

A mudança de curso na política climática da Índia: da postura defensiva à cooperação ativa (1972-2022)

The shifts in India's climate policy: from a defensive stance to active cooperation (1972-2022)

DOI: <https://doi.org/10.22456/2178-8839.151186>

Diego Araujo Azzi

Universidade Federal do ABC (UFABC), São Bernardo do Campo, Brasil

diego.azzi@ufabc.edu.br  

Larissa Ferreira Lima

PPGRI Santiago Dantas, São Paulo, Brasil

limabslarissa@gmail.com  

Resumo

Este artigo aborda, a partir de pesquisa histórico-analítica, as mudanças de curso da política climática indiana no período de cinco décadas que vai de 1972 até 2022. O argumento está organizado em dois eixos: o primeiro aborda a formação e evolução da política de mudanças climáticas da Índia com base em pressupostos desenvolvimentistas, de equidade e autodefesa, considerando a evolução dos interesses, posições e debates internos e internacionais. O segundo examina as políticas adotadas durante os governos Narendra Modi, e as contradições presentes em seus posicionamentos, interesses e relações com o mercado de combustíveis fósseis. Nas considerações finais, oferecemos uma caracterização analítica, apontando para as tensões inerentes à sua trajetória de mudança de uma postura defensiva para uma cooperação ativa nas negociações sobre a mudança do clima. Espera-se assim contribuir com um melhor entendimento sobre a Índia, país de grande relevância para a política externa brasileira, que a despeito da aproximação bilateral recente, segue ainda pouco estudado no Brasil.

Palavras-chave: Índia; desenvolvimento; sustentabilidade; multilateralismo climático; COP.

Abstract

Based on historical-analytical research, this article addresses the course changes in Indian climate policy over a five-decade period from 1972 to 2022. The argument is organized into two axes: the first addresses the formation and evolution of India's climate change policy based on developmentalist, equity, and self-defense assumptions, considering the evolution of domestic and international interests, positions, and debates. The second examines the policies adopted during the Narendra Modi administrations and the contradictions present in their positions, interests, and relationships with the fossil fuel market. In the concluding remarks, we offer an analytical characterization, highlighting the tensions inherent in its trajectory of shift from a defensive stance to active cooperation in climate change negotiations. Our aim is to contribute to a better understanding of India, a country of great relevance to Brazilian foreign policy, which, despite recent bilateral rapprochement, remains little studied in Brazil.

Keywords: India; development; sustainability; climate multilateralism; COP.

Recebido: 25 Outubro 2025

Aceito: 01 Junho 2026

Este artigo é fruto de pesquisa desenvolvida com financiamento da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior – Brasil (CAPES)

Conflitos de interesse: Os autores não reportaram potenciais conflitos de interesse



Este é um artigo publicado em acesso aberto e distribuição sob os termos da licença [Creative Commons de Atribuição Não-Comercial Compartilha-Igual 4.0 Internacional \(CC BY-NC-SA 4.0\)](https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0/), que permite seu uso, distribuição e reprodução em qualquer meio bem como sua transformação e criações a partir dele, desde que o autor e a fonte originais sejam creditados. Ainda, o material não pode ser usado para fins comerciais, e no caso de ser transformado, ou servir de base para outras criações, estas devem ser distribuídas sob a mesma licença que o original.

Introdução

Este artigo busca caracterizar a política climática da Índia a partir da análise de sua participação em relevantes fóruns internacionais sobre a mudança do clima, considerando elementos domésticos que condicionaram a trajetória dos posicionamentos do país. A partir das categorias analíticas de Hermann (1990) e das contribuições de Haesebrouck e Joly (2021), a pergunta de pesquisa explorada é a de se houve – e quais foram – mudanças de curso e/ou reorientações fundamentais na política externa climática da Índia no período 1972–2022.

O método de abordagem é qualitativo e histórico-analítico, fundamentado em pesquisa bibliográfica e documental. A análise é organizada por meio de uma periodização da política climática indiana entre 1972 e 2022, articulando elementos da política doméstica, da política externa e das negociações multilaterais sobre mudanças climáticas.

A Índia é relevante por ser o país mais populoso do mundo, por ter papel geopolítico e geoeconômico crescente e por ter repercussões na política externa brasileira por meio de coalizões comuns como BRICS, G20, IBAS e BASIC. Nosso objetivo geral é fornecer uma análise sistemática da política climática indiana, aspecto pouco estudado no campo das Relações Internacionais no Brasil, identificando a transição indiana de uma postura diplomática defensiva, para uma estratégia de cooperação ativa nas negociações internacionais sobre mudanças climáticas, entre 1972 e 2022.

Especificamente, o artigo buscou: a) analisar a formação do posicionamento climático indiano desde a Conferência de Estocolmo de 1972 até a revisão das Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDC) indianas em 2022; b) investigar o papel das negociações multilaterais na redefinição da posição da Índia na governança climática internacional; e, c) compreender as estratégias adotadas durante os governos de Narendra Modi no âmbito da política climática doméstica e internacional. Para isso, o trabalho foi organizado em cinco seções cronológicas que analisam a trajetória da política climática indiana, destacando também os papéis inibidores e impulsionadores das contradições entre o modelo de desenvolvimento do país e seus compromissos climáticos.

A Índia figura entre os países mais vulneráveis às mudanças climáticas, ocupando a 7ª posição no Global Climate Risk Index (Eckstein *et al.*, 2021), ao mesmo tempo em que se consolidou como o terceiro maior emissor total de GEE do mundo, embora apresente emissões per capita inferiores às das principais economias desenvolvidas. Essa condição revela as contradições de um grande país periférico (Guimarães, 2001), marcado simultaneamente pelo crescimento econômico acelerado e por profundas desigualdades sociais e desafios estruturais de desenvolvimento. Eventos extremos, como secas, enchentes, ondas de calor e ciclones, atingem frequentemente o país, provocando deslocamentos populacionais e agravando vulnerabilidades socioeconômicas (AFP, 2021; Faria, 2021). Apesar do crescimento contínuo do Produto Interno Bruto (PIB) nas últimas décadas (Banco Mundial, 2025), a responsabilidade histórica da Índia pelas emissões globais permanece significativamente inferior à de países como Estados Unidos e China, o que sustenta sua defesa histórica dos princípios de responsabilidade diferenciada e direito ao desenvolvimento nas negociações climáticas internacionais (Friedlingstein *et al.*, 2022).

Para organizar a análise histórica, adota-se a categorização de Dubash e Ghosh (2019), dividindo a política climática e ambiental indiana em cinco fases, com a última correspondendo à contribuição específica desta pesquisa, conforme detalhado no Quadro 1. Em complemento à narrativa histórica organizada segundo a periodização de Dubash e Ghosh (2019), este artigo propõe uma caracterização analítica da trajetória da política climática indiana a partir da tipologia de mudança de política externa formulada por Hermann (1990). Hermann distingue quatro níveis de mudança, hierarquizados segundo o grau de profundidade do que é efetivamente alterado na política externa.

O nível mais superficial – a mudança de ajuste – corresponde à variação quantitativa na magnitude do esforço ou no escopo dos destinatários, sem que objetivos ou instrumentos sejam reformulados. O segundo nível – a mudança de programa – preserva os fins da política, mas reconstitui os meios e instrumentos mobilizados para alcançá-los. O terceiro

– a mudança de problema ou objetivo – redefine os próprios fins que a política externa se propõe a enfrentar. O quarto nível – a mudança de orientação internacional – envolve a reestruturação completa dos alinhamentos, da identidade e da lógica de inserção de um Estado no sistema internacional.

A aplicação dessa tipologia ao caso indiano é metodologicamente apropriada por permitir, em primeiro lugar, abordar a natureza incremental, estratificada e internamente contraditória dos processos de mudança. Em segundo lugar, ela oferece critérios analíticos para identificar o que muda em cada fase, articulando a dimensão histórica com uma lógica analítica. Por fim, esta abordagem busca incorporar os vetores e atores causais da mudança – liderança individual, burocracia diplomática, reestruturação doméstica e choques externos. Nossa leitura da política externa indiana para o clima revela que a Índia jamais realizou uma mudança de orientação internacional plena, mas sim um processo de mudanças de programa sobre um conjunto de princípios estáveis. Nota-se, a partir de 2015, uma redefinição parcial de objetivos, cujos limites e contradições são o objeto da última seção deste artigo.

Quadro 1 – Periodização da Política Nacional Climática Indiana 1972-2022

Período	Características
POSTURA DEFENSIVA COMO GUARDIÃ DO DESENVOLVIMENTO (1972-2007)	
1972-2007	Formação da política climática internacional indiana. Pauta exclusiva da política externa e da diplomacia; enfática defesa das RCMD; ratificação bem-sucedida dos acordos climáticos e ambientais internacionais no ordenamento jurídico indiano; incentivo governamental às empresas indianas a adentrarem nas diretrizes do Protocolo de Kyoto.
DA RESISTÊNCIA AO DIÁLOGO SOB MANMOHAN SINGH (2007-2014)	
2007-2009	Pauta passa a ser debatida internamente e há a formação da política climática doméstica com a criação da NAPCC; anúncio da primeira meta quantitativa internacional de redução da emissão de GEE.
2010-2014	Ministério do Meio Ambiente lidera a política climática de forma interministerial; alinhamento das demandas internacionais indianas com os outros países emergentes, através do BASIC, em especial com a China.
PRAGMATISMO E PROJEÇÃO SOB NARENDRA MODI (2014 A 2022)	
2014-2019	Início do mandato como primeiro-ministro de Narendra Modi; mudança no nome do Ministério do Meio Ambiente para Ministério do Meio Ambiente, Florestas e Mudanças Climáticas (MoEFCC); avanços em pautas de financiamento internacional para mudanças climáticas; protagonismo no Acordo de Paris com o estabelecimento das Contribuições Nacionalmente Determinadas – NDC (na sigla em inglês), e da ratificação do acordo.
2020-2022	Pandemia de covid-19; grave período devido à crise de saúde pública e desastres ambientais; avanços quanto às metas do NDC e comprometimento indiano como liderança climática mundial; denúncias quanto ao incentivo de práticas industriais não sustentáveis.

Fonte: Elaboração dos autores a partir de Dubash e Ghosh (2019).

Postura defensiva como guardiã do desenvolvimento (1972-2007)

As bases da diplomacia climática indiana remontam ao discurso de Indira Gandhi na Conferência de Estocolmo de 1972 (UNCHE), quando a líder articulou de forma decisiva a relação entre meio ambiente, desenvolvimento e pobreza, consolidando a defesa do direito ao desenvolvimento como eixo estruturante da posição indiana nas negociações ambientais internacionais (Jayaram, 2021). No plano institucional, a questão climática passou a ser tratada como tema de política externa, articulando o Ministério do Meio Ambiente e o Ministério das Relações Exteriores. Já no início dos anos 1990, após a Resolução 44/207 da ONU, a Índia promoveu iniciativas de coordenação do Sul Global sobre questões ambientais e participou ativamente das negociações preparatórias para a United Nations Conference on Environment and Development, buscando consolidar protagonismo na governança climática internacional (Sengupta, 2019).

As bases da diplomacia climática indiana remontam ao discurso da ex-primeira-ministra Indira Gandhi na Conferência de Estocolmo de 1972 (UNCHE). Naquele discurso, ela estabeleceu uma firme relação entre meio ambiente, desenvolvimento e pobreza que caracterizaria de forma definitiva a perspectiva indiana sobre o tema nos fóruns internacionais (Jayaram, 2021, p. 92), alinhada à noção de direito ao desenvolvimento. “Não são a pobreza e a

necessidade os maiores poluidores?” foi o questionamento feito por Indira Gandhi às delegações presentes na Conferência de Estocolmo.

No plano da institucionalidade intragovernamental, a questão da atuação climática internacional da Índia tem sido amplamente debatida no Parlamento e, já desde a criação do Ministério do Meio Ambiente (MoE, em inglês) em 1985, foi tradicionalmente tratada como uma questão de política externa, com ações colaborativas entre o Ministério das Relações Exteriores (MFA, em inglês) e o MoE. Logo após a aprovação da Resolução 44/207, da Assembleia Geral da ONU, em 1989, sobre a convocação urgente de uma conferência para o clima, a Índia realiza já em 1990 a Conferência de Países em Desenvolvimento Seleccionados sobre Questões Ambientais Globais, para formação de uma coalizão do Sul Global em torno do tema (Sengupta, 2019). O país esteve também ativamente envolvido nos debates preparatórios para a Rio 92, com o intuito de desempenhar um papel de destaque no debate internacional.

Com esta perspectiva, a Índia chegaria à Conferência Rio 92 com uma postura defensiva pautada na defesa do direito ao desenvolvimento, rejeitando abordagens estritamente técnicas sobre a mudança climática e buscando associar o debate ambiental às questões de desenvolvimento econômico, combate à pobreza e bem-estar social (Chasek, 2022). Em articulação especialmente com o Brasil, o país desempenhou papel central na consolidação do princípio das Responsabilidades Comuns, porém Diferenciadas (RCMD), segundo o qual as responsabilidades pela mitigação climática devem considerar as trajetórias históricas de emissões dos países.

Observa-se que, sobretudo após a abertura econômica dos anos 1990, a Índia passou por um aumento acelerado de suas emissões de Gases de Efeito Estufa (GEE), embora sua diplomacia tenha conseguido manter o país classificado como economia em desenvolvimento nas negociações climáticas, assegurando, com base no princípio das RCMD, obrigações diferenciadas em relação aos países desenvolvidos. Além disso, nos resultados da Rio 92, destaca-se a criação da Convenção-Quadro das Nações Unidas para Mudanças Climáticas (UNFCCC, em inglês), a qual anualmente promove as Conferências das Partes do Clima (COP), responsável pela consolidação de um regime internacional de governança climática. Nesse processo, destacam-se dois marcos centrais: o Protocolo de Kyoto, que estabeleceu metas obrigatórias para países desenvolvidos, e o Acordo de Paris, que ampliou a responsabilidade multilateral sobre a mitigação climática e fortaleceu mecanismos de cooperação internacional para adaptação e financiamento climático (Campello; Lima, 2018).

Contudo, deve-se ressaltar que já a partir da primeira Conferência das Partes sobre a Mudança do Clima (COP) de 1995, os países desenvolvidos passaram a pressionar grandes economias emergentes, como Índia, Brasil e China, a assumirem compromissos mais ambiciosos de redução de emissões. Em resposta, a Índia fortaleceu sua articulação com o Sul Global, especialmente por meio do G77 e da China, defendendo que apenas os países desenvolvidos assumissem metas juridicamente vinculantes no âmbito do Protocolo de Kyoto (Sengupta, 2019). Para os países em desenvolvimento, o Protocolo de Kyoto representava tanto o reconhecimento político do princípio das Responsabilidades Comuns, porém diferenciadas quanto a preservação de maior flexibilidade para seus projetos de desenvolvimento econômico (Lago, 2013).

Para os países em desenvolvimento a importância do instrumento dava-se, principalmente, por dois motivos: do ponto de vista político, o fato de os países do Anexo 1 terem metas, e os países em desenvolvimento não as terem, representou o claro reconhecimento em um documento de grande importância do princípio das RCMD, um dos pilares da posição do G-77 e China no tocante a desenvolvimento sustentável. Do ponto de vista econômico, o fato dos países fora do Anexo 1 não terem metas assegurava certa flexibilidade a seus projetos desenvolvimentistas. Se a previsão dos custos de cumprimento das metas do Protocolo de Kyoto justificava a sua não ratificação pelos Estados Unidos, os países em desenvolvimento, por sua vez, certamente não poderiam aceitar metas vinculantes (Lago, 2013, p.131).

Nesse contexto, a Índia alinhou-se estrategicamente a países como Brasil e China ao rejeitar compromissos climáticos vinculantes que pudessem restringir seu desenvolvimento econômico, postura que também foi utilizada pelos

Estados Unidos como justificativa para resistir ao Protocolo de Kyoto (Jørgensen, 2021). Internamente, até 2007, a agenda climática permaneceu subordinada à defesa do princípio RCMD, sem avanços significativos na formulação de políticas domésticas de mitigação ou adaptação, consolidando uma estratégia marcada pela cautela diplomática e pela preservação das prioridades de desenvolvimento econômico.

Uma análise detida deste período na chave analítica proposta por Hermann (1990) mostra que o grande período 1972–2007 comporta dois momentos internos distintos. O primeiro, que vai de Estocolmo’72 à Rio-92, corresponde à instauração da *orientação internacional* que servirá de linha de base normativa para toda a trajetória posterior da política climática indiana. O discurso de Indira Gandhi, a mobilização do G-77 e a inscrição do Princípio das RCMD no texto da UNFCCC constituem a fundação de uma orientação política que se tornará resistente à mudança. Já o segundo momento, que vai de 1992 a 2007, pode ser categorizado como uma *mudança de ajuste*: o escopo do engajamento indiano se expande significativamente, mas os objetivos e os meios fundamentais foram mantidos. Que o país tenha conseguido, apesar do acelerado aumento de suas emissões absolutas a partir da abertura econômica dos anos 1990, manter a sua classificação como economia em desenvolvimento nas negociações climáticas pode ser apontado como o resultado mais significativo dessa estratégia de ajuste defensivo, representando uma vitória diplomática obtida sem que fosse necessário alterar nem os fins nem os meios da sua política externa climática. Assim, Na próxima seção abordamos o período pós-2007, que marcou uma mudança dessa postura defensiva para um posicionamento não apenas mais ofensivo nas negociações internacionais, como também para uma internalização maior do debate climático na forma de políticas públicas e desenvolvimento institucional doméstico.

Da resistência ao diálogo sob Manmohan Singh (2007-2014)

Sob o governo de Manmohan Singh, no período que vai de 2007 a 2014, têm início os primeiros movimentos de convergência da atuação mais flexível da diplomacia climática indiana com a adoção no plano doméstico de políticas públicas correspondentes. Aqui, subdividimos esses sete anos em duas fases, 2007-2009 e 2010-2014.

Entre 2007 e 2009, observa-se o início da formulação de políticas climáticas domésticas, com debates sobre o tema e articulação de diálogos entre as instâncias governamentais, o setor privado e organizações sociais. Em 2007, a Índia criou o Conselho de Primeiro-Ministro para as Mudanças Climáticas (PMCCC, na sigla em inglês), um órgão consultivo com ministros e políticos de alto nível, setores empresariais-chave, ONGs e órgãos da mídia para a coordenação de um plano nacional para a avaliação, adaptação e combate às mudanças climáticas. O PMCCC formulou então a estratégia nacional para o meio ambiente e, em 30 de junho de 2008, o país lançou sua primeira política pública climática, o Plano de Ação Nacional para Mudanças Climáticas (NAPCC) – conferindo maior coerência institucional e narrativa entre os posicionamentos internacionais do país, e os Planos de Ação Estadual sobre Mudanças Climáticas (SAPCC), segundo os quais cada estado do país deveria desenvolver seus próprios objetivos e metas, baseados em oito áreas estratégicas nacionais. A partir do NAPCC, houve um processo de institucionalização da agenda climática, incluindo a criação, em 2009, da Rede Indiana de Avaliação das Mudanças Climáticas e a articulação de diferentes ministérios em torno das oito missões do plano, ampliando a coordenação estatal sobre políticas ambientais e climáticas.

Em paralelo às transformações institucionais e de políticas públicas desencadeadas no cenário doméstico, a Índia anunciou seu novo posicionamento internacional, assumindo formalmente, em 2009, um compromisso climático de diminuir entre 20% e 25% as emissões de GEE até 2020, em relação a 2005. Esse anúncio histórico foi feito pelo primeiro-ministro Manmohan Singh, que, com o ministro de Meio Ambiente Jairam Ramesh, buscou ativamente reformular a posição tradicional da diplomacia indiana nas negociações internacionais, a partir de um pivô para o diálogo, o reconhecimento do aquecimento global como fato antropogênico e da necessidade de mitigação das causas do mesmo. A ênfase na vulnerabilidade climática do país passa a ser exercida como característica de um ator relevante e

proativo no tema, comprometendo-se com uma postura mais flexível para revisões externas das ações de combate às mudanças climáticas no âmbito doméstico (Sengupta, 2019).

A partir de 2008, o NAPCC passou a integrar um movimento mais amplo de fortalecimento do protagonismo climático indiano, especialmente no contexto da COP 15, contribuindo para a consolidação de uma postura mais ativa em temas de mitigação e adaptação climática (Dubash; Ghosh, 2019; Raghunandan, 2019). Ainda assim, apesar de adotar uma posição mais flexível e cooperativa, a Índia manteve como inegociáveis a rejeição de metas juridicamente vinculantes, a definição de um pico obrigatório de emissões e mecanismos amplos de monitoramento internacional sobre ações domésticas sem financiamento externo. Nesse contexto, o país aprofundou sua articulação com outras economias emergentes por meio da formação do BASIC, ao lado de Brasil, China e África do Sul, buscando responder coletivamente às pressões do Norte Global por maiores compromissos de mitigação (Atteridge *et al.*, 2012).

Entre 2010 e 2014, a política climática indiana passou por um processo de maior institucionalização e coordenação interministerial, marcado pela ampliação do protagonismo do Ministério do Meio Ambiente na condução da agenda climática doméstica. Nesse período, foram criados mecanismos como o Comitê Executivo sobre Mudanças Climáticas e o Comitê Gestor Nacional sobre Mudanças Climáticas, responsáveis por articular ministérios, coordenar políticas públicas e organizar recursos e financiamentos relacionados ao tema (Dubash; Ghosh, 2019). No plano internacional, a diplomacia indiana passou a adotar uma postura mais flexível e cooperativa, influenciada por preocupações com segurança regional, interesses econômicos e pelo receio de isolamento diante da mudança de posicionamento da China, que em 2009 anunciou metas de redução de emissões, levando a Índia a assumir compromissos semelhantes e ampliar sua cooperação climática internacional (Atteridge *et al.*, 2012).

Observa-se que, entre 2007 e 2014, a política climática indiana passou por um processo gradual de transformação institucional e diplomática. Entre 2007 e 2009, a aprovação do NAPCC e a oferta voluntária de redução da intensidade de emissões na COP de Copenhague configuraram uma *mudança de programa* da política climática indiana (Hermann, 1990), na medida em que os objetivos centrais – como a preservação do espaço de desenvolvimento soberano e a defesa do princípio RCMD – permaneceram inalterados, mas os instrumentos utilizados foram significativamente reformulados. Pela primeira vez, a política climática deixou de assumir um caráter exclusivamente defensivo e reativo, adquirindo uma dimensão doméstica mais ativa e institucionalizada, fortalecendo a credibilidade internacional da Índia sem romper com sua lógica desenvolvimentista.

Já entre 2010 e 2014, a criação de novos mecanismos institucionais, a ampliação da coordenação interministerial liderada pelo MoE e a consolidação do BASIC como plataforma diplomática representaram uma *mudança de ajuste* sobre esse novo programa (Hermann, 1990). O vetor causal desta fase foi sobretudo a mudança induzida simultaneamente por choques externos, pela influência impulsionadora (Haesebrouck; Joly, 2021) da burocracia reformista liderada pelo Ramesh e, pelo receio de isolamento diante do anúncio das metas chinesas em 2009. Diante disso, as quarta e a quinta fases – analisadas a seguir – se dão de 2014, ano da eleição de Narendra Modi como primeiro-ministro, até o ano de 2022, em que se realizou a última revisão das NDC indianas.

Pragmatismo e projeção de poder sob Narendra Modi (2014 a 2022)

Em 2014, Narendra Modi assumiu a chefia do governo indiano tendo declarado, desde o manifesto eleitoral de seu partido, o compromisso com a sustentabilidade como eixo central de sua agenda (King, 2014a; Mehra, 2014). Um dos seus primeiros atos foi renomear o Ministério do Meio Ambiente e Floresta, incorporando o termo 'Mudanças Climáticas' (MoEFCC, em inglês) à sua designação oficial – sinal simbólico da relevância atribuída à pauta. Contraditoriamente, já nos primeiros meses de mandato, o governo flexibilizou mecanismos de proteção ambiental, ampliou o acesso de

empresas de carvão a reservas protegidas, esvaziou instrumentos de fiscalização e impulsionou a expansão da estatal *Coal India*, reforçando a dependência estrutural do país.

Nesse mesmo período, o governo indiano anunciou metas de expansão das energias renováveis – com ênfase na geração solar – e um conjunto de diretrizes de eficiência energética e reflorestamento (Gowen, 2015; Pashley, 2015b). Contudo, a posição diplomática manteve-se ancorada no princípio das RCMD, reafirmando que os maiores esforços de mitigação deveriam recair sobre os países desenvolvidos e que o combate à pobreza permanecia como prioridade inegociável da agenda doméstica em relação ao carvão (King, 2014b; Pashley, 2015a; Caon, 2025).

Foi nesse contexto de equilíbrio tenso entre desenvolvimento econômico e preservação ambiental que a Índia assinou o Acordo de Paris, comprometendo-se com metas de intensidade de emissões por unidade de PIB, ampliação das renováveis e criação de sumidouros de carbono (Darby, 2015; Government of India, 2015). A estrutura condicional das NDC indianas, ao vincular reduções ao crescimento econômico e não a volumes absolutos de emissão, preservou espaço para a manutenção – e mesmo expansão – do consumo de carvão, a despeito do cancelamento de novas termelétricas (Darby, 2017a; Ghatak, 2017).

A retirada dos Estados Unidos do Acordo de Paris sob Donald Trump, em 2017, alterou o equilíbrio das negociações climáticas globais e abriu oportunidade estratégica para a Índia. Modi aproveitou o vácuo de liderança para ampliar a projeção internacional do país, combinando participação ativa nas COP com iniciativas plurilaterais, como a Aliança Solar Global (ISA) e o reforço ao Novo Banco de Desenvolvimento no âmbito do BRICS (Ahmad, 2017; King, 2017; Mathiesen, 2017).

Nesse contexto, a Índia passou a combinar forte participação como negociador nas COP das Nações Unidas com iniciativas bilaterais e plurilaterais de cooperação climática, buscando posicionar-se como ponte entre economias desenvolvidas e em desenvolvimento (Xavier; Nachiappan, 2024). Essa estratégia foi reforçada pelo protagonismo indiano na criação da ISA, o que contribuiu para que Modi recebesse do Programa das Nações Unidas para o Meio Ambiente (PNUMA), em 2018, a mais alta honraria da ONU para o clima, na categoria “liderança política”, sendo nomeado um dos “Campeões da Terra”

Nas eleições de 2019, a agenda climática teve presença marginal, circunscrita ao debate sobre qualidade do ar e poluição atmosférica (Giga, 2019; Sauer, 2019). Reeito com ampla maioria, Modi retomou a projeção de liderança climática no plano internacional, anunciando na Conferência de Ação Climática da ONU o avanço da capacidade de energia limpa de 32 GW para 81 GW entre 2014 e 2019, e lançando a meta de 450 GW até 2040 – uma estratégia deliberada de diferenciação em relação aos governos negacionistas que então dominavam o cenário ocidental (Kwatra, 2019; Pahwa, 2019)..

A pandemia de covid-19, a partir de 2020, deslocou momentaneamente o foco da agenda climática e aprofundou as contradições da política energética indiana: ao mesmo tempo em que o país ampliava subsídios ao carvão para sustentar a recuperação econômica, acelerava investimentos em energia solar, atingindo 100 GW de capacidade renovável instalada em 2021 (Balasubramania; Gupta, 2021; Gerretsen, 2021). O retorno de uma liderança climática engajada nos Estados Unidos, com a posse de Joe Biden, criou condições para que Modi retomasse uma diplomacia climática mais ativa, culminando na COP 26. O principal momento desse reposicionamento ocorreu na COP 26, quando Modi apresentou a agenda climática “*Panchamrit*”, estabelecendo compromissos como a ampliação da capacidade energética não fóssil, a redução da intensidade de carbono e a meta de neutralidade climática até 2070 (McGrath, 2021; Sengupta, 2021; Srivatsan, 2021). Apesar do avanço da capacidade de geração de energia renovável, especialmente solar, o carvão e o petróleo permaneceram centrais na matriz energética indiana (ITA, 2024). Em 2022, durante a COP 27, a Índia formalizou parte dessas metas em suas NDC revisadas junto à UNFCCC e, ao assumir a presidência do G20, Modi passou a defender maior cooperação internacional em torno das mudanças climáticas, da

segurança alimentar e da recuperação pós-pandemia (ANI, 2022; Mishra, 2022; Reuters, 2022). A análise das duas fases do governo de Narendra Modi (2014–2019 e 2019–2022), a partir da tipologia de mudança de política externa de Hermann (1990), evidencia uma dinâmica mais complexa e contraditória da política climática indiana. Entre 2014 e 2019, observa-se uma *mudança de objetivo*: se anteriormente a questão central era resistir a compromissos incompatíveis com o direito ao desenvolvimento, a partir do Acordo de Paris o foco passa a ser como posicionar a Índia como liderança climática e da transição energética, sem abrir mão de uma margem de *policy space* compatível com suas prioridades domésticas de desenvolvimento.

Neste período, ou seja, a diplomacia presidencial de Modi foi o principal motor da redefinição do papel internacional da Índia no tema climático. Nesse processo, a diplomacia presidencial de Modi atuou como o vetor causal dominante de uma mudança induzida pelo líder, visando à redefinição do papel internacional da Índia na agenda climática. Entretanto, o período entre 2019 e 2022 demonstra que essa mudança permaneceu incompleta e permeada por resistências domésticas. Estocolmo’72 – as RCMD, a soberania desenvolvimentista, a responsabilidade histórica dos países industrializados – permanecem estruturalmente intactas, funcionando como um limitador de até onde a mudança de objetivo pode avançar sem se tornar uma reorientação completa da política externa. Ainda assim, mesmo diante do avanço de governos negacionistas no Ocidente e do enfraquecimento de compromissos multilaterais, a Índia manteve seus compromissos internacionais de mitigação e adaptação, consolidando-se como uma importante liderança climática do Sul Global, embora marcada por persistentes contradições entre sua projeção internacional e suas políticas domésticas.

Considerações Finais

Este artigo apresentou um panorama histórico-analítico da política climática indiana entre 1972 e 2022. Ao longo desse percurso, torna-se evidente que a transição energética indiana não se orienta para a descarbonização total (*phase-out*), mas para um uso progressivamente menos intenso e mais eficiente dos combustíveis fósseis (*phase-down*), subordinado às imperativas de desenvolvimento e segurança energética (Caon, 2025, p. 18). A partir da interpretação histórica aqui apresentada, o Quadro 2, a seguir, sintetiza e categoriza a trajetória da política climática indiana.

Nossa análise revela que a Índia jamais realizou uma *mudança de orientação internacional*: os fundamentos normativos instaurados em Estocolmo (1972) permaneceram ancorados ao longo de todo o período. O que se observa é um acúmulo de *mudanças de programa* nas fases 2 e 3, seguido de uma *redefinição parcial de objetivos* a partir de 2015, quando o foco migrou da resistência a obrigações vinculantes para a construção de liderança climática no Sul Global. Esse achado é, em si, analiticamente relevante: é possível transitar de uma postura defensiva para uma cooperação ativa sem abandonar os princípios de soberania desenvolvimentista que orientam a inserção internacional da Índia desde 1972.

Ainda assim, as contradições entre o crescente protagonismo climático internacional e as resistências domésticas – estruturais no setor fóssil e normativas na defesa da soberania desenvolvimentista – revelam os limites desta trajetória (Haesebrouck; Joly, 2021). Nesse quadro, o próprio princípio das RCMD opera simultaneamente como freio a obrigações mais profundas e como elemento constitutivo da identidade internacional da Índia na governança climática – condição que define, ao mesmo tempo, o alcance e os limites da sua liderança climática no Sul Global.

Quadro 2 – Síntese e categorização da trajetória da política climática indiana

Fase	Período	Trajetória da política externa	Denominação	Vetor causal dominante	Postura diplomática predominante	Coalizão internacional / Institucionalidade doméstica
1	1972–2007	ORIENTAÇÃO CONSOLIDADA (engajamento defensivo instrumental)	Postura defensiva como guardião do desenvolvimento;	<i>Influência burocrática + Vetor externo (Estocolmo 1972)</i>	Resistência soberanista; defesa do direito ao desenvolvimento; rejeição de obrigações vinculantes; interlocução via G-77	G-77 e China; MFA + Min. Meio Ambiente (1985); não há institucionalidade doméstica autônoma
2	2007–2009	MUDANÇA DE PROGRAMA (mesmos objetivos; novos instrumentos: política doméstica + meta voluntária condicionada)	Formalização e regulamentação das políticas domésticas; primeiro alinhamento às negociações internacionais do clima	<i>Vetor externo (Reports IPCC; eventos climáticos extremos) + Influência burocrática reformista</i>	Passagem de postura reativa para ativa; primeira meta quantitativa voluntária (intensidade de emissões); PNAMC como instrumento positivo	Grupo BASIC; G-77 e China; 8 missões nacionais como instrumentos domésticos; meta voluntária condicionada
3	2009–2014	MUDANÇA DE AJUSTE sobre Mudança de Programa (expansão do escopo da coalizão; objetivos e programa inalterados)	Coalizão BASIC e coordenação interministerial	<i>Reestruturação doméstica + Influência burocrática (tensão interministerial)</i>	Ajuste sobre o novo programa; ampliação da coalizão; maior coordenação MoEFCC–MFA; resistência à Plataforma de Durban	Grupo BASIC como coalizão central; G77 como âncora de legitimidade; coordenação MoEFCC–MFA intensificada
4	2015–2019	MUDANÇA DE OBJETIVO (redefinição do problema: de resistência a construção de liderança; identidade de papel alterada)	Cooperação ativa e protagonismo climático sob Modi	<i>Mudança induzida pelo líder (diplomacia presidencial de Narendra Modi)</i>	Redefinição do problema central: de resistência a liderança da transição energética do Sul Global; ISA como nova arquitetura institucional	ISA (120+ países); G-77 e China; BASIC; parceria franco-indiana; NDC condicionada a transferência tecnológica e financiamento
5	2019–2022	PROGRAMA APROFUNDADO com Resistência à Mudança de Orientação Internacional (RCMD e soberania desenvolvimentista intactos; não há reorientação plena)	Contradições, Panchamrit e limites da reorientação	<i>Mudança induzida pelo líder + Resistência doméstica (setor fóssil; imperativo de desenvolvimento)</i>	Programa aprofundado; net-zero 2070; manutenção de 'phase-down'; contradições entre projeção de liderança internacional e políticas domésticas de expansão do carvão	G-77 e China (Fundo P&D); BASIC; ISA; resistência interna do setor fóssil; expansão contraditória do uso do carvão

Fonte: Elaboração dos autores a partir de Dubash e Ghosh (2019) e Hermann (1990).

Referências

- AFP. Índia na linha de frente da mudança climática. **Estado de Minas**, Belo Horizonte, 25 jul. 2021. Disponível em: https://www.em.com.br/app/noticia/internacional/2021/07/25/interna_internacional,1289742/a-india-na-linha-de-frente-da-mudanc-a-climatica.shtml. Acesso em: 26 out. 2023.
- AHMAD, Omair. Indian court awards legal rights of a person to entire ecosystem. **Climate Change News**, 3 abr. 2017. Disponível em: <https://www.climatechangenews.com/2017/04/03/indian-court-awards-legal-rights-person-nature/>. Acesso em: 26 out. 2023.
- ANI. PM Modi at Davos introduces 'P3 movement' for climate change commitments. **Business Standard**, 18 jan. 2022. Disponível em: https://www.business-standard.com/article/current-affairs/pm-modi-at-davos-introduces-p3-movement-for-climate-change-commi-tments-122011800033_1.html. Acesso em: 26 out. 2023.
- ATTERIDGE, Aaron *et al.* Climate policy in India: what shapes international, national and state policy? **Ambio**, s.l., v. 41, p. 68-77, 2012.
- BALASUBRAMANIA, Siddharthan; GUPTA, Kanchi. India's climate leadership and action during the Covid-19 crisis. **Climate Works**, 26 out. 2021. Disponível em: <https://www.climateworks.org/blog/indias-climate-leadership-and-action-during-the-covid-19-crisis/>. Acesso em: 26 out. 2023.
- BANCO MUNDIAL. GDP Growth (annual %) – India. **World Bank Data**. Washington, DC, 2025. Disponível em: <https://data.worldbank.org/indicator/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?locations=IN>. Acesso em: 26 out. 2023.
- CAMPELLO, Livia Gaigher Bósio; LIMA, Rafaela Deus de. O Regime Internacional De Mudanças Climáticas: Uma Análise Da Cooperação Internacional Solidária No Acordo De Paris. **Revista Argumentum: Argumentum Journal of Law**, Maringá, v. 19, n. 3, p. 659-689, 2018. Disponível em: <http://ojs.unimar.br/index.php/revistaargumentum/article/view/674/331>. Acesso em: 26 out. 2023.
- CAON, Isabelle Fernandes. Ambição Climática dos BRICS: Índia. BRICS Policy Center. **BPC Papers**, Rio de Janeiro, v. 12, n. 3, jan. 2025.
- CHASEK, Pamela. The Legacies of the Stockholm Conference. **IISD**, jun. 2022. Disponível em: <https://www.iisd.org/system/files/2022-05/still-one-earth-conference-legacy.pdf>. Acesso em: 26 out. 2023.
- DARBY, Megan. India targets 33-35% emissions intensity cut by 2030. **Climate Change News**, 2 out. 2015. Disponível em: <https://www.climatechangenews.com/2015/10/02/india-targets-33-35-emissions-intensity-cut-by-2030/>. Acesso em: 26 out. 2023.
- DARBY, Megan. India's Modi pushes international solar agreement. **Climate Change News**, 4 set. 2017a. Disponível em: <https://www.climatechangenews.com/2017/09/04/brics-summit-modi-pushes-international-solar-agreement/>. Acesso em: 26 out. 2023.
- DARBY, Megan. India raises \$400m green bond to fund renewables drive. **Climate Change News**, 29 nov. 2017b. Disponível em: <https://www.climatechangenews.com/2017/11/29/india-raises-400m-green-bond-fund-renewables-drive/>. Acesso em: 26 out. 2023.
- DUBASH, Navroz K.; GHOSH, Shibani. National Climate Policies and Institutions. In: DUBASH, Navroz K. (Ed). **India in a Warming World: Integrating Climate Change and Development**. Delhi: Oxford Academic, 2019.
- ECKSTEIN, David; KÜNZEL, Vera; SCHÄFER, Lara. The Climate Risk Index 2021: Who Suffers Most from Extreme Weather Events? Weather-Related Loss Events in 2019 and 2000-2019. **German Watch**, jan. 2021. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/348759719_GLOBAL_CLIMATE_RISK_INDEX_2021/download. Acesso em: 26 out. 2023.
- FARIA, Luís M. Índia, um país castigado por fenómenos naturais, fome e massacres – a pandemia é apenas a última das tragédias. **Expresso**, 30 abr. 2021. Disponível em: <https://expresso.pt/internacional/2021-04-30-India-um-pais-castigado-por-fenomenos-naturais-fome-e-massacres--a-pandemia-e- apenas-a-ultima-das-tragedias-4a2d2523>. Acesso em: 26 out. 2023.
- FRIEDLINGSTEIN, Pierre *et al.* Global carbon budget 2022. **Earth System Science Data Discussions**, v. 2022, p. 1-159, 2022. Disponível em: <https://essd.copernicus.org/articles/14/4811/2022/>. Acesso em: 26 out. 2023.
- GHATAK, Aditi Roy. Solar has not beaten coal in the race to electrify India. **Climate Change News**, 26 set. 2017. Disponível em: <https://www.climatechangenews.com/2017/07/26/solar-not-cheaper-coal-says-former-coal-india-boss/>. Acesso em: 26 out. 2023.
- GERRETSEN, Isabelle. India's vulnerability to coal shocks exposed amid surging energy demand and prices. **Climate Change News**, 5 out. 2021. Disponível em: <https://www.climatechangenews.com/2021/10/05/indias-vulnerability-coal-shocks-exposed-amid-surging-energy-demand-prices/>. Acesso em: 26 out. 2023.
- GIGA. Elections in India: A Litmus Test for Global Climate Policy. **GIGA - German Institute for Global and Area Studies**, 2019. Disponível em: <https://www.giga-hamburg.de/en/publications/giga-focus/wahlen-in-indien-lackmustest-fuer-die-globale-klimapolitik>. Acesso em: 26 out. 2023.

GOVERNMENT OF INDIA. **India's Intended Nationally Determined Contribution**: Working Towards Climate Justice, 1 out. 2015. Disponível em: <https://faolex.fao.org/docs/pdf/ind188478.pdf>. Acesso em: 26 out. 2023.

GOWEN, Annie. Prime Minister Modi says India must lead on climate change. **Washington Post**, 14 abr. 2015. Disponível em: https://www.washingtonpost.com/world/europe/prime-minister-modi-says-india-must-lead-on-climate-change/2015/04/14/8585d5a8-e299-11e4-ae0f-f8c46aa8c3a4_story.html. Acesso em: 26 out. 2023.

GUIMARÃES, Samuel Pinheiro. **Quinhentos anos de periferia**: uma contribuição ao estudo da política internacional. 3. ed. Porto Alegre: Editora UFRGS; Rio de Janeiro: Contraponto, 2001.

HAESEBROUCK, Tim; JOLY, Jeroen. Foreign policy change: from policy adjustments to fundamental reorientations. **Political Studies Review**, London, v. 19, n. 4, p. 540–556, 2021.

HERMANN, Charles F. Changing course: when governments choose to redirect foreign policy. **Journal of Conflict Resolution**, Thousand Oaks, v. 34, n. 1, p. 3-21, mar. 1990.

ITA. Country Commercial Guides: INDIA Renewable Energy. **International Trade Administration**, 1 dez. 2024. Disponível em: <https://www.trade.gov/country-commercial-guides/india-renewable-energy>. Acesso em: 26 out. 2023.

JAYARAM, Dhanasree. **Climate Diplomacy and Emerging Economies**: India as a Case Study. New York: Routledge, 2021.

JÖRGENSEN, Kirsten. India: From climate laggard to global solar energy leader. In: VIG, Norman J.; KRAFT, Michael E. (org.). **Environmental policy**: new directions for the twenty-first century. 10. ed. Washington, D.C.: CQ Press, 2021. p. 123–146.

KING, Ed. India PM Modi targets “saffron” revolution for solar energy. **Climate Home News**, 9 jun. 2014a. Disponível em: <https://www.climatechangenews.com/2014/06/09/india-pm-modi-targets-saffron-revolution-for-solar-energy/>. Acesso em: 26 out. 2023.

KING, Ed. Whither India: Modi faces climate choice as 2015 deal nears. **Climate Home News**, 11 ago. 2014b. Disponível em: <https://www.climatechangenews.com/2014/08/11/whither-india-modi-faces-climate-choice-as-2015-deal-nears/>. Acesso em: 26 out. 2023.

KING, Ed. Trump won't impact India's climate drive, says energy minister. **Climate Change News**, 9 fev. 2017. Disponível em: <https://www.climatechangenews.com/2017/02/09/trump-wont-impact-indias-climate-drive-says-energy-minister/>. Acesso em: 26 out. 2023.

KWATRA, Sameer. India Announces Stronger Climate Action. **NRDC**, 23 set. 2019. Disponível em: <https://www.nrdc.org/bio/anjali-jaiswal/india-announces-stronger-climate>-LAGO, André. Conferências de Desenvolvimento Sustentável. Brasília: Gráfica e Editora Ideal, 2013.

MATHIESEN, Karl. India and China ‘on track to exceed Paris climate pledges’. **Climate Change News**, 15 maio 2017. Disponível em: <https://www.climatechangenews.com/2017/05/15/india-china-track-exceed-paris-climate-pledges/>. Acesso em: 26 out. 2023.

MCGRATH, Matt. COP26: India PM Narendra Modi pledges net zero by 2070. **BBC News**, 2 nov. 2021. Disponível em: <https://www.bbc.com/news/world-asia-india-59125143>. Acesso em: 26 out. 2023.

MEHRA, Malini. The miseducation of Narendra Modi on climate change. **Climate Home News**, 8 set. 2014. Disponível em: <https://www.climatechangenews.com/2014/09/08/the-miseducation-of-narendra-modi-on-climate-change/>. Acesso em: 26 out. 2023.

MISHRA, Stuti. India unveils new commitments that could make or break global climate response. **Independent**, 4 ago. 2022. Disponível em: <https://www.independent.co.uk/climate-change/news/india-cop27-modi-climate-crisis-b2137981.html>. Acesso em: 26 out. 2023.

PAHWA, Nitish. India Doesn't Have to Lead on Climate. It Should Anyway. **Slate**, 1 out. 2019. Disponível em: <https://slate.com/technology/2019/10/climate-change-india-modi-responsibility-polluters-vs-the-affected.html>. Acesso em: 26 out. 2023.

PASHLEY, Alex. India primed for renewables spurt in climate plan. **Climate Change News**, 24 ago. 2015a. Disponível em: <https://www.climatechangenews.com/2015/08/24/india-primed-for-renewables-spurt-in-climate-plan/>. Acesso em: 26 out. 2023.

PASHLEY, Alex. India's environment minister blasts rich world's greedy lifestyles. **Climate Change News**, 8 set. 2015b. Disponível em: <https://www.climatechangenews.com/2015/09/08/india-environment-minister-blasts-rich-worlds-greedy-lifestyles/>. Acesso em: 26 out. 2023.

RAGHUNANDAN, D. India in International Climate Negotiations: Chequered Trajectory. In: DUBASH, Navroz K. (Ed). **India in a Warming World**: Integrating Climate Change and Development. Delhi: Oxford Academic, 2019.

REUTERS. Modi urges unity on climate change, terrorism, pandemics as India assumes G20 presidency. **CNN**, 1 dez. 2022. Disponível em: <https://edition.cnn.com/2022/12/01/asia/india-narendra-modi-g20-presidency-intl-hnk/index.html>. Acesso em: 26 out. 2023.

SAUER, Natalie. India elects: Congress takes on Modi with green promises. **Climate Change News**, 10 abr. 2019. Disponível em: <https://www.climatechangenews.com/2019/04/10/india-elects-congress-takes-modi-green-promises/>. Acesso em: 26 out. 2023.

SENGUPTA, Sandeep. India's Engagement in Global Climate Negotiations from Rio to Paris. In: DUBASH, Navroz K. (Ed). **India in a Warming World: Integrating Climate Change and Development**. Delhi: Oxford Academic, 2019.

SENGUPTA, Somini. Narendra Modi says India will sharply increase renewable energy. **New York Times**, 1 nov. 2021. Disponível em: <https://www.nytimes.com/2021/11/01/world/asia/modi-india-cop26-renewable-energy.html>. Acesso em: 26 out. 2023.

SRIVATSAN, K C. PM Modi delivers India 'panchamrit' gift at COP26 to fight climate change: Five commitments in detail here. **Hindustan Times**, 1 nov. 2021. Disponível em: <https://www.hindustantimes.com/india-news/pm-modi-delivers-india-panchamrit-gift-at-cop26-to-fight-climate-change-five-commitments-in-detail-here-101635788023755.html>. Acesso em: 26 out. 2023.

XAVIER, Constantino; NACHIAPPAN, Karthik. India's Climate Diplomacy: New Priorities and Policy Options. **Centre for Social and Economic Progress**. Executive Policy Brief, jan. 2024.

Funções de colaboração exercidas

Diego Araujo Azzi

Escrita (primeira redação); Escrita (revisão e edição);

Larissa Lima Bezerra de Souza

Escrita (primeira redação); Escrita (revisão e edição);

Informações fornecidas pelos autores de acordo com a [Taxonomia de Funções de Colaborador \(CRediT\)](#)