



SEÇÃO LIVRE

A trajetória do conceito de desenvolvimento sustentável na política externa brasileira

The trajectory of the sustainable development concept in Brazilian foreign policy

Valentina Menegat

Meneguzzi¹

orcid.org/0009-0000-7347-8935

v.meneguzzi@edu.pucrs.br

Recebido em: 13 jul. 2026.

Aprovado em: 26 ago. 2026.

Publicado em: 09 out. 2026.

Resumo: Este artigo analisa a trajetória do conceito de desenvolvimento sustentável na política externa brasileira (PEB), desde as suas raízes no debate sobre desenvolvimento irrestrito na Conferência de Estocolmo (1972) até os desafios contemporâneos de reconstrução da credibilidade ambiental do país. Por meio de revisão bibliográfica, a pesquisa articula três eixos: (i) a mudança paradigmática entre Estocolmo 72 e a Rio-92, quando a diplomacia brasileira passou de uma postura defensiva e soberanista para uma atuação propositiva ancorada no conceito de desenvolvimento sustentável; (ii) a consolidação e o posterior desmonte desse consenso ao longo dos governos que sucederam a Rio-92, com destaque para a ruptura promovida pela gestão Bolsonaro; (iii) as perspectivas de reinserção do Brasil na governança ambiental global e o papel da comunidade epistêmica da PEB nesse processo. Assim, compreende que o desenvolvimento sustentável funcionou, ao longo de cinco décadas, menos como um conceito fixo do que como um significante flexível, mobilizado de formas distintas, e por vezes antagônicas, para justificar interesses domésticos e projetar a imagem internacional do país.

Palavras-chave: desenvolvimento sustentável; política externa brasileira; diplomacia ambiental; Estocolmo 72; Rio-92.

Abstract: This article examines the trajectory of the sustainable development concept within Brazilian foreign policy, from its genesis in the unrestricted development debate at the Stockholm Conference (1972) to the contemporary challenges of rebuilding the country's environmental credibility. Through a literature review, the paper articulates three axes: (i) the paradigmatic shift between Stockholm 72 and Rio-92, when Brazilian diplomacy moved from a defensive, sovereigntist posture toward a proactive stance anchored in the concept of sustainable development; (ii) the consolidation and later dismantling of this consensus across subsequent administrations, particularly the rupture promoted by the Bolsonaro government; and (iii) the prospects for Brazil's reinsertion into global environmental governance and the role of the foreign-policy epistemic community in this process. The article concludes that, over five decades, sustainable development functioned less as a fixed concept than as a flexible signifier, mobilized in distinct, and at times antagonistic, ways to justify domestic interests and project the country's international image.

Keywords: sustainable development; Brazilian foreign policy; environmental diplomacy; Stockholm 72; Rio-92.



Este é um artigo de acesso aberto distribuído sob a licença [CC-BY 4.0](https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/), que permite a cópia e redistribuição do material em qualquer formato e para qualquer finalidade, desde que a autoria original e os créditos de publicação sejam mantidos.

1 Introdução

O debate ambiental internacional impôs, a partir da década de 1970, o paradigma, aos países periféricos, de como conciliar a defesa do direito ao desenvolvimento econômico com as crescentes exigências de preservação dos recursos naturais impostas pela agenda multilateral. A emergência da questão ambiental como tema central das relações inter-

¹ . Graduada em Relações Internacionais e mestranda em Filosofia pelo Programa G+1 da Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS), Porto Alegre, RS, Brasil.

nacionais, especialmente após a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo em 1972, inaugurou uma nova dinâmica na política internacional, na qual crescimento econômico, soberania sobre os recursos naturais e proteção ambiental passaram a ser objeto de intensas negociações entre países desenvolvidos e em desenvolvimento. Enquanto os primeiros passaram a defender a necessidade de limites ecológicos ao crescimento, grande parte do Sul Global interpretou essa agenda como uma possível restrição ao seu direito de industrialização e superação do subdesenvolvimento, evidenciando a existência de interesses e responsabilidades diferenciadas no tratamento da questão ambiental.

Para o Brasil, detentor de vasta riqueza em biodiversidade e, ao mesmo tempo, de um projeto histórico de industrialização acelerada, tal tensão nunca foi meramente retórica; ela atravessou considerável parte da política externa brasileira, moldando posicionamentos em conferências internacionais e a própria imagem do país no cenário mundial (Severino e Cantarino 2023, 221-223). A política externa brasileira passou, assim, a desempenhar um papel fundamental na mediação entre demandas internacionais por conservação ambiental e a defesa do desenvolvimento nacional, buscando preservar espaços de autonomia decisória sem renunciar à inserção do país nos principais fóruns multilaterais dedicados ao tema.

Nesse sentido, o conceito de desenvolvimento sustentável, concebido pelo Relatório Brundtland em 1987 e projetado internacionalmente na Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92), tornou-se central na linguagem por meio da qual a diplomacia brasileira passou a articular essas duas dimensões, a ambiental e a desenvolvimentista, anteriormente consideradas inconciliáveis (Branco et al. 2021, 134). Ao propor que o desenvolvimento econômico e a proteção ambiental poderiam ser compatibilizados, o conceito ofereceu uma nova gramática para as negociações internacionais, permitindo que países em desenvolvimento

reivindicassem simultaneamente crescimento econômico, combate à pobreza e preservação ambiental. No caso brasileiro, essa formulação tornou-se particularmente relevante por possibilitar a construção de um discurso diplomático capaz de combinar a defesa da soberania nacional sobre os recursos naturais com o compromisso em participar da consolidação da governança ambiental global.

Entretanto, a adoção desse conceito na política externa brasileira (PEB) não foi linear, tampouco consensual. Tratou-se de um processo marcado por disputas entre diferentes projetos de inserção internacional do país, por avanços seguidos de retrocessos e por reinterpretações que, a depender do governo em exercício, aproximaram ou afastaram o Brasil da liderança na governança ambiental global.

Nesse sentido, a trajetória do desenvolvimento sustentável na política externa brasileira também pode ser compreendida a partir da atuação de uma comunidade epistêmica vinculada à agenda ambiental. Em sentido amplo, o conceito refere-se a redes de especialistas que compartilham referenciais normativos e critérios comuns de validação, assim podendo exercer influência sobre a definição de problemas e a formulação de políticas públicas (Haas 1992). No caso brasileiro, essa comunidade envolve a interação entre diplomatas, pesquisadores, universidades, centros de pesquisa, órgãos governamentais e organizações da sociedade civil. Sua atuação, contudo, não permaneceu constante ao longo do tempo, acompanhando as transformações institucionais e políticas da própria agenda ambiental. Assim, compreender sua presença nos diferentes governos permite observar não apenas a continuidade ou ruptura do conceito de desenvolvimento sustentável, mas também as condições políticas e institucionais que favoreceram sua incorporação à política externa.

Desse modo, o artigo tem como objetivo reconstituir essa trajetória, tomando como fio condutor a hipótese de que o desenvolvimento sustentável, mais do que um conceito normativo estável, funcionou na PEB como um instrumento

retórico flexível, ou seja, um “princípio retórico” (Severino e Cantarino 2023, 226), mobilizado para legitimar projetos de inserção internacional distintos conforme as prioridades domésticas de cada governo. Parte-se da compreensão de que conceitos empregados na política externa não são neutros, mas refletem disputas políticas, interesses econômicos e diferentes concepções acerca do papel do Estado brasileiro no sistema internacional.

Para tanto, serão analisados, no decorrer desta pesquisa, a mudança de paradigma entre o “desenvolvimento irrestrito” do Regime Militar, manifesto em Estocolmo 72, e o “desenvolvimento sustentável” apresentado na Rio-92; a consolidação desse conceito como consenso multilateral ao longo dos governos de Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff; o desmonte desse consenso nos governos Temer e, principalmente, Bolsonaro. Por fim, a pesquisa situa os desafios atuais de reconstrução da agenda ambiental na política externa brasileira à luz da produção de uma comunidade epistêmica renovada, refletindo sobre as possibilidades de retomada do protagonismo internacional do Brasil diante da crescente centralidade da agenda climática e ambiental na governança global contemporânea.

2 Do desenvolvimento irrestrito ao desenvolvimento sustentável

A emergência da pauta ambiental na agenda internacional, a partir da publicação do relatório do Clube de Roma, *Os Limites do Crescimento* (Meadows et al. 1972), colocou os países em desenvolvimento em posição defensiva. A obra, de inspiração neomalthusiana, associava o crescimento populacional e industrial das nações periféricas à escassez global de recursos, fornecendo argumentos para que os países centrais propusessem a contenção do crescimento econômico do Sul Global (Meadows et al. 1972; Severino e Cantarino 2023, 222). Ainda que o relatório tenha desempenhado papel importante ao debate, suas conclusões foram amplamente criticadas pelos países em desenvolvimento por

desconsiderarem as desigualdades históricas entre Norte e Sul e por sugerirem restrições universais ao crescimento econômico sem distinguir responsabilidades pelo processo de degradação ambiental (Hirst 2024; WCED 1987).

Em 1972, realizou-se a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, em Estocolmo, considerada o marco fundador da agenda ambiental multilateral. Pela primeira vez, a proteção ambiental passou a ocupar posição permanente na agenda das organizações internacionais, inaugurando um espaço institucional de negociação entre desenvolvimento econômico e preservação dos recursos naturais. Entretanto, para grande parte do Sul Global, a conferência também representava o risco de institucionalização de mecanismos capazes de restringir seus projetos nacionais de industrialização. A diplomacia brasileira, portanto, participou ativamente das negociações, mas adotando uma postura crítica em relação às iniciativas que pudessem transformar a proteção ambiental em condicionante ao desenvolvimento (Hirst 2024; Severino e Cantarino 2023, 222-225).

Durante o Regime Militar, a política externa brasileira operava sob a lógica do que Severino e Cantarino (2023, 227-230) denominam “desenvolvimento irrestrito”, isto é, a convicção de que temas de viés sociopolítico não deveriam ser utilizados como instrumentos para limitar o avanço da industrialização nacional. Essa orientação articulava-se ao projeto nacional-desenvolvimentista vigente, no qual o crescimento econômico era concebido como requisito fundamental para a segurança nacional, a autonomia internacional e a redução das assimetrias entre países centrais e periféricos (Cervo e Bueno 2015). Nessa perspectiva, a preservação ambiental era entendida como uma preocupação legítima, desde que subordinada às necessidades do desenvolvimento econômico.

Tal postura foi exposta na declaração do ministro do Interior, Costa Cavalcanti, durante a Conferência de Estocolmo, ao afirmar que o Brasil estaria “aberto” para receber a poluição de países industrializados em troca de investimentos, em-

pregos e divisas (Severino e Cantarino 2023, 233). Embora frequentemente citada como símbolo do posicionamento brasileiro, essa declaração expressava uma estratégia diplomática mais ampla, leia-se, o propósito de contestar qualquer tentativa de transformar a agenda ambiental em mecanismo de limitação da soberania econômica dos países em desenvolvimento. Para o governo brasileiro, a degradação ambiental observada nas economias industrializadas era consequência de um modelo de desenvolvimento já consolidado no Norte, razão pela qual os custos da preservação não poderiam ser igualmente distribuídos entre países com níveis distintos de desenvolvimento (United Nations 1972).

Para mais, o Relatório da Delegação Brasileira à Conferência de Estocolmo explicita essa lógica. Nele, o país orientava sua atuação para evitar que decisões multilaterais limitassem o "direito soberano de cada país de explorar seus recursos" ou impusessem padrões de produção e consumo capazes de obstruir o processo de industrialização das nações periféricas (Severino e Cantarino 2023, 233). Como observam Severino e Cantarino (2023, 234), não se tratou de um boicote à conferência, mas da tentativa de moldar a nascente governança ambiental internacional de maneira compatível com os interesses do desenvolvimento nacional, preservando margens de autonomia para a formulação das políticas econômicas domésticas.

Duas décadas depois, esse quadro se alterou consideravelmente. O processo de redemocratização, somado à crise da dívida externa, ao enfraquecimento do modelo desenvolvimentista dos anos 1970 e às transformações do sistema internacional decorrentes do fim da Guerra Fria, criou incentivos para uma redefinição da inserção internacional brasileira. Assim, a política externa do governo José Sarney passou a buscar uma "renovação de credenciais", procurando reconstruir a imagem internacional do Brasil e ampliar sua participação nos regimes multilaterais, em consonância com os novos compromissos assumidos pelo país no processo de redemocratização (Fonseca Júnior 1998; Lessa 2010). A candidatura

brasileira para sediar a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, posteriormente realizada no Rio de Janeiro em 1992, inseriu-se nesse movimento de reposicionamento internacional e de busca por maior participação brasileira nos debates multilaterais sobre meio ambiente (Hirst 2024; Lago 2006).

Nesse cenário, o conceito de desenvolvimento sustentável, difundido internacionalmente pelo Relatório Brundtland, publicado em 1987, integra definitivamente o vocabulário diplomático brasileiro. Ao definir o desenvolvimento sustentável como aquele "capaz de atender às necessidades do presente sem comprometer a capacidade das futuras gerações de atenderem às suas próprias necessidades" (WCED 1987, 54), o relatório deslocou o debate ambiental da lógica do conflito entre crescimento e preservação para uma perspectiva de compatibilização entre desenvolvimento econômico e proteção ambiental. Para a política externa brasileira, essa formulação se mostrou particularmente útil, pois permitia manter a defesa do direito ao desenvolvimento sem abandonar a crescente agenda ambiental internacional (Branco et al. 2021, 134-135).

No governo Fernando Collor de Mello, tal mudança se tornou ainda mais evidente. No lugar de posturas predominantemente defensivas e soberanistas, o Brasil passou a buscar uma inserção internacional mais proativa nos temas ambientais, entendidos como componentes importantes de sua estratégia de reinserção internacional. O objetivo era melhorar a imagem externa do país, ampliar sua credibilidade perante organismos multilaterais e governos estrangeiros, facilitar o acesso a financiamento internacional e reduzir sua associação à condição de "vilão ambiental", construída sobretudo em torno do avanço do desmatamento na Amazônia (Branco et al. 2021, 132; Viola 1998). A soberania sobre os recursos naturais, entretanto, não foi abandonada. A recusa brasileira em aceitar interpretações que classificavam a Amazônia como "patrimônio da humanidade" demonstra que o princípio permaneceu central; a diferença residia na forma de exercê-lo, agora por meio da negociação

multilateral e da construção de consensos, e não mais do isolamento diplomático (Severino e Cantarino 2023, 239).

Nesse contexto, a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Rio-92) consolidou, assim, uma inflexão de caráter simultaneamente doméstico e internacional. No plano interno, ampliou significativamente o número de atores envolvidos na formulação da política externa ambiental, incorporando organizações não governamentais, universidades, movimentos sociais, governos subnacionais e o próprio Congresso Nacional a um processo historicamente concentrado no Itamaraty (Hirst 2024; Severino e Cantarino 2023, 239). Essa ampliação dos atores envolvidos também contribuiu para a formação e o fortalecimento de uma comunidade epistêmica em torno da agenda ambiental brasileira, constituída por redes de especialistas e instituições que passaram a compartilhar conhecimentos, referenciais normativos e diagnósticos sobre os desafios ambientais e suas implicações para a inserção internacional do país.

No plano internacional, a conferência institucionalizou princípios que se tornariam centrais para a diplomacia brasileira, como o desenvolvimento sustentável, o princípio das responsabilidades comuns porém diferenciadas², o direito ao desenvolvimento e a soberania permanente dos Estados sobre seus recursos naturais, posteriormente incorporados à Declaração do Rio e às negociações climáticas das décadas seguintes (Branco et al. 2021, 134-137; United Nations 1992). Ademais, o desenvolvimento sustentável deixou de constituir apenas um conceito formulado em organismos internacionais para se tornar um dos principais referenciais normativos da política externa brasileira, servindo de base para a construção de sua identidade internacional como liderança do Sul Global.

3 A consolidação do consenso

Nos governos que sucederam a Rio-92, o desenvolvimento sustentável consolidou-se como um eixo estável da diplomacia ambiental brasileira, embora tenha assumido diferentes significados conforme o projeto de inserção internacional adotado por cada governo. Mais do que um princípio normativo fixo, o conceito passou a orientar a atuação do Brasil nos principais fóruns multilaterais sobre meio ambiente e clima, servindo simultaneamente como instrumento de legitimação da política externa e de defesa do direito ao desenvolvimento dos países do Sul Global (Branco et al. 2021, 135). Nesse período, a política externa brasileira buscou compatibilizar a crescente institucionalização da agenda ambiental internacional com a manutenção de princípios caros à diplomacia nacional, como a soberania sobre os recursos naturais, a não intervenção e as responsabilidades comuns, porém diferenciadas.

No governo Fernando Henrique Cardoso (1995-2002), a agenda ambiental adquiriu maior grau de institucionalização dentro do Itamaraty. A criação de estruturas especializadas para acompanhar as negociações internacionais sobre meio ambiente, desenvolvimento sustentável e a implementação do Protocolo Verde, iniciativa que estabeleceu diretrizes para que bancos públicos incorporassem critérios socioambientais na concessão de crédito, evidenciam a incorporação progressiva da temática ambiental às políticas públicas e à atuação diplomática brasileira. Esse processo ocorreu em um contexto de reformas econômicas orientadas pelo neoliberalismo, de maior abertura comercial e financeira, de aproximação com os Estados Unidos e organismos multilaterais. Ainda assim, a diplomacia brasileira preservou posições tradicionais nas negociações ambientais, insistindo na diferenciação entre responsabilidades dos países desenvolvidos e em desenvolvimento e defendendo que a proteção ambiental não poderia comprometer o direito ao crescimento econômico (Branco et al. 2021, 135-136; Hirst 2024).

² O princípio das responsabilidades comuns, porém diferenciadas (PRCD), estabelece que todos os Estados compartilham a responsabilidade pela proteção ambiental, mas reconhece diferenças em suas contribuições históricas para a degradação, atribuindo maior responsabilidade aos países com economias mais avançadas.

Ao mesmo tempo, o governo FHC buscou ampliar a participação brasileira nas negociações climáticas que culminaram na consolidação do regime internacional sobre mudanças do clima. O país desempenhou papel relevante nas discussões que levaram ao Protocolo de Kyoto (1997), especialmente ao defender mecanismos que reconhecessem as responsabilidades históricas dos países industrializados pelas emissões de gases de efeito estufa e evitassem a imposição de obrigações equivalentes às economias em desenvolvimento. Essa posição reforçou a identidade do Brasil como mediador entre as demandas do Norte e do Sul, combinando cooperação internacional com a defesa da soberania nacional e do princípio do desenvolvimento sustentável (Hirst 2024; Viola 1998).

Sob os governos de Luiz Inácio Lula da Silva (2003-2010), a política externa denominada "ativa e altiva", formulada pelo então ministro Celso Amorim, conferiu ao desenvolvimento sustentável uma dimensão ainda mais estratégica, e fortemente alicerçada à diplomacia, à academia e a instituições especializadas (Estevo 2012). A agenda ambiental deixou de ser apenas um tema de cooperação técnica para integrar um projeto mais amplo de fortalecimento da ampliação do protagonismo do país na governança global e diversificação de parcerias internacionais. O Brasil procurou exercer o papel de liderança entre os países em desenvolvimento, articulando posições no âmbito do G77 + China, do BASIC e de outras coalizões do Sul Global, ao mesmo tempo que buscava construir pontes de negociação com os países desenvolvidos (Hirst 2024).

Internamente, esse protagonismo foi acompanhado por avanços importantes nas políticas de combate ao desmatamento, sobretudo a partir da implementação do Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm), que resultou na significativa redução das taxas de desmatamento entre 2004 e 2012. Esses resultados fortaleceram a credibilidade internacional do Brasil e ampliaram sua capacidade de influência nas negociações climáticas. Desse modo, o governo brasileiro apresentou compro-

missos voluntários de redução das emissões de gases de efeito estufa durante a Conferência de Copenhague (COP-15), em 2009, reafirmando, no discurso do presidente Lula perante a 64ª Assembleia Geral das Nações Unidas, a necessidade de conciliar crescimento econômico, inclusão social e proteção ambiental (Branco et al. 2021, 137-138).

No governo Dilma Rousseff (2011-2016), a realização da Conferência das Nações Unidas sobre Desenvolvimento Sustentável (Rio+20), em 2012, simbolizou a continuidade da liderança brasileira na agenda ambiental internacional. A conferência buscou atualizar os compromissos firmados em 1992. Embora seus resultados tenham sido considerados menos ambiciosos do que aqueles alcançados na Rio-92, a Rio+20 consolidou importantes debates que posteriormente contribuíram para a formulação da Agenda 2030 e dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS), reafirmando o papel do Brasil como articulador entre países desenvolvidos e em desenvolvimento (Branco et al. 2021, 139).

Esse período pode ser compreendido, portanto, como a fase de consolidação da identidade internacional do Brasil como um "sujeito ativo" na governança ambiental global. Em poucas décadas, o país deixou de ocupar a posição de ator predominantemente defensivo nas negociações ambientais, característica marcante durante a Conferência de Estocolmo, para assumir funções de mediação, formulação de consensos e liderança em fóruns multilaterais. Essa transformação, contudo, não implicou o abandono de princípios históricos da política externa brasileira. Ao contrário, a defesa da soberania sobre a Amazônia, do direito ao desenvolvimento e das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, permaneceu como elemento estruturante da atuação diplomática brasileira, demonstrando que o desenvolvimento sustentável foi apropriado como um conceito flexível para acomodar tanto a busca por protagonismo internacional quanto a preservação dos interesses nacionais (Branco et al. 2021; Hirst 2024).

4 Ruptura e desmonte

A trajetória ascendente da diplomacia ambiental brasileira sofreu uma inflexão significativa a partir de 2016. Embora o governo Michel Temer tenha mantido, formalmente, os compromissos internacionais assumidos pelo Brasil no âmbito do Acordo de Paris, sua agenda doméstica passou a sinalizar uma progressiva flexibilização da política ambiental. Medidas como a ampliação dos registros de agrotóxicos, a redução de áreas protegidas, a flexibilização do licenciamento ambiental e a edição da Medida Provisória n.º 759/2016, posteriormente convertida na Lei n.º 13.465/2017, frequentemente denominada por seus críticos de "anistia aos grileiros", suscitaram críticas de organizações ambientalistas e de parceiros internacionais. O aumento das taxas de desmatamento na Amazônia também levou a Noruega, principal financiadora do Fundo Amazônia, a reduzir repasses ao mecanismo, sinalizando o desgaste da credibilidade ambiental brasileira perante a comunidade internacional (Branco et al. 2021, 140; Hirst 2024).

Esse processo de deterioração da imagem internacional do país tornou-se evidente durante a Conferência das Partes de Bonn (COP-23), em 2017, quando o Brasil recebeu o prêmio simbólico "Fóssil do Dia", concedido por organizações da sociedade civil aos países considerados responsáveis por retrocessos nas negociações climáticas. Pouco tempo depois, o Brasil desistiu de sediar a COP-25, originalmente prevista para ocorrer em 2019, decisão que foi interpretada como um indicativo do enfraquecimento da prioridade atribuída à agenda climática pela política externa brasileira (Branco et al. 2021, 140).

Contudo, foi durante o governo Jair Bolsonaro (2019-2022) que se observou a ruptura com o paradigma diplomático construído desde a Rio-92. A chamada "nova política externa brasileira", conduzida pelo então ministro das Relações Exteriores Ernesto Araújo, passou a articular um discurso de orientação antiglobalista, segundo o qual o multilateralismo ambiental constituiria um instrumento ideológico destinado a restringir a soberania nacional e o desenvolvimento eco-

nômico brasileiro. Nessa perspectiva, conceitos como mudanças climáticas, desenvolvimento sustentável e governança ambiental passaram a ser frequentemente associados ao chamado "globalismo", ao "marxismo cultural" e a uma suposta agenda internacional contrária aos interesses do agronegócio e da soberania sobre a Amazônia (Branco et al. 2021, 141-142; Hirst 2024).

Esse reposicionamento discursivo traduziu-se em mudanças institucionais. Entre as principais medidas adotadas, destacam-se a desistência definitiva da candidatura brasileira para sediar a COP-25; a significativa redução da participação da sociedade civil no Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama); a revogação, por meio da chamada política do "revogaço", de diversas resoluções ambientais consolidadas ao longo de décadas; o enfraquecimento das capacidades de fiscalização do Ibama e do ICMBio; a paralisação do Fundo Amazônia; iniciativas destinadas a ampliar a exploração econômica da Amazônia e de terras indígenas. Paralelamente, o governo buscou restringir a atuação de organizações não governamentais na região amazônica, frequentemente responsabilizando essas entidades, sem apresentação de evidências, pelos incêndios florestais e pelo desgaste da imagem internacional do país (Branco et al. 2021, 142-143; Viola e Franchini 2018).

Essas transformações institucionais também afetaram as condições de atuação da comunidade epistêmica vinculada à agenda ambiental. Ao restringir a participação de organizações da sociedade civil e enfraquecer órgãos responsáveis pela produção e implementação de políticas ambientais, o governo Bolsonaro não apenas alterou as políticas substantivas do Estado brasileiro, mas também reduziu os canais pelos quais conhecimentos especializados e referenciais normativos ambientais poderiam alcançar o processo de formulação da política externa (Branco et al. 2021, 142-143; Hirst 2024). Assim, a ruptura promovida no período não deve ser compreendida apenas como uma mudança discursiva, mas também como uma alteração nas estruturas institucionais que sustentavam a

circulação de conhecimentos e consensos em torno da agenda ambiental (Haas 1992; Hirst 2024).

No plano internacional, a política externa brasileira passou a privilegiar o alinhamento político-ideológico com o governo de Donald Trump, aproximando-se de posições céticas em relação ao multilateralismo climático e reduzindo o protagonismo tradicional do Brasil nas negociações ambientais. Embora o país não tenha formalmente se retirado do Acordo de Paris, sua atuação passou a ser marcada pela perda de credibilidade nas negociações climáticas e pelo crescente isolamento diplomático. Esse processo alcançou um de seus momentos mais emblemáticos em 2020, quando o Brasil deixou de ser convidado para participar da Cúpula da Ambição Climática promovida pelas Nações Unidas, fato interpretado como consequência da deterioração de sua reputação ambiental (Branco et al. 2021, 143; Hirst 2024).

A deterioração da imagem internacional brasileira também produziu impactos econômicos e diplomáticos. No âmbito das negociações do Acordo de Associação Mercosul-União Europeia, o aumento do desmatamento e o enfraquecimento das políticas ambientais brasileiras durante o governo Bolsonaro contribuíram para ampliar a oposição ao acordo entre governos europeus e organizações da sociedade civil, tornando a questão ambiental um dos principais obstáculos à sua conclusão (Follador et al. 2021; Grieger 2020). A agenda ambiental deixou de representar apenas uma dimensão normativa da política externa para tornar-se uma variável da inserção econômica internacional do país, afetando negociações comerciais e a percepção sobre a sustentabilidade das cadeias produtivas brasileiras (Follador et al. 2021; Grieger 2020).

Nesse sentido, Branco et al. (2021, 147) descrevem esse período como o "esfacelamento" do sujeito altivo construído nas décadas anteriores, caracterizado pela perda da capacidade brasileira de exercer liderança normativa na governança ambiental global. Observa-se um retorno da associação do Brasil à imagem de "vilão ambiental", embora em bases distintas daquelas observadas

em 1972. Enquanto o desenvolvimento irrestrito defendido pelo Regime Militar buscava participar ativamente das negociações multilaterais para proteger o direito ao desenvolvimento dos países periféricos, a política externa ambiental do governo Bolsonaro foi marcada pelo enfraquecimento deliberado dos mecanismos multilaterais de cooperação, pelo questionamento da legitimidade das instituições internacionais e pela redução do protagonismo diplomático brasileiro. O resultado foi uma combinação inédita entre retrocesso ambiental doméstico e isolamento internacional, rompendo com a construção da imagem do Brasil como liderança ambiental do Sul Global.

5 Reconstrução da agenda e o papel da comunidade epistêmica

A partir de 2023, a política externa brasileira passou por um processo de reconstrução de sua agenda ambiental, recolocando o desenvolvimento sustentável como um dos principais eixos da inserção internacional do país. A retomada do protagonismo brasileiro nas negociações multilaterais pode ser observada na presidência brasileira do G20, exercida entre dezembro de 2023 e novembro de 2024, cuja agenda teve entre suas prioridades o desenvolvimento sustentável, a transição energética e a ação climática (Brasil 2024); na presidência brasileira dos BRICS, em 2025, orientada pelo fortalecimento da cooperação do Sul Global e pela promoção de parcerias para o desenvolvimento econômico e ambiental (Brasil 2025); e na realização da 30ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (COP30), em Belém, em novembro de 2025 (UNFCCC 2025). Essas iniciativas evidenciam a retomada da agenda ambiental como dimensão estratégica da inserção internacional brasileira e o esforço de reconstrução do protagonismo do país na governança ambiental global.

Entretanto, a reconstrução dessa agenda não depende exclusivamente da reversão de políticas ambientais domésticas ou da retomada da participação ativa em fóruns multilaterais. A crescente complexidade das negociações internacionais

sobre mudanças climáticas, biodiversidade, financiamento climático e transição energética exige que a formulação da política externa seja acompanhada por produção contínua de conhecimento especializado (Hirst 2024).

A comunidade epistêmica contribui para a formulação das posições brasileiras nas negociações internacionais. Em temas como mercados internacionais de carbono, financiamento climático, bioeconomia, proteção da biodiversidade e cooperação amazônica, a produção de conhecimento técnico deixou de representar apenas um suporte à diplomacia para tornar-se um recurso estratégico da própria inserção internacional do Brasil (Hirst 2024). A capacidade de produzir diagnósticos qualificados e formular propostas consistentes passa a constituir elemento fundamental para ampliar a influência do país na governança ambiental global.

Tal necessidade torna-se mais evidente diante das transformações recentes da economia política internacional. A transição ecológica ampliou o escopo da agenda ambiental, incorporando temas como segurança energética, política industrial, inovação tecnológica e reorganização das cadeias globais de valor (Hirst 2024). Ao mesmo tempo, a competição internacional por minerais críticos, tecnologias de baixo carbono e investimentos voltados à descarbonização evidencia que a sustentabilidade passou a desempenhar papel central na disputa por competitividade econômica e influência geopolítica. Assim, o desenvolvimento sustentável torna-se uma condição estratégica para a política externa brasileira.

Nessa perspectiva, permanece um dilema histórico da política externa brasileira. Severino e Cantarino (2023, 221-239) demonstram que, desde a Conferência de Estocolmo, em 1972, a diplomacia brasileira procura compatibilizar a defesa do direito ao desenvolvimento com as exigências da governança ambiental internacional. Embora o contexto internacional tenha se transformado profundamente nas últimas cinco décadas, essa tensão permanece presente. Se, durante o Regime Militar, a principal preocupação era impedir que a pauta ambiental restringisse a industrializa-

ção dos países periféricos, atualmente o desafio consiste em promover uma transição ecológica capaz de fortalecer a competitividade econômica, ampliar a capacidade tecnológica nacional e assegurar maior protagonismo internacional sem comprometer os objetivos de desenvolvimento.

Dessa forma, a reconstrução da agenda ambiental brasileira não representa um simples retorno ao paradigma consolidado após a Rio-92. As transformações recentes da ordem internacional exigem que o conceito de desenvolvimento sustentável seja continuamente reinterpretado diante de novos desafios (Hirst 2024). Nesse processo, o fortalecimento da comunidade epistêmica da política externa brasileira assume papel estratégico, pois amplia a capacidade do Estado de produzir conhecimento especializado, formular políticas públicas de longo prazo e sustentar uma atuação diplomática compatível com a crescente complexidade da governança global (Haas 1992; Hirst 2024).

6 Considerações finais

A partir da análise, é possível observar que a incorporação do conceito de desenvolvimento sustentável à política externa brasileira não ocorreu de maneira linear nem representou uma ruptura definitiva com as tradições diplomáticas do país. Contrariamente, a sua trajetória evidencia um processo contínuo de ressignificação, no qual o conceito foi apropriado conforme as prioridades de diferentes governos. Assim, confirma-se a hipótese apresentada de que o desenvolvimento sustentável atuou menos como um princípio normativo estável do que como um princípio retórico, mobilizado para conferir legitimidade a distintos projetos de inserção internacional.

Durante o Regime Militar, a defesa do desenvolvimento irrestrito expressava a preocupação da diplomacia brasileira em evitar que a nascente agenda ambiental internacional se transformasse em instrumento de limitação da industrialização dos países periféricos. A partir da redemocratização e, sobretudo, da realização da Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, em 1992, o desenvolvimento

sustentável passou a oferecer uma nova linguagem diplomática capaz de compatibilizar a defesa do direito ao desenvolvimento com a crescente institucionalização da governança ambiental global. Essa mudança permitiu ao Brasil abandonar uma postura predominantemente defensiva para assumir uma posição de maior protagonismo nas negociações multilaterais sobre meio ambiente.

Os governos de Fernando Henrique Cardoso, Luiz Inácio Lula da Silva e Dilma Rousseff consolidaram essa estratégia ao incorporar a sustentabilidade como elemento relevante da identidade internacional brasileira. Embora cada governo tenha atribuído diferentes ênfases ao tema, observou-se uma continuidade na defesa do multilateralismo, das responsabilidades comuns, porém diferenciadas, e do direito ao desenvolvimento. Em contrapartida, os governos Temer e, principalmente, Bolsonaro marcaram um período de enfraquecimento dessa trajetória, caracterizado pela deterioração da política ambiental doméstica e pela perda de credibilidade internacional.

A retomada da agenda ambiental a partir de 2023 indica um esforço de reconstrução desse protagonismo, mas também revela que o contexto internacional contemporâneo difere daquele que marcou a consolidação do desenvolvimento sustentável nas décadas de 1990 e 2000. Nesse cenário, a atuação brasileira dependerá não apenas da recuperação de sua credibilidade diplomática, mas também de sua capacidade de formular respostas consistentes aos novos desafios impostos pela governança climática internacional.

Nesse contexto, o fortalecimento da comunidade epistêmica da política externa brasileira adquire importância estratégica. A crescente complexidade das negociações internacionais exige maior articulação entre Estado, academia, centros de pesquisa e sociedade civil, permitindo que a formulação da política externa seja acompanhada por conhecimento técnico capaz de subsidiar decisões. Mais do que ampliar a qualidade das decisões governamentais, essa interação contribui para fortalecer a capacidade

de agência internacional do Brasil diante de uma agenda ambiental cada vez mais disputada.

Este trabalho evidencia que o desenvolvimento sustentável permanece um conceito central para compreender a política externa brasileira, não porque seu significado tenha permanecido inalterado ao longo do tempo, mas justamente por sua capacidade de acomodar diferentes projetos de desenvolvimento e distintas estratégias de inserção internacional. A permanência das tensões entre crescimento econômico, proteção ambiental, soberania e desenvolvimento demonstra que esse conceito continua sendo objeto de disputa política e diplomática. Assim, compreender seus diferentes usos na política externa brasileira permite compreender, igualmente, as transformações do próprio papel do Brasil na governança ambiental global e os desafios que se colocam para sua atuação nas próximas décadas.

Referências

- Amorim, Celso. 2015. *Teerã, Ramalá e Doha: Memórias da Política Externa Ativa e Altiiva*. Benvirá.
- Branco, Luís Gustavo de Almeida, Gabriel Horacio de Jesus Soprijo, e Diego Araújo Azzi. 2021. "Política Externa Brasileira para o Meio Ambiente: Da Formação do Conceito de Desenvolvimento Sustentável à Atuação de Jair Bolsonaro." *O Cosmopolítico* 8 (1): 130-147.
- Brasil. 2004. *Plano de Ação para Prevenção e Controle do Desmatamento na Amazônia Legal (PPCDAm)*. Ministério do Meio Ambiente.
- Brasil. 2009. *Discurso do Presidente da República, Luiz Inácio Lula da Silva, na 64ª Assembleia Geral das Nações Unidas*. Presidência da República.
- Brasil. 2024. *Brasil na presidência do G20: prioridades, ações e resultados do mandato brasileiro do fórum das maiores economias globais*. Governo Federal.
- Brasil. 2025. "Brasil assume a presidência do BRICS em 2025." *BRICS Brasil*.
- Cervo, Amado Luiz, e Clodoaldo Bueno. 2015. *História da Política Exterior do Brasil*. Editora Universidade de Brasília.
- Estevo, Jefferson dos Santos. 2012. *A Política Externa do Presidente Lula da Silva no Âmbito das Mudanças Climáticas (2003-2009)*. Dissertação de Mestrado, Universidade Estadual Paulista (UNESP), Universidade Estadual de Campinas (UNICAMP) e Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP).

Follador, Marco, Britaldo Silveira Soares-Filho, George Philippidis, Juliana Leroy Davis, Amanda Ribeiro de Oliveira, and Raoni Rajão. 2021. "Brazil's Sugarcane Embitters the EU-Mercosur Trade Talks." *Scientific Reports* 11 (1): 13768.

Fonseca Júnior, Gelson. 1998. "A Legitimidade e Outras Questões Internacionais: Poder e Ética entre as Nações." Paz e Terra.

Grieger, Gisela. 2020. "Amazon Deforestation and EU-Mercosur Deal." *European Parliamentary Research Service* 29.

Haas, Peter M. 1992. "Introduction: Epistemic Communities and International Policy Coordination." *International Organization* 46 (1): 1–35.

Hirst, Monica. 2024. *A Política Externa Brasileira e suas Agendas de Pesquisa: Entre a Dimensão Conceitual e o Sentido Prático*. Fundação Alexandre de Gusmão (FUNAG).

Lago, André Aranha Corrêa do. 2006. *Estocolmo, Rio, Joanesburgo: O Brasil e as Três Conferências Ambientais das Nações Unidas*. Instituto Rio Branco; Fundação Alexandre de Gusmão.

Lessa, Antônio Carlos. 2010. *História das Relações Internacionais do Brasil*. Saraiva.

Meadows, Donella H., Dennis L. Meadows, Jørgen Randers, and William W. Behrens III. 1972. *The Limits to Growth: A Report for the Club of Rome's Project on the Predicament of Mankind*. New York: Universe Books.

Severino, Milena Dune, e Victor Augusto Rocha Cantarino. 2023. "Do Desenvolvimento Irrestrito ao Desenvolvimento Sustentável: O Entendimento do Conceito de Desenvolvimento na Política Externa Brasileira em Estocolmo 72 e Rio 92." *Revista Interdisciplinar de Relações Internacionais (RICRI)* 10 (20): 220-244.

UNFCCC – United Nations Framework Convention on Climate Change. 2025. "COP 30." *United Nations Framework Convention on Climate Change*.

United Nations. 1972. *Declaration of the United Nations Conference on the Human Environment*.

United Nations. 1992. *Rio Declaration on Environment and Development*. In *Report of the United Nations Conference on Environment and Development, Rio de Janeiro, 3-14 June 1992*.

United Nations. 1997. *Kyoto Protocol to the United Nations Framework Convention on Climate Change*.

United Nations. 2012. *The Future We Want: Outcome Document of the United Nations Conference on Sustainable Development (Rio+20)*.

Viola, Eduardo. 1998. "A Globalização da Política Ambiental no Brasil, 1990–1998." Trabalho apresentado no XXI International Congress of the Latin American Studies Association (LASA).

Viola, Eduardo, e Matias Franchini. 2018. *Brazil and Climate Change: Beyond the Amazon*. Routledge.

WCED – World Commission on Environment and Development. 1987. *Our Common Future*. United Nations.

Valentina Menegat Meneguzzi

Graduada em Relações Internacionais pela Pontifícia Universidade Católica do Rio Grande do Sul (PUCRS).

Endereço para correspondência

v.meneguzzi@edu.pucrs.br

Como citar este artigo

Meneguzzi, V. A trajetória do conceito de desenvolvimento sustentável na política externa brasileira. *Conversas & Controvérsias*, e50280. <https://doi.org/10.15448/2178-5694.2026.1.50280>

Os textos deste artigo foram revisados por Araceli Pimentel Godinho e submetidos para validação dos autores antes da publicação.