). Nesses territórios, o capital social e as redes locais tornam-se ativos relevantes para o desenvolvimento endógeno.

Diante disso, os padrões de alocação do FNO adquirem relevância geopolítica. Se concentrados em polos já dinâmicos, reforçam enclaves produtivos e ampliam desigualdades intrarregionais. Se orientados estrategicamente para corredores transfronteiriços e cadeias produtivas integradas, podem atuar como instrumento de consolidação de uma Amazônia articulada regionalmente. A integração transfronteiriça, portanto, exige que a política organizacional do BASA incorpore critérios territoriais explícitos, alinhando financiamento, planejamento regional e estratégias de cooperação sul-americana.

Outrossim, a articulação entre FNO, PNDR e políticas de fronteira revela que o financiamento regional não é apenas instrumento econômico, mas mecanismo de construção territorial e de inserção internacional do Brasil. A consolidação de uma agenda amazônica integrada depende da convergência entre governança institucional, critérios alocativos redistributivos e visão estratégica de integração regional.

Vale ressaltar, também, que a integração regional no período 2007-2020 foi marcada pela transição do modelo de Iniciativa para a Integração da Infraestrutura Regional Sul-Americana (IIRSA) para o Conselho de Infraestrutura e Planejamento (Cosiplan) da União das Nações Sul-Americanas (Unasul), em que o crédito público atuou como o principal suporte para a infraestrutura logística e energética. Esta dinâmica visava transformar as regiões periféricas da Amazônia em eixos de exportação, utilizando fundos públicos financeiros para viabilizar a atuação de grandes grupos econômicos. O papel do Estado foi central na ação de projetar a influência brasileira sobre os vizinhos da América do Sul, embora essa integração regional tenha priorizado fluxos de capital em detrimento da integração social das populações fronteiriças da faixa de fronteira.

Um fato crítico desse período é a consolidação da faixa de fronteira como uma nova frente de exploração mineral, especialmente no Arco Norte. O crédito público e o planejamento territorial facilitaram a expansão do setor extrativista, que entre 2007 e 2020 viu um aumento exponencial no número de processos minerários em áreas de fronteira. Essa dinâmica revela uma contradição no uso do FNO e outros incentivos: ao mesmo tempo que se busca o desenvolvimento regional incluyente, fomenta-se um modelo neoextrativista que pressiona unidades de conservação e territórios indígenas, gerando conflitos territoriais profundos nas zonas transfronteiriças.

Santos e Silveira (2003) classificam o interior amazônico como “espaços opacos”, onde a falta de infraestrutura de transporte impede uma integração efetiva da região. No entanto, o avanço da fronteira mineral e do agronegócio, financiados por linhas de crédito do BASA, criou uma “fluidez seletiva”. Isso significa que o investimento público chegou às fronteiras não para integrar cidadãos, mas para escoar minérios e *commodities*. Essa lógica transformou cidades-gêmeas e pontos estratégicos em enclaves logísticos, em que a economia local permanece dependente de ciclos extrativistas voláteis e de subsídios federais.

4 METODOLOGIA

A pesquisa é de natureza qualitativa, do tipo descritiva, fundamentada em dados secundários e realizada na modalidade bibliográfica com base nos autores que discutem o desenvolvimento regional, a premissa da integração regional e as PDRs.

Os dados secundários são oriundos dos documentos, relatórios e publicações do BASA e do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), contemplando o período geral de 2007 a 2020, período relativamente razoável, para mensurar seus resultados sobre a região.

Além disso, os dados sobre a aplicação do FNO na faixa de fronteira são para 2017, 2018, 2019 e 2020. Outrossim, houve o uso, também, de um recorte temporal com anos que estão abaixo e além do período de 2007 a 2020. Logo, o uso desse recorte teve o objetivo de captar aspectos estruturais de outros momentos e que apresentam algum efeito econômico sobre o período geral de análise.

A escolha das variáveis abordadas no artigo obedece a uma elaboração lógica no sentido de verificar como o FNO influenciou na qualidade de vida da região Norte e como esse fundo constitucional tem sido influenciado pela dinâmica econômica brasileira. Em um primeiro momento, analisou-se o tratamento dado pelo governo federal ao FNO, o qual foi medido mediante o orçamento destinado à atração de investimentos e à promoção do desenvolvimento da região. Após isso, observou-se como o orçamento destinado ao FNO influenciou as decisões sobre os investimentos realizados na região e na sua faixa de fronteira, o que foi medido via quantitativo financeiro aportado. Posteriormente, foram observados os efeitos macroeconômicos e o quantitativo de empregos gerados e/ou mantidos na região de jurisdição do FNO a partir desses novos financiamentos, empreendimentos e operações atraídos pelas condições diferenciadas ofertadas pelo fundo.

5 RESULTADOS E DISCUSSÃO

O ano de 2019, conforme o recorte temporal usado por este artigo, foi o exercício financeiro que apresentou a maior dotação orçamentária para o FNO (tabela 1). Esse acontecimento tem uma relação direta com a própria questão política vinculada a este exercício financeiro, pois o ano fiscal de 2019 foi marcado por uma série de ações políticas que não levaram em consideração a capacidade e a realidade estrutural da economia brasileira.

Doravante, o registro de uma maior dotação orçamentária para o FNO, no exercício financeiro de 2019, atesta que as questões políticas afetam, frontalmente, a política institucional da administração pública, ou seja, causam uma série de alterações nas previsões orçamentárias dos diversos fundos de investimento usados pelo Estado.

TABELA 1
O orçamento do FNO
(Em R\$ milhões)¹

Ano	Orçamento do FNO
2007	1.574,00
2008	1.998,00
2009	2.278,00
2010	2.915,00
2011	3.465,00
2012	4.020,00
2013	4.650,00
2014	5.400,00
2015	5.160,00
2016	3.380,00
2017	4.600,00
2018	5.141,00
2019	9.311,90
2020	7.728,83

Fonte: BASA.

Elaboração do autor.

Nota: ¹ Em valores correntes.

No que se refere ao contexto da execução orçamentária do FNO no período de 2007 a 2020, percebe-se, também, que foi em 2019 que aconteceu a maior execução orçamentária do FNO (tabela 2). Todavia, a avaliação do FNO precisa ter, também, uma ampla análise da própria execução orçamentária do fundo, pois uma maior execução orçamentária não significa, automaticamente, um maior desenvolvimento econômico para a região contemplada pelo aporte financeiro.

TABELA 2
Execução orçamentária do FNO (2007-2022)
(Em R\$ milhões)

Ano	Orçamento do FNO	Valor contratado
2007	1.574,00	1.110,00
2008	1.998,00	2.053,60
2009	2.278,00	2.440,50
2010	2.915,00	2.568,70
2011	3.465,00	1.869,20
2012	4.020,00	4.282,60
2013	4.650,00	4.719,20
2014	5.400,00	5.356,90

(Continua)

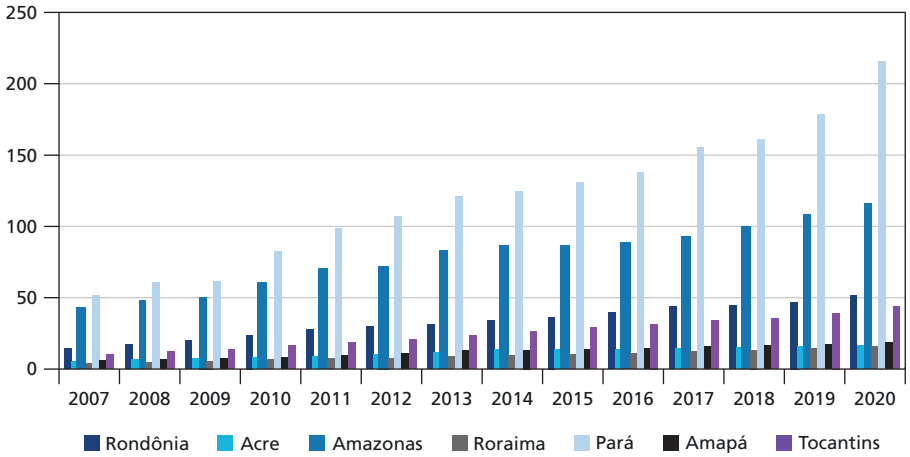
(Continuação)

Ano	Orçamento do FNO	Valor contratado
2015	5.160,00	3.965,00
2016	3.380,00	2.333,90
2017	4.600,00	4.938,00
2018	5.141,00	6.584,90
2019	9.311,90	7.443,60
2020	7.728,83	4.781,20

Fonte: BASA.
Elaboração do autor.

Ademais, vale lembrar que o estado do Pará apresentou o maior PIB nominal a preço de mercado em todos os anos da série histórica (gráfico 2). Diante disso, é crucial verificar se o desempenho proeminente do estado do Pará possibilitou uma maior diversificação da composição do seu PIB no período de 2007 a 2020.

GRÁFICO 2
Desempenho do PIB nominal a preço de mercado dos estados da região Norte
(Em R\$ milhões)



Fonte: IBGE.
Elaboração do autor.

Considerando o Índice de Gini,³ expresso no gráfico 3, percebe-se que 2016 apresentou a menor concentração de renda na região Norte (IBGE, 2023). Todavia, 2016 não foi o exercício financeiro que teve o maior crescimento

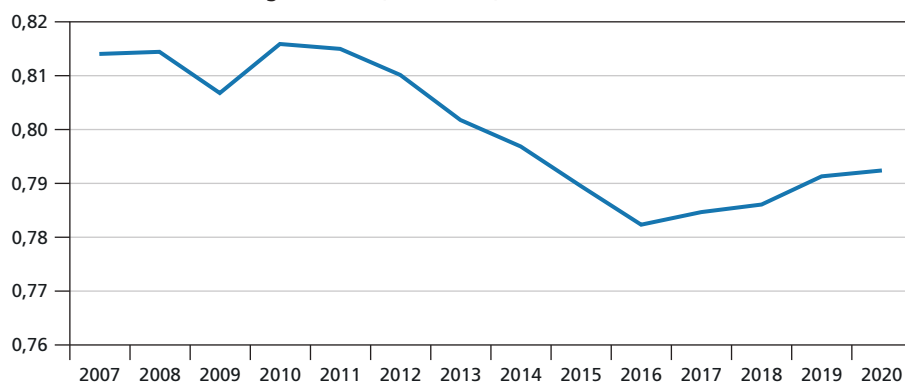
3. O índice de Gini é um indicador que mede a desigualdade na distribuição de renda em um país ou região específica. Ele foi criado pelo matemático italiano Conrado Gini em 1912. O índice varia de 0 a 1, sendo que 0 representa a perfeita igualdade de renda e 1 representa a máxima desigualdade de renda. Quanto mais próximo de 1, maior é a concentração de renda e a diferença entre os mais pobres e os mais ricos.

econômico em relação a 2010 (referência da série histórica). Justificando, assim, que um maior crescimento econômico não é uma condição suficiente para o desenvolvimento socioeconômico, pois o desenvolvimento regional ocorre por meio de desequilíbrios sucessivos e não é unicausal (Hirschman, 1961).

Além disso, fica evidente que as dinâmicas econômicas e políticas da economia brasileira afetam a distribuição de renda, pois 2016 – o famoso ano em que o Brasil apresentou um conflito político que desestabilizou, de forma veemente, as políticas públicas de fomento financeiro – trouxe à região Norte, dialeticamente, o fim e o começo do aumento da concentração de renda e da desestruturação político-regional.

Assim, tivemos a partir de 2016 a intensificação da disfuncionalidade funcional da renda relativa por meio do processo aumentativo, mais uma vez, da concentração de renda nas mãos das elites regionais da região Norte, pois o aumento da concentração de renda é a expressão mais taxativa de um efeito distributivo que favorece, estruturalmente, as disparidades regionais amazônicas.

GRÁFICO 3
Índice de Gini da região Norte (2007-2020)

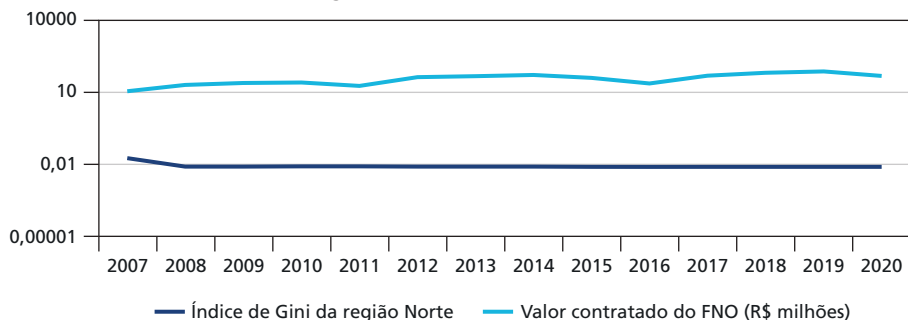


Fonte: IBGE.
Elaboração do autor.

Um ponto importante a ser considerado, refere-se ao comparativo entre o valor contratado do FNO e as modificações anuais do Índice de Gini, pois é possível identificar no gráfico 4 que as inflexões da série do valor contratado do FNO não têm sido, simetricamente, acompanhadas por grandes modificações no Índice de Gini da região Norte. Diante disso, esse achado se liga bastante com o que prescreve Portugal (2017), ou seja, de que os recursos do FNO ainda são altamente desconexos do processo de superação das mazelas estruturais e trabalhistas dos territórios sob sua jurisdição.

GRÁFICO 4

FNO e Índice de Gini da região Norte (2007-2020)



Fonte: IBGE.

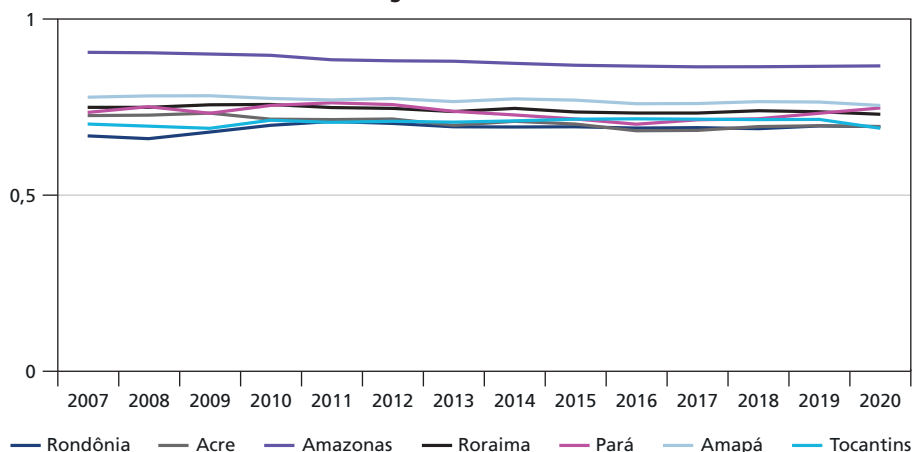
Elaboração do autor.

Paralelamente, o estado do Amazonas, apesar de ser o segundo ente federativo da região Norte que apresentou o maior PIB de mercado a preços correntes (nominal), apresentou o pior Índice de Gini no período de 2007 a 2020 (gráfico 5). Fica claro, então, que o crescimento econômico, na região Norte do país, não é uma variável que tem uma relação profunda com as mudanças estruturais da região.

Assim, a perspectiva de Marini (2017) é pertinente para a análise sistemática do que ocorre no estado do Amazonas, uma vez que as tentativas de industrialização desse estado têm sido apenas um pretexto para a sua inserção como unidade federativa refém de um modelo industrial de baixo valor agregado na cadeia produtiva dos bens que saem do domicílio fiscal amazonense.

GRÁFICO 5

Índice de Gini dos estados da região Norte

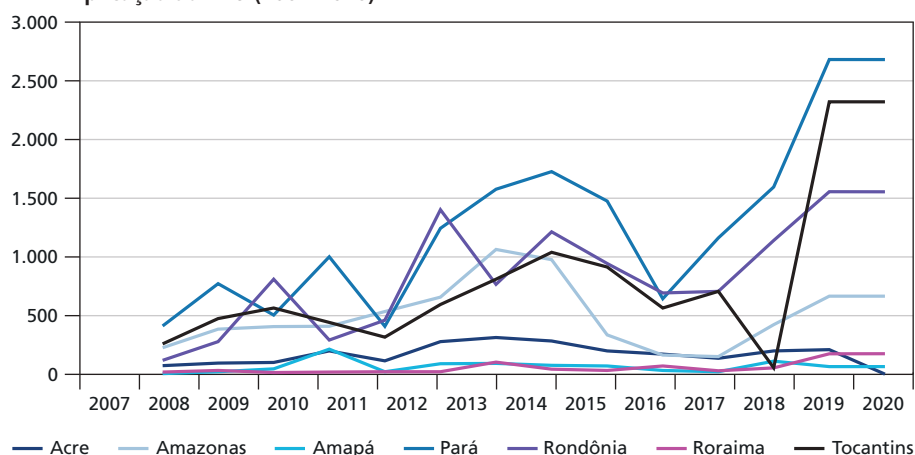


Fonte: IBGE.

Elaboração do autor.

Considerando a questão da distribuição dos recursos do FNO, tem-se no período de 2007 a 2020 uma maior concentração dos recursos financeiros do FNO no estado do Pará (gráfico 6). Nessa perspectiva, o princípio da superação das desigualdades intrarregionais, apregoadado pela PNDR, fica prejudicado na região Norte, pois é evidente que a função alocativa do BASA tem sido muito ineficaz na construção de uma governança pública que possa conduzir os estados da região Norte para um círculo virtuoso de crescimento econômico.

GRÁFICO 6
Aplicação do FNO (2007-2020)



Fonte: BASA.
Elaboração do autor.

A tabela 3 demonstra alguns dados agregados sobre a macroeconomia dos recursos do FNO. Diante disso, percebe-se que em 2011, devido a uma deterioração fiscal que o Brasil vivenciou – e que teve origem na crise financeira de 2008 e nos problemas estruturais da economia brasileira (Giambiagi e Além, 2015) – ocorreu uma contração do ritmo de crescimento de novos postos de trabalho por meio dos recursos do FNO, que vinha ocorrendo desde o início da série histórica (em 2007). Ademais, 2015 e 2016 tiveram também uma contração das estimativas de empregos gerados por meio dos aportes financeiros do FNO. E isso explica, empiricamente, que as dinâmicas da economia brasileira afetam as expectativas da política organizacional e da função alocativa setorial do BASA, mostrando, assim, que Costa, Amaral e Lopes (2023) têm razão ao afirmarem que o BASA acompanha as mudanças estruturais da economia brasileira.

Todavia, essa sinergia estrutural do BASA com a economia brasileira também absorve as debilidades do Estado burguês brasileiro, pois a maneira como o FNO tem sido distribuído na região Norte afeta, severamente, a própria condição de

sobrevivência civilizatória da região, ou seja, a função alocativa do BASA não tem sido capaz de tornar a dotação orçamentária dos recursos do FNO um instrumento de dignidade e de equidade social nas regiões mais carentes da região Norte brasileira.

TABELA 3
Estimativa de impactos macroeconômicos dos recursos aplicados pelo FNO (2007-2020)

Ano	Salários (R\$ milhões)	Tributos (R\$ milhões)	Empregos
2007	670,29	616,75	153.011.000
2008	1.205,71	1.875,51	283.145.000
2009	1.406,29	2.442,96	303.984.000
2010	1.620,40	2.580,10	364.033.000
2011	1.192,10	1.952,60	243.058.000
2012	3.200,00	5.000,00	628.632.000
2013	3.997,30	5.590,50	708.187.000
2014	4.599,90	6.468,90	800.452.000
2015	3.814,90	5.226,60	644.000.000
2016	2.281,20	3.287,20	388.827.000
2017	2.885,10	4.367,20	512.867.000
2018	5.043,50	7.069,40	737.733.000
2019	8.982,40	13.105,90	1.172.759.000
2020	12.590,00	20.780,00	1.365.498.000
Total	53.489,09	80.363,62	8.306.186.000

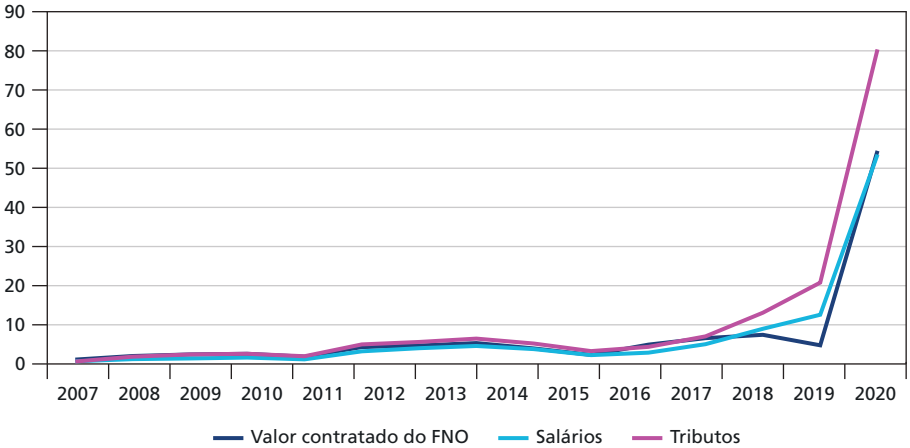
Fonte: BASA.
Elaboração do autor.

O gráfico 7 traz um importante resultado empírico, pois é visível inferir que a partir de 2016 os gráficos (valor contratado FNO, salários e tributos) começaram a desenvolver uma trajetória distinta e descompassada. Possivelmente, isso tem uma relação com a crise política que se instalou nesse ano, cujo resultado foi um pífio crescimento da massa salarial estimada referente à aplicação dos recursos do FNO. Sendo assim, a longo prazo, fragiliza a subsistência dos trabalhadores.

Retomando a argumentação levantada sobre o gráfico 2, infere-se que o estado do Pará, por exemplo, no período de 2007 a 2020, ocorreu um comportamento bastante instável no que refere ao valor adicionado bruto da indústria (gráfico 8). Consequentemente, essa instabilidade é relacionada com a própria dinâmica deletéria do caráter primário-exportador do estado, uma vez o FNO tem causado, por exemplo, na Amazônia Paraense, um agravamento da condição estrutural vinculada, sobretudo, a uma indústria extrativa mineral na região amazônica de Carajás (Gumiero, 2022). Ademais,

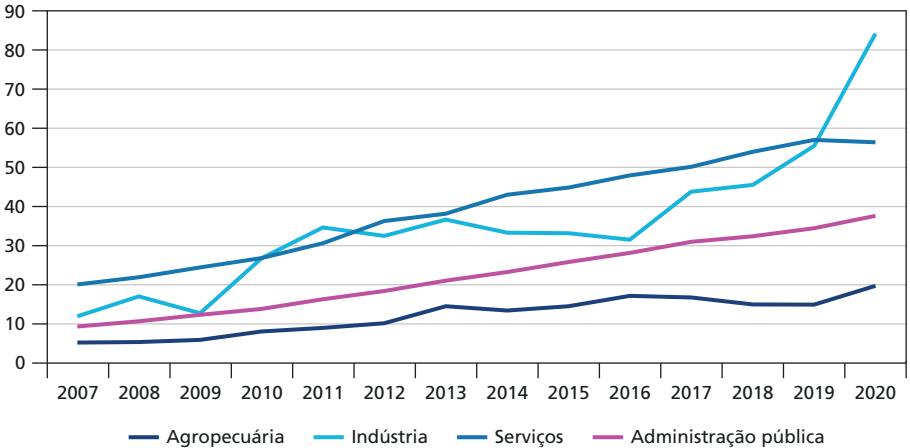
a mineração primário-exportadora contradiz a própria dinâmica regional proposta por Hirschman (1961), pois os seus encadeamentos para trás, identificado numa matriz insumo-produto, são ínfimos e incapazes de quebrar o círculo vicioso da pobreza descrito por Nurkse (1957) e a estruturação econômica pautada numa relação de dependência (Marini, 2017).

GRÁFICO 7
Valor contratado do FNO, salários e tributos (2007-2020)



Fonte: BASA.
Elaboração do autor.

GRÁFICO 8
Valor adicionado bruto por atividade econômica no estado do Pará (2007-2020)



Fonte: IBGE.
Elaboração do autor.

No que se refere à aplicação do FNO na faixa de fronteira da região Norte, tem-se a estruturação panorâmica seguinte.

TABELA 4
Valores contratados da faixa de fronteira da região Norte

Ano	Valor contratado (R\$ milhões)	Variação absoluta (R\$ milhões)	Variação (%)
2017	644,7	-	-
2018	1.067,4	422,7	65,56
2019	1.426,3	358,9	33,62
2020	2.718,7	1.292,4	90,61

Fonte: BASA.
Elaboração do autor.

Percebe-se, assim, um crescimento dos valores aplicados do FNO nos municípios da região Norte que fazem fronteira com outros países/coletividades territoriais da América do Sul, visto que há o registro do aumento anual dos valores contratados. Contudo, mesmo que os espaços sejam considerados fronteiriços e prioritários, ainda existe uma disparidade entre os municípios de fronteira, visto que o estado de Rondônia, por exemplo, teve a maior concentração de recursos do FNO destinados para a faixa de fronteira da região Norte; e o Amazonas, o estado com a maior área de fronteira com outras regiões estrangeiras da América do Sul, teve um desempenho de captação de recursos muito aquém dos demais estados fronteiriços da região Norte brasileira (tabela 5).

TABELA 5
Valores contratados por estado com área de fronteira

Unidade Federativa	2017	2018	2019	2020	Total	Variação (2017-2020)	Crescimento (%)
	(R\$ milhões)						
Acre	135,3	198,9	205,8	287,9	827,9	152,6	112,79
Amapá	10,7	62,1	44,9	32,8	150,5	22,1	206,54
Amazonas	11,2	24,3	21,2	18,6	75,3	7,4	66,07
Pará	13,6	13,0	19,9	589,8	636,3	576,2	4.236,76
Rondônia	445,6	714,5	960,2	1.037,7	3.158,0	592,1	132,88
Roraima	28,4	54,6	174,3	751,8	1.009,1	723,4	2.547,18

Fonte: BASA.
Elaboração do autor.

Dentro disso, a governança do FNO ainda tem tido dificuldade na parte de potencializar a faixa de fronteira, pois a aplicação dos recursos do fundo não tem apresentado um padrão de decisão que leve em consideração os pressupostos definidos pelas rotas de integração sul-americana, pois a disparidade da aplicação do FNO nos municípios fronteiriços tende a sinalizar que os critérios do uso do

crédito ainda é bastante relacionado com os Acordos de Basileia e não com as questões territoriais e estratégicas da geopolítica internacional.

Ademais, a tabela 6, por exemplo, evidencia que o cenário dos estados fronteiriços da região Norte ainda é muito insignificante na consolidação de um adensamento industrial, visto que, por exemplo, o estado de Rondônia não apresentou nenhuma variação na atividade industrial de transformação, mesmo tendo recebido, no período de 2017 a 2020, um aporte de mais de 3 milhões de reais do FNO para o uso em sua faixa de fronteira. Infere-se, assim, que a mudança estrutural dos estados transfronteiriços é um ato econômico que vai muito além da disponibilidade de crédito, uma vez que a consolidação e ampliação das atividades industriais necessitam de um planejamento regional mais concatenado com as prioridades locais de investimento, conforme prescreve Nurkse (1957).

Ademais, o Amazonas (que é o estado com a maior área de fronteira da região de jurisdição do FNO) apresentou um desempenho industrial muito preocupante, pois a sua contribuição para a indústria total foi bastante negativa e sinaliza uma problemática regional crucial para o debate contemporâneo sobre o desenvolvimento regional: seria a consolidação industrial uma estratégia coerente para os estados fronteiriços da região Norte?

TABELA 6
Alterações de participação nas atividades industriais: variações nos estados fronteiriços da região Norte (2002-2022)
(Em p.p.)

Unidade	Indústria total	Indústrias extrativas	Indústrias de transformação	Eletricidade, gás, água, esgoto, atividade de gestão de resíduos	Construção
Rondônia	0,6	-0,1	0,0	3,0	-2,3
Acre	-1,1	0,0	0,1	0,0	-1,1
Amazonas	-10,3	-0,9	-5,1	0,4	-4,6
Roraima	-0,9	0,0	-0,2	0,0	-0,6
Pará	12,4	18,4	-5,9	1,1	-1,2
Amapá	-0,4	-0,2	-0,3	0,5	-0,4

Fonte: IBGE.
Elaboração do autor.

Diante disso, o legado do crédito público nesse recorte (2017 a 2020) é ambivalente: se, por um lado, garantiu a presença do BASA em áreas remotas por meio do financiamento bancário, por outro, consolidou a região Norte como uma fronteira de recursos primários. Para uma análise robusta do BASA/FNO, é indispensável cruzar os dados de desembolso financeiro com o avanço dos títulos minerários e o desmatamento, evidenciando o custo socioambiental da integração regional proposta.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A conclusão que este artigo permite concluir refere-se à questão de que os recursos do FNO estão bastantes concentrados na região Norte, sendo o estado do Pará o estado com a maior contração de aporte financeiro do FNO.

Ademais, foi possível identificar que a concentração de renda ainda é uma mazela estrutural bastante evidente na região de jurisdição do FNO, sendo o estado do Amazonas o ente federativo com um Índice de Gini muito aquém dos demais estados que formam a região Norte.

Doravante, percebeu-se, também, que as dinâmicas da economia brasileira afetam, direta ou indiretamente, a política organizacional do BASA (e isso é uma informação vital para que o planejamento regional do Norte brasileiro não ocorra dissociado das questões políticas e econômicas que afetam a trajetória das variáveis macroeconômicas estimadas sobre o FNO).

Todavia, o artigo mostrou que a integração regional transfronteiriça, via os aportes do FNO, ainda é uma realidade bastante irrisória, visto que os recursos do FNO são bastantes díspares entre os municípios transfronteiriços da região Norte. Tem-se, também, como conclusão a noção de que a faixa de fronteira do Norte brasileiro é ainda uma área territorial sem uma integração social evidente, pois ainda é notório que os fluxos de capital comandam as relações limítrofes da região Norte.

Espera-se, então, que este artigo sirva de baliza para as futuras pesquisas sobre a gestão do FNO, pois ainda é preocupante a presença da perspectiva de que o FNO não tem sido eficiente no desenvolvimento das capacidades produtivas endógenas da região Norte e no fortalecimento da integração regional transfronteiriça da região.

REFERÊNCIAS

ALMEIDA, M. *et al.* **Uma análise dos fundos constitucionais de financiamento do Nordeste (FNE), Norte (FNO) e Centro-Oeste (FCO)**. Brasília: Ipea, 2006.

ALMEIDA JÚNIOR, M.; RESENDE, G. M.; SILVA, A. M. Distribuição espacial dos fundos constitucionais de financiamento do Nordeste, Norte e Centro-Oeste. **Revista de Economia**, v. 33, n. 2, p. 115-137, 2007.

ALVES, A. M.; ROCHA NETO, J. M. A nova Política Nacional de Desenvolvimento Regional – PNDR II: entre a perspectiva de inovação e a persistência de desafios. **Revista Política e Planejamento Regional**, v. 1, n. 2, p. 311-338, 2014.

BACELAR, T. Por uma Política Nacional de Desenvolvimento Regional. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 30, n. 2, p. 144-161, 1999.

BADARÓ, R. A. L. **Direito internacional do turismo**. São Paulo: Senac, 2008.

BALASSA, B. **Teoria da integração econômica**. Lisboa: Clássica, 1973.

BASA – BANCO DA AMAZÔNIA S.A. **Fundo Constitucional de Financiamento do Norte (FNO)**. [S. l.]: BASA, 2025. Disponível em: <https://www.bancoamazonia.com.br/o-banco/fno>. Acesso em: 24 ago. 2023.

BRASIL. Decreto nº 9.961, de 8 de agosto de 2019. Institui a Comissão Permanente para o Desenvolvimento e a Integração da Faixa de Fronteira. **Diário Oficial da União**, Brasília, 9 ago. 2019.

BRASIL. Ministério do Planejamento e Orçamento. Portaria GM/MPO nº 26, de 2 de fevereiro de 2026. Institui o Programa Rotas de Integração Sul-Americana. **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 1, 2026.

CÁCERES, no Mato Grosso, é incluída na lista de cidades-gêmeas brasileiras. **Gov.br**, 8 maio 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/mdr/pt-br/noticias/caceres-no-mato-grosso-e-incluida-na-lista-de-cidades-gemeas-brasileiras>. Acesso em: 6 ago. 2021.

CARGNIN, A. P. **Política de desenvolvimento regional do Rio Grande do Sul: vestígios, marcas e repercussões territoriais**. Brasília: Ministério da Integração Nacional, 2015.

CARVALHO, O. Nordeste semiárido: nova delimitação. **Boletim Regional: Informativo da Política Nacional de Desenvolvimento Regional**, Brasília, n. 1, p. 8-17, 2006.

CLARK, G. **O município em face do direito econômico**. Belo Horizonte: Del Rey, 2001.

CLARK, G. Política econômica e Estado. **Estudos Avançados**, v. 22, p. 207-217, 2008.

COSTA, M. M. K.; AMARAL, L. S.; LOPES, M. L. B. O papel do Banco da Amazônia no desenvolvimento regional. **Revista Paranaense de Desenvolvimento**, v. 44, p. 41-54, 2023.

CRAVO, T.; RESENDE, G. M.; CARVALHO, A. The impact of Brazilian regional development funds on regional economic growth: a spatial panel approach. *In*: ERSА CONGRESS, 54., 2014, Saint Petersburg. **Proceedings...** São Petersburgo, 2014.

DERANI, C. Política pública e a norma política. **Revista da Universidade Federal do Paraná**, n. 41, p. 19-28, 2004.

DINIZ, C. C. A busca de um projeto de nação: o papel do território e das políticas regional e urbana. **Revista ANPEC**, v. 7, p. 1-18, 2007.

DUARTE, V. N.; BIDARRA, Z. S.; CORRÊA, A. S. Políticas de desenvolvimento regional na faixa de fronteira brasileira: algumas considerações teóricas. **Planejamento e Políticas Públicas**, n. 64, p. 161-184, 2022.

FARIA, L. A. E. **A chave do tamanho**: desenvolvimento econômico e perspectivas do Mercosul. Porto Alegre: UFRGS; Fundação de Economia e Estatística Siegfried Emanuel Heuser, 2004.

FRANÇA, M. O.; PIRANI, R. M. M. Políticas e instrumentos de desenvolvimento territorial em ambiente de fronteira: reflexões e aprendizados. **Interações**, v. 14, p. 37-48, 2013.

FURTADO, C. **Teoria e política do desenvolvimento**. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

GIAMBIAGI, F.; ALÉM, A. C. **Finanças públicas**: teoria e prática no Brasil. 5. ed. Rio de Janeiro: Campus, 2015.

GIAMBIAGI, F. *et al.* **Economia brasileira contemporânea (1945-2004)**. Rio de Janeiro: Elsevier, 2011.

GUMIERO, R. G. O FNO na região amazônica de Carajás: aprofundando o caráter primário e deletério da economia regional. **Novos Cadernos NAEA**, v. 25, p. 307-331, 2022.

HIRSCHMAN, A. O. **Estratégias do desenvolvimento econômico**. Rio de Janeiro: Fundo de Cultura, 1961.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Produto interno bruto dos municípios. [S. l.]: IBGE, 2023. Disponível em: <https://sidra.ibge.gov.br>. Acesso em: 24 set. 2023.

IPEA – INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA. **Acesso aos fundos regionais e incentivos fiscais**: avaliação qualitativa de ofertantes, demandantes e atores locais. Brasília: Ipea, 2015.

MACEDO, F.; PIRES, M.; SAMPAIO, D. 25 años del Fondo Constitucional de Financiamiento en Brasil. **EURE**, v. 43, n. 129, 2017.

MARINI, R. M. Dialética da dependência. **Germinal**, v. 9, n. 3, p. 325-356, 2017.

MARX, K. **O capital**: crítica da economia política. Livro I. São Paulo: Boitempo, 2011.

MONTEIRO NETO, A.; PÊGO, B. A proposta de revisão da PNDR. **Boletim Regional, Urbano e Ambiental**, n. 21, p. 27-37, 2019.

MOREIRA, P. G. Estratégias de desenvolvimento da Amazônia brasileira. **Monções**, v. 14, n. 27, p. 77-107, 2025.

MUSGRAVE, R. A.; MUSGRAVE, P. B. **Finanças públicas: teoria e prática**. Rio de Janeiro: Campus, 1980.

MYRDAL, G. **Teoria econômica e regiões subdesenvolvidas**. Rio de Janeiro: ISEB, 1960.

NURKSE, R. **Problemas de formação de capital em países subdesenvolvidos**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1957.

PERROUX, F. O conceito de polo de crescimento. *In*: SCHWARTZMAN, J. (org.). **Economia regional: textos escolhidos**. Belo Horizonte: Cedeplar, 1977.

PORTUGAL, R. Política regional para além do FNO. **Revista Política e Planejamento Regional**, v. 4, p. 53-74, 2017.

PREBISCH, R. O desenvolvimento econômico da América Latina. *In*: BIELSCHOWSKY, R. **Cinquenta anos de pensamento da CEPAL**. Rio de Janeiro: Record, 2000.

RESENDE, G. M.; SILVA, D. F. C.; SILVA FILHO, L. A. Avaliação de políticas públicas no Brasil. *In*: RESENDE, G. M. (org.). **Avaliação de políticas públicas no Brasil**. Brasília: Ipea, 2015.

SALOMÃO, I. C. Do estrangulamento externo à moratória. **Revista de Economia Contemporânea**, v. 20, p. 5-27, 2016.

SALVATORE, D. **Economia internacional**. Rio de Janeiro: LTC, 1998.

SANTOS, M.; SILVEIRA, M. L. **O Brasil: território e sociedade no início do século XXI**. 5. ed. Rio de Janeiro: Record, 2003.

SILVA, S. A. **A PNDR e o planejamento regional brasileiro no início do século XXI**. Brasília: Ipea, 2015.

SZAJNBOK, L. M. T. C.; PIERDONÁ, Z. L. A participação dos fundos constitucionais de financiamento no desenvolvimento regional. **Revista Tributária e de Finanças Públicas**, v. 138, 2019.

VIEIRA, D. J. A guerra fiscal no Brasil. *In*: MONTEIRO NETO, A. (org.). **Governos estaduais no federalismo brasileiro**. Brasília: Ipea, 2014. p. 145-179.

DIPLOMACIA DA FOME E TRANSIÇÃO SISTÊMICA: O BRASIL COMO POTÊNCIA AGROAMBIENTAL NO SÉCULO XXI

Isadora Brand Fabrizio¹
Günther Richter Mros²

A ordem internacional contemporânea passa por uma metamorfose no século XXI, reconfigurando o sistema internacional em contraste com o pós-Guerra Fria. Este trabalho propõe que o fator ecológico e ambiental é central na constituição dessa nova ordem, como gerador de conflitos e ameaças globais, especialmente para os mais vulneráveis. Nesse contexto, países em desenvolvimento, como o Brasil, ganham relevância na governança ambiental, abordando temas como adaptação climática e soberania alimentar. A política externa brasileira, no terceiro mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, destaca-se pela centralidade das questões climáticas e pela defesa da reforma do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (CSNU) e do sistema financeiro internacional. O Brasil, que ao longo do século XX transformou sua imagem ambiental no cenário internacional, busca retomar seu protagonismo com o fortalecimento de políticas socioambientais. A luta contra a fome, amparada pela Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU) e pelo ODS 2 – Fome Zero e Agricultura Sustentável, é um dos pilares dessa atuação. Utilizando o método indutivo e o estudo de caso, a pesquisa realiza uma análise de conteúdo, baseada em Bardin (2016), dos discursos de Lula no primeiro ano de seu mandato. Foram estudados 65 pronunciamentos internacionais, revelando a centralidade do tema da fome e da segurança alimentar como prioridades da nova ordem global. Os resultados indicam o esforço da diplomacia brasileira em firmar alianças que integrem a erradicação da fome e o combate às mudanças climáticas, buscando projetar o Brasil como líder em sustentabilidade em um século caracterizado por crises ambientais. Nesse sentido, os discursos de 2023 antecipam a tônica que poderá marcar a presidência rotativa do BRICS pelo Brasil em 2025, projetando o país como articulador de agendas que integrem segurança alimentar, sustentabilidade e cooperação entre países do Sul global.

Palavras-chave: política externa brasileira; Agenda 2030; política socioambiental; fome; análise de discurso.

HUNGER DIPLOMACY AND SYSTEMIC TRANSITION: BRAZIL AS AN AGRO-ENVIRONMENTAL POWER IN THE 21ST CENTURY

The contemporary international order is undergoing a transformation in the 21st century, reshaping the global system in contrast to the post-Cold War era. This study argues that ecological and environmental factors are central to the formation of this new order, serving as drivers of conflict and global threats, particularly for the most vulnerable populations. In this context, developing countries like Brazil are gaining prominence in environmental governance, addressing issues such as climate adaptation and food sovereignty. Brazil's foreign policy under the third term of Luiz Inácio Lula da Silva stands out for its focus on climate issues and advocacy for reform of

1. Mestranda no Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais pela Universidade Federal de Santa Maria (PPGRI/UFSM); e bolsista da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes Demanda Social). *E-mail:* isadora.brand@acad.ufsm.br. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-0391-9085>.

2. Professor adjunto no Departamento de Economia e Relações Internacionais da UFSM. *E-mail:* gunther.mros@ufsm.br. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1111-0956>.

the United Nations Security Council and the international financial system. Throughout the 20th century, Brazil transformed its environmental image on the global stage and now seeks to reclaim a leading role by strengthening socio-environmental policies. The fight against hunger, supported by the UN's 2030 Agenda and SDG 2 – Zero Hunger and Sustainable Agriculture, is a cornerstone of this effort. Using an inductive method and a case study approach, the research conducts a content analysis, based on Bardin (2016), of Lula's speeches during his first year in office. Sixty-five international speeches were analyzed, highlighting the centrality of hunger and food security as priorities in shaping the new global order. The findings show Brazil's diplomatic efforts to forge alliances that simultaneously address hunger eradication and climate change, aiming to position the country as a global leader in sustainability in a century marked by environmental crises. In this sense, the 2023 speeches anticipate the tone that may shape Brazil's rotating presidency of the BRICS in 2025, positioning the country as an articulator of agendas that integrate food security, sustainability, and cooperation among global South countries.

Keywords: Brazilian foreign policy; 2030 Agenda; socio-environmental policy; hunger; discourse analysis.

DIPLOMACIA DEL HAMBRE Y TRANSICIÓN SISTÉMICA: BRASIL COMO POTENCIA AGROAMBIENTAL EN EL SIGLO XXI

El orden internacional contemporáneo atraviesa una metamorfosis en el siglo XXI, reconfigurando el sistema internacional en contraste con el período posterior a la Guerra Fría. Este trabajo propone que el factor ecológico y ambiental es central en la constitución de este nuevo orden, como generador de conflictos y amenazas globales, especialmente para los más vulnerables. En este contexto, los países en desarrollo, como Brasil, adquieren relevancia en la gobernanza ambiental, abordando temas como la adaptación climática y la soberanía alimentaria. La política exterior brasileña, en el tercer mandato de Luiz Inácio Lula da Silva, se destaca por la centralidad de las cuestiones climáticas y por la defensa de la reforma del Consejo de Seguridad de la ONU y del sistema financiero internacional. Brasil, que a lo largo del siglo XX transformó su imagen ambiental en el escenario internacional, busca retomar su protagonismo mediante el fortalecimiento de políticas socioambientales. La lucha contra el hambre, respaldada por la Agenda 2030 de la ONU y por el ODS 2 – Hambre Cero y Agricultura Sostenible, es uno de los pilares de esta actuación. Utilizando el método inductivo y el estudio de caso, la investigación realiza un análisis de contenido, basado en Bardin (2016), de los discursos de Lula en el primer año de su mandato. Se analizaron 65 pronunciamientos internacionales, revelando la centralidad del tema del hambre y la seguridad alimentaria como prioridades del nuevo orden global. Los resultados indican el esfuerzo de la diplomacia brasileña por establecer alianzas que integren la erradicación del hambre y el combate al cambio climático, buscando proyectar a Brasil como líder en sostenibilidad en un siglo marcado por crisis ambientales. En este sentido, los discursos de 2023 anticipan la tónica que podría marcar la presidencia rotativa de Brasil en el BRICS en 2025, posicionando al país como articulador de agendas que integren seguridad alimentaria, sostenibilidad y cooperación entre países del Sur global.

Palabras clave: política exterior brasileña; Agenda 2030; política socioambiental; hambre; análisis del discurso.

JEL: F50; F53; O19; Q01; Q18.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm39art8>.

Data de envio do artigo: 15/8/2025. Data de aceite: 16/2/2026.

1 INTRODUÇÃO

As crises ambiental e alimentar, longe de fenômenos isolados, configuram dimensões interligadas de um mesmo desafio global. A degradação ambiental – expressa na perda de biodiversidade, mudanças climáticas e escassez de recursos naturais – intensifica a insegurança alimentar, afetando sobretudo as populações vulneráveis. Enfrentar ambas as crises requer soluções integradas, articulando preservação ambiental, segurança alimentar e justiça social em escala nacional e internacional.

No Brasil, essa intersecção é particularmente relevante pela condição de potência agroambiental, com vastos recursos naturais e alta produção de alimentos, mas também marcada por desigualdades persistentes. A política externa de Luiz Inácio Lula da Silva, nos períodos de 2003 a 2010 e de 2023 a 2024, permite observar como o combate à fome se incorpora ao discurso e à prática diplomática. Desde o seu primeiro mandato, Lula projetou a segurança alimentar como eixo central da inserção internacional, articulando cooperação Sul-Sul, desenvolvimento sustentável e defesa de reformas na governança global.

Este artigo parte da premissa de que, no terceiro governo Lula, o combate à fome é mobilizado como estratégia de legitimação para a construção de uma nova ordem internacional, alinhada à Agenda 2030 da Organização das Nações Unidas (ONU) e, em especial, ao Objetivo de Desenvolvimento Sustentável (ODS) 2 – Fome Zero e Agricultura Sustentável. A análise busca compreender como a retórica presidencial articula esse objetivo a outras pautas estruturantes, como a diplomacia climática e a reforma de instituições multilaterais.

O estudo também considera o cenário de 2025 e o ciclo da presidência do Brasil no BRICS. Os discursos de Lula em 2023 podem indicar prioridades para a atuação brasileira no bloco, sobretudo na integração entre combate à fome, desenvolvimento sustentável e fortalecimento da cooperação Sul-Sul. Assim, a pesquisa contribui para antecipar tendências e linhas de ação da política externa no próximo ciclo de liderança.

Metodologicamente, trata-se de estudo de caso com base na análise de conteúdo de Bardin (2016), examinando 65 discursos internacionais proferidos por Lula em 2023, em eventos multilaterais, visitas oficiais e encontros bilaterais. A abordagem permite identificar categorias temáticas, padrões de frequência e sentidos atribuídos à fome e à agricultura sustentável no discurso presidencial, interpretando-os à luz do contexto político e internacional.

O artigo está estruturado em quatro seções, além desta introdução. A primeira apresenta o debate teórico sobre a crise socioambiental como vetor da transição sistêmica e seus impactos nas relações internacionais. A segunda

examina o papel do Brasil na intersecção entre combate à fome e diplomacia, recuperando o histórico da política externa desde 2003. A terceira traz a análise de conteúdo dos discursos de Lula no terceiro mandato, destacando categorias e padrões que revelam a centralidade do ODS 2 na agenda diplomática. Por fim, a conclusão sintetiza os achados e argumenta que a diplomacia da fome não é apenas um instrumento de política externa, mas também uma estratégia de reposicionamento do Brasil no sistema internacional, articulando liderança climática, segurança alimentar e reforma da governança global.

2 A CRISE SOCIOAMBIENTAL COMO VETOR DA TRANSIÇÃO SISTÊMICA

A ordem internacional do século XXI encontra-se em metamorfose, marcada pela instabilidade das instituições consolidadas no pós-Guerra Fria e pela emergência de novos desafios globais. A partir desse marco histórico, abordagens teóricas admitem a reconfiguração do poder no sistema internacional, divergindo apenas quanto às características de surgimento e formação dessa transição sistêmica (Pautasso, 2011, p. 48). A natureza dessa nova ordem ainda é difusa, e suas características variam conforme a perspectiva teórica utilizada.

Neste trabalho, propõe-se que o fator ecológico e ambiental constitui um eixo estruturante dessa nova ordem, contribuindo para a intensificação de conflitos e redefinição das relações de poder, especialmente no Sul global (Estenssoro, 2019). Nesse contexto, o Brasil assume papel estratégico, dada a sua importância ecológica global e a centralidade das agendas climática e alimentar. Países como o Brasil, favorecidos pela crise de legitimidade das potências tradicionais, ganham projeção como atores-chave da governança global, sobretudo em plataformas como os BRICS (Rocha e Almeida, 2013).

Vivencia-se um momento histórico em que o aspecto geopolítico ambiental é determinante na configuração da ordem internacional. A crise socioambiental transcende o debate ambientalista clássico e integra a geopolítica contemporânea (Giddens, 2010). Conflitos relacionados à escassez de energia, água e alimentos revelam um novo padrão de disputa internacional, denominado por alguns autores como “ambientalização da geopolítica” (Nogué Font e Vicente Rufi, 2001, p. 200). Assim, é relevante examinar o papel dos países emergentes na nova organização sistêmica pós-2008, com destaque para o peso do BRICS.

Como salienta Estenssoro (2019, p. 13), a crise ambiental global e as mudanças climáticas não afetam apenas a economia mundial, mas ameaçam a própria vida humana, especialmente a dos mais marginalizados. Surge um mundo novo diante do potencial colapso ecológico e climático, sustentado por novas dinâmicas de poder e cooperação internacional.

A urgência da mudança climática redefine prioridades do Norte e do Sul global, e práticas de desenvolvimento sustentável tornam-se imperativas para preservar a vida na Terra. A Agenda 2030 da ONU, com seus 17 ODS, representa o esforço multilateral para enfrentar esses desafios, reforçando o papel do Estado na articulação entre metas globais e políticas públicas (Teixeira e Toni, 2022). O ODS 2 – Fome Zero e Agricultura Sustentável destaca-se como elo entre desenvolvimento, justiça social e preservação ambiental.

Contudo, Estenssoro (2019) alerta para as assimetrias estruturais da crise ambiental: impactos e responsabilidades são desiguais, refletindo padrões históricos de dominação do Norte global. Países em desenvolvimento, embora mais vulneráveis, podem protagonizar alternativas sustentáveis e inclusivas. O Brasil, com vasta biodiversidade, matriz energética limpa e papel relevante na produção de alimentos, tem credenciais para atuar como potência agroambiental (Lopes, 2024). A adoção de práticas sustentáveis e a retomada do multilateralismo, especialmente com o retorno de Lula, indicam tentativa de reposicionamento internacional baseado em *soft power* socioambiental.

Nesse contexto, a segurança alimentar é central. O relatório da Food and Agriculture Organization (FAO) intitulado *O estado da segurança alimentar e da nutrição no mundo* (FAO, 2023, p. xvii) estima que mais de 700 milhões de pessoas ainda passam fome. O *Relatório do Índice de Desperdício de Alimentos* (PNUMA, 2024) revelou que 1,05 bilhão de toneladas de resíduos alimentares foram gerados, sendo 60% no âmbito doméstico, responsáveis por 8% a 10% das emissões globais de gases de efeito estufa (GEEs).

No plano global, envolve-se a segurança alimentar com produção, distribuição e modelo agrícola, bem como a exclusão de pequenos agricultores das cadeias de valor e comércio. Soglio (2009, p. 19) aponta que a agricultura depende de agrotóxicos, adubos químicos, maquinários, bolsas de mercadorias e grandes distribuidoras, fatores que ampliam a crise social e econômica. Modelos alternativos, como a agroecologia, surgem como soluções para garantir soberania alimentar e mitigar impactos ambientais (Pretty e Ball, 2001). Apesar de ser grande exportador, o Brasil enfrenta altos índices de insegurança alimentar, revelando contradições internas e desafios para consolidar um projeto sustentável. O retorno ao Mapa da Fome da ONU em 2020 refletiu o desmonte de políticas públicas e reforçou a urgência de retomar agendas de segurança alimentar e sustentabilidade.³

Para Barros-Platiau (2010, p. 74-75), países como Brasil e Índia desempenham papel importante na governança ambiental, especialmente na adaptação climática e soberania alimentar. Lopes (2024, p. 88) observa que a política

3. Após dois anos da atual gestão presidencial, o Brasil voltou a sair do Mapa da Fome da ONU em 2025, ou seja, menos de 2,5% da população brasileira sofre de insegurança alimentar crônica.

externa brasileira no terceiro mandato de Lula é favorável a uma nova ordem global baseada nas questões climáticas, alimentares e nas reformas do CSNU e do sistema financeiro internacional. Potências do Sul global têm uma janela de oportunidade no reordenamento de forças internacionais, diante do maior desafio de cooperação da humanidade: a crise ambiental e climática. Para o Brasil, a governança ambiental é chave para buscar *status* internacional e é uma das prioridades do governo Lula desde 2023.

O Brasil, quinto maior território e sétimo mais populoso do mundo, possui 2.859 Unidades de Conservação que cobrem 19% do território e 26,5% das áreas marinhas, abriga a maior biodiversidade do planeta, tem alta participação de energias renováveis (IBGE, 2024; Brasil, 2024) e detém 12% da água doce superficial do mundo. Esses dados sustentam o seu “*status* de superpotência agroambiental” (Lopes, 2024, p. 88).

Em um contexto de transição da ordem internacional, impulsionado pelas crises ambiental, alimentar e climática, o BRICS tem a oportunidade de redefinir prioridades com base em novas dinâmicas de poder e cooperação, fundamentadas em práticas sustentáveis e preservação da vida. No terceiro mandato, Lula demonstra compreender essas mudanças e posiciona o Brasil como agente reformador do sistema internacional e líder de Estados do Sul global.

3 O BRASIL ENTRE A FOME E A DIPLOMACIA: ANTECEDENTES E CONSTRUÇÃO DE UMA POTÊNCIA AGROAMBIENTAL

A partir dos anos 2000, o Brasil articulou, no plano doméstico e internacional, políticas públicas voltadas ao combate à fome e à promoção da segurança alimentar, consolidando-se como ator relevante na governança global. Internamente, avançou em políticas redistributivas associadas ao desenvolvimentismo e à inclusão social. Externamente, essas políticas fundamentaram uma estratégia de inserção internacional pautada na solidariedade, na cooperação Sul-Sul e na projeção de *soft power*.

O processo decisório em política externa expandiu-se, permitindo que novos atores se destacassem no jogo político nacional e internacional. Assim, a política externa pode ser entendida como uma política pública, pois a pluralização dos atores e das áreas temáticas nas relações internacionais abriu diferentes espaços para ação (Milani e Pinheiro, 2013, p. 18). Além disso, a política externa não se dissocia da política interna. Vianna (2017) e Velasco Júnior (2017) apontam que avanços em áreas como combate à fome e redução da pobreza foram projetados para o exterior como parte da estratégia diplomática. Iniciativas como o Programa Fome Zero (PFZ) e o Bolsa Família, ao mesmo tempo em que enfrentavam

problemas estruturais, também serviam de referência para cooperação técnica e liderança regional, sobretudo na América Latina e na África.

A luta contra a fome, tradicionalmente negligenciada nas relações internacionais, ganhou protagonismo no Brasil com o legado de Josué de Castro, influenciando a criação de mecanismos sociais desde os anos 1930 (Vasconcelos, 2005). Nos anos 2000, consolidou-se um arranjo institucional robusto, incluindo o Conselho Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (Consea), o Ministério do Desenvolvimento Social (MDS), a Coordenação-Geral de Ações de Combate à Fome (CGFome) e iniciativas como o Programa Nacional de Alimentação Escolar (PNAE), o Programa de Aquisição de Alimentos (PAA) e o Programa Nacional de Fortalecimento da Agricultura Familiar (Pronaf) (Barros e Tartaglia, 2009). O PFZ, estruturado em quatro eixos – acesso a alimentos, fortalecimento da agricultura familiar, geração de renda e controle social –, tornou-se o pilar dessa estratégia (Cunha, 2010). Vianna (2017, p. 177) destaca que políticas de combate à fome e pobreza nos governos Lula estão ligadas à retomada do desenvolvimento como iniciativa de inserção internacional.

Segundo a FAO (2015), entre os períodos de 1990 a 1992 e de 2004 a 2007, a insegurança alimentar no Brasil caiu de 14,8% para menos de 5%, uma redução de 83,6%, superando a média global (p. 50). O país tornou-se referência internacional no combate à fome, cumprindo antecipadamente metas dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio e assumindo liderança na América Latina, com acordos internacionais e programas de cooperação com a FAO e com países em desenvolvimento (Velasco Júnior, 2017, p. 330). Um conceito central nessa atuação foi o reconhecimento da fome como fenômeno multidimensional, herança de Josué de Castro, que a vinculava a estruturas econômicas, sociais e políticas, exigindo políticas intersetoriais (Vianna, 2017, p. 183).

O PFZ foi incorporado aos discursos de Lula em fóruns internacionais, gerando cooperação com países em desenvolvimento e influenciando a agenda global de segurança alimentar e nutricional (Cunha, 2010, p. 81). Nesse contexto, destaca-se a criação, em 2004, do International Poverty Centre (IPC), sediado em Brasília e posteriormente renomeado para International Policy Centre for Inclusive Growth (IPC-IG). O centro consolidou-se como um fórum global de diálogo Sul-Sul, voltado ao intercâmbio de pesquisas baseadas em evidências e à disseminação de políticas públicas orientadas ao crescimento inclusivo e ao desenvolvimento humano. O IPC-IG passou a difundir experiências brasileiras, especialmente o Programa Bolsa Família e o PFZ, como referências para países da África e da América Latina, contribuindo para o reconhecimento do Brasil como polo de inovação em políticas sociais e para a institucionalização de uma

agenda de cooperação voltada ao combate à fome e à pobreza (Pomeroy, Suyama e Waisbich, 2019).

Além disso, destacam-se iniciativas como o Encontro de Líderes contra a Fome e a Pobreza na ONU (2004), o Fundo IBAS,⁴ o Fundo Brasil-FAO e o Centro de Excelência contra a Fome (2011), que simbolizaram uma diplomacia baseada na cooperação técnica, na transferência de políticas sociais e no fortalecimento de laços com o Sul global (Velasco Júnior, 2017).

O ativismo brasileiro na alimentação e na agricultura rendeu prestígio internacional e prêmios a Lula. Em 2009 e em 2010, o Brasil foi primeiro colocado na campanha mundial Hunger Free, da ActionAid (Fraundorfer, 2013, p. 97). Em 2010, Lula recebeu da ONU o título Campeão Mundial da Luta contra a Fome e, em 2011, o World Food Prize pela conclusão antecipada das Metas do Milênio (Oliveira, 2023, p. 28-29). A eleição de José Graziano da Silva como diretor-geral da FAO em 2012 e em 2016 reforçou essa legitimidade (Lima, 2023, p. 58). Em 2014, o Brasil saiu, pela primeira vez, do Mapa da Fome da ONU e da FAO (Rodrigues, Kauchakje e Oliveira, 2023, p. 24).

Durante os governos Lula, o Brasil consolidou seu papel no sistema internacional com políticas de segurança alimentar e nutricional e a internacionalização dessa agenda. O sucesso, somado à estabilização econômica, potencializou a política externa, transformando a diplomacia contra a fome e a pobreza em “instrumento de inserção internacional” (Albuquerque, 2019, p. 54). Inoue e Coelho (2018, p. 14) ressaltam que os ganhos domésticos na erradicação da fome fortaleceram o *soft power* brasileiro.

A partir de 2016, com o *impeachment* de Dilma Rousseff e a ascensão de Michel Temer e, depois, de Jair Bolsonaro, iniciou-se o desmonte dessa política. Foram extintas instituições-chave, como o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), a CGFome e o Consea. A política externa reorientou-se para a diplomacia do agronegócio, aproximando-se de setores conservadores e afastando-se de compromissos multilaterais sobre segurança alimentar e clima (Lima e Waisbich, 2023). Esse processo levou à reinserção do Brasil no Mapa da Fome em 2020. Em 2022, mais de 70 milhões de brasileiros viviam em insegurança alimentar, sendo 21 milhões em fome extrema.

A deterioração das condições de vida e o abandono da cooperação solidária explicam o retorno de Lula à Presidência em 2023 com uma plataforma centrada no combate à fome, na crise climática e na retomada do prestígio internacional. Ainda no início do mandato, foi anunciado que o Brasil sediará a XXX Conferência das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (COP30), em Belém, sinalizando não

4. Constituído por Índia, Brasil e África do Sul.

apenas um gesto diplomático, mas um movimento estratégico de reposicionamento internacional e de reafirmação da centralidade da agenda climática na política externa brasileira. Assim, no terceiro mandato, a política externa busca reconstruir o elo entre política interna e diplomacia, promovendo a segurança alimentar como prioridade estratégica e instrumento de influência global. A Diplomacia do Combate à Fome volta como eixo central, alinhada à Agenda 2030 e ao ODS 2 – Fome Zero e Agricultura Sustentável. Esse processo será aprofundado na próxima seção, por meio da análise dos discursos internacionais de Lula em 2023.

4 O TERCEIRO GOVERNO LULA (2023-2024): DISCURSOS PRESIDENCIAIS, ODS 2 E AMBICÕES DE REFORMA SISTÊMICA

O combate à fome foi historicamente um dos pilares das políticas internas e externas dos governos de Luiz Inácio Lula da Silva. No retorno à Presidência, em 2023, esse tema ressurgiu com urgência, em meio à grave crise socioambiental e à reinserção do Brasil no Mapa da Fome da FAO. Paralelamente, a conjuntura internacional revela desafios como a insegurança alimentar global, a mudança climática e o enfraquecimento das instituições multilaterais, conferindo à diplomacia brasileira um papel estratégico na defesa de uma nova ordem global mais justa e sustentável. Diante disso, a formulação de políticas que promovam o desenvolvimento sustentável e a efetivação da Agenda 2030 das Nações Unidas se tornam imperativas, influenciando de maneira decisiva a condução da política externa do país.

Para realizar uma análise ampla e profunda sobre as intenções políticas do novo presidente da República em relação à promoção do ODS 2 – Fome Zero e Agricultura Sustentável no contexto da crise socioambiental, optou-se por uma análise de conteúdo dos discursos do presidente no ano inaugural de seu terceiro mandato, com base na metodologia proposta por Laurence Bardin (2016). A escolha pelos pronunciamentos oficiais se justifica pela sua capacidade de serem utilizados e interpretados como instrumentos de ação dos formuladores de políticas, uma vez que são moldados pelas estruturas sociais e, ao mesmo tempo, exercem influência sobre elas (Silva, 2017). Dessa forma, por meio dos discursos, é possível identificar as principais ideias e interesses dos atores envolvidos, e a análise de conteúdo oferece a ferramenta necessária para responder ao que o texto busca transmitir.

Destaca-se a liderança carismática e o protagonismo pessoal de Lula, cuja história de vida fortaleceu sua identificação com agendas sociais, como a luta contra a fome e a pobreza, reafirmando a necessidade de inserir o Brasil como um ator global (Ricupero, 2021, p. 38). Tais características estão homologadas com a prática da diplomacia presidencial em seu governo, ampliando o campo de atuação diplomática, a atenção da mídia internacional ao Brasil e consolidando uma imagem positiva da política externa brasileira (Danese, 2017). Entretanto,

desde o término do segundo governo Lula, em 2010, as relações internacionais e a política brasileira sofreram ajustes e rupturas, refletindo as transformações de um mundo já distinto da primeira década do século XXI. Esse panorama indica que a gestão Lula 3 é mais complexa que as duas primeiras, desafio que exige uma redefinição estratégica nas prioridades da agenda governamental, levando em conta os aspectos de tensão nas relações internacionais contemporâneas e o agravamento da crise socioambiental.

De acordo com Ricupero (2021), o terceiro mandato de Luiz Inácio apresenta como inovação na política externa a instauração de uma diplomacia ambiental e do desenvolvimento sustentável como sustentáculo. Ainda, conforme afirma Lopes (2024, p. 86), “há uma vocalização do desejo de refundar a ordem global”. Enquanto isso, a temática da fome continua como um dos principais eixos da política externa do presidente. Atualmente, a projeção brasileira é tornar-se uma potência agroambiental global, unindo o potencial da agricultura brasileira à economia verde e à governança ambiental, buscando não apenas a segurança alimentar do povo brasileiro, mas de todo o mundo (Lopes, 2024). Essa proposta está alinhada com a maior agenda global de desenvolvimento sustentável estabelecida pela ONU e seus países signatários. A Agenda 2030 se consolida como um dos marcos da gestão Lula 3, legitimando o protagonismo do Brasil no cenário internacional e reforçando o seu ímpeto em se tornar líder do Sul global e agente reformista da ordem mundial.

Nesse sentido, o discurso nas relações internacionais é uma ferramenta de poder fundamental para compreender como os Estados se posicionam na arena internacional, traçando prioridades e influenciando narrativas globais. Na perspectiva de Michel Foucault, o discurso, em certas circunstâncias, adquire forma e poder, sendo fruto das relações de poder, legitimando ideologias e se reproduzindo constantemente por meio dessas conexões (Bordin, 2014). Nos campos das relações internacionais e da política externa, os discursos tornam-se uma ferramenta estratégica, revelando as intenções e as prioridades dos líderes no cenário global. Eles servem não apenas para comunicar, mas também para moldar percepções, construir alianças e influenciar as dinâmicas internacionais.

Partindo deste pressuposto, foi utilizada a metodologia de análise de conteúdo de discurso aplicado à política externa com o objetivo de interpretar os pronunciamentos internacionais de Lula da Silva no ano inaugural do seu terceiro mandato como presidente da República. A técnica permite ao pesquisador extrair deduções lógicas sobre determinada mensagem, analisando quem a emitiu e em qual contexto, substituindo a leitura superficial por uma análise embasada em codificações e sistematizações (Silva, Ribeiro e Carvalho, 2015). Esse modelo analítico pode ser aplicado em diversas áreas das ciências humanas, permitindo

a análise de textos, discursos e pronunciamentos, inclusive na área de relações internacionais e política externa.

O modelo de Bardin é realizado por meio de três fases: a pré-análise, ou seja, a organização e escolha dos materiais e documentos a serem utilizados; a exploração do material, etapa de classificação e codificação; e, por fim, o tratamento dos resultados por meio da interpretação (Bardin, 2016). Assim, a partir da categorização dos elementos em determinados conjuntos, é possível identificar, por exemplo, a frequência da citação de temas e palavras, extração de significados temáticos, além de inferir certas categorias e unidades codificadas (Silva, 2017, p. 4). A codificação é feita a partir de unidades de registro – segmento considerado como unidade de base – e unidades de contexto – segmento da mensagem correspondente à unidade de registro, como a frase ou o parágrafo para o tema categorizado (Bardin, 2016). Por exemplo, na declaração: “é imprescindível combater a fome na região amazônica. Em todos os nossos países, esses territórios têm maiores índices de insegurança alimentar”, consta como unidade de contexto o enunciado completo, uma vez que este delimita o sentido político e territorial da fala. A partir dele, podem ser extraídas como unidades de registro as expressões *combate à fome* e *insegurança alimentar*, que constituem núcleos semânticos diretamente vinculados às categorias analíticas previamente definidas.

Em relação ao trabalho em questão, a primeira fase consistiu na leitura flutuante de 65 discursos proferidos pelo presidente Lula ao longo de 2023, abrangendo todas as suas viagens internacionais, que somaram visitas a 24 países em um total de 75 dias fora do Brasil. Além disso, foram analisados discursos feitos em reuniões internacionais virtuais e durante visitas de chefes de Estado estrangeiros ao Brasil. Nesta etapa, identificou-se que praticamente a metade dos discursos (33) continha menções à temática da fome e da agricultura sustentável, com o uso de palavras-chave (ou seja, as unidades de registro de Bardin) como agricultura, alimentação, fome, sustentabilidade e Agenda 2030. Lula proferiu 45 discursos durante suas viagens internacionais, dos quais 25 mencionaram o ODS 2 – Fome Zero e Agricultura Sustentável, incluindo pronunciamentos em eventos de destaque como a abertura da LXXVIII Assembleia Geral da ONU e a XV Cúpula do BRICS. Nas reuniões bilaterais com chefes de Estado de outros países, Lula fez treze discursos, dos quais cinco abordaram o tema, incluindo encontros na reunião com países da América do Sul, em Brasília, na Cúpula da Amazônia e em reuniões bilaterais. Por fim, em três dos quatro discursos feitos em reuniões virtuais internacionais, o tema da fome também foi destacado, com ênfase na Cúpula Virtual do Grupo dos Vinte (G20), em setembro, e na Cúpula Virtual Vozes do Sul Global, em novembro.

Com base nisso, deu-se início à segunda etapa, que consiste na exploração do material coletado dos discursos que continham menções ao ODS 2. Esse material foi, então, submetido à codificação e à classificação dos dados. A exploração nos conduz à etapa final e mais essencial: o tratamento dos resultados e sua interpretação. Nessa fase, os dados são processados, e iniciam-se as inferências e interpretações a partir da categorização (Bardin, 2016). A metodologia utilizada segue uma análise temática, ou seja, busca-se identificar, nos pronunciamentos, sentenças específicas relacionadas a temas-chave. Após essa interpretação inicial, procede-se à codificação das peculiaridades de cada tema, organizando-os em categorias e subcategorias (Silva, Ribeiro e Carvalho, 2015). Dessa forma, torna-se possível destacar temáticas relevantes e frequentemente abordadas nos discursos do presidente.

4.1 Análise dos resultados obtidos

A questão da fome figura como uma das principais prioridades na agenda do governo, sendo frequentemente abordada nos pronunciamentos oficiais do presidente Lula. Conforme já mencionado, no primeiro ano de sua gestão, houve 33 discursos com menções relacionadas ao ODS 2, identificados a partir de 47 unidades de registro ou palavras-chave. O quadro 1 apresenta essas unidades de registro e especifica a frequência com que foram mencionadas em diferentes discursos. Observou-se que a unidade de registro *fome* foi a mais destacada, aparecendo em 21 discursos. Outras unidades de registro igualmente pertinentes ao tema do ODS 2 também foram amplamente utilizadas, reforçando a centralidade desse tema na agenda governamental. As menções à Agenda 2030 e aos ODS estão entre as unidades mais frequentes nos pronunciamentos, sublinhando o comprometimento de Lula com o avanço dessa agenda. Além disso, o enfoque na agricultura durante os discursos do presidente dialoga diretamente com a luta contra a fome, promovendo tecnologias verdes de produção agrícola e o desenvolvimento sustentável como pilares essenciais para a erradicação da fome.

A partir de então, os resultados do trabalho foram encontrados por meio da categorização dos pronunciamentos oficiais e da interpretação das unidades de registro. Dessa maneira, foi possível realizar uma análise categorial dos discursos, criando categorias e subcategorias temáticas com base nas unidades de registro identificadas no conteúdo. O quadro 1 apresenta uma síntese dessa categorização identificada no trabalho. O tema central do estudo, que trata do ODS 2, foi desdobrado em duas categorias principais, cada uma subdividida em suas respectivas subcategorias, que serão tratadas a seguir. Destaca-se, ainda, que as categorias e subcategorias são interdependentes e transversais, isto é, encontram-se interligadas e influenciam-se mutuamente.

QUADRO 1

Categorias e subcategorias

Tema	Categorias	Subcategorias	Unidades de registro
ODS 2	1 Erradicação da Fome	1.1 Desigualdade Social e Fome	Fome; segurança alimentar; comida; FAO; alimento; produtor de alimentos; morrer de fome; potencial agrícola
		1.2 Desperdício de Recursos e Impactos da Geopolítica	Crise alimentar; falta de alimentos; fertilizante; alimentos; fome; FAO; segurança alimentar; insegurança alimentar
		1.3 Políticas de Combate à Fome e Soluções Multilaterais	Segurança alimentar; FAO; fome; segurança alimentar mundial; insegurança alimentar; combate à fome; erradicação da fome; Brasil Sem Fome; Agenda 2030; Objetivos de Desenvolvimento Sustentável; Aliança Global contra a Fome
		1.4 Retrocesso nas Conquistas de Combate à Fome	Mapa da fome; fome; pequeno produtor; capacidade produtiva; produtor de alimentos; miséria, Agenda 2030; Objetivos de Desenvolvimento Sustentável; insegurança alimentar
	2 Agricultura Sustentável	2.1 Tecnologias Verdes e de Baixo Carbono	Potência agropecuária; produtora de alimentos; agricultura familiar; pesca artesanal; projetos agroflorestais; produtividade agrícola; sociobioeconomia; agricultura sustentável; agricultura de baixo carbono; alimento; potência agroambiental
		2.2 Bioeconomia	Bioeconomia; FAO; sociobioeconomia
		2.3 Recuperação de Áreas Degradadas	Terras degradadas; produção agrícola; trabalhadores do campo
		2.4 Cooperação Internacional e Transferência de Tecnologias	Potência agropecuária; agricultura tropical; segurança alimentar mundial; fome; segurança alimentar; insegurança alimentar; FAO; produtividade agrícola; agricultura familiar; Programa Mais Alimentos; tecnologia agrícola; agricultura; revolução agrícola; desenvolvimento agrícola; produtor de alimentos; Conselho de Segurança Alimentar; alimentação escolar; alimentação adequada; alimento

Elaboração dos autores.

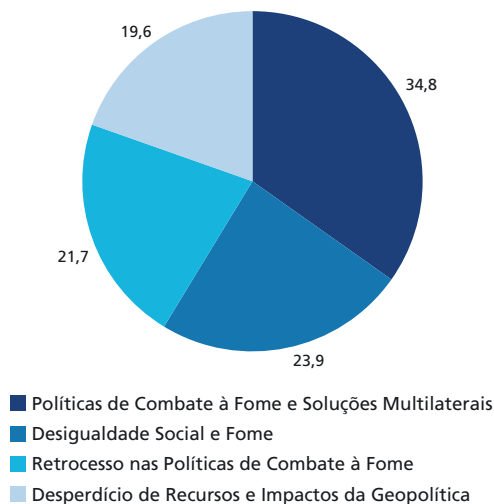
4.1.1 Categoria Erradicação da Fome

O ODS 2 está estruturado em dois eixos principais: a erradicação da fome mundial e a promoção da agricultura sustentável. Cada categoria foi dividida em quatro subcategorias com base na análise dos discursos de Lula. Entre elas, a categoria Erradicação da Fome apresenta o maior número de registros e recorrências, sendo

mencionada em 27 pronunciamentos diferentes do presidente. O gráfico 1 ilustra a frequência de cada subcategoria associada a essa temática, ou seja, a quantidade de frases proferidas pelo presidente Lula em seus discursos que tinham relação direta com a subcategoria construída.

GRÁFICO 1

Frequência das subcategorias da categoria Erradicação da Fome
(Em %)



Elaboração dos autores.

A subcategoria Políticas de Combate à Fome e Soluções Multilaterais aparece como a mais mencionada, presente em 16 discursos distintos (34,8%) e em 23 trechos, ou unidades de contexto, nos pronunciamentos de Lula. Ela foca a criação de políticas nacionais e soluções multilaterais alinhadas com a Agenda 2030, envolvendo a promoção da segurança alimentar por meio de iniciativas articuladas nos âmbitos nacional e internacional. O presidente destaca o combate à fome em diversas instâncias regionais e internacionais, defendendo que a problemática é uma questão que transcende as fronteiras nacionais e exige um esforço conjunto de diversos países e instituições internacionais. No âmbito interno, o Brasil, a partir das falas de Lula, se comprometeu a implementar a Agenda 2030 na sua totalidade e alcançar as metas do Objetivo 2 por meio do Plano Brasil Sem fome:

no Brasil, estamos comprometidos a implementar todos os 17 ODS, de maneira integrada e indivisível. Queremos alcançar a igualdade racial na sociedade brasileira por meio de um décimo oitavo objetivo que adotaremos voluntariamente. Lançamos o Plano Brasil Sem Fome, que vai reunir uma série de iniciativas para reduzir a pobreza e a insegurança alimentar (Brasil, 2023o).

Lançado em 31 de agosto de 2023 como uma das prioridades da nova gestão, o Plano Brasil Sem Fome é composto por oitenta ações e mais de cem metas, estruturando-se em três eixos voltados à transferência de renda, ao fortalecimento da produção e à mobilização institucional, e é apresentado nos discursos como instrumento central para retirar o Brasil do Mapa da Fome (Brasil, 2023o). O novo governo Lula busca reconstruir o apoio da sociedade brasileira ao combate à fome e à agricultura familiar por meio de um modelo de desenvolvimento sustentável (Oliveira, 2023). O governo também relançou instrumentos de financiamento e incentivo à agricultura familiar, integrando-os às estratégias de combate à fome e de desenvolvimento sustentável. Oliveira (2023) ressalta que essas iniciativas têm como objetivo fomentar um novo processo de desenvolvimento econômico baseado em uma agenda de sustentabilidade ambiental, inclusão social e transformação ecológica, sem comprometer a dinâmica das exportações agrícolas do Brasil. Nesse contexto, Lula destacou a importância dessas ações, especialmente na Floresta Amazônica e na região sul-americana: “É imperativo combater a fome na região amazônica. Em todos os nossos países, esses territórios têm índices de insegurança alimentar maiores” (Brasil, 2023f). Portanto, a preocupação regional também surge como uma prioridade para o presidente.

A Celac não se omitiu em face dos desafios da segurança alimentar, da segurança energética e da mudança do clima. Estou convencido de que, com sentido pragmático e com base na colaboração com organizações e agências especializadas – a exemplo da FAO, da OMS e da CEPAL, entre tantas outras –, temos muito a contribuir para cada uma dessas questões (Brasil, 2023a).

O presidente Lula defende soluções multilaterais para enfrentar a insegurança alimentar mundial, buscando transcender as fronteiras nacionais. Durante a Cúpula do G20, realizada em setembro de 2023, na Índia, Lula delineou as prioridades para a presidência brasileira do grupo em 2024, sob o lema Construindo um Mundo Justo e um Planeta Sustentável (G20 Brasil, 2024). Essas prioridades incluem: inclusão social e combate à fome; transição energética e desenvolvimento sustentável; e a reforma das instituições de governança global (Brasil, 2023l). Com essa perspectiva, o objetivo do Brasil para 2024 foi lançar duas iniciativas estratégicas no G20: uma Aliança Global contra a Fome e a Pobreza e uma Mobilização Global contra a Mudança Climática.

Vamos propor uma Aliança Global com três pilares: i) um pilar de compromissos nacionais, que impulsionará um conjunto de políticas públicas de efetividade já testada; ii) um pilar financeiro, que mobilizará recursos internos e externos para o financiamento dessas políticas; e iii) um pilar de apoio técnico, que difundirá boas práticas e incentivará a cooperação Sul-Sul (Brasil, 2023q).

O lançamento oficial da Aliança Global contra a Fome e a Pobreza foi realizado durante a Cúpula do G20 no Rio de Janeiro, e tem como compromisso principal reverter o retrocesso no cumprimento do ODS 1 – Erradicação da Pobreza e do ODS 2 – Fome Zero (G20 Brasil, 2024). Essa aliança reflete o desejo de refundar uma ordem global baseada na cooperação, na justiça social e no desenvolvimento sustentável. Em seus discursos, o presidente do Brasil ressalta a urgência de reformar as instituições de governança global, diminuindo as assimetrias entre os países do Sul e do Norte global para construir um mundo mais justo, sustentável e comprometido com a paz e o multilateralismo. Tais assimetrias acentuam as desigualdades sociais no sistema internacional e intensificam o problema da fome no mundo.

Entre os pronunciamentos do presidente, destaca-se a subcategoria Desigualdade Social e Fome, presente em onze discursos distintos (23,9%) e em dezessete trechos, identificando a fome como uma consequência direta das desigualdades sociais e econômicas. Lula enfatiza que a distribuição desigual de recursos entre ricos e pobres agrava o problema da fome, tanto no Brasil quanto no mundo, destacando que a redução dessas desigualdades é essencial para combater a insegurança alimentar. Assim, o presidente enfatiza que vivemos em um mundo de múltiplas crises e desigualdades:

nós somos um mundo cada vez mais desigual, e cada vez mais a riqueza está concentrada na mão de menos gente, e a pobreza concentrada na mão de mais gente. Se nós não discutirmos essa questão da desigualdade, e se a gente não colocar isso com tanta prioridade quanto a questão climática, a gente pode ter um clima muito bom e o povo continuar morrendo de fome em vários países do mundo (Brasil, 2023e).

Assim, as desigualdades sociais e econômicas, enfatizadas por Lula, acentuam o cenário de insegurança alimentar no Brasil e no mundo. Por isso, a terceira subcategoria elaborada a partir da categorização dos discursos, intitulada Retrocesso nas Políticas de Combate à Fome, está presente em dez discursos distintos (21,7%) e em dezessete trechos. Aqui, o presidente analisa o cenário atual da fome no mundo e o retorno do Brasil ao mapa da fome após um período de avanços, sublinhando o impacto negativo do desmantelamento de políticas públicas e a urgência de medidas corretivas. Também nesta subcategoria é possível perceber a relação e a transversalidade entre a política interna e a política externa do governo, uma vez que os sucessos das primeiras gestões do Partido dos Trabalhadores e os retrocessos domésticos dos últimos anos no Brasil são usados como fonte de legitimação das iniciativas internacionais do país em prol do combate à fome.

Não é só na África, não, é na América Latina, é no Brasil. Quando fui presidente da República do Brasil de 2003 a 2010, e a presidenta Dilma de 2010 a 2016, a ONU reconheceu que o Brasil tinha saído do mapa da fome. Naquela época, a gente tinha

feito com que 36 milhões de pessoas saíssem da miséria absoluta e 40 milhões de pessoas atendessem a um poder de compra de classe média. Treze anos depois eu volto à Presidência da República do Brasil e, outra vez, 33 milhões de pessoas estão passando fome (Brasil, 2023e).

Para além do cenário interno de insegurança alimentar e pobreza em que Lula recebeu o Brasil em 2023, o presidente discursa a sua preocupação com a fome em todos os cantos do mundo e com a lentidão na implementação da Agenda 2030.

Fomos atingidos por uma pandemia, por novos conflitos e por uma grave emergência climática, no momento em que trabalhávamos pela implementação dos ODS. Quando adotada, a Agenda 2030 traçava uma rota para um futuro melhor. Hoje, metade das metas está atrasada e houve estagnação ou retrocesso em quase um terço delas. A insegurança alimentar regrediu para os patamares de 2005 (Brasil, 2023j).

Esses retrocessos estão intimamente relacionados à ineficácia da governança global e à ausência de soluções multilaterais concretas para a redução das desigualdades sociais. O presidente faz críticas contundentes à comunidade internacional, alertando que “a mais ampla e mais ambiciosa ação coletiva da ONU voltada para o desenvolvimento – a Agenda 2030 – pode se transformar no seu maior fracasso” (Brasil, 2023o). Dessa maneira, Lula utiliza a Agenda 2030 como uma ferramenta legitimadora para impulsionar uma reforma da governança global, a qual é vista como uma necessidade premente para garantir a promoção do desenvolvimento sustentável em escala global. Além disso, a alocação errônea de recursos financeiros é evidenciada como uma das causas da desigualdade social.

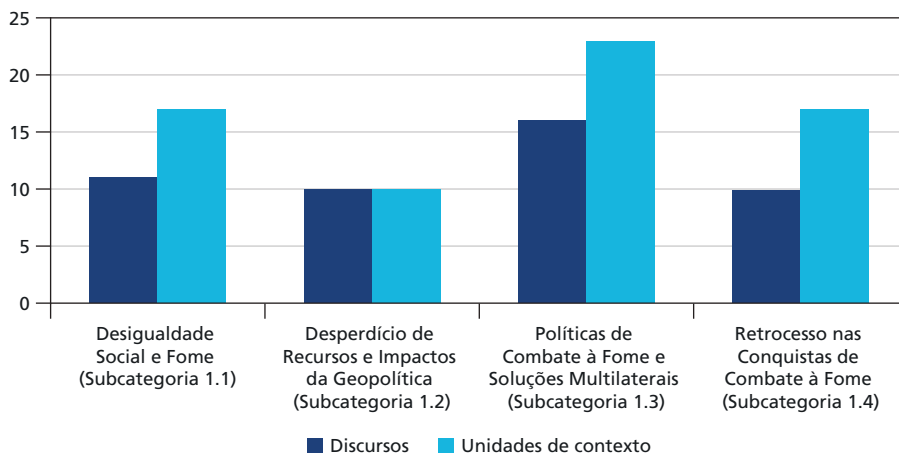
A subcategoria Desperdício de Recursos e Impactos da Geopolítica corresponde a dez trechos em dez discursos (19,6%), nos quais o presidente aborda sua crítica ao uso ineficaz de recursos globais, como os trilhões de gastos em armamentos, que poderiam ser redirecionados para combater a fome. Lula expõe a discrepância entre as prioridades globais e as urgências humanitárias, destacando o potencial transformador de uma alocação mais consciente de recursos. O impacto das tensões geopolíticas no aumento da fome global é enfatizado como um fator externo que agrava o problema, indicando a necessidade de políticas mais robustas para mitigar esses efeitos. Nesse viés, a Guerra na Ucrânia, iniciada em 2022, é alvo de críticas em seus pronunciamentos, sendo vista como potencializadora das desigualdades e como obstáculo para o enfrentamento da fome no mundo.

Como se não bastasse, a guerra no coração da Europa veio para aumentar a fome e a desigualdade, ao mesmo tempo que elevou os gastos militares globais. Apenas em 2022, em vez de matar a fome de milhões de seres humanos, o mundo gastou 2,24 trilhões de dólares para alimentar a máquina de guerra, que só causa mortes, destruição e ainda mais fome (Brasil, 2023g).

A análise de conteúdo dos discursos do presidente brasileiro a partir das subcategorias da categoria Erradicação da Fome revela uma abordagem multifacetada do governo em enfrentar uma das problemáticas mais persistentes da sociedade. Os pronunciamentos de Lula destacam como o combate à fome está intrinsecamente ligado à redução das desigualdades sociais e econômicas, à implementação de políticas públicas e à cooperação internacional. A subcategoria Políticas de Combate à Fome e Soluções Multilaterais reforça a importância dos esforços coordenados em âmbitos nacional e global, enquanto Desigualdade Social e Fome evidencia a relação direta entre distribuição de recursos e acesso à alimentação. O foco no Retrocesso nas Políticas de Combate à Fome e Desperdício de Recursos e Impactos da Geopolítica sublinha a necessidade de uma abordagem estratégica e sustentável que previna retrocessos e realoque recursos de forma mais eficaz. Juntas, essas subcategorias mostram que a erradicação da fome não é apenas uma questão de caridade, mas de justiça social e reforma estrutural, exigindo esforços integrados e políticas inclusivas. O gráfico 2 resume a relação entre os discursos e as unidades de contexto de cada uma das subcategorias da Erradicação da Fome.

GRÁFICO 2

Relação entre discursos e unidades de contexto na categoria Erradicação da Fome



Elaboração dos autores.

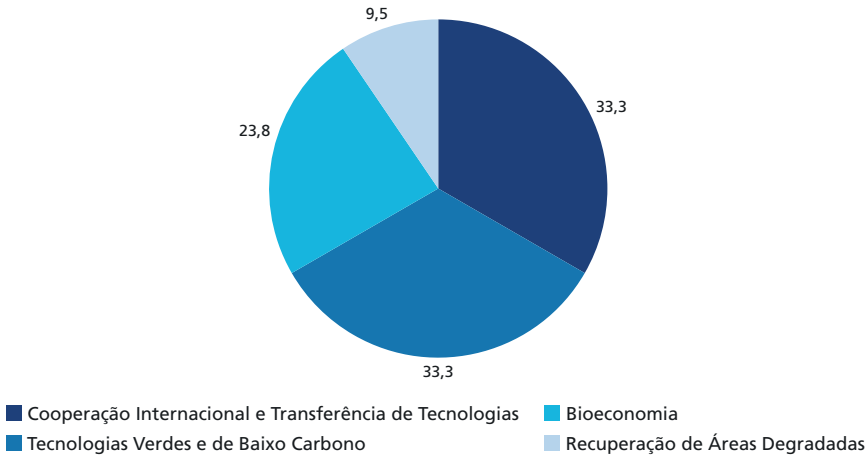
Nesse contexto, os gráficos anteriormente apresentados apontam a quantidade de frases ou trechos nos discursos do presidente Lula que estão diretamente relacionados às temáticas de cada subcategoria proposta. Além disso, os gráficos identificam o número de discursos em que cada subcategoria foi mencionada. Os dados evidenciam que a subcategoria Políticas de Combate à Fome e Soluções Multilaterais foi mais recorrente nos discursos internacionais do presidente,

destacando o compromisso do Brasil com a formulação de políticas públicas eficazes para erradicar a fome e com a concretização de acordos multilaterais que promovam a segurança alimentar em escala global.

4.1.2 Categoria Agricultura Sustentável

A segunda categoria desenvolvida, denominada Agricultura Sustentável, também apresenta quatro subconjuntos distintos, focando áreas prioritárias da agenda governamental. O gráfico 3 apresenta a frequência em que cada uma dessas subcategorias aparece nas proclamações de Lula.

GRÁFICO 3
Frequência das subcategorias da categoria Agricultura Sustentável
(Em %)



Elaboração dos autores.

A subcategoria Cooperação Internacional e Transferência de Tecnologias está presente em sete discursos (33,3%) e doze unidades de contexto, focando a importância da cooperação internacional, especialmente com países em desenvolvimento e com o continente africano, para compartilhar tecnologias agrícolas sustentáveis que podem ajudar a aumentar a produção e melhorar a segurança alimentar global. A transferência de tecnologia é um componente central na visão de Lula sobre uma agricultura sustentável, na qual o Brasil atua como um líder global ao compartilhar conhecimento e inovação com outros países do Sul global, principalmente nos países do continente africano, que visitou duas vezes em 2023 (Haubert, 2024) para compromissos políticos relacionados diretamente com as temáticas de alimentação e agricultura em Cabo Verde, Angola, São Tomé e Príncipe e na África do Sul. O presidente destaca a volta de programas exitosos que realizou enquanto

presidente da República e evidencia o desenvolvimento de novos projetos de cooperação com os países da África, salientando que o continente:

tem 65% das terras agricultáveis disponíveis no mundo e forte vocação para ser uma potência agropecuária [e] potência agrícola, com capacidade para alimentar seu povo e oferecer soluções para a segurança alimentar global. Aliando investimento e tecnologia, o Brasil desenvolveu técnicas modernas de agricultura tropical que podem ser replicadas com sucesso. [...] Meu governo também retomou as políticas públicas de apoio à agricultura familiar, imprescindível para combater a insegurança alimentar e a fome que atinge nossos continentes. O Programa Mais Alimentos, que relancei em junho passado, permite que pequenos produtores possam ter acesso a financiamento para compra de tratores, implementos e colheitadeiras. Assim como no passado, uma versão do Mais Alimentos para a África deve ser retomada como mais uma vertente da cooperação Sul-Sul brasileira (Brasil, 2023i).

Durante sua visita à Angola em agosto de 2023, Lula discursou quatro vezes em diferentes pleitos do governo angolano, e em todos os pronunciamentos ressaltou a importância da cooperação em matéria alimentar com o país, como o Programa de Desenvolvimento de Regiões Irrigadas e Políticas de Agricultura Familiar na região do Vale do Rio Cunene (Brasil, 2023d). Além disso, na XIV Cúpula da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), realizada em São Tomé e Príncipe, Lula destaca a necessidade de desenvolver programas de cooperação alimentar no âmbito da CPLP:

sem alimentação adequada não há perspectiva de uma vida digna. Na CPLP, podemos nos orgulhar do nosso trabalho conjunto na promoção da segurança alimentar e nutricional. Nossa cooperação em prol da agricultura familiar e do reforço dos programas de alimentação escolar são exemplos a serem multiplicados. Saúdo a recém-concluída reunião do Conselho de Segurança Alimentar, realizada com a presença do Conselho Brasileiro – o Consea, recriado em meu governo (Brasil, 2023k).

Em consonância ao desejo de fomentar a cooperação Sul-Sul, Lula evidencia a urgência em estabelecer novas formas de desenvolvimento econômico que vão ao encontro da sustentabilidade. A subcategoria Tecnologias Verdes e de Baixo Carbono destaca essa necessidade proferida em oito discursos (33,3%) e dez trechos, os quais abordam as propostas de Lula para utilizar práticas agrícolas de baixo carbono e outras tecnologias sustentáveis. Ele defende o uso de técnicas avançadas para aumentar a produtividade sem aumentar o desmatamento, promovendo uma agricultura que respeite o meio ambiente. A adoção de tecnologias de baixo carbono é vista como um caminho crucial para garantir que a agricultura contribua para o combate às mudanças climáticas, sem sacrificar a produtividade. Sua fala é voltada para alguns eixos prioritários: primeiramente, busca fomentar o desenvolvimento de atividades produtivas sustentáveis na região da Floresta Amazônica, como a agricultura familiar, a pesca artesanal, projetos agroflorestais

e o empreendedorismo feminino (Brasil, 2023f). Assim, reforça o compromisso brasileiro com a proteção da floresta e clama pela cooperação entre os países da Organização do Tratado de Cooperação Amazônica (OTCA).

No Brasil, aprendemos a importância de articular diferentes setores em torno de um objetivo comum. Graças ao Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal, reduzimos o desmatamento em 83% entre 2004 e 2012. E conseguimos isso ao mesmo tempo que aumentamos a produtividade agrícola na região. Relançamos o plano em janeiro deste ano e já podemos ver seus resultados. Os alertas de desmatamento na Amazônia tiveram uma redução de 33,6% neste primeiro semestre. Meu governo vai zerar o desmatamento ilegal até 2030. Esse é um compromisso que os países amazônicos podem assumir juntos na Cúpula de Belém (Brasil, 2023f).

As subcategorias Cooperação Internacional e Transferência de Tecnologias e Tecnologias Verdes e de Baixo Carbono se interligam nos discursos ao propor a ampliação da produtividade agrícola, da geração de renda e proteção social em países semelhantes ao Brasil com bacias tropicais, como o Congo e Bornéu-Mekong (Brasil, 2023j). Além disso, enfatiza esse compromisso no âmbito da presidência brasileira do G20:

as energias renováveis, os biocombustíveis, a sociobioeconomia, a indústria verde e a agricultura de baixo carbono devem gerar empregos e renda, inclusive para as comunidades locais e tradicionais. O G20 deve impulsionar esse esforço, respeitando o conceito de responsabilidades comuns, porém diferenciadas e valorizando todas as três convenções da Rio 92: de clima, biodiversidade e desertificação (Brasil, 2023m).

Um dos meios de desenvolver a área econômica a partir da produção sustentável discutido pelo presidente é a bioeconomia. Assim, a subcategoria Bioeconomia é uma parte central dos discursos de Lula sobre agricultura sustentável, apresentando seis trechos em cinco discursos diferentes (23,8%). Ele sugere que o uso sustentável dos recursos naturais, por meio da bioeconomia, principalmente na região da Floresta Amazônica, pode contribuir para o desenvolvimento econômico e proteger o meio ambiente ao mesmo tempo. Ressalta-se, também, a importância das práticas de agricultura familiar. Apesar dos avanços realizados na Cúpula de Bioeconomia, o presidente enfatiza que “cabe a nós trabalhar, na FAO, pela definição de um conceito internacional de bioeconomia que nos permita certificar os produtos da nossa sociobiodiversidade e gerar emprego e renda para nossa população” (Brasil, 2023f). Por isso, durante a Cúpula da Amazônia em agosto de 2023, um dos eixos prioritários da sua fala é que o governo prioriza a construção de um conceito de sociobioeconomia e a criação de um mecanismo para gerar renda pelos serviços ambientais (Brasil, 2023h).

Por fim, a última subcategoria proposta pelo trabalho gira em torno da preocupação do governo brasileiro com as áreas de florestas degradadas. Referida em três discursos (9,5%) e em três unidades de contexto, em Recuperação de Áreas

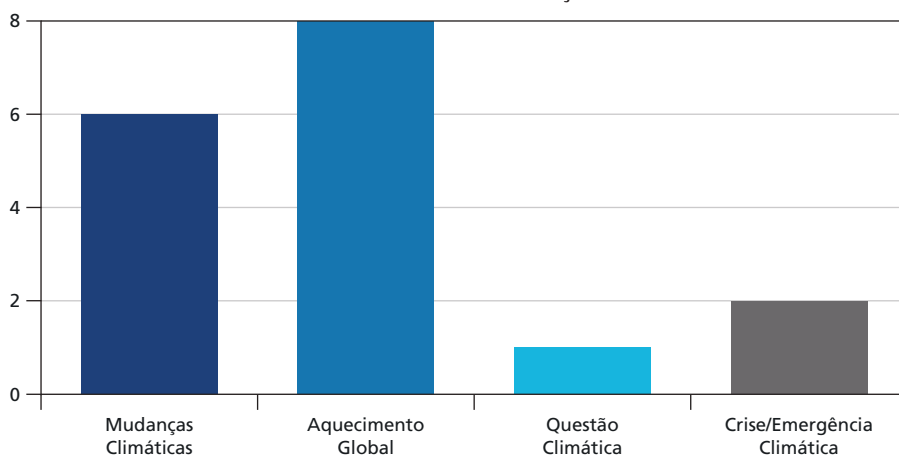
Degradadas Lula menciona a importância de recuperar terras degradadas como parte da estratégia agrícola sustentável. A recuperação de 30 milhões de hectares de pastagens é destacada como uma oportunidade para aumentar a produção sem a necessidade de novas áreas agrícolas, principalmente a recuperação das áreas que foram desmatadas na Floresta Amazônica (Brasil, 2023c). A abordagem na recuperação de terras degradadas reflete uma abordagem que busca maximizar os recursos disponíveis, sem a expansão destrutiva da fronteira agrícola. Em suas falas, Lula enfatiza sua preocupação com uma das metas da Agenda 2030:

nós vamos cumprir a promessa que nós fizemos e acabar com o desmatamento até 2030. Isso é quase como uma questão de honra. O Brasil, só para vocês saberem, tem 30 milhões ou mais de hectares em terras degradadas. Estas terras podem ser recuperadas e se essa terra for recuperada, a gente pode dobrar nossa produção agrícola. A gente pode quase que dobrar o nosso rebanho, sem precisar derrubar uma única árvore (Brasil, 2023c).

Nesse contexto, as mudanças climáticas desempenham um papel central no desenvolvimento agrícola sustentável do país e na promoção da segurança alimentar, temas frequentemente abordados nos discursos de Lula. Ele enfatiza a necessidade de práticas agrícolas que não apenas aumentem a produção de alimentos, mas que também sejam ambientalmente sustentáveis e contribuam para a mitigação dos efeitos das mudanças climáticas. A análise de conteúdo revela que o tópico mudanças climáticas foi classificado dezessete vezes em diferentes subcategorias, evidenciando a transversalidade dessa temática em relação ao ODS 2 nos pronunciamentos. O gráfico 4 ilustra as diferentes unidades de contexto atreladas à temática e suas respectivas frequências nos discursos.

GRÁFICO 4

Unidades de contexto referentes ao tema Mudanças Climáticas



Elaboração dos autores.

Juntamente com a Aliança Global contra a Fome, o Brasil anunciou a Mobilização Global contra a Mudança do Clima durante a Cúpula do G20 no Rio de Janeiro, destacada como uma das forças-tarefas prioritárias da presidência brasileira (Brasil, 2023n). Em seu discurso, Lula enfatizou a importância de enfrentar a crise climática de forma simultânea às outras crises que afligem a humanidade, além de criticar duramente o negacionismo climático:

o mundo vive um momento de múltiplas crises: pandemia, mudança do clima, desastres naturais, tensões geopolíticas, pressões sobre a segurança alimentar e energética, ameaças à democracia representativa como forma de organização política e social. Tudo isso em um quadro inaceitável de aumento das desigualdades, da pobreza e da fome (Brasil, 2023a).

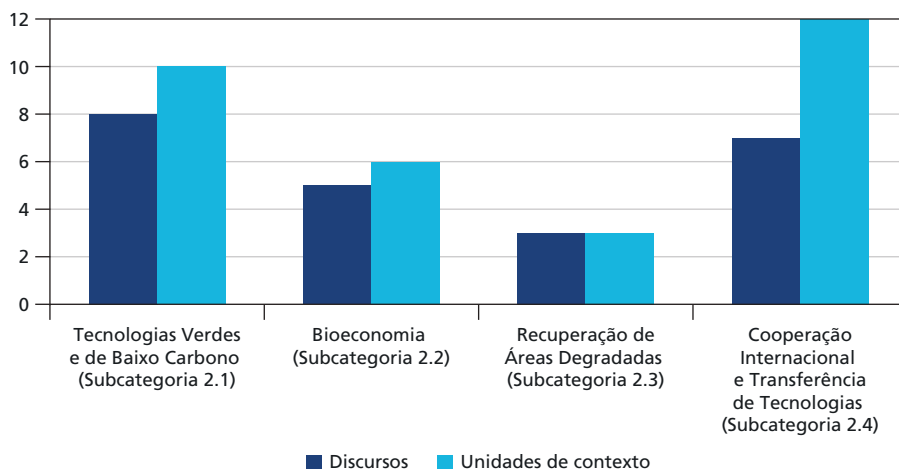
Nesse sentido, o presidente ressalta que ignorar a realidade das mudanças climáticas é uma atitude irresponsável e prejudicial, pois impede a adoção de soluções urgentes e coordenadas. Lula defende que enfrentar uma crise climática exige um esforço conjunto de todos os países, medidas alternativas que aliem o desenvolvimento econômico e a preservação ambiental. Seu discurso reflete a visão de que a mobilização global é necessária para garantir um futuro mais justo e resiliente para todas as nações, em consonância com o enfrentamento da fome global e com a promoção da agricultura sustentável.

O gráfico 5 compara os discursos e as unidades de contexto presentes em cada uma das subcategorias da categoria Agricultura Sustentável. Nota-se a ênfase das falas do presidente Lula na cooperação internacional, com destaque para a colaboração com os países do Sul global e a transferência de tecnologias verdes e de baixo carbono, consolidando-se como um dos eixos estratégicos do governo federal. Essa abordagem demonstra o compromisso do Brasil em iniciativas lideradas que promovem o desenvolvimento sustentável e a inovação tecnológica em foros multilaterais, reforçando a importância da solidariedade global para enfrentar desafios ambientais e socioeconômicos.

Embora a agenda climática tenha adquirido progressiva centralidade na política externa brasileira recente, a trajetória internacional de Lula permanece mais fortemente associada ao combate à fome e à promoção de políticas sociais inclusivas. Desde os anos 2000, programas como o PFZ e o Bolsa Família consolidaram-se como marcas distintivas da projeção externa brasileira, conferindo ao país reconhecimento internacional como referência em políticas de segurança alimentar. A agenda do desenvolvimento sustentável, nesse sentido, aparece como expansão e atualização dessa base normativa, mas não como eixo originário de sua identidade internacional.

GRÁFICO 5

Relação entre discursos e unidades de contexto na categoria Agricultura Sustentável



Elaboração dos autores.

Por fim, Lula enfatiza em seus discursos a necessidade de reformar a governança global em prol do desenvolvimento sustentável. Essa reforma, segundo sua visão, é essencial para superar as limitações do sistema internacional vigente e alcançar um futuro mais justo e equitativo para todos os países. Para o presidente, a transformação da ordem mundial não pode mais ser adiada, pois as crises socioambientais, econômicas e políticas exigem uma reestruturação profunda das instituições internacionais, que devem se alinhar de forma eficaz aos princípios da sustentabilidade, da justiça social e da cooperação entre os povos. A Agenda 2030, nesse contexto, representa não apenas um marco de compromisso, mas uma agenda de ação concreta para reorientar as prioridades globais, com um enfoque renovado em soluções coletivas e inclusivas. O presidente Lula, em seu discurso, estabelece como prioridade a construção de uma agenda social que posicione o desenvolvimento sustentável como base da política externa brasileira. Essa agenda é moldada por um contexto de transição sistêmica, caracterizado pela crise socioambiental, tendo a Agenda 2030 como uma ferramenta legitimadora e orientadora desse processo.

5 CONCLUSÃO

A intensificação da crise socioambiental no século XXI expõe as fragilidades da governança global e reforça a necessidade de novas lideranças comprometidas com o desenvolvimento sustentável, o fortalecimento do multilateralismo e a promoção da justiça ambiental. Nesse cenário, o Brasil, após um período de retrocesso nas políticas ambientais e de segurança alimentar, ressurgiu em 2023

como potencial líder na governança ambiental e alimentar internacional. Nos dois primeiros mandatos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), o combate à fome esteve no centro da política interna e externa, com destaque para o PFZ e a atuação da CGFome no Itamaraty. Essa diplomacia da fome consolidou a imagem do Brasil como referência no tema. Em seu terceiro mandato, Lula retoma esse protagonismo, articulando liderança na transição energética, mitigação das mudanças climáticas e erradicação da fome global.

A análise desenvolvida ao longo do artigo demonstrou que a diplomacia da fome constitui elemento central da estratégia de inserção internacional do Brasil no século XXI. Mais do que uma agenda circunstancial, o combate à fome consolidou-se como eixo estruturante da imagem externa de Lula, conferindo legitimidade normativa à atuação brasileira no Sul global. A dimensão agroambiental e o desenvolvimento sustentável emergem como desdobramentos e atualizações dessa matriz, ampliando o seu escopo em um contexto de transição sistêmica. A análise de conteúdo de 65 discursos internacionais do presidente ao longo de 2023 revelou que o ODS 2 – Fome Zero e Agricultura Sustentável é mobilizado como eixo estratégico de legitimação para impulsionar uma reforma da governança global e fortalecer a cooperação Sul-Sul. Duas categorias principais emergiram: Erradicação da Fome, associada a críticas à desigualdade social, ao desperdício de recursos e à geopolítica bélica, e Agricultura Sustentável, ligada à defesa da agricultura familiar, tecnologias verdes, bioeconomia e cooperação internacional para transferência de conhecimento. Essas categorias indicam uma visão integrada, na qual segurança alimentar, proteção ambiental e desenvolvimento socioeconômico são indissociáveis. A proposta de criação de uma Aliança Global contra a Fome, no contexto da presidência brasileira do G20, exemplifica a tentativa de transformar discurso em ação diplomática coordenada.

Embora a metodologia de Bardin (2016) permita identificar padrões e sentidos nos discursos, reconhecem-se limitações inerentes, como a subjetividade na categorização e a dificuldade de captar nuances contextuais. Para mitigar essas limitações, é essencial que o pesquisador adote estratégias complementares em pesquisas futuras, como a combinação da análise de conteúdo com outras metodologias, como entrevistas ou observações, além da triangulação de dados e o uso de múltiplas fontes. Ainda assim, os resultados apontam para a centralidade da diplomacia da fome como ferramenta de reposicionamento internacional do Brasil.

No contexto da presidência rotativa brasileira do BRICS em 2025, observou-se a consolidação da tônica discursiva inaugurada em 2023, marcada pela articulação entre combate à fome, desenvolvimento sustentável e defesa do multilateralismo. A atuação brasileira no bloco evidenciou esforços de coordenação política no âmbito do Sul global em torno dessas agendas, reforçando sua imagem como ator reformista e ampliando sua projeção na disputa por narrativas sobre a reconfiguração da

ordem internacional. Nesse sentido, a diplomacia da fome afirmou-se como instrumento de reposicionamento estratégico, constituindo-se uma das marcas distintivas da participação brasileira no BRICS e de sua contribuição para o debate sobre uma ordem internacional mais inclusiva e equitativa.

Contudo, o cenário internacional posterior a 2023 impõe novos desafios. O enfraquecimento do multilateralismo e a reorientação de prioridades globais para agendas geopolíticas e de segurança reduzem o espaço para pautas redistributivas e ambientais. Nesse ambiente, a diplomacia da fome deixa de operar apenas como estratégia de projeção e passa a constituir instrumento de afirmação normativa em uma ordem internacional em disputa. Assim, a possibilidade de o Brasil afirmar-se como potência agroambiental dependerá não apenas de sua capacidade interna de formulação de políticas públicas, mas também de sua habilidade de sustentar coalizões e narrativas no Sul global em um sistema internacional cada vez mais fragmentado.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, F. L. O Brasil e a diplomacia do combate à fome e à pobreza. *In*: LIMA, T. (org). **Segurança alimentar e relações internacionais**. João Pessoa: UFPB, 2019. p. 54-82.

BARDIN, L. **Análise de conteúdo**. São Paulo: Edições 70, 2016 [1977].

BARROS, M. S. C.; TARTAGLIA, J. C. A política de alimentação e nutrição no Brasil: breve histórico, avaliação e perspectivas. **Alimentos e Nutrição**, Araraquara, v. 14, n. 1, p. 117-129, 2009.

BARROS-PLATIAU, A. F. When emergent countries reform global governance of climate change: Brazil under Lula. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 53, p. 73-90, 2010.

BORDIN, T. M. O saber e o poder: a contribuição de Michel Foucault. **Saberes: Revista Interdisciplinar de Filosofia e Educação**, Natal, v. 1, n. 10, p. 225-235, nov. 2014.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Discurso do presidente da República Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura da VII Reunião de Cúpula da Celac. **Gov.br**, Buenos Aires, 24 jan. 2023a. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/presidente-da-republica/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-abertura-da-vii-reuniao-de-cupula-da-celac-buenos-aires-24-01-20223>. Acesso em: jan. 2024.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Discurso do presidente da República no Fórum Empresarial Brasil-Portugal. **Gov.br**, Matosinhos, 24 abr. 2023b. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/presidente-da-republica/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/discurso-do-presidente-da-republica-no-forum-empresarial-brasil-portugal-em-matosinhos-na-regiao-do-porto-portugal-24-04-2023>. Acesso em: jan. 2024.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Transcrição da coletiva de imprensa do presidente da República em Londres, Reino Unido. **Gov.br**, Londres, 6 maio 2023c. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/presidente-da-republica/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/transcricao-da-coletiva-imprensa-do-presidente-da-republica-em-londres-no-reino-unido-londres-06-05-2023>. Acesso em: jan. 2024.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. O Programa de Desenvolvimento de Regiões Irrigadas e Políticas de Agricultura Familiar de Angola tem início. **Gov.br**, Brasília, 21 jun. 2023d. Disponível em: <https://www.gov.br/abc/pt-br/assuntos/noticias/tem-inicio-o-programa-de-desenvolvimento-de-regioes-irrigadas-e-politicas-de-agricultura-familiar-de-angola>. Acesso em: 7 nov. 2024.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Discurso do presidente Luiz Inácio Lula da Silva durante a Cúpula para um Novo Pacto Financeiro Global na França. **Gov.br**, Paris, 23 jun. 2023e. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/presidente-da-republica/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/discurso-do-presidente-luiz-inacio-lula-da-silva-durante-a-cupula-para-um-novo-pacto-financeiro-global-na-franca-paris-23-06-2023>. Acesso em: jan. 2024.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante encerramento da reunião técnico-científica da Amazônia. **Gov.br**, Letícia, 8 jul. 2023f. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/presidente-da-republica/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-durante-o-encerramento-da-reuniao-tecnico-cientifica-da-amazonia-em-leticia-na-colombia>. Acesso em: jan. 2024.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura da III Cúpula CELAC-UE. **Gov.br**, Bruxelas, 17 jul. 2023g. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/presidente-da-republica/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-abertura-da-iii-cupula-celac-ue-bruxelas-17-de-julho-de-2023>. Acesso em: jan. 2024.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Declaração do presidente Luiz Inácio Lula da Silva à imprensa por ocasião da Cúpula da Amazônia. **Gov.br**, Belém, 9 ago. 2023h. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/presidente-da-republica/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/declaracao-do-presidente-luiz-inacio-lula-da-silva-a-imprensa-por-ocasio-da-cupula-da-amazonia>. Acesso em: jan. 2024.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante o Fórum Empresarial do BRICS. **Gov.br**, Joanesburgo, 22 ago. 2023i. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/presidente-da-republica/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-durante-o-forum-empresarial-do-brics-em-joanesburgo-na-africa-do-sul>. Acesso em: jan. 2024.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Discurso do presidente Luiz Inácio Lula da Silva durante o Diálogo de Amigos do BRICS. **Gov.br**, Joanesburgo, 24 ago. 2023j. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/presidente-da-republica/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/discurso-do-presidente-luiz-inacio-lula-da-silva-durante-o-dialogo-de-amigos-do-brics-na-africa-do-sul>. Acesso em: jan. 2024.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Discurso do presidente Lula por ocasião da XIV Cúpula da CPLP. **Gov.br**, São Tomé e Príncipe, 27 ago. 2023k. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/presidente-da-republica/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/discurso-do-presidente-lula-por-ocasio-da-xiv-cupula-da-cplp-em-sao-tome-e-principe>. Acesso em: jan. 2024.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante a Sessão 2 - Uma Família, da Cúpula do G20, na Índia. **Gov.br**, Nova Delhi, 9 set. 2023l. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/presidente-da-republica/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-durante-a-sessao-2-uma-familia-da-cupula-do-g20-na-india>. Acesso em: jan. 2024.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, durante a abertura da Cúpula do G20. **Gov.br**, Nova Delhi, 9 set. 2023m. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/presidente-da-republica/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-durante-a-abertura-da-cupula-do-g20-1>. Acesso em: jan. 2024.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, no encerramento da Cúpula do G20. **Gov.br**, Nova Delhi, 10 set. 2023n. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/presidente-da-republica/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-no-encerramento-da-cupula-do-g20>. Acesso em: jan. 2024.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na abertura do Debate Geral da 78ª Sessão da Assembleia Geral da ONU. **Gov.br**, Nova York, 19 set. 2023o. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/presidente-da-republica/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/discurso-do-presidente-luiz-inacio-lula-da-silva-na-abertura-do-debate-geral-da-78a-sessao-da-assembleia-geral-da-onu-nova-york-19-9-2023>. Acesso em: jan. 2024.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Discurso do presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na Cúpula Virtual Extraordinária do BRICS. **Gov.br**, 21 nov. 2023p. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/presidente-da-republica/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/discurso-do-presidente-da-republica-luiz-inacio-lula-da-silva-na-cupula-virtual-extraordinaria-do-brics>. Acesso em: jan. 2024.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Discurso do presidente Lula durante a Reunião de Sherpas, Vice-Ministros de Finanças e representantes de Bancos Centrais do G20. **Gov.br**, Brasília, 13 dez. 2023q. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/centrais-de-conteudo/publicacoes/discursos-artigos-e-entrevistas/presidente-da-republica/presidente-da-republica-federativa-do-brasil-discursos/discurso-do-presidente-lula-durante-a-reuniao-de-sherpas-vice-ministros-de-financas-e-representantes-de-bancos-centrais-do-g20>. Acesso em: jan. 2024.

BRASIL. Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima. **Biodiversidade e Biomas**. Brasília: MMA, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/mma/pt-br/assuntos/biodiversidade-e-biomas>. Acesso em: 8 jul. 2024.

CUNHA, B. L. A projeção internacional da estratégia Fome Zero. In: ARANHA, A. V. (org.). **Fome Zero: uma história brasileira**. v. 3. Brasília: Ministério do Desenvolvimento Social e Combate à Fome, 2010. p. 80-89.

DANESE, S. **Diplomacia presidencial: história e crítica**. 2. ed. Brasília: Funag, 2017.

ESTENSSORO, F. **A geopolítica ambiental global do século 21: os desafios para a América Latina**. Ijuí: Editora Unijuí, 2019.

FAO – FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION. Repositório de Documentos. **El estado de la inseguridad alimentaria en el mundo: cumplimiento de los objetivos internacionales para 2015 en relación com el hambre - balance de los desiguales progresos**. Roma: FAO, 2015. Disponível em: <https://openknowledge.fao.org/items/c9a83bfe-90ab-4c63-8d6b-60fc82ff2f6a>. Acesso em: 8 ago. 2024.

FAO – FOOD AND AGRICULTURE ORGANIZATION. Depósito de Documentos. **El estado mundial de la agricultura y la alimentación: revelar el verdadero costo de los alimentos para transformar los sistemas agroalimentarios**. Roma: FAO, 2023. Disponível em: <https://doi.org/10.4060/cc7724es>. Acesso em: 5 de fev. 2024.

FRAUNDORFER, M. Fome Zero para o mundo: difusão global brasileira do Programa Fome Zero. **Austral: Revista Brasileira de Estratégia e Relações Internacionais**, v. 2, n. 4, p. 97-122, 2013.

G20 BRASIL – GRUPO DOS VINTE BRASIL. **Força-tarefa para a Aliança Global contra a Fome e a Pobreza**. Brasília: MRE, 2024. Disponível em: <https://www.gov.br/g20/pt-br/trilhas/trilha-de-sherpas/fome-e-pobreza>. Acesso em: 11 nov. 2024.

GIDDENS, A. **A política da mudança climática**. Rio de Janeiro: Zahar, 2010.

HAUBERT, M. Lula retoma viagens internacionais em 2024 com visita à África. **Poder 360**, 13 fev. 2024. Disponível em: <https://www.poder360.com.br/internacional/lula-retoma-viagens-internacionais-em-2024-com-visita-a-africa/>. Acesso em: 7 nov. 2024.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Brasil em síntese: território**. Rio de Janeiro: IBGE, 2024. Disponível em: <https://brasilemsintese.ibge.gov.br/territorio.html>. Acesso em: 8 jul. 2024.

INOUE, C. Y. A.; COELHO, N. B. R. When hunger meets diplomacy: food security in Brazilian foreign policy. **Meridiano 47: Journal of Global Studies**, v. 19, 2018.

LIMA, T. A cooperação humanitária alimentar do Brasil (2003-2016): de uma experiência inovadora à tradicional política da ajuda alimentar. In: OLIVEIRA, M. F.; LIMA, T. **Política externa brasileira e combate à fome: lições do passado, perspectivas para o futuro**. São Paulo: Editora Cultura Acadêmica, 2023. p. 47-82.

LIMA, T.; WAISBICH, L. Eliminando a contradição, silenciando o sujeito: o camponês na política externa de Temer e Bolsonaro. In: OLIVEIRA, M. F.; LIMA, T. **Política externa brasileira e combate à fome: lições do passado, perspectivas para o futuro**. São Paulo: Editora Cultura Acadêmica, 2023. p. 211-250.

LOPES, D. B. A política exterior no ano inaugural do governo Lula III. **Brazilian Journal of International Affairs - CEBRI**, v. 3, n. 9, p. 80-103, jan.-mar. 2024.

MILANI, C. R. S.; PINHEIRO, L. Política externa brasileira: os desafios de sua caracterização como política pública. **Revista Contexto Internacional**, v. 35, n. 1, p. 11-41, 2013.

NOGUÉFONT, J.; VICENTERUFÍ, J. **Geopolítica, identidad y globalización**. Barcelona: Ariel, 2001.

OLIVEIRA, M. F. Política externa brasileira assertiva (2003-2016...2023-2026) e combate à fome: um breve ensaio. In: OLIVEIRA, M. F.; LIMA, T. **Política externa brasileira e combate à fome: lições do passado, perspectivas para o futuro**. São Paulo: Editora Cultura Acadêmica, 2023. p. 21-46.

PAUTASSO, D. O fortalecimento das relações Sul-Sul: estratégia e realidade para os países emergentes. **Conjuntura Austral**, v. 2, n. 8, p. 48-62, 2011.

PNUMA – PROGRAMA DAS NAÇÕES UNIDAS PARA O MEIO AMBIENTE. **Relatório do Índice de Desperdício de Alimentos**. Nairóbi: PNUMA, 2024.

POMEROY, Melissa; SUYAMA, Bianca; WAISBICH, Laura Trajber. The diffusion of social protection and food security policy. In: DE OLIVEIRA, Osmany Porto *et al.* (ed.). **América Latina e difusão de políticas: da importação à exportação**. Londres: Routledge, 2019. p. 93-114.

PRETTY, J.; BALL, A. **Agricultural influences on carbon emissions and sequestration: a review of evidence and the emerging trading options**. Essex: University of Essex, 2001.

RICUPERO, Rubens. A volta do Brasil a um mundo transformado por conflitos. **Brazilian Journal of International Affairs – CEBRI**, v. 9, p. 18-37, 2024.

ROCHA, M. O. C.; ALMEIDA, W. de J. B. de. A ordem internacional do século XXI e o novo papel dos países emergentes. **World Citizen Magazine**, v. 1, n. 1, 2013.

RODRIGUES, A. R.; KAUCHAKJE, S.; OLIVEIRA, F. H. Mapas, fome e planejamento territorial. **Revista Katál**, Florianópolis, v. 26, n. 1, p. 32-42, 2023.

SILVA, D. C. A análise de conteúdo como método analítico no campo da política externa. *In: Congresso Latino-americano de Ciência Política*, 9., Montevideu, 2017.

SILVA, D. C.; RIBEIRO, R. A.; CARVALHO, T. C. O. A análise de conteúdo de pronunciamentos oficiais como metodologia interpretativa da política externa brasileira. **Revista Eletrônica de Ciência Política**, v. 6, n. 2, 2015.

SOGLIO, F. D. A crise ambiental planetária, a agricultura e o desenvolvimento. *In: SOGLIO, F. D.; KUBO, R. R. (org.). Agricultura e Sustentabilidade*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009. p. 15-34.

SOGLIO, F. D. A agricultura moderna e o mito da produtividade. *In: SOGLIO, F. D.; KUBO, R. R. (org.). Desenvolvimento, Agricultura e Sustentabilidade*. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2016. p. 11-39.

TEIXEIRA, I.; TONI, A. A crise ambiental-climática e os desafios da contemporaneidade: o Brasil e sua política ambiental. **CEBRI-Revista: Brazilian Journal of International Affairs**, n. 1, p. 71-93, 2022.

VASCONCELOS, F. A. G. Combate à fome no Brasil: uma análise histórica de Vargas a Lula. **Revista Nutrição Campinas**, v. 18, n. 4, p. 439-457, jul.-ago. 2005.

VELASCO JÚNIOR, P. A diplomacia do combate à fome e a contribuição brasileira para a segurança alimentar e nutricional no seio da ONU e da FAO. *In: SCHMITZ, G.; ROCHA, R. (ed.). Brasil e o sistema das Nações Unidas: desafios e oportunidades na governança global*. Brasília: Ipea, 2017. p. 307-344.

VIANNA, C. S. A agenda de segurança alimentar e nutricional: para uma nova geopolítica da fome – a segurança alimentar e nutricional na política externa brasileira. *In: WESTMANN, G. (org.). Novos olhares sobre a política externa brasileira*. São Paulo: Editora Contexto, 2017. p. 177-198.

THE RISKS OF PRODUCTIVE SPECIALIZATION BASED ON NATURAL RESOURCES: THE CASE OF THE STATE OF PARÁ

André Luiz Ferreira e Silva¹

Marcelo Bentes Diniz²

Márcia Jucá Teixeira Diniz³

This study evaluates to what degree price shocks among mineral commodities have altered the pattern of exports and the industrial productive structure in the state of Pará from 2004-2016. In order to do so, this study has used a Vector Auto-Regressive (VAR) model, capable of tracking economic correlations involving its mining and manufacturing sector, as well as its transformation sector. Results demonstrate that the high volatility of mineral commodities prices has prejudiced exports, production, and employment within the manufacturing sector in recent years, which may have led to a premature deindustrialization process within this small regional economy and in the same time has keeping Pará State as one biggest responsible for environmental degradation in Amazon region.

Keywords: structural change; curse of natural resources; and de-industrialization.

OS RISCOS DA ESPECIALIZAÇÃO PRODUTIVA BASEADA EM RECURSOS NATURAIS: O CASO DO ESTADO DO PARÁ

Este estudo avalia em que grau os choques de preços entre *commodities* minerais alteraram o padrão de exportações e a estrutura produtiva industrial no estado do Pará de 2004 a 2016. Para isso, este estudo utilizou um modelo Vector Auto-Regressivo (VAR), capaz de rastrear correlações econômicas envolvendo seu setor de mineração e manufatura, bem como seu setor de transformação. Os resultados demonstram que a alta volatilidade de preços de *commodities* minerais prejudicou as exportações, a produção e o emprego no setor manufatureiro nos últimos anos, o que pode ter levado a um processo prematuro de desindustrialização dentro desta pequena economia regional e, ao mesmo tempo, manteve o estado do Pará como um dos maiores responsáveis pela degradação ambiental na região amazônica.

Palavras-chave: mudança estrutural; maldição dos recursos naturais; desindustrialização.

LOS RIESGOS DE LA ESPECIALIZACIÓN PRODUCTIVA BASADA EN LOS RECURSOS NATURALES: EL CASO DEL ESTADO DE PARÁ

Este estudio evalúa en qué medida los shocks de precios entre los *commodities* minerales han alterado el patrón de exportaciones y la estructura productiva industrial en el estado de Pará entre 2004 y 2016. Para ello, este estudio ha utilizado un modelo Vector Auto-Regresivo (VAR), capaz de rastrear correlaciones económicas que involucran a su sector minero y manufactura,

1. Professor in the Institute of Applied Social Sciences of the Federal University of Pará, Brazil. E-mail: alufpa@gmail.com. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-8140-2444>.

2. Associate professor in the Faculty of Economics and in the Department of Postgraduate Economics at the Federal University of Pará, Brazil. E-mail: mbdiniz2007@gmail.com. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-7484-9451>.

3. Associate professor in the Faculty of Economics and in the Department of Postgraduate Economics at the Federal University of Pará, Brazil. E-mail: mjucadiniz@ufpa.br. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-9274-129X>.

así como a su sector de transformación. Los resultados demuestran que la alta volatilidad de los precios de los productos minerales ha perjudicado las exportaciones, la producción y el empleo dentro del sector manufacturero en los últimos años, lo que puede haber llevado a un proceso de desindustrialización prematuro dentro de esta pequeña economía regional y al mismo tiempo mantiene al estado de Pará como uno de los mayores responsables de la degradación ambiental en la región amazónica.

Palabras-clave: cambio estructural; maldición de los recursos naturales; desindustrialización.

JEL: L72; O14; O44.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm39art9>.

Data de envío do artigo: 17/9/2025. Data de aceite: 27/2/2026.

INTRODUCTION

There is a certain pattern of structural change among economies with reference to their temporal transformation – from a typically agrarian economy to one of industry and services. However, empirical research has shown that causal factors of such structural changes in entral economies (developed countries) differ from those that exist along economic peripheries (less developed countries), when one analyzes progressive processes of productive specialization. These have led to the slowing of the complete industrial process or their intensity among peripheral economies, and even conducting for de-industrialization processes, identified by some authors as premature de-industrialization (Dasgupta and Singh, 2007; Rodrik, 2016), whose empirical experience demonstrates that the influence of elevated endowment of natural resources, its institutional forms of exploration, including, for the means of exportation, and the economic result of the revenue generated from the exportation sector matters (Auty, 2002; Arezki and Ploeg, 2007; Ploeg, 2011).

Empirical literature based on the Dutch experience of the 1950s has identified cases of retarded industrialization or premature deindustrialization in countries with abundant natural resources as the principal symptom or manifestation of the ‘Dutch Disease’ (Corden and Neary, 1982; Corden, 1984). In addition, this process seems to create a species of ‘resource curse’, attributed to the negative correlation between long-term economic growth/development and the exploration of these resources (Gylfason, 2001; Barbier, 2003; Frankel, 2010; Sala-i Martin and Subramanian, 2013; Petkov, 2018; Yilanci, Aslan and Ozgur, 2021). Although the empirical evidence also point out reversed the negative to virtuous trajectories and experiences in a great number of resource-abundant countries (Arezki and Ploeg, 2007; Lederman and Maloney, 2007a; Brunnschweiler, 2008; Ploeg, 2011; Badeeb, Lean and Clark, 2017; Yanıkkaya and Turan, 2018).

The state of Pará in Brazil, while it presents an elevated allocation of mineral resources – especially iron, bauxite (alumina, aluminum), and nickel, being the second largest Brazilian exporting state, its exploration has not been capable of jump-starting the state's industrial sector. Nor has it been able to create a more intensive diversification of its manufacturing industry.

In addition to the fact that there are few studies for Brazil in a regional approach concerning this theme, the main contribution of this article is to use a methodology little explored in the literature, Vector Autoregressive Model (VAR), to try to capture possible effects of external shocks which potentially can reach manufacturing sector. These potential relationships are analyzed as distributed in three types of shocks tracked by Impulse Response Functions (IRF's): i) international commerce (via relative prices); ii) physical production; and iii) employment.

In order to reach the proposed objectives, this article is divided in seven additional sections, beyond this introduction. The next section reviews literature concerning the discussion surrounding structural change and productive specialization, emphasizing the case of natural resource-rich economies. Section three discusses the 'primary-export' productive structure of the state of Pará. The fourth section presents the empirical methodology used, as well as the sources of data collected. The fifth section discusses the empirical model's results. The sixth section presents some environmental consequences derives for this specialized production model. The last section presents some final considerations from the article.

2 STRUCTURAL CHANGE AND PRODUCTIVE SPECIALIZATION

The objective of this review is to raise the arguments and empirical evidences concerning possible relationship between elevated endowment of natural resources (and its exploration to external trade) and structural change that can result in a premature deindustrialization, especially as concern Brazilian and Pará state case.

2.1 Structural change: industrialization and deindustrialization

In a synthesis of the interpretations as to how economic literature has related the structural changes and economic development, Syrquin (1988) describes the existence of two central elements of transformation in initial analyses of economic development: accumulation and sectorial composition, pondering that there might be common factors across different countries' experiences, but also particular factors for each country. Lin and Monga (2014) mention three notions of structural change, as much from a macroeconomic view as a microeconomic view (following a chronological order) over the course of the history of economic thought. The first 'wave' conceives a structural change concerning the change in the structure

of production and in general phenomena related to, for example, agricultural transformation into industrialization, urbanization, and 'modernization' in a broader sense.

The second wave situated itself over the 1980s and 1990s, especially in lower income countries. It indirectly outlined the structural change based on themes such as: markets, institutions, mechanisms of resource allocation, regulatory and incentive systems, among other things.

The third wave has had a more recent character. It returns us to refinement of structural analysis, bringing back specific questions related to the roles of government and the private sector; the strategic selection of competitive industries according to competitive advantage, and others.

The first manuscripts about economic development (Clark, 1957; Kuznets, 1957; Nurkse, 1966) describe structural change as a natural consequence of technological progress and the migration of the work force across macro-sectors of the economy. This classical interpretation postulates that the first stages of development are marked by the migration of the work force from the primary sector (agriculture) towards a growing productivity, and thus secondary, sector (manufacturing). In more advanced stages, however, both sectors lost space to an economy based on services (tertiary sector).

Starting in the 1950s through the 1970s, CEPAL's contribution, especially derived from the work of Prebisch (1962), reinforces the difference of the elements of the structural nature among blocks of developed or underdeveloped countries. In this direction, overcoming the condition of underdevelopment requires increasing productivity, which can be achieved through industrialization, which would simultaneously serve as a substitute for importing, as well as would permit the internalization of the technical progress coming from exporting (primary products). However, it would be necessary that changes in the production process accompanied other important changes in the social structure within Latin America, due to: i) the social structure restricting economic activity; ii) in the distribution of wealth and income privileges exist that 'eliminate the incentive for economic activity'; and iii) the consequence of concentrating income diminishes the rhythm of accumulating capital, and contrarily stimulates unproductive consumption among richer classes (Bielschowsky, 2000).

The study by Kuznets (1973) remits a new conceptual reflection concerning structural change. It extrapolates the classic conception of three macro sectors. According to the author, technological improvements alters both the relationships of production within each sector as well as the preferences of the consumer market, reflecting in the income elasticity of demand for various manufactured goods.

This change brings comparative advantage to peripheral economies specialized in producing low-value-added goods, thus altering the pattern of international commerce.

Representative of the second wave of interpretations of structural change is the evolutionary approach (Dosi, 1982; Freeman and Soete, 1990; Fagerberg, 2000; Dosi and Nelson, 2010, 2013; Dosi et al., 2018), in which structural change is essentially derived from technological change, linked to radical innovations (Verspagen, 2000). It comes as a result of an accumulative process as much from learned experience as innovation, conceived from the interaction of internal industrial productive aspects, but scientific and institutional, as well.

Since the second half of the 1980s, the discussion surrounding structural change has been highly centralized around the 'neoliberal paradigm' and the developmentalist state (Cypher and Dietz, 2008). The controversy turned (and turns) around the role of the market and the state as coordinating elements inductive of the structural transformations necessary for the economy, but also evidencing potential market failures and institutional risks associated with the two perspectives.

Krüger (2008) completes an empirical and theoretical revision concerning structural change and productivity. The study proposes an analysis in various levels of aggregation, initiating with the classical hypothesis, moving into the multisectoral analysis of the neoclassical growth models, and finalizing with the idea of change defended by the evolutionary theory. One might say that the principle lesson learned is a contribution to the Kuznets (1973) theory that structural changes result from interaction among factors of supply and demand.

Still according to the author, technical progress reduces the costs of production for substitute goods and complementary goods, permits greater industrial diversification, and leads to the reallocation of the work force across different sectors of the economy. On the demand side, factors such as changes in relative prices, preferences for higher quality new goods, and consumption saturation for inferior goods influence the composition of demand for goods across different industries.

Rowthorn and Ramaswamy (1997, 1999) have already advocated structural changes must consider demand behavior. They argue that since the income elasticity for manufactured goods is higher in peripheral countries compared to central economies, the incentive thus to export primary products would be a way to finance exporting, a tendency accentuated as global markets integrate. For Palma (2005), outsourcing industrial services is a fact to be considered, as many activities that used to be carried out inside factories have been outsourced, thus underestimating accounting figures for industrial employment. Finally, there is the problem of the Dutch disease, which will be discussed further along in this paper.

Over time, the manufacturing sector would lose significance in terms of providing jobs and Added Value (AV) in a country's income composition. In this sense, a slow walk down the path of deindustrialization would begin to the degree that technical progress would be the principle cause for changes in relative prices, itself causing the sector to lose its capacity to contribute to its nation's gross domestic product (GDP).

The arguments exposed thus far demonstrate that the loss of participation in employment and in VA from the manufacturing sector (deindustrialization) in developed countries is an essentially technological phenomenon. This is provoked by the efficiency of the manufacturing sector, which alters consumer prices and preferences. In spite of this, there are other factors that may accelerate the deindustrialization process, especially, when compares pattern of structural change with respect to deindustrialization processes among higher income countries, considered developed, and lower income countries, classified as developing (Badeeb, Lean and Clark, 2017; Yanikkaya and Turan, 2018).

In fact, Dasgupta and Singh (2006) present evidence that contrasts industrial growth behavior to that of GDP across countries in Latin America and Asia. Dividing the sample into the three periods of 1970-1980; 1980-1993; and 1993-2003; they observed that among the Asian countries, nine out of ten studied presented industrial growth that surpassed GDP growth in all three periods. For Latin America, the proportion of countries whose industrial growth rate was less than respective GDP growth rates increased over time, with the exception Mexico.

The confirmation that 'changes in the degree of industrialization' and consequentially in industrialization itself may vary across different groups of countries (regions) of the world is also evidenced by Bonelli and Pessôa (2010). They analyzed the behavior of industrial VA on GDP from 1970 to 2010, dividing their sample of 170 countries into the following six groups: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD), including the USSR; Africa; Middle East; Latin America; Central Europe; and Asia. As a general result, the authors corroborate Dasgupta and Singh (2006) analysis concerning behavior from Asia in terms of increasing industrial contributions towards respective GDPs and its retraction across Latin America. This is also replicated through the other groups considered.

Houseman (2018) relates, for example, a previously unprecedented loss among industrial employment in the USA since the beginning of the 2000s. Further, after the 2008-2009 financial crisis, this tendency continues until adding up to a total loss of approximately 5 million jobs. That number corresponds to 28% of industrial employment at the beginning of the century. The author also verifies a loss in industrial composition of industrial GDP. Empirical evidence

of deindustrialization in developed countries is also presented in (Rodrik, 2016; Neuss, 2018; Teimouri and Zietz, 2020).

As counterpoint to these results, Haraguchi, Chegn and Smeets (2017) compare the portion of industrial VA to GDP across 'developed' as well as 'developing' countries to current and constant prices from 1970 to 2010. They conclude there are different tendencies between the two series. While the former presents a decreasing tendency, the later exhibits a stable tendency for the first group and an increasing tendency for the second.

The above results are corroborated by Sarti and Hiratuka (2017) that analyzed the evolution of manufacturing industry added value in global terms between years 1990-2015. They evaluated the evolution of industrial AV on GDP comparing them in current and constant prices.

In the first case, the authors concluded there is a process of global deindustrialization. In the second case, they verified a relative stability of this indicator during the 1990s and a growing tendency since the early 2000s, which indicates the global deindustrialization thesis must be relativized.

Finally, looking from another perspective, authors such as Hidalgo (2009), Hausmann et al. (2014) and Boleti, Garas e Lapatinas (2021) present evidences that low economic complexity, which is one of the consequences of productive specialization in primary resources, negatively influences economic growth and development, as well as environmental performance, given its relationship with the mix of exported products be more limited a exploitation for natural resources.

2.2 Structural change and production specialization in economies abundant in natural resources

Chenery, Syrquin and Elkington (1975) and Syrquin (1988) are pioneers in reveals empirical evidences concerning structural changes differences between small and large economies categorized into primary and manufacturing orientation. The pattern of structural change in resource-abundant economies is slower growth especially related for gross fixed investments lower.

In particular concerning behavior of developing economies that are rich in natural resources, Leamer (1987) and Leamer et al. (1999) sustain that there would be an initial specialization in producing goods originating from agriculture, forestry products, and mineral extraction. However, a relative abundance in one of these three sources would also have implications on the possibilities for use of the scarce factors and the change in production structure over time.

This means to say that the type of natural resource which is abundant has a strong influence as much on structure as on the dynamic of comparative advantage over the course of time (Álvarez and Fuentes, 2006).

Frankel (2010) enumerates six lines of argument sustained by literature towards how the abundance of natural resources in an economy could negatively influence its economic performance: i) there is a tendency for long term drops in prices for commodities on the world market; ii) the sector that is abundant in natural resources could negatively impact the industrial sector; iii) the high volatility in world energy prices and other minerals as well as agricultural commodities could be problematic; iv) countries whose control of the deposits of fuel sources are under the control of the state (or an elite with hereditary power) do not create institutions that promote development; v) some countries have the tendency for armed conflict; and vi) oscillations in commodities prices may engender excessive macroeconomic instability, via the real exchange rate and government spending imposing unnecessary costs.

The first connects the Prebisch-Singer hypothesis of deterioration in terms of exchange so that international commerce would be disadvantageous to countries that specialize in the production and exporting of commodities. The second denotes the effects of an exchange nature and the allocation of factors of production that the dynamic commodities producing sector directly causes upon industrial activity or indirectly causes based on the non-tradable sector. In both cases, elevating relative costs slows industrialization or causes deindustrialization, including of a premature nature (Dasgupta and Singh, 2006; Rodrik, 2016), what has been known by economic literature as Dutch Disease (Corden and Neary, 1982; Corden, 1984).

The Dutch Disease is manifested when the agenda for exports gives signs of reprimarization, indicating the tendency towards intensification of commodities production, primary products, or manufactured goods with low AV. Its first symptoms appeared in the 1980s, when the first arguments and theses arose sustaining the abundance of natural resources as a curse (natural resource curse).

Corden and Neary (1982) show that specialization in producing and exporting goods that are intensive in natural resources would cause a distortion in the exchange rate of a country's current balance with an inhibiting effect upon its manufacturing sector. This hypothesis has been called the Dutch disease, referring to the country in which this problem was initially identified and later verified through similar experiences in other countries such as England, Venezuela, Chile, Libya, and others. Since then, many empirical studies have pointed out the predominance of an inverse regularity between the abundance of natural resources and economic growth (development) (Sachs and Warner, 1995;

Grossman and Krueger, 1995; Lal and Myint, 1996; Gylfason, 2001; Barbier, 2003; Frankel, 2010; Sala-i Martin and Subramanian, 2013; Petkov, 2018).

Sachs and Warner (1995), call attention to the fact that economies that are abundant in natural resources tend to grow more slowly than those who do not dispose of such resources. Such a scenario is especially linked to the primary-exports sector with low backward and forward linkages. This blocks manufacturing production, which is recognized as generating effects that are not firm-specific, such as technological spillovers and learning-by-doing.

Gylfason, Herbertsson e Zoega (1999) found a negative relationship between level of domestic investment and their dependence on primary product exports. Gylfason (2001) argues that in addition to the Dutch disease other factors such as rent seeking action and government negligence in education may contribute to the inverse relationship among natural resource abundance and economic development. According to the author, the abundance of natural capital acts as a crowding-out effect with respect to the accumulation of human capital, thus diminishing the rhythm of economic growth.

For Barbier (2003), the inverse economic growth rate response to a national abundance in natural resources would be much more related to the form in which these resources are explored, including possible overflows to more productive sectors of the economy. Given such results, problems related to property rights would hold weight, as well as open possibilities for corruption, rent seeking behavior, and other problems of institutional failure and market failure which are very present in developing countries.

Robinson, Torvik and Verdier (2006), in a structural probabilistic vote model composed of two periods and two political parties, show the existence of patronage (distribution of public offices) tends to influence the results of elections for whom is in power. This generates inefficiencies in the exploration of natural resources throughout the remainder of the economy, especially in moments of economic boom. However, the quality of institutions would have an important mediating role in this process.

The study by Álvarez and Fuentes (2006) investigated the importance of diverse sources of natural resources towards the development of 73 countries. They concluded the comparative advantages from the production of manufactures depends not only on the abundance of natural resources, but also on which type of natural resource. In general, countries that are abundant in mineral resources are located in a cone of diversification characterized by a low capital/labor ratio and are liquid importers of manufactures, if compared to other countries that have abundant forestry and agricultural resources.

Hodler (2006), on the other hand, accentuates that the role that the abundance in natural resources performs upon the economy depends on the level of homogeneity among rival groups for power within that country. Thus, not only would property rights be negatively affected by increasing fractionalization (less hegemony) within a country. Also, the effect upon income would be positive in more homogeneous countries and negative as fractionalization increases.

For Badeeb, Lean and Clark (2017), in the economic literature, the mechanisms that link resource dependence to poor economic performance can be 'divided into two distinct but overlapping categories: economic and political explanations', which Dutch disease phenomenon's economic responsibility must be regarded in joint to volatility of commodity prices, failures of economic policy, and the neglect of education. In the other way, politically, the main mechanisms are addressed for problems like: rent seeking, weak institutions and corruption. Without distinguishing between economic and political factors, Petkov (2018) corroborates this understanding emphasizing, also, the causes attributed to the decline of terms of trade.

Other authors have pointed out that there is a possibility of reversing the negative relationship to a positive relationship between the abundance of natural resources and the performance of economies (Lederman and Maloney, 2007b; Brunnschweiler, 2008; Ploeg, 2011; Badeeb, Lean and Clark, 2017; Yanikkaya and Turan, 2018; Yilanci, Aslan and Ozgur, 2021). In fact, rich countries like those in Scandinavian, Australia, and Canadian denote a positive experience of elevated endowment in natural resources within their growth and development processes. Beyond this, there are virtuous processes in economies such as Indonesia, Malaysia, and Thailand who experienced a transition from natural resource based specialization of production and commerce to industrial diversification.

Furtado and Urias (2013) relate the successful experiences of countries such as the United States, Canadian, Sweden, or Australia with respect to the trajectory of poor countries in Africa. For them, while all were rich in natural resources, it was how income was generated by respective exporting sectors or resulting from taxation and royalties and then channeled and distributed through the remainder of the economy that mattered. Beyond this, on contrary Africa's countries experiences, institutions that favored the elevation and dissemination of knowledge as well as technological development and innovation were created in developed countries. In addition, the mining sectors in these countries were also able to induce physical infrastructure as well as create sectorial interconnections with other industries that were indispensable to industrial diversification and economic growth.

In Brazil, the debate about structural changes provoked by the Dutch disease has gained strength since the 2000s, when one observed a boom in exporting

primary goods. Thus, a consequential currency overvaluation which lasted until collapsing during the financial crisis of 2008. Even with the Brazilian economy experiencing a short period of per capita income expansion (2002-2008), the majority of studies sought to investigate the causes of the eventual changes after the country's trade liberalization in the beginning of the 1990s.

Feijó, Carvalho and Almeida (2005) called attention to the diverse concepts of deindustrialization after a trade liberalization. They argue that even though there had been a strong kickback in the VA of industry in the transition from the 1980s to the 1990s, there is not sufficient evidence to point to an absolute deindustrialization process. It would be more prudent to qualify it as a 'relative deindustrialization'. This thesis is also shared by other authors like Bonelli (2005), who analyzed structural change and its impacts on the productivity of work in the transformation sector until 2004.

But for Bresser-Pereira and Marconi (2010), the Brazilian economy presents clear symptoms of the Dutch disease. However, deindustrialization is also linked to the adverse politiceconomic change of the 1990s, more specifically, to renouncing administering the exchange rate. According to the authors, Brazil's deindustrialization is a premature process and very different from that virtuous form found in rich countries.

Nassif (2008) investigates if Brazil contracted the Dutch disease. He alleges that there was maintenance of the weight of industry with the increase in labor productivity between 1991 and 1998, but after the currency regime change in 1999, productivity retracted together with investment rates. Despite this, the process should not be classified as deindustrialization, since industry contribution to GDP remained stable at 22% between 1990 and 2003, reaching 23% in 2004.

Oreiro and Feijó (2010) discuss deindustrialization and its relationship with reprimarization of Brazilian exports. While recognizing the difficulty in proving the Dutch disease thesis, they found evidence of deindustrialization from 1996-2004. But even with the VA of the transformation sector pointing to relative losses post-1999, one ought to not classify the process as a continuation of deindustrialization.

Bonelli and Pessôa (2010) investigate deindustrialization based on the loss of importance of the industrial sector and its insertion into international context. Analyzing the performance of industrial production, employment, productivity, and investment, the authors contest that deindustrialization has occurred since the beginning of the 1990s through 2007. Despite this, they do not ignore the risk that Brazil has suffered from the Dutch disease.

Squeff (2012) evaluates the hypothesis of deindustrialization by comparing internal indicators in the transformation sector and other sectors of the economy. Among various results, he concludes that within the transformation sector there was not concentration of VA or occupations in activities with low technological content between 2000 and 2009. There were not great changes in joint participation of VA in sectors with middle-to-high and high technological intensity, contrasting the thesis of premature deindustrialization.

Squeff and De Negri (2014) discuss the effects of eventual structural changes upon labor productivity performance. They concluded that the reduction of the weight of the transformation sector on GDP did not occur in as significant a fashion between 2001-2009. They also concluded that more perceptible changes were the migration of jobs from agriculture to services. In addition, they concluded that after 2009 there was an increase from the extraction sector in VA, but in terms of occupations such participation is negligible. They finalize by saying that productivity did not grow as a result of structural changes, but because productivity within sectors grew a little.

Brazilian industry lost its capacity to impulse Brazilian growth within the first decade of the 21st Century to industries such as mining, agriculture, civil construction, and services, with each of these sectors presenting average growth rates superior to those observed in the transformation sector of the economy between 2005 and 2010. The mining and agriculture sectors demonstrated “comparative advantages based on natural resources”. In the case of agriculture, it was able to accumulate gains in productivity more than four times greater than those observed by the transformation sector over the same period. However, when analysis is directed to the weight of each sector’s contribution to economic growth, one perceives that services and the transformation sector responded in tandem to 85% of GDP growth, with sectors based on natural resources (agriculture and mining) contributing 6,7% to GDP growth, which corresponds to a lesser contribution than that of the transformation sector’s 9% (Souza, 2015).

According to Silva (2014), the loss of industry participation in GDP in Brazil can only be associated with a process of ‘Dutch Disease’, in more recent years, when the appreciation of the exchange rate that has already occurred since 2004, passes, in fact, to have a significant impact on the current account balance, starting in 2006.

Still, for this author, the loss of participation in the Industry in the formation of the GDP, as well as in the jobs generation, can be a phenomenon associated with the evolution of capitalism, as it happened in other countries, it is necessary to look at the influence of the behavior of international commodity prices in the period as an important factor, also, for the appreciation of the exchange rate.

Furthermore, the contamination of the country by the Dutch disease, needs to be looked at, also, in relation to the composition of the export basket in terms of the participation of semi-elaborated and, mainly, elaborated products, and to what extent the imports affected the apparent domestic consumption in terms of consumption of imported products to the detriment of consumption of industrial goods produced domestically. For the author, the empirical evidence points out that in the first decade of 2000 these two phenomena to a greater or lesser extent over time occurred in Brazil.

For Bresser-Pereira et al. (2020), the quasi-stagnation happened in Latin America, including Brazilian case, in the 1980s, measured by the sharp drop in GDP in this period can be attributed to the manufacturing industry lost GDP participation and their productive sophistication as well, due to macroeconomic environment became unfavorable to investments, but also what the authors call interest rate-exchange rate trap. At the regional level, Veríssimo and Silva (2013) found evidence of a 'Dutch disease' process for the North and Northeast regions, due to the increase in the relative participation of the natural resource intensive sectors in the export agenda of these regions.

Also, between 1985 and 2010, Monteiro and Lima (2017) show that the process of deindustrialization is occurring differently between Brazilian regions, with more intense effects in the Southeast and South regions. Analyzing Added Value of the Manufacturing Industry, as well, ITV/GMAV ratio (Industrial Transformation Value/Gross Manufacturing Added Value) of the North region, the authors do not conclude, that this region would be undergoing a process of deindustrialization, due to the relative stability of the behavior of the first indicator and the very discreet fall of the second in the analyzed period. Even though, the state of Pará showed, by the analyzed indicators by authors, a loss in industrial participation throughout the analyzed period.

Pereira et al. (2018), use the deindustrialization index developed by Arend (2015), to calculate the relative evolution of the deindustrialization process among Brazilian macroregions. This index is based on the relationship between the country's Industrial Production Value Index (IPVI), with the IPVI of a reference region, in which the IVI shows the relative variation in the value of industrial production (VIP) between a period t to a period $t + n$. The results obtained by the author of a Regional Industrial Relative Performance indicator, applied from 1996 to 2013, show a more huge deindustrialization process in the Southeast region of the country and in different sectors grouped by technological intensity. For the North region, however, after calculating the index, excluding the state of Amazonas, there was a process of gaining relative participation in national industrialization until 2008, taking from this date a downward trend pulled by both the high and low sectors technology.

3 STATE OF PARÁ NATIONAL ECONOMIC CONTEXT AND ITS PRIMARY EXPORTS PRODUCTION STRUCTURE

To mention, although very briefly, some characteristics of the productive structure of the state of Pará, it is necessary to put this in perspective of the regional problem that exists in Brazil, in particular, in the context of the regional inequalities formed between the South-Southeast and the North-Northeast of the country. For historical, institutional and industrial policy reasons, Brazil followed the course of its occupation, with repercussions in terms of building its production base, including the beginning of the industrialization process in the Southeast, followed by the region South. These regions have different patterns of urban and productive infrastructure; high industrial and service diversification, with a greater degree of integration and complementarity with each other; further development of the higher education system and of science and technology, which allows the incorporation of greater technical progress; higher productivity in terms of average factors of production, including higher average wages and purchasing power of the population; large consumer centers.

In contrast, the Northeast and North regions went through a process of delayed and incomplete industrialization. The average technology is less homogeneous among the productive sectors, with a lower degree of verticalization, interdependence and complementarity. The wage is relatively lower, as well, as the mass of consumption in these regions. In addition, these regions concentrate greater deficits in the provision of public and semi-public services and urban and industrial infrastructure.

TABLE 1
Regional inequality in Brazil from some socioeconomic indicators

Regions/States	Relative share of GDP in 2018 (%)	Relative share of population in 2020 (%)	Relative share in industry in 2018 (%)	Relative share in the manufacturing industry in 2018 (%)	HDI (2010)	Monthly household income per capita in 2019 (R\$)
North	5,53	8,82	6,80	4,26	0,684	950,71
Rondônia	0,64	0,85	0,50	0,30	0,69	1.136,00
Acre	0,22	0,42	0,10	0,025	0,663	890,00
Amazonas	1,43	1,99	2,20	2,90	0,674	842,00
Roraima	0,19	0,30	0,10	0,035	0,707	1.044,00
Pará	2,30	4,10	3,50	0,80	0,646	807,00
Amapá	0,24	0,41	0,10	0,10	0,708	880,00
Tocantins	0,51	0,75	0,30	0,10	0,699	1.056,00
Northeast	14,35	27,09	12,70	11,10	0,660	887,22
Maranhão	1,40	3,36	1,20	0,90	0,639	636,00

(Continues)

(Continued)

Regions/States	Relative share of GDP in 2018 (%)	Relative share of population in 2020 (%)	Relative share in industry in 2018 (%)	Relative share in the manufacturing industry in 2018 (%)	HDI (2010)	Monthly household income per capita in 2019 (R\$)
Southeast	44,35	31,98	44,10	44,80	0,761	1.768,33
South	17,07	14,26	18,90	23,30	0,756	1.744,33
Midwest	9,92	7,79	6,50	6,10	0,753	1.727,25
Mato Grosso	1,96	1,67	1,50	1,40	0,725	1.403,00
Legal Amazon	8,90	13,84	9,50	6,56	0,683	966,00

Source: Brazilian Institute of Geography and Statistics and Confederation of Industry. Available at: <https://www.ibge.gov.br/explica/pib.php>; <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados.html?view=municipio>; <https://industriabrasileira.portaldaindustria.com.br/grafico/total/producao/#/industria-total>; <https://industriabrasileira.portaldaindustria.com.br/grafico/total/producao/#/industria-transformacao>.

Note: For the purpose of calculating the Legal Amazon region, the complete set of municipalities that comprise it were considered: Rondônia, Acre, Amazonas, Roraima, Pará, Amapá, Tocantins, Maranhão and Mato Grosso.

The table 1 presents some economic indicators to give a perspective of the differences between the Brazilian regions, especially the North-Northeast and South-Southeast regions. The state of Pará, in the context of the indicators presented above, has a contribution to GDP almost half of its population share. It is a relatively little industrialized state, with a relative contribution to the GDP of the manufacturing industry below 1%, significantly increasing this participation when the mining industry is introduced. At the same time, it is a state with low development conditions, with a low income and low HDI. In fact, both the average household income per capita and the HDI are the lowest in the North and the second lowest in the Legal Amazon region.

Besides, take in account the state of Pará is considered second largest mineral province in Brazil, trailing only to the state of Minas Gerais, the importance of its mining activities can be highlighted, for example, in 2018, the added value of the extractive industry represented 32% of total added value and the state in this year were ranked the fifth in national exportation (FAPESPA, 2021).

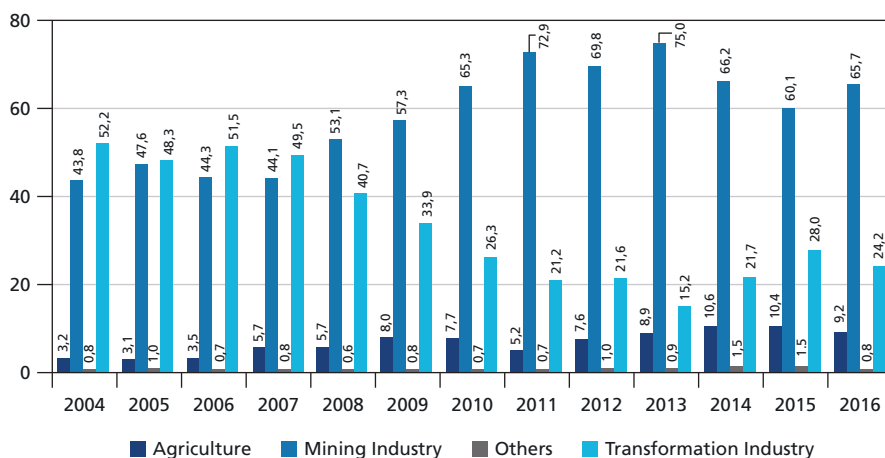
Given that it deals with a typical primary-exports based economy, this section begins by analyzing the changes that have occurred within the exports agenda over the period from 2004 to 2016. We seek to provide evidence that clarifies the means of connection between the pattern of international commerce and growth across industrial growth and employment.

Using data recuperated from the Brazilian Ministry of Industry, International Commerce, and Services' AliceWeb system (AliceWeb/MDIC), figure 1 was constructed. It demonstrates the composition in dollar value (US\$ FOB) of exports from the state of Pará, according to principle sectors. Data was obtained analyzing the most relevant products across the range of exports, classified by

the SH-2 digits⁴ and relating them to their respective economic activities. This permitted their aggregation into three sectors: agriculture, mining industry, and transformation industry. One of the advantages of the SH-2 aggregation consists in removing the influence of price and consequently the observation of quantity exported, as shown in figure 2.

FIGURE 1

Export composition for second sector in Pará (2004-2016)
(In %)



Source: Funcex/MDIC.

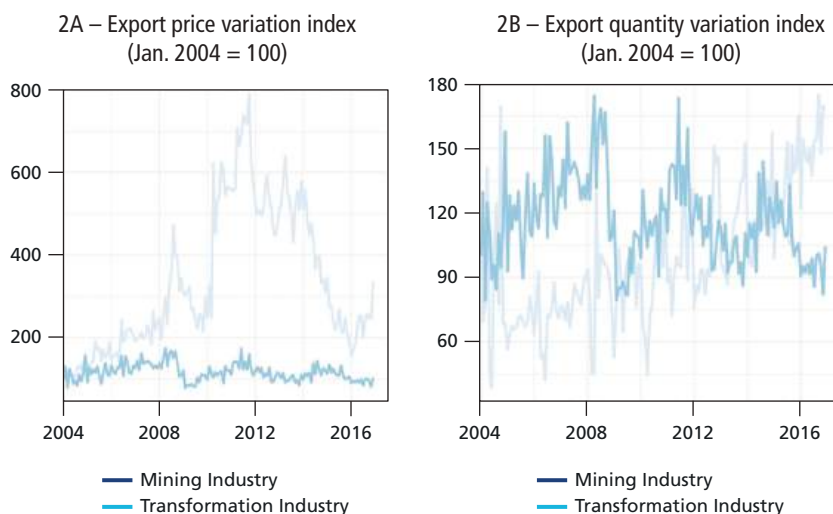
One perceives that until 2007 there was a slight overvaluing of the value of exporting manufactured goods with respect to primary goods exported by the mining industry (figure 1). Since 2008, however, the value of exports in this sector has grown at an accelerated pace, launching the contribution of the transformation industry to a lower threshold of 15,2% in 2013. That year exports reached more than US\$15,852 billion (the trade balance was US\$14,740 billion), so that 75% of this amount occurred due to mining industry exports.

It is important to emphasize that such strong expansion is owed essentially to changes in mineral commodities prices. They increased exponentially until October of 2011, when they then represented almost eight times as much as the observed value from the base period, according to figure 2. Not coincidentally, at the end of 2011 the state of Pará's trade balance registered its greatest account balance at nearly US\$ 17 billion.

4. The Harmonized System of Designation and Codification of Merchandise, or simply Harmonized System (Sistema Harmonizado de Designação e de Codificação de Mercadorias, or Sistema Harmonizado – SH), is an international method to classify merchandise based on a structure of codes and respective descriptions. The SH was created in order to promote the development of international commerce as well as hone the collection, comparison, and analysis of international commerce statistics.

FIGURE 2

Index for variation of price and quantity exported per industry in the EPA (2004-2016)



Source: Funcex/MDIC.

Figure 2 demonstrates that until the collapse of the financial crisis, the trajectory of exports in both sectors evolved around a positive tendency. However, as of 2008 the picture changed and has accentuated the process of a loss of participation of manufactured goods. Although both moments exist – the first as of the end of 2009 and the second since the end of 2013 – in which manufacturing activity rehearses its recovery, the price difference in favor of in natura production seems large enough to the point of not compensating for the opportunity cost of industrial transformation. As a result, exports from the mining industry have grown in real terms at a (geometric) rate of 10,16% per year since 2009. In turn, real exports from the transformation industry have receded 2,33% over the same period, however.

Evidently, the change in the pattern of international commerce brings huge consequences to the composition of the regional productive structure. Tables 1 and 2 show average participations of the principle sectors towards the composition of gross value added (GVA), as well as regional employment. The National Accounts System from the Brazilian Institute of Geography and Statistics (Sistema de Contas Nacionais do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – SCN/IBGE) made information about the GVA available. Data concerning the employment stock was extracted from the Annual Report on Social Information from the Brazilian Ministry of Work and Employment (Relação Anual de Informações Sociais do Ministério do Trabalho e Emprego – RAIS/MTE).

TABLE 2

Average contribution to GVA from economic sectors in the state of Pará
(In %)

Sectors	2004-2005	2006-2007	2008-2009	2010-2011	2012-2013	2014-2015
1-Mining	6,4	5,0	9,5	21,9	18,3	10,9
2-Transformation industry	11,5	11,9	8,3	5,4	4,6	5,9
3-Public utility industrial services	4,8	4,8	3,7	3,1	2,7	3,4
4-Civil construction	5,4	4,9	5,5	6,6	7,7	8,5
5-Commerce	11,4	12,6	13,6	10,7	11,5	12,3
6-Services	28,5	29,5	28,4	23,9	24,3	25,7
7-Public administration	19,4	19,6	20,8	18,1	19,0	21,2
8-Agriculture	12,6	11,8	10,2	10,3	11,9	12,1

Source: National Accounting System – IBGE.

The data in tables 2 and 3 help to raise the first hypotheses surrounding the intersectoral relationships composing the production structure. One perceives that, while job rates and GVA within the mineral extractive industry (mining industry) have grown, those linked to the transformation industry have taken the opposite direction. This may be an indication of retracting industrial productivity, reinforcing the thesis: if there not exists a significative degree of intersectoral complementability, the mining industry growth is insufficient to maintain a sustainable process of transformation over the long run. The observed changes also indicate another possibility: the existence of migrating labor and other resources, including natural resources, to the remainder of the productive chain. Such migration would move counter to the industrial transformation process.

TABLE 3

Average contribution to employment from economic sectors in the state of Pará
(In %)

Sectors	2004-2005	2006-2007	2008-2009	2010-2011	2012-2013	2014-2015
1-Mining	0,8	1,1	1,3	1,5	1,8	1,8
2-Transformation industry	13,5	12,1	10,3	9,3	8,2	8,0
3-Public utility industrial services	0,8	0,9	1,0	0,7	0,7	0,7
4-Civil construction	4,6	5,1	6,0	6,8	8,9	8,7
5-Commerce	17,5	17,8	18,1	18,4	19,1	19,2
6-Services	22,6	22,2	21,9	22,9	24,2	24,6
7-Public administration	35,9	36,0	37,0	35,9	32,4	32,4
8-Agriculture	4,2	4,8	4,5	4,4	4,7	4,6

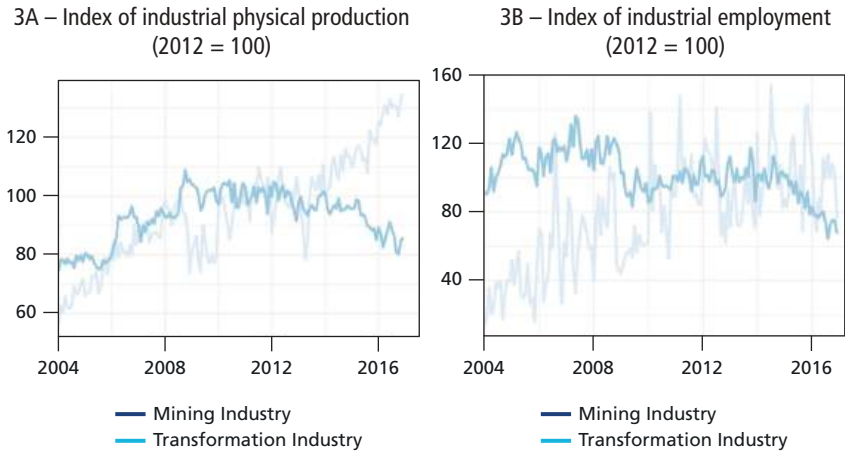
Source: RAIS/MTE.

These hypotheses may be tested through a system of simultaneous equations capable of tracking the greatness of the intersectoral relationships over time. This is the subject of the following section. For now, it remains to examine the eventual changes that have occurred in production and industrial employment.

Figure 3 shows the evolution of physical production in both mining and transformation industry, as well as their respective employment demands. Through their publication, the Monthly Industrial Research (Pesquisa Industrial Mensal – MIR), the Brazilian Institute of Geography and Statistics (Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE) provides monthly data concerning physical production. Information concerning employment was extracted from the General Registry of Employment from the Ministry of Work and Employment (Cadastro Geral de Empregados e Desempregados do Ministério do Trabalho e Emprego – CAGED/MTE).

Between 2004 and 2008, industrial physical production seemed to evolve over an integrated trajectory. However, in 2009 there was a change that corroborates with the decline of manufacturing production. In this same timeframe, one notes a change in the level of manufacturing employment, which begins to decline more intensely as of 2015. One observes that unemployment also affects mining, but such decline does not compromise industrial production, which continues to evolve in the direction of productive specialization with visible signs of intensification towards the end of the period (figura 3).

FIGURE 3
Index of physical production and industrial employment in the EPA (2004-2016)



Source: Pesquisa Industrial Mensal/IBGE; CAGED/TEM.

In this pattern of growth there are aspects which deserve to be investigated to greater detail. One postulates that if manufacturing production were to complement that of mining, the expectation of commodity price increases tends to leverage production and employment in both sectors. But if that were to not occur, such a case would establish an inverse regularity growth pattern (Sachs and Warner, 1995; Gylfason, 2001; Barbier, 2003), where it is possible that the abundance of natural resources in effect compromise the industrial transformation process. Such a scenario would be undesirable, given long term growth intentions.

4 METHODOLOGY AND DATA

Seeking to better comprehend the dynamic of intersectoral relationships, a VAR(p) model was structured. It is restricted to order p with seven endogenous order p variables:

$$y_t = c + \sum_{i=1}^p \varphi_i y_{t-i} + e_t \quad (1)$$

In which y_t is a 7×1 variable vector, φ_i is a 7×7 matrix containing fixed coefficients $i = 1, \dots, p$ in each lag, c is a 7×1 vector of constants, and e_t is a 7×1 vector containing errors uncorrelated with the regressors but autocorrelated among themselves contemporaneously. They are distributed in accordance with the hypotheses:

$$E(e_t) = 0, E(e_t e_t') = \Sigma \quad e \quad E(e_t e_s') = 0 \quad \text{for } s \neq t \quad (2)$$

In which, Σ is the variance-covariance matrix, sized 7×7 .

Based on studies that used a similar methodology to examine regional dynamics in Brazilian states (Bertanha and Haddad, 2008; Arruda and Ferreira, 2014), the model aims to capture economic interactions in a multivariate system, with each variable responding independently to structural shocks e_t (Sims, 1980). Unless the researcher has a priori information, usually provided by economic theory, the influence of these shocks makes analysis difficult in its primitive form (structural). Therefore, in many cases, it is up to the researcher to structure the model in its restricted form (1).

While identifying the structural model configures the essence of the VAR methodology, contemporary restrictions beyond those required by the model in constructing the diagonal recursive matrix S will not be considered. It is known that if the model were correctly specified, such restrictions do not represent problems to

the asymptotic properties of the Least Squared Method (LSM). Thus, the first step is define entrance order of the variables:

$$y_t = \begin{pmatrix} \text{DIPC}_t \\ \text{IQXIE}_t \\ \text{IQXIT}_t \\ \text{IPFIE}_t \\ \text{IPFIT}_t \\ \text{EMPIE}_t \\ \text{EMPIT}_t \end{pmatrix} \quad (3)$$

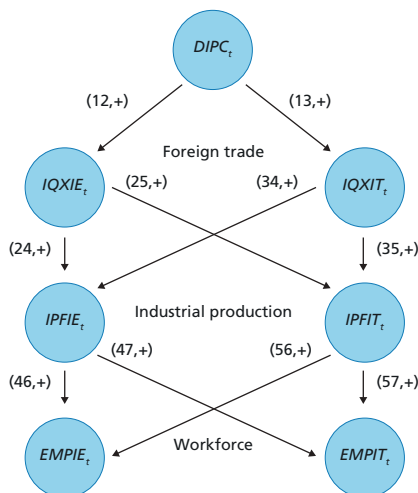
The first entrance variable $\text{DIPC}_t = \log(\text{PIE}_t = \text{IPIT}_t)$ is the differential prices between the prices received in the international trade of the manufacturing industry, in terms of the prices of mineral commodities. If the mineral extractive industry and the manufacturing industry are complementary in production, a shock in the price differential should contribute positively to the quantum exported by both sectors – second and third variables in (3). In this case, the loss of participation in employment and VAB diagnosed in section (3) would be provoked by factors independent of foreign trade. It is worth remembering that the price and quantum indices were compiled from data retrieved from AliceWeb's MDIC system (see figure 2).

The physical production indexes for mining industry and transformation industry calculated from IBGE's Monthly Industry Research (Pesquisa Industrial Mensal/Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – PIM/IBGE) data enter posteriorly as the fourth and fifth variables in (3). One expects that production increases with quantity exported by the sector itself, as well as across sectors, demonstrating an industrial sector endowed with some degree of positive complementarity. Given this hypothesis, employment in both sectors – the sixth and seventh variables in (3) – should also respond positively to physical industrial production shocks. Employment information was made available by the General Registry of Employment and Unemployment from the Brazilian Ministry of Work and Employment (Cadastro Geral de Emprego e Desemprego pelo Ministério de Trabalho e Emprego – CAGED/MTE) and its sectorial trajectories are recorded in figure 3B.

Figure 4 summarizes the system variables in accordance with their entrance order (3) and their expected interaction, distributed across three levels: foreign trade, industrial production, and workforce. Given the hypothesis of intersectoral complementarity, a differential priceshock should contribute to exports in both sectors, thus generating positive effects on production and industrial employment,

as shown in figure 4.⁵ Such variables are several indexes (base 100 set to the 2012 average, according to the PIM/IBGE) taken monthly from January 2004 to December 2016 (thirteen 13 years: 156 monthly observations). They were seasonally adjusted by the X-13ARIMA-SEATS method and later transformed to log.

FIGURE 4
IRF's shock distribution



Authors' elaboration.

The entrance order (3) has a special significance for the specification of the model (1), to the degree that it imposes 21 restrictions to the higher covariances in matrix Σe . In other words, the entrance order defines which underlying contemporary relationships to the hypothesis (2) should be null. This was the ingenious solution found by Sims (1980), called the Cholesky decomposition, in order to exactly identify the model and control the endogenous nature of the contemporary feedback effects. Having done this, the following steps are the usual:

- 1) The length p is defined by Akaike information criterion (AIC), Schwarz (SC), and Hannan-Quinn (HQ).
- 2) Given the hypothesis (2) and considering that it deals with a stable system, estimation can be conducted by the conventional OLS (Ordinary Least Square) estimator, without compromise the asymptotic properties of estimator efficiency and consistency.

5. The reference (kk;+) in figure 4 indicates a positive response impulse function. For example: mining industry exports should respond positively to a differential prices shock. This interaction is indicated by (12;+), with respect to the entrance order (3).

- 3) After estimation, it is always important to verify if autocorrelation is a persistent problem and if the errors are normally distributed.
- 4) Estimating the Impulse Response Functions – IRF's.

It is possible to evaluate through examining the IRF's, for example, the response to manufacturing productivity elasticity resulting from a mineral commodities price shock, as well as the extension of such an effect over time. Reducing the VAR(p) model to a VAR(1) model and carrying our temporal translations, Lütkepohl (2005) demonstrates that the system may be decomposed in moving-average vectors with infinite lags.

$$y_t = \mu + \sum_{i=1}^{\infty} \vartheta_i \varepsilon_{t-i} \quad (4)$$

For $k = 1, 2, \dots, 7$ variables and $i = 1, 2, \dots, h$ lags, $\vartheta_{kk,i}$ are coefficients of the IRF's contained in ϑ_i which capture the impact of a shock ε_k at t on the variables of the model. The term $\mu = (I - \varphi_i)^{-1}$ is the long-term average, while I is a 7×7 identity matrix.

Through the ADF test, we started by evaluating the probability that each series in the VAR system has a unit root. Dickey and Fuller (1981) developed joint tests to verify if the unit root problem extends to a random walk with displacement around a deterministic trend. The likelihood rate statistic is used to compare this unrestricted model with other restricted models, where the intercept and/or trend parameters are equal to zero.

It is important to mention that the non-stationarity in a series identified by the ADF test does not necessarily affect the stability of the VAR system. According to Lütkepohl (2005), this indispensable condition to transform (1) into a vector of moving averages (4), is satisfied when all roots of the characteristic polynomial lie outside the unit circle, that is, when all the modular eigenvalues of the matrix φ_i were less than 1 in module. Additionally, we used the OLS-CUSUM test to verify if the VAR coefficients are stable over time.

5 RESULTS AND DISCUSSIONS

In the analysis of the ADF test, the joint statistics must be compared to the simulated critical values. Table 4 shows the likelihood ratios extracted from the unrestricted model (1), the model (2) with intercept only, and the model (3) with neither intercept nor trend. In all three models, the serial autocorrelation was corrected with only one lag.

TABLE 4
ADF test applied to VAR model variables

Model	Likelihood ratio tests							Critical values		
	DIPIC	IQXIE	IQXIT	IPFIE	IPFIT	EMPIE	EMPIT	1%	5%	10%
(1) τ_3	-2.05	-7.54	-3.97	-4.35	-3.70	-6.34	-3.73	-3.99	-3.43	-3.13
ϕ_2	1.97	19.03	5.28	6.86	5.66	13.73	5.24	6.22	4.75	4.07
ϕ_3	2.59	28.47	7.90	9.46	6.75	20.42	7.78	8.43	6.49	5.47
(2) τ_2	-2.23	-4.07	-3.74	-1.87	-2.51	-4.31	-1.98	-3.46	-2.88	-2.57
ϕ_1	2.84	8.35	7.01	2.51	3.36	9.44	2.03	6.52	4.63	3.81
(1) τ_1	-0.37	0.09	-0.30	1.15	0.60	0.09	-0.45	-2.58	-1.95	-1.62

Author's elaboration.
Note: ¹ Intercept and trend.
² Only intercept.
³ Neither intercept nor trend is included in the test.

In the analysis of the ADF test, the joint statistics must be compared to the simulated critical values. Table 4 shows that the likelihood ratios extracted from model (3) are nonsignificant in relation to the critical values of the Dickey-Fuller empirical distribution, indicating a pure random walk. However, the results show that the unit root problem is now controlled in an unconstrained model. For example, by including control for intercept and trend in the regression that describes the trajectory of exports from the extractive industry (IQXIE), the joint statistics (t_3 , f_2 and f_3) can be considered significant at 5% error probability. Except for the differential price trajectory (DIPC), the other variables of the VAR system can be considered stationary around a deterministic trend with displacement.

TABLE 5
Information criteria and post-estimation tests

Information criteria and tests	VAR (1)	VAR (2)	VAR (3)	VAR (4)
Akaike (AIC)	-31.24	-31.26	-31.25	-31.08
Schwarz (SC)	-30.13	-29.17	-28.19	-27.04
Hannan-Quinn (HQ)	-30.70	-30.41	-30.01	-29.44
Jarque-Bera Test	110.08	71.13	33.64	28.95
p-value	[2.2e-16]	[1.10e-09]	[0.0002]	[0.0012]
Portmanteau Test	828.35	718.29	413.03	302.83
p-value	[0.0092]	[0.1904]	[0.6733]	[0.4434]

Author's elaboration.

The information criteria in table 5 indicate two specifications: the AIC indicated a VAR(2) model, while the SC and HQ pointed to a VAR(1) model. It is known that these criteria penalize models with large numbers of parameters. It is also known that the AIC tends to asymptotically overestimate the VAR order with a positive probability. In counterpart, the SC and HQ criteria tend to estimate the lag order consistently under very general hypotheses (Bueno, 2011). As the rule is to use as many lags as necessary in order to obtain white noise processes, it then becomes pertinent to evaluate the influence of serial autocorrelation.

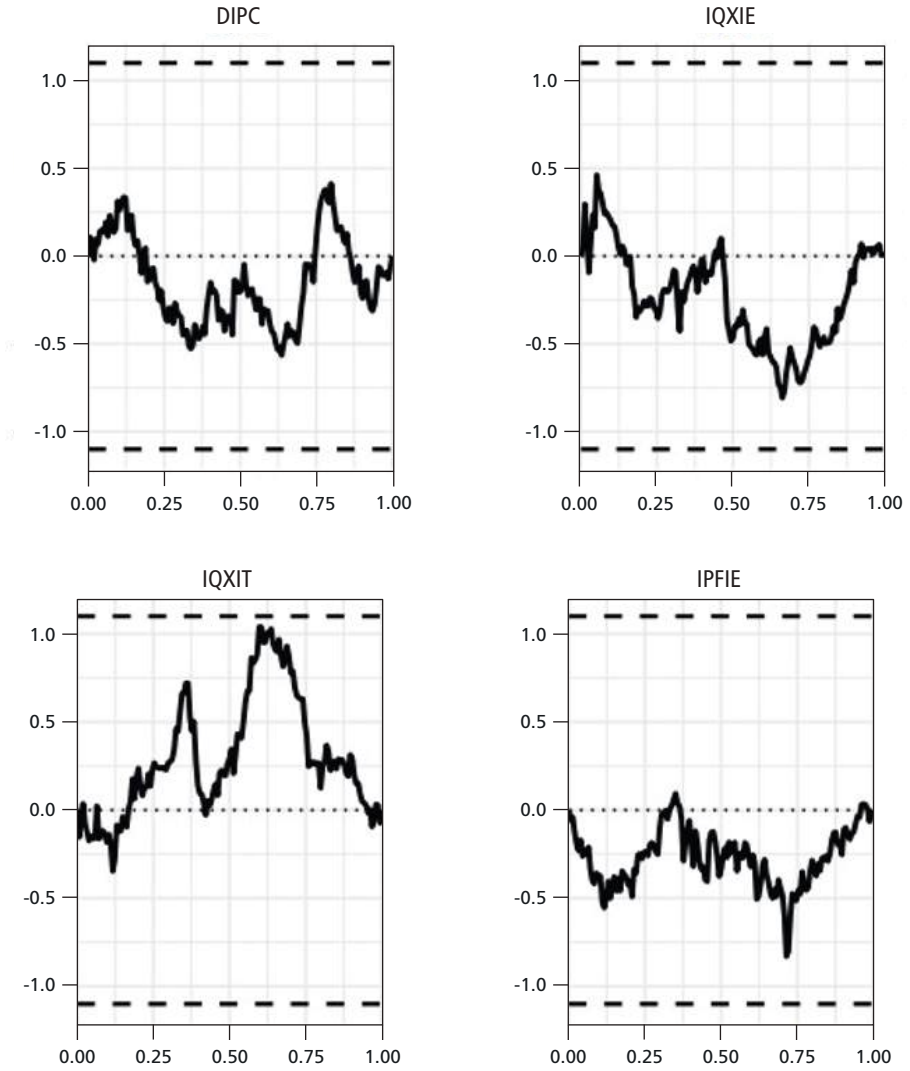
The null hypothesis from the Portmanteau Test is the absence of autocorrelation. One tests in opposition to this the alternative hypothesis that there is at least one autocovariance with a non-null coefficient. Results revealed the high probability that the errors generated by the VAR(1) model are autocorrelated, which could interfere in the asymptotic distribution of the autoregressive coefficients. However, at a 5% level of significance, the hypothesis for the absence of autocorrelation cannot be discarded within a VAR(2) model structure.

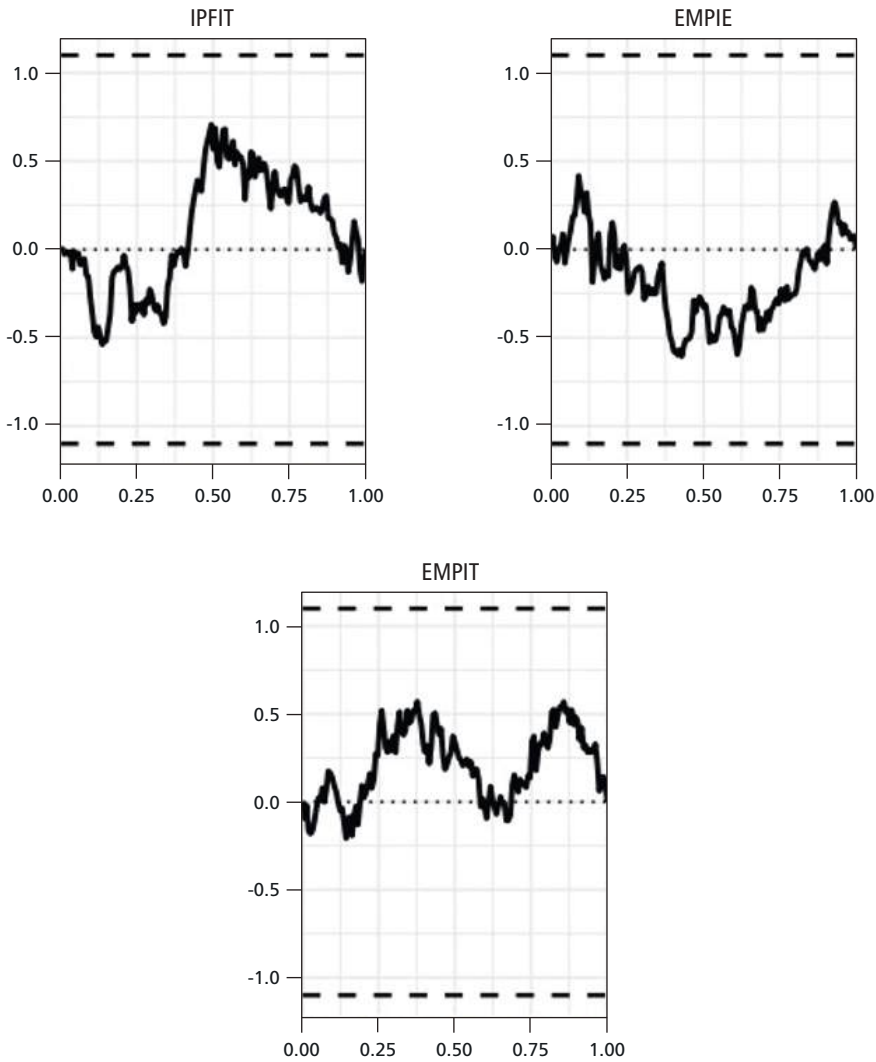
The model's fit also depends upon the condition of normality, confirmed via the multivariate Jarque-Bera Test. It compares the distribution in conjunction with residuals against third (asymmetric) and fourth (kurtosis) moments along the normal distribution pattern. The results attest that up to the fourth lag such a condition does not verify to 5% probability for error. Tendency parameters were included in the structure of the models as an alternative for distribution correction. Nonetheless, normality is not verified.

The lack of normality may be a consequence of alterations to the recursive structure of the model, could potentially compromising the VAR(2) system's stability. Beyond validating the eigenvalues of the autoregressive coefficient matrix, one way to test for structural stability is through OLS-CUSUM statistics, usually employed in time series analysis. One tests if the hypothesis together with the OLS autoregressive coefficients are stable over time and if they vary around a homoscedastic variance.

Figure 5 exhibits fluctuations among the cumulative sum of errors as a function of the normalized time parameter ($0 \leq t \leq 1$). Even if at some moments the standard errors of the system's equations attempt to distance themselves from their averages, one cannot ignore the existence of a certain degree of structural stability, which is large enough to maintain the distribution of the autoregressive parameters within the 95% levels of confidence of the CUSUM statistic.

FIGURE 5
OLS-CUSUM stability test for the VAR(2) model



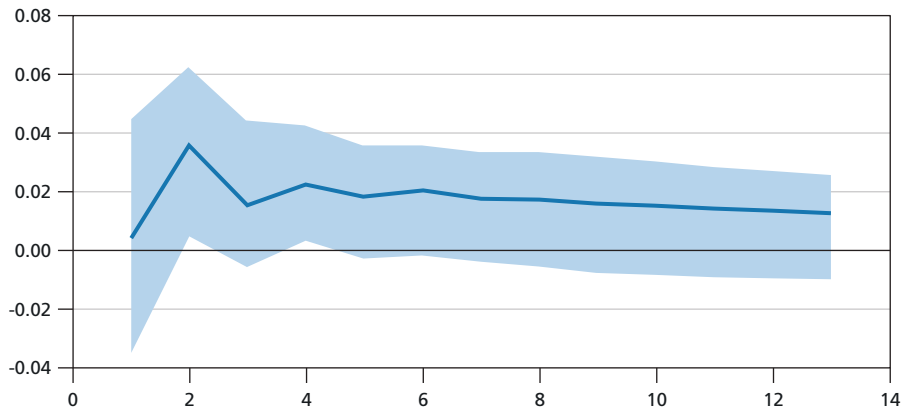


Author's elaboration.
Note: Traced line is the 95% confidence interval.

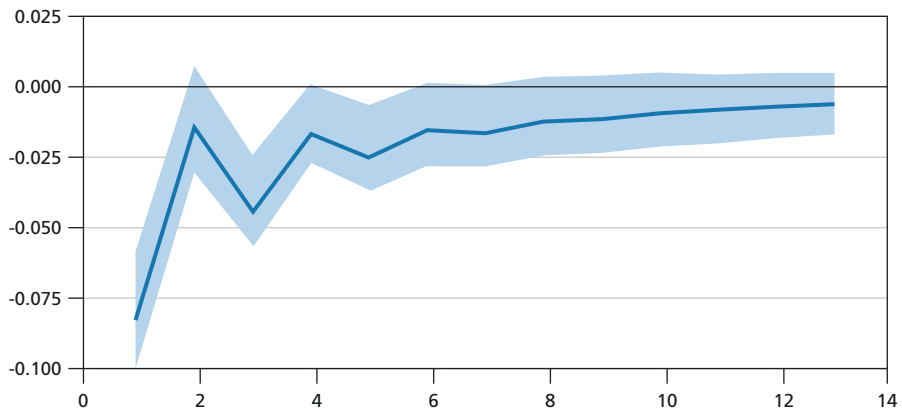
Thus, the VAR(2) was inverted into moving averages vectors. Initial analyses speak relate to the interactions at first level of figure 4, that is, the changes that have occurred within the agenda of exports from the state of Pará. Figure 6 demonstrates the effect felt on export quantities in the transformation industry and mining industry due to a 1% shock provoked by a change in relative prices. The solid line describes the average trajectory of the autoregressive effects for over twelve months, such that the 95% level of confidence was estimated using bootstrap simulation.

Results related to foreign trade configure the initial evidence surrounding the lack of intersectoral complementarity. This confirmation is based on the fact that the manufactured exports trajectory has reacted negatively to relative price changes (figure 6B); which have benefitted, on the other hand, the exports from the mineral extractive industries exports (figure 6A). One observes that these results coincide with the first hypothesis raised in section 3, which highlighted the acceleration of mineral commodities prices as the principal cause of expansion among primary exports, thus creating a distortion which penalizes manufacturing exports from the state of Pará. Such distortion is likely is resulted from the change in relative prices, which alters the panorama of investments, directing productive resources to those activities of greater profitability.

FIGURE 6
Differential price effect on industrial exports in Pará
6A – DIPC impulse, IQXIT response



6B – DIPC impulse, IQXIT response



Author's elaboration.

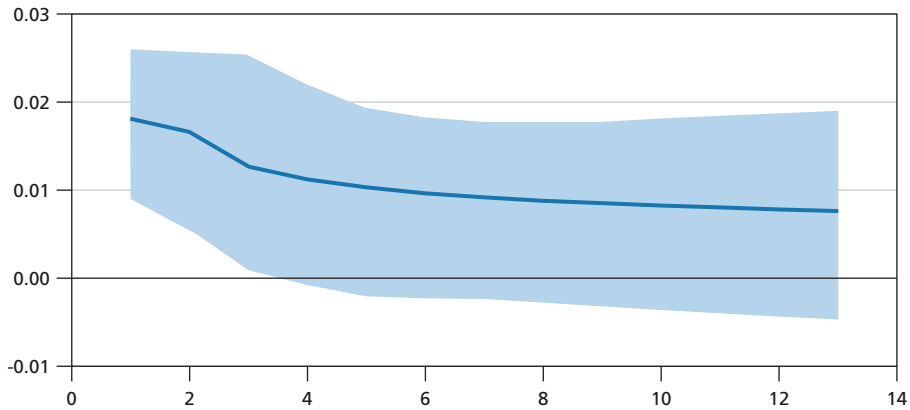
To demonstrate this, the effects of industrial production were inferred as a response to changes which occurred in the realm of exports from Pará. The results show that physical industrial mining production responded positively to the shock of quantities exported by the sector itself (figure 7A). Effects in the same direction were also observed concerning the trajectory of physical manufacturing production (figure 7D). However, there is a slight difference which distinguishes the growth pattern within these industries. Primary production elasticity falls rapidly over time, while the manufacturing production elasticity is more sustainable over the long term. It is important to state that such results merely corroborate classic arguments on which development economics is built – necessarily that externalities are intrinsic to industrial transformation (Kaldor, 1966; Kuznets, 1973).

However, as the analysis is directed to cross elasticities, the results reveal mining production to react positively to manufacturing exports (figure 7C). The contrary does not occur reciprocally. Even worse, a negative and permanent effect is observed to act upon the path of manufacturing production, which is derived from the amounts exported (quantum) by the mining industry (figure 7B). In essence it is one more evidence that corroborates with the characteristics of a pattern of concentrating wealth and the lack of sectoral complementarity. This pattern has benefitted firms established upstream along the productive chain, especially impairing the development of industrial productivity.

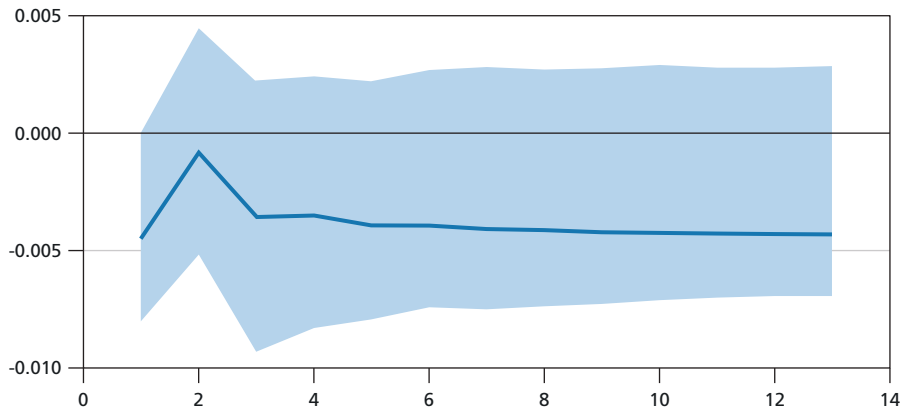
On the other hand, one verifies that employment in the mining industry increases with the expansion of its production (figure 8A), as well as with shocks imputed by manufacturing production (figure 8C). However, a permanent effect similar to physical production also acts on manufacturing employment trends, indicating the presence of a negative external effect derived from mining production (figure 8B). As such, part of the observed decline in the employment trajectory and GVA for the transformation industry is due to negative externalities provoked by the mining activity. This situation becomes even more serious, as there is a strong sectoral expansion motivated by the mineral commodities price differential.

While it is not the specific objective of this study to identify the negative external effects mentioned above, it is possible to present some important findings. In the first place, mining activity in the state of Pará is centralized into approximately 10 to 20 large and mid-sized companies with highly concentrated capital. To meet this characteristic, some of these industries create subsidiary companies which become suppliers of intermediate goods or inputs across all links of the internal production chain within the state. In addition, by operating at large scales they also buy from large industrial suppliers. This creates little dynamic effect or diversification within the Pará transformation industry.

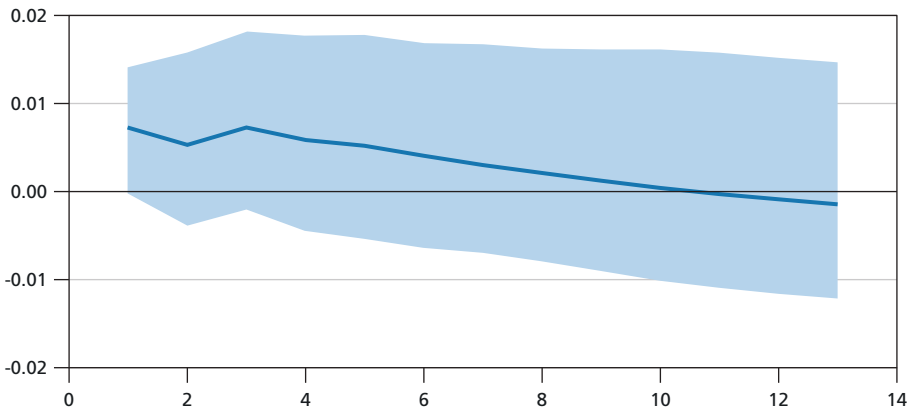
FIGURE 7
Export effect on industrial production in Pará
7A – IQXIE, IPFIE response

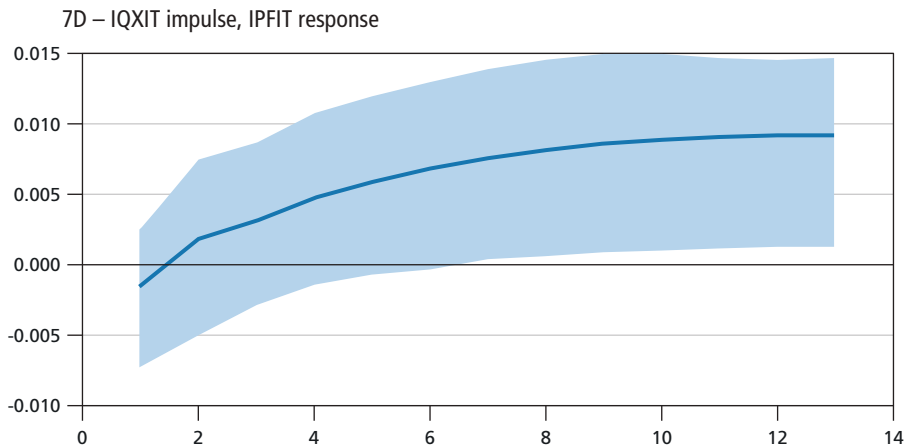


7B – IQXIE impulse, IPFIT response



7C – IQXIT impulse, IPFIE response





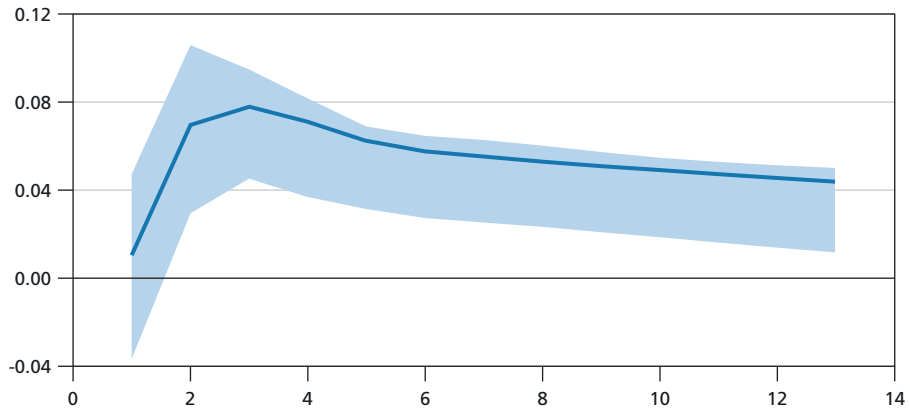
Author's elaboration.

Another characteristic derived from the sector is the low technological and knowledge spillovers. Thus, the sector's gains in productivity do not reach the transformation industry located in the state itself, due to the low inter-dependence, as well as, productive complementarity between the two sectors.

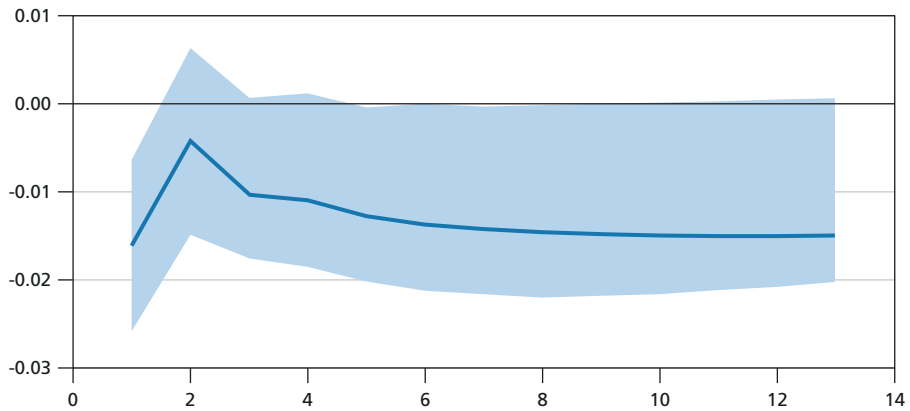
There is also the need to highlight the albeit growing but initial process of forming qualified labor in the state specifically geared to industrial needs. As such, there is a certain level of competition for qualified labor, especially those who have completed higher education and reached graduate level educations such that the growth of the larger economic capacity mining industry tends to pay higher (average) salaries than the transformation industry, competing especially in times of higher production within the mining industry.

It is also important to highlight that based on the results obtained from this study of absolute and relative loss of the industrial sector (transformation industry) within the state of Pará, Brazil, the Dutch Disease hypothesis is corroborated at least in part, considering that pointed out in the results presented by Sachs and Warner (1995); Lal and Myint (1996); Gylfason (2001). Revealing a pattern of structural change with slower growth and retardation of the growth of the manufacturing industry, as showed in Chenery, Syrquin and Elkington (1975) and Syrquin (1988). This signifies that productive specialization within the mining base puts the process of continual industrialization of Pará at risk.

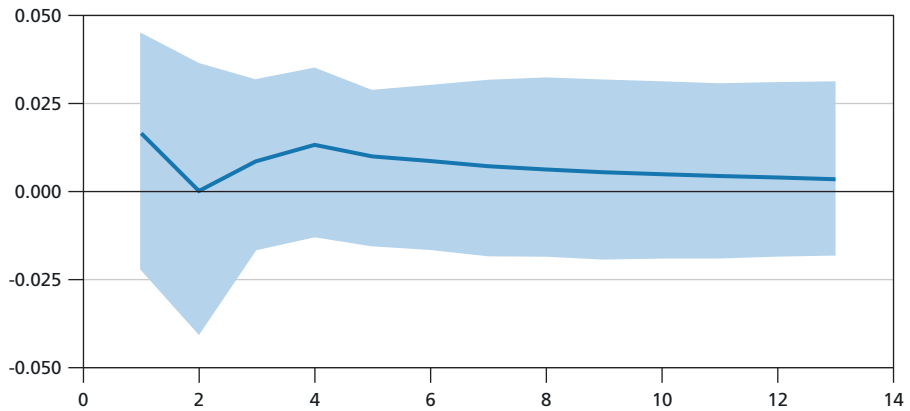
FIGURE 8
Industrial production effect on employment in Pará
8A – IPFIE impulse, EMPIE response

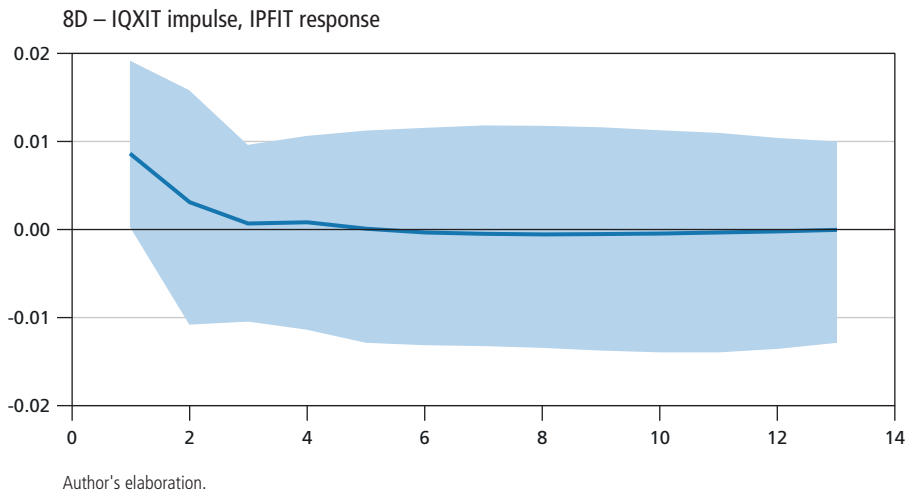


8B – IPFIE impulse, EMPIT response



8C – IQXIT impulse, IPFIE response





6 ENVIRONMENTAL REPERCUSSIONS

Another very important consequence of the productive specialization of the state of Pará, linked to the intensive use of its natural resources, concerns the environmental impacts and effects of this productive structure. In the specific case of the state of Pará, it is a result of both mining activity and intensive land exploitation. In the first case, alongside formal mining activity, a large illegal mining activity has emerged in the region, with serious environmental consequences such as the contamination of the region's rivers (Cortinhas Ferreira Neto et al., 2024).

Besides, as can be seen in table 6, the state, within the timeframe analyzed, not only contributed approximately 31% to 54% of deforestation throughout the Brazilian Legal Amazon, but also sectors related to Land Use Change and Forestry, as well as Agriculture, were responsible for at least 94% of the state's annual CO₂ emissions throughout the period.

In turn, exports from the state of Pará, both in value and quantity, were strongly concentrated in a few products during this period like: iron ores; other copper ores; calcined alumina; soybeans; deboned beef; aluminum hydroxide and non-calcined bauxite.

It is imperative, therefore, that structural changes be geared towards increasing the manufacturing industry's participation in income and employment generation. Furthermore, new production vectors, less dependent on the use of natural resources, can have a strong impact on the state's mitigation efforts to reduce GHG emissions.

TABLE 6
State of Pará contribution for deforestation and CO₂ emissions in Legal Amazon region

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Gross emissions (Mt)	653.3	523.69	500.05	425.27	431.59	305.18	263.82	229.22	238.75	275.27	260.84	297.07	358.92
Agriculture (Mt)	38.71	39.83	38.53	33.57	35.37	36.65	38.26	38.67	39.60	40.52	42.09	42.94	43.62
Energy (Mt)	7.40	7.58	8.42	8.93	8.73	8.39	9.03	9.83	10.81	11.10	11.77	11.92	11.77
Land-use change and forestry (Mt)	604.32	473.32	450.04	379.66	384.19	256.96	213.33	177.51	184.98	219.99	203.33	238.37	299.41
Industrial processes (Mt)	1.17	1.21	1.25	1.27	1.42	1.26	1.34	1.36	1.37	1.43	1.37	1.24	1.35
Waste (Mt)	1.70	1.75	1.82	1.84	1.88	1.91	1.86	1.85	1.99	2.22	2.28	2.60	2.76
Removal (Mt)	-86.35	-95.08	-133.78	-137.93	-142.34	-149.58	-150.77	-154.19	-158.87	-162.74	-164.57	-165.22	-164.96
Net emissions	566.95	428.60	366.27	287.34	289.24	155.60	113.05	75.04	79.87	112.52	96.26	131.85	193.95
Annual deforestation increase (Km ²)	8.870	5.899	5.659	5.526	5.607	4.281	3.770	3.008	1.741	2.346	1.887	2.308	2.744
Participation of the state of Pará in the total Legal Amazon deforestation (%)	31,94	31,02	39,61	47,43	43,43	57,36	53,86	46,87	38,09	39,82	37,65	37,57	37,76
Participation of the agricultural sector and change in land-use and forestry in CO ₂ emissions in the state of Pará (%)	98,43	97,99	97,70	97,17	97,21	96,21	95,36	94,31	94,06	94,64	94,09	94,69	95,57

Source: PRODES/INPE and SEEG.
Authors' elaboration.

7 CONCLUSIONS

Based on preliminary observations on the industrial production structure, the authors have sought to investigate the extent to which commodity price shocks have altered the configuration of exports, production, and industrial employment in the state of Pará, Brazil, from 2004 to 2016. In order to respond to this question, a VAR(2) model capable of reproducing IRF's (Impulse Response Functions) has been structured for a set of economic relationships involving the mining industry and the transformation industry.

Initial results demonstrate that the acceleration in the prices among mineral commodities observed since 2008, positively impacted the production and employment in the mining industry. As a result of this, the average participation in the GVA, which was 9,5% in 2008, increased to 18,3% in 2013, and the volume exported from 53% in 2008, increased to 75% of the total exported in Pará in 2013.

However, employment and manufacturing physical production reacted negatively to the expansion of the mining industry, driven by the super cycle of mineral commodities, which ended in 2016. There is evidence that this effect restricted the performance of manufacturing activities, consequently, the industry of transformation lost strong participation in both the formation of GVA and local employment.

As they are basic products, the trajectory of the physical production of the Mining Industry declines rapidly in relation to the exports of the sector itself, which does not occur in the trajectory of physical manufacturing production, which is more sustainable in the long run. This result seems to corroborate the arguments of economic growth oriented by industrial transformation (Kaldor, 1966; Kuznets, 1973).

The lack of diagnosed intersectoral complementarity reveals a regressive restructuring process similar to the hypothesis of premature deindustrialization with traces of Dutch disease (Sachs and Warner, 1995; Lal and Myint, 1996; Gylfason, 2001). It is possible, however, that the deterioration of the manufacturing productive structure is related to changes in location, in which firms would be migrating to other regions in the Brazilian territory, aiming at cost and demand economies

Furthermore, the risk in the productive specialization in mineral and agricultural commodities has resulted in harmful environmental consequences for the state of Pará in terms of deforestation and CO₂ emissions.

REFERENCES

- ÁLVAREZ, R.; FUENTES, R. **Paths of development, specialization, and natural resources abundance**. Santiago, Chile: Banco Central de Chile, 2006. (Working Paper, n. 383).
- AREND, M. **A industrialização do brasil ante a nova divisão internacional do trabalho**. Rio de Janeiro: Ipea, 2015. (Discussion Paper, n. 2105).
- AREZKI, R.; PLOEG, F. van der. **Can the natural resource curse be turned into a blessing?** The role of trade policies and institutions. Washington, D.C.: IMF, 2007. (Working Papers, n. WP/07/55).
- ARRUDA, E. F.; FERREIRA, R. T. Dinâmica intrarregional do Brasil: quem dirige o crescimento industrial das regiões brasileiras? **Economia Aplicada**, v. 18, n. 2, p. 243-270, 2014.
- AUTY, R. **Sustaining development in mineral economies: the resource curse thesis**. v. 1. 1st ed. London: Routledge, 2002.
- BADEEB, R. A.; LEAN, H. H.; CLARK, J. The evolution of the natural resource curse thesis: a critical literature survey. **Resources Policy**, v. 51, p. 123-134, 2017.
- BARBIER, E. B. The role of natural resources in economic development. **Australian Economic Papers**, v. 42, n. 2, p. 253-272, 2003.
- BERTANHA, M.; HADDAD, E. A. Efeitos regionais da política monetária no Brasil: impactos e transbordamentos espaciais. **Revista Brasileira de Economia**, v. 62, n. 1, p. 3-29, 2008.
- BIELSCHOWSKY, R. **Cinquenta anos de pensamento na CEPAL**. Rio de Janeiro: Record, 2000. p. 13-68.
- BOLETI, E.; GARAS, A.; LAPATINAS, A. Economic complexity and environmental performance: evidence from a World Sample. **Environmental Modeling and Assessment**, v. 26, p. 251-270, 2021. Retrieved from: <https://doi.org/10.1007/s10666-021-09750-0>.
- BONELLI, R. **Industrialização e Desenvolvimento: notas e conjecturas com foco na experiência do Brasil**. In: SEMINÁRIO INDUSTRIALIZAÇÃO, DESINDUSTRIALIZAÇÃO E DESENVOLVIMENTO, 2005, São Paulo. Unpublished.
- BONELLI, R.; PESSÔA, S. A. **Desindustrialização no Brasil: um resumo da evidência**. Rio de Janeiro: IBRE; FGV, 2010. (Discussion Paper, n. 7).
- BRESSER-PEREIRA, L. C.; ARAÚJO, E. C.; PERES, S. C. An alternative to the middleincome trap. **Structural Change and Economic Dynamics**, v. 52, p. 294-312, 2020.

BRESSER-PEREIRA, L. C.; MARCONI, N. Existe doença holandesa no Brasil. In: BRESSER-PEREIRA, L. (org.). **Doença holandesa e indústria**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2010. p. 207-230.

BRUNNSCHWEILER, C. N. Cursing the blessings? Natural resource abundance, institutions, and economic growth. **World Development**, v. 36, n. 3, p. 399-419, 2008.

BUENO, R. de L. da S. **Econometria de séries temporais**. 2nd ed. Rio de Janeiro: Cengage Learning, 2011.

CHENERY, H. B.; SYRQUIN, M.; ELKINGTON, H. **Patterns of development 1950-1970**. v. 75. London: Oxford University Press, 1975.

CLARK, C. **The conditions of economic progress**. London: Macmillan, 1957.

CORDEN, W. M. Booming sector and dutch disease economics: survey and consolidation. **Oxford Economic Papers**, v. 36, n. 3, p. 359-380, 1984.

CORDEN, W. M.; NEARY, J. P. Booming sector and de-industrialisation in a small open economy. **The Economic Journal**, v. 92, n. 368, p. 825-848, 1982.

CORTINHAS FERREIRA NETO, L. et al. Uncontrolled illegal mining and garimpo in the Brazilian Amazon. **Nature Communications**, v. 15, n. 9847, 2024. Retrieved from: <https://doi.org/10.1038/s41467-024-54220-2>.

CYPHER, J. M.; DIETZ, J. L. **The process of economic development**. 3. ed. London; New York: Routledge, 2008.

DASGUPTA, S.; SINGH, A. **Manufacturing, services and premature deindustrialization in developing countries: a Kaldorian analysis**. [S. l.]: UNU-WIDER; UNU, 2006. (Research Paper, 2006/49).

DASGUPTA, S.; SINGH, A. Manufacturing, services and premature deindustrialization in developing countries: a Kaldorian analysis. In: MAVROTAS, G.; SHORROCKS, A. **Advancing Development**. London: Palgrave Macmillan, 2007. p. 435-454.

DICKEY, D. A.; FULLER, W. A. Likelihood ratio statistics for autoregressive time series with a unit root. **Econometrica: Journal of the Econometric Society**, v. 49, n. 4, p. 1057-1072, 1981.

DOSI, G. Technological paradigms and technological trajectories: a suggested interpretation of the determinants and directions of technical change. **Research Policy**, v. 11, n. 3, p. 147-162, 1982.

DOSI, G.; NELSON, R. R. Technical change and industrial dynamics as evolutionary processes. **Handbook of the Economics of Innovation**, v. 1, p. 51-127, 2010.

DOSI, G.; NELSON, R. R. The evolution of technologies: an assessment of the state-of-the-art. **Eurasian Business Review**, v. 3, n. 1, p. 3-46, 2013.

DOSI, G. et al. Technological advance as an evolutionary process. In: **Modern evolutionary economics: an overview**. Cambridge: Cambridge University Press, 2018. p. 35-84.

FAGERBERG, J. Technological progress, structural change and productivity growth: a comparative study. **Structural Change and Economic Dynamics**, v. 11, n. 4, p. 393-411, 2000.

FAPESPA – FUNDAÇÃO AMAZÔNICA DE AMPARO A ESTUDOS E PESQUISAS. Pará no Contexto Nacional 2020. **Fapespa**, 2021. Retrieved from: <https://www.fapespa.pa.gov.br/sistemas/pcn2020/>.

FEIJÓ, C. A.; CARVALHO, P. G.; ALMEIDA, J. S. Ocorreu uma desindustrialização no Brasil. São Paulo: IEDI, 2005.

FRANKEL, J. A. **The natural resources curse: a survey**. Cambridge, United States: National Bureau of Economic Research, 2010. (Working Paper, n. 15836).

FREEMAN, C.; SOETE, L. Fast structural change, and slow productivity change: some of the paradoxes in the economics of information technology. **Structural Change and Economic Dynamics**, v. 1, n. 2, p. 225-242, 1990.

FURTADO, J.; URIAS, E. **Recursos naturais e desenvolvimento: estudos sobre o potencial dinamizador da mineração na economia brasileira**. São Paulo: IBRAM, 2013.

GROSSMAN, G. M.; KRUEGER, A. B. Economic growth and the environment. **The Quarterly Journal of Economics**, v. 110, n. 2, p. 353-377, 1995.

GYLFASON, T. Natural resources, education, and economic development. **European Economic Review**, v. 45, n. 4-6, p. 847-859, 2001.

GYLFASON, T.; HERBERTSSON, T. T.; ZOEGA, G. A mixed blessing: natural resources and economic growth. **Macroeconomic Dynamics**, v. 3, n. 2, p. 204-225. 1999.

HARAGUCHI, N.; CHENG, C. F. C.; SMEETS, E. The importance of manufacturing in economic development: has this changed? **World Development**, v. 93, p. 293-315, 2017.

HAUSMANN, R. et al. **The Atlas of Economics Complexity**: mapping paths to prosperity. [S. l.]: Puritan Press, 2014. p. 364.

HIDALGO, C.; HAUSMANN, R. The building blocks of economic complexity. **Proceedings of the National Academy of Sciences**, v. 106, n. 26, p. 10570-10575, 2009.

HODLER, R. The curse of natural resources in fractionalized countries. **European Economic Review**, v. 50, n. 6, p. 1367-1386, 2006.

HOUSEMAN, S. **Understanding the decline in manufacturing employment**. Kalamazoo: Upjohn Institute, 2018. (Upjohn Institute Working Paper, n. 18-287).

KALDOR, N. **Causes of the slow rate of economic growth of the United Kingdom**: an inaugural lecture. Cambridge, United States: Cambridge University Press, 1966.

KRÜGER, J. J. Productivity and structural change: a review of the literature. **Journal of Economic Surveys**, v. 22, n. 2, p. 330-363, 2008.

KUZNETS, S. Quantitative aspects of the economic growth of nations: II – industrial distribution of national product and labor force. **Economic Development and Cultural Change**, v. 5, n. 54, p. 1-111, 1957.

KUZNETS, S. Modern economic growth: findings and reflections. **The American Economic Review**, v. 63, n. 3, p. 247-258, 1973.

LAL, D.; MYINT, H. **The political economy of poverty, equity and growth**. Oxford: Oxford University Press, 1996.

LEAMER, E. E. Paths of development in the three-factor, n-good general equilibrium model. **Journal of Political Economy**, v. 95, n. 5, p. 961-999, 1987.

LEAMER, E. E. et al. Does natural resource abundance increase Latin American income inequality? **Journal of Development Economics**, v. 59, n. 1, p. 3-42, 1999.

LEDERMAN, D.; MALONEY, W. F. Neither curse nor destiny: introduction to natural resources and development. In: LEDERMAN, D.; MALONEY, W. F. (ed.). **Natural Resources**. Washington, D.C.: The World Bank; Standford University Press, 2007a.

LEDERMAN, D.; MALONEY, W. F. Trade structure and growth. In: LEDERMAN, D.; MALONEY, W. F. (ed.). **Natural Resources**. Washington, D.C.: The World Bank; Standford University Press, 2007b. p. 15-39.

LEWIS JR, S. R. Development problems of the mineral-rich countries. In: SYRQUIN, M.; TAYLOR, L. **Economic Structure and Performance**. [S. l.]: Elsevier, 1984. p. 157-177.

LIN, J. Y.; MONGA, C. The evolving paradigms of structural change. In: CURRIE-ALDER, B. et al. **International Development: ideas, experience, and prospects**. Oxford: Oxford University Press, 2014.

LÜTKEPOHL, H. **New introduction to multiple time series analysis**. Berlin: Springer, 2005.

MONTEIRO, F. D. S. C.; LIMA, J. P. R. Desindustrialização regional no Brasil. **Nova Economia**, v. 27, n. 2, p. 247-293, 2017.

NASSIF, A. Há evidências de desindustrialização no Brasil? **Revista de Economia Política**, v. 28, n. 1, p. 72-96, 2008.

NEUSS, L. van. Globalization and deindustrialization in advanced countries. **Structural Change and Economic Dynamics**, v. 45, p. 49-63, 2018.

NURKSE, R. **Problems of capital formation in underdeveloped countries**. Oxford: Oxford University Press, 1966.

OREIRO, J. L.; FEIJÓ, C. A. Desindustrialização: conceituação, causas, efeitos e o caso brasileiro. **Revista de Economia Política**, v. 30, n. 2, p. 219-232, 2010.

PALMA, J. G. **Quatro fontes de “desindustrialização” e um novo conceito de “doença holandesa”**. Trabalho apresentado na Conferência de Industrialização, Desindustrialização e Desenvolvimento. São Paulo: FIESP; IED, 2005.

PEREIRA, W. M. et al. A dimensão regional da desindustrialização brasileira: uma contribuição ao debate nacional. In: INDÚSTRIA E DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO: DESAFIOS E PERSPECTIVAS, 3., 2018, Uberlândia, Minas Gerais. **Proceedings** [...] Uberlândia: ENEI, 2018.

PETKOV, B. Natural resource abundance: is it a blessing or is it a curse. **Journal of Economic Development**, v. 43, n. 3, p. 25-56, 2018.

PLOEG, F. van der. Natural resources: curse or blessing? **Journal of Economic Literature**, v. 49, n. 2, p. 366-420, 2011.

PREBISCH, R. The economic development of Latin America and its principal problems. **Economic Commission for Latin America**, v. 7, n. 1, p. 3-120, 1962.

ROBINSON, J. A.; TORVIK, R.; VERDIER, T. Political foundations of the resource curse. **Journal of Development Economics**, v. 79, n. 2, p. 447-468, 2006.

RODRIK, D. Premature deindustrialization. **Journal of Economic Growth**, v. 21, n. 1, p. 1-33, 2016.

ROWTHORN, R. E.; RAMASWAMY, R. **Deindustrialization: causes and implications**. Washington, D.C.: IMF, 1997. (IMF Working Paper, n. WP/97/42).

ROWTHORN, R.; RAMASWAMY, R. **Growth, trade, and deindustrialization**. Washington, D.C.: IMF, 1999. (IMF Working Paper, n. WP/98/60).

SACHS, J. D.; WARNER, A. M. **Natural resource abundance and economic growth**: technical report. Cambridge: National Bureau of Economic Research, 1995. (Working Paper, n. 5398).

SALA-i-MARTIN, X.; SUBRAMANIAN, A. Addressing the natural resource curse: an illustration from Nigeria. **Journal of African Economies**, v. 22, n. 4, p. 570-615, 2013.

SARTI, F.; HIRATUKA, C. **Desempenho recente da indústria brasileira no contexto de mudanças estruturais domésticas e globais**. Campinas: Unicamp, 2017. (Discussion Paper, n. 290).

SILVA, J. A. Desindustrialização e doença holandesa: o caso brasileiro. **Indicadores Econômicos FEE**, v. 41, n. 3, p. 67-82, 2014.

SIMS, C. A. Macroeconomics and reality. **Econometrica**, v. 48, n. 1, p. 1-48, 1980.

SOUZA, F. E. P. Por que a indústria parou? In: BARBOSA, N. et al. (ed.). **Indústria e desenvolvimento produtivo no Brasil**. São Paulo: Elsevier; FGV/EESP, 2015. p. 3-30.

SQUEFF, G. C. **Desindustrialização**: luzes e sombras no debate brasileiro. Brasília: Ipea, 2012. (Discussion Paper, n. 1747).

SQUEFF, G. C.; DE NEGRI, F. **Produtividade do trabalho e mudança estrutural no Brasil nos anos 2000**. In: DE NEGRI, F.; CAVALCANTE, L. R. (org). **Produtividade no Brasil: desempenho e determinantes**. Brasília: ABDI; Ipea, 2014. v. 1. p. 249-280.

SYRQUIN, M. Patterns of structural change. In: CHENERY, H.; SRINIVASAN, T. N. (ed.). **Handbook of Development Economics**. Amsterdam: North Holland, 1988. p. 205-273. v. 1.

TEIMOURI, S; ZIETZ, J. Coping with deindustrialization: a panel study for early OECD countries. **Structural Change and Economic Dynamics**, v. 54, p. 26-41, 2020.

VERÍSSIMO, M. P.; SILVA, C. G. Taxa de câmbio, preços de commodities e exportações de produtos básicos nas regiões brasileiras. **Revista Econômica do Nordeste**, v. 44, n. 3, p. 777-794, 2013.

VERSPAGEN, B. **Economic growth and technological change**: an evolutionary interpretation. Maastricht: MERIT, 2000. (MERIT Research Memoranda, n. 017). Retrieved from: <https://doi.org/10.26481/umamer.2000017>.

YANIKKAYA, H.; TURAN, T. Curse or blessing? An empirical re-examination of natural resource-growth nexus. **Journal of International Development**, v. 30, n. 8, p. 1455-1473, 2018.

YILANCI, V.; ASLAN, M.; OZGUR, O. Disaggregated analysis of the curse of natural resources in most natural resource-abundant countries. **Resources Policy**, v. 71, 2021.

A BIOECONOMIA COMO ESTRATÉGIA POSSÍVEL PARA O DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL DA AMAZÔNIA: O CONTEXTO DO ESTADO DO AMAPÁ

Júlia Benfica Senra¹

Sérgio Felipe Melo da Silva²

Cláudia de Oliveira Faria Salema³

Felipe Vella Pateo⁴

A crise climática revela em escala global a interconectividade planetária e as retroalimentações entre suas esferas (litosfera, hidrosfera, biosfera, atmosfera). Diante disso, a percepção de modelos de desenvolvimento nocivos às condições justas e saudáveis de vida levou a inúmeros estudos e discussões internacionais sobre a necessidade de novos rumos, o que levou ao conceito de desenvolvimento sustentável. Uma das principais apostas de modelos de desenvolvimento sustentável para o Brasil, país megabiodiverso, é a implementação de atividades atreladas à bioeconomia. Quando aplicamos tais conceitos à Amazônia, a complexidade da região exige que o desenvolvimento sustentável seja pensado a partir de uma abordagem integradora, capaz de considerar simultaneamente dimensões sociais, ambientais, culturais e econômicas. O estado do Amapá, inserido no bioma Amazônia e na Amazônia Legal, representa um território estratégico para a implementação do desenvolvimento sustentável, considerando os desafios socioeconômicos já enfrentados pela população local – com riscos de se manterem ou se agravarem para as gerações futuras –, bem como se considerarmos a grande potencialidade territorial para se aliar conservação da natureza a geração de renda. Assim, discutimos elementos de diagnósticos e instrumentos de políticas públicas em curso que têm o potencial de impulsionar o desenvolvimento sustentável no Amapá, com ênfase no caso do arquipélago do Bailique, analisando aspectos das políticas públicas como coordenação, governança e participação social.

Palavras-chave: desenvolvimento sustentável; bioeconomia; Amazônia; estado do Amapá; políticas públicas.

THE BIOECONOMY AS A POSSIBLE STRATEGY FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT IN THE AMAZON: THE CONTEXT OF THE STATE OF AMAPÁ

The climate crisis reveals on a global scale the planetary interconnectivity and the feedback flows between its spheres (lithosphere, hydrosphere, biosphere, atmosphere). In view of this, the perception of development models harmful to fair and healthy living conditions has led to numerous studies and international discussions on the need for new directions, which has led to the concept of sustainable development. One of the main bets on sustainable development models for Brazil, a mega-biodiverse country, is the implementation of activities linked to the bioeconomy. When we apply these concepts to the Amazon, its complexity requires that sustainable

1. Técnica de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Regionais, Urbanas e Ambientais do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Dirur/Ipea). E-mail: julia.senra@ipea.gov.br. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-4032-0311>.

2. Técnico de planejamento e pesquisa na Dirur/Ipea. E-mail: sergio.silva@ipea.gov.br. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-9917-8858>.

3. Técnica de planejamento e pesquisa na Dirur/Ipea. E-mail: claudia.salema@ipea.gov.br. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-5806-4336>.

4. Técnico de planejamento e pesquisa na Diretoria de Estudos e Políticas Sociais (Disoc)/Ipea. E-mail: felipe.pateo@ipea.gov.br. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-0754-2051>.

development be thought of from an integrative approach, capable of simultaneously considering social, environmental, cultural and economic dimensions. The state of Amapá, inserted in the Amazon Biome and the Legal Amazon, represents a strategic territory for the implementation of sustainable development, considering the socioeconomic challenges already faced by the local population, and with risks of being maintained or worsening for future generations, as well as if we consider the great territorial potential to combine nature conservation with income generation. Thus, we discuss elements of diagnoses and instruments of ongoing public policies that have the potential to boost sustainable development in Amapá, with emphasis on the case of the Bailique archipelago, analyzing aspects of public policies such as coordination, governance and social participation.

Keywords: sustainable development; bioeconomy; Amazon; state of Amapá; public policies.

LA BIOECONOMÍA COMO POSIBLE ESTRATEGIA PARA EL DESARROLLO SOSTENIBLE DE LA AMAZONÍA: EL CONTEXTO DEL ESTADO DE AMAPÁ

La crisis climática revela a escala global la interconectividad planetaria y los flujos de retroalimentación entre sus esferas (litosfera, hidrosfera, biosfera, atmósfera). En vista de ello, la percepción de modelos de desarrollo perjudiciales para condiciones de vida justas y saludables ha dado lugar a numerosos estudios y debates internacionales sobre la necesidad de nuevas orientaciones, lo que ha llevado al concepto de desarrollo sostenible. Una de las principales apuestas en modelos de desarrollo sostenible para Brasil, un país mega-biodiverso, es la implementación de actividades vinculadas a la bioeconomía. Cuando aplicamos estos conceptos a la Amazonía, su complejidad requiere que el desarrollo sostenible sea pensado desde un enfoque integrador, capaz de considerar simultáneamente las dimensiones social, ambiental, cultural y económica. El estado de Amapá, inserto en el Bioma Amazónico y la Amazonía Legal, representa un territorio estratégico para la implementación del desarrollo sostenible, considerando los desafíos socioeconómicos que ya enfrenta la población local, y con riesgos de mantenerse o empeorar para las generaciones futuras, así como si consideramos el gran potencial territorial para combinar la conservación de la naturaleza con la generación de ingresos. Así, se discuten elementos de diagnósticos e instrumentos de políticas públicas en curso que tienen el potencial de impulsar el desarrollo sostenible en Amapá, con énfasis en el caso del archipiélago de Bailique, analizando aspectos de políticas públicas como la coordinación, la gobernanza y la participación social.

Palabras clave: desarrollo sostenible; bioeconomía; Amazonia; estado de Amapá; políticas públicas.

JEL: O13; Q01; Q57.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm39art10>.

Data de envio do artigo: 15/9/2025. Data de aceite: 3/2/2026.

1 INTRODUÇÃO

A crise climática revela em escala global a interconectividade planetária e as retroalimentações entre suas esferas (litosfera, hidrosfera, biosfera, atmosfera). As alterações decorrentes das atividades humanas estão tomando proporções de impactos irreversíveis, o que ameaça a vida humana e de outros seres na Terra. Diretamente relacionado a essas mudanças está o modelo econômico implementado pelas sociedades, que se reflete no desenvolvimento de cada região.

A percepção de modelos de desenvolvimento nocivos às condições justas e saudáveis de vida deu origem a inúmeros estudos e discussões internacionais sobre a necessidade de novos rumos, o que levou, no início da década de 1980, ao surgimento do conceito de desenvolvimento sustentável, como resposta aos desafios da relação entre sociedade e natureza, envolvendo questões como liberdade, paz, qualidade de vida e preservação ambiental. O relatório mais difundido nesse sentido, intitulado *Nosso Futuro Comum*, apresenta o conceito de desenvolvimento sustentável como um caminho para o atendimento das necessidades humanas, de maneira que critérios econômicos, sociais e ambientais sejam atendidos sem o comprometimento de gerações futuras (Martens, 2006; UN, 1987).

Uma das principais apostas de modelos de desenvolvimento sustentável para o Brasil, país megabiodiverso, é a implementação de atividades atreladas à bioeconomia. Segundo Queiroz e Bustamante (2020), o termo bioeconomia abrange diferentes interpretações. Algumas a definem como um conjunto de atividades econômicas e sistemas produtivos fundamentados em recursos biológicos renováveis. Outras abordagens a relacionam diretamente ao aproveitamento da sociobiodiversidade e às práticas extrativistas. Há ainda concepções que destacam seu viés biotecnológico, com foco na utilização de insumos químicos e fontes alternativas de energia – o que representa um distanciamento dos usos tradicionais da biodiversidade e uma aproximação com modelos produtivos altamente tecnológicos.

A complexidade amazônica exige que o desenvolvimento sustentável seja pensado a partir de uma abordagem integradora, capaz de considerar simultaneamente dimensões sociais, ambientais, culturais e econômicas. Isso implica reconhecer que a região não pode ser tratada como uma unidade homogênea, mas sim como um território marcado por diferentes dinâmicas, pressões e potencialidades. A formulação de políticas públicas e estratégias de investimento precisa levar em conta essas interdependências, articulando conservação da biodiversidade, valorização dos povos e comunidades locais e promoção de condições de vida dignas. Tal perspectiva busca superar a lógica setorial e fragmentada, permitindo a construção de soluções mais abrangentes e duradouras para os desafios da Amazônia (Uma Concertação pela Amazônia, 2023).

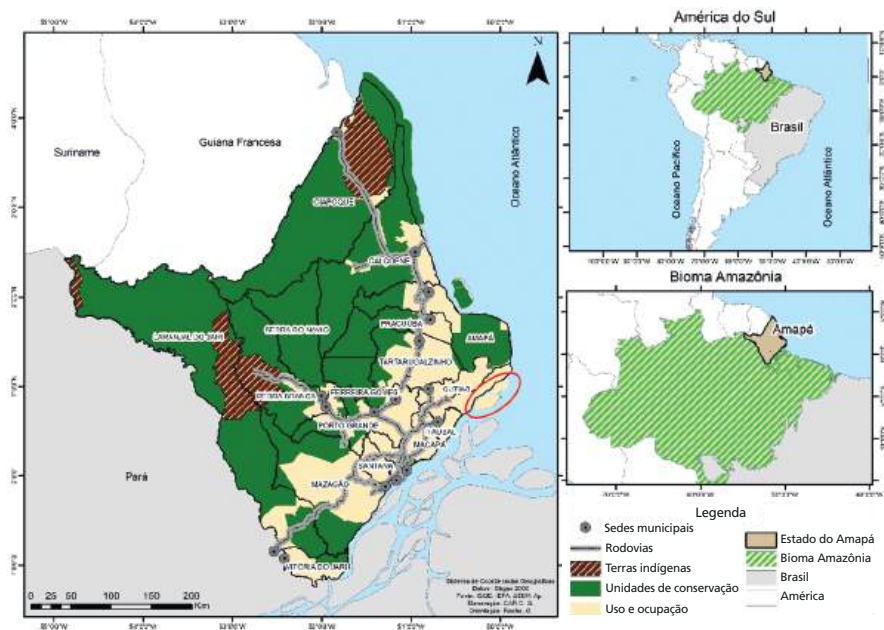
Na Amazônia brasileira vista como um todo, a paisagem se materializa em pelo menos quatro configurações. A primeira delas, Amazônia conservada, refere-se à porção ocidental do bioma, onde o acesso é limitado e há uma ampla presença de Unidades de Conservação (UCs) e Terras Indígenas. A segunda, Amazônia em transição, localizada no centro-leste, concentra áreas florestais pressionadas pela expansão da agropecuária. A terceira, Amazônia convertida, abrange regiões dedicadas à produção intensiva de *commodities* agrícolas, energética e mineral. A última, Amazônia das cidades, corresponde às grandes áreas

urbanas da região, que concentram cerca de 70% dos quase 30 milhões de habitantes da Amazônia Legal. Longe de simplificar um cenário complexo, o modelo que compreende essas quatro Amazônia contribui para elencar atividades predominantes para cada uma das realidades, além de identificar desigualdades e estabelecer as prioridades de ação de uma forma direcionada (Uma Concertação pela Amazônia, [s.d.]).

O estado do Amapá (mapa 1), inserido no bioma Amazônia e na Amazônia Legal, representa um território estratégico para a implementação do desenvolvimento sustentável, pois o modelo de desenvolvimento vigente não somente ameaça gerações futuras como afeta as atuais, especialmente diante de seus altos índices de vulnerabilidade social e ambiental. Pode-se perceber a pertinência de se pensar um desenvolvimento sustentável para o Amapá, considerando os desafios socioeconômicos já enfrentados pela população local, e com riscos de se manterem ou se agravarem para as gerações futuras, bem como se considerar a grande potencialidade territorial para se aliar conservação da natureza e geração de renda.

MAPA 1

Estado do Amapá e ocupação territorial, com destaque para o Bailique



Fonte: Caric et al. (2022).

O Amapá enfrenta desafios estruturais, como desigualdade no acesso a serviços básicos e gargalos logísticos, especialmente em áreas rurais e ribeirinhas. Localizado em uma zona costeira de baixa altitude, o estado é altamente vulnerável a inundações, erosão costeira, intrusão salina e elevação do nível do mar – ameaças intensificadas pelas mudanças climáticas. Por sua vez, no campo da bioeconomia, o extrativismo vegetal tem destaque, com a produção do açaí sendo a principal dessa categoria no estado, compatibilizando geração de renda com conservação florestal.

Assim, em um contexto em que a bioeconomia pode ser vista como uma estratégia de desenvolvimento, a partir do uso sustentável dos recursos naturais, discutimos alguns elementos de diagnósticos e instrumentos de políticas públicas em curso que têm o potencial de impulsionar o desenvolvimento sustentável no Amapá. A pergunta de pesquisa que buscamos responder é: quais direcionamentos são possíveis para as políticas públicas atuais que têm como escopo o desenvolvimento sustentável do Amapá, com base na bioeconomia? Como objetivo principal, tentamos elencar, de forma não exaustiva, recomendações para políticas vigentes, com base em diagnósticos e análises de um grupo de estratégias selecionadas.

Para tal, lançamos mão de uma abordagem quantitativa descritiva, com análise dos principais indicadores socioeconômicos do estado, e qualitativa, a partir da revisão bibliográfica sobre a temática do desenvolvimento sustentável e as particularidades do Amapá e o levantamento de políticas públicas e de experiências pertinentes a esse propósito, com ênfase no caso do arquipélago do Bailique, analisando aspectos das políticas públicas de coordenação, governança e participação social. O texto se estrutura com uma contextualização, apontamentos sobre vulnerabilidades ambientais e riscos climáticos regionais, um marco conceitual, políticas públicas, instrumentos financeiros e arranjos institucionais, um estudo de caso, algumas recomendações e as considerações finais.

2 VULNERABILIDADES SOCIOAMBIENTAIS E RISCOS CLIMÁTICOS

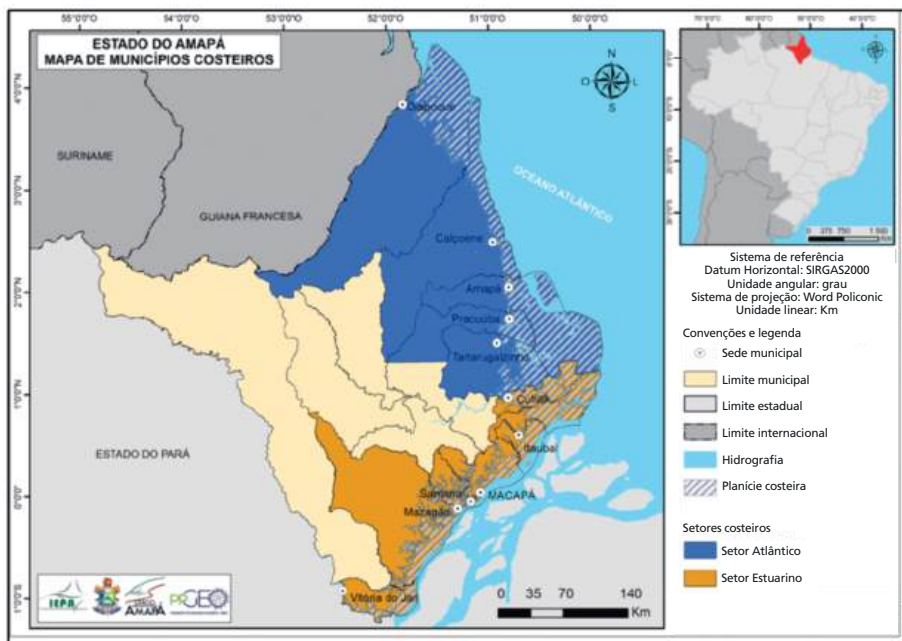
Frente à emergência climática que está em curso, faz-se necessário conhecer as vulnerabilidades e os riscos no território do Amapá, para que sejam considerados na elaboração de políticas de desenvolvimento. As vulnerabilidades (inundações, erosão costeira, intrusão salina e elevação do nível do mar) estão diretamente relacionadas com os desafios de geração de trabalho e renda, os quais são condicionados pela instabilidade ambiental que afeta modos de vida, cadeias produtivas e infraestrutura.

A Zona Costeira do estado do Amapá se estende por cerca de 750 km, da foz do rio Oiapoque até a foz do rio Jari. Consiste em um subsistema da Zona Costeira Amazônica brasileira, formado por diversos ecossistemas influenciados tanto por processos continentais como oceânicos. É considerada uma região de baixa densidade populacional, com exceção dos grandes centros urbanos (Macapá e Santana), que concentram aglomerados populacionais. A área possui grande potencial econômico para o estado do Amapá, principalmente pela pesca artesanal e industrial (Silva Junior, Santos e Rodrigues, 2020).

Considerando as características fisiográficas e dinâmicas, a Zona Costeira Amapaense é dividida em dois setores distintos: Atlântico e Estuarino (mapa 2). A Costa Oceânica, com cerca de 15.500 km², é margeada por bosques de mangue e conectada a campos inundáveis sobre planícies de inundação influenciadas sazonalmente pelas marés. Já a Costa Estuarina, com aproximadamente 9.700 km², está em contato direto com o Canal do Norte do rio Amazonas, apresenta substrato argiloso e siltooso e sofre forte influência das marés (Silva Junior, Santos e Rodrigues, 2020).

MAPA 2

Municípios costeiros do Amapá divididos em dois setores: Atlântico (em azul) e Estuarino (em laranja)



Fonte: Silva Júnior *et al.* (2025).

A costa marítima do Amapá constitui um ecótono entre ambientes terrestres e marinhos, abrigo elevada diversidade biológica e fornecendo serviços ecossistêmicos como regulação hídrica, sequestro de carbono (turfeiras) e proteção contra a erosão costeira. Além disso, sustenta práticas tradicionais de pesca, coleta de caranguejo, extrativismo vegetal e agricultura de várzea, configurando-se como território vital para povos e comunidades tradicionais (Faleiro e Menezes, 2025).

A Zona Costeira Amazônica, como um todo, é uma área de grande instabilidade morfológica. A combinação de descargas de sedimentos do rio Amazonas, amplitudes de maré expressivas e relevo plano cria extensas planícies de inundação, aumentando a exposição a inundações fluviais e de maré, frequentemente sobrepostas e sazonais. Entre 1991 e 2019 houve aumento na ocorrência desses eventos, sobretudo entre março e maio, afetando dezenas de milhares de pessoas e causando prejuízos materiais. A dinâmica de cheias, somada à ocupação urbana em áreas baixas, amplia a vulnerabilidade de moradias, serviços e infraestrutura (Santos *et al.*, 2022).

Outro processo de risco é a erosão costeira, definida como o recuo da linha de costa devido ao aumento do nível do mar e a balanços sedimentares negativos (Silva Junior *et al.*, 2020). Estudos indicam que cerca de 65% do litoral amapaense está em processo erosivo. Áreas críticas incluem arquipélagos e restingas, onde perdas de margens já causaram deslocamento de comunidades e danos a bens. A sobreposição de erosão marinha, erosão fluvial e movimentos de margens torna as taxas de perda variáveis no espaço e no tempo (Santos *et al.*, 2022).

A erosão costeira está relacionada à intrusão salina. A mistura de águas costeiras e fluviais é influenciada por correntes, marés, ventos e pelo formato do estuário, afetando a distribuição dos organismos aquáticos. A descarga de água e sedimentos do Amazonas é fator central nesse processo (Silva Junior, Santos e Rodrigues, 2020). A intrusão salina ameaça o abastecimento de água e a aptidão agrícola em áreas costeiras e ilhas. Em regiões como o Bailique, comunidades relatam aumento da salinidade em rios e poços. A ausência de séries históricas longas limita análises de tendência, mas levantamentos locais indicam vulnerabilidade crescente. A elevação do nível do mar é outro fator crítico. Observações por satélite mostram tendência de aceleração e a costa amazônica está entre as regiões mais afetadas. Isso aumenta a exposição das zonas costeiras de baixa elevação, como as do Amapá, a processos de inundação e erosão (Santos *et al.*, 2022).

Esses fenômenos elevam a vulnerabilidade social. No Amapá, grande parte da população vive em municípios costeiros, ampliando o número de pessoas expostas. Populações ribeirinhas, moradores de ilhas e bairros em planícies enfrentam risco de perda de moradia, insegurança hídrica e impactos sanitários após inundações. Além dos riscos naturais, há também riscos tecnológicos: o

litoral amapaense é altamente sensível a derramamentos de óleo devido a substratos lamacentos e vegetados, e o intenso tráfego hidroviário associado à carência de equipamentos locais de resposta eleva o potencial de danos à pesca, ao turismo e ao ambiente (Santos *et al.*, 2022).

Os riscos físicos descritos – inundações, erosão costeira, intrusão salina e elevação do nível do mar – já afetam diretamente cadeias produtivas locais. A perda de manguezais e pradarias marinhas reduz estoques pesqueiros e altera a distribuição de espécies, comprometendo capturas e elevando o esforço de pesca. Responsável pelo sustento de milhares de pessoas, a pesca artesanal apresentou produção média anual de 5.400 t entre 2000 e 2011 (Santos *et al.*, 2022). Além da pesca, a infraestrutura precária de apoio – apenas 31 empreendimentos, incluindo quatorze fábricas de gelo e dez unidades de beneficiamento – torna a cadeia vulnerável a interrupções logísticas em eventos extremos. A aquicultura, concentrada em poucos municípios e com cerca de 109 produtores, enfrenta riscos de salinização e doenças em viveiros, comprometendo produção e renda (Brasil, 2025).

A gestão de riscos no Amapá tem caráter ainda predominantemente reativo, concentrando ações de resposta e recuperação após eventos em vez de prevenção e preparação. Apesar da existência da Política Nacional de Proteção e Defesa Civil (Lei nº 12.608/2012), que estabelece etapas claras (prevenção, mitigação, preparação, resposta e recuperação), a implementação local mostra-se fragmentada entre esferas e setores, com pouco planejamento integrado de longo prazo. No arquipélago do Bailique essa fragilidade é visível: processos erosivos e a recente intensificação da intrusão salina já danificaram escolas, postos de saúde, redes de água e energia e forçaram deslocamentos, enquanto o monitoramento contínuo e os programas permanentes de mitigação e ordenamento territorial são insuficientes. Além disso, lacunas institucionais e normativas, como a ausência de codificação específica para emergências por salinização na defesa civil federal, dificultam o reconhecimento e a liberação consistente de recursos para respostas estruturais (Silva Júnior *et al.*, 2022).

Uma característica marcante do Amapá é a expressiva presença de UCs. Entre os 142.828,52 km² do território estadual, cerca de 67% do estado é coberto por essas unidades, considerando as áreas marinhas, entre as três esferas administrativas e pertencentes aos grupos de proteção integral e uso sustentável (quadro 1). Dada a relevância desse caráter fundiário, é de suma importância considerar os usos permitidos pelas UCs para se pensar um desenvolvimento estadual que as respeite e aproveite suas potencialidades.

QUADRO 1
UCs no Amapá: bioma Amazônia

	Grupo	Categoria de manejo	Ano de criação	Municípios abrangidos	Órgão gestor	Área soma biomas (ha)	Área marinha
Reserva Biológica do Lago Piratuba	Proteção integral	Reserva biológica	1980	Amapá-AP; Tartarugalzinho-AP	ICMBio	392.474	4.392
Estação Ecológica do Jari	Proteção integral	Estação ecológica	1982	Almeirim-PA; Laranjal do Jari-AP; Mazagão-AP	ICMBio	231.113	0
Reserva Particular do Patrimônio Natural Seringal Triunfo	Uso sustentável	Reserva Particular do Patrimônio Natural	1998	Ferreira Gomes-AP	ICMBio	9.996	0
Reserva Extrativista do Rio Cajari	Uso sustentável	Reserva extrativista	1990	Laranjal do Jari-AP; Mazagão-AP; Vitória do Jari-AP	ICMBio	532.397	0
Estação Ecológica de Maracá Ipioca	Proteção integral	Estação ecológica	1981	Amapá-AP	ICMBio	58.757	6.322
Parque Nacional do Cabo Orange	Proteção integral	Parque	1980	Calçoene-AP; Oiapoque-AP	ICMBio	657.336	214.321
Reserva Biológica do Parazinho	Proteção integral	Reserva biológica	1985	Macapá-AP	Secretaria do Meio Ambiente (Sema)/AP	276	120
Parque Nacional Montanhas do Tumucumaque	Proteção integral	Parque	2002	Almeirim-PA; Calçoene-AP; Laranjal do Jari-AP; Oiapoque-AP; Pedra Branca do Amapari-AP; Serra do Navio-AP	ICMBio	3.828.123	0
Reserva de Desenvolvimento Sustentável do Rio Iratapuru	Uso sustentável	Reserva de desenvolvimento sustentável	1997	Laranjal do Jari-AP; Mazagão-AP; Pedra Branca do Amapari-AP	Sema/AP	873.589	0
Floresta Nacional do Amapá	Uso sustentável	Floresta	1989	Amapá-AP; Ferreira Gomes-AP; Pracuúba-AP	ICMBio	460.361	0
Reserva Particular do Patrimônio Natural Retiro Paraíso	Uso sustentável	Reserva particular do patrimônio natural	1997	Macapá-AP	ICMBio	47	0
Reserva Particular do Patrimônio Natural Retiro Boa Esperança	Uso sustentável	Reserva particular do patrimônio natural	1998	Porto Grande-AP	ICMBio	43	0
Reserva Particular do Patrimônio Natural Lote Urbano	Uso sustentável	Reserva particular do patrimônio natural	1998	Santana-AP	ICMBio	17	0

(Continua)

(Continuação)

	Grupo	Categoria de manejo	Ano de criação	Municípios abrangidos	Órgão gestor	Área soma biomas (ha)	Área marinha
Reserva Particular do Patrimônio Natural Aldeia Ekinox	Uso sustentável	Reserva particular do patrimônio natural	2000	Macapá-AP	ICMBio	11	0
Área de Proteção Ambiental do Rio Curiaú	Uso sustentável	Área de proteção ambiental	1998	Macapá-AP	Sema/AP	21.873	0
Floresta Estadual do Amapá	Uso sustentável	Floresta	2006	Amapá-AP; Calçoene-AP; Ferreira Gomes-AP; Mazagão-AP; Oiapoque-AP; Porto Grande-AP; Pracuúba-AP; Serra do Navio-AP; Tartarugalzinho-AP	Sema/AP	2.370.155	0
Área de Proteção Ambiental da Fazendinha	Uso sustentável	Área de proteção ambiental	2004	Macapá-AP	Sema/AP	149	0
Parque Natural Municipal do Cancão	Proteção integral	Parque	2007	Serra do Navio-AP	Prefeitura Municipal de Serra do Navio/AP	371	0
Reserva Extrativista Municipal Beija-Flor Brilho de Fogo	Uso sustentável	Reserva extrativista	2007	Pedra Branca do Amapari-AP	Secretaria Municipal de Meio Ambiente e Turismo de Pedra Branca do Amapari/AP	68.221	0
Área de Proteção Ambiental do Carmo	Uso sustentável	Área de proteção ambiental	2021	Itaubal-AP	Fundo Municipal de Meio Ambiente de Itauba/AP	5	0

Fonte: Cadastro Nacional de Unidades de Conservação. Disponível em: <https://dados.gov.br/dados/conjuntos-dados/unidadesdeconservacao>. Acesso em: 5 set. 2025.

Elaboração dos autores.

Em relação ao grupo de proteção integral, as UCs do Amapá são: reserva biológica, estação ecológica e parque. De acordo com a Lei nº 9.985/2000, todas autorizam a realização de pesquisas científicas, desde que previamente aprovadas pelo órgão gestor, e admitem ações de educação ambiental em diferentes níveis. A reserva biológica é a mais restritiva, não permitindo visitação pública, exceto em casos específicos com fins educacionais. A estação ecológica também restringe o acesso, mas permite visitação com objetivos educacionais e intervenções para recuperação ambiental. Já os parques conciliam conservação com uso público,

permitindo atividades como turismo ecológico, recreação, trilhas interpretativas e educação ambiental, sempre de forma controlada.

Assim, mesmo categorias mais restritivas poderiam propiciar atividades socioeconômicas relativas à pesquisa, à educação ambiental e às atividades de turismo. Um bom exemplo de atividade a ser considerada para investimento é a observação de aves, que poderia fomentar os três tipos mencionados e gerar renda para a gestão da UC e a população local.

Por sua vez, existem as UCs de uso sustentável. As categorias presentes no Amapá são: reserva particular do patrimônio natural, reserva extrativista, reserva de desenvolvimento sustentável, floresta e área de proteção ambiental. Segundo a referida lei, nessas unidades é permitido a pesquisa científica, a visitação pública com fins educativos ou turísticos e o manejo sustentável dos recursos naturais, desde que respeitadas as normas específicas de cada categoria.

O uso sustentável da biodiversidade nessas UCs é uma grande oportunidade de ampliação e investimento na bioeconomia local, possibilitando que um modelo de desenvolvimento sustentável encare as problemáticas socioeconômicas do estado ao mesmo tempo que permite a conservação da natureza.

3 ASPECTOS SOCIOECONÔMICOS DO AMAPÁ

Dentro desse ambiente natural descrito vivem no Amapá 733.759 habitantes, de acordo com o Censo 2022, realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE),⁵ configurando-o como o segundo estado menos populoso do Brasil, atrás apenas de Roraima. Os dados revelam a presença de uma população majoritariamente parda (478.975 habitantes), havendo também 10.340 indígenas e 12.894 quilombolas. Ademais, o censo mostra que a maior parte da população do Estado reside em domicílios urbanos (651.254 pessoas), sendo que 179.264 residem em favelas.

Ao se analisar as características do mercado de trabalho amapaense no período dos últimos doze meses abrangidos pela Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) Contínua,⁶ realizada pelo IBGE, verifica-se que o estado se encontra em uma situação intermediária entre as Unidades da Federação (UFs) brasileiras quando se analisa a informalidade do trabalho (entre 12^a e 14^a) e também em relação à taxa de desemprego, ainda que com uma oscilação menor (13^a UF de maior taxa no segundo trimestre de 2025 e quarta de maior taxa no quarto trimestre de 2024).

5. Disponível em: <https://www.ibge.gov.br/cidades-e-estados/ap.html>. Acesso em: 18 nov. 2025.

6. Período que compreende o terceiro trimestre de 2024 e o segundo trimestre de 2025.

Nesse sentido, a situação de maior vulnerabilidade do Amapá é verificada quando se distingue a capacidade de geração de postos de trabalho no setor privado. O estado esteve no período de análise entre os dois primeiros do Brasil com maior participação de empregos do setor público, sendo que, em relação aos empregos do setor privado, o estado esteve entre os quatro primeiros com a maior participação de trabalhadores por conta própria. Com isso, o Amapá ficou em todo o período analisado como o estado com menor participação de empregos assalariados no setor privado brasileiro. Isso mostra um mercado de trabalho bastante segmentado, com servidores públicos estáveis e uma população por conta própria em grande parte sem acesso à estabilidade de renda e contribuição para a previdência.

A situação é agravada pela existência de uma grande desigualdade regional dentro do estado. O IBGE permite a desagregação dos dados da PNAD Contínua em três estratos geográficos, conformando os dois maiores municípios (Macapá e Santana) e os demais quatorze municípios do estado (tabela 1).

TABELA 1
Principais indicadores socioeconômicos por estrato geográfico

Estrato geográfico	População em Idade Ativa (PIA)	Trabalhadores ocupados	Nível de ocupação (%)	Assalariados com carteira	Taxa de assalariamento dos ocupados (%)
Macapá	388 mil	219 mil	56,44	62 mil	28,31
Santana	89 mil	50 mil	56,18	14 mil	28,00
Demais municípios	136 mil	63 mil	46,32	10 mil	15,87

Fonte: PNAD Contínua/IBGE. Disponível em: <https://painel.ibge.gov.br/pnad/>.

Percebe-se na tabela 1 que, enquanto Macapá e Santana detêm indicadores parecidos, abaixo da média nacional para participação e assalariamento, os resultados nos demais municípios do estado são bastante inferiores. Segundo o Ministério do Planejamento e Orçamento (MPO), o Porto de Santana vem aumentando seu fluxo de cargas ao longo dos últimos anos, com forte expansão da participação de grãos advindos do Mato Grosso (Brasil, 2025). No entanto, em que pese o estado do Amapá fazer fronteira com a Guiana Francesa e o Suriname, as trocas comerciais ainda são consideradas baixas, mas com potencial de crescimento, o que é um dos elementos trazidos pela iniciativa chamada Rotas da Integração Sul-Americana, desenvolvida pelo ministério, com previsão de entrega de obras estratégicas que pretendem ampliar a integração do Amapá com os países vizinhos.

Nesse contexto, é importante que se destine especial atenção às condições de vida da população que se encontra mais distante das grandes aglomerações urbanas. São indivíduos que apresentam um menor nível de ocupação – e, entre os que conseguem estar ocupados, os resultados para o assalariamento são muito ruins.

Em contraste com essa situação precária, essas regiões possuem uma grande área de Floresta Amazônica, rica em biodiversidade, ocupando cerca de 11 milhões e 700 mil hectares, ou 82,7% do seu território. No entanto, assim como no resto da região, a floresta encontra-se em risco, tendo perdido 211 mil hectares entre 1985 e 2024, com grandes picos de desmatamento nos anos de 2022 (quase 20 mil hectares) e 2023 (11.300 hectares).⁷ Além disso, áreas de Cerrado também estão ameaçadas. Destaca-se, assim, a necessidade de atenção especial para a geração de oportunidades de trabalho para a população localizada hoje nas UCs de uso sustentável.

Embora o Amapá represente apenas 1,3% da produção nacional de soja, o avanço do agronegócio já reproduz também padrões de desigualdade observados em outras regiões onde a agricultura mecanizada está consolidada, como violência rural, expropriação de terras e concentração fundiária. Além disso, a ausência de uma normatização fundiária que reconheça as posses tradicionais como legítimas gera insegurança jurídica tanto para comunidades quilombolas quanto para produtores de soja, agravando os conflitos territoriais. Com cerca de 400 mil hectares de terras com potencial para mecanização, o estado se destaca pela localização estratégica próxima a mercados internacionais, o que reduz os custos logísticos em até 25% em comparação a outros portos brasileiros. No entanto, dados de desmatamento em municípios produtores de soja, como Tartarugalzinho e Macapá, indicam que a chamada Moratória da Soja (2006-2008)⁸ não foi efetiva, com aumento das taxas de desmatamento justamente no período em que se esperava contenção (Lima *et al.*, 2022).

Outro fator de pressão no estado do Amapá é a atividade mineral, impulsionada majoritariamente por grandes indústrias do setor, e que representa um dos principais dilemas na transformação da paisagem regional. Embora seja frequentemente associada ao desenvolvimento econômico, essa exploração nem sempre considera de forma adequada os impactos socioambientais gerados ao longo da cadeia produtiva. Atualmente, as áreas efetivamente ocupadas pela mineração correspondem a apenas 0,01% do território estadual – cerca de mil hectares –, sendo que mais de 90% dessas áreas estão inseridas em unidades de paisagem de floresta, localizadas nas proximidades ou nas bordas de UCs e Terras Indígenas, onde a atividade minerária é legalmente impedida. A dinâmica da exploração nos nove distritos mineiros do estado é marcada por microciclos, que variam conforme o volume e o tipo de reservas minerais, bem como o tempo de operação de cada planta industrial. O distrito de Cupixi se destaca como uma área estratégica para novos projetos de exploração de ouro, com pelo menos

7. Esses dados foram coletados na plataforma Mapbiomas. Disponível em: <https://plataforma.brasil.mapbiomas.org/>.

8. A Moratória da Soja foi um acordo firmado entre empresas, entidades setoriais e organizações não governamentais (ONGs), estabelecendo que não comprariam soja oriunda de áreas desmatadas no bioma Amazônia.

cinco grandes empresas envolvidas em pesquisas, embora as atividades estejam atualmente bloqueadas por se situarem dentro da área da Reserva Nacional do Cobre e seus Associados (Renca). Ao longo das últimas sete décadas, a mineração no Amapá tem provocado profundas alterações na paisagem, influenciado fluxos migratórios internos e externos, gerado impactos ambientais significativos e promovido mudanças nas estruturas empresariais do setor, sem, contudo, resultar em avanços expressivos no desenvolvimento socioeconômico local e regional (Rauber e Palhares, 2022).

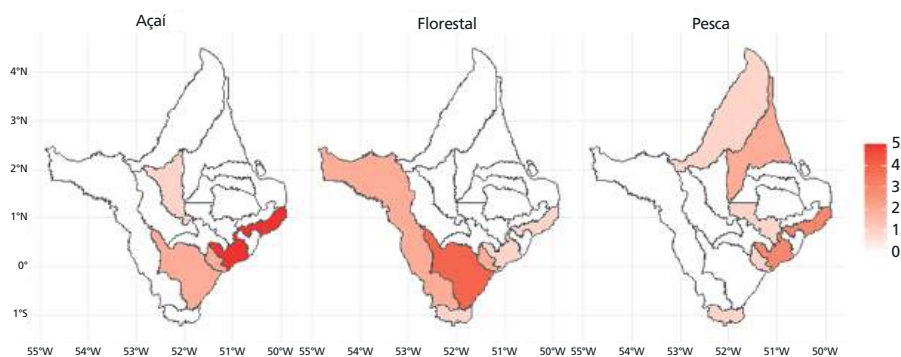
Esses riscos mencionados tendem a ser tanto mais graves quanto maior for a pressão gerada pela precariedade socioeconômica da população, que pode a pressionar a aceitar propostas para garantir sua sobrevivência a partir do envolvimento em atividades econômicas em desconformidade com as normas e os princípios ambientais.

Como alternativa a essa situação, aparecem as possibilidades de geração de trabalho e renda a partir da dinamização dos recursos locais, com práticas como o extrativismo sustentável e a produção agroecológica de produtos da biodiversidade local, como o açaí, todas elas conformando possibilidades da chamada valorização da “floresta em pé”. Nesse sentido, para que iniciativas implementadas possam realmente melhorar a vida da população local, é fundamental que o valor eventualmente gerado seja retido na região, o que será possível por meio da conformação de cooperativas, associações e outras formas de organização coletiva que permitam o desenvolvimento de capacidades de comercialização, processamento e consequente retenção do valor agregado do produto na região.

Consulta realizada no Cadastro da Receita Federal constatou a existência de dez empreendimentos entre cooperativas e associações ativas com atividades relacionadas à produção florestal não madeireira em florestas nativas nas áreas de: coleta de castanha-do-pará (três empreendimentos); conservação de florestas nativas (quatro empreendimentos); coleta de produtos não madeireiros não especificados (três empreendimentos).

Outra área com potencial agregação de valor local e integração na perspectiva da sociobioeconomia seria a formação de cooperativas e associações de produtores para coleta, comercialização e potencialmente até mesmo o beneficiamento do açaí. Nessa perspectiva, a consulta realizada identificou a presença de sete empreendimentos coletivos na área de cultivo de açaí e três na área de fabricação de sucos concentrados que envolvem batedores de açaí e agroextrativistas (figura 1). Por fim, verificaram-se ainda nove empreendimentos na área de pesca, sendo uma cooperativa de pescadores de água salgada, duas de pescadores em água doce e os demais na área de criação de peixes em aquicultura.

FIGURA 1
Distribuição dos 29 empreendimentos mapeados entre os municípios amapaenses



Fonte: Cadastro da Receita Federal.
Elaboração dos autores.

Considerando-se a distribuição territorial dos 29 empreendimentos mapeados verifica-se que a pesca é a única atividade presente na área de costa oceânica, enquanto a costa estuarina mostra grande presença de empreendimentos na área de açaí e produtos florestais não madeireiros. Enquanto a capital Macapá é o grande destaque na presença de organizações de produtores de açaí, Mazagão é o município de maior destaque na área de produção com recursos florestais não madeireiros.

Nove desses empreendimentos da área de açaí e produtos florestais não madeireiros ficam em Mazagão, Laranjal do Jari e Vitória do Jari, os mesmos municípios que foram analisados em Chelala (2015), relatório no qual se observou que, no caso da castanha-do-brasil, o estado permanece sendo um mero fornecedor de matéria-prima, com baixa agregação de valor e potencialização para a dinamização da economia local. Já no caso do açaí, verificou-se a presença de indústrias de beneficiamento de polpa concentradas na região de Santana, porém ainda enfrentando desafios estruturais.

Consulta realizada à Relação Anual de Informações Sociais (Rais) 2023 verificou uma presença muito baixa do assalariamento formal na fabricação de produtos alimentícios que poderiam ser vinculados ao açaí. Foram 59 empregos na fabricação de conservas de frutas (35 em Santana e 24 em Macapá) e 263 na fabricação de sorvetes e outros gelados comestíveis (sendo 180 em Santana e 76 em Macapá). Esses resultados demonstram que a maior parte dos empregos gerados pela produção de açaí no estado ainda se concentra na produção familiar ou no assalariamento informal, indicando a necessidade de incentivos para a consolidação da cadeia produtiva.

Há forte presença de cooperativas e associações, mas estas carecem de incentivos públicos para avançar na cadeia produtiva e na agregação de valor local, o que permitiria avançar na geração de mais postos de trabalho e maior internalização de renda na região.

4 POLÍTICAS PÚBLICAS, INSTRUMENTOS FINANCEIROS E ARRANJOS INSTITUCIONAIS

Esta seção visa identificar as políticas públicas, existentes ou em construção, no sentido do desenvolvimento sustentável do Amapá, permitindo avaliar em que medida tais instrumentos dialogam com as especificidades do estado.

A bioeconomia tem sido tratada de forma crescente como um tema estratégico, representando uma forma de organizar a atividade econômica, com respeito às populações e aos biomas no Brasil. Segundo o Novo Brasil – Plano de Transformação Ecológica (Brasil, 2024a), é preciso criar um modelo de geração de riquezas mantendo as florestas de pé e instituindo alternativas econômicas ao desmatamento legal e ilegal. O Plano, que tem por objetivo realizar a transição ecológica da economia brasileira, traz como um de seus eixos bioeconomia e sistemas alimentares, enfatizando o uso de bioinsumos e a adoção de biotecnologias, visando ao aumento da produtividade e à eficiência com sustentabilidade. Esse eixo traz uma série de estratégias em elaboração ou implementação pelo governo brasileiro, as quais destacamos no quadro 2.

QUADRO 2
Estratégias presentes no eixo de bioeconomia do Novo Brasil – Plano de Transformação Ecológica

Plano Nacional de Bioeconomia	O Decreto nº 12.044/2024 instituiu a Estratégia Nacional de Bioeconomia, fixando diretrizes e objetivos, e dispôs sobre a previsão da elaboração do Plano Nacional de Desenvolvimento da Bioeconomia, o qual está em elaboração. Espera-se que o Plano Nacional de Desenvolvimento da Bioeconomia estabeleça os recursos, as ações, as responsabilidades, as metas e os indicadores para o desenvolvimento da bioeconomia. Na Amazônia, há a expectativa de protagonismo do Centro de Bionegócios da Amazônia (CBA), situado em Manaus.
Plano Safra e Programa de Financiamento a Sistemas de Produção Agropecuária Sustentáveis (RenovAgro)	O Plano Safra como principal programa do governo federal para apoio e concessão de financiamento ao setor agropecuário, juntamente ao RenovAgro, que tem por objetivo promover a sustentabilidade, reduzir o impacto ambiental da produção agropecuária e mitigar os efeitos negativos das mudanças climáticas sobre essas atividades, podem ser utilizados para a produção mais sustentável.
Pagamento por serviços ambientais	Concessão de incentivos econômicos e financeiros aos responsáveis pela preservação ambiental, como alternativa ao comando e controle. Os serviços ambientais correspondem a um conjunto de atividades definidas e efetivas que proporcionem benefícios ecossistêmicos relevantes, resultando em melhoria, conservação, recuperação e proteção da vegetação nativa.
Fundo internacional para preservação de florestas tropicais	Instrumento proposto pelo Brasil na XXVIII Conferência das Nações Unidas sobre Mudanças Climáticas (COP 28) em Dubai, para incentivar as nações com florestas tropicais a manterem suas florestas em pé, contribuindo para a meta global de alcançar o desmatamento líquido zero; e aprovado como Fundo Florestas Tropicais para Sempre (Tropical Forest Forever Facility – TFFF), na COP30, em Belém.

(Continua)

(Continuação)

Programa de concessão florestal	Modalidade de gestão de florestas públicas e UCs em que o poder público outorga a pessoas jurídicas, incluindo empresas, cooperativas e associações de comunidades locais, mediante prévio processo de seleção pública, o direito de realizar o manejo florestal sustentável e a prestação de serviços de turismo. Atualmente está sendo expandido para a restauração florestal.
Programa de fomento à restauração florestal (Arco da Restauração)	Lançado na COP 28, o Arco da Restauração representa o principal programa de fomento à restauração florestal na região da Amazônia Legal.
Exportação de produtos florestais não madeireiros	O Novo Brasil – Plano de Transformação Ecológica prevê a expansão de políticas de apoio ao setor, mediante ampliação das linhas de financiamento, fortalecimento de programas de aprimoramento e disseminação das capacidades técnicas já existentes, suporte logístico com ampliação dos pontos de coleta e escoamento da produção, mapeamento de novos mercados e apoio técnico às exportações.
Programa Nacional de Bioinsumos	Instituído por meio do Decreto nº 10.375/2020, o programa tem por objetivo ampliar e fortalecer a utilização de bioinsumos, por meio de investimentos em ciência, tecnologia e inovação, concessão de crédito, capacitação, implantação de biofábricas e incentivo ao desenvolvimento de programas estaduais de bioinsumos.
Programa Nacional de Conversão de Pastagens Degradadas em Sistemas de Produção Agropecuários e Florestais Sustentáveis	O programa tem por objetivo promover e coordenar políticas públicas destinadas à recuperação e conversão, em dez anos, de até 40 milhões de pastagens degradadas em sistemas sustentáveis, visando fomentar boas práticas agropecuárias que levem à captura de carbono.
Política Nacional de Conservação e Uso Sustentável dos Recursos Genéticos para a Alimentação, a Agricultura e a Pecuária (PNRGAA)	Instituída pelo Decreto nº 12.097, de 3 de julho de 2024, a iniciativa corresponde a um importante instrumento no âmbito das discussões sobre bioeconomia e tem como principal propósito estabelecer uma estratégia de médio e longo prazos para promover a conservação, proteção, valorização e uso sustentável da biodiversidade agrícola no Brasil.

Fonte: Brasil (2024a).
Elaboração dos autores.

De forma geral, o Novo Brasil – Plano de Transformação Ecológica apresenta dezessete fontes de financiamento para os eixos, conforme listado a seguir.

- Títulos Soberanos Sustentáveis;
- Fundo Clima;
- Programa EcoInvest Brasil;
- Fundo Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (FNDCT);
- Fundo de Amparo ao Trabalhador (FAT) – BNDES Mais Inovação;
- Fundo Nacional de Desenvolvimento Industrial e Tecnológico (FNDIT);
- Debêntures Incentivadas e de Infraestrutura;
- Chamada Pública para Investimentos em Transformação de Minerais Estratégicos;
- Fundo de Investimento em Participações (FIP) – minerais estratégicos;
- Letras de Crédito do Desenvolvimento (LCDs);

- Rehidro – Regime Especial de Incentivos para Hidrogênio de Baixa Emissão;
- BNDES Hidrogênio Verde;
- Fundos constitucionais de financiamento (Centro-Oeste – FCO; Nordeste – FNE; e Nordeste – FNO);
- RenovAgro (Plano Safra – apoio à produção sustentável);
- Fundos de Investimento Climático;
- Fundo Global para o Meio Ambiente; e
- Fundo Verde do Clima.

Segundo o painel de monitoramento disponível no sítio eletrônico do Novo Brasil – Plano de Transformação Ecológica,⁹ das 39 ações previstas para o eixo de bioeconomia, 27 já foram implementadas. As ações são predominantemente estruturantes, como ampliar a implementação de práticas sustentáveis no Plano Safra, por meio da redução de taxas de juros ou estruturação do TFFE, estabelecido na COP30. Em relação às fontes de financiamento, não há informação sobre o quanto já foi aplicado, nem como os recursos são priorizados para os objetivos do Plano.

A estratégia trata de forma ampla o que se planeja para o país, porém não mostra uma clara regionalização e priorização de UFs mais ligadas à bioeconomia, como o Amapá. Dentro do que se espera da coerência do processo de coordenação e governança do Plano, o estado deve ser um dos territórios prioritários para a materialização dos direcionamentos propostos.

Adicionalmente, no contexto do governo federal, o Programas Rotas de Integração Nacional, administrado pelo Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional (MIDR), é uma iniciativa que busca promover investimentos e capacitação em cadeias produtivas consideradas estratégicas em diversos recortes territoriais e em grande parte ligada à bioeconomia. O estado do Amapá participa de várias das rotas definidas pelo ministério. São elas: Açaí, Biodiversidade, Pescado, Economia Circular e Tecnologia, Informação e Comunicação. O MIDR mantém no seu sítio eletrônico informações sobre o programa e notícias sobre ações realizadas. Diante do que é apresentado, não fica claro como o estado do Amapá está sendo apoiado na estruturação de atividades relacionadas à bioeconomia dentro do Programa Rotas de Integração.

O Plano Regional de Desenvolvimento da Amazônia (PRDA) 2024-2027 (Sudam, 2023), que tem por objetivo a redução das desigualdades inter-regionais e intrarregionais na Amazônia, tem como um de seus programas o Bioeconomia

9. Disponível em: <https://pte.mf.municipios.fgv.br/api/planejamento/painel-de-monitoramento>.

para o Desenvolvimento Sustentável, com diversas ações estratégicas, conectadas aos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável (ODS) e interligadas com ações ministeriais no Plano Plurianual (PPA) Federal 2024-2027. Uma das ações estratégicas é justamente fomentar o desenvolvimento de cadeias produtivas baseadas em produtos da biodiversidade amazônica, por meio das Rotas de Integração Nacional, ação vinculada aos ODS 2, 8, 11, 12, 15 e 17, bem como em parceria com o MIDR. Outras ações de fortalecimento da bioeconomia surgem em parceria com o Ministério da Indústria, Comércio e Serviços (MDIC), o Ministério do Desenvolvimento Agrário (MDA), o Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), o Ministério do Turismo (MTur) e o Ministério do Meio Ambiente e Mudança do Clima (MMA).

No portal do PRDA,¹⁰ o Amapá surge com dois projetos relacionados ao programa de bioeconomia, sendo um para aquisição de equipamentos para beneficiamento do açaí, a aquisição de *kits* de irrigação para agricultores familiares. A implantação de um distrito industrial pesqueiro no norte do estado consta como um projeto relacionado à agropecuária inclusiva e sustentável, mas também guarda relação com a bioeconomia amapaense. Os projetos mencionados encontram-se com o *status* de cadastrados e não é informado sobre o quanto foi executado em relação às ações vinculadas ao PPA Federal.

No nível estadual, em consulta ao portal do governo do Amapá¹¹ foi possível verificar a existência de um plano de sociobioeconomia para o estado, com a expectativa de que a estratégia possa nortear as ações relacionadas ao tema.¹² O plano engloba diagnóstico, escuta ativa da população de forma geral, identificação e mapeamento das cadeias produtivas e o potencial econômico desses produtos locais. Suas definições gerais, como diretrizes e objetivos, foram instituídas pelo Decreto Estadual nº 4.616/2024 (Amapá, 2024). Dessa forma, são objetivos do Plano Estadual de Apoio à Sociobioeconomia (Peas) os que seguem.

I - viabilizar a estruturação e o fortalecimento das cadeias produtivas, visando ao uso sustentável dos recursos naturais e facilitando o acesso aos mercados nacional e internacional;

II - incluir pequenos agricultores, agricultores familiares, povos e comunidades tradicionais na cadeia produtiva, visando, também, à diminuição de assimetrias existentes entre os processos de criação, à captura e distribuição de valor, promovendo melhoria das condições de vida da população local;

10. Disponível em: <https://prda.sudam.gov.br/>.

11. Disponível em: <https://sema.portal.ap.gov.br/noticia/1405/governo-do-estado-realiza-oficina-para-finalizacao-do-plano-de-apoio-a-sociobioeconomia-do-amapa>.

12. Na fase de revisão do artigo, identificou-se que consta no portal do governo do Amapá que o plano foi lançado durante a COP30, em Belém, mas o documento final não foi localizado publicamente (Amapá, 2025).

III - promover a conservação da sociobiodiversidade por meio do fomento de ações sustentáveis no uso dos recursos naturais, visando à geração de renda, à agregação de valor e à manutenção da diversidade genética de sementes e plantas cultivadas;

IV - promover alianças intraorganizacionais e intersetoriais em diferentes segmentos, com destaque para as áreas envolvidas diretamente com a alimentação e a saúde da população do estado do Amapá;

V - buscar oportunidades de negócios que favoreçam o desenvolvimento de uma economia da sociobiodiversidade no estado do Amapá;

VI - estimular a troca de recursos, experiências e conhecimentos em toda cadeia produtiva, contribuindo para a disseminação de práticas sustentáveis (Amapá, 2024).

O Peas apresenta elementos importantes, como a promoção do acesso a mercados, inclusão de pequenos produtores, conservação da biodiversidade, formação de alianças interorganizacionais, desenvolvimento da sociobiodiversidade e disseminação de práticas sustentáveis; e, para o seu detalhamento, está prevista a definição das fontes de recursos.

As iniciativas reunidas, no âmbito nacional, regional e estadual, mostram que há um conjunto de esforços, que, se bem articulados e implementados, podem trazer benefícios para o desenvolvimento da bioeconomia no Amapá. O desafio passa a ser a coordenação interinstitucional, a governança e o direcionamento de recursos, elementos que não estão totalmente claros nas estratégias analisadas.

O Novo Brasil – Plano de Transformação Ecológica reúne sob seu arcabouço as principais iniciativas em execução pelo governo federal, mas sem mostrar claramente os mecanismos de inter-relação, complementaridade, coordenação, governança, priorização territorial e destinação de recursos. A estratégia Rotas de Integração Nacional não detalha como tem sido feita a execução de recursos e a participação de cada território nas ações do governo. O PRDA não apresenta como as ações vinculadas ao PPA federal estão sendo executadas e o Plano de Sociobioeconomia dispõe sobre diretrizes e objetivos, mas será possível somente em seu detalhamento verificar quais as fontes de recursos.

5 LIÇÕES PARA UM MODELO DE DESENVOLVIMENTO INCLUSIVO E SUSTENTÁVEL PARA O AMAPÁ: O CASO DO ARQUIPÉLAGO DO BAILIQUE

O estudo de caso do arquipélago do Bailique foi selecionado como recorte para aprofundar a análise da pergunta de pesquisa: Quais direcionamentos são possíveis para as políticas públicas atuais que têm como escopo o desenvolvimento sustentável do Amapá com base na bioeconomia? A estrutura adotada para este estudo de caso segue a lógica do artigo, abordando três dimensões interconectadas: i) os aspectos socioeconômicos de Bailique, que evidenciam a base produtiva local; ii) as vulnerabilidades socioambientais e os riscos climáticos, fundamentais para

compreender os limites e as pressões sobre os modos de vida e a produção regional; e iii) as políticas públicas, instrumentos financeiros e arranjos institucionais aplicados ao território, que analisam seu potencial de impulsionar a bioeconomia. A partir dessa estrutura, busca-se compreender de que forma a realidade de Bailique pode fornecer subsídios práticos e estratégicos para orientar políticas públicas mais coordenadas no contexto do Amapá.

5.1 Aspectos socioeconômicos de Bailique

O arquipélago do Bailique abriga cerca de sete mil habitantes distribuídos em múltiplas comunidades ribeirinhas e insulares, cuja economia local é marcada por atividades extrativistas e de pequena produção familiar. A região apresenta potencial significativo para o desenvolvimento de atividades sustentáveis, como a bioeconomia, o turismo de base comunitária, a pesca artesanal e a agricultura familiar. A cadeia do açaí destaca-se como principal fonte de renda das comunidades, organizadas em cooperativas.

5.2 Vulnerabilidades socioambientais e riscos climáticos de Bailique

O território de Bailique apresenta vulnerabilidades ambientais, como erosão costeira, salinização dos recursos hídricos e assoreamento dos canais naturais, que comprometem a qualidade de vida da população local. A dinâmica geoeconômica tem sido profundamente impactada por alterações ambientais recentes, como a mudança no curso do rio Araguari, a introdução de búfalos e a construção de hidrelétricas – fatores que contribuem para transformações geográficas significativas. O avanço do oceano Atlântico sobre a região tem gerado salinização do solo, afetando diretamente a produção do açaí. Além de seu valor comercial crescente nos mercados nacional e internacional, o açaí possui alto teor de carboidratos e vitaminas, sendo historicamente essencial para a saúde das populações do estuário amazônico, ajudando a prevenir problemas como raquitismo e debilidade física (Cameli e Silva, 2023).

O arquipélago do Bailique enfrenta sérios desafios socioambientais, como ocupação desordenada, erosão e precariedade nos serviços básicos, incluindo saneamento, energia elétrica e abastecimento de água potável. A dependência de geradores e o fornecimento irregular de combustível agravam a situação, comprometendo a conservação da produção local e a qualidade de vida. Apenas duas comunidades, Vila Progresso e Vila Macedônia, possuem algum nível de saneamento, enquanto as demais utilizam fossas rudimentares, o que favorece a contaminação ambiental, especialmente durante as cheias. Diante desse cenário, é essencial fomentar novas cadeias de valor que fortaleçam a resiliência econômica da região frente a crises futuras (Sousa, Silva e Gomes, 2020).

5.3 Políticas públicas, instrumentos financeiros e arranjos institucionais aplicados ao caso

O Plano Integrado para o Desenvolvimento Sustentável dos Arquipélagos do Marajó e Bailique (Sudam, 2024), no estado do Amapá, constitui uma iniciativa estratégica voltada à promoção de melhorias socioeconômicas e ambientais na região entre os anos de 2024 e 2027. Elaborado com base em metodologias participativas, o plano articula ações entre os governos federal, estadual e municipal, além de incorporar a contribuição ativa da sociedade civil. A construção do documento foi precedida por um processo de escuta comunitária e institucional, realizado entre novembro e dezembro de 2023, envolvendo 51 comunidades e 30 instituições locais. A abordagem metodológica adotada fundamenta-se em um modelo lógico de planejamento, que contempla insumos, atividades, produtos, resultados e impactos esperados.

Durante a elaboração do plano, foram identificadas 87 demandas distribuídas em oito eixos temáticos: desenvolvimento sustentável e inclusivo; pesca, piscicultura e carcinicultura; cultura e turismo; fruticultura e produtos florestais; infraestrutura; governança e participação social; regularização fundiária e fomento à produção; e bubalinocultura e criação de pequenos animais (Sudam, 2024). Cada eixo contempla ações específicas, como capacitação técnica, implantação de infraestrutura produtiva, valorização cultural, incentivo à produção agroextrativista e fortalecimento da governança local.

O plano prevê ainda a atuação integrada de diversos órgãos públicos, como Sudam, MIDR, MDA, Ministério da Agricultura e Pecuária (Mapa), MCTI e MMA, além de instituições estaduais e organizações da sociedade civil, como cooperativas e associações comunitárias. A gestão estratégica do plano será conduzida por comitês gestores e mecanismos de monitoramento contínuo, com o uso de indicadores para avaliação de impacto e captação de recursos (Sudam, 2024).

A proposta representa uma resposta estruturada às demandas históricas da população do Bailique, buscando reduzir desigualdades, promover justiça socioambiental e fortalecer o protagonismo comunitário. Alinhado aos ODS da Organização das Nações Unidas (ONU), o plano configura-se como um modelo de planejamento territorial participativo, com potencial de replicabilidade em outras regiões amazônicas (Sudam, 2024).

O Plano Integrado de Desenvolvimento elaborado para o Bailique representa uma iniciativa fruto da interação entre instituições federais (MIDR e Sudam) e estaduais ligadas ao governo do Amapá, visando solucionar uma série de problemas representativos do estado. Esse tipo de iniciativa, que foi feita aliada à participação da sociedade civil, pode ganhar força a partir da integração com os demais esforços que caminham no sentido da promoção do desenvolvimento sustentável

e, mais especificamente, da bioeconomia. Isto é, a conexão entre instrumentos financeiros, como o FNO e os recursos do Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social (BNDES), e os instrumentos de planejamento, como o Plano Novo Brasil, o PPA, o PRDA e as demais estratégias mencionadas anteriormente, podem gerar um ambiente de execução de políticas favoráveis ao impulsionamento da bioeconomia. Para tanto, é preciso superar lacunas de comunicação entre governança e coordenação entre as políticas, visando viabilizar a integração.

5.4 Amazonbai como exemplo

Entre 2013 e 2016, o Grupo de Trabalho Amazônico (GTA) liderou a criação do Protocolo Comunitário do Bailique, envolvendo moradores de 32 comunidades. O processo incluiu oficinas de capacitação e espaços de diálogo e tomada de decisão sobre temas relevantes para os comunitários. O protocolo resultou em um conjunto de acordos construídos coletivamente, validados por consulta pública e aprovados em assembleia. Um dos principais desdobramentos foi a fundação da cooperativa Amazonbai, voltada ao fortalecimento da economia local por meio da produção de açaí (Sousa, Silva e Gomes, 2020).

Acordou-se que 5% do lucro das vendas da cooperativa seriam destinados à criação da Escola Família Agroextrativista do Bailique, promovendo educação alinhada à realidade local. A Associação dos Comunitários Agroextrativistas do Bailique (ACTB) coordena a articulação comunitária, com apoio da Oficina Escola de Lutheria da Amazônia (Oela), que oferece suporte administrativo e financeiro (Sousa, Silva e Gomes, 2020).

A produção de açaí no Arquipélago do Bailique tem alcançado projeção internacional, impulsionada por práticas sustentáveis de manejo florestal. Em 2019, a cooperativa Amazonbai obteve a certificação do selo Forest Stewardship Council (FSC), que atesta a conformidade com critérios de conservação ambiental, incluindo a manutenção dos estoques de carbono e a proteção da biodiversidade local. Essa certificação permitiu à cooperativa ampliar sua inserção no mercado global, adotando metodologias padronizadas de manejo do açaí que conciliam produtividade com preservação da floresta. O reconhecimento internacional reforça o papel da bioeconomia como vetor estratégico para o desenvolvimento sustentável da região (Sudam, 2024).

A Amazonbai expandiu suas áreas certificadas a partir de 2018, com o ingresso de mais cooperados e o aumento da produção. Inicialmente, os dados eram autodeclaratórios e imprecisos, sem mapeamento geográfico adequado. A produção de açaí depende não apenas da área cultivada mas também de fatores como o preço pago pelo fruto, a logística envolvida e a remuneração justa aos trabalhadores. Para garantir sustentabilidade e justiça social, a cooperativa passou

a investir na venda de polpa para mercados especializados – como o setor gastronômico e a exportação – buscando um preço capaz de financiar projetos locais e valorizar quem produz. Nesse processo, tornou-se uma referência na cadeia produtiva do açaí, ao eliminar a presença de intermediários e permitir que cooperados(as) obtivessem maior lucratividade. Sua atuação reflete princípios de capital social, fortalecendo a cooperação e o desenvolvimento comunitário (Sousa, Silva e Gomes, 2020; Cameli e Silva, 2023).

O exemplo da Amazonbai mostra que é possível aliar produção, boas práticas, saber tradicional, cooperativismo, justiça social, entre outros elementos altamente valorizados quando tratamos de um modelo de desenvolvimento sustentável. O caso ilustrativo da Amazonbai pode ser visto com ponto de partida para um processo de inovação, diversificação e verticalização contínuos, desde que estejam embasados em premissas semelhantes ao exemplo que abordamos. Nesse sentido, o direcionamento do fomento a esse tipo de atividade também requer adaptação, pois precisa considerar peculiaridades dos processos de organização produtiva e social, garantindo correta focalização do público prioritário e multiplicação de iniciativas no estado, o que também se aplica para grande parte da região amazônica.

6 RECOMENDAÇÕES

Apesar das limitações do estudo de caso para generalizações, acredita-se que ele é representativo para se pensar alternativas para o Amapá, por se tratar da experiência de uma cooperativa local em zona costeira. Como mencionado anteriormente, essa realidade é encontrada em outros municípios do estado e essa região apresenta maiores concentrações populacionais e maiores vulnerabilidades ambientais. Além disso, a maior parte das cooperativas ativas no estado estão nessas localidades, o que pode facilitar a troca de experiências.

A região estuarina do estado pode ser vista com prioridade de atuação, considerando os aspectos mencionados de concentração de cooperativas, população e vulnerabilidades. Entretanto, deve-se ressaltar que a classificação do Bailique como Amazônia conservada permite expandir os espaços de atuação para as demais regiões do estado na perspectiva de produção aliada ao manejo sustentável. Assim, outras localidades com características de transição, conversão e expansão urbana podem ter riscos contidos a partir de um planejamento que enfatize esse outro modelo de ocupação territorial. A partir da realidade do Bailique e da experiência da Amazonbai, algumas recomendações podem ser feitas para consideração de replicabilidade no nível estadual e regional. A primeira diz respeito ao fortalecimento da bioeconomia e das cadeias produtivas sustentáveis. É de suma importância considerar as aptidões locais para as escolhas de produtos e identificação de áreas a serem fortalecidas. O modelo de cooperativa que independe de

intermediários e garante maior lucratividade aos produtores mostra-se promissor. O uso de certificações socioambientais também pode ser uma possibilidade de ampliação de mercados e agregação de valor para a produção local. Outra boa prática é a comercialização de produtos com a incorporação de custos que financiem projetos comunitários e garantam justiça econômica.

Outras recomendações dizem respeito a necessidades que precisam ser atendidas, a partir dos desafios apresentados, para possibilitar o desenvolvimento sustentável no Amapá. No campo da infraestrutura e dos serviços básicos, é fundamental ampliar o acesso ao saneamento, por meio de tecnologias apropriadas às condições geográficas e climáticas locais; melhorar o fornecimento de energia, com foco em fontes renováveis e sistemas autônomos; e implantar soluções eficazes de abastecimento de água potável, especialmente em áreas vulneráveis à salinização.

Em relação ao planejamento territorial e à governança, destaca-se a importância de fortalecer os comitês gestores comunitários, assegurando participação ativa na tomada de decisões e no monitoramento das políticas públicas; aprimorar o mapeamento geográfico da produção com o uso de tecnologias digitais; e promover a regularização fundiária, garantindo segurança jurídica e acesso a incentivos produtivos.

No que tange à educação e à capacitação, é essencial consolidar iniciativas como a Escola Família Agroextrativista, alinhando o currículo às práticas sustentáveis locais, além de oferecer formação técnica contínua em manejo florestal, gestão cooperativa e inovação agroextrativista, com atenção especial ao protagonismo juvenil e à valorização cultural.

Por fim, frente às mudanças ambientais, recomenda-se o desenvolvimento de estratégias adaptativas à salinização e erosão, como sistemas agroflorestais resilientes; o monitoramento constante das alterações geográficas, incluindo o desvio do rio Araguari; e a criação de zonas de proteção ambiental e corredores ecológicos, visando mitigar os impactos da ocupação desordenada e preservar a biodiversidade regional.

Nesse sentido, conforme abordado anteriormente, as políticas públicas vigentes, desde instrumentos de planejamento aos de financiamento e execução, precisam estar alinhadas às reais necessidades do estado, principalmente considerando vulnerabilidades e potencialidades identificadas, estas especialmente na bioeconomia. Mostramos que há diversas iniciativas, mas elas precisam se integrar, isto é, adotar melhores processos de governança, coordenação, focalização, participação, entre outros, para que casos como o da Amazonbai, que até o momento mostrou-se exitoso, possam se multiplicar no estado.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O Amapá se apresenta como *locus* para uma grande oportunidade de desenvolvimento sustentável não só para o estado mas também como modelo para o país. Fatores históricos de configurações regionais e políticas culminaram em um território altamente coberto por áreas protegidas, incluindo terras indígenas e territórios quilombolas.

Ressaltam-se a relevante presença de UCs no estado, as vulnerabilidades, como as trazidas pelas cheias em áreas ocupadas e pela erosão costeira, além da falta de incentivos para consolidarem-se cadeias produtivas de bioeconomia, como aspectos importantes a serem considerados em um planejamento regional. As políticas públicas e os instrumentos de financiamento elencados no texto são possíveis ferramentas para a implementação do proposto desenvolvimento sustentável na região.

A partir da lente das 4 Amazônias (conservada, em transição, convertida e das cidades), podem-se observar uma grande presença de área conservada; uma crescente pressão na transição, principalmente nos setores da agropecuária e da mineração; pouca área convertida, mas com tendência de aumento caso o modelo de desenvolvimento seja o observado em outras regiões, e cidades com baixa densidade, mas com expansão urbana desordenada e sem garantias básicas de dignidade humana. Portanto, o estado não apresenta simetria na ocupação territorial, e a predominância da Amazônia conservada é uma grande oportunidade de se pensar outras maneiras de ocupação do espaço, permitindo assentamentos humanos, oferecimento de serviços e diversificação de produção em moldes condizentes com a coexistência biodiversa.

O desenvolvimento da cadeia produtiva do açaí se mostra uma excelente oportunidade de experimentação para a expansão do extrativismo no estado, considerando as experiências existentes, o destaque na produção já alcançado, a demanda nacional e internacional e a carência de assistência às populações produtoras e ao beneficiamento local. Assim, além de ser uma possibilidade viável de um potencial vigente, pode trazer aprendizados para outras cadeias produtivas no estado. Outra grande oportunidade é a implementação dos usos permitidos nas UCs do estado, o que fortaleceria a gestão e a proteção dessas áreas, ao mesmo tempo propiciando uma valorização cultural de sua presença a partir dos múltiplos benefícios trazidos por essas áreas.

Para o fortalecimento dessas e outras iniciativas de bioeconomia no estado, os principais desafios passam a ser articular a coordenação entre instituições, fortalecer a governança e garantir o direcionamento adequado de recursos. Entre as instituições a serem envolvidas nesse processo ganham destaque as associações e cooperativas formadas por moradores locais para organização da sua produção e comercialização. O caso de sucesso relatado neste artigo demonstra a existência de

um forte potencial de agregação de valor local quando os incentivos para a bioeconomia são direcionados à incorporação de elos da cadeia produtiva sob o controle dos moradores locais. Grande oportunidade, nesse sentido, foi a aprovação da Lei nº 15.068, de dezembro de 2024, que dispõe sobre a Política Nacional de Economia Solidária, que tem entre seus objetivos fortalecer e estimular o cooperativismo e promover práticas produtivas ambientalmente sustentáveis.

Os olhares voltados para a Amazônia, com a realização da COP30, em Belém, bem como a necessidade de se atingir a meta nacionalmente determinada de redução de emissões de gases de efeito estufa são uma oportunidade para se priorizar outras maneiras de uso e ocupação do solo, fazendo isso com justiça social para se alcançar a tão mencionada justiça climática.

Nesse sentido, pesquisas futuras podem, por exemplo, monitorar atividades de bioeconomia no Amapá, investigar os desafios e as potencialidades de seu desenvolvimento – bem como sua aplicabilidade em outros estados amazônicos – e aprofundar a compreensão da relação entre vulnerabilidades socioambientais e dinâmicas de fronteira no Amapá.

REFERÊNCIAS

AMAPÁ. Decreto nº 4.616, de 5 de junho de 2024. Dispõe sobre o Plano Estadual de Apoio à Sociobioeconomia – PEAS, cria o Comitê de Representantes Permanentes – CRP/PEAS, e dá outras providências. **Diário Oficial**, Macapá, n. 8.177, p. 8, 5 jun. 2024. Disponível: <https://sigdoc.ap.gov.br/public/arquivo/26a30ea9-d8d3-45e5-887f-303ac8c0f00b>.

AMAPÁ. Secretaria de Estado da Administração. **Sead**, 12 nov. 2025. Governo do Amapá lança Plano Estadual de Apoio à Sociobioeconomia durante o segundo dia da COP30. Disponível em: <https://sead.portal.ap.gov.br/noticia/1311/governo-do-amapa-lanca-plano-estadual-de-apoio-a-sociobioeconomia-durante-o-segundo-dia-da-cop30>. Acesso em: maio 2025.

BRASIL. **Novo Brasil**: Plano de Transformação Ecológica. Brasília: Ministério da Fazenda, 2024a. Disponível em: https://www.gov.br/fazenda/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/transformacao-ecologica/biblioteca/publicacoes/1202_pte_digital.pdf. Acesso em: 8 set. 2025.

BRASIL. **Rota Ilha das Guianas trará novas oportunidades ao Amapá**. Brasília: Ministério do Planejamento e Orçamento, 2024b. Disponível em: <https://www.gov.br/planejamento/pt-br/aceso-a-informacao/acoes-e-programas/governanca/comite-ministerial-de-governanca/subcomite-de-integracao-e-desenvolvimento-sul-americano-1/releases-rotas-de-integracao-sul-americana/rotas-de-integracao-sul-americana-amapa.pdf>. Acesso em: 15 set. 2025.

BRASIL. Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional. **Diagnóstico e Plano de Desenvolvimento da Pesca e Aquicultura do Estado do Amapá**. Brasília: MIDR, 2025. Disponível em: https://www.gov.br/mdr/pt-br/assuntos/desenvolvimento-regional/relatorio_pescados_amapa_diagramacao-v10_compressed_compressed.pdf.

CAMELI, Raylene; SILVA, Cristovão Henrique Ribeiro da. Bioeconomia e performance geoeconômica no cenário de mudanças climáticas: o caso de Bailique/AP – Brasil. **Recima21: Revista Científica Multidisciplinar**, v. 4, n. 10, 2023. Disponível em: <https://recima21.com.br/recima21/article/view/4231/3000>. Acesso em: 4 set. 2025.

CARIC, Gabriela Sousa *et al.* Desmatamentos e queimadas no estado do Amapá entre os anos de 2001 e 2019. **Confins**, n. 57, 2022. Disponível em: <http://journals.openedition.org/confins/49082>. Acesso em: 15 set. 2025.

CHELALA, Cláudia Maria do Socorro Cruz Fernandes (coord.). **Cadeias de comercialização de produtos florestais não madeireiros na região sul do Amapá**. Rio de Janeiro: Ipea, 2015. (Relatório de Pesquisa). Disponível em: https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/relatoriopesquisa/2015.11.27-relatorio_cadeias-de-comercializacao.pdf.

FALEIRO, Rodrigo Paranhos; MENEZES, Breno Monteiro de. **Síntese de estudos técnicos**: propostas de criação da Reserva Extrativistas Marinhas. Brasília: ICMBio/MMA, 2025. Disponível em: <https://www.gov.br/icmbio/pt-br/assuntos/criacao-de-unidades-de-conservacao/lista-de-consultas-publicas/SnteseAmap.pdf>.

LIMA, Ricardo Ângelo Pereira de *et al.* A produção da nova fronteira da agricultura mecanizada no Amapá. **Confins**, n. 57, 2022. Disponível em: <http://journals.openedition.org/confins/49132>. Acesso em: 9 set. 2025.

MARTENS, Pim. Sustainability: science or fiction? **Sustainability: Science, Practice and Policy**, v. 2, n. 1, p. 36-41, 2006. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/15487733.2006.11907976>.

QUEIROZ, Helder; BUSTAMANTE, Mercedes. Os desafios para um modelo realmente sustentável e inovador de desenvolvimento da Amazônia. **Com Ciência**, 5 out. 2020. Disponível em: <https://www.comciencia.br/os-desafios-para-um-modelo-realmente-sustentavel-e-inovador-de-desenvolvimento-da-amazonia/#more-6672>. Acesso em: 4 set. 2025.

RAUBER, Alexandre; PALHARES, José. O contexto e as perspectivas da exploração mineira no Amapá. **Confins**, n. 55, 2022. Disponível em: <http://journals.openedition.org/confins/45935>. Acesso em: 9 set. 2025.

SANTOS, Valdenira Ferreira dos *et al.* Amapá: um estado costeiro – reflexões sobre vulnerabilidades, riscos e adaptações a mudanças climáticas. *In*: PORTO, Jadson (org.). **Encontros e percepções geográficas: diálogos e provocações**. Macapá: Editora Uniedusul, 2022. v. 1. p. 110-132.

SILVA JUNIOR, Orleno Marques da *et al.* **Atlas geográfico escolar do estado do Amapá**. Porto Velho; Macapá: Temática Editora e Cursos; Editora da Universidade Federal do Amapá, 2025. Disponível em: <http://iepa.ap.gov.br/biblioteca/publicacoes/atlas-geografico/atlas-geografico-escolar-atualizado-2025.pdf>.

SILVA JUNIOR, Orleno Marques da; SANTOS, Leonardo Sousa dos; RODRIGUES, Marcus Roberto Cascaes. Panorama dos riscos costeiros no estado do Amapá: conhecer para agir. *In*: MAGNONI JÚNIOR, Lourenço *et al.* (org.). **Redução do risco de desastres e a resiliência no meio rural e urbano**. 2. ed. São Paulo: Centro Paula Souza, 2020. p. 454-472. Disponível em: https://www.agbbauru.org.br/publicacoes/Reducao2020/Reducao_2ed-2020-25.pdf.

SILVA JUNIOR, Orleno Marques da; SZLAFSZTEIN, Claudio Fabian; BAIA, Maxwell Moreira. Gestão de riscos de desastres no Arquipélago do Bailique, foz do Rio Amazonas, Amapá, Brasil. *In*: MAGNONI JÚNIOR, Lourenço *et al.* (org.). **Ensino de geografia e a redução do risco de desastres em espaços urbanos e rurais**. São Paulo: Centro Paula Souza, 2022. p. 674-696. Disponível em: <https://www.agbbauru.org.br/publicacoes/EGRR2022/EGRR-2022-32.pdf>.

SOUSA, Francel Benedito Baldez de; SILVA, Edson Vicente da; GOMES, Raimunda Kelly Silva. A régua de desenvolvimento territorial sustentável (RDTS) para o arquipélago do Bailique e suas implicações na cooperativa Amazonbai. **Humanidades & Inovação**, v. 7, n. 15, p. 524-537, 2020. Disponível em: <https://revista.unitins.br/index.php/humanidadeseinovacao/article/view/2981>. Acesso em: 4 set. 2025.

SUDAM – SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA. **Plano Integrado para o Desenvolvimento Sustentável dos Arquipélagos do Marajó/PA e Bailique/AP 2024-2027**. Volume II – Bailique. Belém: Sudam, 2024. Disponível em: http://repositorio.sudam.gov.br/sudam/prda/publicacoes-institucionais/plano_bailique.pdf/@@display-file/file/Plano_Bailique.pdf. Acesso em: 29 ago. 2025.

SUDAM – SUPERINTENDÊNCIA DO DESENVOLVIMENTO DA AMAZÔNIA. **Plano Regional do Desenvolvimento da Amazônia (PRDA) 2024-2027**. Belém: Sudam, 2023. Disponível em: <http://www.gov.br/sudam/pt-br/assuntos/planos-de-desenvolvimento/PRDA2427.pdf>. Acesso em: 8 set. 2025.

UMA CONCERTAÇÃO PELA AMAZÔNIA. **4 Amazônia**. São Paulo: Uma Concertação pela Amazônia, [s. d.]. Disponível em: <https://concertacaoamazonia.com.br/sobre-nos/4-amazonias/>.

UMA CONCERTAÇÃO PELA AMAZÔNIA. **Propostas para as Amazonas:** uma agenda integradora. São Paulo: Uma Concertação pela Amazônia, 2023. Disponível em: <https://concertacaoamazonia.com.br/wp-content/uploads/2023/08/Agenda-Integradora-PTWEB-AF.pdf>.

UN – UNITED NATIONS. **Report of the World Commission on Environment and Development:** our common future. Genebra: UN, 1987. Disponível em: <https://www.are.admin.ch/en/1987-brundtland-report>.

DESAFIOS NO ACESSO À ÁGUA TRATADA NA AMAZÔNIA BRASILEIRA: O POTENCIAL DAS TECNOLOGIAS SOCIAIS¹

Hilder André Bezerra Farias²

Harley Silva³

Raul da Silva Ventura Neto⁴

Raquel Oliveira Gomes⁵

Raíssa Rocha⁶

Gabriel Pisa Folhes⁷

Este artigo discute as condições de acesso à água tratada na Amazônia Legal. O estudo busca problematizar as capacidades das tecnologias tradicionais e as alternativas de tecnologias sociais como formas de viabilizar a segurança hídrica na região, considerando os desafios de captação e tratamento de água no contexto territorial local. Uma ênfase especial é dada às populações rurais. Apresenta-se um Índice de Acesso Hídrico, construído a partir de indicadores ambientais, territoriais, institucionais e socioeconômicos, utilizando a Análise de Componentes Principais. Discute-se também a aplicabilidade de diferentes tecnologias sociais alternativas, presentes na literatura, à luz dos indicadores estruturais da região. Os resultados registram a distribuição espacial da insegurança hídrica e o papel que as dificuldades de tratamento (e não de acesso) desempenham na superação dessa barreira. Adicionalmente, são apresentadas estimativas de populações totais e rurais com acesso inadequado à água. Destaca-se que os 20% dos municípios com os piores valores no índice concentram mais da metade das mais de 3 milhões de pessoas estimadas em situação de acesso inadequado à água na região, com um desequilíbrio que afeta de forma desproporcional as comunidades rurais.

Palavras-chave: segurança hídrica; Amazônia Legal; tecnologias sociais.

CHALLENGES IN ACCESS TO TREATED WATER IN THE BRAZILIAN AMAZON: THE POTENTIAL OF SOCIAL TECHNOLOGIES

This article discusses the conditions of access to treated water in the Legal Amazon. The study seeks to address the capabilities of traditional technologies and alternative social technologies as ways to ensure water security in the region, considering the challenges of water collection and treatment in the local territorial context. A special emphasis is placed on rural populations. The study presents a Water Access Index, constructed from environmental, territorial, institutional, and socioeconomic indicators using Principal Component Analysis. It also discusses the applicability of different alternative social technologies found in the literature in light of the region's structural

1. Este trabalho obteve auxílio financeiro do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) e da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes) na forma de bolsas de pesquisa. Além disso, contou com o suporte técnico e o apoio financeiro do Ministério da Integração e do Desenvolvimento Regional.

2. Professor de economia na Universidade Federal do Pará (UFPA). *E-mail:* hilder@ufpa.br. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-3953-3042>.

3. Professor de economia na UFPA. *E-mail:* harleysilva@ufpa.br. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-9908-5777>.

4. Professor de arquitetura e economia na UFPA. *E-mail:* netoventura@gmail.com. Orcid: <https://orcid.org/0000-0001-7124-1002>.

5. Doutoranda em economia no Programa de Pós-Graduação em Economia (PPGE) da UFPA. *E-mail:* raqueloliveir@gmail.com. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-0176-9850>.

6. Doutoranda em economia no PPGE/UFPA. *E-mail:* raissarocha.93@gmail.com. Orcid: <https://orcid.org/0009-0008-4412-356X>.

7. Economista. *E-mail:* pisagabriel09@gmail.com. Orcid: <https://orcid.org/0000-0003-0121-6252>.

indicators. The results show the spatial distribution of water insecurity in the region and the role that difficulties in treatment (rather than access) play in overcoming this barrier. Additionally, estimates of total and rural populations with inadequate access to water are presented. It is highlighted that the 20% of municipalities with the worst index values concentrate more than half of the estimated population with water insecurity in the region, with an imbalance that disproportionately affects rural communities.

Keywords: water security; Legal Amazon; alternative water systems.

DESAFÍOS EN EL ACCESO AL AGUA TRATADA EN LA AMAZONÍA BRASILEÑA: EL POTENCIAL DE LAS TECNOLOGÍAS SOCIALES

Este artículo discute las condiciones de acceso al agua tratada en la Amazonía Legal. El estudio busca problematizar las capacidades de las tecnologías tradicionales y las alternativas de las tecnologías sociales como formas de viabilizar la seguridad hídrica en la región, considerando los desafíos de captación y tratamiento de agua en el contexto territorial local. Se da especial énfasis a las poblaciones rurales. El estudio presenta un Índice de Acceso Hídrico, construido a partir de indicadores ambientales, territoriales, institucionales y socioeconómicos, utilizando el Análisis de Componentes Principales. También se discute la aplicabilidad de diferentes tecnologías sociales alternativas, presentes en la literatura, a la luz de los indicadores estructurales de la región. Los resultados registran la distribución espacial de la inseguridad hídrica en la región y el papel que las dificultades de tratamiento (y no de mero acceso) desempeñan en la superación de esta barrera. Adicionalmente, se presentan estimaciones de las poblaciones totales y rurales con acceso inadecuado al agua. Se destaca que el 20% de los municipios con los peores valores en el índice concentran a más de la mitad de las más de 3 millones de personas estimadas en situación de acceso inadecuado al agua en la región, con un desequilibrio que afecta de manera desproporcionada a las comunidades rurales.

Palabras clave: seguridad hídrica; Amazonía Legal; tecnologías sociales.

JEL: Q25; O35; O18.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm39art11>.

Data de envio do artigo: 3/9/2025. Data de aceite: 9/2/2026.

1 INTRODUÇÃO

Este artigo investiga as condições de acesso à água tratada na Amazônia Legal (AML) e reflete sobre o papel e os limites das tecnologias sociais alternativas para o fornecimento de água em quantidade e qualidade adequadas para o consumo humano na região.

O estudo parte da perspectiva de que, na AML, a insegurança hídrica vivida pela população não se explica por indisponibilidade de água, embora algumas regiões da Amazônia sejam suscetíveis a períodos de secas, que são, no atual contexto de mudanças extremas e prolongadas, cada vez mais frequentes e severos (Brandão, Arieira e Nobre, 2024).

A questão-chave no acesso à água é o problema do tratamento para a água bruta⁸ disponível. Sem a adoção de estratégias de tratamento ajustadas às condições da região, a população amazônica continuará sujeita ao consumo de água de baixa qualidade. Essa situação expõe a população ao alto risco de doenças, especialmente parasitárias, mas também ao consumo de substâncias nocivas à saúde (Gava, Cardoso e Basta, 2017; Araújo *et al.*, 2021). Implica ainda a necessidade de gastos individuais ou familiares excessivos com alternativas particulares de tratamento. Todo esse conjunto ainda pode gerar possíveis efeitos negativos para o desempenho laboral nas atividades produtivas, especialmente em suas comunidades tradicionais, assim como para gastos públicos e privados com tratamentos de saúde que poderiam ser evitados pelo correto tratamento da água para consumo humano e atividades econômicas.

O trabalho argumenta que os maiores problemas de acesso à água na Amazônia ocorrem com dois padrões espaciais distintos. De um lado, as comunidades rurais isoladas da região e, de outro, as populações periféricas dos grandes centros urbanos, especialmente de Belém-PA e Manaus-AM. Essa é uma investigação desenvolvida no estudo, que acaba por seguir mais próximo do debate ligado às comunidades isoladas, com destaque para o papel transformador que as tecnologias sociais de acesso à água podem representar na região.

Devido ao padrão de organização no território amazônico, suas cidades e aglomerados rurais têm um desafio diferente daquele vivenciado, em geral, pelo restante do país. Há convivência com uma elevada disponibilidade de recursos hídricos, que poderia beneficiar a captação de água, mas que torna a formação de infraestrutura de distribuição e de tratamento muito custosa para a região. São elementos como: comunidades acessíveis apenas por meio de embarcações, solo que não suporta equipamentos e construções de grande porte, ausência de instalações elétricas, grande variabilidade climática ao longo do ano, baixa disponibilidade de recursos financeiros para investimentos em infraestrutura dos governos locais e uma população pobre e pouco instruída.

Por toda a AML podem ser encontradas comunidades rurais isoladas, e sua distribuição é especialmente notável na sua porção ocidental, onde, em grande medida, essas comunidades estão geograficamente orientadas em torno das bacias hidrográficas da região, e apresentam problemas estruturais complexos que restringem a implementação de tecnologias tradicionais de acesso à água tratada.

Além disso, nos grandes centros urbanos, uma parcela significativa da população ainda não é alcançada pelo poder público na provisão de serviços adequados de segurança hídrica. Em parte, essas constatações se explicam por

8. Termo empregado para se referir à água que se encontra na natureza, sem qualquer tratamento ou interferência humana, que pode ser encontrada em rios, lagos, poços, barragens, fontes, aquíferos freáticos etc.

problemas de acesso desigual a esses serviços, no caso das populações periféricas, mas também ocorrem problemas estruturais, em que as tecnologias tradicionais se mostram inviáveis, seja na captação da água, seja no tratamento, principal problema vivenciado na região, em contraste com sua elevada disponibilidade de recursos hídricos, a exemplo do que ocorre com as populações da porção insular do município de Belém (Lobo *et al.*, 2013).

Nesse sentido, as tecnologias alternativas e, especialmente, as tecnologias sociais surgem como uma promessa e um desafio na superação das dificuldades de acesso à água tratada na região. O perfil social dessas tecnologias se relaciona ao fato de os aglomerados populacionais na região estarem isolados uns dos outros e possuírem pequenas comunidades, o que sugere a necessidade de autogestão das tecnologias de captação e tratamento com potencial para gerar segurança hídrica para essas populações.

Por um lado, essas tecnologias sociais, quando comparadas a experiências internacionais, revelam um grande potencial, por serem economicamente baratas, usarem recursos alternativos (como a energia solar), não haver necessidade de estarem ligadas à rede geral e terem uma manutenção em que as comunidades sejam aptas a conduzir autonomamente.

Por outro lado, existem baixas evidências de testes dessas tecnologias na própria região, que também apresenta evidente heterogeneidade interna, de modo que novas alternativas tecnológicas ainda precisam ser desenvolvidas e testadas, visando resolver problemas específicos das comunidades do território amazônico, cujo interesse político e econômico, aparentemente, depende de suas próprias populações, isto é, as soluções passam por tecnologias endógenas, aproveitando o potencial inovador das instituições da própria região, dada a especificidade dos seus problemas de segurança hídrica.

Nesse sentido, duas questões norteiam a pesquisa aqui consolidada: qual o tamanho, a distribuição espacial e o perfil da população em situação de insegurança hídrica na AML; e em que medida as tecnologias sociais alternativas de acesso e tratamento à água podem configurar uma solução para esse gargalo do desenvolvimento da região. Objetivamente, para avançar nesse entendimento, propõe-se um índice computado por meio de análise de componentes principais para extração dos autovetores de influência dos dados municipais de fontes secundárias oficiais disponíveis para a região. Este trabalho tem como hipótese central a existência de um perfil de insegurança hídrica ligada à pobreza material e concentrada nas dificuldades de tratamento, isto é, trata-se de uma insegurança mais pela qualidade que pela quantidade do acesso à água. Como hipótese secundária, entende-se a centralidade do papel das tecnologias sociais de tratamento da água, discutidas ao longo do desenvolvimento teórico do estudo.

Este artigo, além desta introdução, apresenta uma contextualização empírica e teórica do problema das dificuldades de acesso à água tratada na AML. Essa contextualização baliza a proposta metodológica de construção e análise de um índice para investigação da capacidade de acesso à água tratada na região, chamado de Índice de Acesso Hídrico (IAH). Sua análise é feita à luz dos padrões de ocupação do território em um debate que contrasta com a aptidão estimada (de forma ainda rudimentar) das tecnologias sociais observadas na literatura com as características dos municípios da AML. Finalmente, as considerações finais do artigo fazem uma reflexão sobre seus resultados e sobre o debate para o qual se pretende contribuir com este estudo.

2 CONTEXTUALIZAÇÃO DO PROBLEMA

2.1 O acesso à água na região

No período entre 2013 e 2023, a oferta hídrica na AML evoluiu a uma taxa média de 4,47% ao ano (a.a.), para serviços de abastecimento de água, e 13,14% a.a. para serviços de coleta de esgoto, segundo dados do Sistema Nacional de Informações sobre Saneamento (SNIS). Em termos absolutos, esse avanço significou uma cobertura ainda limitada, em comparação com outras regiões do país. Segundo dados de 2021 do SNIS, menos de 60% da população da AML naquele ano era atendida com água potável e apenas pouco mais de 10% da população tinha esgoto coletado.

A comparação entre os dois contextos (amazônico e nacional) mostra que a diferença na cobertura de serviços de abastecimento de água para o ano de 2021 é, em média, de 24%. As principais diferenças se concentram nos municípios médios, que possuem de 100 a 500 mil habitantes, cujo percentual de população atendida é de 61,7%, em municípios da AML, contra 89,8%, correspondendo a municípios fora da AML.

A análise dos dados desagregados e estratificados por faixa populacional de abastecimento de água na AML aponta ainda que grande parte de seus municípios possui cobertura restrita, em termos de abastecimento de água, aos núcleos urbanos onde está situada a sede do município. De fato, apenas os municípios de Belém e Manaus, únicos que possuem mais de 1 milhão de habitantes, apresentam percentuais de abastecimento de água superiores a 85% da população atendida pelo serviço,⁹ como observado na tabela 1.

9. O que ainda corresponde a valores absolutos de mais de 100 mil habitantes sem cobertura em cada município.

TABELA 1
Municípios da região amazônica, segundo faixa populacional, taxa de urbanização e média de população com acesso a abastecimento de água (2020)

Faixa populacional	Taxa de urbanização (%)	Abastecimento de água (%)
0-20 mil	55,49	61,21
20-100 mil	77,93	63,67
100-500 mil	59,72	50,25
500 mil-1 milhão	96,20	50,59
Mais de 1 milhão	97,70	85,55

Fonte: SNIS.
Elaboração dos autores.

Em outras faixas, a presença de redes de abastecimento de água não ultrapassa o percentual de 60%, com destaque para o avanço das redes de abastecimento entre os municípios situados na faixa de até 100 mil habitantes, em que se concentra grande parte (88%) dos aglomerados rurais isolados da região (tabela 2). É importante entender que na AML os municípios pequenos, de até 20 mil habitantes, representam cerca de 41% do território, e ainda respondem por apenas 16% da sua população, possuem a maior parte dos aglomerados rurais isolados da região e das unidades de conservação e terras indígenas presentes na região (tabela 2).

TABELA 2
AML: distribuição e peso relativo de aglomerados rurais isolados segundo faixas de população de municípios (2022)

Categoria de município por faixa de população	Aglomerados rurais isolados nos municípios (%)	Número de aglomerados rurais isolados	Área da AML (%)	População (%)
Menos de 20 mil	36,03	1.962	41,13	16,92
20-50 mil	36,38	1.981	33,01	20,84
50-100 mil	18,18	990	16,72	15,22
100-300 mil	9,15	498	8,78	28,33
500 mil e mais	0,26	14	0,35	18,70

Fonte: Censo Demográfico 2022/Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

As características do território parecem influenciar diretamente os limites à expansão da rede de água e especialmente de esgotamento, em que pese o padrão de dispersão das localidades rurais e sua distância para as sedes municipais na região. Ocorre que essa realidade, além de precária em relação ao resto do país, carrega diferenças regionais significativas.

Diferentemente de outras regiões do país, como o Semiárido nordestino, onde a escassez no acesso à água mobilizou, por exemplo, políticas setoriais de apoio à construção de cisternas e à atuação de caminhões-pipas para casos

emergenciais de desabastecimento de água, o avanço das redes de saneamento básico na AML tem contado basicamente com os dispêndios do governo federal previstos na Lei Orçamentária Anual (LOA) e no Plano Plurianual. As análises dos pagamentos pelo governo federal em ações na região apontam para uma correlação entre a expansão da rede e as ações que estão associadas à implantação das políticas previstas na Lei de Diretrizes Nacionais para o Saneamento Básico, aprovada em 2007.¹⁰

Essa perspectiva reforça o entendimento de Viana (2021) de que na Amazônia as barreiras começam pela sua logística, uma região heterogênea, habitada por muitos povos e caracterizada por diferentes modos de vida, com regiões que vivem em um nível de isolamento em que o acesso é apenas possível por rios. Além disso, existe uma acentuada disparidade regional, na qual as áreas urbanas, apesar de apresentarem acesso precário a serviços básicos, como água, permanecem em uma posição superior em relação às zonas rurais e remotas, devido à falta de suporte estatal. Santos e Santana (2021) reforçam ainda um agravamento do caso em curso – a fragilidade estrutural, institucional e financeira do saneamento na Amazônia. A instabilidade institucional, aliada à falta de alinhamento entre as diversas esferas participantes no fornecimento de saneamento, resulta na ausência de prioridade para tratar a questão hídrica. Aqui parece útil uma comparação entre as políticas de acesso à água e à segurança hídrica desenhadas e implementadas nos estados do Semiárido brasileiro. No período mais recente, essas políticas foram renovadas em função da absorção pelos formuladores de políticas do conceito de “convivência com o semiárido” (Silva, 2003). Este veio substituir a concepção até então predominante do combate à seca, a qual chegou mesmo a fazer parte da denominação do órgão público federal ligado à política hídrica para a região (Velloso, 2000). Embora com perspectivas muito diferentes, as duas concepções sinalizam a consolidação da necessidade e legitimidade da ação do Estado para garantir o acesso à água e à segurança hídrica no Semiárido.

O quadro parece se inverter no caso da Amazônia: o que parece haver nessa região do trópico úmido é um quadro de poucas políticas desenhadas para acesso e segurança hídrica para as pequenas localidades. Os municípios com população menor que 50 mil habitantes somam metade do território da região e 38% da população. Entretanto, as políticas federais para a região se concentram nos municípios com população acima de 50 mil pessoas.

Em outras palavras, parece haver uma inversão entre a lógica de problema, que está em torno de comunidades rurais e isoladas, e solução, de reduzida abrangência por girar em torno dos poucos municípios mais populosos da AML, de baixa representatividade do modo de vida da região.

10. Lei nº 11.445, de 5 de janeiro de 2007.

Nesse sentido, para a construção metodológica proposta, mostra-se relevante a inclusão de variáveis que capturem tanto efeitos relativos quanto absolutos de vulnerabilidade hídrica na AML. Além disso, a inclusão da perspectiva do rural isolado junto ao periférico urbano parece cara a qualquer análise robusta que vise olhar para a região como um todo.

2.2 Distribuição espacial da população e organização do território amazônico

É característica da distribuição espacial da população na Amazônia a existência de numerosas localidades, grande parte delas bastante isoladas, tanto em termos de distância quanto de acessibilidade. Esse aspecto se relaciona às grandes dimensões do território amazônico, às condições ambientais com grandes áreas florestadas e áreas úmidas como várzeas e alagados, e aos grandes rios da planície amazônica.

Além disso, o surgimento e a permanência dessa multiplicidade de localidades relacionam-se à variedade de formas pelas quais as populações da região têm incorporado os diversos recursos do trópico úmido à vida social e econômica ao longo de quatro séculos, e antes com os povos originários, conformando a chamada economia extrativista (Murrieta e Rueda, 1995; Costa, 2012). A convivência multissecular dos povos da região com os distintos ambientes e a grande extensão de recursos naturais ajudam a compreender a aparente dispersão na distribuição espacial da sua população. Além disso, a existência desse grande número de localidades se relaciona a dois outros aspectos da organização territorial da região: i) a grande extensão do território dos municípios; e ii) a existência de inúmeras unidades de conservação, territórios indígenas e áreas de povos tradicionais.

Entre os 722 municípios da AML, considerando dados do IBGE, 558 (77%) possuem localidades dentro de seu território. Essas localidades são formas de assentamento que distribuem a população em territórios extensos. Nos municípios de território mais extenso se concentra o maior contingente de localidades – 2.987 localidades, 54% do total. Considerando o objeto de fundo da discussão – os problemas da oferta hídrica nos municípios amazônicos –, esta informação tem relevância, pois indica a reunião de duas condições do território que tem peso na ampliação da infraestrutura de oferta de água tratada e saneamento de modo geral: a ampla extensão e a ocupação humana dispersa, inclusive com a presença de comunidades tradicionais.

Para fins de categorização espacial, a figura de aglomerados rurais isolados do IBGE situa tais localidades como conjuntos de edificações permanentes não ligados a uma malha urbana, na forma de núcleos comunitários autônomos. Para essas localidades, as informações do SNIS encontram limites operacionais

justamente por terem um viés urbano e ligado à sede dos municípios (tem natureza autodeclaratória focada nos prestadores de serviços), deixando os aglomerados de fora do mapa da cobertura. Nesse sentido, reforça-se a necessidade de uma comparação com os dados do Censo Demográfico 2022, a qual evidencia a dificuldade peculiar na oferta do serviço na região, marcada pela dispersão das localidades dentro de extensas unidades administrativas e por condições ambientais complexas.

Esse quadro peculiar de distribuição espacial da população é, portanto, um aspecto-chave na elaboração de políticas para o acesso à infraestrutura de modo geral, e para o acesso à água e ao saneamento em particular. Nesse sentido, é um dos objetivos deste trabalho avaliar a hipótese de que os maiores desafios (e necessidades) do acesso à água na região estão no problema que é levar água tratada em quantidade e qualidade adequadas para as inúmeras comunidades que vivem isoladas dos centros urbanos da região, o que será investigado a partir da metodologia proposta no estudo. Por conta disso, também os aspectos ligados à infraestrutura da organização territorial na AML e das características ambientais relativas à disponibilidade hídrica foram tomados em consideração na elaboração metodológica deste estudo, visando a uma compreensão multidimensional dos desafios do acesso à água tratada na região.

2.3 O potencial de uso das tecnologias sociais no acesso à água

O debate sobre o abastecimento de água para comunidades isoladas na AML deve considerar aspectos relativos às características do território, dos domicílios e de suas populações, bem como da disponibilidade hídrica e das tecnologias disponíveis para captação e tratamento da água. Dado o padrão de dispersão das localidades e dos domicílios rurais na região, a utilização de tecnologias alternativas para captação e tratamento da água, que possam operar de forma isolada, sem necessariamente se interligarem às redes construídas para atender às sedes dos municípios, deve ser considerada como possibilidade viável para garantir segurança hídrica na AML.

As tecnologias disponíveis para captação e tratamento de água analisadas neste estudo podem ser enquadradas no que se entende como tecnologias sociais, observadas neste artigo a partir do recorte proposto por Dagnino, Brandão e Novaes (2004), que entendem essas tecnologias como um processo de inovação de caráter social, pois se concretiza e se desenvolve de forma coletiva e participativa pelos atores interessados na transformação das condições presentes na construção de um cenário desejável.

A partir de levantamento do Banco de Tecnologias Sociais da Fundação Banco do Brasil (quadro 1), é possível perceber que na região amazônica os agentes responsáveis pela implantação e avaliação de tecnologias sociais que envolvem captação e tratamento de água têm atuado de forma dispersa e muitas vezes desarticulada.

QUADRO 1
Tecnologias sociais para recursos hídricos nos estados da AML listadas no Banco de Tecnologias Sociais da Fundação Banco do Brasil

UF	Nome da tecnologia social	Instituição desenvolvedora	Tipo de solução
Pará	Banheiro ecológico: saneamento descentralizado para comunidades ribeirinhas	Universidade Federal Rural da Amazônia (UFRA)	Saneamento
Pará	Irrigapote: reúso de águas pluviais na agricultura familiar	Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária (Embrapa) Amazônia Oriental	Captação de água para agricultura
Pará	Sistema de captação de água da chuva adaptável para regiões alagáveis	UFRA	Captação e tratamento de água para agricultura e uso domiciliar
Pará	Tecnologia social de aproveitamento de água da chuva na Amazônia	Universidade Federal do Pará (UFPA)	Captação e tratamento de água para agricultura e uso domiciliar
Amapá	Filtro ecológico alternativo	Instituto de Desenvolvimento Rural do Amapá (Rurap)	Tratamento de água para uso domiciliar
Amazonas	Desinfecção solar de água	Instituto Nacional de Pesquisa da Amazônia (INPA)	Tratamento de água para uso domiciliar
Amazonas	Fossa alta comunitária	Instituto de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá (IDSMS)	Saneamento
Amazonas	Sistema de bombeamento e abastecimento de água com energia solar	IDSMS	Captação e tratamento de água para agricultura e uso domiciliar

Fonte: Fundação Banco do Brasil.
Elaboração dos autores.
Obs.: UF – Unidade da Federação.

Tratando-se de iniciativas das instituições do Estado, destacam-se nesse levantamento as tecnologias sociais desenvolvidas e implantadas pelos institutos de pesquisa do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação (MCTI), como o IDSMS e o INPA, assim como algumas tecnologias para abastecimento em áreas de agricultura familiar desenvolvidas pela Embrapa Amazônia Oriental, além de iniciativas mais pontuais, muitas vezes de caráter extensionistas ou ligadas a projetos de pesquisa, das universidades federais da região, como a UFRA e a UFPA.

No contexto das pesquisas envolvendo a adoção de tecnologias sociais para tratamento e captação de água para comunidades isoladas, é possível observar um debate ativo na literatura sobre o tema (quadro 2), no qual diferentes tecnologias sociais são analisadas em relação ao seu potencial e às suas limitações, entre as quais se destaca a necessidade de se instaurar um processo liderado pela própria comunidade, um potencial e um desafio para sua implementação na Amazônia.

Uma discussão que vale ser mencionada é a de Bernardes, Costa e Bernardes (2018), na qual são apresentados resultados qualiquantitativos do projeto Sanear Amazônia. No caso do trabalho citado, as pesquisas foram realizadas em dezesseis unidades de conservação da Amazônia, administradas pelo Instituto Chico Mendes de Conservação da Biodiversidade (ICMBio), e em projetos de assentamento extrativista (PAEs), administrados pelo Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra). Ao todo, a pesquisa de Bernardes, Costa e Bernardes (2018) levantou a situação de 145 tecnologias sociais implantadas nessas localidades que ainda se encontravam em funcionamento. Os resultados do estudo conduzido pelos autores sobre o projeto destacam a necessidade de protagonismo social das comunidades e dos parceiros envolvidos para a viabilidade do desenvolvimento e da execução do projeto.

A revisão dessas iniciativas, entende-se, ajuda na reflexão, observada em Dagnino, Brandão e Novaes (2004), de que a tecnologia social é um processo contínuo de construção social (e político), e não apenas um produto a ser operacionalizado sob condições, muitas vezes, exógenas a do ambiente onde irá ocorrer. A breve revisão de literatura dessas tecnologias elaborada nesta subseção corrobora esse entendimento e reflete a necessidade da distinção de tecnologia social como produto e como processo. Como observado nessa revisão, em que pese a necessidade premente de ajuste das tecnologias sociais de captação e tratamento de água aos diferentes contextos intrarregionais, a própria forma de gestão comunitária dessas tecnologias é evidenciada como condição fundamental para a manutenção da eficiência desses sistemas (Moura, 2007). Complementarmente à construção do índice que mede a capacidade do acesso ao recurso em quantidade e qualidade adequadas pelas populações da AML, buscou-se uma avaliação preliminar, ou um exercício empírico rudimentar, para compreender o quanto as tecnologias do quadro 2 teriam aderência aos diferentes contextos locais (em nível municipal) da região.

QUADRO 2

Revisão de tecnologias sociais para captação e tratamento de água

Estudo	Tecnologia social e aplicação	Considerações	Desafios
Lobo <i>et al.</i> (2013)	Uso de captação de água da chuva para armazenamento em cisternas e tratamento com o Sodis na região insular de Belém-PA.	Facilidade de acesso à água, a disponibilidade de água tratada para a comunidade, a participação da comunidade no uso da tecnologia e a melhora na saúde da população, com redução de doenças de veiculação hídrica.	O sistema requer constante manutenção para garantir que a água esteja potável, como limpeza das calhas, garrafas PET e reservatórios. Além disso, é preciso realizar de forma correta a exposição ao sol.
Ferreira, Luz e Buss (2016)	Cloradores simplificados por método de difusão no tratamento de água em poços no Assentamento Rural Rio Pardo em Presidente Figueiredo-AM.	Potencial de desinfecção de 2 mil litros com liberação de até trinta dias.	Embora a medida tenha gerado uma redução significativa de coliformes fecais na água e do baixo custo do uso da solução de cloro, existe um elevado custo de abertura dos poços para os moradores, além de não promover uma descontaminação completa.
Manfrida, Petela e Rossi (2017)	Sistema de desinfecção solar com circulação com simulações computacionais.	Usa coletores solares térmicos comerciais em um sistema de circulação natural que não requer eletricidade.	Sensibilidade ao local de implementação, latitude e clima podem reduzir sua produtividade.
Vivar e Fuentes (2016)	Sistema Sodis.	Passível de armazenamento da água dentro das residências (após a desinfecção), uma vez que a água descontaminada apresenta uma chance reduzida de recontaminação.	-
Cháuque e Rott (2021)	Sodis tradicional com uso de garrafas PET e desinfecção solar.	Sodis tradicional é um método de baixo custo para desativar organismos vivos na água, inclusive os resistentes ao cloro, sendo também capaz de potencializar o papel antimicrobiano do cloro.	Não é capaz de tratar uma quantidade muito grande de água no intervalo de um dia. Além disso, a presença de garrafas PET pode ser escassa em comunidades rurais e a manutenção do sistema pode criar uma sobrecarga na rotina diária das comunidades. Também sensível à disponibilidade de luz solar.
Neu <i>et al.</i> (2018)	Sistemas de captação e recolha de água da chuva em comunidades ribeirinhas da Amazônia Oriental.	Com 30 m ² de área de coleta e 6 m lineares de calha, foi possível suprir o consumo de uma família de até seis pessoas por um período superior a 318 dias durante um ano.	O comprometimento da potabilidade de água pode ser causado por negligências do usuário na manutenção do sistema.
Ribeiro, Abreu e Laporta (2018)	Sistema de tratamento com clorador simplificado em escolas rurais no estado do Acre.	O sistema é acoplado ao fornecimento de água das escolas e foi capaz de reduzir significativamente as amostras de água fora da conformidade.	Os autores admitem que o treinamento, as palestras, a instalação do equipamento e o fornecimento de materiais e insumos são necessários para o sucesso da medida. Isto é, ela precisa estar diretamente associada à rotina de funcionamento das escolas.

(Continua)

(Continuação)

Estudo	Tecnologia social e aplicação	Considerações	Desafios
Gomes <i>et al.</i> (2019)	Captação fluvial fotovoltaica e tratamento por filtragem lenta. Soluções adicionais de cloro auxiliam no tratamento na Reserva de Desenvolvimento Sustentável Mamirauá, no Amazonas.	Mostrou-se vantajoso em relação ao uso de cisternas, pois garante o acesso nos meses de seca (setembro a novembro). Em comparação à captação por meio da perfuração de poços, a solução supera as dificuldades presentes na perfuração em áreas de várzea, onde os resultados em termos de odor e turbidez podem ser indesejáveis. Em relação ao uso de <i>diesel</i> para abastecimento de geradores, a energia solar representa um menor custo de operação.	Custo elevado de implantação. Depende de envolvimento comunitário coletivo.
Heitzinger <i>et al.</i> (2020)	Dispositivo indicador de pasteurização da água (Wapi) na Amazônia peruana.	O dispositivo indicador representa uma redução do uso de energia utilizada na pasteurização da água, uma vez que o seu uso reduz o tempo necessário para o tratamento da água. O Wapi também pode ser útil quando a disponibilidade de cloro não é garantida para as populações mais pobres.	Sistema voltado para melhoria de tratamento em comunidades muito pobres ou isoladas que usam basicamente a fervura da água como tratamento.
Cháuque e Rott (2021)	Revisão de estudos sobre unidades de desinfecção solar longas com captação direta (rios, represas, cisternas, poços etc.) combinados a catalisadores de luz solar.	Sistema que eleva a temperatura da água, sendo capaz de lidar com microrganismos resistentes. Permite um tratamento com armazenamento para períodos de baixa incidência solar. O sistema é passível de integração com pré-tratamento para redução da turbidez e representa um menor requisito operacional da comunidade.	Materiais e técnicas pouco comuns, de custo elevado, que podem ser restritivos para pequenas comunidades. Trata-se de uma combinação de sistemas, requerendo um conjunto mais sofisticado de técnicas.
Pacifico <i>et al.</i> (2021)	Uso de energia fotovoltaica para bombear água fluvial até um reservatório central onde passa por um pré-tratamento com a remoção de sólidos no Médio Solimões, no Amazonas.	A água se encontra disponível para distribuição encanada para as famílias.	Altos custos das placas fotovoltaicas e tratamento insuficiente para eliminar a presença de parasitoses, indicando uma necessidade de tratamento complementar.
Sutomo <i>et al.</i> (2021)	Sodis em combinação com um filtro lento de areia na Indonésia.	A água não tratada pelo Sodis passa por um tanque com seixo e areia (método físico). Durante o processo de filtragem, microrganismos no reservatório de água passam por “floculação biológica”, que elimina vírus e bactérias.	O sistema precisa de manutenção e pode ser uma alternativa mais viável quando se pensa em comunidades maiores, pois envolve treinamento.

Elaboração dos autores.

Obs.: Sodis – *solar disinfection system* (desinfecção solar da água).

3 METODOLOGIA

Com a finalidade de investigar com maior detalhamento os desafios para o avanço no abastecimento de água na região amazônica a partir de algumas das informações disponíveis, empregamos agora dois métodos de análise exploratória de dados. Nesse sentido, as seguintes técnicas foram empregadas:

- construção de um índice para identificar as necessidades ou dificuldades de acesso à água tratada na região, por meio da Análise de Componentes Principais (ACP) de variáveis selecionadas das dimensões ambiental, territorial, institucional e socioeconômica e de infraestrutura; e
- identificação do potencial de uso de tecnologias sociais alternativas, com base na revisão de literatura dessas tecnologias e nas características dos municípios da região, por meio de estatísticas descritivas.

3.1 IAH

A metodologia estatística empregada para a construção do índice que indica o grau de avanço em segurança hídrica dos municípios da AML – o IAH – baseou-se em uma estratégia não discricionária a partir de características dos municípios agregadas nas dimensões mencionadas. Ao todo, foram imputados no IAH dados de 22 indicadores distribuídos entre as quatro dimensões. As variáveis utilizadas nessa construção estão apresentadas no quadro 3, com suas respectivas fontes, e têm justificativas nas subseções 2.1 e 2.2 do desenvolvimento deste artigo.

A construção do IAH foi realizada com a técnica de ACP. No caso deste estudo, os componentes principais são particularmente úteis na medida em que permitem gerar uma hierarquia de indivíduos ou unidades de observação (Silva, Silva e Borges, 2015). Trata-se de uma técnica adequada ao objetivo de analisar variáveis que representam diferentes dimensões relevantes para a compreensão da questão hídrica na Amazônia.

A ACP foi utilizada como método de extração para identificar o quanto cada variável contribui para explicar o fenômeno e organizar as variáveis a fim de interpretar suas dimensões, isto é, ajudar na determinação dos pesos de cada indicador proposto (Johnson e Wichern, 2015), na forma de seu autovalor no processo da extração dos componentes principais. Essa extração foi realizada pelo método de decomposição em valores singulares, que também permite a extração de seus respectivos autovalores, representativos da variância explicada pelos componentes obtidos.

É importante perceber que todas as variáveis estarão presentes de forma bem representada em pelo menos um componente, entretanto, para o conjunto da análise, essa adequação será sempre ponderada pelos autovalores do componente,

o que permite perceber se aquele componente é um melhor ou um pior representante do conjunto.

Nesta investigação, buscou-se manter a estrutura dos dados iniciais (quadro 3), isto é, a ACP não foi utilizada para reduzir a dimensão original do problema, apenas para a extração dos pesos dos indicadores na construção do índice, o que gerou 22 componentes a partir de seus indicadores originais (variáveis padronizadas pela sua média e desvio-padrão a partir da lista apresentada no quadro 3). O índice foi calculado pela seguinte ponderação (de cada componente por sua representatividade):

$$IAH_i = \sum_j \lambda_{j,i} C_{j,i} \quad (1)$$

Na equação (1) o valor do índice para cada município i é dado pela soma dos respectivos autovalores λ de cada um dos j componentes analisados, em que C representa o componente principal. Em seguida, para a padronização desse índice em uma escala entre 0 e 1.000, cada valor do índice foi subtraído de seu mínimo e dividido pela amplitude, gerando dados em variação entre 0 e 1, ajustada para a escala de 0 a 1.000 para uma maior facilidade na visualização do resultado.

A partir do cálculo do índice, foi possível avaliar o que sua variação representa e perceber que os municípios com maiores dificuldades no acesso à água foram aqueles que tiveram valores mais próximos de zero. Isso levou ao uso do índice como uma “régua”, isto é, como uma métrica de hierarquização, com base na qual os municípios com menores valores de IAH foram aqueles com maior identificação de insegurança hídrica. Essa interpretação foi feita *a posteriori*, já com base nos resultados gerados pelo modelo, uma vez que para algumas variáveis o sentido apropriado pode ser de difícil compreensão *a priori*, por exemplo no caso de *percentual de áreas indígenas*, em que se trata de uma conquista territorial, mas que também representa desafios de infraestrutura, especialmente no caso das comunidades indígenas mais isoladas.

Para a análise elaborada no estudo, é importante destacar que houve um agrupamento por percentil de municípios baseado em seu valor de IAH. Os municípios foram divididos em cinco grupos de percentis de 20% de IAH, de menor acesso à segurança hídrica (grupo 1) para maior acesso à segurança hídrica (grupo 5). Ressalta-se ainda que testes de robustez foram desenvolvidos e são apresentados com os principais resultados para identificar possíveis variações com base em mudanças na forma como o índice foi calculado.

QUADRO 3
Variáveis utilizadas na construção do IAH

Dimensão	Indicadores	Fonte	Data das informações
Socioeconômica e infraestrutura	Cobertura da rede de água tratada (percentual)	Censo Demográfico 2022/IBGE	2022
	Percentual de domicílios com banheiro	Censo Demográfico 2022/IBGE	2022
	Percentual de pessoas em situação de pobreza, definidas como aquelas com renda familiar <i>per capita</i> até R\$ 210	Número de pessoas em situação de pobreza – CadÚnico. População dos municípios – Censo Demográfico 2022/IBGE	Dezembro de 2022
	Nota do Ideb (anos iniciais do ensino fundamental)	Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep)	2021
	PIB <i>per capita</i>	IBGE	2021
	População absoluta sem acesso à rede de água ou à água de poços	Censo Demográfico 2022/IBGE	2022
	Taxa de mortalidade infantil	DataSUS	2022
Ambiental	Capacidade de água disponível no solo (<i>available water capacity</i> – AWC)	Agência Nacional de Águas (ANA)	2021
	Média ponderada da série histórica das medianas de dias secos das estações meteorológicas da AML ¹	ANA	2023
	Média ponderada da série histórica de dados de pluviometria das estações meteorológicas da AML ¹	ANA	2023
	Percentual da área do município coberta por rios ²	Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE)	2023
	Índice de amostras fora do padrão	SNIS	2021
Territorial	Distância, em minutos, do município até um centro de influência mais próximo na hierarquia 1 ou 2 da classificação Regic usando o modal mais rápido	Regiões de Influência das Cidades (Regic/IBGE)	2018
	Percentual de áreas indígenas ²	INPE	2023
	<i>Dummy</i> : município no maior decil (percentil 90%) em população indígena, considerando apenas municípios da AML	Censo Demográfico 2022/IBGE	2022
	<i>Dummy</i> : município no maior decil (percentil 90%) em população quilombola, considerando apenas municípios da AML	Censo Demográfico 2022/IBGE	2022
	Percentual de áreas de unidades de conservação ²	INPE	2023
	Percentual de setores censitários fora da sede e (simultaneamente) com mais de 1,5 km ² de área	Censo Demográfico 2022/IBGE	2022
Institucional	<i>Dummy</i> : se o fornecedor do serviço é a administração pública direta	SNIS	2021
	<i>Dummy</i> : se o fornecedor do serviço é somente a administração pública direta	SNIS	2021
	<i>Dummy</i> : se possui legislação específica sobre saneamento básico e/ou gestão de bacias hidrográficas	Pesquisa de Informações Básicas Municipais (Munic/IBGE)	2020
	<i>Dummy</i> : se possui planos e/ou ações de prevenção contra alagamentos	Munic/IBGE	2020

Elaboração dos autores.

Notas: ¹ Foi usado o critério de vizinhança mais próxima para transformação dos pontos das estações em dados distribuídos entre os polígonos municipais.

² Foi utilizada a interseção entre os polígonos da área da variável de interesse e a área dos municípios.

Obs.: Ideb – Índice de Desenvolvimento da Educação Básica; PIB – produto interno bruto; CadÚnico – Cadastro Único.

3.2 Aglomerados rurais e tecnologias sociais

A partir da revisão da literatura investigada na pesquisa, foram levantadas as tecnologias com maior potencial de aplicação na captação e no tratamento da água na região. Essas alternativas de tecnologias sociais estão nos quadros 4 e 5. O quadro 4 exhibe sete tipos de tecnologias potenciais para a captação de água com características que essas tecnologias possuem, enquanto o quadro 5 exhibe as tecnologias de tratamento de água.

O objetivo dessa categorização foi compreender como o atendimento a esses critérios se distribui ao longo dos municípios da AML, o que permite, ainda que de forma rudimentar, avançar na compreensão dos potenciais e desafios para progredir no acesso à água tratada na região, visando a uma interpretação realista dos limites do desenvolvimento atual das tecnologias sociais consideradas.

QUADRO 4
Tecnologias sociais para captação da água afins às condições de comunidades e áreas isoladas da AML

Tecnologia potencial	Bombear do rio (diesel)	Bombear do rio (elétrica)	Bombear do rio (fotovoltaica)	Cisterna	Cisternas com captação de calhas	Reservatórios de cisterna (energia solar)	Poço
Acesso à eletricidade	Não	Sim	Não	Não	Não	Não	Não
Proximidade com o centro	Sim	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Proximidade com rios perenes	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Não	Não
Abundância de chuvas	Não	Não	Não	Sim	Sim	Sim	Não
Abundância de luz solar (pouca cobertura de nuvens)	Não	Não	Sim	Não	Não	Sim	Não
Comunidades maiores	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Municípios médios/grandes	Sim	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Solo permite cavar poços	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Sim
Manutenção da comunidade	Média	Baixa	Baixa	Média	Alta	Média	Alta

Fonte: Neu *et al.* (2018); Lobo *et al.* (2013); Moura (2007); Ferreira e Silva (2021); Holz-Vieira, Schutze e Assunção (2022); Araújo (2015); Veloso e Mendes (2014); Farias e Braga (2023); Gomes *et al.* (2022); Estevam e Rocha (2024); Ferreira, Luz e Buss (2016); Meschede *et al.* (2018); Banco de Tecnologias Sociais/Fundação Banco do Brasil.
Elaboração dos autores.

QUADRO 5
Tecnologias sociais para tratamento de água afins às condições de comunidades e áreas isoladas da AML, segundo condições socioespaciais e ambientais para instalação

Tecnologia potencial	Cloradores simplificados acoplados ao fornecimento de água	Cloradores simplificados por difusão	Cloração manual	Sodis tradicional (PET)	Desinfecção solar com circulação com coletores solares térmicos	Filtros lentos (biológica)	Pasteurização da água (Wapi)
Acesso à eletricidade	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Proximidade com o centro	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Sim	Não
Proximidade com rios perenes	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Abundância de chuvas	Não	Não	Não	Não	Não	Não	Não
Abundância de luz solar (pouca cobertura de nuvens)	Não	Não	Não	Sim	Sim	Não	Não
Comunidades maiores	Não	Não	Não	Não	Não	Sim	Não
Municípios médios e grandes	Sim	Sim	Sim	Não	Não	Sim	Não
Solo permite cavar poços	Não	Sim	Não	Não	Não	Não	Não
Manutenção da comunidade	Média	Alta	Média	Alta	Baixa	Média/alta	Média

Fonte: Otenio *et al.* (2014); Chauque e Rott (2021); Almeida (2023); Piancó (2023); Souza *et al.* (2023); Heitzinger *et al.* (2020).
Elaboração dos autores.

Com base nos critérios dos quadros 4 e 5, foi feita uma aproximação, com dados secundários, para estimar os requisitos ligados ao conjunto de tecnologias de captação e de tratamento apresentadas, buscando compreender o nível de adequação dessas tecnologias à realidade dos municípios da região (quadro 6). Nota-se que essa é uma estimativa rudimentar a partir dos dados disponíveis e precisa ser aprofundada pelo trabalho das equipes técnicas (*in loco*) responsáveis pelo planejamento e implementação dos sistemas de abastecimento de água nas localidades da AML com maior necessidade.

QUADRO 6

Requisitos para aplicação das tecnologias sociais no nível municipal para comunidades rurais isoladas

Requisito	Proxy municipal	Fonte	Medida de aptidão (<i>proxy</i>)	Valor de referência para aptidão ¹
Acesso à eletricidade	Percentual de estabelecimentos da agricultura familiar com acesso à energia elétrica	Censo Agropecuário 2017/IBGE	Necessário estar acima da média	75,37%
Proximidade com o centro	Distância euclidiana média dos aglomerados rurais para a sede municipal	Censo Agropecuário 2017/IBGE; e Sedes Municipais 2022/IBGE	Necessário estar abaixo da média	48,47 km
	Distância modal (em tempo) para município mais próximo de hierarquia 2	Regic 2018/IBGE	Necessário estar abaixo da média	233 minutos (3h50)
Proximidade com rios perenes	Percentual do município coberto pela hidrografia	INPE	Necessário estar acima da média	1,33%
Abundância de chuvas	Precipitação média anual	ANA	Necessário estar acima da média	1920 mm
Abundância de luz solar (pouca cobertura de nuvens)	Mediana de dias secos	ANA	Necessário estar acima da média	47 dias
Comunidades maiores	Estimativa de pessoas sem acesso à água por aglomerado rural	IBGE	Necessário estar acima da média	540 pessoas
Municípios médios/grandes	População municipal	Censo Demográfico 2022/IBGE	Necessário estar acima da média	20.650 habitantes
Solo permite cavar poços	Capacidade de água disponível	ANA	Necessário estar acima da média	0,11
Manutenção da comunidade	Percentual de pessoas que sabem ler e escrever em estabelecimentos da agricultura familiar	Censo Agropecuário 2017/IBGE	Necessário estar acima da média	77%

Elaboração dos autores.

Nota: ¹ O valor corresponde a uma *proxy* da capacidade de aplicação da medida nas comunidades rurais de cada município, que deve se apresentar acima desse valor para ser considerado apto.

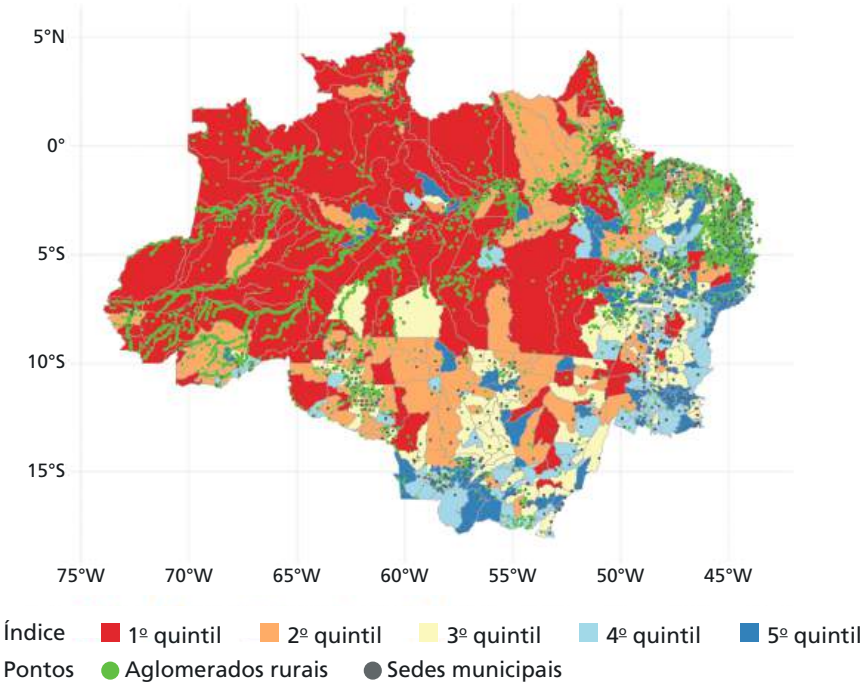
Os valores de referência do quadro 6 foram calculados a partir da média aparada (desconsiderando os 5% maiores e menores valores de cada variável para diminuir o impacto de informações discrepantes, *outliers*) das variáveis apresentadas e foram comparados aos valores municipais para que se chegasse a uma estimativa da aplicabilidade de cada tecnologia ao município, na forma de uma resposta categórica do tipo *apta* ou *não apta*. É válido ainda observar que esse critério é flexível, isto é, pode-se elevar ou reduzir o critério com a adição de degraus em relação à média (na forma de desvios-padrão, por exemplo) ou usar critérios de percentis para criar uma gradação como *pouco apto*, *moderadamente apto*, *muito apto*, entre outros, e que os resultados apresentados apenas dão um norte às diferenças entre a apropriabilidade social dos grupos de tecnologias de captação, de um lado, e de tratamento, do outro.

É importante perceber que essa estimativa não é um exercício preciso para determinar o que cada município está realmente apto a receber, mas uma forma de entender a distribuição dos dados de acordo com as características da região. Em outras palavras, trata-se de uma aproximação probabilística, para servir de indicativo de caminhos que possam ser mais ou menos viáveis para a ação. Dessa maneira, o exercício não indica a exclusão ou a imposição das tecnologias que se mostrarem mais ou menos viáveis para nenhum dos municípios da AML. Adicionalmente, para garantir mais rigor científico para o exercício rudimentar proposto, testes de robustez são apresentados junto aos resultados para identificar a sensibilidade dos resultados a variações na forma como os critérios foram aplicados.

4 RESULTADOS

O índice calculado, IAH, foi utilizado para compreensão da distribuição espacial dos desafios enfrentados pela população em relação à segurança hídrica na AML, como pode ser observado na figura 1 e no gráfico 1.

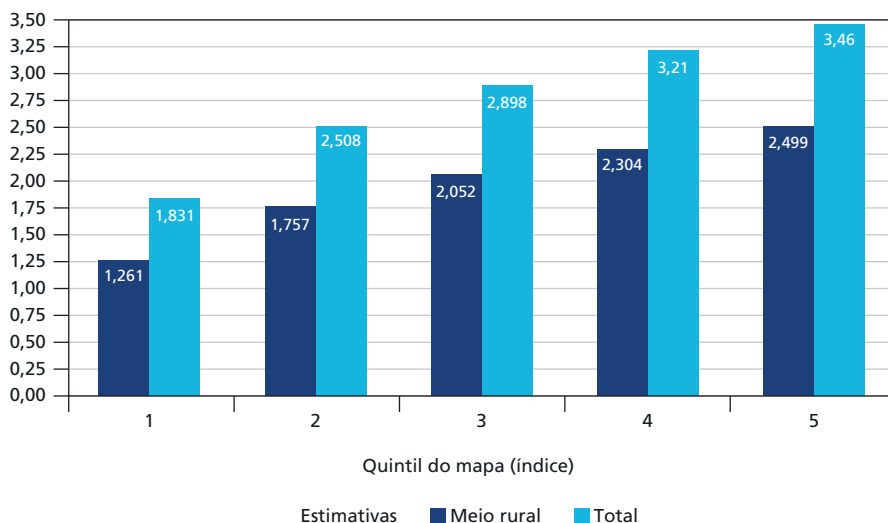
FIGURA 1
Distribuição dos municípios da AML, segundo quintis de IAH



Fonte: IBGE (localidades rurais e sedes municipais).
Elaboração dos autores.
Obs.: O índice foi padronizado para uma escala de variação entre 0 e 1000 na figura antes do cálculo dos seus percentis de 20%.

GRÁFICO 1

Estimativa da população total e rural sem acesso à água tratada ou de poços nos percentis do mapa
(Em milhões de pessoas)



Fonte: IBGE (localidades rurais e sedes municipais).

Elaboração dos autores.

Obs.: O índice foi padronizado para uma escala de variação entre 0 e 1000 na figura antes do cálculo dos seus percentis de 20%.

É possível perceber uma concentração de municípios dos grupos 1 e 2 (de menor valor no IAH) nos estados do Acre, do Amazonas, do Pará, do Amapá e de Roraima. No entanto, algumas áreas dos estados de Mato Grosso, do Maranhão e do Tocantins apresentaram as maiores densidades de municípios dos grupos 4 e 5 (de maior valor no IAH).

Outro destaque importante é o fato de que algumas capitais da região apresentaram uma tendência a valores baixos de IAH. Trata-se de um resultado até certo ponto contraintuitivo. Isso porque, com base na experiência de outras regiões do país, um exercício estatístico montado para definir a priorização de políticas de atendimento em áreas com população sem atendimento por infraestrutura de água geralmente não indicaria capitais de estado como prioritárias. As capitais de estados do Centro-Sul apresentam níveis de atendimento mais elevados, dado um histórico de investimentos em infraestrutura mais longo e mais consolidado do que na Amazônia.

Além disso, as condições de ordenamento territorial da Amazônia, como municípios com territórios extensos e localidades relativamente isoladas, também ocorrem nas capitais. Considerando os casos das duas maiores capitais da Amazônia – Manaus e Belém –, ambas têm contingentes de população não

atendida por infraestrutura de água que são muito grandes – 197.575 e 127.506 pessoas, respectivamente. Além da ampla escala de grupos sem acesso à água, a complexidade do território cria dificuldades de acesso e extensão da infraestrutura. É o caso de Belém, onde 60% do território é insular e tem distritos bastante afastados da sede, nos quais um grande número de pessoas não tem acesso à água tratada e, às vezes, nem acesso à alternativa urbana mais comum: os poços.

O gráfico 1 faz uma relação entre os municípios de cada agrupamento de IAH com sua respectiva população ainda não atendida por oferta adequada de água (em quantidade e qualidade, que é o contexto de análise fornecido pelo índice proposto), e fornece um resultado importante: o grupo 1, com 20% dos municípios mais necessitados da região, concentra mais da metade da população não atendida nem mesmo por poços na AML – dentro desse grupo aproximadamente 69% são do meio rural. Do total de 3,46 milhões de pessoas sem acesso à rede de água ou poços, cerca de 2,5 milhões são residentes do meio rural.

Entre os estados que compõem a AML, o Amazonas e o Pará se destacam, representando mais da metade dos municípios com os piores índices da região, além de apresentarem suas capitais como membros dos vinte municípios com menores valores no índice (tabela 3). É importante ressaltar que a inclusão de uma variável absoluta no índice, a quantidade de pessoas não cobertas (quadro 3), tem como propósito dar um viés de vulnerabilidade absoluta também ao índice, especialmente quando grandes contingentes populacionais encontram-se desassistidos mesmo em lugares com melhor cobertura relativa. Emblematicamente estão as capitais Belém e Manaus, pois quando considerada essa variável no índice ambas ficam, respectivamente, na 11^a e 3^a piores posições no *ranking* do IAH. Como teste de robustez, o índice também foi calculado com a remoção dessa variável, nesse caso, Belém assume a posição 480^a, enquanto Manaus aparece na 322^a, isto é, ficam próximas da mediana dos municípios da região, e não mais no extremo do índice, com uma correlação de 0,69 entre os índices calculados das duas formas.

Esse resultado reforça a importância dessa variável, haja vista que mesmo configurando metrópoles amazônicas, mais de 300 mil pessoas encontravam-se sem acesso à água da rede geral ou de poços nesses dois municípios. Adicionalmente, quando se observam as correlações entre o IAH (conforme apresentado nos resultados) e as variáveis de valores absolutos de população sem acesso à água da rede ou de poços, o valor encontrado foi de -0,40, enquanto um valor de -0,61 se relacionou ao tempo de deslocamento para um município mais influente, indicando um peso superior do isolamento na sua composição.

Apesar de algumas capitais apresentarem percentuais relativamente melhores em relação ao acesso à água tratada e à presença de banheiro nos domicílios, elas

ainda enfrentam desafios devido ao grande número absoluto de habitantes sem acesso a esses serviços. Um exemplo disso é Manaus, que, embora tenha índices superiores em termos de acesso à água e presença de banheiros nos domicílios, ainda tem uma quantidade considerável de pessoas sem acesso à água tratada.

TABELA 3
AML: *ranking* dos vinte municípios com menores valores no IAH

Posição	Município	Índice	População total sem água da rede ou poço
1	São Gabriel da Cachoeira-AM	0,0	27.587
2	Tabatinga-AM	3,5	11.358
3	Manaus-AM	12,2	197.575
4	Atalaia do Norte-AM	131,6	8.005
5	Japurá-AM	132,3	3.271
6	Santo Antônio do Içá-AM	135,7	9.297
7	Itamarati-AM	159,2	3.160
8	Benjamin Constant-AM	167,3	15.959
9	São Paulo de Olivença-AM	205,1	18.173
10	Maraã-AM	218,1	6.802
11	Belém-PA	229,7	127.506
12	Jutai-AM	252,8	6.481
13	Tonantins-AM	255,5	5.818
14	Barcelos-AM	261,2	7.655
15	Tefé-AM	274,0	9.370
16	Oiapoque-AP	296,4	2.371
17	Alvarães-AM	297,0	3.866
18	Uarini-AM	319,4	3.102
19	Alto Alegre-RO	335,5	9.501
20	Fonte Boa-AM	335,9	7.260

Elaboração dos autores.

A respeito do acesso à água em municípios com áreas indígenas, observa-se uma dificuldade significativa na prestação dos serviços. É o caso de municípios como São Gabriel da Cachoeira e Tabatinga, que estão entre os primeiros lugares da lista e têm cerca de 90% de suas áreas sobrepostas por terras indígenas. Ambos apresentam dificuldades em termos de acesso à água tratada e ainda com relação a outros indicadores que apresentaram peso elevado. No caso de São Gabriel da Cachoeira, segundo o Censo Demográfico 2022, apenas 46% da população possuía banheiro no domicílio. Um dos fatores de peso elevado para Tabatinga foi a sua localização geográfica afastada dos grandes centros de influência da região.

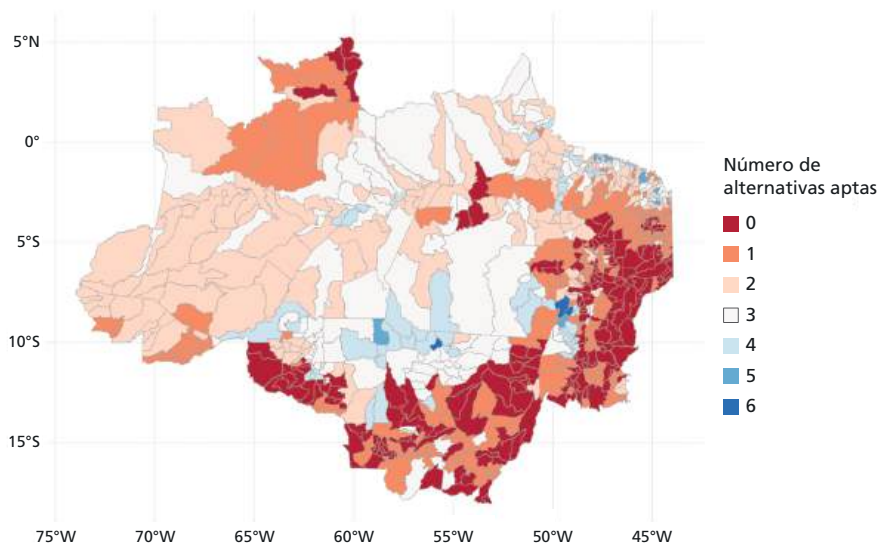
Finalmente, representou-se também espacialmente o número de alternativas de captação (figura 2) e tratamento (figura 3) de água que se mostraram aptas em cada município, considerando os critérios discutidos na subseção 3.2 deste estudo.

Algumas tecnologias que se mostram afeitas ao caso de comunidades rurais isoladas também tiveram baixa aplicabilidade estimada, como foi o caso do bombeamento por energia fotovoltaica. Esse resultado se deve, provavelmente, à consideração de valores de dias ensolarados (sem chuva) na região.

Isso não quer dizer, entretanto, que essa técnica não seja viável para um conjunto maior de municípios; o resultado assinala, porém, que a cobertura de nuvens e o excesso de chuvas em boa parte da região podem reduzir a eficiência dessa alternativa. O uso de energia elétrica para bombear água do rio se mostrou como uma alternativa mais efetiva, embora apresente o requisito de acesso à rede elétrica, o que pode ser um grande desafio para as comunidades mais isoladas.

FIGURA 2

Mapa da distribuição estimada do número de alternativas de captação de água que cada município apresenta aptidão



Elaboração dos autores.

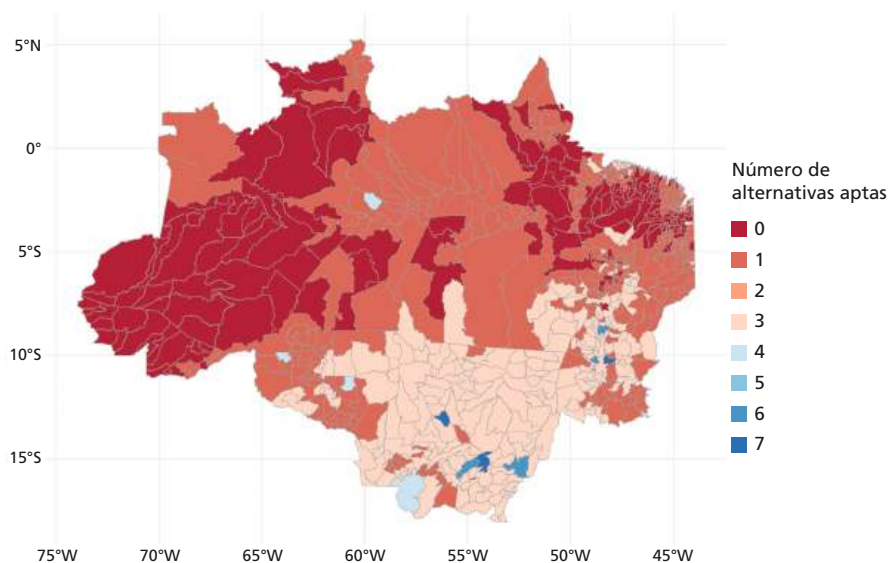
Obs.: Avaliação em escala de 0 (nenhuma alternativa é apta) a 7 (todas as alternativas são aptas).

Por sua vez, o uso de cisternas e de poços se mostrou bastante aplicável na região. É importante, porém, fazer a ressalva de que essas tecnologias dependem de uma incidência frequente de chuvas (cisternas) e de uma elevada manutenção por parte da comunidade (como no caso de poços).

De forma geral, como é possível observar na figura 2, a maior parte dos municípios do grupo 1 de prioridade, concentrados nos estados do Amazonas e do Pará, apresenta de uma a três alternativas de tecnologias sociais apontadas como aptas para sua implementação. Esse resultado é importante e reforça a questão já levantada sobre a relativa facilidade no acesso às fontes de água bruta. Fica indicado que a quantidade adequada de água pode ser alcançada com relativa facilidade nesses municípios. O fato é relevante dado que é justamente esse grupo que detém mais da metade da população rural ainda sem acesso à água tratada ou a poços na região. Nesse caso, quando se considera uma mudança de critério de aptidão para a média geral, obtém-se uma correlação com os resultados da figura 2 de 0,93, enquanto ao usar a mediana essa correlação é de 0,83.

FIGURA 3

Mapa da distribuição estimada do número de alternativas de tratamento de água que cada município apresenta aptidão



Elaboração dos autores.

Obs.: Avaliação em escala de 0 (nenhuma alternativa é apta) a 7 (todas as alternativas são aptas).

Já a figura 3 ajuda a complementar essa caracterização da região ao mostrar uma relação diferente no contexto do tratamento da água captada. Em primeiro lugar, é possível observar baixos percentuais de aplicabilidade das medidas em toda a região, com exceção dos estados do Tocantins e de Mato Grosso. Mesmo os estados do Pará e do Amazonas, que têm percentuais um pouco maiores, apresentam no mapa grandes faixas de municípios sem nenhuma medida de

tratamento aplicável, segundo o filtro (quadro 6) utilizado para fazer essa aproximação. Ressalta-se que ao trocar o ponto de quebra da média aparada para média absoluta, a correlação linear é de 0,92, enquanto ao usar a mediana esse valor é de 0,79. Em ambos os casos mantém-se o padrão espacial com duas realidades, uma mais representativa da fronteira (Maranhão, Tocantins, Pará, Rondônia e Mato Grosso) e outra do interior da região (Acre, Roraima, Amazonas e Amapá), de forma similar, embora com inversão de aptidão, ao que acontece com as tecnologias de captação.

Esse resultado reforça, além da característica de dificuldade no tratamento da água captada, a necessidade de avançar em pesquisa e desenvolvimento de novas formas de tratamento que respeitem as necessidades e a diversidade da região, especialmente na dificuldade de acessar insumos que sejam necessários de forma constante (como no caso do cloro) devido à distância e ao isolamento dessas comunidades, mesmo levando em consideração as alternativas de tecnologias sociais para região.

Outra questão importante a ser observada é a intermitência relativa da incidência da luz solar em algumas regiões e municípios em períodos do ano devido a estações chuvosas longas que são comuns na região. Nessas condições, os sistemas de captação que dependam de energia fotovoltaica e/ou de tratamento por desinfecção solar necessitam de sistemas complementares, em função de longos períodos de céu nublado e chuvas, com baixa incidência de radiação.

Ressalta-se à luz desses achados, entretanto, que o problema não deve ser reduzido à questões técnicas, isto é, a identificação dessas aptidões tem o propósito maior de delinear as características do problema que se tem em mãos para a promoção da segurança hídrica na Amazônia. Para isso, é preciso articular as diferentes esferas – social, econômica, ambiental e institucional – em prol de uma agenda como a mencionada por Viana (2021), que reflete sobre a necessidade da construção de um projeto orientado pela concordância entre os atores internos e externos, bem como pelo respeito às características locais. Para que esse projeto para Amazônia seja completo e consiga alcançar as diversidades da região em prol de soluções inovadoras, os atores não devem ser restritos apenas à comunidade e ao governo, o que inclui uma agenda de cooperação entre os demais membros da sociedade civil, as universidades e os agentes privados.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este artigo contribuiu para o entendimento de que as dificuldades de acesso à água tratada na Amazônia brasileira, uma região com baixos índices de cobertura de tratamento e elevada disponibilidade de recursos hídricos, concentram-se especialmente em questões ligadas ao tratamento da água, com maior incidência

em suas periferias urbanas (em especial das suas metrópoles regionais) e em seus aglomerados rurais mais remotos. O artigo também apresentou avanços no entendimento da necessidade de avaliar soluções tecnológicas específicas para a superação da insegurança hídrica na região, afastando do horizonte de solução a integração à rede geral e favorecendo a adoção de tecnologias sociais, muitas ainda em processo de amadurecimento tecnológico e institucional.

A ampla escala territorial e demográfica da AML apresenta áreas com déficit severo de acesso à água tratada, o que cria oportunidades para estratégias de desenvolvimento voltadas para a região. O estudo mostrou que o conjunto de 20% dos municípios de menor valor no IAH (grupo 1) concentra uma população total de 1,7 milhão de pessoas sem acesso adequado à água.

Grande parte desses municípios encontra-se ao longo da calha dos grandes rios amazônicos. Além disso, nessa área – embora não em sua totalidade – o regime é de chuvas relativamente abundantes e bem distribuídas ao longo do ano, o que assinala a relativa viabilidade do uso de tecnologias alternativas de captação apresentadas no texto. A revisão de literatura das tecnologias alternativas em uso para acesso e tratamento de água sinaliza que as condições tecnológicas básicas para o funcionamento desses aparatos são relativamente acessíveis. Boa parte dos materiais e equipamentos implicados nos sistemas de captação e tratamento de água de forma aderente às características socioterritoriais da Amazônia é de baixa intensidade tecnológica.

Se tomamos essa questão em conjunto com a anterior, isto é, a ampla escala demográfica e territorial na qual esses equipamentos são necessários, o cenário se torna mais complexo. Trata-se de desenvolver e oferecer soluções para problemas básicos, de uso contínuo e praticamente incontornável, para um contingente demográfico amplo e em um território também extenso, no qual as alternativas atualmente presentes são insuficientes ou inadequadas.

Além disso, estima-se que se empreguem soluções de custos imediatos relativamente baixos em termos de insumos e aquisições de equipamentos, embora com outros custos elevados, como transportes, e algum nível de incerteza quanto à eficiência das soluções empregadas, que também dependem do treinamento e do comprometimento das comunidades com sua manutenção.

As dificuldades implicadas em um processo dessa natureza talvez possam ser mais bem enfrentadas se o nível de coordenação envolvido for o bastante para retirar os melhores resultados possíveis dos processos de aprendizado ao longo da vigência da política e mesmo no funcionamento do aparato derivado de sua implantação.

É (quase) um pressuposto de políticas dessa natureza que a aquisição dos equipamentos seja de responsabilidade dos entes públicos, nesse caso das estruturas de captação, tratamento, distribuição e armazenamento, a depender do modelo tecnológico adotado, uma vez que se trata de um público-alvo caracterizado por periferias, urbanas e rurais.

As possibilidades de aprimoramento desses pacotes tecnológicos em uma experiência dessa dimensão – mais de uma centena de municípios, quase 2 milhões de pessoas – são amplas. Mas esse aprimoramento depende de produção de conhecimento, bem como de sua sistematização e aplicação no aprimoramento dos processos, produtos e técnicas, como pontuado na literatura internacional sobre tecnologias sociais. Nesse sentido, as capacidades de pesquisa científica instaladas na Amazônia são uma vantagem diante desse desafio. O aprendizado realizado pode ser transferido a empresas, entes públicos locais e instituições comunitárias e afins, alargando as possibilidades de os sistemas ganharem autonomia e eficiência.

Isso requer, entretanto, que as políticas não sejam desenhadas de modo genérico, como obras transitórias, compras superficiais, e outros meios institucionais tradicionais. Tudo indica que o desafio começa com esse desenho. Como tratado em Ventura Neto *et al.* (2023), o processo em tela se aproxima claramente de uma lógica de desenvolvimento por missões, como definido por Mazzucato (2022), isto é, depende de um comprometimento institucional que requer a coordenação planejada e continuada entre entes públicos (em diferentes níveis), instituições científicas e comunidades.

Finalmente, o aspecto relevante em um processo de adoção e difusão de tecnologias alternativas para o acesso à água para comunidades (relativamente) isoladas, grupos indígenas, quilombolas e situações análogas é considerar devidamente a interação ou interlocução entre as condições institucionais locais e a mudança técnica que se pretende introduzir na realidade local.

Considerando que o trato com os novos aparatos depende de insumos ou de capacidades técnicas e institucionais que são escassas nessas comunidades, não há como esperar que o processo de mudança se dê de modo estável e sem resistências, uma vez que o uso continuado das novas estruturas, equipamentos ou técnicas não pode acontecer sem momentos de manutenção, reparo ou adaptação em função de desgastes, falhas e questões afins. Adotar medidas para que o aprimoramento institucional e técnico local aconteça de modo conectado e compatível com a intensidade e o ritmo das mudanças introduzidas pode ser um aspecto-chave do processo.

REFERÊNCIAS

- ALMEIDA, E. C. **Medida mitigadora preventiva na água de rio através de filtros lentos**. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Engenharia Ambiental) – Centro de Ciências e Tecnologia Agroalimentar, Universidade Federal de Campina Grande, Pombal, 2023.
- ARAÚJO, C. F. **Eletificação rural em comunidades isoladas na Amazônia**: introdução da energia solar fotovoltaica na Reserva Extrativista do Rio Unini, AM. Dissertação (Mestrado em Ciências do Ambiente e Sustentabilidade na Amazônia) – Universidade Federal do Amazonas, Manaus, 2015.
- ARAÚJO, E. P. *et al.* Indicadores de abastecimento de água e doenças de transmissão hídrica em municípios da Amazônia Oriental. **Revista Engenharia Sanitária e Ambiental**, v. 26, n. 6, p. 1059-1068, 2021.
- BERNARDES, R. S.; COSTA, A. A. D. da; BERNARDES, C. Projeto Sanear Amazônia: tecnologias sociais e protagonismo das comunidades mudam qualidade de vida nas reservas extrativistas. **Desenvolvimento e Meio Ambiente**, Curitiba, v. 48, p. 264-280, 2018.
- BRANDÃO, D. O.; ARIEIRA, J.; NOBRE, C. A. Impactos das mudanças climáticas na sociobioeconomia da Amazônia. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 38, n. 112, p. 249-270, 2024.
- CHAÚQUE, B. J. M.; ROTT, M. B. Solar disinfection (SODIS) technologies as alternative for large-scale public drinking water supply: advances and challenges. **Chemosphere**, v. 281, p. 130754, 2021.
- COSTA, F. A. **Formação rural extrativista na Amazônia**: os desafios do desenvolvimento capitalista (1720-1970). Belém: NAEA-UFPA, 2012.
- DAGNINO, R.; BRANDÃO, F. C.; NOVAES, H. T. Sobre o marco analítico-conceitual da tecnologia social. *In*: FUNDAÇÃO BANCO DO BRASIL. **Tecnologia social**: uma estratégia para o desenvolvimento. Rio de Janeiro: Fundação Banco do Brasil, 2004. p. 15-64.
- ESTEVAM, L. T.; ROCHA, M. Q. **Desenvolvimento de equipamentos, métodos e procedimentos para o tratamento da água de poços amazonas no bairro Morada das Palmeiras Macapá/AP**. Trabalho de Conclusão de Curso (Tecnologia em Alimentos) – Instituto Federal do Amapá, Macapá, 2024.
- FARIAS, M. A. P.; BRAGA, E. M. Estudo comparativo entre os métodos de dimensionamento de cisternas propostos pela ABNT NBR 15.527: 2007 para uma residência unifamiliar em Manaus-Amazonas. **Contribuciones a las Ciencias Sociales**, v. 16, n. 6, p. 5124-5146, 2023.

FERREIRA, D. C.; LUZ, S. L. B.; BUSS, D. F. Avaliação de cloradores simplificados por difusão para descontaminação de água de poços em assentamento rural na Amazônia, Brasil. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 21, n. 3, p. 767-776, 2016.

FERREIRA, A. L.; SILVA, F. B. Universalização do acesso ao serviço público de energia elétrica no Brasil: evolução recente e desafios para a Amazônia Legal. **Revista Brasileira de Energia**, v. 27, n. 3, p. 135-154, 2021.

GAVA, C.; CARDOSO, A. M.; BASTA, P. C. Infant mortality by color or race from Rondônia, Brazilian Amazon. **Revista de Saúde Pública**, São Paulo, v. 51, n. 35, p. 1-9, 2017.

GOMES, M. C. R. L. *et al.* Surrounded by sun and water: development of a water supply system for riverine peoples in Amazonia. **Revista Tecnologia e Sociedade**, Curitiba, v. 15, n. 35, p. 92-112, 2019.

GOMES, M. C. R. L. *et al.* Condições de uso e níveis de acesso domiciliar à água em comunidades rurais na Amazônia. **Ambiente & Sociedade**, São Paulo, v. 25, p. e01782, 2022.

HEITZINGER, K. *et al.* Assessment of the feasibility and acceptability of using water pasteurization indicators to increase access to safe drinking water in the Peruvian Amazon. **The American Journal of Tropical Medicine and Hygiene**, v. 103, n. 1, p. 455-464, 2020.

HOLZ-VIEIRA, R.; SCHUTZE, A. M.; ASSUNÇÃO, J. J. **A atuação do BNDES na Amazônia Legal**. Rio de Janeiro: Instituto Clima e Sociedade, 2022.

JOHNSON, R. A.; WICHERN, D. W. **Applied multivariate statistical analysis**. Upper Saddle River: Prentice-Hall, 2015.

LOBO, M. A. A. *et al.* Avaliação econômica de tecnologias sociais aplicadas à promoção de saúde: abastecimento de água por sistema Sodis em comunidades ribeirinhas da Amazônia. **Ciência & Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 18, n. 7, p. 2119-2127, 2013.

MANFRIDA, G.; PETELA, K.; ROSSI, F. Natural circulation solar thermal system for water disinfection. **Energy**, v. 141, p. 1204-1214, 2017.

MAZZUCATO, M. **Missão economia: um guia inovador para mudar o capitalismo**. São Paulo: Portfolio-Penguin, 2022.

MESCHEDE, M. S. C. *et al.* Drinking water quality in schools of the Santarém region, Amazon, Brazil, and health implications for school children. **Revista Ambiente & Água**, São Paulo, v. 13, n. 6, p. 1-19, 2018.

MOURA, E. F. Água de beber, água de cozinhar, água de tomar banho: diversidade socioambiental no consumo da água pelos moradores da várzea de Mamirauá, Amazonas. **Cadernos de Saúde Coletiva**, Rio de Janeiro, v. 15, n. 4, p. 501-516, 2007.

MURRIETA, J. R.; RUEDA, R. P. (ed.). **Reservas extrativistas**. [S. l.]: IUCN, 1995.

NEU, V. *et al.* Água da chuva para consumo humano: estudo de caso na Amazônia Oriental. **Inclusão Social**, Brasília, v.12, n. 1, p.183-198, 2018.

OTENIO, M. H. *et al.* **Como montar e usar o clorador de pastilhas em residências rurais**: cartilhas adaptadas ao letramento do produtor. Brasília: Embrapa, 2014.

PACIFICO, A. C. N. *et al.* Tecnologia para acesso à água na várzea amazônica: impactos positivos na vida de comunidades ribeirinhas do Médio Solimões, Amazonas, Brasil. **Cadernos de Saúde Pública**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 3, p. e00084520, 2021.

PIANCÓ, P. I. R. **Avaliação de um filtro lento com meio filtrante alternativo no tratamento de água de rio**. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Engenharia Ambiental) – Centro de Ciências e Tecnologia Agroalimentar, Universidade Federal de Campina Grande, Pombal, 2023.

RIBEIRO, M. R.; ABREU, L. C.; LAPORTA, G. Z. Drinking water and rural schools in the Western Amazon: an environmental intervention study. **PeerJ**, v. 6, p. e4993, 2018.

SANTOS, G. R. dos; SANTANA, A. Água, saneamento e Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) na Amazônia: dificuldades na gestão integrada e universalização dos serviços. **Revista Tempo do Mundo**, n. 27, p. 325-354, 2021.

SILVA, M. C. da; SILVA, J. D.; BORGES, E. Análises de componentes principais para elaborar índices de desempenho no setor público. **Revista Brasileira de Biometria**, São Paulo, v. 33, n. 3, p. 291-309, 2015.

SILVA, R. M. A. da. Entre dois paradigmas: combate à seca e convivência com o semi-árido. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 18, n. 1-2, p. 361-385, 2003.

SOUZA, T. M. I. *et al.* Economia circular do resíduo de caulim no tratamento de água em filtros lentos. **Contribuciones a las Ciencias Sociales**, v. 16, n. 6, p. 4715-4736, 2023.

SUTOMO, S. *et al.* Accelerating the provision of safe water supply in urban and rural areas of Indonesia. **Kesmas: Jurnal Kesehatan Masyarakat Nasional**, Depok, v. 16, n. 3, p. 137-144, 2021.

VELLOSO, T. R. **A gestão dos recursos hídricos em um contexto regional: a trajetória do Departamento Nacional de Obras Contra as Secas (DNOCS).** Dissertação (Mestrado em Extensão Rural) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2000.

VELOSO, N. S. L.; MENDES, R. L. R. Aproveitamento da água da chuva na Amazônia: experiências nas ilhas de Belém/PA. **Revista Brasileira de Recursos Hídricos**, Porto Alegre, v. 19, n. 1, p. 229-242, 2014.

VENTURA NETO, R. S. *et al.* **Saneamento urbano como missão:** a importância de compreender e ampliar mercados locais na Amazônia. São Paulo: Notas de Política Econômica Made/USP, 2023.

VIANA, V. Abordagem sistêmica para o desenvolvimento sustentável da Amazônia profunda. **Revista Tempo do Mundo**, n. 27, p. 71-99, 2021.

VIVAR, M.; FUENTES, M. Using solar disinfected water: on the bacterial regrowth over 1-week of water usage including direct intake after sun exposure and long-term dark storage. **Solar Energy**, v. 131, p. 138-148, 2016.

SOBERANIA EM DISPUTA: NARCOCRIME, CRIMES AMBIENTAIS E SECURITIZAÇÃO CLIMÁTICA NA AMAZÔNIA NO CONTEXTO DA COP30

Thiago Lacerda Nobre¹

A 30ª Conferência das Partes (30th Conference of the Parties – COP30), realizada em Belém, insere a Amazônia no epicentro da política climática internacional, mas também expõe as contradições estruturais da política ambiental brasileira. Este artigo analisa como a convergência entre narcocrime, crimes ambientais e securitização climática fragiliza a soberania nacional e, simultaneamente, legitima discursos internacionais de ingerência. Partindo de uma perspectiva realista, em diálogo com a teoria da securitização e o conceito de macrossecuritização, sustenta-se que a retórica de liderança ambiental brasileira funciona como estratégia de disfarce, apoiada em um arcabouço normativo ambíguo no qual o Código Florestal ocupa posição central. Demonstra-se que a formação de uma economia ilícita amazônica – baseada na sobreposição de desmatamento, garimpo, contrabando e narcotráfico – não apenas compromete o cumprimento das metas do Acordo de Paris, mas também é mobilizada como justificativa para narrativas externas que tratam a Amazônia como “bem comum da humanidade”. Argumenta-se que a soberania verde, embora concebida como recurso estratégico para reforçar a autonomia nacional, pode ser percebida por atores externos como barreira à cooperação, alimentando pressões por monitoramento internacional e condicionalidades econômicas. Conclui-se que a COP30 representa para o Brasil uma arena de duplo risco: de um lado, oportunidade para consolidar-se como potência ambiental soberana; de outro, risco de ver reforçada a percepção de que sua incapacidade de conter ilícitos internos justifica medidas extraordinárias no plano internacional no âmbito da governança climática global.

Palavras-chave: COP30; Amazônia; soberania verde; narcocrime; securitização climática.

SOVEREIGNTY IN DISPUTE: NARCO-CRIME, ENVIRONMENTAL CRIMES AND CLIMATE SECURITIZATION IN THE AMAZON IN THE CONTEXT OF COP30

The 30th Conference of the Parties (COP30), held in Belém, places the Amazon at the epicenter of international climate politics, while also exposing the structural contradictions of Brazilian environmental policy. This article examines how the convergence of narco-crime, environmental crimes, and climate securitization undermines national sovereignty and, at the same time, legitimizes international discourses of interference. From a realist perspective, in dialogue with securitization theory and the concept of macrossecuritization, it is argued that Brazil's rhetoric of environmental leadership functions as a strategy of disguise, supported by an ambiguous normative framework in which the Forest Code plays a central role. The article demonstrates that the emergence of an illicit Amazonian economy – combining deforestation, illegal mining, smuggling, and drug trafficking – not only jeopardizes compliance with the Paris Agreement but is also mobilized to justify external narratives that frame the Amazon as the “common heritage of humanity”. It is further argued that green sovereignty, although conceived as a strategic resource to reinforce national autonomy, may be perceived by external actors as an obstacle to cooperation, fueling pressures for international

1. Procurador da República; e mestrando em relações internacionais pela Universidade Federal do ABC (UFABC).
E-mail: prof.thiagolacerda@gmail.com. Orcid: <https://orcid.org/0009-0004-2730-7229>.

monitoring and economic conditionalities. The article concludes that COP30 represents a dual-risk arena for Brazil: on the one hand, an opportunity to consolidate itself as a sovereign environmental power; on the other, the risk of reinforcing the perception that its inability to control domestic illicit activities justifies extraordinary measures at the international level within the framework of global climate governance.

Keywords: COP30; Amazon; green sovereignty; narco-crime; climate securitization.

SOBERANÍA EN DISPUTA: NARCO-CRIMEN, DELITOS AMBIENTALES Y SECURITIZACIÓN CLIMÁTICA EN LA AMAZONÍA EN EL CONTEXTO DE LA COP30

La 30.^a Conferencia de las Partes (30th Conference of the Parties – COP30), celebrada en Belém, sitúa a la Amazonía en el epicentro de la política climática internacional, pero también expone las contradicciones estructurales de la política ambiental brasileña. Este artículo analiza cómo la convergencia entre narco-crimen, delitos ambientales y securitización climática debilita la soberanía nacional y, al mismo tiempo, legitima discursos internacionales de injerencia. Desde una perspectiva realista, en diálogo con la teoría de la securitización y el concepto de macrosecuritización, se sostiene que la retórica brasileña de liderazgo ambiental funciona como una estrategia de disfraz, apoyada en un marco normativo ambiguo en el que el Código Forestal ocupa un lugar central. Se demuestra que la conformación de una economía ilícita amazónica – basada en la superposición de deforestación, minería ilegal, contrabando y narcotráfico – no solo compromete el cumplimiento del Acuerdo de París, sino que también se moviliza como justificación de narrativas externas que presentan a la Amazonía como “patrimonio común de la humanidad”. Asimismo, se argumenta que la soberanía verde, aunque concebida como recurso estratégico para reforzar la autonomía nacional, puede ser percibida por actores externos como un obstáculo a la cooperación, alimentando presiones para el monitoreo internacional y condicionalidades económicas. Se concluye que la COP30 representa para Brasil un escenario de doble riesgo: por un lado, una oportunidad para consolidarse como potencia ambiental soberana; por otro, el riesgo de reforzar la percepción de que su incapacidad de contener ilícitos internos justifica medidas extraordinarias en el ámbito internacional en el marco de la gobernanza climática global.

Palabras clave: COP30; Amazonía; soberanía verde; narco-crimen; securitización climática.

JEL: F52; Q54; K42.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm39art12>.

Data de envio do artigo: 31/10/2025. Data de aceite: 9/2/2026.

1 INTRODUÇÃO

A Amazônia tem sido, ao longo da história, um dos mais recorrentes pontos de inflexão dos debates internacionais sobre meio ambiente, soberania e desenvolvimento. Sua relevância transcende o imaginário de “pulmão do mundo” e se projeta como peça-chave da geopolítica contemporânea. A escolha de Belém do Pará como sede da 30^a Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (30th Conference of the Parties to the United Nations Framework Convention on Climate Change – COP30), em 2025, constituiu um marco político-institucional de elevada densidade estratégica. A presença

da conferência no coração da floresta projeta a região amazônica para o centro das atenções internacionais, ao mesmo tempo que amplifica as pressões sobre o Brasil. Por um lado, abriu-se a possibilidade de reafirmar o país como potência ambiental e ator indispensável na governança climática global. Por outro, expuseram-se de forma ainda mais nítida suas contradições internas, que vão desde a fragilidade normativa de seu marco jurídico-ambiental até a infiltração de organizações criminosas transnacionais em seu território.

Nesse cenário, a Amazônia aparece como espaço de oportunidades e vulnerabilidades. Ao mesmo tempo que fornece capital simbólico e político para o Brasil se apresentar como líder climático, a região evidencia as limitações estatais em conter atividades ilícitas que corroem a legitimidade do país. É nesse ponto que este artigo se insere: pretende compreender como a sobreposição entre crimes ambientais – desmatamento ilegal, garimpo predatório, contrabando de madeira – e o narcocrime organizado – tráfico de drogas, lavagem de capitais, redes de corrupção – cria as condições para que a Amazônia seja tratada como objeto de securitização climática. Argumenta-se que a convergência persistente entre degradação ambiental e economias ilícitas transnacionais pode funcionar como mecanismo causal que favorece o enquadramento discursivo da Amazônia como questão de segurança internacional. O deslocamento do debate ambiental para o campo da segurança internacional não é neutro: ele transforma o que deveria ser tratado como questão de desenvolvimento em tema de ingerência, pressão diplomática e, em última instância, limitação da autonomia estatal.

A hipótese central deste artigo sustenta que a retórica brasileira de liderança ambiental pode operar, sob determinadas condições institucionais, como instrumento de projeção externa que concorre com assimetrias internas de *enforcement* ambiental e territorial. Essa possível dissociação entre robustez normativa formal e capacidade efetiva de implementação pode contribuir para interpretações externas que associam a Amazônia a déficits de governança. Tal dinâmica pode ser compreendida à luz de uma tradição realista da política externa brasileira, que combina defesa da soberania com uso estratégico de discursos multilaterais.

O contexto da COP30 potencializou essa ambivalência. De um lado, os países e organismos internacionais passaram a demandar compromissos mais firmes do Brasil para conter o desmatamento e cumprir as metas do Acordo de Paris. De outro, organizações criminosas transnacionais ampliam sua presença na região, articulando-se com economias ilícitas locais e transfronteiriças. A persistência dessa convergência entre ilícitos ambientais e redes transnacionais pode reforçar narrativas externas que enquadram a Amazônia como bem de interesse global. O risco é que, diante desse quadro, o Brasil veja sua legitimidade corroída e sua soberania relativizada, alimentando discursos que tratam a

Amazônia como patrimônio global a ser protegido diante de alegadas fragilidades institucionais domésticas.

A análise proposta será conduzida em quatro etapas complementares. Na segunda seção, serão apresentados os fundamentos teóricos que orientam a pesquisa, em especial a teoria da securitização e o conceito de macrossecuritização, complementados por elementos do realismo estrutural, a fim de compreender como determinados temas podem ser construídos como ameaças existenciais no plano internacional. Na terceira seção, será discutida a ambiguidade normativa do Código Florestal, referência jurídica central da política ambiental brasileira, frequentemente utilizado como instrumento de soberania verde e, simultaneamente, como mecanismo de flexibilização de regras em benefício de interesses econômicos internos. A quarta seção abordará a formação da chamada economia ilícita amazônica, caracterizada pela sobreposição entre crimes ambientais e narcocrime transnacional, com impactos diretos sobre a governança regional. Por fim, a quinta seção examinará como a securitização internacional do clima reposiciona a Amazônia no campo das disputas globais, transformando o debate climático em arena de poder e ingerência sobre o Brasil.

Para evitar excessos normativos e assegurar maior rigor analítico, o argumento será desenvolvido a partir da explicitação de mecanismos causais observáveis, especialmente no que diz respeito à relação entre sobreposição de ilícitos, fragilidades de *enforcement* e construção discursiva da Amazônia como ameaça climática global. O objetivo não é formular juízos de valor sobre a política externa brasileira, mas examinar, sob perspectiva teórico-analítica, como determinadas dinâmicas institucionais podem produzir efeitos de securitização no plano internacional.

Em síntese, o artigo busca demonstrar que a Amazônia não é apenas palco de dilemas ambientais, mas também de conflitos securitários. A COP30, ao projetar a floresta para o centro das negociações internacionais, coloca em disputa não apenas compromissos climáticos, mas sobretudo a própria soberania brasileira.

O procedimento metodológico adotado nesta pesquisa funda-se em: i) revisão seletiva de literatura em relações internacionais (com ênfase em securitização e macrossecuritização, complementadas por elementos do realismo estrutural) e direito ambiental; ii) análise jurídico-institucional do Código Florestal e julgados correlatos do Supremo Tribunal Federal (STF); e iii) exame de relatórios e notas técnicas sobre conexões entre crimes ambientais e economias ilícitas transnacionais. Não se trata de estudo quantitativo, mas de uma reconstrução conceitual e institucional orientada por problema, com ênfase em mecanismos de causalidade e implicações para a soberania brasileira no contexto da COP30.

O ensaio não pretende esgotar a dimensão empírica do fenômeno, mas oferecer um enquadramento interpretativo que articule literatura especializada, análise normativa e evidências institucionais disponíveis, de modo a fortalecer a coerência interna do argumento e sua consistência acadêmica.

2 FUNDAMENTOS TEÓRICOS: REALISMO, SECURITIZAÇÃO E ESTRATÉGIA

2.1 Realismo clássico e ofensivo

O realismo permanece como uma das correntes mais influentes das relações internacionais e oferece instrumental analítico essencial para compreender a política climática como disputa de poder. Morgenthau (2003), em sua obra clássica *A Política entre as nações*, estabelece que a política internacional é regida pela luta por poder, sendo este um dado objetivo e constante das relações entre Estados. Nesse sentido, o discurso ambiental não deve ser lido como compromisso altruísta com a humanidade, mas como elemento de cálculo estratégico. Como lembra Morgenthau (2003), a moralidade internacional é frequentemente moldada pelos interesses nacionais, e não o contrário.

Aron (2002) reforça essa lógica ao demonstrar que as nações agem sob a tensão permanente entre a guerra e a paz, e que mesmo em regimes de cooperação existe um pano de fundo competitivo. Para Aron (2002), a diplomacia e os compromissos multilaterais não eliminam a anarquia internacional; ao contrário, funcionam como instrumentos de manejo dessa condição estrutural. Assim, mesmo em conferências climáticas, onde impera a retórica da cooperação, os Estados seguem orientados pela busca de vantagens relativas.

A vertente estrutural introduzida por Waltz (1979) sistematizou essa percepção. Para o autor, a sobrevivência é o objetivo último dos Estados em um ambiente anárquico, no qual não existe autoridade central capaz de garantir a ordem. A cooperação internacional, portanto, é sempre contingente e instável, porque se dá em condições de desconfiança mútua. Aplicado à questão climática, esse raciocínio implica que compromissos ambientais – como os derivados da convenção-quadro ou do Acordo de Paris – não devem ser entendidos como resultado de uma consciência coletiva global, mas como produtos de cálculos estratégicos nos quais cada Estado avalia custos e benefícios em função de seus próprios interesses de segurança e desenvolvimento.

Dentro da tradição realista, Mearsheimer (2001) aprofundou essa percepção ao sustentar que, em contextos anárquicos, os Estados tendem a maximizar poder relativo como forma de autopreservação. Sob essa ótica, o discurso ambiental pode ser mobilizado tanto para preservar a ordem existente quanto como arma retórica para restringir rivais ou projetar liderança em fóruns internacionais.

Um país que se apresenta como potência climática, como é o caso do Brasil no contexto da COP30, amplia seu poder de barganha em negociações multilaterais, ao mesmo tempo que dificulta pressões externas sobre sua política doméstica.

Essa leitura permite sustentar que a governança climática pode ser analisada como instrumento de poder. Trata-se de arena na qual Estados buscam maximizar ganhos relativos, proteger sua soberania e influenciar o desenho institucional das regras multilaterais. A COP30, nesse sentido, configurou-se não apenas como conferência ambiental, mas também como um tabuleiro estratégico em que o Brasil terá de equilibrar seu discurso de potência ambiental com a realidade de suas vulnerabilidades internas.

2.2 Soberania normativa e estratégia de disfarce

O conceito de soberania, embora central às relações internacionais, não deve ser compreendido como absoluto ou imutável. Krasner (1999) demonstrou, em sua formulação de *soberania como hipocrisia organizada*, que os Estados manipulam estrategicamente o princípio da não intervenção de acordo com seus interesses. Em muitos casos, a soberania é invocada seletivamente: é afirmada como barreira contra ingerências externas quando conveniente, mas relativizada quando o próprio Estado precisa justificar sua atuação além-fronteiras ou flexibilizar normas em benefício de atores domésticos poderosos. Essa plasticidade da soberania explica por que ela continua sendo um recurso fundamental de poder, mesmo em um mundo interdependente.

No campo ambiental, essa dinâmica assume contornos ainda mais complexos. Moravcsik (1997) e Putnam (1988) mostraram que líderes atuam em um constante “jogo de dois níveis”: de um lado, enfrentam pressões internas de grupos econômicos, elites políticas e sociedade civil; de outro, precisam responder a compromissos e expectativas do sistema internacional. Esse jogo de negociação simultânea obriga governos a construírem estratégias que sejam aceitáveis em ambos os tabuleiros. No caso brasileiro, a política ambiental é moldada por esse equilíbrio delicado: apresenta-se no plano externo como símbolo de compromisso climático e liderança moral, mas, no plano interno, abre brechas normativas que favorecem setores produtivos e elites locais.

Essa tensão pode ser interpretada, analiticamente, como expressão do que se denomina aqui “estratégia de disfarce”: uma configuração institucional na qual a projeção externa de compromisso ambiental convive com dispositivos normativos que permitem acomodações internas relevantes. Não se trata de atribuir intencionalidade deliberada aos atores estatais, mas de identificar uma possível dissociação entre narrativa internacional e padrões domésticos de implementação. A legislação ambiental brasileira, especialmente após a edição da Lei nº 12.651/2012 (o atual Código Florestal), exemplifica esse fenômeno. Ao mesmo tempo que cria

parâmetros de proteção ambiental reconhecidos internacionalmente, a lei contém dispositivos de flexibilização – como a anistia a desmatamentos ilegais anteriores a 2008 e a possibilidade de compensações alternativas – cuja aplicação tem sido objeto de debate quanto à sua efetividade prática. Essa ambivalência pode contribuir para a coexistência entre projeção externa de robustez normativa e desafios internos de *enforcement*.

Esse paradoxo é reforçado por estudos contemporâneos. Conversi (2024) discute como políticas ambientais podem ser instrumentalizadas por elites estatais para consolidar narrativas de poder e nacionalismo verde, muitas vezes distantes de uma real preocupação ecológica. Lockwood (2018), por sua vez, demonstra que mesmo em regimes democráticos consolidados, a política climática frequentemente é capturada por interesses corporativos e *lobbies* econômicos, revelando a distância entre discurso oficial e ação concreta. Ambos os autores ajudam a compreender por que países como o Brasil podem apresentar simultaneamente projeção internacional de liderança climática e dificuldades persistentes de implementação doméstica.

No contexto da Amazônia, essa dinâmica analítica adquire proporções ainda mais visíveis. A região é apresentada internacionalmente como patrimônio de toda a humanidade, mas, no plano doméstico, continua a ser objeto de políticas que priorizam a expansão agropecuária, o extrativismo mineral e a tolerância com economias ilícitas que se articulam ao crime organizado transnacional. Assim, a soberania normativa – entendida como a capacidade de desenhar regras que ao mesmo tempo blindam o Estado contra pressões externas e legitimam práticas internas de exploração – torna-se peça-chave da política brasileira.

Em suma, a análise de Krasner (1999), Putnam (1988), Moravcsik (1997), Conversi (2024) e Lockwood (2018) permite situar a política ambiental do Brasil como caso relevante para examinar de que modo discursos de soberania verde podem operar simultaneamente como recurso de poder externo e como estrutura normativa sujeita a tensões internas de implementação. A mobilização de narrativas climáticas para projeção internacional, combinada com brechas normativas domésticas, pode produzir assimetrias que alimentam interpretações externas sobre fragilidades institucionais.

2.3 Securitização e macrossecuritização

A teoria da securitização, desenvolvida no âmbito da Escola de Copenhague, é um dos referenciais mais fecundos para compreender como determinados temas são deslocados da esfera da política normal para o domínio da segurança existencial. Para Buzan, Wæver e Wilde (1998), securitizar significa apresentar algo como ameaça de tal magnitude que coloca em risco a sobrevivência de um ator

político, seja o Estado, a sociedade ou mesmo a humanidade. Uma vez construída essa narrativa, abre-se espaço para a adoção de medidas extraordinárias, muitas vezes à margem dos processos institucionais e jurídicos usuais.

Essa lógica se aplica a uma ampla gama de temas. Originalmente pensada para a segurança militar, a teoria da securitização foi expandida para as áreas política, econômica, societal e ambiental. No caso ambiental, o argumento é que problemas como a mudança climática, a desertificação ou o desmatamento podem ser enquadrados como ameaças existenciais que justificam intervenções excepcionais. Nesse ponto, a Amazônia pode ser compreendida como caso ilustrativo: discursos que a definem como “pulmão do mundo” ou “patrimônio da humanidade” tendem a construir a ideia de que sua preservação não é apenas responsabilidade do Brasil, mas da comunidade internacional como um todo.

No plano global, a dinâmica da securitização pode atingir um patamar ainda mais elevado: o da macrossecuritização. Como formulado por Buzan e Wæver (2009), trata-se de narrativas abrangentes, capazes de absorver e subordinar securitizações locais, impondo-se como enquadramentos hegemônicos que organizam o campo da segurança internacional. A “guerra global contra o terrorismo”, inaugurada após os atentados de 11 de setembro de 2001, constitui o exemplo mais claro: o terrorismo passou a ser visto como ameaça existencial absoluta, permitindo que narcotráfico, crime organizado e até mesmo fluxos migratórios fossem incorporados sob sua lógica. O resultado foi a legitimação de intervenções militares, a ampliação de mecanismos de vigilância e a imposição de agendas securitárias em escala global.

Hoje, observa-se a emergência de um fenômeno semelhante no campo ambiental: o clima como objeto de macrossecuritização. O discurso das mudanças climáticas como ameaça existencial à humanidade hierarquiza e reconfigura múltiplas securitizações locais. Assim, o desmatamento na Amazônia, o degelo no Ártico ou a desertificação no Sahel deixam de ser problemas regionais e passam a ser tratados como elementos de uma narrativa universal sobre a sobrevivência do planeta. Ao serem enquadrados nesse patamar, tais fenômenos adquirem legitimidade para justificar pressões internacionais, mecanismos de monitoramento transnacional e até sanções econômicas.

Convém destacar que, segundo a formulação original da Escola de Copenhague, a securitização não decorre automaticamente da gravidade objetiva de um problema, mas do êxito performativo de determinados atores em construir discursivamente um tema como ameaça existencial (Buzan, Wæver e Wilde, 1998). Desse modo, o argumento aqui desenvolvido não parte da premissa de que a Amazônia constitua, em si mesma, objeto inevitável de ingerência internacional,

mas de que certas dinâmicas institucionais e discursivas podem favorecer enquadramentos “securitizadores” no plano global.

No caso específico da Amazônia, essa dinâmica apresenta implicações diretas. A degradação ambiental causada pelo desmatamento ilegal, pelo garimpo e pela exploração predatória de recursos naturais já não é lida apenas como violação de normas internas ou descumprimento de compromissos multilaterais. Em um contexto em que o clima é visto como ameaça existencial global, essas práticas podem ser reinterpretadas como “ameaças à humanidade”, justificando uma maior ingerência de atores externos sobre o território brasileiro. Além disso, quando associadas ao narcotráfico e ao crime organizado, podem contribuir para a construção de narrativas que descrevem a região como espaço de fragilidade institucional, favorecendo discursos que defendem medidas extraordinárias de coordenação ou pressão internacional.

Portanto, compreender a relação entre securitização, macrossecuritização e a questão amazônica é fundamental para analisar os riscos que o Brasil enfrentou no contexto da COP30. Se, por um lado, a narrativa climática global oferece oportunidade para o país projetar-se como líder ambiental, por outro, ela cria um ambiente no qual suas fragilidades internas podem ser utilizadas para relativizar sua soberania. Nesse tabuleiro, a construção discursiva da Amazônia como ameaça global não é apenas uma questão ambiental: é um problema de segurança internacional com potenciais efeitos geopolíticos e jurídicos de grande alcance.

2.4 Estratégia e Clausewitz

A célebre máxima de Carl von Clausewitz, segundo a qual a guerra nada mais é do que a continuação da política por outros meios, pode ser reinterpretada, no século XXI, para além do campo militar estrito. Embora o autor prussiano tivesse em mente o conflito bélico, seu pensamento estratégico oferece uma chave valiosa para compreender como diferentes instrumentos – diplomáticos, normativos, econômicos e até ambientais – podem ser mobilizados como extensões da política de poder (Clausewitz, 2003). Nesse sentido, a pauta climática, longe de se restringir a uma esfera ética ou técnica, pode ser compreendida como arena estratégica na qual os Estados disputam recursos, legitimidade e influência no sistema internacional.

As negociações multilaterais sobre o clima funcionam, nesse quadro, como uma espécie de “campo de batalha simbólico”. Normas, compromissos e tratados assumem o papel de armas políticas, capazes de reforçar a posição de um Estado ou de enfraquecer a de seus adversários. Assim como na guerra, onde cada movimento busca alterar o equilíbrio de forças, nas conferências climáticas

cada concessão, cada meta estabelecida e cada fundo anunciado torna-se instrumento de barganha que projeta poder para além da retórica ambiental. A COP30 em Belém foi, portanto, mais do que uma reunião técnica de especialistas: representou um palco no qual o Brasil e outros atores buscam afirmar sua relevância estratégica e moldar as regras que regerão a governança climática das próximas décadas.

Essa leitura encontra respaldo na tradição realista. Se, como ensinou Clausewitz (2003), a guerra é política por outros meios, pode-se dizer que a diplomacia climática é guerra simbólica travada com outros instrumentos. O que está em disputa não é apenas a preservação do planeta, mas também a definição de quem terá o poder de estabelecer padrões tecnológicos, quem controlará os fluxos de financiamento e quem poderá usar a narrativa ambiental como justificativa para exercer influência sobre territórios alheios. Assim, a política climática global reflete a mesma lógica de poder identificada por Clausewitz (2003): o embate pela sobrevivência e pela supremacia em um sistema competitivo e anárquico.

No caso da Amazônia, a analogia é ainda mais evidente. Ao sediar a COP30, o Brasil colocou-se no centro do tabuleiro estratégico. O país pode usar a conferência como instrumento para reafirmar sua soberania verde, transformando o discurso ambiental em recurso de poder. Mas, ao mesmo tempo, corre o risco de ver a pauta climática ser utilizada contra si, com a narrativa da proteção da floresta servindo como justificativa para pressões externas e tentativas de ingerência. Tal dilema ilustra de modo eloquente a lógica clausewitziana: os fóruns internacionais tornam-se arenas de disputa onde palavras, compromissos e gestos são cuidadosamente calculados como movimentos em um jogo estratégico de longo prazo.

Portanto, compreender a dimensão estratégica da pauta climática implica reconhecer que a guerra, no sentido de Clausewitz (2003), não desapareceu; apenas se transformou. Hoje, ela se manifesta nas batalhas discursivas e normativas em torno da Amazônia e do clima, por meio das quais os Estados continuam a perseguir os mesmos objetivos de sempre: poder, segurança e prestígio.

3 O CÓDIGO FLORESTAL E A AMBIGUIDADE NORMATIVA BRASILEIRA

3.1 O Código Florestal como ambivalência

O Código Florestal brasileiro, atualmente regido pela Lei nº 12.651/2012, representa um dos marcos mais relevantes da regulação ambiental no país. Não há dúvidas de que sua edição foi motivada por intensas pressões sociais, econômicas e políticas, revelando a centralidade do tema ambiental no desenvolvimento

nacional. Contudo, o código também se consolidou como expressão das ambiguidades históricas do Brasil em matéria de proteção da natureza: ao mesmo tempo que estabelece parâmetros robustos de conservação, incorpora mecanismos de flexibilização que podem reduzir a efetividade de sua aplicação prática.

O STF, ao julgar as Ações Diretas de Inconstitucionalidade nºs 4.901, 4.902, 4.903 e 4.937, bem como a Ação Declaratória de Constitucionalidade nº 42, reconheceu a constitucionalidade da maior parte da lei, mas apontou contradições significativas. De um lado, afirmou a necessidade de compatibilizar proteção ambiental com segurança jurídica e desenvolvimento econômico; de outro, deixou claro que o novo código não poderia significar um retrocesso inaceitável em matéria socioambiental (Nobre, 2025). Esse posicionamento ilustra, de forma expressiva, a ambivalência do texto normativo: ele busca equilibrar interesses, mas o faz em um terreno movediço, em que a proteção ambiental pode sofrer tensões interpretativas e aplicativas diante de pressões econômicas.

As alterações legislativas posteriores aprofundaram essa tensão. A Lei nº 13.465/2017 flexibilizou regras de regularização fundiária, ampliando a possibilidade de legitimar ocupações em áreas ambientalmente sensíveis. A Lei nº 13.887/2019 atribuiu caráter permanente ao Cadastro Ambiental Rural (CAR), sem vinculação imediata à regularização efetiva, criando um hiato entre controle formal e eficácia material. Mais recentemente, a Lei nº 14.595/2023, que instituiu a Política Nacional de Pagamento por Serviços Ambientais, inovou ao consolidar o princípio da adicionalidade e a função ecológica da propriedade, mas também abriu margem para que compensações financeiras substituíssem a preservação direta. Finalmente, a Lei nº 14.944/2024, ao tratar de regularização fundiária e incentivos sustentáveis, incorporou instrumentos de licenciamento que, embora destinados a simplificar procedimentos, podem, em determinadas circunstâncias, resultar em flexibilização dos padrões de proteção ambiental.

Essa trajetória normativa revela o que se pode denominar ambivalência estruturante (Nobre, 2025): a lei se apresenta como marco civilizatório, capaz de projetar o Brasil como potência ambiental, mas divide espaço com dispositivos que funcionam como válvulas de escape, assegurando a continuidade da exploração predatória. O código cumpre, assim, dupla função. Externamente, serve de vitrine jurídica, demonstrando compromisso formal com os compromissos internacionais, como o Acordo de Paris (United Nations, 2016) e o Protocolo de Quioto (United Nations, 1997). Internamente, oferece mecanismos que permitem anistias, compensações e flexibilizações, acomodando interesses de setores produtivos e elites políticas.

Essa dinâmica pode ser interpretada não apenas como contradição normativa, mas como resultado de arranjos institucionais que conciliam, de forma instável, demandas ambientais e interesses econômicos. O Código Florestal, como outros marcos normativos brasileiros, opera como instrumento de soberania normativa: fornece ao país argumentos para resistir a pressões externas sob o pretexto de que já possui legislação avançada, ao mesmo tempo que mantém brechas capazes de reduzir a rigidez de sua aplicação prática. É nesse espaço que se revela sua ambiguidade essencial: um diploma jurídico que se apresenta como solução, mas cuja efetividade esbarra em desafios persistentes de implementação e controle do desmatamento ilegal.

Em síntese, a Lei nº 12.651/2012, confirmada com ressalvas pelo STF e posteriormente adaptada por novas legislações, espelha a tensão entre proteção e flexibilização, norma e prática, soberania e pressões internacionais. Essa ambivalência não é apenas um dado jurídico, mas um elemento geopolítico: projeta o Brasil como potência ambiental no cenário internacional, ao mesmo tempo que expõe suas vulnerabilidades e reforça percepções externas de que a governança ambiental brasileira é, em grande medida, um “disfarce estratégico”.

3.2 Estratégia de disfarce

O Código Florestal brasileiro desempenha uma função paradoxal na política ambiental e externa do país. No plano discursivo, apresenta-se como uma das legislações ambientais mais abrangentes do mundo, capaz de projetar robustez normativa diante da comunidade internacional. Essa imagem confere ao Brasil credenciais para reivindicar legitimidade em fóruns multilaterais, como a Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima e o próprio Acordo de Paris. Não é incomum que diplomatas brasileiros utilizem a existência do código como argumento central para afastar críticas externas, sustentando que o país já dispõe de instrumentos jurídicos avançados para conciliar preservação e desenvolvimento.

No entanto, esse mesmo diploma legal revela, em sua aplicação concreta, fragilidades que comprometem sua eficácia. Como já apontado na literatura especializada (Nobre, 2025), o código opera simultaneamente como “escudo diplomático” e como mecanismo de flexibilização interna. A robustez normativa projetada para o exterior funciona como uma camada protetiva contra ingerências, mas os dispositivos de anistia, compensação e regularização acabam por permitir acomodações normativas relevantes no plano doméstico. Essa duplicidade transforma a lei em um arranjo normativo que, ao mesmo tempo, reforça a soberania brasileira no discurso internacional e mantém espaços de flexibilidade institucional para setores econômicos internos.

Essa lógica de ambivalência estratégica não é isolada. Como observa Krasner (1999), a soberania frequentemente se manifesta como “hipocrisia organizada”, em que normas e compromissos internacionais são mobilizados seletivamente, de acordo com os interesses nacionais. O Código Florestal exemplifica esse fenômeno ao ser utilizado como símbolo de compromisso climático, mesmo quando sua implementação real é comprometida por brechas jurídicas e pela fragilidade de fiscalização.

Além disso, o código ilustra com clareza o que Putnam (1988) definiu como o dilema do “jogo de dois níveis”. No plano doméstico, atende à pressão de elites agrárias e de setores econômicos que demandam maior flexibilidade para a produção agropecuária e a exploração de recursos. No plano internacional, cumpre a função de apresentar o Brasil como país comprometido com a agenda climática, assegurando benefícios políticos e econômicos decorrentes dessa imagem de responsabilidade ambiental. Assim, a lei é moldada para ser aceitável tanto no tabuleiro interno quanto no externo, ainda que às custas de sua efetividade plena.

Autores contemporâneos como Conversi (2024) e Lockwood (2018) oferecem elementos adicionais para compreender essa dinâmica. Conversi (2024) destaca que a política ambiental frequentemente é apropriada como narrativa de poder, convertida em instrumento de legitimação de regimes e projetos nacionais. Lockwood (2018), por sua vez, evidencia como a captura de políticas climáticas por grupos econômicos é recorrente em diferentes contextos, resultando em legislações que projetam avanços normativos, mas que, na prática, refletem compromissos frágeis. No Brasil, a trajetória do Código Florestal mostra como essas análises se materializam em um texto legal que é, ao mesmo tempo, vitrine internacional e ferramenta de acomodação doméstica.

A noção de estratégia de disfarce, portanto, sintetiza esse movimento. Ao mesmo tempo que oferece ao Brasil instrumentos de defesa diplomática, permitindo-lhe resistir a pressões externas sob o argumento de que já possui uma legislação avançada, o código legitima a continuidade da exploração intensiva da Amazônia. O resultado é um paradoxo: uma lei celebrada como símbolo de vanguarda normativa, mas que revela, em sua aplicação concreta, a incapacidade de conter ilícitos ambientais de grande escala.

No contexto da COP30, esse arranjo normativo foi submetido a escrutínio internacional mais intenso. Diante da crescente pressão internacional para que o Brasil comprove resultados efetivos na redução do desmatamento, a mera existência do código já não será suficiente como escudo diplomático. A comunidade internacional passou a demandar evidências concretas de sua aplicação. Nesse sentido, o desafio brasileiro consistiu em equilibrar o uso político do código

como instrumento de soberania com a necessidade de demonstrar capacidade de *enforcement* real.

3.3 Soberania verde

O conceito de soberania verde emerge como uma das categorias mais instigantes para compreender a forma como o Brasil tem articulado sua política ambiental no cenário internacional. Trata-se da utilização da narrativa ambiental não apenas como compromisso ético com a proteção da natureza, mas sobretudo como instrumento de poder, capaz de reforçar a autonomia decisória nacional sobre a Amazônia e, ao mesmo tempo, projetar a imagem de potência ambiental. Ao instrumentalizar a pauta climática, o Brasil busca garantir que a gestão da floresta permaneça sob seu controle exclusivo, ainda que sob constante vigilância da comunidade internacional.

Essa postura encontra raízes históricas na tradição diplomática brasileira. Desde a década de 1990, em fóruns como a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, ou Rio-92, e o Protocolo de Quioto, o país consolidou o argumento de que a Amazônia é patrimônio nacional e de que quaisquer tentativas de internacionalização da floresta configurariam ingerência inaceitável. A retórica da soberania verde foi, desde então, um recurso narrativo eficaz para rebater pressões externas, afirmando que a proteção ambiental deve ser compatibilizada com o direito soberano ao desenvolvimento. Nesse sentido, o Brasil logrou transformar a defesa de sua autonomia em discurso positivo, apresentando-se não como obstáculo, mas como ator central na governança climática.

O Código Florestal desempenha papel crucial nesse arranjo. Conforme indicado na literatura especializada (Nobre, 2025), a legislação funciona como vitrine normativa que reforça a soberania verde: é frequentemente mobilizada como prova de que o país já dispõe de um arcabouço jurídico capaz de equilibrar conservação e produção. Ao invocar o código em negociações multilaterais, diplomatas brasileiros deslocam o debate das falhas de implementação para a narrativa de liderança normativa, blindando o país contra acusações de negligência ambiental. Essa estratégia revela que a soberania verde não é apenas retórica, mas prática política apoiada em instrumentos jurídicos.

No entanto, essa mesma soberania verde é percebida com ambivalência por outros atores internacionais. Para alguns, representa o justo exercício da autonomia nacional em um sistema anárquico em que cada Estado deve proteger seus próprios interesses. Para outros, aparece como mecanismo de resistência que pode ser interpretado como insuficiente diante dos desafios persistentes de combate ao desmatamento, aos crimes ambientais e às economias ilícitas.

A tensão entre esses dois olhares aumenta na medida em que a Amazônia é enquadrada como tema de securitização global. Se, para o Brasil, a soberania verde é recurso de poder, para parte da comunidade internacional ela pode ser vista como barreira à cooperação e à transparência.

A COP30 intensificou esse dilema. Como anfitrião, o Brasil teve de demonstrar que a soberania verde não significa isolamento ou resistência pura e simples às pressões externas, mas recurso que pode ser convertido em liderança positiva. A questão central foi mostrar que é possível defender a autonomia nacional sem abrir mão de compromissos concretos e verificáveis de redução de emissões, preservação florestal e combate às atividades ilícitas. Caso contrário, a narrativa de soberania verde correria o risco de ser interpretada como retórica dissociada de resultados concretos, fragilizando a posição brasileira e reforçando argumentos que clamam por maior ingerência internacional sobre a Amazônia.

Em suma, a soberania verde sintetiza o paradoxo da política ambiental brasileira: é, ao mesmo tempo, recurso estratégico de afirmação internacional e mecanismo de resistência que pode suscitar desconfiança. A depender de como for manejada, pode servir como plataforma para consolidar o Brasil como potência ambiental ou como justificativa para questionar sua legitimidade no exercício do controle sobre a maior floresta tropical do planeta.

4 CRIMES AMBIENTAIS, NARCOCRIME E ECONOMIA ILÍCITA AMAZÔNICA

4.1 Sobreposição de ilícitos

A Amazônia, pela sua vastidão territorial, baixa densidade demográfica e fronteiras porosas, constitui um dos cenários mais propícios à convergência entre diferentes modalidades de criminalidade. Ao longo das últimas décadas, consolidou-se na região aquilo que pode ser denominado economia ilícita amazônica, marcada pela sobreposição de atividades como o desmatamento ilegal, o garimpo predatório, o contrabando de madeira e o tráfico internacional de drogas. Essas práticas, embora distintas em seus objetos imediatos, compartilham rotas, redes logísticas e mecanismos de proteção política e policial, conformando um verdadeiro complexo criminal transnacional.

De acordo com relatórios recentes do United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC), as cadeias ilícitas na América do Sul vêm se sofisticando e se interconectando, de modo que a extração ilegal de recursos naturais e o tráfico de entorpecentes não podem mais ser analisados de forma isolada (UNODC, 2023). Na prática, infraestruturas clandestinas de transporte vêm sendo utilizadas tanto para o escoamento de drogas quanto para a circulação de recursos minerais extraídos irregularmente. As mesmas redes de lavagem de dinheiro que processam

lucros do narcotráfico são utilizadas para legalizar capital proveniente do comércio de madeira ou de mercúrio destinado ao garimpo. Essa convergência torna indistintas as fronteiras entre crimes ambientais e crimes econômicos clássicos, transformando a floresta em corredor logístico para múltiplas formas de ilegalidade.

O *World Drug Report 2023* (UNODC, 2023) também destaca que a mineração ilegal de ouro e o narcotráfico compartilham infraestruturas e cadeias logísticas em áreas caracterizadas por baixa presença estatal, reforçando a interdependência operacional entre mercados ilícitos. Segundo o relatório, a sobreposição de rotas, mecanismos de financiamento e sistemas de lavagem de ativos amplia a resiliência econômica das organizações criminosas e dificulta respostas estatais fragmentadas por setor, exigindo abordagens integradas de *enforcement*.

Esse arranjo se apoia em três pilares principais. Primeiro, na infraestrutura de transporte ilícito, que inclui portos clandestinos, pistas de pouso improvisadas e rotas fluviais utilizadas simultaneamente por narcotraficantes e contrabandistas de madeira. Segundo, nas redes de corrupção que permeiam órgãos de fiscalização, polícias locais e estruturas políticas regionais, garantindo proteção e impunidade para as atividades ilegais. Terceiro, na interconexão financeira, em que sistemas paralelos de lavagem de dinheiro transformam recursos ilícitos em ativos aparentemente legais, muitas vezes reinvestidos em atividades lícitas, como a agropecuária extensiva.

A literatura especializada já identificou essa convergência em diferentes contextos. O InSight Crime (2022), ao mapear organizações criminosas na Amazônia, apontou que facções brasileiras como o Primeiro Comando da Capital (PCC) e o Comando Vermelho (CV) utilizam tanto rotas de tráfico de cocaína para a Europa quanto cadeias ilícitas ligadas à extração de ouro. A sobreposição não é apenas logística, mas estratégica: a diversificação de atividades ilícitas garante maior resiliência econômica para essas facções e aumenta seu poder de barganha em relação a outros atores transnacionais.

Além disso, há uma dimensão geopolítica que amplia o alcance desse fenômeno. O tráfico de drogas que parte da Amazônia conecta-se com cartéis mexicanos, máfias italianas e redes balcânicas, evidenciando o caráter global das economias ilícitas. Da mesma forma, a exploração ilegal de madeira amazônica abastece mercados na Europa e na Ásia, enquanto o ouro extraído em áreas de garimpo predatório é frequentemente refinado e incorporado ao comércio internacional sem rastreabilidade. Essa articulação confirma que a economia ilícita amazônica não é apenas um problema doméstico, mas parte de uma teia transnacional que atravessa continentes.

A convergência desses ilícitos cria um ciclo vicioso particularmente difícil de romper. O desmatamento abre novas áreas para o garimpo e para a pecuária

extensiva, que, por sua vez, utilizam as mesmas rotas do tráfico de drogas. A presença das facções criminosas fortalece redes de corrupção locais, que desestimulam a ação do Estado. A ausência de fiscalização eficaz, por seu turno, reforça a percepção internacional de que o Brasil é incapaz de controlar seu próprio território, fragilizando sua posição em negociações climáticas e ambientais.

Sob a perspectiva da teoria da securitização, essa convergência não produz efeitos apenas materiais, mas também simbólicos: ao evidenciar déficits persistentes de controle territorial e de *enforcement* ambiental, fornece substrato empírico para que atores externos enquadrem a Amazônia como espaço de risco sistêmico, favorecendo processos discursivos de securitização climática.

Esse quadro mostra que a economia ilícita amazônica não pode ser compreendida apenas como uma soma de atividades ilegais, mas como um sistema integrado de criminalidade organizada, no qual diferentes mercados ilícitos se entrelaçam em benefício de redes transnacionais. Essa sobreposição de ilícitos, além de provocar danos socioambientais devastadores, constitui ameaça direta à soberania brasileira, pois alimenta narrativas externas que classificam a Amazônia como espaço de ingovernabilidade e, portanto, de potencial ingerência internacional.

4.2 Do narcocrime ao narcoterrorismo ambiental

A expansão das facções criminosas brasileiras, especialmente o PCC e o CV, modificou radicalmente o panorama do crime organizado na América do Sul. Originalmente centradas em atividades domésticas, essas organizações passaram a operar em articulação com cartéis mexicanos – como o de Sinaloa e o Jalisco Nueva Generación – e com máfias europeias, entre as quais se destacam a ‘Ndrangheta italiana e redes balcânicas de tráfico de cocaína. Essa inserção em circuitos transnacionais conferiu às facções brasileiras não apenas maior capacidade financeira, mas também maior sofisticação logística e tecnológica, permitindo-lhes diversificar operações e penetrar em cadeias ilícitas antes dominadas por atores estrangeiros.

Essa diversificação se manifesta de forma emblemática na Amazônia. O território, por sua extensão e baixa presença do Estado, tornou-se corredor estratégico para o escoamento de drogas e o contrabando de ouro, madeira e fauna silvestre. Mais do que isso, a floresta passou a ser espaço de convergência entre economias ilícitas de diferentes naturezas, onde o narcotráfico e os crimes ambientais se retroalimentam. O PCC, por exemplo, tem sido identificado em rotas fluviais utilizadas simultaneamente para cocaína e madeira ilegal; já o CV, presente em áreas de fronteira com a Venezuela e a Guiana, explora tanto o tráfico de drogas quanto a mineração clandestina.

O entrelaçamento dessas atividades levanta a possibilidade de que tais grupos sejam progressivamente enquadrados sob a categoria de narcoterrorismo ambiental. Esse conceito, ainda em disputa acadêmica e política, descreve a fusão entre narcotráfico, degradação ambiental e práticas que, em última instância, podem ser interpretadas como formas de terrorismo. A lógica é semelhante à que marcou a “guerra global ao terror” após 2001, quando diferentes ilícitos foram absorvidos sob a macrossecuritização do terrorismo. Ao associar o narcotráfico a crimes ambientais, cria-se uma gramática que pode contribuir para legitimar medidas excepcionais – sanções econômicas, intervenções militares, operações transfronteiriças –, sob o argumento de que tais práticas ameaçam não apenas a ordem pública, mas a segurança global e até a sobrevivência do planeta.

Esse enquadramento já encontra ecos em documentos internacionais e análises estratégicas. Organismos multilaterais, como o UNODC,² vêm alertando para a interconexão entre narcotráfico e degradação ambiental. Estudos regionais, como os do InSight Crime (2022), identificam explicitamente a sobreposição entre facções brasileiras, cartéis latino-americanos e a exploração ilegal de recursos naturais. Mais recentemente, setores da academia e da diplomacia têm utilizado o termo ecoterrorismo para descrever práticas de destruição ambiental que, deliberadamente ou não, colocam em risco a segurança internacional. Embora o conceito ainda seja controverso, sua crescente circulação indica a possibilidade de que venha a ser instrumentalizado em fóruns multilaterais.

O risco, portanto, não é apenas teórico. Se organizações como PCC e CV passarem a ser formalmente designadas por atores externos – em especial pelos Estados Unidos ou pela União Europeia – como narcoterroristas ambientais, isso terá implicações diretas para a soberania brasileira. Tal designação pode permitir a aplicação de sanções extraterritoriais, o congelamento de ativos financeiros e a ampliação de mecanismos de cooperação coercitiva internacional. A associação da atuação desses grupos à fragilidade de governança territorial poderia levar o Brasil a enfrentar questionamentos adicionais quanto à sua capacidade de *enforcement* justamente no momento em que busca afirmar-se como liderança ambiental na COP30.

Essa possibilidade conecta-se diretamente à lógica da securitização internacional. Ao enquadrar o crime organizado amazônico como ameaça existencial não apenas à ordem pública, mas à sobrevivência planetária, abre-se caminho para medidas excepcionais que relativizam a soberania. O discurso do narcoterrorismo ambiental pode reforçar narrativas que caracterizam a Amazônia como espaço de governança precária e suscetível a maior escrutínio internacional.

2. Conferir, por exemplo, UNODC (2023).

Em síntese, o entrelaçamento entre narcocrime e crimes ambientais coloca o Brasil diante de um dilema estratégico. De um lado, precisa combater de forma efetiva essas práticas para preservar sua credibilidade internacional. De outro, deve resistir a narrativas que possam justificar ingerências externas sob a bandeira da luta contra o narcoterrorismo ambiental. A preservação da soberania brasileira sobre a Amazônia tende a depender da capacidade estatal de enfrentar esse desafio de forma autônoma e eficaz, sem abrir espaço para que discursos “securitizadores” globais transformem a floresta em campo de disputas que extrapolam suas fronteiras.

4.3 Impactos na governança climática

A existência e a consolidação da chamada economia ilícita amazônica têm repercussões diretas sobre a governança climática internacional e sobre a posição do Brasil nos principais fóruns multilaterais. Em um cenário no qual a credibilidade é tão importante quanto a capacidade material de implementação, a presença de redes criminosas que articulam desmatamento, garimpo e narcotráfico pode comprometer a percepção de legitimidade dos compromissos assumidos pelo Estado brasileiro. Para atores externos, dificuldades persistentes no controle desses ilícitos podem ser interpretadas como insuficiência no cumprimento de obrigações internacionais, mesmo que o marco normativo interno pareça robusto.

A literatura sobre capacidade estatal e governança ambiental indica que a eficácia de compromissos climáticos depende não apenas da existência de arcabouço normativo robusto, mas da capacidade administrativa, logística e institucional de implementá-lo de forma continuada. Estudos sobre políticas climáticas e *enforcement* ambiental ressaltam que déficits de coordenação interagências, limitação de recursos de fiscalização e fragilidade de controle territorial ampliam o hiato entre compromisso formal e cumprimento material (Lockwood, 2018; UNODC, 2023). Em contextos como o amazônico, caracterizados por vastidão territorial e baixa presença estatal em determinadas áreas, esse hiato tende a ser explorado por redes ilícitas complexas, com efeitos diretos sobre a credibilidade internacional do país.

Essa percepção pode fragilizar o país em momentos cruciais de negociação. O Acordo de Paris (United Nations, 2016) estabeleceu mecanismos de monitoramento e revisão periódica das metas nacionais, os chamados Nationally Determined Contributions (NDCs). O Brasil assumiu compromissos expressivos de redução do desmatamento e de corte de emissões, mas tais compromissos tornam-se vulneráveis quando, ano após ano, dados oficiais e independentes apontam taxas alarmantes de degradação florestal. Para muitos parceiros internacionais, a continuidade desses índices revela não apenas falhas

administrativas, mas também a influência corrosiva de redes criminosas que desafiam a autoridade estatal.

O impacto mais imediato recai sobre a confiança internacional. Nos fóruns multilaterais, confiança é capital político: países considerados capazes de cumprir suas metas tendem a receber mais apoio, recursos financeiros e credibilidade diplomática. Quando a comunidade internacional percebe que organizações criminosas controlam territórios e rotas estratégicas da Amazônia, instala-se a dúvida sobre a real capacidade de o Brasil transformar compromissos em ações concretas. Essa desconfiança pode gerar efeitos práticos, como a imposição de condicionalidades mais severas para acesso a fundos climáticos ou a restrição de fluxos comerciais sob o argumento de que *commodities* brasileiras estariam associadas ao desmatamento ilegal.

Esse quadro também alimenta discursos de securitização internacional. Como discutido por Buzan e Wæver (2009), quando um tema é elevado à condição de ameaça existencial, medidas extraordinárias passam a ser justificadas. No caso do clima, a persistência de ilícitos ambientais vinculados ao narcotráfico pode ser mobilizada para legitimar sanções, monitoramentos externos e até pressões por mecanismos de governança compartilhada da Amazônia. Em outras palavras, a dificuldade em conter economias ilícitas internas abre espaço para narrativas que colocam em xeque a soberania verde brasileira, transformando a floresta em objeto de ingerência internacional.

É nesse ponto que o conceito de estratégia de disfarce se mostra limitado. Se antes bastava invocar a existência de um marco jurídico avançado – como o Código Florestal (Lei nº 12.651/2012) – para resistir a pressões externas, hoje a comunidade internacional exige resultados verificáveis. Não se trata apenas de possuir leis, mas de demonstrar que elas são aplicadas de forma eficaz contra redes criminosas complexas e transnacionais. A literatura especializada (Nobre, 2025) destaca que a lei cumpre função simbólica e diplomática, mas sua efetividade depende de *enforcement* real, sem o qual se torna mero escudo normativo.

Portanto, os impactos das economias ilícitas na governança climática vão além da imagem. Eles afetam a capacidade do Brasil de negociar em condições de igualdade. Ao chegar à COP30 em Belém, o país enfrentou questionamentos não apenas sobre suas metas ambientais, mas também sobre sua habilidade de enfrentar facções criminosas que destroem a floresta e comprometem compromissos internacionais. A resposta a esses questionamentos foi determinante: se conseguir demonstrar avanços concretos, o Brasil poderá consolidar sua posição como potência ambiental. Caso contrário, poderá enfrentar maior pressão internacional em nome da preservação de um bem que a comunidade internacional já trata como de interesse global.

5 A SECURITIZAÇÃO INTERNACIONAL DO CLIMA E OS RISCOS À SOBERANIA

5.1 Clima como macrossecuritização

Nos últimos anos, a pauta climática deixou de ser tratada apenas como um problema técnico-ambiental ou como uma questão de desenvolvimento sustentável. Gradualmente, consolidou-se como narrativa de ameaça existencial, assumindo a posição de uma forma de macrossecuritização, nos termos propostos por Buzan e Wæver (2009). Assim como ocorreu no início dos anos 2000, quando o terrorismo foi erigido ao *status* de ameaça global capaz de subordinar outras agendas de segurança, o clima hoje ocupa esse lugar hegemônico, organizando discursos, prioridades e até intervenções no plano internacional.

Essa elevação do clima ao patamar de ameaça existencial fundamenta-se em uma retórica de universalismo. As mudanças climáticas são apresentadas como risco não apenas para países específicos, mas para toda a humanidade. O planeta, como um todo, estaria em jogo: a elevação da temperatura média global, o aumento do nível dos oceanos, os eventos climáticos extremos e a perda de biodiversidade passaram a ser descritos como elementos de um futuro catastrófico que transcende fronteiras e sistemas políticos. A partir desse enquadramento, torna-se legítimo afirmar que a proteção de biomas estratégicos, como a Amazônia, não é responsabilidade exclusiva do Brasil, mas interesse comum da comunidade internacional.

É nesse ponto que a Amazônia assume papel central. A floresta, ao mesmo tempo que é reconhecida como recurso vital para a estabilidade climática global, é também espaço de vulnerabilidades associadas ao desmatamento, ao garimpo e ao narcotráfico. Quando essas atividades são inseridas no contexto da narrativa climática global, passam a ser interpretadas como riscos que ultrapassam a esfera doméstica, adquirindo dimensão transnacional. A lógica que emerge é clara: se o clima é uma ameaça existencial e a Amazônia é essencial para o equilíbrio climático, então os ilícitos cometidos em seu território não são meramente questões internas, mas problemas de segurança global.

Esse raciocínio legitima discursos que vinculam crimes ambientais e narcotráfico a riscos universais. Relatórios de organizações internacionais, como o UNODC (2023), já apontam para a crescente convergência entre economias ilícitas e degradação ambiental. Atores políticos de peso, sobretudo na União Europeia e nos Estados Unidos, têm reforçado a ideia de que o combate às mudanças climáticas exige não apenas políticas ambientais, mas também estratégias de enfrentamento ao crime organizado. Desse modo, a narrativa do clima como macrossecuritização cria um campo fértil para o surgimento do conceito de narcoterrorismo ambiental, no qual a criminalidade amazônica passa a ser associada diretamente à sobrevivência planetária.

Do ponto de vista brasileiro, esse enquadramento traz implicações relevantes. Ao colocar a Amazônia na categoria de bem comum da humanidade, o universalismo climático tem o potencial de tensionar a soberania nacional. Essa retórica, embora ancorada em preocupações legítimas, pode, em determinados contextos, ser instrumentalizada para justificar pressões diplomáticas, sanções comerciais e propostas ampliadas de monitoramento internacional da floresta. Como já advertiu Krasner (1999), a soberania raramente é absoluta: ela é constantemente tensionada e negociada no plano internacional, de acordo com os interesses estratégicos das potências. No caso do Brasil, a narrativa da securitização climática funciona como uma faca de dois gumes: ao mesmo tempo que eleva o país ao centro da governança global, expõe suas vulnerabilidades e pode fragilizar sua autonomia decisória.

Portanto, compreender o clima como macrossecuritização é essencial para antecipar os dilemas que o Brasil enfrentou na COP30 em Belém. O evento não foi apenas uma conferência sobre compromissos ambientais, mas também um palco no qual se disputou a legitimidade da soberania brasileira sobre a Amazônia. O risco é que, em nome da proteção de um bem comum global, se consolide a percepção de que o país enfrenta dificuldades estruturais para gerir seu território, abrindo espaço para narrativas que relativizam a autoridade do Estado nacional.

5.2 O dilema brasileiro

O Brasil encontra-se diante de um dilema estratégico que sintetiza os paradoxos de sua política ambiental e de sua inserção internacional. De um lado, o país precisa demonstrar capacidade de cooperação, garantindo acesso a fundos climáticos e a mecanismos de transferência tecnológica que são fundamentais para o cumprimento de suas metas no âmbito do Acordo de Paris. De outro, deve resistir às crescentes pressões externas que, sob o pretexto de proteger o clima global, podem se transformar em formas de ingerência sobre sua soberania, especialmente no que diz respeito à gestão da Amazônia.

A COP30, ao ser sediada em Belém, amplificou essas tensões. O Brasil esteve sob os holofotes da comunidade internacional, pressionado a apresentar resultados concretos na redução do desmatamento e no enfrentamento dos crimes ambientais. Porém, as demandas que se projetam vão além da pauta ambiental *stricto sensu*. Discutiram-se a imposição de condicionalidades econômicas, como a vinculação do acesso a fundos de financiamento à comprovação de redução efetiva do desmatamento, ou a exigência de certificações ambientais rigorosas para a exportação de *commodities* agrícolas e minerais. Essas medidas, embora apresentadas como instrumentos de cooperação, podem representar restrições que afetam a autonomia de formulação de políticas públicas no país.

Além disso, cresce a pressão por mecanismos de monitoramento internacional da Amazônia. Organizações não governamentais, organismos multilaterais e até governos estrangeiros defendem a criação de sistemas independentes de verificação de dados, argumentando que os índices fornecidos por órgãos nacionais seriam insuficientes ou sujeitos à manipulação política. Embora tais iniciativas sejam justificadas em nome da transparência, podem implicar deslocamentos parciais de autoridade estatal, deslocando para atores externos funções que caberiam exclusivamente ao Estado brasileiro.

Esse dilema insere o Brasil no centro de uma disputa narrativa. Para os países desenvolvidos, especialmente da União Europeia, o combate às mudanças climáticas exige mecanismos vinculantes, capazes de induzir compromissos concretos. Já para o Brasil, qualquer movimento nesse sentido é percebido como ameaça à sua soberania verde, construída historicamente como recurso de defesa contra tentativas de internacionalização da Amazônia. Como observa Krasner (1999), a soberania é frequentemente relativizada por normas internacionais que refletem a correlação de forças do sistema. O dilema brasileiro, portanto, não é abstrato: é o resultado direto de pressões assimétricas em um sistema anárquico.

O risco é que a COP30 tenha se tornado palco de confrontos que ultrapassam a dimensão ambiental, colocando em jogo não apenas metas climáticas, mas também interesses econômicos e geopolíticos. Demandas por maior abertura de mercados, por padrões ambientais mais rigorosos para exportações ou mesmo por compromissos em matéria de segurança transnacional podem ser apresentadas no contexto da conferência. Ao aceitar cooperação, o Brasil precisa calibrar sua postura para evitar que o discurso da preservação ambiental se converta em instrumento de ingerência ou de restrição de sua autonomia.

O dilema em questão sintetiza a condição brasileira no século XXI: ao mesmo tempo que é potência ambiental reconhecida, é também país vulnerável diante de ilícitos internos e pressões externas. A COP30, realizada em Belém, evidenciou essa tensão ao expor simultaneamente a centralidade estratégica da Amazônia para a governança climática global e as dificuldades do Estado brasileiro em compatibilizar cooperação internacional, preservação ambiental e autonomia decisória. Nesse contexto, a soberania verde permaneceu como importante recurso político e diplomático, embora cada vez mais tensionado pelas exigências de uma governança climática internacional progressivamente "securitizada".

5.3 Cooperação *versus* ingerência

O maior desafio brasileiro na governança climática internacional é encontrar o ponto de equilíbrio entre cooperação efetiva e defesa da soberania nacional. Trata-se de um dilema estrutural: por um lado, o país necessita de recursos

externos, investimentos e tecnologias para enfrentar seus enormes passivos socioambientais; por outro, não pode abrir mão da autonomia sobre o território amazônico, sob pena de fragilizar um dos pilares centrais de sua política externa.

A cooperação climática apresenta-se, inicialmente, como oportunidade. O Brasil é destinatário natural de fundos de financiamento ambiental, como o Fundo Amazônia, apoiado por países como Noruega e Alemanha, além de potenciais aportes vindos de mecanismos multilaterais de compensação de carbono. Tais recursos são fundamentais para viabilizar políticas de fiscalização, recuperação florestal e desenvolvimento sustentável em regiões marcadas pela pobreza e pela presença de ilícitos. Ademais, a transferência de tecnologias limpas e a ampliação de parcerias em energia renovável podem fortalecer o país como ator estratégico na transição energética global.

Entretanto, a cooperação raramente é neutra. Frequentemente, ela vem acompanhada de condicionalidades explícitas ou implícitas, que buscam vincular o desembolso de recursos a compromissos verificáveis de redução do desmatamento ou de repressão a atividades criminosas. Esse modelo, embora compreensível do ponto de vista dos países doadores, abre brechas para que a cooperação se converta em mecanismo de ingerência. Ao condicionar apoio financeiro ao cumprimento de metas monitoradas por entidades externas, cria-se espaço para questionar a autonomia brasileira na gestão de sua política ambiental.

Nesse ponto, emerge a ambiguidade central da soberania verde. Ao mesmo tempo que é recurso de poder, que confere legitimidade ao Brasil para liderar negociações climáticas, pode também ser interpretada como obstáculo à cooperação internacional. A postura defensiva, necessária para repelir tentativas de internacionalização da Amazônia, pode ser percebida como resistência injustificada, alimentando narrativas de que o país utiliza o discurso de soberania para encobrir sua incapacidade de controlar ilícitos internos. Essa tensão já foi observada em conferências anteriores, como a COP26 em Glasgow, quando o Brasil foi cobrado por compromissos mais firmes em relação ao desmatamento.

A COP30, por ser realizada em território amazônico, intensificou ainda mais essa dualidade. O Brasil terá de demonstrar, simultaneamente, disposição para cooperar e firmeza na defesa de sua autonomia. Se conseguir apresentar resultados concretos – como redução consistente do desmatamento, fortalecimento da fiscalização e enfrentamento ao narcocrime ambiental –, poderá consolidar sua posição como potência ambiental soberana. Caso contrário, corre o risco de ver a cooperação transformada em pressão, com exigências externas cada vez mais intrusivas.

Portanto, a ambiguidade da cooperação foi elemento central para definir o legado da COP30. A conferência evidenciou que a cooperação climática pode tanto fortalecer a soberania verde brasileira e consolidar sua liderança internacional quanto servir de espaço para pressões externas associadas a narrativas “securitizadoras”, capazes de relativizar a autoridade do país sobre a Amazônia. O resultado desse processo revelou a importância de uma diplomacia capaz de conciliar abertura à cooperação internacional com reafirmação firme da autonomia nacional.

6 CONCLUSÃO

A Amazônia consolidou-se, nas últimas décadas, como um dos epicentros da disputa pela definição dos rumos da governança global. Mais do que um bioma de valor ambiental inestimável, a região passou a ser compreendida como espaço de disputa securitária, na qual interesses nacionais e internacionais se sobrepõem. A convergência entre crimes ambientais e narcocrime intensifica a percepção de que o Brasil enfrenta dificuldades estruturais no exercício do controle efetivo sobre vastas porções de seu território, alimentando narrativas que questionam sua soberania. Ao mesmo tempo, a retórica oficial de liderança climática e de compromisso ambiental funciona como estratégia de disfarce, projetando robustez normativa no plano internacional enquanto convive, no plano doméstico, com mecanismos de flexibilização e tolerância a ilícitos.

A COP30, sediada em Belém, representou momento crítico para a credibilidade do Brasil. Diante da comunidade internacional, o país teve de demonstrar que é capaz de transformar seu discurso em prática concreta. A conferência pôde servir de trampolim para afirmar o Brasil como potência ambiental soberana, capaz de articular proteção ambiental, desenvolvimento sustentável e combate a ilícitos transnacionais. Mas também pôde ter reforçado narrativas favoráveis a maior escrutínio internacional, sob o argumento de que a Amazônia, sendo essencial à estabilidade climática global, exige governança eficaz e verificável.

Superar essa ambiguidade exige mais do que retórica. É necessário fortalecer a governança doméstica, por meio de um combate efetivo e coordenado ao crime organizado, de uma aplicação rigorosa da legislação ambiental – em especial do Código Florestal (Lei nº 12.651/2012), com todas as suas atualizações – e de uma integração real de políticas socioeconômicas voltadas para a população amazônica. A literatura especializada tem ressaltado que a lei pode ser instrumento estratégico de defesa e soberania, mas somente quando acompanhada de *enforcement* efetivo e de políticas públicas capazes de oferecer alternativas econômicas sustentáveis.

Esse esforço passa também pela capacidade de o Brasil manejar a linha tênue entre cooperação e ingerência. A abertura ao financiamento internacional e à transferência tecnológica é essencial, mas deve ser acompanhada da reafirmação inequívoca de que a Amazônia é patrimônio nacional. Nesse sentido, a soberania verde deve ser mais do que uma narrativa defensiva: precisa ser o fundamento de uma liderança propositiva, em que o Brasil não apenas rejeite ingerências, mas apresente soluções concretas e factíveis para a proteção da floresta e o enfrentamento das redes criminosas que a exploram.

Em última análise, o futuro da Amazônia dependerá da habilidade brasileira em articular poder, legitimidade e governança. Se conseguir transformar sua ambiguidade histórica em força diplomática, o Brasil poderá projetar-se como ator indispensável na governança climática global, utilizando a COP30 como ponto de inflexão em sua trajetória. Caso não avance na implementação de políticas eficazes, poderá enfrentar questionamentos adicionais quanto à efetividade de sua soberania, cedendo espaço para que narrativas securitizadoras internacionais reivindiquem maior ingerência sobre a floresta.

A escolha, portanto, está posta: ou o Brasil transforma sua soberania verde em prática efetiva de liderança, ou permanecerá preso ao paradoxo de ser, simultaneamente, potência ambiental no discurso e território vulnerável na realidade. A COP30 foi o palco em que esse dilema se evidenciou – e o legado que dela resultar marcará não apenas a imagem do país no sistema internacional, mas o próprio futuro da Amazônia como território de poder, de conflito e de esperança.

À guisa de agenda mínima de políticas públicas, sugere-se: i) *enforcement* focalizado em nós logísticos estratégicos do narcotráfico e dos ilícitos ambientais; ii) integração operacional entre o Cadastro Ambiental Rural, o licenciamento e sistemas de rastreabilidade; iii) arranjos de cooperação federativa permanentes, com metas verificáveis e auditorias independentes; e iv) diplomacia proativa para construção conjunta de métricas e indicadores com parceiros internacionais, reduzindo a acusação de opacidade e evitando que a cooperação derive em condicionalidades assimétricas.

REFERÊNCIAS

ARON, Raymond. **Paz e guerra entre as nações**. Brasília: UnB, 2002.

BRASIL. Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012. Dispõe sobre a proteção da vegetação nativa [...]. **Diário Oficial da União**, Brasília, 28 maio 2012.

BRASIL. Lei nº 13.465, de 11 de julho de 2017. Dispõe sobre a regularização fundiária rural e urbana, sobre a liquidação de créditos concedidos aos assentados da reforma agrária e sobre a regularização fundiária no âmbito da Amazônia Legal [...]. **Diário Oficial da União**, Brasília, 12 jul. 2017.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 4901**. Relator: Min. Luiz Fux. Brasília: STF, 2018. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=4355097>. Acesso em: 14 maio 2026.

BRASIL. Lei nº 13.887, de 17 de outubro de 2019. Altera a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, que dispõe sobre a proteção da vegetação nativa e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 18 out. 2019.

BRASIL. Lei nº 14.595, de 5 de junho de 2023. Altera a Lei nº 12.651, de 25 de maio de 2012, de forma a regulamentar prazos e condições para a adesão ao Programa de Regularização Ambiental (PRA), e a Lei nº 11.428, de 22 de dezembro de 2006. **Diário Oficial da União**, Brasília, 6 jun. 2023.

BRASIL. Lei nº 14.944, de 31 de julho de 2024. Institui a Política Nacional de Manejo Integrado do Fogo e altera as leis nºs 7.735, de 22 de fevereiro de 1989, 12.651, de 25 de maio de 2012 (Código Florestal), e 9.605, de 12 de fevereiro de 1998 (Lei dos Crimes Ambientais). **Diário Oficial da União**, Brasília, 1º ago. 2024.

BUZAN, Barry; WÆVER, Ole. Macrosecuritisation and security constellations. **Review of International Studies**, v. 35, n. 2, p. 253-276, 2009.

BUZAN, Barry; WÆVER, Ole; WILDE, Jaap de. **Security: a new framework for analysis**. Boulder: Lynne Rienner, 1998.

CLAUSEWITZ, Carl von. **Da guerra**. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

CONVERSI, Daniele. Eco-fascism: an oxymoron? Far-right nationalism, history, and the climate emergency. **Frontiers in Human Dynamics**, v. 6, 2024. Disponível em: <https://doi.org/10.3389/fhumd.2024.1373872>.

EUROPEAN UNION. Regulation (EU) 2023/1115 of the European Parliament and of the Council, of 31 May 2023, on the making available on the Union market and the export from the Union of certain commodities and products associated with deforestation and forest degradation and repealing Regulation (EU) No 995/2010. **Official Journal of the European Union**, n. 150, 9 jun. 2023.

KRASNER, Stephen. **Sovereignty: organized hypocrisy**. Princeton: Princeton University Press, 1999.

LOCKWOOD, Matthew. **The political sustainability of climate policy: the case of the UK Climate Change Act**. Global Environmental Change, v. 23, n. 5, p. 1339-1348, 2013. Disponível em: https://www.researchgate.net/profile/Matthew-Lockwood/publication/263319431_The_political_sustainability_of_climate_policy_The_case_of_the_UK_Climate_Change_Act/links/53f479390cf2fceacc6e8101/The-political-sustainability-of-climate-policy-The-case-of-the-UK-Climate-Change-Act.pdf. Acesso em: 14 maio 2026.

MEARSHEIMER, John. **The tragedy of great power politics**. Nova York: Norton, 2001.

MORAVCSIK, Andrew. Taking preferences seriously: a liberal theory of international politics. **International Organization**, v. 51, n. 4, p. 513-553, 1997.

MORGENTHAU, Hans. **A política entre as nações**. Brasília: UnB, 2003.

NOBRE, Thiago Lacerda. **Código Florestal comentado**. 2. ed. Curitiba: Juruá, 2025.

PUTNAM, Robert. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. **International Organization**, v. 42, n. 3, p. 427-460, 1988.

RAMÍREZ, María Fernanda. Amazon rainforest under attack from all sides. **Insight Crime**, Bogotá, 8 nov. 2022. Disponível em: <https://insightcrime.org/investigations/amazon-rainforest-under-attack-all-sides/>. Acesso em: 14 maio 2026.

UNITED NATIONS. **Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change**. Genebra: UN, 10 dez. 1997.

UNITED NATIONS. **The Paris Agreement**. [S. l.]: UN, 2016.

UNODC – UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME. **World Drug Report 2023**. Viena: UNODC, 2023.

WALTZ, Kenneth. **Theory of international politics**. Reading: Addison-Wesley, 1979.

DIREITO DE MIGRAR E TRATAMENTO DIGNO: DESAFIOS EM TORNO DAS CONDIÇÕES DOS MIGRANTES SOB O OLHAR DA POLÍTICA TRUMPIANA

Alexandre Pimenta Batista Pereira¹

Sueli Siqueira²

Franco Dani Araújo e Pinto³

Gláucia de Oliveira Assis⁴

A atual política migratória de Donald Trump, nos Estados Unidos, promove desafios à compreensão do direito de migrar e ao tratamento proporcionado aos migrantes em situações concretas. Neste artigo, as práticas de restrição migratória e do discurso nacionalista são contrastadas com a interpretação abrangente da Declaração Universal dos Direitos Humanos. São analisados os diplomas jurídicos internacionais sobre a não discriminação e xenofobia e o impacto das ações trumpianas em imigrantes indocumentados. Como instrumentos metodológicos, utiliza-se da análise documental, revisão normativa e referenciais bibliográficos das ciências jurídicas e sociológicas. O artigo também examina a situação dos migrantes brasileiros, o imaginário do retorno e o medo da deportação, destacando o papel da comunicação oficial na construção de uma narrativa anti-imigrante. Com o fito de se consolidar um solidarismo ao trabalho decente, serão destacadas a importância do tratamento digno aos migrantes e a necessidade de combater o discurso de ódio e de violência, com foco na construção da paz universal.

Palavras-chave: migração; dignidade humana; políticas restritivas; discursos de ódio; mandato trumpiano.

THE RIGHT TO MIGRATE AND DIGNIFIED TREATMENT: CHALLENGES SURROUNDING THE CONDITIONS OF MIGRANTS FROM THE PERSPECTIVE OF TRUMP'S POLICY

Donald Trump's current immigration policy in the United States presents challenges to understanding the right to migrate and the treatment afforded to migrants in specific situations. Restrictive immigration practices and nationalist discourse are contrasted with a comprehensive interpretation of the Universal Declaration of Human Rights. International legal instruments on non-discrimination and xenophobia, and the impact of Trump's actions on undocumented immigrants, will be analyzed. As methodological tools, document analysis, normative review, and bibliographic references from legal and sociological sciences are used. The article also examines the situation of Brazilian migrants, the idea of return, and the fear of deportation,

1. Professor do curso de direito e do Programa de Pós-Graduação em Gestão Integrada do Território da Universidade Vale do Rio Doce (Univale); e juiz do trabalho do Tribunal Regional do Trabalho (TRT) da 3ª Região. *E-mail:* a.pimentabp@gmail.com. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-0860-789X>.

2. Professora do curso de psicologia e do Programa de Pós-Graduação em Gestão Integrada do Território da Univale. *E-mail:* sueli.siqueira@univale.br. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-1802-4751>.

3. Professor do Programa de Pós-Graduação em Gestão Integrada do Território da Univale. *E-mail:* francodrd@hotmail.com. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-6556-9113>.

4. Professora no Programa de Pós-Graduação em Gestão Integrada do Território da Univale; professora titular aposentada da Universidade do Estado de Santa Catarina (Udesc); coordenadora do Observatório das Migrações de Santa Catarina (Obmigra-SC); e pesquisadora no Laboratório de Relações de Gênero e Família (Labgef). *E-mail:* galssis@gmail.com. Orcid: <https://orcid.org/0000-0002-0307-6313>.

highlighting the role of official communication in constructing an anti-immigrant narrative. With the aim of consolidating solidarity with decent work, the importance of dignified treatment for migrants and the need to combat hate speech and violence, focused on building universal peace, will be emphasized.

Keywords: migration; human dignity; restrictive policies; hate speech; Trump's presidency.

EL DERECHO A MIGRAR Y EL TRATO DIGNO: DESAFÍOS EN TORNO A LAS CONDICIONES DE LOS MIGRANTES DESDE LA PERSPECTIVA DE LA POLÍTICA DE TRUMP

La actual política migratoria de Donald Trump en Estados Unidos presenta desafíos para comprender el derecho a migrar y el trato que reciben los migrantes en situaciones específicas. Se contrastan las prácticas migratorias restrictivas y el discurso nacionalista con una interpretación integral de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Se analizarán los instrumentos jurídicos internacionales sobre la no discriminación y la xenofobia, así como el impacto de las acciones de Trump en los inmigrantes indocumentados. Como herramientas metodológicas se utilizan el análisis de documentos, la revisión normativa y referencias bibliográficas de las ciencias jurídicas y sociológicas. El artículo también examina la situación de los migrantes brasileños, la idea del retorno y el miedo a la deportación, destacando el papel de la comunicación oficial en la construcción de una narrativa antiinmigrante. Con el objetivo de consolidar la solidaridad con el trabajo decente, se enfatizará la importancia de un trato digno a los migrantes y la necesidad de combatir el discurso de odio y la violencia, con el foco puesto en la construcción de la paz universal.

Palabras clave: migración; dignidad humana; políticas restrictivas; discurso de odio; presidencia de Trump.

JEL: J6; J61.

DOI: <https://dx.doi.org/10.38116/rtm39art13>.

Data de envio do artigo: 22/12/2025. Data de aceite: 12/2/2026.

1 INTRODUÇÃO

As migrações laborais na perspectiva de política de Estado enfrentam o desafio de encontrar o equilíbrio entre os fluxos migratórios, as demandas do mercado de trabalho e a disponibilidade de mão de obra nativa economicamente ativa. Países adotam diferentes ações relativas às políticas de fluxo, integração e atração de migrantes, para enfrentar a queda do crescimento vegetativo da população.

Desde os atentados de 11 de setembro de 2001 às torres gêmeas em Nova York, ampliam-se políticas migratórias restritivas nos Estados Unidos, com foco na segurança nacional. A migração passou a ser tratada como questão de segurança nacional e preservação da ordem pública, e foi incorporada nos debates das campanhas aos cargos eletivos, concentrados no controle da imigração indocumentada por meio das fronteiras, principalmente entre os Estados Unidos e o México (Assis, 2008). Assim, os muros tentariam conter as migrações ou, pelo menos, aquelas consideradas indesejadas.

Esse discurso se reflete num cenário global de ampliação do nacionalismo, preocupado com a segurança do espaço e os impactos da migração na economia dos países de destino. Tais ações, além de revelarem uma restrição do paradigma de circulação humana no território, acabam por oferecer um ferimento da dignidade humana, conquista civilizatória da Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH).

A fronteira está para ser compreendida como a faixa de território que delimita a soberania entre os países, funcionando como uma zona de transição, interação cultural, social e econômica, indo além de uma simples linha divisória. O tratamento digno aos migrantes internacionais revela uma preocupação relevante sob uma ótica jurídica, social e política. A atual política de deportação de imigrantes nos Estados Unidos, direcionada aos imigrantes latinos indocumentados, não pode ser fonte de violações de direitos. As conquistas jurídicas devem ser vistas sob um horizonte de progressividade, vedado o retrocesso social.

Necessário entender que o matricial de enfrentamento do problema migratório não pode significar um menoscabo da pessoa em sua transcendência. A dignidade humana é inviolável. A importância dos direitos como fonte de efetivação social representa um reverberar histórico, construção de conquistas democráticas em torno dos ideais de busca por melhores condições de vida.

A construção dos direitos humanos é dada por um caminho longo e constante, revelando-se tudo menos estático. As conquistas jurídicas fazem-se de modo plural, designando um itinerário dinâmico em prol da efetividade social.

O ufanar de uma visão de desrespeito aos refugiados e migrantes toca em um ponto de violação e distanciamento do paradigma de construção da dignidade. Os direitos humanos caminham para um viés de progresso e conquista histórica, não se concebendo o trato regressivo. Agressões aos migrantes e violações de respeito humanitário não podem ser toleradas. O ato de migração não é, em si, violador. Ao contrário: a migração representa um direito ligado à liberdade individual de se transcender aos limites territoriais, em busca do sonho por melhorias de condições de vida. Migrar é um direito humano, de sorte que as pessoas têm o direito de realizar o seu itinerário, alimentadas por ideais e ilusões.

Este artigo tem como objetivo analisar os diplomas jurídicos internacionais, sob o prisma do postulado de vedação à discriminação e xenofobia. Destacam-se as ações praticadas no segundo mandato do governo do presidente dos Estados Unidos, Donald Trump, com relação aos imigrantes indocumentados e suas consequências para os padrões jurídicos, entendidos como reverberações de conquistas civilizatórias democráticas.

Busca-se entender as implicações de tratamento aos migrantes sem documentação para permanecer e trabalhar em solo americano. A metodologia inclui análise documental, revisão normativa e referencial bibliográfico, abrangendo aspectos da ciência jurídica e da sociologia.

2 ANALISANDO OS DIPLOMAS JURÍDICOS

Existe uma pluralidade de diplomas jurídicos internacionais nos quais é possível conceber o postulado geral de vedação à discriminação e xenofobia. A dignidade humana porta um reverberar a todas as pessoas, independentemente de nacionalidades. “O preconceito promove a discriminação ao fazer um juízo do valor sobre a diferença, atribuindo a uns a condição de superior e a outros a condição de inferior, corroendo, dessa maneira, pela discriminação, o princípio da igualdade” (Lafer, 2008, p. 76).

Simmel (1983) destaca a ideia do pertencimento, no tocante à noção de proximidade e afastamento, distância social, vizinhança e isolamento, premissas presentes na condição de ser de fora, o que está em outro lugar.

Nas relações sociais o que importa não é somente o espaço geográfico, mas também as forças psicológicas, os fatores espirituais que aproximam, unem ou separam pessoas. Os vieses de proximidade e distanciamento estão presentes nas relações migratórias, tomando-se como base as condições do migrante internacional, aquele que estabelece novas relações sociais com a sociedade de destino e de origem. O imigrante, no tempo presente, é como o estrangeiro de Simmel (1983): unifica a ideia de proximidade e distância, já que se fixa em um grupo geograficamente preciso; contudo, sua posição é marcada pelo não pertencimento.

Bauman (2001, p. 120) enfatiza que o estrangeiro é visto como expoente de um *não lugar*, sem domínio ou sofisticação, trazendo consigo diferenças que estão para “ser expelidas, engolidas, mantidas à parte”. O migrante, porventura, coloca-se em um lugar vazio de significado, com uma territorialidade que não se encaixa diretamente na seara nacional. “A principal característica da civilidade é a capacidade de interagir com estranhos sem utilizar essa estranheza contra eles e sem pressioná-los a abandoná-la ou a renunciar a alguns dos traços que os fazem estranhos” (Bauman, 2001, p. 122).

Observe-se que a capacidade de conviver com a diferença não é medida fácil de adquirir, nem tampouco traz consigo um sabor imanente. “Essa capacidade é uma arte que, como toda arte, requer estudo e exercício”. A incapacidade de enfrentar a pluralidade representa, porém, em determinadas situações, uma tendência a se autoperpetuar: “quanto mais eficazes a tendência à homogeneidade e o esforço para eliminar a diferença, tanto mais difícil sentir-se à vontade em presença de estranhos” (Bauman, 2001, p. 123).

Como quer que seja, a consagração da dignidade humana é, sobretudo, o respeito das diferenças e a aceitação do valor da igualdade como fundamento básico. A importância da construção do tratamento digno ocupa campo de destaque em diplomas jurídicos.

O art. 2º da DUDH estabelece que: “Todo ser humano tem capacidade para gozar os direitos e as liberdades estabelecidos nesta Declaração, sem distinção de qualquer espécie, seja de raça, cor, sexo, língua, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, riqueza, nascimento, ou qualquer outra condição” (ONU, 1948).

Embora não faça uso da expressão *xenofobia*, a DUDH toma como viga mestra o postulado da igualdade perante a lei, de sorte a proibir toda forma de discriminação com base em raça, cor, sexo, idioma, religião, opinião política ou de outra natureza, origem nacional ou social, riqueza ou nascimento. A prática de xenofobia é incompatível, decerto, com os ditames e princípios da DUDH.

O preâmbulo da DUDH reconhece a dignidade como inerente a todos os membros da família, fazendo eco aos direitos inalienáveis como fundamento da liberdade e matriz da transcendência, ao passo que o art. 2º prevê a capacidade para gozo dos direitos sem distinção de qualquer espécie, “origem nacional ou social” (ONU, 1948).

A DUDH fundamenta a importância de construção histórica dos direitos humanos, no sentido de que o espaço de resistência e luta, como ação social, deve ser valorizado, em prol da solidariedade comunitária. “O sistema internacional de proteção dos direitos humanos constitui o legado maior da chamada *Era dos Direitos*, que tem permitido a internacionalização dos direitos humanos e a humanização do Direito Internacional contemporâneo” (Piovesan, 2009, p. 3).

A fragilidade e a fluidez dos laços sociais, concretizadas no tratamento de distância ao outro, enxergando o estrangeiro como diferente, concretizam um quadro de incerteza social (Bauman, 2001, p. 126). O migrante merece respeito como pessoa em si.

É necessário compreender que a DUDH representa um caminho de tolerância, com foco no pluralismo e na busca pela paz universal, em consonância com os atributos de relação amistosa entre as nações, rompendo com a dicotomia desagregadora amigo-inimigo, negadora da sociedade plural. A ameaça da paz comunitária está no fomento dos discursos de ódio, a partir dos fenômenos do sectarismo, da xenofobia e da intolerância aos migrantes e refugiados. A DUDH é contrária à xenofobia, na medida em que busca conduzir a um regime jurídico uniforme entre o nacional e o estrangeiro (Lafer, 2008, p. 83).

Com merecido destaque, a DUDH, no art. 13, item 2, proclama o inegociável direito de todo ser humano de “deixar qualquer país, inclusive o próprio e a esse regressar” (ONU, 1948).

No mesmo sentido, o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, de 1966, reforça os ditames da isonomia, da não discriminação, tendo por horizonte o reconhecimento da dignidade imanente, inerente a todos os membros da “família humana e de seus direitos iguais e inalienáveis”. Os Estados devem reverberar um compromisso universal de reconhecer direitos, em seus territórios, sem discriminação ou motivações de origem nacional ou social ou “qualquer outra condição” (Brasil, 1992b).

Em igual medida, a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, de 1965, tonifica um avanço quanto ao caminho de progressividade dos direitos humanos, democráticos e universais, na medida em que proclama propósitos para o reconhecimento universal de observância dos direitos humanos, sem distinção de qualquer espécie, inexistindo justificativa para o *discrímén* racial, ao adotar o postulado de convencimento de que “qualquer doutrina de superioridade baseada em diferenças raciais é cientificamente falsa, moralmente condenável, socialmente injusta e perigosa” (Brasil, 1969). O artigo III densifica o compromisso dos Estados para condenar a segregação racial e eliminar formas de *apartheid* e discriminação racial em seus territórios nacionais (Brasil, 1969).

Espelhando-se na DUDH, o direito de “deixar qualquer país, inclusive o seu, e de voltar a seu país” está expressamente admitido no art. V, alínea d, item ii, da Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação, não se podendo tolerar políticas de desrespeito aos direitos humanos (Brasil, 1969).

Quanto à perspectiva de gênero, é importante lembrar da Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher (Convention on the Elimination of All Forms of Discrimination Against Women – Cedaw), de 1979, instrumento específico de combate à discriminação das mulheres. A xenofobia pode estar ligada a questões de gênero, raça, classe social e origem nacional, atingindo homens, mulheres e crianças, especialmente refugiados, que se encontram em situação de maior vulnerabilidade ao cruzar as fronteiras (Brasil, 2002).

No contexto migratório norte-americano, as mulheres em geral se direcionam para os serviços domésticos e de cuidados, ao passo que os homens se inserem na construção civil e no setor de serviços.

Assis (2007) destaca a presença das mulheres nos fluxos migratórios e explica como as diferenças de gênero, na organização do processo migratório, impactam as trajetórias de homens e mulheres migrantes, desde a partida, passando pela

recepção em outro território, até a inserção no mercado de trabalho. Os atributos de gênero se articulam com outros marcadores sociais, na medida que homens e mulheres migrantes se colocam de forma diferente ao longo do processo migratório.

A participação máxima das mulheres, em igualdade de condições, é indispensável ao desenvolvimento pleno e à paz universal.

Os Estados, ao adotarem a Cedaw, com escopo no seu art. 3º, devem zelar pela aplicação de medidas efetivas ao progresso da mulher quanto a liberdades fundamentais “em igualdade de condições com o homem” (Brasil, 2002).

O fomento a práticas de nacionalismo exacerbado faz por ultrapassar a mera retórica sofismática. Não se podem tolerar, tampouco aceitar, na política, discursos de ódio, que pregam o segregacionismo, na medida em que articulam estratégias antropofágicas, expelindo estrangeiros, “cercando-os, deportando-os ou forçando-os a fugir, como na prática que recebe o nome de limpeza étnica” (Bauman, 2001, p. 202).

Observa-se que os diplomas internacionais cravam premissas universalmente aceitas de não se admitir trato excludente, discriminatório ou estereotipado ao retirante ou migrante. O anseio de superação da territorialidade nacional não pode ser visto como matriz de desrespeito à transcendência humana, mas, sim, como vetor de reconhecimento equânime de direitos, à luz da dignidade.

Parafraseando Bauman (2001, p. 203), “o nacionalismo tranca as portas, arranca as aldravas e desliga as campainhas, declarando que apenas os que estão dentro têm direito de aí estar e acomodar-se de vez”.

3 O MIGRANTE BRASILEIRO NO CONTEXTO DAS DEPORTAÇÕES

Na relação de proximidade e distância territorial, produz-se uma tensão no matiz de consciência do comum ou geral contra o não comum. Tal aspecto não comum, na verdade, não tem nada de individual; é meramente a condição de origem. Por essa razão, os estrangeiros são vistos como estranhos de um tipo particular (Simmel, 1983).

A situação do migrante brasileiro, mesmo depois de anos de permanência no país de destino, é de se considerar um estranho, alguém de fora, que está permanentemente mantendo a intenção de voltar para casa, mesmo que esta decisão seja adiada ou colocada em um tempo indefinido.

O imaginário do retorno faz parte do projeto migratório. Os que conseguem se legalizar, adquirir o *green card* e posteriormente tornar-se cidadãos norte-americanos, obtendo o direito de trabalhar e se locomover, também têm presente o sentimento de estranhamento, buscando, periodicamente, férias no Brasil.

Quando estão nos Estados Unidos, uma grande parcela dos migrantes sente que o espaço geográfico onde vive e trabalha não lhes pertence e tem pouco relacionamento com os nativos, de modo que são poucos os que se integram à sociedade local.

Existem relatos que apresentam a morada original brasileira como local para o emigrado recarregar sua energia e conviver com os seus pares de amizade. Os migrantes de família transnacional têm familiares que residem nos Estados Unidos (filhos, irmãos, tios e primos) e, também, parentes que estão firmes no Brasil (Siqueira *et al.*, 2025).

A rotina de estar em contato permanente com a terra de origem passa a ser realidade do migrante. Mesmo possuindo documentos e estando regularizado na terra de destino, o migrante é visto como um estrangeiro *perene*, na perspectiva de Simmel (1983).

Aqueles que não possuem os registros que lhes garantam o *status* de documentados para residir e trabalhar, segundo a legislação norte-americana, não têm a possibilidade de mobilidade entre os dois lugares, sendo iminente o risco de deportação.

Como grande parte desse movimento da população brasileira é indocumentada, a perspectiva da deportação sempre está presente no imaginário dos migrantes. Os perigos da denúncia para a polícia de imigração são constantes, sobretudo nas últimas décadas, após os atentados nas torres gêmeas, com a intensificação do controle aos estrangeiros (Assis, 2008; Siqueira *et al.*, 2025).

O migrante tem medo de ser deportado ou sofrer constrangimento da reclusão prisional, perspectivas aprimoradas desde o segundo mandato trumpiano. A expectativa e a crença de que seriam deportados apenas os imigrantes criminosos foram desfeitas quando o Serviço de Imigração e Alfândega dos Estados Unidos (Immigration and Customs Enforcement – ICE), cumprindo os decretos assinados pelo presidente americano em seu primeiro dia de governo, iniciou as prisões e as deportações em massa de imigrantes que não possuíam a documentação exigida pelo governo norte-americano para viver ou trabalhar (Siqueira *et al.*, 2025).

O fechamento da fronteira com a presença do Exército norte-americano desmantelou a prática do chamado *cai-cai*⁵ no cruzamento de regiões fronteiriças. A fiscalização em locais de trabalho resultou em prisões e deportações, de

5. Segundo Alden (2016), *catch and release* ou *cai-cai*, como tem sido chamado pelos imigrantes brasileiros e comumente denominado pelos agenciadores e migrantes, refere-se à utilização de um conjunto de estratégias que recorrem a precedentes judiciais que possibilitam ao migrante entrar e permanecer em território estadunidense enquanto aguarda julgamento da sua situação pelas autoridades de fronteira. Tomam-se como referências procedimentos de migrantes que cruzam a fronteira e não são considerados perigosos, como crianças, famílias e requerentes de asilo.

modo que ficaram perigosas atividades do cotidiano dos migrantes, como ir para o trabalho, fazer compras, frequentar a igreja.

Existem experiências que confirmam medo e insegurança na travessia. Este espectro é intensificado a partir de uma constelação de ampla vigília na terra de origem. Os migrantes estão colocados sob temor constante, considerado o aumento de prisões e deportações (Siqueira *et al.*, 2025).

De janeiro a outubro, foram 24 voos com deportados brasileiros, num total de 2.262 pessoas que retornaram involuntariamente ao país. No primeiro voo com brasileiros deportados dos Estados Unidos, sob o governo Trump, relataram-se condições precárias da viagem: aeronave sem ventilação e migrantes algemados. Houve denúncias de maus-tratos e denúncias internacionais de possíveis violações aos direitos humanos dos migrantes (Siqueira *et al.*, 2025, p. 29).

Com a chegada dos repatriados, o Ministério dos Direitos Humanos e da Cidadania (MDHC) iniciou um procedimento de acolhida, o programa Aqui É Brasil, “que garante acolhimento estruturado, proteção e promoção da autonomia dos repatriados. A ação oferece atendimento psicossocial, assistência em saúde, abrigo, alimentação, transporte e regularização documental, desde o desembarque até a reintegração destinado a migrantes” (“Aqui [...], 2025).

Esse episódio demonstra que a violência contra os migrantes não se restringe às condições materiais da deportação, mas se estende também ao campo simbólico, na forma como a migração é narrada e justificada. Enquanto o governo brasileiro reagiu diante da violação de direitos no transporte dos deportados, o governo norte-americano construiu, em paralelo, um repertório de comunicações oficiais que não apenas relatam medidas administrativas, mas enquadram o migrante como criminoso e o consideram uma ameaça, legitimando políticas de exclusão e deportação em massa.

4 ENQUADRAMENTOS COMUNICACIONAIS E PROPAGANDA ANTI-IMIGRANTE

As comunicações oficiais do governo dos Estados Unidos durante a segunda gestão de Trump revelam como o discurso institucional opera como mídia de Estado, moldando sentidos e legitimando práticas de exclusão. Não se trata apenas de ordens executivas ou notas administrativas, mas de peças discursivas que funcionam como veículos midiáticos, ao definir problemas, nomear inimigos e propor soluções. A análise das ordens executivas, proclamações e comunicados de agências federais permite compreender os enquadramentos comunicacionais que sustentam políticas migratórias de caráter restritivo.

O quadro 1 sistematiza o *corpus* empírico analisado, indicando os principais *frames* (enquadramentos)⁶ discursivos e suas funções na construção institucional da migração como problema de segurança.⁷

QUADRO 1
Comunicações oficiais da segunda gestão Trump sobre migração internacional: enquadramentos discursivos predominantes e funções discursivas na política migratória (2025)

Documento ou comunicação oficial	Data	Enquadramento discursivo predominante	Descrição resumida
Ordem executiva <i>Protecting the American People Against Invasion</i>	Janeiro de 2025	Securitização e invasão	Enfatiza o migrante como ameaça existencial à segurança nacional, justificando militarização e medidas excepcionais.
Ordem executiva <i>Securing Our Borders</i>	Janeiro de 2025	Solução técnico-militar	Propõe muros, barreiras físicas e aumento de efetivo; apresenta o problema como técnico e solucionável por força estatal.
Proclamação <i>National Emergency at the Southern Border</i>	Fevereiro de 2025	Emergência nacional	Declara a situação na fronteira como crise humanitária e de segurança, vinculando migração a tráfico de drogas e opioides.
Comunicado de imprensa do ICE <i>100 days of record-breaking immigration enforcement in the US interior</i>	Abril de 2025	Criminalização e "pior dos piores" ¹	Reporta 66 mil prisões e 65 mil remoções; enfatiza que a maioria seria de estrangeiros (alienígenas) ² criminosos e ilegais (<i>criminal illegal aliens</i>), reforçando a associação entre migração e criminalidade.
Atualização mensal de maio de 2025 do CBP.	Maio de 2025	Efetividade performativa	Destaca que a Patrulha de Fronteira liberou zero <i>illegal aliens</i> , vinculando diretamente o resultado à liderança presidencial.
Proclamação de restrição à entrada de nacionais de sete países	Junho de 2025	Triagem por risco e excepcionalismo	Legítima a filtragem de migrantes por origem nacional, vinculando-os a terrorismo e ameaça à segurança.
Comunicado de imprensa do DHS <i>Operation Homecoming leads to 1.6 million illegal aliens leaving the U.S.</i>	Agosto de 2025	Autodeportação incentivada e vitória administrativa	Divulga programa de incentivo à saída voluntária, reforçando o termo <i>illegal aliens</i> e apresentando o êxodo como sucesso governamental.

Fonte: United States (2025a, 2025b, 2025c, 2025d, 2025e, 2025f) e ICE (2025).
Elaboração dos autores.

Nota: ¹ A expressão "worst of the worst" ("o pior dos piores") é utilizada de forma recorrente no discurso político e institucional norte-americano para caracterizar determinados grupos de migrantes como altamente perigosos ou criminosos. Neste estudo, o termo é mobilizado como marcador de intensificação discursiva da criminalização, não correspondendo a uma categoria analítica autônoma, mas a um recurso retórico identificado nas comunicações oficiais analisadas.

² A palavra alienígena, em língua portuguesa, assim como *alien*, em língua inglesa, refere-se tanto a que ou quem é de outro país quanto a de outro planeta (Alienígena [...], 2009; Alien [...], 2026), ambiguidade que reforça sentimentos pejorativos sobre indivíduos estrangeiros, como se discutirá a seguir.

Obs.: CBP – Alfândega e Proteção de Fronteiras (Customs and Border Protection); e DHS – Departamento de Segurança Interna (Department of Homeland Security).

6. Entman (1993) explica que o *framing* ou enquadramento é o processo pelo qual determinados aspectos da realidade são destacados em detrimento de outros, de modo a promover quatro funções básicas: definir problemas, diagnosticar causas, emitir julgamentos morais e sugerir soluções.

7. As comunicações oficiais sistematizadas no quadro 1 correspondem a documentos públicos emitidos pelo governo dos Estados Unidos e por suas agências federais ao longo de 2025, analisados neste estudo como *corpus* empírico.

A aplicação da lógica de enquadramento discursivo às comunicações oficiais do governo Trump é clara. No caso da ordem executiva *Protecting the American People Against Invasion* (United States, 2025a), o problema é definido como uma *invasão*; a causa é atribuída a uma fronteira supostamente porosa; o julgamento moral recai sobre os migrantes indocumentados como ameaça; e a solução oferecida é o endurecimento das barreiras físicas e da vigilância armada. O enquadramento securitário não apenas organiza a percepção pública, mas naturaliza a ideia de que a mobilidade humana é um perigo.

Ao transformar o migrante sem documentos em *ilegal* e *criminoso*, o enquadramento discursivo fornece base simbólica para a legitimação de políticas seletivas de controle e deportação, na gestão trumpiana. A perseguição incide de forma desproporcional sobre determinados grupos, especialmente migrantes latino-americanos e solicitantes de asilo, como os somalis. A política de deportação, longe de ser neutra, assume uma dimensão midiática: corpos aparecem, publicamente, algemados, expostos e associados à criminalidade. Embora mulheres e crianças também sejam detidas e deportadas, o perfil predominante dos indivíduos visibilizados nas ações é masculino e latino, reforçando estereótipos de gênero e raça que sustentam a construção do migrante como ameaça.

Essa operação discursiva aproxima-se daquilo que Chomsky e Herman (1997) denominam de propaganda política, ao analisarem como governos democráticos constroem consensos por meio de mensagens simplificadas e pela fabricação de inimigos simbólicos. Destaca-se o uso repetido do termo alienígenas ilegais (*illegal aliens*) em comunicados do DHS, do CBP e do ICE. Mais do que uma descrição jurídica, trata-se de uma expressão carregada de sentido pejorativo, que transforma pessoas em *alienígenas* e reforça a percepção de estranhamento e de não pertencimento, o que torna os migrantes uma ameaça à segurança nacional, nesse discurso. A nota do DHS (United States, 2025f) sobre a chamada Operation Homecoming, ao celebrar que 1,6 milhão de pessoas deixaram os Estados Unidos mediante incentivos financeiros, é exemplar desse mecanismo propagandístico: apresenta a saída forçada ou estimulada como vitória administrativa e reforça o rótulo da ilegalidade.

Para Dijk (2005), o discurso político é uma forma de reprodução do poder, na medida em que naturaliza hierarquias sociais e legitima desigualdades. Ao repetir que três quartos das prisões seriam de *criminal illegal aliens*, como fez o ICE em seu comunicado de junho de 2025, a mensagem oficial não apenas informa, mas constrói um estereótipo do migrante como criminoso em potencial. Assim, o discurso oficial se converte em prática de exclusão simbólica, pois antecede e legitima a exclusão material: a prisão e a deportação. A fronteira

física, nesse caso, é precedida e reforçada pela fronteira discursiva, que separa os nacionais – “nós” – dos migrantes – que se tornam “eles”, um “outro”.

Wodak (2009), em seus estudos sobre discurso político e populismo de direita, mostra como a linguagem da crise, da ameaça e da emergência é central para mobilizar apoios e redefinir identidades nacionais. É nesse registro que se insere a proclamação que declarou *National Emergency at the Southern Border* em fevereiro de 2025, vinculando a migração ao tráfico de drogas e à epidemia de opioides (United States, 2025c). O recurso à linguagem de emergência mobiliza medo, gera senso de urgência e justifica medidas excepcionais, como a militarização da fronteira. Trata-se de uma estratégia discursiva recorrente em governos populistas, que constroem sua legitimidade a partir da promessa de proteção contra um inimigo comum.

Ao observar o conjunto dessas peças oficiais, percebe-se uma dupla função comunicativa. De um lado, o governo busca legitimar suas ações políticas perante a sociedade estadunidense, apresentando números, indicadores e resultados performáticos – como no comunicado do CBP que destacou ter liberado zero *illegal aliens* em maio de 2025. De outro lado, procura produzir consenso ideológico, por meio de uma linguagem que criminaliza, inferioriza e desumaniza os migrantes. Essa dualidade corresponde ao que Entman (1993) chama de salientar certos aspectos: a ênfase nos números de deportações ou prisões não apenas comunica resultados, mas reforça a narrativa de eficácia governamental.

Enquanto os diplomas internacionais, como a DUDH (1948) e o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos (1966), estabelecem o tratamento digno e a igualdade como parâmetros, as comunicações oficiais do governo de Donald Trump caminham em direção contrária, erigindo a diferença como risco e a exclusão como solução. A tensão entre o plano normativo internacional e o plano discursivo nacional é, portanto, um dos eixos para compreender os dilemas contemporâneos do direito de migrar.

Ao criminalizarem e estigmatizarem a migração, as mensagens oficiais corroem a ideia de que a mobilidade seria parte da liberdade humana como premissa universal. O que se apresenta como mera informação estatal seria, na verdade, parte de uma estratégia comunicacional de propaganda política, voltada à reprodução de poder discursivo e de mobilização populista.

A comunicação oficial estaria em verdadeiro amálgama da política migratória segregacionista, à medida que prepara o terreno simbólico para que práticas restritivas sejam vistas como naturais, desejáveis e necessárias. A deportação em massa, conforme destaca De Genova (2020), torna-se um espetáculo no qual se encena a fiscalização das fronteiras como ato de exclusão ostensiva ao migrante,

maximizando seu contexto de vulnerabilidade. Entre o risco de deportação e o desejo de uma vida melhor, resta aos migrantes tentar cruzar a fronteira, recorrendo às redes de tráfico de pessoas.

5 COSTURANDO TRAVESSIAS

Assis (2008) descreve a tentativa de travessia da fronteira mexicana como evento que marca trajetórias de homens e mulheres migrantes. A maioria quer esquecer como chegou e apenas “fazer a América”, mas as marcas são, muitas vezes, profundas: a violência dos coiotes,⁸ a dor das famílias que perderam seus filhos afogados ou perdidos no deserto e as violações de mulheres são situações enfrentadas por aqueles que encaram a realidade do cruzamento. Para Kempadoo (2005), a intensificação da vigilância e a restrição na concessão de vistos de trabalho empurram os migrantes para as redes de tráfico de pessoas e de migração indocumentada.

Segundo Assis (2022) e Siqueira (*et al.*, 2025), no contexto de tráfego migratório, mulheres e crianças estão em situação de maior vulnerabilidade, sujeitas à violência, correndo o risco de estupro e de não resistirem fisicamente à travessia, quer no deserto, quer nas águas do rio Bravo. Por isso, quando migram sozinhas, elas são alertadas sobre os cuidados a tomar na travessia com os coiotes. O percurso tomado pelo rio que nasce no Colorado até o golfo do México tem se tornado caminho popular entre os imigrantes que ultrapassam o deserto, com 3 mil quilômetros de extensão aproximada (O Rio [...], 2019).

No caso da prática do cai-cai, embora narrada como um processo fácil, considerada a entrega voluntária, torna-se situação igualmente arriscada. Além disso, redes sociais que podem ser fonte de informações, contato e solidariedade tornam-se elementos de conflito e tensão, sobretudo diante da ausência de empregabilidade, falta de apoio emocional e perda afetiva.

Existem migrantes que não conseguem permanecer no território estadunidense justamente diante da vulnerabilidade da criança que os acompanha. A criança, usada como elemento de facilitação na travessia, torna-se fonte de risco e dificuldade (Siqueira *et al.*, 2025).

Os homens são tomados por sentimentos de coragem e superação, num cenário no qual o medo é superado pela vontade de cruzar a fronteira – como pontua o *slogan*, “Aqui é a terra em que o filho chora e a mãe não vê”; entre as mulheres, destacam-se narrativas de violência física e sexual, além das dificuldades no procedimento da travessia (Assis, 2008).

8. Segundo Assis (2008, 2022), os “coiotes” são, em geral, indivíduos mexicanos que cobram para atravessar imigrantes sem documentos do México para os Estados Unidos, numa travessia em que se aumentam a vulnerabilidade e o risco, principalmente para mulheres e crianças, sujeitas a rapto, morte e violência.

Quando conseguem cruzar a fronteira e se estabelecer nos Estados Unidos, os migrantes latinos inserem-se num contexto de mão de obra flexível e vulnerável. Com as atuais medidas restritivas da política migratória norte-americana, fica cada vez mais difícil a regularização. Muitos que migraram por intermédio do *cai-cai* ficam sem perspectivas de formalização e já pensam no retorno à terra de origem.

A atual política trumpiana coloca em xeque o imaginário denominado por Sales (1999) de *legitimidade da condição clandestina*, costurado por um projeto de que, mesmo indocumentado, seria possível ao migrante uma vida no território norte-americano, consolidada pelo trabalho informal, poupança perene e investimentos a distância. O perigo da deportação em massa rompe com o paradigma do sonho americano (*American dream*).

6 EM BUSCA DO TRATAMENTO DIGNO AO MIGRANTE

Conforme destaca Giddens (2007), a globalização é uma etapa do capitalismo que possibilita a intensificação de relações sociais, em nível mundial, promovendo interligação de espaços diversos, de sorte que acontecimentos locais têm por origem eventos ocorridos em longínquas territorialidades. Trata-se de um movimento de dimensões não só econômicas, mas também culturais, políticas e sociais. Os avanços tecnológicos, ligados aos sistemas de comunicação, propiciam a compressão do tempo e do espaço, interligando o local e o global.

No mundo globalizado de circulação de riquezas e de pessoas, as dificuldades nas travessias deveriam ser compreendidas de modo excepcional, porque migrar designa um direito humano. A visão atual de erguer muros e de impor restrições aos deslocamentos colide com um paradigma de amplitude aos territórios para um mundo com menos barreiras. O migrante não pode ser visto como ameaça à segurança nacional, espetáculo de deportação em massa, considerado o avanço na proteção global dos direitos humanos.

A deportação em massa como política de controle migratório e combate à migração indocumentada revela-se um processo racializado e generificado. São migrantes, na sua maioria homens, latinos, entre eles brasileiros, tratados como criminosos, a despeito de não terem sido condenados em processo com trânsito em julgado. O argumento da criminalização estaria voltado ao dilema da travessia irregular (sem documentos), ainda que o migrante se comporte dignamente no território de recepção, sem empreender práticas ilegais.

Ao serem deportados, os migrantes são colocados numa situação de não lugar, pois perdem o investimento que fizeram e são obrigados ao recomeço no país de origem. As políticas públicas brasileiras de acolhimento ainda se revelam incipientes, na medida em que não se preocupam em dar consolidação social aos

retornados. O programa do governo federal Aqui É Brasil está amparado num viés humanitário, não trazendo uma perspectiva de consolidação da isonomia e da valorização remuneratória dos refugiados, na medida em que se concentra em uma estrutura básica de acolhimento emergencial.

Tendo por foco o papel de uma governança em múltiplos níveis, é necessário romper com a conjuntura patriarcal de imposição eurocêntrica dos direitos para se atingir uma perspectiva direcionada ao respeito amplo das diversidades estrangeiras. É importante dar voz aos migrantes: “Não somos criminosos, somos trabalhadores” (Nunes, 2024).

A Cedaw é um tratado voltado para o combate da discriminação de gênero; ganha importância para a promoção e a defesa dos direitos das mulheres, em prol da efetivação da igualdade, consolidando “obrigações estatais dentro de um sistema de regras e princípios, tendentes a consolidar a igualdade de gênero e combater todas as formas de violência contra as mulheres” (Sales e Tavares, 2024, p. 6).

A Cedaw expressa posição de relevância no cenário internacional, não apenas no desenho promocional da igualdade de gênero, mas também no sentido de entregar mecanismos para reprimir e combater a discriminação contra as mulheres. Os Estados-partes devem submeter ao secretário-geral da ONU, a cada quatro anos, “relatórios que informem as medidas legislativas, administrativas e judiciais que foram adotadas no intuito de cumprir as determinações da Convenção” (Sales e Tavares, 2024, p. 6).

Sobretudo no contexto de combate à xenofobia, devem ser adotadas políticas efetivas de repressão aos processos de *feminização e etnicização* da pobreza, com o escopo de dar visibilidade aos vulneráveis (Piovesan, 2009, p. 14).

As condições precárias, vividas pelos deportados, necessitam ser compreendidas diante da importância do postulado da dignidade humana.

A espera prolongada em filas, a falta de alimentos e água, e a utilização indiscriminada de algemas indicam pontos de reflexão quanto a possíveis constatações de violações de direitos humanitários. A interpretação da DUDH confirma o compromisso e o desejo universal das nações democráticas de afastar práticas abomináveis de trato discriminatório consolidadas em políticas de exclusão (como o *apartheid*).

Os direitos humanos são uma conquista histórica; devem ser vistos como conquista civilizatória com base em um viés de progressividade. O combate aos discursos de ódio e a atos de violência passa pela proteção efetiva da inviolabilidade da dignidade humana, sendo necessária a manifestação de resistência contra toda forma de agressão.

O tratamento desumano ou degradante ao migrante e refugiado fere a dignidade humana e representa retrocesso nas conquistas humanitárias, preconizadas nos diplomas jurídicos internacionais.

A Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes revela uma matriz internacional de compreensão de um padrão mínimo para a proteção contra a tortura e outros tratamentos degradantes (Brasil, 1991). Os Estados assumem um compromisso universal de não praticar pena cruel, trato desumano ou degradante, assegurando investigação imparcial de suas autoridades, além de, consoante o art. 14 da convenção, dar uma indenização justa e adequada, como forma de reparação à vítima de tortura ou trato degradante (Brasil, 1991).

7 CONCLUSÃO

Compreende-se um papel geral das democracias avançadas em consolidar políticas públicas de mobilização de agenda internacional voltada à abolição da tortura. O parâmetro normativo trazido pela Convenção contra a Tortura representa uma conquista geral como viés de efetivação contra práticas governamentais que exercitem adoções contrárias à convenção (Vreche, 2023, p. 310).

O fenômeno da internacionalização do documento humanitário está constatado no momento de adesão da vontade estatal a partir da participação do tratado internacional, independentemente do procedimento de ratificação formal, responsabilizando-se os Estados partícipes pelos atos contrários ao diploma jurídico (Fermentão e Castro, 2018, p. 141).

O respeito ao migrante deve ser visto, pois, sob uma ótica de direito humano, entendido a partir de uma lente universal. Para além da territorialidade nacional, inexistente proibição ao ato matricial de se locomover, voltado à construção do direito à felicidade.

A busca pelo trabalho decente, entendido a partir de um caminho por melhores oportunidades de retribuição remuneratória, não pode ser vista por uma lógica simplista de desagregação ao estrangeiro. O sonho por melhores oportunidades de ocupação consagra a expressão do trabalho como extensão da personalidade, tendo por horizonte a importância do direito do trabalho como matriz de direito fundamental (Sena, 2019, p. 126).

Neste caminho, a Constituição Federal de 1988 (CF/1988) adota um modelo de crescimento econômico, voltado à preservação das diretrizes humanitárias (Sena, 2019, p. 133). A propriedade não é concebida como matriz egocêntrica, mas, sim, deve ser vista a partir de sua acepção de funcionalidade

social, com foco na observância das relações trabalhistas – arts. 170, inciso III, e 186, inciso III, da CF/1988 (Brasil, 1988).

A expressão do valor social do trabalho faz por projetar “o dever de respeito à dignidade da pessoa humana no exercício do trabalho e a consideração do trabalho como instrumento de promoção de justiça social” (Sena, 2019, p. 167).

Não se pode tolerar um trato degradante ao refugiado e ao migrante, sob pena de se coisificar o labor. O ato de migração efetiva uma projeção de direito humano e designa a busca pela superação de territórios, com o intuito de atingir condições por uma vida melhor. A máxima de que *o trabalho não é mercadoria* tem origem no anexo da Constituição da Organização Internacional do Trabalho (OIT), a Declaração de Filadélfia, de 1944. O trabalho não pode ser visto como simples *commodity*, de modo que o augurar por melhores oportunidades e condições em distintas territorialidades consagra o vetor da declaração de combate à miséria e carência, rumo à paz universal (OIT, 1944).

Outrossim, a melhoria das condições de vida e a luta contra o desemprego, a fome, a escassez e a miséria confirmam alicerces primordiais de inspiração da Declaração de Filadélfia. A justiça social está por representar um grão em prol da paz universal, que coloca a proteção do trabalho como ideia de combate às mazelas sociais. A paz, para ser duradoura, deve assentar-se na justiça social (OIT, 1944).

Condições justas e favoráveis ao trabalho são alicerces do conceito básico de decência ao labor, focado no respeito à vida com liberdade (Brasil, 1992b). O trabalho decente designa a matriz básica da dignidade humana calcada no valor social do trabalho, a partir da valorização da justiça social, colocada como pedra fundamental de superação do capitalismo predatório, orientado apenas pela lógica do acúmulo.

Os enquadramentos comunicativos de expansão da política anti-imigrante representam um caminho midiático que considera a expansão das diferenças, o fomento de estigmas e a ampliação de discursos segregacionistas, que se constituem em situações discriminatórias condenáveis, sob o postulado de intangibilidade dos direitos humanos.

A tese de eliminação de práticas discriminatórias contra o migrante e estrangeiro está inserida na importância da *Declaração da OIT sobre os Princípios e Direitos Fundamentais no Trabalho e Seu Seguimento* (OIT, 1998). Deve-se buscar um tratamento digno aos refugiados, no processo migratório, rompendo com o caminho de exclusão social e sofrimento psíquico (Silva e Teixeira, p. 289).

A mobilização dos indivíduos, no contexto migratório, deve ser vista no contexto de acesso ao trabalho decente, capaz de garantir uma vida digna. É necessário reconhecer a plenitude dos direitos trabalhistas e extirpar a situação de aproveitamento da mão de obra do estrangeiro, no sentido de esperar um mundo mais solidário, a partir do engajamento de uma educação transformadora, valorizando as ações do outro (Souza, 2021, p. 84).

Na diretriz do anseio religioso, para a construção de um mundo mais justo e igualitário, é necessário transfigurar a sociedade “tão marcada por ganâncias, desigualdades, discriminações, discursos e atitudes de ódio” (CNBB, 2025).

A sociedade deve ser concebida sob um viés de pluralismo essencial, de convívio e respeito com as diferenças. Práticas de patriotismo e nacionalismo que excluem as diferenças e o respeito dos estrangeiros e migrantes representam ofensa aos direitos fundamentais, com foco no matricial da dignidade. Migrar é um direito humano.

REFERÊNCIAS

“AQUI é Brasil”: governo federal lança programa de acolhimento humanitário aos repatriados e deportados. **Gov.br**, 6 ago. 2025. (Comunicado de imprensa). Disponível em: <https://www.gov.br/mdh/pt-br/assuntos/noticias/2025/agosto/201caqui-e-brasil201d-governo-federal-lanca-programa-de-acolhimento-humanitario-aos-repatriados-e-deportados>.

ALDEN, Edward. National security and US immigration policy. **Journal of International and Comparative Law**, v. 1, n. 1, p. 19-30, 2016.

ALIENÍGENA. *In*: DICIONÁRIO eletrônico Houaiss da língua portuguesa 3.0. Rio de Janeiro: Objetiva, 2009.

ALIEN. *In*: OXFORD Learner's Dictionaries. Oxford: Oxford University Press, 2026. Disponível em: https://www.oxfordlearnersdictionaries.com/us/definition/english/alien_1. Acesso em: 11 mar. 2026.

ASSIS, Gláucia de Oliveira. Mulheres migrantes no passado e no presente: gênero, redes sociais e migração internacional. **Revista Estudos Feministas**, v. 15, n. 3, p. 745-772, 2007.

ASSIS, Gláucia de Oliveira. A fronteira México-Estados Unidos: entre o sonho e o pesadelo – as experiências de e/imigrantes em viagens não-autorizadas no mundo global. **Cadernos Pagu**, n. 31, p. 219-250, dez. 2008. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0104-83332008000200011>.

ASSIS, Gláucia de Oliveira. Os indesejados do século XXI: crianças desacompanhadas detidas na fronteira México-EUA. **Revista Tempo e Argumento**, v. 14, n. 36, p. 1-30, 2022. Disponível em: <https://revistas.udesc.br/index.php/tempo/article/view/2175180314362022e0302>. Acesso em: 6 abr. 2026.

BAUMAN, Zygmunt. **Modernidade líquida**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001.

BRASIL. Decreto nº 65.810, de 8 de dezembro de 1969. Promulga a Convenção Internacional sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, de 21 de dezembro de 1965. **Diário Oficial da União**, 10 dez. 1969. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1950-1969/d65810.html.

BRASIL. **Constituição da República Federativa de 1988**. Brasília, 5 out. 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.

BRASIL. Decreto nº 40, de 15 de fevereiro de 1991. Promulga a Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, de 10 de dezembro de 1984. **Diário Oficial da União**, 18 fev. 1991. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0040.htm.

BRASIL. Decreto nº 591, de 6 de julho de 1992. Promulga o Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, de 16 de dezembro de 1966. **Diário Oficial da União**, 7 jul. 1992a. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0591.htm.

BRASIL. Decreto nº 592, de 6 de julho de 1992. Promulga o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, de 7 de março de 1966. **Diário Oficial da União**, 7 jul. 1992b. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1990-1994/d0592.htm.

BRASIL. Decreto nº 4.377, de 13 de setembro de 2002. Promulga a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher, de 1979. **Diário Oficial da União**, 16 set. 2002. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4377.htm.

CHOMSKY, Noam; HERMAN, Edward S. **Manufacturing consent: the political economy of the mass media**. Nova York: Pantheon Books, 1997.

CNBB – CONFERÊNCIA NACIONAL DOS BISPOS DO BRASIL. **Igreja em oração**: semanário litúrgico-catequético, Brasília, 16 mar. 2025.

DE GENOVA, Nicholas. O poder da deportação. **REMHU: Revista Interdisciplinar da Mobilidade Humana**, v. 28, n. 59, p. 151-160, 2020.

DIJK, Teun A. van. **Discurso e poder**. São Paulo: Contexto, 2005.

ENTMAN, Robert M. Framing: toward clarification of a fractured paradigm. **Journal of Communication**, v. 43, n. 4, p. 51-58, 1993. DOI: <https://doi.org/10.1111/j.1460-2466.1993.tb01304.x>.

FERMENTÃO, Cleide Aparecida Gomes; CASTRO, Leticia Facci de. A recepção pelo ordenamento brasileiro dos tratados de direitos humanos contra a tortura e outros tratamentos ou penas cruéis, desumanos ou degradantes. **Revista de Direito Brasileira**, São Paulo, v. 21, p. 141-154, set.-dez. 2018.

GIDDENS, Anthony. **Mundo em descontrole**. 6. ed. Rio de Janeiro: Record, 2007.

ICE – IMMIGRATION AND CUSTOMS ENFORCEMENT. **100 days of record-breaking immigration enforcement in the US interior**. Washington, D.C.: ICE, 29 abr. 2025. (Comunicado de imprensa). Disponível em: <https://www.ice.gov/news/releases/100-days-record-breaking-immigration-enforcement-us-interior>. Acesso em: 26 ago. 2025.

JARVIE, Jenny. Trump vowed to end ‘catch and release,’ but on the border, it’s business as usual. **Los Angeles Times**, 6 fev. 2017. Disponível em: <https://www.latimes.com/nation/la-na-border-texas-20170206-story.html>.

KEMPADOO, Kamala. Mudando o debate sobre o tráfico de mulheres. **Cadernos Pagu**, n. 25, p. 55-78, jul.-dez. 2005.

LAFER, Celso. A Declaração Universal dos Direitos Humanos: sua relevância para a afirmação da tolerância e do pluralismo. **Revista OABRJ**, v. 24, p. 71-88, 2008.

NUNES, Vicente. “Não somos criminosos, somos trabalhadores”, afirma representante de imigrantes. **Público**, 13 nov. 2024. Disponível em: <https://www.publico.pt/2024/11/13/publico-brasil/noticia/nao-criminosos-trabalhadores-afirma-representante-imigrantes-2111700>.

O RIO onde milhares de imigrantes arriscam a vida em busca do sonho americano. **BBC News Brasil**, 3 jul. 2019. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/internacional-48832565>.

OIT – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Constituição da Organização Internacional do Trabalho (OIT) e seu anexo (Declaração de Filadélfia), de 10 de maio de 1944**. Filadélfia: OIT, 1944. Disponível em: <https://www.ilo.org/media/51611/download>.

OIT – ORGANIZAÇÃO INTERNACIONAL DO TRABALHO. **Declaração da OIT sobre os princípios e direitos fundamentais no trabalho e seu seguimento, de 9 de junho de 1998**. Genebra: OIT, 1998. Disponível em: <https://www.ilo.org/media/304271/download>.

ONU – ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 10 de dezembro de 1948**. Nova York: ONU, 1948. Disponível em: <https://www.unicef.org/brazil/declaracao-universal-dos-direitos-humanos>.

PIOVESAN, Flávia. Declaração universal de direitos humanos: desafios e perspectivas. **RIHJ**: Revista do Instituto de Hermenêutica Jurídica, n. 7, p. 1-22, jan.-dez. 2009.

SALES, Tainah Simões; TAVARES, Felipe Cavaliere. 45 anos do advento da Convenção para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra a Mulher e os desafios da governança global quanto à desigualdade de gênero. **Revista Pluralidades**, v. 1, p. 1-13, 2024.

SALES, Teresa. **Brasileiros longe de casa**. São Paulo: Cortez, 1999.

SENA, Max Emiliano da Silva. **A força normativa do valor social do trabalho**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2019.

SILVA, Leda Maria Messias; TEIXEIRA, Rene Dutra. O sofrimento dos refugiados em face à exclusão da vida digna e do trabalho decente. **Argumenta Journal Law**, n. 36, p. 263-293, jan.-abr. 2022.

SIMMEL, Georg. O estrangeiro. In: MORAES FILHO, Evaristo de (org.). **Georg Simmel**. São Paulo: Ática, 1983.

SIQUEIRA, Sueli *et al.* Cai-cai: estratégias migratórias para cruzar a fronteira México-Estados Unidos em busca de trabalho e do “sonho americano”. **Périplos**: Revista de Investigación en Migraciones, v. 9, n. 1, p. 188-224, 2025.

SIQUEIRA, Sueli *et al.* Migração e deportação de brasileiros na era Trump. In: BAENINGER, Rosana *et al.* (coord.). **Observatório da emigração brasileira**: textos selecionados. Campinas: Nepo/Unicamp, 2025. p. 20-33.

SOUZA, Christiane Rabelo de. O princípio da esperança como elemento propulsor necessário à promoção do trabalho decente dos migrantes laborais no cenário de crise da pandemia da covid-19 no Brasil. In: SOARES, Ricardo Maurício Freire; VITALE, Carla Maria Franco Lameira. **Paradigmas atuais do conhecimento jurídico e pandemia**. Salvador: Paginae, 2021. p. 61-86.

UNITED STATES. **Executive order on protecting the American people against invasion**. Washington, D.C.: The White House, 20 jan. 2025a. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/protecting-the-american-people-against-invasion/>. Acesso em: 26 ago. 2025.

UNITED STATES. **Executive order on securing our borders**. Washington, D.C.: The White House, 20 jan. 2025b. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/01/securing-our-borders/>. Acesso em: 26 ago. 2025.

UNITED STATES. **Proclamation on imposing duties on Mexico due to the National Emergency at the Southern Border.** Washington, D.C.: The White House, 1º fev. 2025c. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/02/imposing-duties-to-address-the-situation-at-our-southern-border/>. Acesso em: 26 ago. 2025.

UNITED STATES. Customs and Border Protection. **Southwest border update** – May 2025. Washington, D.C.: CBP, maio 2025d. Disponível em: <https://www.cbp.gov/newsroom/stats/southwest-land-border-encounters>. Acesso em: 26 ago. 2025.

UNITED STATES. **Proclamation on the suspension of entry of nationals of seven countries of concern.** Washington, D.C.: The White House, 4 jun. 2025e. Disponível em: <https://www.whitehouse.gov/presidential-actions/2025/06/restricting-the-entry-of-foreign-nationals-to-protect-the-united-states-from-foreign-terrorists-and-other-national-security-and-public-safety-threats/>. Acesso em: 26 ago. 2025.

UNITED STATES. Department of Homeland Security. **Operation Homecoming leads to 1.6 million illegal aliens leaving the U.S.** Washington, D.C.: DHS, 14 ago. 2025f. (Comunicado de imprensa). Disponível em: <https://www.dhs.gov/news/2025/08/14/secretary-noem-announces-16-million-illegal-aliens-have-left-us>. Acesso em: 26 ago. 2025.

VRECHE, Carla Cristina. **“No safe haven for torturers”**: o empreendedorismo da Anistia Internacional para a criação da convenção contra a tortura. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto de Filosofia e Ciências Humanas da Universidade Estadual de Campinas, Campinas, 2023.

WODAK, Ruth. **The discourse of politics in action**: politics as usual. Londres: Palgrave Macmillan, 2009.

AÇÃO AFIRMATIVA PARA MULHERES NO SERVIÇO PÚBLICO FEDERAL: A EXPERIÊNCIA PIONEIRA DO ITAMARATY NO CONCURSO DE ADMISSÃO À CARREIRA DIPLOMÁTICA

Larissa Maria Lima Costa¹

Diego Batista Silva²

Éveri Sirac Nogueira³

Persistem no mercado de trabalho brasileiro, inclusive no serviço público federal, desigualdades significativas de gênero e raça, particularmente em carreiras de maior prestígio e remuneração, como a diplomacia. Nesse contexto, o artigo analisa ação afirmativa voltada especificamente à ampliação do ingresso de mulheres em concurso público do Poder Executivo federal, implementada no Concurso de Admissão à Carreira de Diplomata. A análise insere-se no cenário mais amplo de fortalecimento das políticas de diversidade e inclusão, impulsionado pelo Programa Federal de Ações Afirmativas. O estudo combina análise quantitativa descritiva, fundamentada em dados estatísticos oficiais e dados primários de desempenho de candidatas e candidatos no concurso nos últimos anos, e interpretação do arcabouço normativo-institucional, pesquisa documental e referências bibliográficas. A partir de uma perspectiva de gênero com enfoque interseccional, os resultados indicam que a ação analisada contribuiu para maior equilíbrio de gênero na etapa decisiva do concurso e para o aumento do número final de mulheres aprovadas, evidenciando o potencial da medida para mitigar distorções historicamente reproduzidas no acesso à carreira diplomática. Conclui-se que a experiência do Itamaraty constitui referência relevante para a formulação de políticas semelhantes em outros concursos públicos.

Palavras-chave: ação afirmativa; concurso público; diversidade e inclusão; igualdade de gênero.

AFFIRMATIVE ACTION FOR WOMEN IN THE FEDERAL PUBLIC SERVICE: ITAMARATY'S PIONEERING EXPERIENCE IN THE DIPLOMATIC CAREER ADMISSION EXAMINATION

Significant gender and racial inequalities persist in the Brazilian labor market, including within the federal public service, particularly in careers of higher prestige and remuneration, such as diplomacy. In this context, the article analyzes an affirmative action measure specifically aimed at increasing women's entry into the federal Executive Branch through public service examinations, as implemented in the Diplomatic Career Admission Examination. The analysis is situated within the broader context of the strengthening of diversity and inclusion policies, driven by the Federal Affirmative Action Program. The study combines descriptive quantitative analysis, based

1. Diplomata de carreira desde 2009; assessora da secretária-geral das Relações Exteriores para temas de diversidade e inclusão, academia diplomática e cooperação. *E-mail:* larissa.costa@itamaraty.gov.br. Orcid: <https://orcid.org/0009-0005-0393-5463>.

2. Servidor público federal, cedido do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC) ao Instituto Rio Branco (IRBr), do Ministério das Relações Exteriores (IRBr/MRE), desde 2015; assistente técnico do IRBr/MRE para temas relacionados ao Concurso de Admissão à Carreira de Diplomata. *E-mail:* diego.silva@itamaraty.gov.br. Orcid: <https://orcid.org/0009-0008-8726-3845>.

3. Técnico em Assuntos Educacionais do Ministério da Educação, cedido ao IRBr/MRE desde 2010; responsável pelos programas de ação afirmativa do IRBr. *E-mail:* everi.nogueira@itamaraty.gov.br. Orcid: <https://orcid.org/0009-0004-2147-9070>.

on official statistical data and primary data on the performance of candidates in the in recent years, and interpretation of the normative-institutional framework through documentary research and bibliographic references. From a gender perspective with an intersectional focus, the results indicate that the affirmative action under analysis contributed to greater gender balance in the decisive stage of the examination and to an increase in the final number of women approved, highlighting the potential of this measure to mitigate distortions historically reproduced in access to the diplomatic career. The study concludes that the Itamaraty's experience constitutes a relevant reference for the formulation of similar policies in other public service examinations.

Keywords: affirmative action; public service examination; diversity and inclusion; gender equality.

ACCIÓN AFIRMATIVA PARA LAS MUJERES EN EL SERVICIO PÚBLICO FEDERAL: LA EXPERIENCIA PIONERA DE ITAMARATY EN EL EXAMEN DE ACCESO A LA CARRERA DIPLOMÁTICA

Persisten en el mercado laboral brasileño, incluido el servicio público federal, desigualdades significativas de género y raza, particularmente en carreras de mayor prestigio y remuneración, como la diplomacia. En este contexto, el artículo analiza acción afirmativa orientada específicamente a ampliar el ingreso de mujeres en concursos públicos del Poder Ejecutivo Federal, implementadas en el Concurso de Admisión a la Carrera Diplomática. El análisis se inserta en el escenario más amplio de fortalecimiento de las políticas de diversidad e inclusión, impulsado por el Programa Federal de Acciones Afirmativas. El estudio combina el análisis cuantitativo descriptivo, basado en datos estadísticos oficiales y datos primarios sobre el desempeño de los candidatos en el Examen de Acceso al Servicio Diplomático Brasileño en los últimos años, y la interpretación del marco normativo-institucional a través de investigación documental y referencias bibliográficas. Desde una perspectiva de género con enfoque interseccional, los resultados indican que la acción afirmativa analizada contribuyó a un mayor equilibrio de género en la etapa decisiva del concurso y al aumento del número final de mujeres aprobadas, lo que evidencia el potencial de la medida para mitigar distorsiones históricamente reproducidas en el acceso a la carrera diplomática. Se concluye que la experiencia del Itamaraty constituye una referencia relevante para la formulación de políticas similares en otros concursos públicos.

Palabras clave: acción afirmativa; concurso público; diversidad e inclusión; igualdad de género.

JEL: J16; J18; J48; K3.

DOI: <http://dx.doi.org/10.38116/rtm39art14>.

Data de envio do artigo: 19/12/2025. Data de aceite: 5/2/2026.

1 INTRODUÇÃO

No mercado de trabalho brasileiro, incluindo no funcionalismo público, as desigualdades de gênero permanecem altas, ainda que tenha havido significativo aumento da presença de mulheres nas últimas duas décadas. O ingresso no serviço público federal se dá, majoritariamente, por concurso, mas desigualdades socioeconômicas, padrões culturais de gênero, discriminações raciais, entre outros fatores, determinam previamente as chances de determinados grupos sociais ocuparem cargos em carreiras de maior prestígio e onde se concentram os melhores

salários.⁴ Nesse cenário, a diplomacia é, juntamente com as carreiras de procuradoras da Fazenda Nacional, procuradoras federais, delegadas da Polícia Federal e auditoras da Receita Federal, uma das mais desiguais em termos de gênero e raça (Penha e Picanço, 2021).

É nesse cenário de persistente desigualdade que se inserem as iniciativas institucionais voltadas à promoção da diversidade no âmbito do Ministério das Relações Exteriores (MRE). Pioneiro na adoção de ações afirmativas destinadas a ampliar o ingresso de pessoas negras na carreira diplomática, em 2002 (Brasil, 2002), o MRE instituiu, em 2024, nova medida afirmativa com o objetivo de ampliar a participação de mulheres no Concurso de Admissão à Carreira de Diplomata (CACD), buscando enfrentar desigualdades historicamente reproduzidas no acesso à carreira.

À luz desse contexto, este artigo tem por objetivo analisar a primeira ação afirmativa voltada à ampliação do ingresso de mulheres em concurso público para carreira do Poder Executivo federal, considerando as especificidades institucionais do Itamaraty, bem como o contexto político nacional favorável à adoção de políticas de promoção da diversidade e da inclusão. Pretende-se, com essa análise, fundamentar a relevância da medida e sua potencialidade como referência para a formulação de políticas semelhantes em outros concursos públicos.

A primeira parte do artigo apresentará os índices de representação feminina no corpo diplomático brasileiro e o contexto global que leva à adoção de medidas de diversidade e inclusão nos serviços exteriores do Brasil e do mundo. Em seguida, serão mencionados os fundamentos do Programa Federal de Ações Afirmativas (PFAA), instituído por meio do Decreto nº 11.785, de 20 de novembro de 2023 (Brasil, 2023a), e do Plano de Ação do MRE para o programa, lançado em dezembro de 2024, como parte de uma Política de Diversidade e Inclusão do ministério.

A terceira seção partirá de avaliação do desempenho das mulheres nos concursos públicos para a carreira diplomática ao longo dos anos e das principais hipóteses explicativas da sub-representação feminina. Com base nesses elementos, serão apresentados o processo de formulação da ação afirmativa de convocação adicional de mulheres para a segunda fase do CACD, seus fundamentos e os resultados dos primeiros dois anos de aplicação.

O artigo adota abordagem metodológica mista, de natureza quantitativa e qualitativa. Emprega-se análise quantitativa descritiva, baseada em dados estatísticos oficiais do MRE, bem como em dados primários de desempenho de candidatas e candidatos no CACD, referentes aos anos de 2024 e 2025, obtidos

4. Para saber mais sobre desigualdades de gênero e raça no funcionalismo público, conferir Ferreira (2022b) e Alves (2022b).

junto à banca contratada para a realização do certame. Complementarmente, vale-se de pesquisa documental, revisão bibliográfica e análise do arcabouço normativo-institucional relativo às políticas de diversidade e ações afirmativas no âmbito do MRE. A integração dessas abordagens permite examinar, a partir de uma perspectiva de gênero com enfoque interseccional, os efeitos das ações afirmativas sobre o ingresso de mulheres na carreira diplomática.

A perspectiva de gênero será tratada na análise, a partir de olhar interseccional com a questão racial. A noção de interseccionalidade adotada no estudo segue Crenshaw (2002, p. 117), que a define como “uma conceituação do problema que busca capturar as consequências estruturais e dinâmicas da interação entre dois ou mais eixos de subordinação”. Utilizar-se-á, ainda, os fundamentos elencados por Laís Abramo (2004, p. 18), segundo os quais:

as desigualdades e as discriminações de gênero e raça são duas formas fundamentais de discriminação que cruzam a sociedade e o mundo do trabalho no Brasil e dizem respeito à maioria da população. São dois tipos de discriminação que não apenas se superpõem, mas se inter cruzam e se potencializam.

O termo diversidade e inclusão em ambientes organizacionais será utilizado para refletir a busca pela composição de equipes variadas, que reflitam as características demográficas de uma sociedade, e pela criação de senso de pertencimento organizacional, no qual haja valorização e acolhimento das características singulares de cada indivíduo (Timóteo, 2023). De modo concomitante, a análise partirá do conceito de ação afirmativa definido no Decreto nº 11.785, de 20 de novembro de 2023, segundo o qual “são considerados ações afirmativas os programas e as medidas adotadas pelo poder público para corrigir as desigualdades e promover a equidade e os direitos de grupos sociais historicamente discriminados” (Brasil, 2023a, art. 2º).

É importante destacar que, embora a adoção de ações afirmativas possa ser justificada de diferentes formas, o artigo analisará a medida implementada pelo MRE a partir da ideia de promoção da igualdade proporcional, que preza a distribuição de oportunidades na proporção do tamanho relativo de cada grupo na sociedade. O princípio da igualdade proporcional também pode ser traduzido em termos de promoção da justiça social e da diversidade. Nesse último caso, a finalidade da ação afirmativa passa a ser a melhoria da qualidade do serviço público a ser oferecido por equipe mais diversa que reflita a composição da sociedade brasileira (Feres Júnior *et al.*, 2018).

Ainda no campo conceitual, o artigo adotará a noção de transversalidade aplicada em políticas públicas do governo federal para grupos sociais específicos, como mulheres, negros e indígenas. Nesse sentido, gestão transversal, de acordo com o Plano Nacional de Políticas para Mulheres, deve ser compreendida como “articulação

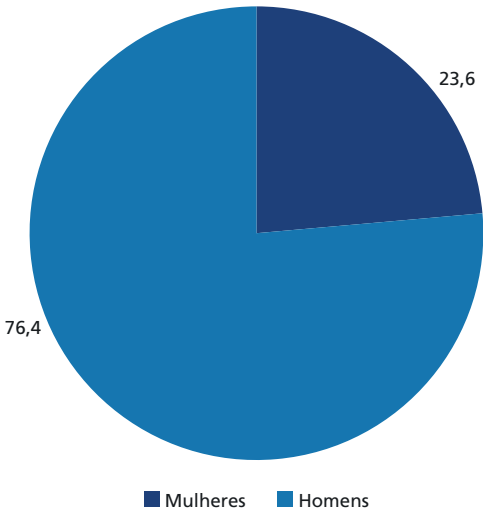
horizontal e não hierárquica que busca influenciar o desenho, a formulação, a execução e a avaliação dos conjuntos de políticas públicas” (Brasil, 2004, p. 85). Já o conceito de intersetorialidade será mencionado em referência a políticas que requerem um agir conjunto e uma integração de ações de responsabilidade de diferentes órgãos (Marcondes, Sandim e Diniz, 2018).

2 MULHERES NA DIPLOMACIA: A BAIXA REPRESENTATIVIDADE E O CONTEXTO NACIONAL E INTERNACIONAL FAVORÁVEL A MEDIDAS DE PROMOÇÃO DA DIVERSIDADE E DA INCLUSÃO

2.1 O Itamaraty e a sub-representação de mulheres no corpo diplomático

O corpo diplomático brasileiro é composto por 1.595 diplomatas, dos quais 1.218 são homens e 377 são mulheres. Conforme se observa no gráfico 1, as mulheres constituem apenas 23,63% do total de servidores públicos da carreira de diplomata.⁵

GRÁFICO 1
Composição da carreira diplomática por sexo
(Em %)



Fonte: Brasil (2025a).

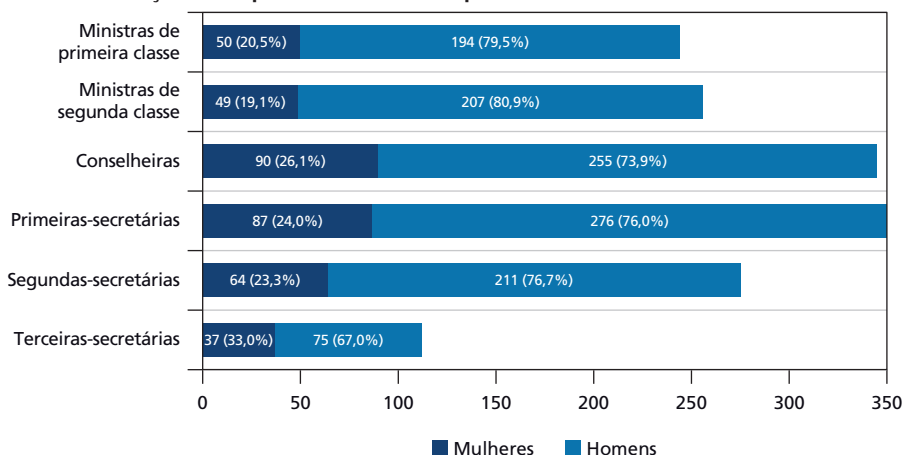
É oportuno citar que, de acordo com a quarta edição do *Boletim Étnico-Racial do Serviço Exterior Brasileiro*, lançado em novembro de 2025, o Itamaraty conta com 251 diplomatas autodeclarados pretos e pardos, dos quais 53 (21,11%) são

5. Os dados são de setembro de 2025 e ainda não contabilizam os cinquenta diplomatas aprovados no CACD 2025.

mulheres. No universo de mulheres diplomatas (377), o percentual de representação das mulheres negras é de 14%.

Sob a ótica de gênero, observa-se a distribuição hierárquica das diplomatas na carreira: conforme ilustrado no gráfico 2, as mulheres brasileiras estão distribuídas entre as seis classes da carreira da seguinte forma: terceiras-secretárias, 33%; segundas-secretárias, 23,3%; primeiras-secretárias, 24%; conselheiras, 26,1%; ministras de segunda classe, 19,1%; e ministras de primeira classe, 20,5%.

GRÁFICO 2

Distribuição dos diplomatas em classes por sexo

Fonte: Brasil (2025a).

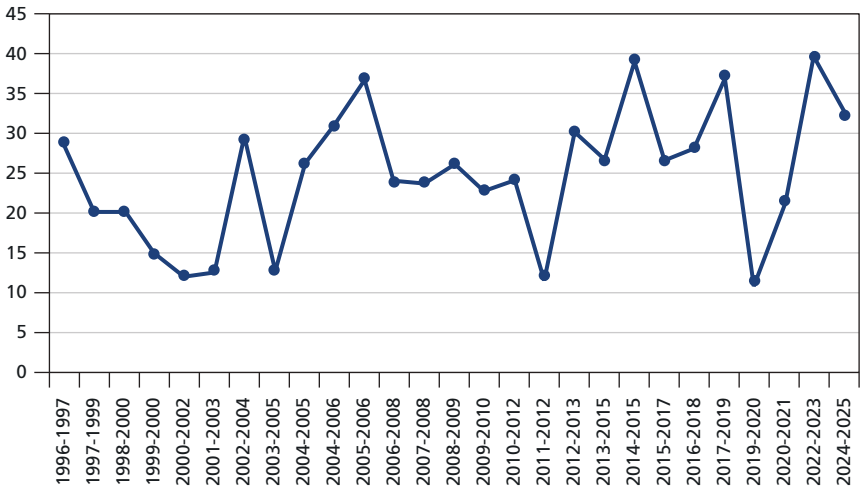
Com relação ao recorte gênero e raça, os dados mais recentes do MRE indicam que, entre as mulheres, as diplomatas pretas e pardas estão assim distribuídas entre as classes da carreira: 1 – terceiras-secretárias (32,4%); 2 – segundas-secretárias (21,8%); 3 – primeiras secretárias (11,5%); 4 – conselheiras (10%); 5 – ministras de segunda classe (10,2%); e 6 – ministras de primeira classe (6%). Sob essa perspectiva, observa-se uma menor presença das mulheres negras nas classes mais elevadas da carreira, evidenciando desigualdades interseccionais.

Essa tendência se confirma quando se considera a média histórica de aprovação feminina no CACD: entre 1953 e 2025, a aprovação média de mulheres foi de 21%. Entre 1996 e 2025, ingressaram na carreira 316 mulheres, equivalendo a 25% do total de 1.254 aprovados, reforçando o caráter restritivo da carreira diplomática para mulheres, especialmente para aquelas pertencentes a grupos racializados.

A análise da participação feminina nas turmas do Instituto Rio Branco (IRBr) é primordial para compreender os avanços e desafios na inserção das mulheres na carreira diplomática brasileira. Observa-se uma variação significativa

na representação das mulheres nas turmas, com picos próximos a 40% em alguns anos, intercalados por quedas expressivas, como nos períodos de 2001-2002 e 2019-2020. Essa oscilação indica que, embora tenha havido avanços pontuais na participação feminina no ingresso à carreira diplomática, a presença das mulheres ainda não alcança uma representatividade estável e proporcional, dados expressos no gráfico 3.

GRÁFICO 3
Representação feminina das turmas do IRBr
(Em %)



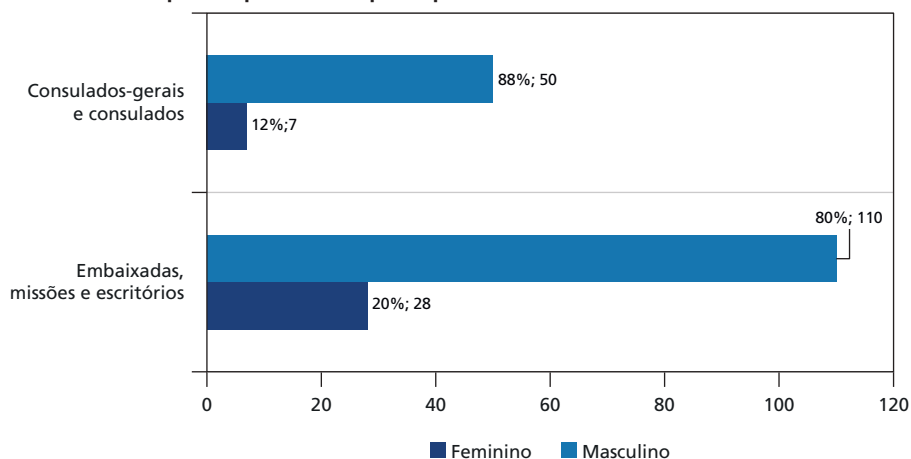
Fonte: Brasil (2025a).

Segundo dados do *Boletim Estatístico Étnico-Racial do Serviço Exterior Brasileiro* (Brasil, 2025f), 28 mulheres negras (10 pretas e 18 pardas) ingressaram no Itamaraty entre 2013 e 2025. Esse número representa 26,9% do total de mulheres (104) e 27,45% do total de pessoas pretas e pardas (102) nomeadas para o cargo de diplomata no período.⁶ Os dados evidenciam que, embora haja avanços na inclusão de mulheres e de indivíduos racializados na carreira diplomática, a representatividade ainda é limitada, refletindo desigualdades históricas de gênero e raça no serviço exterior brasileiro.

6. O *Boletim Estatístico Étnico-Racial do Serviço Exterior Brasileiro* (Brasil, 2025f) considera a informação de cor ou raça prestada pelos servidores em atualização cadastral obrigatória, realizada anualmente por meio da plataforma SouGov.BR. A quarta edição desse boletim utilizou dados extraídos do Sistema Integrado de Administração de Recursos Humanos do governo federal (Siape) em 29 de setembro de 2025.

Até fevereiro de 2025, do total de 195 postos brasileiros no exterior com chefias formalmente nomeadas, 35 eram ocupadas por mulheres. Esse percentual de 18% considera embaixadas, missões diplomáticas, escritórios, consulados-gerais e consulados. Separados por tipo de posto, o índice de mulheres em chefia de consulados-gerais e consulados era de 12%, e em chefia de embaixadas, missões e escritórios, de 20%, conforme evidenciado no gráfico 4.

GRÁFICO 4

Chefia de postos, por sexo e tipo de posto

Fonte: Brasil (2025a).

De acordo com o *Boletim Estatístico Étnico-Racial*, do MRE, até 29 de setembro de 2025, dez postos diplomáticos no exterior eram chefiados por diplomatas negros, sendo dois ocupados por mulheres (uma preta e uma parda).

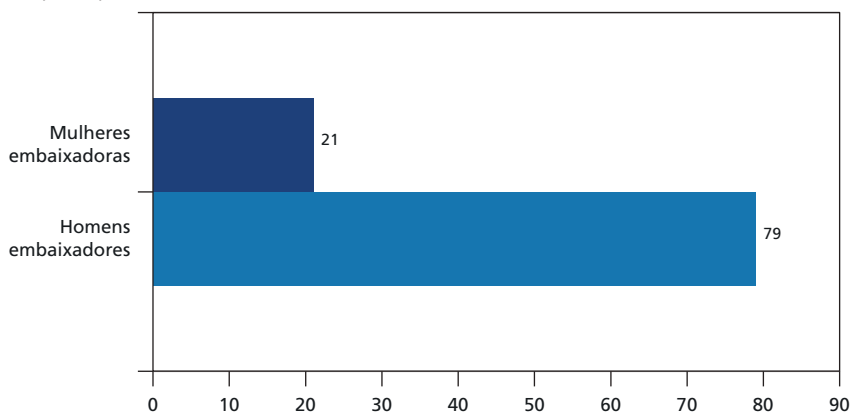
2.2 O contexto internacional e a crescente pressão por mais diversidade e inclusão na representação diplomática

O percentual de mulheres na chefia de postos diplomáticos é comumente utilizado para medir o grau de participação das mulheres na diplomacia e o nível de equidade de gênero atingido por diferentes chancelarias. De acordo com o Índice de Mulheres na Diplomacia (IMD) 2024, produzido a partir de informações de 153 países, a média mundial de mulheres embaixadoras é de 21% (Chehab, 2024), conforme demonstrado no gráfico 5.

GRÁFICO 5

Percentual global de mulheres embaixadoras (2024)

(Em %)



Fonte: Chehab (2024).

Esse dado inclui mulheres designadas como embaixadoras em outros países, representantes permanentes junto à Organização das Nações Unidas (ONU) em Nova York e altas comissárias com *status* de embaixadoras. Não considera indicações para embaixadoras não residentes, cônsules, cônsules-gerais, representantes permanentes em organismos internacionais fora de Nova York, representantes alternas, encarregadas de negócios ou embaixadoras para temas específicos atuando dentro ou fora dos seus respectivos países (Chehab, 2024).

Em que pese contemplar universo de postos mais restrito do que o considerado pelas estatísticas brasileiras, o referido índice registra que a média mundial de representação de mulheres ainda é inferior a 30%.⁷ Para fins de análise comparada, registra-se que, nas Américas, a média de mulheres designadas embaixadoras ou representantes permanentes na ONU é de 28%, a mais alta entre as cinco regiões analisadas. O percentual médio de mulheres embaixadoras foi computado em 27% na Europa, 20% na África, 14% na Ásia e 10% no Oriente Médio e no Norte da África (Chehab, 2024). Importa notar que esse índice não especifica a natureza das indicações, que, em alguns países, podem não se restringir, como no caso brasileiro, a mulheres da carreira diplomática.

O tema da participação das mulheres na diplomacia ganhou destaque internacional nas últimas duas décadas. A partir de 2014, número crescente de países passou a adotar oficialmente uma Política Externa Feminista (PEF) e outros

7. Para terem potencial de representação ativa em nível gerencial, as minorias sociais precisam alcançar um percentual mínimo de massa crítica nos cargos com poder de decisão. Ainda que possa variar de órgão a órgão ou de país a país, convencionalmente, considera-se 30% como o percentual mínimo necessário (Alves, 2022b).

sinalizaram interesse em engajar-se em esforços para transversalizar a perspectiva da igualdade de gênero em suas políticas externas. Ainda que as experiências sejam diversas e não haja um denominador comum sobre quais seriam os temas e objetivos gerais de uma PEF, percebe-se, em diferentes exemplos, a presença de enfoque no aumento da participação de mulheres em posições de liderança na esfera internacional. Isso significa que países que adotaram essa perspectiva – como Suécia (2014), Canadá (2017-2020), França (2019), México (2020), Espanha (2021), Alemanha (2021), Países Baixos (2022), Colômbia (2022), Chile (2022) e Argentina (2023) – buscaram aumentar a representação de mulheres nos seus serviços exteriores (Aguilar, Drumond e Rebelo, 2024).

Faria e Carmo (2016) identificaram que os serviços exteriores britânico e francês adotaram metas de paridade de gênero nos seus respectivos processos de recrutamento de novos diplomatas. De acordo com os autores, cotas para a ocupação de posições de chefia foram adotadas por Reino Unido (28%), França (40%), Finlândia (40%) e Dinamarca (40%). No caso da Finlândia, a cota de 40% de representação de mulheres é aplicada em todas as classes da carreira diplomática.

Em 2017, o então secretário-geral das Nações Unidas, António Guterres, fez da igualdade de gênero e do empoderamento das mulheres tema central de sua gestão, ao lançar estratégia sistêmica para atingir a paridade de gênero até 2028 (Nações Unidas, 2022). Em março de 2025, Guterres anunciou que a ONU atingiu a paridade de gênero em cargos de alta liderança antes do previsto.⁸

2.3 Iniciativas recentes de promoção de maior participação de mulheres no serviço exterior brasileiro

No Brasil, a questão da ampliação da participação feminina na diplomacia passou a ganhar destaque institucional durante a gestão do chanceler Celso Amorim (jan. 2003 a dez. 2010), quando se adotou política informal de promoção de mulheres a postos mais altos da carreira e nomeação para posições de liderança. De acordo com Friaça (2018), entre 2003 e 2010, o incremento do percentual de mulheres na classe mais alta da carreira diplomática foi de 278,59%, embora o índice final fosse de apenas 15,30%, bastante abaixo do número de mulheres na carreira diplomática, 21,51% à época.

A temática voltou a ganhar relevo com a mobilização de mulheres diplomatas em 2013, que resultou na criação de grupo informal e no posterior envio, em 8 de março de 2014, de *Carta do Grupo das Mulheres Diplomatas* ao então chanceler Luiz Alberto Figueiredo Machado. A carta continha quatorze demandas específicas, entre as quais a criação do Comitê Gestor de Gênero e Raça

8. Disponível em: <https://www.un.org/gender/content/un-secretariat-gender-parity-dashboard>. Acesso em: maio 2026.

do MRE e da Comissão de Prevenção e Enfrentamento do Assédio Moral, Sexual e da Discriminação. A mobilização também resultou, em 2018, na produção do documentário *Exteriores: Mulheres Brasileiras na Diplomacia*; na realização de jornada para celebrar um século de participação de mulheres na diplomacia; e na recuperação da memória da primeira diplomata e servidora pública do Brasil, Maria José de Castro Rebello Mendes, cujo nome terminou por ser atribuído ao Anexo Maria José de Castro Rebello Mendes (Anexo I), do MRE (Teixeira e Steiner, 2017; Nogueira e Balbino, 2018; Nogueira e Costa, 2023; Balbino, 2011; Faria e Balbino, 2022).

A atuação do Grupo de Mulheres Diplomatas⁹ foi institucionalizada por meio da criação da Associação de Mulheres Diplomatas do Brasil (AMDB) em janeiro de 2023. A associação tem se dedicado a fomentar debate público – com academia, imprensa e órgãos de governo – sobre a sub-representação de mulheres na carreira diplomática e em postos de liderança no Brasil e no exterior. Além da criação do Observatório de Política Externa Feminista Inclusiva, a AMDB tem promovido campanhas em favor da paridade na diplomacia e apresentou, juntamente com a ADB, diversas propostas para a elaboração do plano de ações afirmativas do MRE em 2024.

É importante salientar que, desde o início do terceiro mandato do presidente Luís Inácio Lula da Silva, em 2023, o MRE vem adotando uma série de ações voltadas à promoção da igualdade de gênero. Entre as medidas mais emblemáticas estão: i) a nomeação da primeira mulher secretária-geral das Relações Exteriores, o cargo mais alto da hierarquia a ser ocupado exclusivamente por integrante do quadro de servidores diplomatas; ii) a criação do cargo de alta representante para temas de gênero, com a finalidade de fomentar a articulação internacional e nacional para a retomada das posições tradicionais do país em temas de gênero e dar impulso ao seu aprofundamento e transversalização; iii) a instituição de um Sistema de Promoção de Diversidade e Inclusão (SPDI), composto por quatro comitês temáticos (gênero, étnico-racial, de pessoas com deficiência e pessoas LGBTQIA+) e por uma comissão de promoção da diversidade e da inclusão, presidida pelo ministro de Estado das Relações Exteriores; e iv) esforço permanente de promoção de número mais expressivo de mulheres em todas as classes da carreira diplomática e de nomeação para postos de comando no Brasil e no exterior (Faria e Simoni, 2024).

9. Disponível em: <https://mulheresdiplomatas.org/>.

3 O PFAA E O PLANO DE AÇÃO DO MRE: O ENQUADRAMENTO INSTITUCIONAL DA AÇÃO AFIRMATIVA

Desde o início da atual gestão, em 2023, o governo federal tem reafirmado sua prioridade em combater as desigualdades em todas as suas dimensões, incluindo as de gênero. Em 20 de novembro de 2023, foi instituído, por meio do Decreto nº 11.785, o PFAA (Brasil, 2023a) com o objetivo de:

promover direitos e a equiparação de oportunidades na Administração Pública Federal por meio de ações afirmativas destinadas às populações negra, quilombola e indígena, às pessoas com deficiência e às mulheres, consideradas as suas especificidades e diversidade (Brasil, 2023a, art.1º).

O decreto determina que os órgãos da administração pública federal direta desenvolvam ações afirmativas para os grupos beneficiários, no âmbito de suas respectivas competências, dentro de um marco temporal determinado. As ações serão acompanhadas pelo Comitê Gestor do PFAA, composto pelos ministérios da Igualdade Racial (MIR), dos Direitos Humanos e Cidadania (MDHC), da Gestão e Inovação (MGI), das Mulheres (MMulheres), dos Povos Indígenas (MPI), do Planejamento e Orçamento (MPO), pela Casa Civil da Presidência da República (Casa Civil) e pela Escola Nacional de Administração Pública (Enap) (Brasil, 2024a).

O programa estabelece também que as políticas de ações afirmativas de cada órgão podem ser implementadas no âmbito da gestão interna e das ações finalísticas. Entre as modalidades previstas no referido dispositivo, destacam-se: políticas de cotas ou reserva de vagas, bonificações ou critérios diferenciados de pontuação em processos seletivos, e programas de assistência financeira, incluindo a concessão de bolsas. Para tanto, são princípios do PFAA a transversalidade, a interseccionalidade e a intersetorialidade nas políticas públicas na perspectiva de gênero, de raça, de etnia e de pessoas com deficiência, bem como o respeito à autodeterminação, à integridade e à plena efetividade dos direitos dos grupos sociais beneficiários (Brasil, 2024a, 2024c).

Faz-se necessário destacar que, ao incluir as mulheres no rol de destinatárias das ações afirmativas, o governo federal sinalizou a prioridade atribuída ao fortalecimento da representatividade feminina nos espaços públicos de tomada de decisão. Ademais, tal iniciativa reflete o reconhecimento de que a diversidade de perspectivas e experiências entre homens e mulheres contribui para a formulação e a implementação de políticas públicas mais eficazes.

No contexto de adoção do PFAA, o MRE – capitaneado pela Assessoria de Participação Social e Diversidade (APSD) e pela Secretaria-Geral – deu início, em março de 2024, a amplo processo de consultas internas para elaborar o seu plano de ação para o programa, que resultou na adoção de 34 ações afirmativas, sendo

18 de gestão e 16 relacionadas a atividades finalísticas. As consultas envolveram não apenas as secretarias do MRE, como também os comitês do SPDI, as associações e os sindicatos de servidores das carreiras do serviço exterior.

O Plano de Ação para o PFAA 2024-2027 foi formalmente instituído por meio da Portaria MRE nº 567, de 29 de novembro de 2024, a qual estabeleceu a Política de Diversidade e Inclusão do Itamaraty (Brasil, 2024f). A normatização dessas diretrizes confere caráter institucional e permanente às ações afirmativas, ao mesmo tempo em que reforça o compromisso do MRE com a promoção da equidade de gênero, da diversidade racial e da inclusão no âmbito do serviço exterior brasileiro.

Das 34 ações aprovadas no plano de ação, 24 têm mulheres como público-alvo, o equivalente a 71% do total. No que toca ao ingresso à carreira diplomática, ação específica voltada à ampliação de mulheres prevê: i) o estabelecimento de paridade nos programas de concessão de bolsas de apoio a estudos preparatórios; ii) a realização de campanhas de divulgação do concurso de diplomatas direcionadas especialmente a mulheres; iii) adoção de paridade de gênero na convocação para a segunda fase do concurso; e iv) realização de estudo amplo sobre o desempenho de mulheres nas provas do CACD, a fim de identificar eventuais vieses invisíveis que desfavoreçam a aprovação feminina (Brasil, 2024b).

É importante destacar, porém, que o plano de ação do MRE não apenas manteve o pioneiro programa de bolsas de estudos para candidatas e candidatos negros ao concurso de diplomatas – Programa Bolsa-Prêmio de Vocação para a Diplomacia –, como também ampliou sua ação para pessoas indígenas, pessoas com deficiência e mulheres de baixa renda. O plano prevê, ademais, a aplicação do critério da paridade de gênero na concessão das bolsas para todos os grupos. Além do mais, prevê a continuação das campanhas anuais de divulgação da carreira de diplomata com vistas à atração de mais mulheres. Essas ações são realizadas pelo IRBr e vêm sendo complementadas por entrevistas concedidas à imprensa pela secretária-geral das Relações Exteriores, embaixadora Maria Laura da Rocha, bem como pela participação da alta representante para temas de gênero do MRE, embaixadora Vanessa Dolce de Faria, em *podcasts* de grande alcance nacional (Especial [...], 2025) e em eventos organizados por universidades de diversas regiões do país.

No que toca à progressão funcional, o Plano de Ação do MRE contempla ação afirmativa dedicada à “priorização de pessoas negras e mulheres na ascensão funcional das carreiras” (Brasil, 2024a, p. 15). A medida prevê a utilização de listas específicas de votação para diplomatas negros e diplomatas mulheres, bem como o estabelecimento de número mínimo de vagas para grupos prioritários na formação do quadro de acesso, que habilita à promoção na carreira de diplomata.

O objetivo principal da ação é o de aumentar a participação de pessoas negras e de mulheres em todas as classes do serviço exterior brasileiro, particularmente nas classes de hierarquia mais elevada; nas posições de chefia do ministério; e nos órgãos colegiados de tomada de decisão.

Outras ações afirmativas que têm mulheres como público beneficiário incluem a busca ativa por maior representação em atividades de capacitação, produção de dados desagregados, diversificação do acervo artístico-histórico, criação de prêmios, ampliação de serviços consulares específicos, valorização em programas culturais, de promoção comercial e de inovação, em projetos de cooperação Sul-Sul, entre outros (Brasil, 2023c).

4 A AÇÃO AFIRMATIVA PARA MULHERES NO CONCURSO DE ADMISSÃO À CARREIRA DIPLOMÁTICA

Antes de apresentar a ação afirmativa aplicada ao CACD com foco na ampliação de mulheres, faz-se necessário revisitar as principais conclusões do mapeamento existente sobre o desempenho das candidatas nos processos seletivos, bem como sinalizar lacunas a serem preenchidas com novos estudos e dados mais específicos. Esse diagnóstico foi crucial para o desenho da política e requer contínuo aprimoramento, especialmente no que toca às interseções entre gênero e raça.

4.1 O CACD e o mapeamento do desempenho das mulheres

4.1.1 Atualização da análise quantitativa

O MRE realiza concursos públicos de ingresso à carreira diplomática desde o início do século XX. Um fato importante de ser lembrado é que a primeira mulher a ingressar na carreira de oficial da Secretaria de Estado – e no funcionalismo público do país – foi Maria José de Castro Rebello Mendes, aprovada em primeiro lugar em concurso realizado em 1918 (Friaça, 2018; Faria e Balbino, 2022; Nogueira e Costa, 2023).

Entre 1918 e 1938, dezenove mulheres ingressaram no MRE por concurso público. A partir de 1938, o Decreto-Lei nº 791, conhecido como Reforma Oswaldo Aranha, unificou as carreiras diplomática e consular, mas vedou o ingresso de mulheres no serviço exterior. Essa reserva de vagas a candidatos do sexo masculino foi revogada oficialmente pela Lei nº 2.171, de janeiro de 1954, após uma mulher, Maria Sandra Cordeiro de Mello, questionar judicialmente a vedação, lograr ser inscrita no concurso de admissão em 1952 e começar o Curso de Preparação à Carreira Diplomática (CPCD) em 1953 (Friaça, 2018).

A partir de 1945, com a criação do IRBr, os exames vestibulares para o CPCD passaram a ser realizados anualmente e tornaram-se o formato preferen-

cial de ingresso à carreira diplomática. Entre 1945 e 1996, somente os aprovados no CPCD ingressaram nos quadros de funcionários do MRE. Nesse período, foram realizados, excepcionalmente, sete concursos públicos para a carreira diplomática sem a necessidade do curso de preparação.

Entre 1953 e 1996, os anais do IRBr registram a entrada de 193 mulheres no Itamaraty, o equivalente a 17% do total de 1.144 aprovados. Mônica de Meneses Campos é considerada a primeira mulher negra a integrar o corpo diplomático brasileiro em 1979. Em 1996, o ingresso na carreira diplomática passou a se dar somente pelo CACD, formato que se mantém até os dias atuais. De 2002 em diante, as provas deixaram de ser realizadas diretamente pelo IRBr, que passou a contratar empresa especializada para este fim. Entre 1996 e 2025, ingressaram na carreira 316 mulheres, o equivalente a 25% do total de 1.254 aprovados.

Para uma melhor visualização da evolução da aprovação de mulheres no CACD, os dados serão apresentados nas ilustrações a seguir, organizadas em dois recortes temporais distintos: a tabela 1, que expõe o número de mulheres aprovadas entre 1953 e 2015, com base em informações do MRE, e a tabela 2, que reúne os dados referentes ao período de 2015 a 2025, detalhando, por turma, o total de aprovados, o número absoluto de mulheres e a respectiva percentagem de participação feminina.

TABELA 1
Número de mulheres aprovadas no CADC (1953-2015)

Década de 1950			
Turma	Total	F	%
1953-1954	17	1	5,9
1954 ¹	11	0	0,0
1954-1955	13	0	0,0
1955 ¹	20	3	15,0
1955-1956	17	1	5,9
1956-1957	17	2	11,8
1957-1958	29	3	10,3
1958-1959	19	2	10,5
1959-1960	12	2	16,7
1960-1961	16	0	0,0
Subtotal	171	14	8,2
Década de 1960			
Turma	Total	F	%
1961-1962	17	3	17,6
1962-1963	41	3	7,3
1962 ¹	20	0	0,0

(Continua)

(Continuação)

Década de 1960			
Turma	Total	F	%
1963-1964	14	2	14,3
1964-1965	26	2	7,7
1965-1966	18	0	0,0
1966-1967	26	3	11,5
1967 ¹	5	2	40,0
1967-1968	27	4	14,8
1968-1969	50	5	10,0
1969-1970	21	5	23,8
1970-1971	14	4	28,6
Subtotal	279	33	11,8
Década de 1970			
Turma	Total	F	%
1971-1972	14	1	7,1
1972-1973	18	7	38,9
1973-1974	19	2	10,5
1974-1975	22	1	4,5
1975 ¹	26	3	11,5
1975-1976	11	1	9,1
1976-1977	33	9	27,3
1977 ¹	13	3	23,1
1977-1978	16	6	37,5
1978-1979	22	4	18,2
1978 ¹	10	4	40,0
1979-1980	47	12	25,5
1980-1981	35	7	20,0
Subtotal	286	60	21,0
Década de 1980			
Turma	Total	F	%
1981-1982	35	12	34,3
1982-1983	37	5	13,5
1983-1984	35	9	25,7
1984-1985	33	6	18,2
1985-1986	43	12	27,9
1986-1987	21	4	19,0
1987-1988	15	4	26,7
1988-1989	11	1	9,1
1989-1990	13	1	7,7
1990-1991	24	4	16,7
Subtotal	267	58	21,7

(Continua)

(Continuação)

Década de 1990			
Turma	Total	F	%
1991-1992	21	3	14,3
1992-1993	22	6	27,3
1993-1994	22	3	13,6
1994-1995 I	23	5	21,7
1994-1995 II	29	5	17,2
1995-1996	24	6	17,2
1996-1997	35	10	25,0
1997-1999	30	6	20,0
1998-2000	25	5	20,0
1999-2000	20	3	15,0
2000-2002	25	3	12,0
Subtotal	276	55	19,9
Primeira década dos anos 2000			
Turma	Total	F	%
2001-2003	32	4	12,5
2002-2004	27	8	29,6
2003-2005	39	5	12,8
2004-2005	23	6	26,1
2005-2006	30	11	36,7
2006-2008	100	24	24,0
2007-2008	101	24	23,8
2008-2009	115	30	26,1
2009-2010	109	25	22,9
2010-2012	108	26	24,1
Subtotal	713	172	24,1
Década de 2010			
Turma	Total	F	%
2011-2012	26	3	11,5
2012-2013	30	9	30,0
2013-2015	30	8	26,7
2014-2015	18	7	38,9
2015-2017	30	8	26,7
Subtotal	134	35	26,1
Total geral	Total	F	%
	2.126	427	20,1

Fonte: Brasil (2016).

Nota: ¹ Concurso direto.

TABELA 2
Número de mulheres aprovadas no CACD (2015-2025)

Turma	Total	Mulheres	%
2016-2018	32	9	28,10
2017-2019	30	11	36,70
2019-2020	26	3	11,50
2020-2021	20	4	20,00
2021-2023	24	7	29,20
2022-2023	36	15	41,70
2024-2025	54	17	31,50
2025-2026	50	16	32,00
Subtotal	272	82	30,10

Fonte: Brasil (2022).

A análise dos números descritos nas tabelas 1 e 2 revela que a média histórica de aprovação de mulheres na carreira de diplomata entre 1953 e 2025 é de 21%. A avaliação de desempenho por década sinaliza progressivo aumento no percentual de mulheres aprovadas, à exceção da década de 1990, quando houve uma redução de 1,8 pontos percentuais em relação ao decênio anterior. O crescimento mais significativo aconteceu entre as décadas de 1960 e 1970, quando o índice de aprovação de mulheres subiu 9,2 pontos percentuais, seguido da passagem da década de 1990 para os anos 2000, quando o acréscimo foi de 4,2%. É interessante notar que o aumento no número de vagas nos concursos anuais entre 2006 e 2010 não impactou a média de aprovação de mulheres, que permaneceu em 24%, a mesma verificada no período de 2001 a 2005 e no total da década (2001 a 2010). A tendência de aumento progressivo, ainda que lento, no número de mulheres diplomatas permanece na década de 2010, quando o percentual de aprovadas chega a 25,6% entre os anos de 2011 e 2020.

Dado relevante é o que sinaliza que, nos últimos dez anos, 2015 a 2025, o percentual médio de mulheres aprovadas chegou a 30,1%, o maior da série histórica. Se considerarmos apenas o último quinquênio, o índice sobe para 33%. O concurso de 2022 resultou na aprovação de 41,7% de mulheres, o índice mais alto desde 1953 e que foi recentemente superado pelo CACD de 2025, que aprovou 42% de mulheres. A avaliação quantitativa desse quadro revela um persistente baixo índice de aprovação de mulheres no concurso para a carreira diplomática ao longo da história, mas não é suficiente para identificar as razões pelas quais esse percentual segue abaixo das médias atuais de participação de mulheres no serviço público

federal brasileiro (45,6% entre os ativos)¹⁰ e no ensino superior (59,1% das matrículas) (Brasil, 2023b).

4.1.2 O formato do processo seletivo e seus possíveis impactos

Estudo de referência a respeito do desempenho das mulheres no CACD foi produzido por Rogério Farias e Gêssica Carmo, em 2016. Os autores concluíram que o grande salto da participação feminina nas inscrições dos certames ocorreu na segunda metade da década de 1970, quando o patamar subiu de 25% para 40%. Os pesquisadores também identificaram grande falta de correspondência entre a proporção de mulheres candidatas e as que conseguiram ser aprovadas, especialmente após a seleção de 1972-1973 (Farias e Carmo, 2016).

A fim de encontrar explicações para a baixa taxa de sucesso das candidatas mulheres no CACD, a primeira linha de investigação refere-se à natureza do processo de recrutamento e seus eventuais vieses. A partir de 2002, quando o CACD passou a ser realizado pelo Centro de Seleção e Promoção de Eventos (Cespe), da Universidade de Brasília (UnB), o teste de pré-seleção (TPS) começou a ser realizado no formato de avaliação objetiva – marcação de assertivas como certo e errado. Provas discursivas de caráter eliminatório e classificatório foram mantidas e realizadas em duas, três ou quatro fases. O conjunto de disciplinas exigidas permaneceu, em linhas gerais, constante, com atualização pontual de conteúdo programático ou bibliografia.

Esse formato de avaliação não foi modificado durante os anos de 2019 e 2023, quando o CACD foi organizado pelo Instituto Americano de Desenvolvimento (Iades). O TPS continuou sendo composto de questões objetivas, mas o critério de correção foi ajustado, de modo que dois erros anulassem um acerto. A partir de 2024, o Centro Brasileiro de Pesquisa em Avaliação e Seleção e de Promoção de Eventos (Cebraspe), sucessor do Cespe, voltou a realizar o CACD e, a pedido do IRBr, manteve o modelo de correção do TPS em que dois erros anulam um acerto.

É fundamental sinalizar que não há dados primários disponíveis para testar hipóteses com precisão sobre os possíveis efeitos da natureza do processo seletivo e suas modificações ao longo do tempo no sucesso de candidatas mulheres no concurso. Contudo, com relação ao formato de provas escritas, há diversos estudos que comprovam que o mecanismo de respostas fechadas tenderia a favorecer mais candidatos homens que mulheres.¹¹ Esses estudos teriam confirmado que as mulheres são mais relutantes a se arriscarem em respostas, enquanto

10. Disponível em: <http://painel.pep.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=painelpep.qvw&lang=en-US&host=Local&anonymous=true> <http://painel.pep.planejamento.gov.br/QvAJAXZfc/opendoc.htm?document=painelpep.qvw&lang=en-US&host=Local&anonymous=true>. Acesso em: 21 ago. 2025.

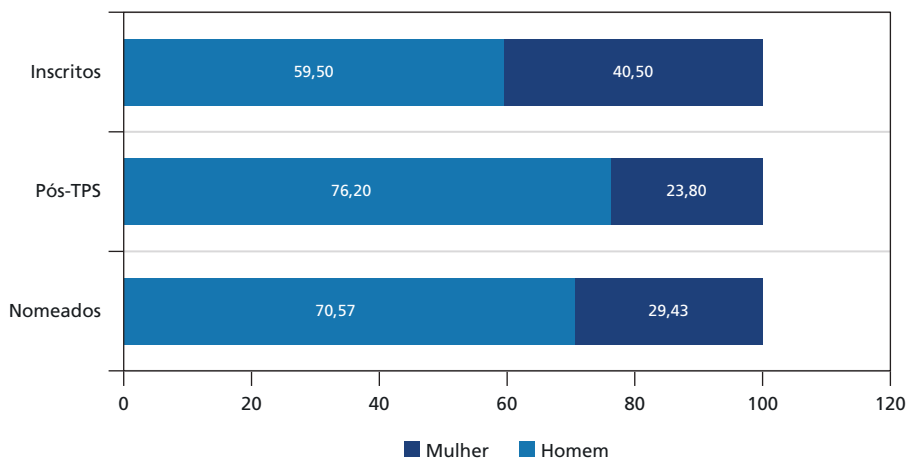
11. Ver Wainer e Steinberg (1992), Hyde e Kling (2001) e Willingham e Cole (2013) *apud* Farias e Carmo (2016, p. 4, 48).

homens sobrestimam suas chances de sucesso, sendo mais recompensados nesse formato de avaliação. Ademais, pesariam em desfavor das mulheres a ênfase desse formato na velocidade de resposta, o conteúdo simplista da redação dos quesitos, além de questões de ordem psicológica, como diferenças de autoconfiança em relação à prova e vulnerabilidades diante de baixas expectativas (Farias e Carmo, 2016).

Somente há pouco tempo, o MRE passou a monitorar, oficialmente, o número total de mulheres inscritas no concurso e os índices de reprovação nas diferentes fases do processo seletivo. De acordo com os dados oficiais, de 2013 a 2023, o CACD contou com 40,5% de mulheres entre os inscritos, mas apenas 0,37% delas foram aprovadas dentro do número de vagas. Entre os homens esse percentual é de 0,60%. A média percentual de candidatas mulheres convocadas para a fase discursiva do concurso é de 23,8% em relação ao total de candidatos convocados. Já o percentual de nomeação de mulheres ao final do certame, em relação ao número de mulheres convocadas para esta fase, é de 14,40%.

GRÁFICO 6

Médias de inscritos, convocados para a fase discursiva e nomeados no CACD (2013-2023)
(Em %)



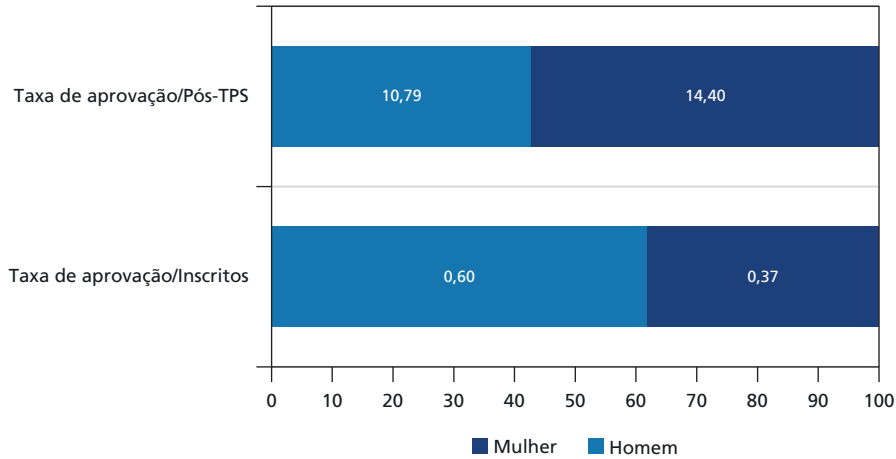
Fonte: IRBr.

Elaboração dos autores.

As estatísticas revelam que, mesmo com menos candidatas mulheres participando da fase decisiva do concurso, a taxa média de aprovação de mulheres nas provas discursivas (14,40%) é maior que a dos homens (10,79%). Verifica-se, ainda, que o percentual médio de mulheres nomeadas (29,43%) é superior ao percentual médio de mulheres que fazem as provas dissertativas (23,80%), o que

sugere um melhor desempenho das mulheres na fase discursiva, em relação ao desempenho na fase objetiva.

GRÁFICO 7
Índices de aprovação pós-TPS e em relação aos números totais de homens e mulheres inscritas no CACD (2013-2023)
(Em %)



Fonte: IRBr.
Elaboração dos autores.

Vale ressaltar, porém, que os números mostram discrepâncias nas médias de desempenho das mulheres nas provas discursivas quando analisadas ano a ano. Em 2024, por exemplo, quando houve 40% de mulheres aprovadas para a segunda fase do concurso, 10,53% das mulheres convocadas para a segunda fase foram nomeadas, enquanto o índice para os homens foi de 15,25%. Esse foi o primeiro ano da série histórica em que a taxa de aprovação pós-TPS foi maior para os homens. Esse dado sugere que os obstáculos não se restringem ao TPS, podendo também estar presentes na fase discursiva do certame.

Linha adicional de investigação sobre eventuais vieses do processo seletivo diz respeito ao grau de influência do gênero dos formuladores e avaliadores de quesitos das provas no desempenho de candidatos homens ou mulheres. Nos últimos cinco anos, o IRBr passou a exigir das empresas contratadas para a realização do CACD que a equipe de examinadores conte com diversidade regional, étnico-racial e equilíbrio de gênero. Além de contornar possíveis vieses invisíveis, a exigência pretende favorecer maior pluralidade na seleção dos candidatos.

Os dados indicam que, entre 2016 e 2023, o percentual médio de mulheres na composição das bancas examinadores no CACD foi de 44,52%, com destaque

para 2023, quando o índice de mulheres na banca examinadora chegou a 58,06%, como sinaliza a tabela 3.

TABELA 3
Composição da banca examinadora do CACD por sexo e ano (2016-2023)

Ano	Mulheres	%	Homens	%	Total
2016	9	26,47	25	73,53	34
2017	14	37,84	23	62,16	37
2018	16	45,71	19	54,29	35
2019	35	51,47	33	48,53	68
2020	16	42,11	22	57,89	38
2022	47	50,00	47	50,00	94
2023	54	58,06	39	41,94	93
Total	191	44,52	208	55,48	399

Fonte: IRBr.
Elaboração dos autores.

Conforme sinalizam os dados da tabela 2, o percentual de mulheres aprovadas no CACD nos últimos cinco anos foi de 33%, sendo o ano de 2022 o que registrou o maior índice de aprovação de mulheres (41,7%). O ano de 2022 foi também um dos que contou com maior número de avaliadoras mulheres (47), o equivalente a 50% do total de avaliadores que participaram da banca naquele ano. Em contrapartida, no concurso de 2018, 45,71% das avaliadoras eram mulheres, e a turma de 2019-2020 contou com apenas três mulheres, um dos piores índices dos últimos vinte anos (11,5%).

A baixa amostragem revela não haver evidências suficientes para assegurar a existência de correlação direta entre a aprovação de mulheres e o maior equilíbrio de gênero nas bancas examinadoras. Além disso, não há dados desagregados por tipo de prova e disciplina, de modo que não se sabe quais e que tipo de questões foram elaboradas e corrigidas por mulheres.

A atualização no mapeamento existente sobre o desempenho das mulheres no CACD revelou persistir a necessidade de análise mais profunda com dados robustos e consistência metodológica acerca da influência do formato das provas no baixo índice de aprovação de candidatas. Por essa razão, a ação afirmativa do MRE para ampliar a participação de mulheres na carreira diplomática incluiu, entre suas metas, a elaboração de estudo abrangente sobre a questão.

4.1.3 Influência da construção social dos papéis de gênero

Além de eventuais questões relacionadas ao processo seletivo, estima-se que fatores de ordem econômica, social e cultural também contribuam para que o índice de

mulheres inscritas no CACD seja inferior à demografia brasileira e o percentual de aprovadas seja significativamente mais baixo que o de inscritas. A construção social dos papéis de gênero segue impondo às mulheres maior número de tarefas de cuidado, o que pode gerar desafios específicos de manutenção da rotina de preparação para o concurso ao longo dos anos, em razão de eventuais jornadas duplas ou triplas de trabalho. A baixa representatividade feminina nos postos diplomáticos de maior visibilidade certamente também contribui para que muitas mulheres não considerem a diplomacia um espaço de atuação possível para elas.¹²

Farias e Carmo (2016) chamaram a atenção para o fato de o processo seletivo em si talvez não ser o elemento explicativo central da disparidade de proporção de mulheres candidatas e aprovadas no CACD – a desproporção, inclusive, não se verificava em outros processos seletivos realizados pelo Cespe à época do estudo em 2016. Os pesquisadores concluíram que a compreensão da disparidade de gênero nos resultados do CACD deveria passar pela análise das diferenças dos processos de socialização entre homens e mulheres, pela imagem da profissão na sociedade e pelos desafios que as mulheres, em toda a sua diversidade, enfrentam no mercado de trabalho contemporâneo, inclusive no que se refere às “profissões não tradicionais”.

Análise realizada por Laura Delamonica (2014), a partir de entrevistas com 109 mulheres diplomatas, o equivalente a 31,59% do total de servidoras à época, demonstrou que os dilemas relativos à participação das mulheres na diplomacia se inserem em um contexto maior de transformação do papel e da posição das mulheres no mundo do trabalho no Brasil e em outros países.

Dados mais recentes do *Perfil Sociográfico e Estudo de Carreira da Diplomacia Brasileira*, fruto da pesquisa realizada em 2022 pela Associação e Sindicato dos Diplomatas Brasileiros e pelo Observatório de Elites Políticas e Sociais do Brasil (ADB e Observatório das Elites, 2022), apresentam indícios importantes a serem considerados. O *survey* entre 713 aspirantes à carreira diplomática (430 mulheres e 283 homens) indicou que os homens dispõem de maior disponibilidade de tempo livre para estudar, visto que dedicam menos horas semanais aos cuidados domésticos e com pessoas (filhos ou familiares) que as mulheres. Apesar disso, a pesquisa não identificou diferenças relevantes quanto ao formato de preparação, ao grau de persistência ao longo dos anos e ao tempo médio de aprovação de homens e mulheres. Obviamente, o estudo revela uma grande homogeneidade no perfil econômico e social dos diplomatas, o que explica a pouca pluralidade nas dimensões geográfica, de classe social, etária e étnico-racial entre os aprovados, inclusive no grupo das mulheres. Desafios específicos de mulheres negras e com deficiência não foram registrados na análise.

12. Para mais informações, conferir Faria e Faleiro (2022).

4.2 A ação afirmativa possível em concurso de múltiplas fases: garantia de paridade de gênero na competição sem reserva de vagas no resultado

Diante do diagnóstico de sub-representação de mulheres no corpo diplomático brasileiro, o MRE buscou identificar ações afirmativas possíveis para ampliar o acesso de mulheres à carreira de diplomata. Nesse sentido, foi determinante para a aprovação de medida o engajamento da diretoria do IRBr, da Secretaria-Geral do MRE e do Gabinete do Ministro de Estado, em especial da alta representante para temas de gênero.

O primeiro curso de ação foi verificar a possibilidade legal de realizar concurso com reserva de vagas para mulheres. Após consultas ao MGI, a representantes de outras carreiras públicas com problemas similares de sub-representação feminina e à consultoria jurídica do MRE, concluiu-se que a ausência de lei específica que previsse a aplicação de cotas para mulheres no serviço público federal – nos moldes existentes para pessoas negras e pessoas com deficiência e, mais recentemente, para indígenas e quilombolas – seria fator impeditivo à realização de concurso com medida dessa natureza.¹³

Em seguida, deu-se início ao mapeamento de alternativas e, nesse contexto, foi crucial recordar o pioneirismo do MRE em adotar, entre 2011 e 2014, ação afirmativa que consistia em reservar 10% das vagas para a realização da segunda fase do CACD para candidatos autodeclarados afrodescendentes aprovados na primeira fase. Essa medida visava, à época, complementar o programa de bolsas e ampliar as chances de aprovação desses candidatos negros na fase final do concurso (Brasil, 2012a, 2012b, 2012c).

A reserva de vagas da primeira para a segunda fase do CACD foi estabelecida, pela primeira vez, pela Portaria MRE nº 762, de 28 de dezembro de 2010 (Brasil, 2010) e implementada até a entrada em vigor da Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014, que instituiu cotas para pessoas negras no serviço público.¹⁴ O percentual de 10% de vagas reservadas na segunda fase para candidatos autodeclarados negros permaneceu o mesmo em todas as edições do certame (Brasil, 2012b, 2012c), mas incidia sobre o número de candidatos classificados na listagem geral, o que variava a cada ano (Ferreira, 2022a).

O resgate dessa experiência prévia do próprio MRE permitiu avançar na formulação de ação afirmativa que, em vez de focar concurso com cotas para mulheres, fosse concentrada na ampliação das chances de aprovação final de

13. Importa registrar que, no contexto da elaboração das medidas afirmativas do MRE, a AMDB apresentou parecer de banca advocacia que defendia a viabilidade jurídica da adoção de cotas específicas para mulheres no CACD. A iniciativa estava inserida na campanha da Associação pela Paridade na Diplomacia.

14. Posteriormente, essa legislação foi revogada pela Lei nº 15.142, de 3 de junho de 2025, que passou a disciplinar a matéria, mantendo os princípios e objetivos centrais da norma anterior (Brasil, 2025d).

candidatas do sexo feminino por meio da garantia de equilíbrio de gênero ao longo do processo seletivo.

Quanto ao processo de elaboração, importa ressaltar que o art. 35 da Lei nº 11.440, de 29 de dezembro de 2006 (Brasil, 2006), e o art. 27, §1º, inciso II, do Decreto nº 9.739, de 28 de março de 2019 (Brasil, 2019), conferem autonomia ao MRE para autorizar e organizar seus próprios certames. De todo modo, por se tratar de ação afirmativa a ser inserida no plano do ministério para o PFAA, a consultoria jurídica do MRE recomendou que fossem realizadas consultas específicas ao MGI e ao Comitê Gestor do referido programa.

Em sua manifestação, o MGI avaliou positivamente a proposta nos termos da Nota Técnica do Sistema Eletrônico de Informações (SEI) nº 24.939/2024/MGI, encaminhada ao MRE pelo Ofício SEI nº 80.604/2024/MGI:

16. Um outro aspecto que leva o Órgão Central do Sipeç a avaliar positivamente a medida afirmativa intencionada pelo Itamaraty é que a instituição tem se mostrado uma incubadora de projetos e de processos de desenvolvimento da intersecção entre direitos humanos e gestão de pessoas para a administração pública. Isso se dá muito em função da sua singularidade frente às demais organizações públicas do Poder Executivo Federal.

(...)

18. No caso em tela, a medida afirmativa de chamar um número maior de mulheres para uma fase subsequente no certame se mostra promissora a atender o espírito do Decreto nº 11.785, de 2023, do qual o MGI é coautor, portanto, deposita um genuíno interesse que as organizações públicas implementem os seus dispositivos.

(...)

23. Por todo o exposto, tendo em vista que (i) o Programa Federal de Ações Afirmativas, instituído pelo Decreto nº 11.785, de 2023, tem entre suas finalidades, a promoção de direitos e a equiparação de oportunidades, entre outros, às mulheres; (ii) o MRE, ancorado em dados sobre desigualdades de oportunidades em seus certames, manifesta intenção no sentido de se adotar ação afirmativa para mulheres em uma fase inicial do Concurso de Admissão à Carreira de Diplomata; (iii) o MRE possui autonomia para autorizar e organizar o Concurso de Admissão à Carreira de Diplomata; e (iv) a medida idealizada não interferiria nos critérios de aprovação final no certame e, portanto, não violaria o disposto no Decreto nº 9.739, de 2019; este Órgão Central do Sipeç não apresenta óbice à implementação da medida, ressalvado o disposto no parágrafo 22 desta Nota Técnica.

Em resposta à consulta feita pelo MRE, o Comitê Gestor do PFAA informou ter avaliado positivamente todas as ações afirmativas propostas pelo ministério, inclusive à aplicável ao CACD.

Quanto ao seu desenho, a medida foi pensada para reequilibrar a participação de candidatas na realização da fase discursiva do concurso, caso houvesse forte desequilíbrio de gênero entre os candidatos classificados no TPS. Tendo por base as médias históricas dos concursos à carreira diplomática, realizados no período de 2005 a 2023, utilizou-se como referência o percentual médio de 33% de aprovação de mulheres na primeira fase do CACD e 23% de convocação de mulheres para as provas discursivas da segunda fase do CACD.

O estudo sobre o número estimativo de candidatas do gênero feminino necessário para reequilibrar a concorrência de gênero na segunda fase do CACD levou em conta os concursos realizados no período de 2019 a 2023, pois nesse período foi possível detalhar com maior precisão o número de homens e mulheres aprovados em cada um dos três sistemas de competição (ampla concorrência, vagas reservadas para negros e vagas reservadas para pessoas com deficiência). A partir dos dados observados nesse período e considerando a previsão de convocação total de duzentos a quatrocentos candidatos para a segunda fase do CACD a cada ano, foram projetadas hipóteses para identificar a quantidade de mulheres aprovadas na primeira fase que precisariam ser convocadas a mais, em cada sistema de concorrência, para se alcançar o equilíbrio mínimo de candidatas mulheres na fase de provas discursivas.

A análise dos números demonstrou existir forte desequilíbrio de gênero entre os candidatos convocados para a segunda fase do CACD em todos os sistemas de concorrência, inclusive no de cotas, que garante reserva de vagas em todas as fases do concurso para pessoas negras (20%) e pessoas com deficiência (5%). Conforme se observa na tabela 4, a média percentual de representatividade feminina foi de 23,75%, sendo 23,42% na ampla concorrência, 24,61% entre os candidatos negros e 25,38% entre os candidatos pessoas com deficiência física.

TABELA 4
Índice médio de representatividade de gênero na convocação para a segunda fase do CACD por sistema de concorrência (2019-2023)
(Em %)

CACD (2019-2023)	Ampla concorrência		Candidatos negros		Pessoas com deficiência		Total	
	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres
Convocação para a segunda fase								
Média percentual de representatividade	76,58	23,42	75,39	24,61	74,62	25,38	76,25	23,75

Fonte: IRBr.
Elaboração dos autores.

Diante das projeções, notou-se que a hipótese de aplicação da ação afirmativa para mulheres entre fases de um concurso em andamento, a partir de médias percentuais, poderia ensejar, a cada ano, aumento variável na previsão de convocados para a segunda fase. Essa variação causaria reflexos orçamentários difíceis de prever nos custos de realização do certame, que se baseiam na quantidade de candidatos participantes nas fases de provas objetivas e de provas discursivas.

Avaliou-se, ainda, que a abertura de um novo concurso público sem a previsão expressa da quantidade de candidatas mulheres que seriam convocadas em número superior para a realização da segunda fase poderia ensejar questionamentos jurídicos. Tal situação suscitaria dúvidas quanto à observância dos princípios que regem os concursos públicos, especialmente os da publicidade, da legalidade e da vinculação ao edital.

O desafio de realizar um concurso que ampliasse a oportunidade de concorrência entre homens e mulheres na fase de provas discursivas precisaria, ainda, observar a inovação trazida pela Instrução Normativa MGI nº 23, de 25 de julho de 2023 (Brasil, 2023b). Essa normativa passou a exigir, em concursos com mais de uma fase, a convocação do número igual de candidatos da ampla concorrência e de cotistas negros em cada etapa do certame.

Nesse contexto, concluiu-se que a proposta de adoção de ação afirmativa para mulheres no CACD teria mais chances de prosperar se a medida previsse estimativa com especificação exata do número de candidatas mulheres aprovadas na primeira fase – mas fora do número de candidatos convocados para a segunda – que precisariam ser chamadas a maior,¹⁵ em cada um dos sistemas de concorrência, para garantir equilíbrio de gênero na competição na fase final do concurso. Considerando o número médio de inscrição de mulheres no CACD, estipulou-se que esse equilíbrio se daria com a participação mínima de 40% de candidatas mulheres.

Na prática, a proposta de implementação da ação afirmativa para mulheres no CACD 2024 foi desenhada com a definição do número máximo de 75 mulheres que poderiam ser convocadas, a maior, para a segunda fase do concurso. A especificação desse número cumpriu com o requisito de previsão em edital dos critérios objetivos de convocação das candidatas beneficiadas pela ação afirmativa. A distribuição dessa convocação adicional foi prevista de forma proporcional em cada sistema de concorrência, em cumprimento ao disposto no parágrafo único, inciso II, do art. 10 da Instrução Normativa MGI nº 23/2023 (Brasil, 2023b).

15. O conceito de chamada a maior refere-se à convocação adicional de candidatas em relação ao número inicialmente estabelecido de candidatos/as a serem convocados/as para a realização da fase discursiva do concurso (subseção 4.3.1). A convocação é a maior porque resulta no aumento do número final de convocados/as sem alterar a lista geral de classificação por ordem de pontuação.

TABELA 5

Projeções para a chamada a maior de candidatas mulheres na segunda fase do CACD 2024

Hipótese CACD 2024	Ampla concorrência		Candidatos negros		Pessoas com deficiência		Total	
Vagas	37		10		3		50	
Previsão de convocados para a segunda fase	140		140		20		300	
Convocação para a segunda fase	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres	Homens	Mulheres
	107	33	106	34	15	5	228	72
Índice de representatividade (%)	76,58	23,42	75,39	24,61	74,62	25,38	76,25	23,75
Convocadas, a mais, para buscar o equilíbrio mínimo de 40% de gênero feminino na segunda fase – hipótese mulheres	-	35	-	35	-	5	-	75
Convocação para a segunda fase – hipótese 40%	107	68	106	69	15	10	228	147
Percentual de representatividade (%) – hipótese 40%	61,26	38,74	60,31	39,69	59,70	40,30	60,72	39,28

Fonte: IRBr.
Elaboração dos autores.

Sublinhe-se, sobretudo, o respeito à convocação original, preservando os trezentos candidatos mais bem classificados no TPS, de acordo com os quantitativos legalmente especificados para cada sistema de concorrência. A adoção do critério de proporcionalidade de gênero para a convocação para a segunda fase do concurso não implicou, portanto, a reserva de vagas a candidatos do gênero masculino ou a candidatas do gênero feminino.

4.3 Os primeiros resultados

4.3.1 CACD 2024

A ação afirmativa para mulheres foi implementada pela primeira vez na edição de 2024 do CACD. A Portaria MRE nº 540, de 13 de junho de 2024 (Brasil, 2024b), estabeleceu que para a segunda fase deveriam ser convocados os candidatos mais bem classificados na primeira fase, em número a ser definido no edital de abertura do certame, respeitadas, na forma das respectivas leis, as políticas de inclusão de pessoas negras e de pessoas com deficiência. A portaria também previu que seriam envidados esforços para a promoção gradual de outras ações afirmativas, à luz do Decreto nº 11.785, de 20 de novembro de 2023 (Brasil, 2023a).

As regras específicas sobre a chamada a maior de candidatas mulheres para a realização da segunda fase do CACD 2024 estavam previstas no Edital nº 1, de 11 de julho de 2024 (Brasil, 2024c, p. 4-19), da seguinte forma:

4.2 Disposições específicas sobre a inscrição dos candidatos e aplicação de critério de proporcionalidade de gênero

4.2.1 Em atenção ao disposto no parágrafo único do art. 2º da Portaria no 540, de 13 de junho de 2024, Ministério das Relações Exteriores, e no Decreto nº 11.785, de 20 de novembro de 2023, que institui o Programa Federal de Ações Afirmativas, de forma a corrigir eventuais desigualdades e promover proporcionalidade entre pessoas candidatas do gênero masculino e feminino, haverá a convocação adicional de até 75 (setenta e cinco) candidatas do gênero feminino, sendo até 35 (trinta e cinco) para a ampla concorrência, até 35 (trinta e cinco) para a concorrência nos termos da Lei nº 12.990/2014, e até 5 (cinco) para a concorrência nos termos do § 2º do art. 5º da Lei nº 8.112/1990, e suas alterações, e do Decreto nº 9.508/2018, observados os critérios e a nota mínima para aprovação na primeira fase.

4.2.2 A adoção do critério de proporcionalidade de gênero para a convocação para a segunda fase desse concurso não implica a reserva de vagas a candidatos do gênero masculino ou a candidatas do gênero feminino.

4.2.3 A aplicação do critério de proporcionalidade de gênero se dará apenas na convocação para as provas escritas da segunda fase do concurso.

4.2.4 Para possibilitar a aplicação do critério de proporcionalidade de gênero, o candidato deverá, no ato da solicitação de inscrição, informar o gênero constante do registro civil na data da inscrição.

[...]

6.8.2 Para cada sistema de concorrência serão convocados para as provas escritas da Segunda Fase, em observância ao parágrafo único, inciso II, do artigo 10 da Instrução Normativa MGI nº 23/2023, os candidatos melhor classificados na prova objetiva da Primeira Fase, de acordo com os quantitativos especificados no quadro a seguir, aplicados, se necessário, os critérios de desempate estabelecidos no subitem 5.15 deste edital:

Ampla concorrência	Convocação adicional de candidatas do gênero feminino	Negros	Convocação adicional de candidatas do gênero feminino	Pessoas com deficiência	Convocação adicional de candidatas do gênero feminino
140	Até 35	140	Até 35	20	Até 5

De acordo com os dados oficiais disponibilizados pelo Cebraspe (2024), o CACD 2024 contou com inscrições de 3.852 mulheres, o equivalente a 45,2% do total de 8.529 inscritos. Entre os 300 convocados para a segunda fase, por ordem de classificação, havia apenas 77 mulheres (25,67%), sendo 30 (38,96%) inscritas pela ampla concorrência, 39 (50,65%) pelas vagas reservadas para pessoas negras e 8 mulheres (10,39%) entre os candidatos com deficiência. A convocação

adicional de 75 candidatas classificadas permitiu que o percentual de convocados para a realização das provas discursivas atingisse a faixa de paridade, chegando a 59,47% de homens e 40,53% de mulheres no total.

Conforme se observa na tabela 6, o percentual de participação de candidatas mulheres após a chamada a maior passou de 22,14% para 37,71% no caso da ampla concorrência; de 28,57% a 42,86% entre os inscritos pelas cotas para pessoas negras; e de 30,00% para 44,00% para mulheres inscritas na reserva de vagas para pessoas com deficiência.

TABELA 6
Proporção de mulheres convocadas para a segunda fase do CACD 2024 por sistema de concorrência antes da chamada a maior

Mulheres	Ampla	%	Negros	%	Pessoas com deficiência	%	Geral	%
	31	22,14	40	28,57	6	30	77	25,67
Total de candidatos	140		140		20		300	

Fonte: IRBr.
Elaboração dos autores.

TABELA 7
Proporção de mulheres convocadas para a segunda fase do CACD 2024 por sistema de concorrência depois da chamada a maior

Mulheres	Ampla	%	Negros	%	Pessoas com deficiência	%	Geral	%
	66	37,71	75	42,86	11	44	152	40,53
Total de candidatos	175		175		25		375	

Fonte: IRBr.
Elaboração dos autores.

Do ponto de vista da necessidade reequilíbrio de gênero na concorrência, avalia-se que a medida surtiu o efeito esperado. O nivelamento da competição entre candidatos homens e mulheres resultou na aprovação final de 32% de mulheres, índice maior que a média histórica de mulheres aprovadas no CACD (25%). A eficácia da ação afirmativa também pode ser medida pelo fato de oito das dezesseis mulheres aprovadas (50%) terem sido beneficiárias da chamada a maior. Nota-se, ademais, que, das oito mulheres beneficiárias aprovadas, quatro foram classificadas entre as quinze primeiras posições por ordem de pontuação (segundo, terceiro, sexto e 13º lugares).

Avalia-se que o impacto da medida foi maior entre as candidatas da ampla concorrência, em comparação com os sistemas de reserva de vagas. Das oito candidatas beneficiárias aprovadas, seis (75%) foram da ampla concorrência;

uma (12,5%) candidata autodeclarada negra obteve pontuação suficiente para aprovação final na ampla concorrência (28º lugar), fato que elevou o número de pessoas negras para além da reserva legal de 20% das vagas; e uma (12,5%) candidata foi nomeada na lista reservada a pessoas com deficiência.

Os números demonstram, portanto, que a medida foi exitosa em manter na competição candidatas mulheres que estavam preparadas para a prova e que teriam sido eliminadas do certame na primeira fase. A medida também foi bem-sucedida em aumentar o número final de mulheres aprovadas no concurso, ainda que o percentual tenha ficado dentro da média dos últimos cinco anos. Sem a medida, o percentual de mulheres aprovadas teria sido de 22%, um dos mais baixos da série histórica.

4.3.2 CACD 2025

A Portaria MRE nº 601, de 6 de maio de 2025 (Brasil, 2025b), e o Edital nº 1, de 14 de maio de 2025 (Brasil, 2025c), reproduziram a previsão da edição anterior no tocante à aplicação de critério de proporcionalidade de gênero, fundamentada no Decreto nº 11.785, de 2023 (Brasil, 2023a), para a convocação adicional de até 75 candidatas do gênero feminino para a segunda fase do concurso.

Os resultados da etapa de TPS, mais uma vez, apresentaram forte desequilíbrio de gênero entre os candidatos classificados dentro do número de vagas para a realização das provas discursivas. Entre os 300 candidatos convocados, 226 (75,33%) eram homens e 74 (24,67%) eram mulheres, o que ocasionou novamente a necessidade de chamamento integral de mais 75 mulheres, como havia acontecido em 2024. Com a aplicação da medida, dos 375 candidatos convocados para fazer as provas discursivas, 149 (39,73%) foram mulheres, uma diferença de 0,8 pontos percentuais a menos que no CACD 2024.

Conforme é observado na tabela 8, o percentual de participação de candidatas mulheres após a chamada a maior em cada sistema de concorrência passou de 20,71% para 36,57% no caso da ampla concorrência; de 27,86% a 42,29% entre os convocados pelas cotas para pessoas negras; e de 30,00% para 44,00% para mulheres convocadas na reserva de vagas para pessoas com deficiência.

TABELA 8
Proporção de mulheres convocadas para a segunda fase do CACD 2025 por sistema de concorrência antes da chamada a maior

	Ampla	%	Negros	%	Pessoas com deficiência	%	Geral	%
Mulheres	29	20,71	39	27,86	6	30	74	24,67
Total de candidatos	140		140		20		300	

Fonte: Brasil (2025g).
Elaboração dos autores.

TABELA 9
Proporção de mulheres convocadas para a segunda fase do CACD 2025 por sistema de concorrência depois da chamada a maior

	Ampla	%	Negros	%	Pessoas com deficiência	%	Geral	%
Mulheres	64	36,57	74	42,29	11	44	149	39,73
Total de candidatos	175		175		25		375	

Fonte: Brasil (2025g).
Elaboração dos autores.

O resultado do concurso contou com a aprovação de 21 mulheres, o equivalente a 42% do total de 50 vagas. Esse percentual é o mais alto da série histórica e pode ser atribuído, em parte, à ação afirmativa. Das 21 candidatas aprovadas, 7 (33%) foram beneficiadas pela convocação adicional. Entre as beneficiadas, 5 (71,4%) candidatas competiam pela ampla concorrência, 1 (14,3%) pela reserva de vagas para candidatos negros e 1 (14,3%) pela reserva de vagas para pessoas com deficiência.

Ao analisar a classificação final do concurso, verifica-se que o impacto da ação afirmativa no CACD 2025 foi ainda mais expressivo. As candidatas classificadas na primeira, segunda e sexta posições da lista geral de aprovados beneficiaram-se diretamente da convocação adicional para a segunda fase do certame.

Os números demonstram que a aplicação da medida foi novamente exitosa em manter na fase decisiva da competição candidatas que estavam altamente preparadas e que seriam eliminadas no TPS. A ação também contribuiu para o aumento no número final de mulheres aprovadas dentro do número de vagas e, posteriormente, nomeadas para o cargo. Sem a medida, o percentual de aprovadas teria sido de 32%. Notou-se, mais uma vez, que o impacto da medida foi maior entre as candidatas da ampla concorrência, em comparação com os sistemas de reserva de vagas.

Os dados revelam, porém, que o número estimado de 75 candidatas a serem chamadas a maior pode não ser suficiente para se obter o percentual mínimo de 40% de mulheres convocadas para a fase discursiva em todos os sistemas de concorrência. Isso indica que, em revisões futuras da medida, o número máximo de candidatas poderá ser ajustado para maior, de modo a assegurar acréscimo significativo na quantidade de mulheres convocadas para a fase decisiva da competição, ampliando suas chances de aprovação final.

5 CONCLUSÃO

Este artigo buscou analisar a experiência inovadora do MRE com a adoção de ação afirmativa voltada à ampliação do número de mulheres na carreira de diplomata, incluída no Plano do MRE para o PFAA, lançado em 2024.

A medida foi analisada à luz da sub-representação feminina no corpo diplomático brasileiro e da prioridade conferida pelo governo federal à promoção da diversidade e da inclusão no serviço público.

Constatou-se não haver elementos suficientes para estabelecer, com segurança, relações de causa e efeito entre o baixo índice de aprovação de candidatas mulheres nos concursos de admissão à carreira de diplomata e a possível influência do formato das provas, do grau de (des)equilíbrio de gênero nas bancas examinadoras, bem como da persistência de estereótipos de gênero e suas implicações na trajetória educacional e profissional das mulheres brasileiras.

No entanto, a avaliação sobre a necessidade de se adotar ação afirmativa para estimular maior ingresso de mulheres na carreira diplomática foi ancorada nas estatísticas de sub-representação e nos dados que comprovavam a persistente eliminação de grande parte das candidatas no TPS.

Verificou-se que o MRE desenhou a ação afirmativa de forma criativa, dentro dos limites estabelecidos pelo ordenamento jurídico nacional, a fim de conferir a maior segurança jurídica possível ao processo seletivo. Na ausência de lei que autorizasse a realização de concurso público com reserva de vagas para mulheres, nos moldes aplicados para pessoas negras e pessoas com deficiência, o Itamaraty identificou a possibilidade de adotar ação afirmativa que garantisse equilíbrio de gênero na competição, ampliando, voluntariamente, o número de candidatas convocadas para a realização da segunda fase do concurso.

Os resultados dos dois primeiros anos de aplicação da ação afirmativa confirmaram a brusca eliminação de candidatas mulheres no TPS e a necessidade de convocar a maior o número máximo previsto de candidatas para a realização das provas dissertativas. Em linhas gerais, observou-se que a convocação adicional de 75 candidatas permitiu maior equilíbrio de gênero entre os concorrentes, embora os dados tenham demonstrado ser recomendável aumentar o número máximo a ser estipulado, a fim de assegurar que o índice de participação de mulheres nas provas discursivas chegue, com folga, a 40% em todos os sistemas de concorrência, mirando alcançar, no futuro, a paridade.

Observou-se também que o maior equilíbrio de gênero na fase decisiva do processo seletivo resultou no aumento do número final de mulheres aprovadas no CACD e nomeadas para o cargo de diplomata.

De um lado, os números demonstram o êxito da ação em trazer de volta para a competição candidatas que seriam eliminadas na primeira fase, ampliando suas chances de aprovação final. O fato de algumas beneficiárias terem sido aprovadas na primeira, segunda e terceira posições na classificação geral revela o seu alto grau de preparação e contribui para a confirmação da hipótese de que o formato do TPS impacta negativamente, em alguma medida, a aprovação de mulheres.

De outro, os resultados indicam que a chamada a maior para a realização da fase discursiva tende a beneficiar mais as candidatas da ampla concorrência em comparação com as inscritas pelos sistemas de reserva de vagas. Uma possível explicação para isso pode estar na pouca diferença entre as notas dos candidatos e candidatas da ampla concorrência aprovados no TPS.

No caso da reserva de vagas para pessoas negras, a implementação da lei de cotas no serviço público já exige a chamada de grande número de candidatos para todas as fases de um concurso (número igual ao dos convocados pela ampla concorrência). Isso significa que as candidatas com maior pontuação e, portanto, com maiores chances de aprovação final já são convocadas sem a incidência da ação afirmativa.

Avaliação mais detalhada sobre as diferenças de impacto da ação afirmativa nos diferentes sistemas de concorrência exigirá análise de maior amostragem de dados. Além disso, será importante observar como a ampliação dos programas de bolsas em benefício de mulheres impactará o alcance da ação afirmativa no concurso nos próximos anos. A experiência do MRE com ações afirmativas para pessoas negras ao longo das últimas duas décadas atesta que o programa de bolsas não apenas potencializou a aprovação desses candidatos dentro da reserva de vagas, como vem ensejando a aprovação de número crescente de ex-bolsistas no sistema de ampla concorrência e favorecendo o ingresso de pessoas negras no Itamaraty acima do percentual previsto em lei.

Ao anunciar a adoção de medida semelhante na segunda edição do Concurso Nacional Unificado (CNU), a ministra de Gestão e Inovação, Esther Dweck, fez questão de frisar ter utilizado a iniciativa recente do Itamaraty como referência (Brasil, 2024f, 2025e). A replicação, no CNU, de medida semelhante à adotada pelo MRE, no CACD, comprova que experiência pioneira do Itamaraty na promoção da diversidade e da inclusão possui o potencial de incentivar outros órgãos públicos, nas esferas federal, estadual e municipal, a adotar medidas em prol da promoção da maior presença e participação de mulheres nos espaços públicos de poder e tomada de decisão.

REFERÊNCIAS

ABRAMO, Laís. Perspectiva de gênero e raça nas políticas públicas. **Mercado de Trabalho**: conjuntura e análise, Brasília, n. 25, p. 17-21, 2004.

ADB – ASSOCIAÇÃO E SINDICATO DOS DIPLOMATAS BRASILEIROS; OBSERVATÓRIO DAS ELITES – OBSERVATÓRIOS DE ELITES POLÍTICAS SOCIAIS DO BRASIL. **Perfil sociográfico e estudo de carreira da diplomacia brasileira**. Brasília: ADB; Observatórios das Elites, 2022. Disponível em: <https://adb.org.br/images/old/uploads/2023/11/PESQUISA-PERFIL-SOCIOGRAFICO-E-ESTUDO-DE-CARREIRA.pdf>. Acesso em: 18 ago. 2025.

AGUIAR, Bruna Soares de; DRUMOND, Paula; REBELO, Tamya. **Políticas externas feministas: tendências e debates.** [S. l.]: Observatório de Política Externa Feminista Inclusiva (Opefi), 2024. Disponível em: https://drive.google.com/file/d/1VG4e-ikOs_yIEs0qtSV6wd50Kmsr_7yu/view. Acesso em: 25 ago. 2025.

ALVES, Iara. Representação simbólica: os efeitos da presença massiva de homens na alta burocracia. In: CAMPAGNAC, Vanessa; LOTTA, Gabriela (org.). **República em notas.** São Paulo: Cobogó, 2022a. p. 233-238.

ALVES, Iara. Burocracia representativa como chave para uma gestão pública em prol da igualdade de gênero e raça. In: CAMPAGNAC, Vanessa; LOTTA, Gabriela (org.). **República em notas.** São Paulo: Cobogó, 2022b. p. 259-269.

BALBINO, Viviane. **Diplomata:** substantivo comum de dois gêneros. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2011.

BRASIL. **Protocolo de cooperação sobre a ação afirmativa no Instituto Rio Branco.** Brasília: IRBr/MRE; SEDH/MJ; FCP/MC; CNPq/MCT, 2002.

BRASIL. Presidência da República; Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres. **Plano Nacional de Políticas para as Mulheres.** Brasília: Secretaria Especial de Políticas para as Mulheres, 2004. 104 p. Disponível em: <https://www.gov.br/mulheres/pt-br/acao-a-informacao/participacao-social/arquivo1planonacionaldepoliciticasparaasmulheres.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2025.

BRASIL. Lei nº 11.440, de 29 de dezembro de 2006. Institui o Regime Jurídico dos Servidores do Serviço Exterior Brasileiro, altera a Lei nº 8.829, de 22 de dezembro de 1993; revoga outras leis e dá outras providências. **Diário Oficial da União**, Brasília, 29 dez. 2006. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2004-2006/2006/Lei/L11440.htm.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Portaria MRE nº 762, de 28 de dezembro de 2010. Estabelece reserva de vagas na primeira fase do Concurso de Admissão à Carreira de Diplomata (CACD 2011) para candidatas afrodescendentes. **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 1, p. 194, 30 dez. 2010. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=194&data=30/12/2010>. Acesso em: 24 nov. 2025.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Edital de 17 de janeiro de 2011. Edital de abertura do Concurso de Admissão à Carreira de Diplomata (CACD 2011), com previsão de chamada adicional de 10% das vagas para candidatas afrodescendentes na segunda fase. **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 3, p. 110, 19 jan. 2011. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=3&pagina=110&data=19/01/2011>. Acesso em: 24 nov. 2025.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Portaria MRE nº 1, de 2 de janeiro de 2012. Estabelece reserva de vagas na primeira fase do Concurso de Admissão à Carreira de Diplomata (CACD 2012) para candidatos afrodescendentes. **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 1, 3 jan. 2012a. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?jornal=1&pagina=112&data=03/01/2012>. Acesso em: 24 nov. 2025.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Edital de 19 de janeiro de 2012**. Edital de abertura do Concurso de Admissão à Carreira de Diplomata (CACD 2012), com previsão de chamada adicional de 10% das vagas para candidatos afrodescendentes na segunda fase. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2012b. Disponível em: http://www.cespe.unb.br/concursos/DIPLOMACIA2012/arquivos/ED_1_CACD_2012_ABT_FINAL.PDF. Acesso em: 24 nov. 2025.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Edital nº 4, de 16 de abril de 2012**. Convoca os 20 primeiros candidatos afrodescendentes para a segunda fase do Concurso de Admissão à Carreira de Diplomata (CACD 2012). Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2012c. Disponível em: http://www.cespe.unb.br/concursos/DIPLOMACIA2012/arquivos/EDITAL_CACD_2012____RES_FIN_DA_PROV_OBJ_E_CONV_PROV_PORT.PDF. Acesso em: 24 nov. 2025.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores; Instituto Rio Branco. **Anuário do Instituto Rio Branco**: 2015. Brasília: Instituto Rio Branco, 2016. Disponível em: http://www.cespe.unb.br/concursos/DIPLOMACIA2012/arquivos/EDITAL_CACD_2012____RES_FIN_DA_PROV_OBJ_E_CONV_PROV_PORT.PDF. Acesso em: 24 nov. 2025.

BRASIL. Decreto nº 9.739, de 28 de março de 2019. Estabelece medidas de eficiência organizacional, racionalização de gastos e dispõe sobre normas relativas a concursos públicos, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. **Diário Oficial da União**, Brasília, 29 mar. 2019. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/decreto/d9739.htm.

BRASIL. Instituto Rio Branco. **Anuário**. Brasília: Instituto Rio Branco, 2022. Disponível em: <https://www.gov.br/mre/pt-br/instituto-rio-branco/publicacoes/anuario>. Acesso em: 14 dez. 2025.

BRASIL. Decreto nº 11.785, de 20 de novembro de 2023. Institui o Programa Federal de Ações Afirmativas. **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 1, n. 220, p. 4, 21 nov. 2023a.

BRASIL. Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (INEP). **Censo da Educação Superior 2023**. Brasília: Inep, 2023b. Disponível em: <https://www.gov.br/inep/pt-br/areas-de-atuacao/pesquisas-estatisticas-e-indicadores/censo-da-educacao-superior>. Acesso em: 21 ago. 2025.

BRASIL. Ministério da Igualdade Racial. Acordo de Cooperação Técnica sobre o Programa de Ação Afirmativa do Instituto Rio Branco. **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 3, n. 235, 12 dez. 2023c. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=12/12/2023&jornal=530&pagina=95>. Acesso em: 24 nov. 2025.

BRASIL. **Programa Federal de Ações Afirmativas (PFAA)**. Brasília: Ministério da Igualdade Racial, 2024a. Disponível em: <https://www.gov.br/igualdaderacial/pt-br/assuntos/noticias/ModelodePlanodeAoPFAA.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2025.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Portaria nº 540, de 13 de junho de 2024. Autoriza a realização do Concurso de Admissão à Carreira de Diplomata de 2024 e estabelece suas normas. **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 1, n. 113, p. 281, 14 jun. 2024b. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-n-540-de-13-de-junho-de-2024-565714427>. Acesso em: 24 nov. 2025.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Edital nº 1, de 11 de julho de 2024**: Concurso Público de Admissão à Carreira de Diplomata. Brasília: Cebraspe, 2024c. Disponível em: https://cdn.cebraspe.org.br/concursos/IRBR_24_DIPLOMACIA/arquivos/ED_1_IRBR_CACD_24_ABERTURA_ATUALIZADO_RET_2.PDF. Acesso em: 24 nov. 2025.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Edital nº 4, de 7 de outubro de 2024**. Brasília: Cebraspe, 2024d. Disponível em: https://cdn.cebraspe.org.br/concursos/IRBR_24_DIPLOMACIA/arquivos/ED_4_IRBR_24_RES_FINAL_OBJ_CONV_ESCRITAS.PDF. Acesso em: 24 nov. 2025.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Portaria MRE nº 567, de 29 de novembro de 2024. Institui a Política de Diversidade e Inclusão no âmbito do Ministério das Relações Exteriores. **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 1, p. 142, 3 dez. 2024e. Disponível em: <https://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=03/12/2024&jornal=515&pagina=142>. Acesso em: 24 nov. 2025.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Esther Dweck destaca importância de uma diplomacia mais representativa durante lançamento do Plano de Ações Afirmativas do MRE. **Gov.br**, 4 dez. 2024f. Disponível em: <https://www.gov.br/gestao/pt-br/assuntos/noticias/2024/dezembro/esther-dweck-destaca-importancia-de-uma-diplomacia-mais-representativa-durante-lancamento-do-plano-de-acoes-afirmativas-do-mre>. Acesso em: 24 nov. 2025.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Participação de mulheres no Serviço Exterior Brasileiro**: boletim estatístico. 4. ed. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2025a. Disponível em: <https://sinditamaraty.org.br/images/Boletim-estat%C3%ADstico---mulheres-no-SEB-4a-edi%C3%A7%C3%A3o.pdf>. Acesso em: 24 nov. 2025.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. Portaria MRE nº 601, de 6 de maio de 2025. Autoriza a realização do Concurso de Admissão à Carreira de Diplomata de 2025 e estabelece suas normas. **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 1, n. 85, p. 84, 8 maio 2025b. Disponível em: <https://www.in.gov.br/web/dou/-/portaria-mre-n-601-de-6-de-maio-de-2025-627975760>. Acesso em: 24 nov. 2025.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Edital nº 1, de 14 de maio de 2025**: Concurso Público de Admissão à Carreira de Diplomata. Brasília, 2025c. Disponível em: https://cdn.cebraspe.org.br/concursos/IRBR_25_DIPLOMACIA/arquivos/680F9B8F4438B90D71C521E7F49D441262878FE2B13B6A74966D5E9CE4EF631E.pdf. Acesso em: 24 nov. 2025.

BRASIL. Lei nº 15.142, de 3 de junho de 2025. Reserva às pessoas pretas e pardas, indígenas e quilombolas o percentual de 30% (trinta por cento) das vagas oferecidas nos concursos públicos federais e processos seletivos simplificados, e revoga a Lei nº 12.990, de 9 de junho de 2014. **Diário Oficial da União**, Brasília, seção 1, p. 1, 4 jun. 2025d. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2023-2026/2025/Lei/L15142.htm.

BRASIL. Ministério das Mulheres. Com ação afirmativa inédita para mulheres, estão abertas as inscrições do Concurso Público Nacional Unificado. **Gov.br**, 2 jul. 2025e. Disponível em: <https://www.gov.br/mulheres/pt-br/central-de-conteudos/noticias/2025/julho/com-acao-afirmativa-inedita-para-mulheres-estao-abertas-as-inscricoes-do-concurso-nacional-unificado>. Acesso em: 24 nov. 2025.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Boletim Estatístico Étnico-Racial do Serviço Exterior Brasileiro**. 4. ed. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, 2025f.

BRASIL. Ministério das Relações Exteriores. **Edital nº 8, de 12 de agosto de 2025**. Brasília: IRBr, 2025g. Disponível em: https://cdn.cebraspe.org.br/concursos/IRBR_25_DIPLOMACIA/arquivos/79F53F7FE25C5E9737E0ABE297F6C682EEE0887FE5A26BD77A06AB3EDD5CD08D.pdf.

CEBRASPE – CENTRO BRASILEIRO DE PESQUISA EM AVALIAÇÃO E SELEÇÃO E DE PROMOÇÃO DE EVENTOS. **Demanda de candidatos por vaga**: Concurso Público de Admissão à Carreira de Diplomata – CACD 2024. Brasília: Cebraspe, 2024. Disponível em: https://cdn.cebraspe.org.br/concursos/irbr_24_diplomacia/arquivos/IRBR_24_DIPLOMACIA__DEMANDA_CANDIDATOS_POR_VAGA.PDF.

CHEHAB, Sara. **2024 Women in Diplomacy Index**. Abu Dhabi: Anwar Gargash Diplomatic Academy, 2024.

CRENSHAW, Kimberlé. Documento para o encontro de especialistas em aspectos da discriminação racial relativos ao gênero. **Estudos Feministas**, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 171-188, 2002. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/ref/v10n1/11636.pdf>. Acesso em: 3 set. 2025.

DELAMONICA, Laura Berdine Santos. **Mulheres diplomatas brasileiras**. Dissertação (Mestrado em Relações Internacionais) – Universidade de Brasília, Brasília, 2014. Disponível em: <https://repositorio.unb.br/handle/10482/16802>. Acesso em: 13 dez. 2025.

ESPECIAL MULHERES NA DIPLOMACIA 2025. [Locução de] Felipe Figueiredo; Matias Pinto. [S. l.]: Xadrez Verbal, 2025. Podcast. Disponível em: <https://xadrezverbal.com/2025/03/28/xadrez-verbal-podcast-especial-mulheres-na-diplomacia-2025/>. Acesso em: 28 ago. 2025.

FARIA, Vanessa Dolce de; BALBINO, Viviane Rios. **Uma política externa feminista para o Brasil**: desafios e possibilidades. São Paulo: Friedrich-Ebert-Stiftung Brasil, 2022. Disponível em: <https://library.fes.de/pdf-files/bueros/brasilien/19779-20221209.pdf>. Acesso em: 13 dez. 2025.

FARIA, Vanessa Dolce de; FALEIRO, Audo de Araújo. Mulheres na diplomacia brasileira. In: CAMPAGNAC, Vanessa; LOTTA, Gabriela (org.). **República em notas**. São Paulo: Cobogó, 2022. p. 239-245.

FARIA, Vanessa Dolce de; SIMONI, Mariana Yokoya. Perspectiva de gênero na política externa brasileira: atuais esforços para a transversalização. **Revista Tempo do Mundo**, Brasília, n. 35, p. 31-53, ago. 2024.

FARIAS, Rogério de Souza; CARMO, Gêssica. As mulheres na carreira diplomática brasileira: uma análise do ponto de vista da literatura sobre mercado de trabalho e gênero. **Revista Mundorama**: divulgação científica em relações internacionais, Brasília, 15 jan. 2016. Disponível em: <https://mundoramanet.wordpress.com/2016/01/15/as-mulheres-na-carreira-diplomatica-brasileira-uma-analise-do-ponto-de-vista-da-literatura-sobre-mercado-de-trabalho-e-genero-por-rogerio-de-souza-farias-gessica-carmo/>. Acesso em 13 dez. 2025.

FERES JÚNIOR, João *et al.* **Ação afirmativa**: conceito, história e debates. Rio de Janeiro: EdUERJ, 2018. 190 p. Disponível em: <https://books.scielo.org/id/2mvbb/pdf/feres-9786599036477.pdf>. Acesso em: 13 dez. 2025.

FERREIRA, Gianmarco Loures. **(Des)igualdade no serviço público**: burocracia, ativismo e as ações afirmativas raciais no Instituto Rio Branco. Tese (Doutorado em Direito) – Universidade de Brasília, Brasília, 2022a.

FERREIRA, Maria Aparecida Chagas. Como a burocracia representativa pode ajudar a entender a composição dos cargos de liderança. *In*: CAMPAGNAC, Vanessa; LOTTA, Gabriela (org.). **República em notas**. São Paulo: Cobogó, 2022b. p. 222-227.

FRIAÇA, Guilherme. **Mulheres diplomatas no Itamaraty (1918-2011)**: uma análise de trajetórias, vitórias e desafios. Brasília: Funag, 2018.

MARCONDES, Mariana Mazzini; SANDIM, Tatiana Lemos; DINIZ, Ana Paula Rodrigues. Transversalidade e intersetorialidade: mapeamento do debate no cenário brasileiro. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 10, n. 1, p. 22-33, jan.-mar. 2018. Disponível em: <https://www.redalyc.org/journal/3515/351557762003/html/>.

NAÇÕES UNIDAS. Gender parity, the only path to gender equality: Guterres. **UN News**, 12 dez. 2022. Disponível em: <https://news.un.org/en/story/2022/12/1131642>. Acesso em: maio 2026.

NOGUEIRA, Ana Beatriz; BALBINO, Viviane Rios. Prólogo. *In*: FRIAÇA, Guilherme José Roeder. **Mulheres diplomatas no Itamaraty (1918-2011)**: uma análise de trajetórias, vitórias e desafios. Brasília: Funag, 2018. p. 33-48.

NOGUEIRA, Ana Beatriz; COSTA, Tarcísio de Lima Ferreira Fernandes. Maria José de Castro Rebello Mendes (1890-1936). *In*: MESQUITA, Thais; FRIAÇA, Guilherme José Roeder (org.). **Diplomatas**: sete trajetórias inspiradoras de mulheres diplomatas. Brasília: Funag, 2023. p. 19-50.

PENHA, Pedro Henrique Elgaly da; PICANÇO, Felícia Silva. Desigualdades de gênero e raça no funcionalismo público federal: uma análise exploratória dos efeitos da Lei nº 12.990/2014. **Boletim de Análise Político-Institucional**, Brasília, n. 31, p. 21-33, dez. 2021. Disponível em: <https://repositorio.ipea.gov.br/server/api/core/bitstreams/fea62414-d650-44c7-99c2-dd3358683ce4/content>. Acesso em: 26 ago. 2025.

TEIXEIRA, Mariana Cockles; STEINER, Andrea Quirino. As mulheres na carreira diplomática brasileira: considerações sobre admissão, hierarquia e ascensão profissional. **Monções**: Revista de Relações Internacionais da UFGD, Dourados, v. 6, n. 11, jan.-jun. 2017. Disponível em: <https://ojs.ufgd.edu.br/moncoes/article/view/6918>.

TIMÓTEO, Marcela de Oliveira. Estratégias de diversidade, inclusão e equidade de gênero e raça em órgãos da administração pública federal: avanços e desafios. **Revista do TCU**, Brasília, v. 150, p. 112-134, 2023. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/1841>. Acesso em: 26 ago. 2025.

INSTRUÇÕES PARA SUBMISSÃO DE ARTIGOS

1. A revista *Tempo do Mundo* tem como propósito apresentar e promover debates sobre temas contemporâneos. Seu campo de atuação é o da economia e política internacionais, com abordagens plurais sobre as dimensões essenciais do desenvolvimento, como questões econômicas, sociais e relativas à sustentabilidade.
2. Serão considerados para publicação artigos originais redigidos em português, inglês e espanhol.
3. As contribuições não serão remuneradas, e a submissão de um artigo à revista implicará a transferência dos direitos autorais ao Ipea, caso ele venha a ser publicado.
4. O trabalho submetido será encaminhado a, pelo menos, dois avaliadores. Nesta etapa, a revista utiliza o sistema *blind review*, em que os autores não são identificados em nenhuma fase da avaliação. A avaliação é registrada em pareceres, que serão enviados aos autores, mantido o sigilo dos nomes dos avaliadores.
5. Os artigos, sempre inéditos, deverão ter no máximo 13 mil palavras, incluindo ilustrações (tabelas, quadros, gráficos etc.), espaços, notas de rodapé e referências.
6. O arquivo deve ser editado em Microsoft Word ou editor de texto compatível; e a formatação deve seguir os seguintes padrões: *i)* fonte Times New Roman, tamanho 12, espaçamento 1,5, parágrafos justificados; e *ii)* margens: superior = 3 cm, inferior = 2 cm, esquerda = 3 cm, e direita = 2 cm. As ilustrações devem ser numeradas e conter legendas, fonte e indicação de autoria.
7. Caso o artigo possua ilustrações, estas também deverão ser entregues em separado, em arquivos específicos, nos formatos originais (editáveis).
8. As remissivas das citações ao longo do texto deverão seguir o sistema autor-data, como em: (Barat, 1978). Quando aplicável, deve-se acrescentar o número da página citada, a saber: (Barat, 1978, p. 15).
9. As referências completas deverão estar reunidas no fim do texto, em ordem alfabética, e observarem a norma NBR 6023 da ABNT.
10. Apresentar em página separada: *i)* título do trabalho em português, inglês e espanhol – em maiúsculas e negrito; *ii)* até cinco palavras-chave em português, inglês e espanhol; *iii)* resumo de cerca de 150 palavras, em português, inglês e espanhol; *iv)* classificação JEL; e *v)* informações sobre o(s) autor(es): nome completo, titulação acadêmica, filiação profissional e/ou acadêmica atual, área(s) de interesse em pesquisa, instituição(ões) de vinculação, endereço, e-mail e telefone. Se o trabalho possuir mais de um autor, ordenar de acordo com a contribuição de cada um ao trabalho.
11. As submissões deverão ser feitas pelo e-mail: tempodomundo@ipea.gov.br.

Itens de verificação para submissão

1. O texto deve ser inédito.
2. O texto deve estar de acordo com as normas da revista.

Declaração de direito autoral

A submissão de artigo autoriza sua publicação e implica compromisso de que o mesmo material não será submetido a outro periódico simultaneamente.

Os artigos selecionados passam por revisão de língua portuguesa conforme o Manual do Editorial do Ipea (disponível em: <https://www.ipea.gov.br>).

A revista não paga direitos autorais aos autores dos artigos publicados. O detentor dos direitos autorais da revista é o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), com sede em Brasília.

Política de privacidade

Os nomes e os e-mails fornecidos serão usados exclusivamente para os propósitos editoriais da revista *Tempo do Mundo*, não sendo divulgados nem disponibilizados para nenhuma outra entidade.

GUIDELINES FOR ARTICLE SUBMISSION

1. *Tempo do Mundo* aims at promoting the discussion of contemporary themes. It focus on international politics and economics, welcoming multidisciplinary approaches to the essential dimensions of development such as economic, social, political and sustainability.
2. Original articles in Portuguese, English and Spanish will be considered for publication.
3. The Journal does not pay any royalties to authors and the publication of articles implies the transfer of copyrights to Ipea.
4. Submitted manuscripts will undergo at least two peer reviews. The journal uses the blind review system, so that the authors are not identified during the evaluation process. The reviewers' written evaluations will be sent to the authors, and these reviewers will remain anonymous.
5. All submissions must be original manuscripts. They must have at most 13,000 words (including charts, figures, footnotes, bibliography, etc).
6. The manuscripts must be submitted in Microsoft Word format or other compatible text editor. The format of the file must be the following: A-4 Paper (29.7 x 21 cm); margins: superior=3 cm, inferior=2 cm, left=3 cm and right=2 cm; the characters must be in font Times New Roman size 12 and 1.5 spacing, justified. The graphics - tables, charts, graphs etc - should be numbered and include subtitles. Graphics sources must be reported.
7. If the article presents graphs, figures and maps, they should also be presented in separate files in the original (editable) format.
8. Citations must use the author-date system, e.g. (Barat, 1978). If it is the case, the cited page number must also be specified, e.g. (Barat, 1978, p.15).
9. The full references should be brought together at the end of the text in alphabetical order.
10. The following must be presented in a separate cover page: *i)* title in Portuguese, English and Spanish – in capital and bold letters; *ii)* up to five keywords in Portuguese, English and Spanish; *iii)* a summary of about 150 words in Portuguese, English and Spanish; *iv)* JEL classification; and *v)* personal information: the author(s) full name, academic qualifications, professional experience and/or current field(s) of interest in research, institutional affiliation, address, e-mail and phone number. If the work has more than one author, they should be listed according to their respective contributions to the article.
11. Submissions must be sent to the following e-mail address: tempodomundo@ipea.gov.br.

Items verified upon submission

1. The article is original.
2. The article is in accordance with the editorial rules of the Journal.

Copyrights declaration

By submitting an article, the author authorizes its publication by the Institute for Applied Economic Research (IPEA) and agrees not to submit it for publication elsewhere.

The articles written in Portuguese undergo a grammatical and orthographical review, according to Ipea's Editorial Manual (available at: <https://www.ipea.gov.br>).

The Journal does not pay any royalties to the authors of published articles. The owner of the copyrights is IPEA, with headquarters in Brasília, Brazil.

Privacy policy

The names and emails submitted will only be used for editorial purposes by *Tempo do Mundo*, and will not be published or given to any other institution.

INSTRUCCIONES PARA LA SUMISIÓN DE ARTÍCULOS

1. La revista *Tempo do Mundo* tiene por objetivo promover discusiones sobre cuestiones contemporáneas. Su ámbito es el de la política y economía internacionales, con enfoques plurales en dimensiones clave del desarrollo, como cuestiones económicas, políticas y relacionadas a sostenibilidad.
2. Serán considerados para publicación artículos originales escritos en portugués, inglés o español.
3. Las contribuciones no son pagadas y la sumisión de un artículo resulta en la transferencia de los derechos de autor al Ipea, en el caso de que se lo publique.
4. El trabajo sometido será evaluado por al menos dos evaluadores. En esta etapa, la revista utiliza el sistema *blind review*, en el que no se identifican los autores en ningún momento. La evaluación es registrada por escrito y enviada a los autores, manteniéndose la confidencialidad de los evaluadores.
5. Los artículos, siempre inéditos, deben tener hasta 13 mil palabras, incluyéndose las ilustraciones (tablas, cuadros, grafos etc.), espacios, notas al pie y referencias.
6. El archivo debe ser editado en Microsoft Word u otro editor de texto compatible; y el formato debe seguir el siguiente estándar: i) fuente Times New Roman, tamaño 12, espacios 1,5 párrafos justificados; márgenes: superior = 3 cm, inferior = 2 cm, izquierda = 3 cm, y derecha = 2 cm. Las ilustraciones deben ser enumeradas y traer leyendas, fuentes y referencias.
7. Si el artículo contiene ilustraciones, las mismas deberán también ser enviadas en separado, en sus formatos originales y editables.
8. Citaciones en el texto deben seguir el estándar autor-fecha, como en (Barat, 1978). Cuando sea el caso, también se debe especificar la página de la citación, como en (Barat, 1978, p. 15).
9. Referencias completas deben venir al fin del texto, por orden alfabético.
10. Debe presentarse en una página separada: i) título del artículo en portugués, inglés y español, en letras capitales y negritas; ii) hasta 5 palabras clave en portugués, inglés y español; iii) resumen de más o menos 150 palabras en portugués, inglés y español; iv) clasificación JEL; y v) informaciones personales del autor: nombre, títulos académicos, afiliación profesional y/o institucional; área(s) de interés en la investigación, dirección, correo electrónico y teléfono. Si el trabajo tiene más de un autor, se los debe ordenar según el grado de contribución.
11. Sumisiones deben ser enviadas al correo electrónico: tempodomundo@ipea.gov.br.

Elementos verificados en la sumisión

1. El texto es inédito.
2. El texto sigue las reglas de la revista.

Declaración de derechos de autor

La sumisión del artículo autoriza su publicación y resulta en el compromiso de que el mismo no va a ser sometido a otra revista simultáneamente.

Los artículos elegidos en portugués son sometidos a revisión según el Manual Editorial de Ipea (disponible en: <https://www.ipea.gov.br>).

Las sumisiones no son pagadas. El titular de los derechos de autor de los artículos es Ipea, con sede en Brasilia.

Política de privacidad

Nombres y direcciones electrónicas informadas son para uso exclusivo de la Equipe Editorial de la revista *Tempo do Mundo*, no habiendo ninguna divulgación de los mismos a terceros.

EDITORIAL

Coordenação

Denise Pimenta de Oliveira

Analistas Técnicos

Rafael Augusto Ferreira Cardoso

Samuel Elias de Souza

Diagramadora Sênior

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Revisão

Bruna Oliveira Ranquine da Rocha

Carlos Eduardo Gonçalves de Melo

Crislayne Andrade de Araújo

Elaine Oliveira Couto

Vivian Barros Volotão Santos

Luíza Cardoso Mendes Velasco (estagiária)

Maria Catarina Bomfim da Silva (estagiária)

Diagramadores/Web Designers

Aline Cristine Torres da Silva Martins

Camila Guimarães Simas

Leonardo Simão Lago Alvite

Mayara Barros da Mota

Capa

Danielle de Oliveira Ayres

Flaviane Dias de Sant'ana

Projeto Gráfico

Renato Rodrigues Bueno

*The manuscripts in languages other than Portuguese
published herein have not been proofread.*

Acesse nossas publicações



Acompanhe nossas redes sociais



Composto em adobe garamond pro 11/13,2 (texto)
Frutiger 67 bold condensed (títulos, gráficos e tabelas)
Rio de Janeiro-RJ

Missão do Ipea

Qualificar a tomada de decisão do Estado e o debate público.



ipea Instituto de Pesquisa
Econômica Aplicada

MINISTÉRIO DO
**PLANEJAMENTO
E ORÇAMENTO**