

Governança climática global: a liderança do Brasil na reconstrução do multilateralismo e da justiça climática

DOI: <https://doi.org/10.5281/zenodo.17393153>

Mariana Ferreira Bicalho¹

Fundação João Pinheiro (FJP)

ID ORCID: <https://orcid.org/0000-0001-7774-0910>

E-mail: marianabicalho@live.com

Hugo Salomão França²

Governos Locais pela Sustentabilidade (ICLEI)

ID ORCID: <https://orcid.org/0009-0006-5782-4715>

E-mail: hugosfranca@hotmail.com

Resumo

O artigo examina a governança climática e a participação social como dimensões centrais para o enfrentamento da crise climática e para a construção de novas formas de desenvolvimento, adotando como método a análise histórico e a documental. Parte-se de um resgate dos marcos regulatórios da governança ambiental, com ênfase nos marcos internacionais. O estudo evidencia avanços institucionais e retrocessos recentes que impactaram a capacidade do Estado e da comunidade internacional de implementar políticas consistentes. Considera-se a compreensão da governança climática como processo multinível e multiator, no qual a participação social desempenha papel estruturante para garantir legitimidade e eficiência. A análise conclui que a presidência brasileira da COP30, em Belém, representa uma oportunidade estratégica para reposicionar o país como liderança climática global. Esse protagonismo, entretanto, dependerá da consolidação de uma governança participativa e do fortalecimento do multilateralismo, capazes de alinhar estratégias de mitigação, adaptação e financiamento à defesa dos direitos humanos e da justiça socioambiental.

¹ Doutora e Mestre em Teoria do Direito e da Justiça pelo Programa de Pós-graduação em Direito da PUC Minas. Pesquisadora em Ciências Sociais Aplicadas e Políticas Públicas na Fundação João Pinheiro (FJP). Fundadora e pesquisadora do Núcleo Redes do PPGD PUC Minas e do Fronteiras: Educação Crítica em Direitos Humanos e Justiça Global. Professora e consultora em direitos humanos, teoria e filosofia do direito. CV Lattes: <http://lattes.cnpq.br/0235144562107969>.

² Especialista em Políticas Públicas (Harvard Kennedy School), Administração Pública, Planejamento e Gestão Governamental (FJP), Cooperação Internacional Descentralizada (DIBA-UOC) e Gestão de Projetos (FGV). Bacharel em Relações Internacionais (IBMEC), com estudos na Universidade de Barcelona (UB). Atuou no PNUD, Governo de Minas Gerais, Prefeitura de Belo Horizonte, Metropolis, ONU-Habitat e Prefeitura de São Paulo. Atualmente é Senior Fellow para a COP30 do ICLEI.

Palavras-chave: Governança climática. Participação social. Multilateralismo. COP30. Justiça socioambiental.

Global climate governance: Brazil's leadership in rebuilding multilateralism and climate justice

Abstract

This article examines climate governance and social participation as central dimensions for confronting the climate crisis and building new forms of development, adopting historical and documentary analysis as its method. It begins by reviewing the regulatory frameworks of environmental governance both internationally. Based on this trajectory, the study highlights institutional advances and recent setbacks that have impacted the capacity of the State and the international community to implement consistent policies. The study considers the understanding of climate governance as a multi-level, multi-stakeholder process, in which social participation plays a structuring role to ensure legitimacy and efficiency. The analysis concludes that Brazil's presidency of COP30 in Belém represents a strategic opportunity to reposition the country as a global climate leader. This leadership, however, will depend on the consolidation of participatory governance and the strengthening of multilateralism, capable of aligning mitigation, adaptation, and financing strategies with the defense of human rights and socio-environmental justice.

Keywords: Climate governance. Social participation. Multilateralism. COP30. Socio-environmental justice.

1 Introdução

A política ambiental no Brasil não é recente. A partir da década de 1930, surgiram as primeiras iniciativas em torno de políticas de gestão ambiental, como o Código de Águas (Decreto nº 24.643/1934) e o Código Florestal (Decreto nº 23.793/1934), que ganharam maior fôlego com a Constituição de 1988 e com a Conferência das Nações Unidas para o Meio Ambiente e o Desenvolvimento, conhecida como Cúpula da Terra ou Rio-92, realizada no Rio de Janeiro, em 1992. Desde então, com avanços e retrocessos, e com a pressão de organismos internacionais e multilaterais, o Brasil tem estabelecido políticas públicas de meio ambiente. Destaca-se, sem perder de vista outras políticas não setoriais que também são importantes, a Política Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), o Plano Nacional sobre Mudança do Clima (PNMC), o Fundo Nacional sobre Mudança do Clima (Fundo Clima) e o Inventário Nacional de Emissões de Gases de Efeito Estufa, além da participação em Acordos Internacionais sobre mudanças climáticas.

Apesar da relevância dos marcos nacionais, a intensificação das mudanças climáticas, nas últimas décadas, evidência, de forma cada vez mais nítida, os limites de ações pontuais ou isoladas por parte dos atores governamentais. Em um mercado global historicamente marcado por relações de exploração, subordinação e crescente interdependência, tanto as iniciativas estatais quanto as privadas, mesmo quando locais, têm impactos diretos sobre a autonomia de outros Estados, mercados e populações.

Os efeitos socioambientais sentidos no Sul Global, inclusive os agravados pelas mudanças climáticas, estão intrinsecamente ligados aos modelos de desenvolvimento adotados pelos países do Norte Global. Esses países, historicamente, priorizaram o crescimento econômico interno em detrimento da preservação ambiental e do respeito aos povos e às comunidades de outras regiões. Por isso, refletir sobre estratégias de mitigação das mudanças climáticas exige reconhecer, simultaneamente, a interdependência estrutural entre os diversos atores que compõem a comunidade internacional contemporânea e as profundas desigualdades que ainda a atravessam.

Nesse contexto, o presente trabalho tem como objetivo discutir a governança climática e a participação social a partir de uma perspectiva histórica, examinando os principais marcos normativos internacionais das últimas décadas, as dinâmicas nos espaços de participação social e os desafios contemporâneos. Busca-se, em especial, evidenciar como o Brasil, apesar das

contradições internas que fragilizaram suas políticas ambientais e sua atuação internacional nos últimos anos, tem se reposicionado como um ator relevante na governança climática global. Tal iniciativa se manifesta, entre outros aspectos, na condução da organização da 30^a Conferência das Partes (COP30) da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudança do Clima (CQNUMC), na Amazônia, em 2025.

Pretende-se examinar a trajetória regulatória da política ambiental internacional, partindo dos primeiros marcos legais nacionais, ainda na década de 1930, até a criação da CQNUMC, em inglês United Nations Framework Convention on Climate Change (UNFCCC), e a realização das Conferências das Partes (COPs). Ademais, visa-se destacar os avanços institucionais e os retrocessos recentes que comprometem a capacidade tanto do Estado quanto da comunidade internacional de implementar políticas ambientais consistentes. Em especial, busca-se evidenciar como o reposicionamento do Brasil, em matéria climática, vem se edificando na arena internacional. Caso esteja aliada ao protagonismo assumido com a realização da COP30 na Amazônia, essa nova posição pode contribuir com a reformulação do multilateralismo e dos espaços de construção coletiva na atualidade.

2 Governança climática, participação social e desenvolvimento

A governança pode ser compreendida como um sistema, composto por um conjunto de mecanismos de estratégias, liderança e controle, que instituições públicas e privadas possuem para garantir tomadas de decisões eficazes e para administrar relações com os demais atores sociais implicados. No âmbito público, a governança visa à condução adequada e eficaz de políticas públicas e à prestação de serviços de interesse da sociedade. Diversos atores sociais participam da governança pública, incluindo governos federal, estaduais e municipais, instituições formais e informais, setor privado, setor acadêmico, organizações não governamentais, povos, comunidades e sociedade civil, a depender dos desafios a serem enfrentados e dos objetivos a serem perseguidos.

De acordo com Adriana Moura (2016, p. 13), uma boa governança pública inclui *accountability* (responsabilização, transparência e prestação de contas), legalidade, equidade e inclusão, processo decisório participativo e a tríade eficiência, efetividade e eficácia. Esses princípios contribuem com a capacidade dos governos de dar respostas aos problemas e prover os bens públicos necessários para a sociedade.

Por sua vez, a governança climática refere-se a processos contínuos de negociação e deliberação que, para serem eficazes, devem envolver uma multiplicidade de atores sociais, além de governos em diferentes setores e esferas (local, nacional e internacional), contemplando interações multiníveis (Galbiati *et al.*, 2022). O principal objetivo é criar condições e fomentar ações voltadas ao enfrentamento das mudanças climáticas, tanto em relação às suas causas quanto no que diz respeito à diminuição dos seus impactos. Esses processos criam um sistema que abrange instituições e mecanismos de tomada de decisão formais e informais, que operam de forma articulada e incorporam aspectos de gestão, regulação e manejo ambiental. Também se orientam por acordos, princípios e metas que são continuamente negociados e adaptados conforme contextos políticos, econômicos e sociais e atuação dos diferentes sujeitos envolvidos (Seixas *et al.*, 2020).

De acordo com Martin Jänicke (2017), a governança climática global multinível se tornou indispensável, pois o desenvolvimento sustentável e a proteção do clima são necessariamente abordagens globais. Ao mesmo tempo, a governança global necessita da atuação de níveis intermediários do sistema político. Diversos setores participantes garantem que diversas áreas da sociedade e grupos de interesse participem, o que é importante para lidar com os múltiplos benefícios da proteção climática, bem como para reparar e mitigar seus diversos efeitos.

Em relação às decisões políticas geridas no cerne da governança climática, devem ser especialmente sensíveis às percepções e aos interesses das populações mais vulneráveis à mudança do clima. Dessa forma, o desenvolvimento e a aplicação de uma governança climática no território deve ter como objetivo uma abordagem mais horizontal, atenuando as hierarquias e considerando ideias e sugestões daqueles que estão na base da sociedade, incrementando o senso de apropriação das estratégias propostas e aprimorando a consciência ambiental dos cidadãos.

Quanto à governança multinível, pode ser um instrumento fundamental para viabilizar, por meio da participação e da colaboração entre atores de diferentes esferas e setores, a construção de decisões e acordos que contemplem não apenas objetivos econômicos, mas também preocupações sociais e ambientais daqueles que estão no território. Os espaços coletivos e os colegiados de discussão podem promover a troca, a inovação e a aprendizagem entre diversos atores e autoridades. Portanto, trata-se de um esforço coletivo que busca repensar — ou, ao

menos, pode tensionar — o modelo capitalista consolidado desde a Revolução Industrial, responsável por profundas desigualdades, apagamentos culturais e impactos socioambientais.

A expansão do capitalismo no mundo foi acompanhada por um modelo hegemônico de desenvolvimento. Por décadas, ele priorizou o crescimento econômico em detrimento dos fatores sociais e ambientais, beneficiando principalmente os países mais ricos e com maior desenvolvimento tecnológico. Como resultado, estabeleceu-se uma estrutura dicotômica e colonial de dominação, conforme aponta Alberto Acosta (2023). Essa permitiu intervenções externas de países e instituições, sem levar em conta a realidade dos territórios e a devida participação da sociedade civil, especialmente dos povos que foram colonizados — indígenas e comunidades tradicionais. Tais grupos foram submetidos a uma lógica de exploração e redistribuição desigual dos bens naturais, ancorada na matriz extrativista herdada do período colonial, sobretudo nos países do Sul Global.

Dentre as críticas centrais ao modelo dominante de desenvolvimento, que prioriza o crescimento econômico e tecnológico a qualquer custo, destacou-se, nos últimos anos, a urgência de repensá-lo a partir de uma construção democrática que contemple os anseios e as lutas sociais. Isso acontece porque é amplamente reconhecido que a lógica capitalista de desenvolvimento impacta, de forma profunda, os territórios e as comunidades, especialmente no Sul Global, e porque possibilidades justas de desenvolvimento devem levar em consideração aspectos ambientais e sociais.

Nesse sentido, emergiram outras formas de pensar o desenvolvimento, incorporando aspectos ambientais e sociais, como no que se convencionou chamar de desenvolvimento sustentável na comunidade internacional. O próprio conceito de desenvolvimento sustentável foi desenvolvido e contestado a partir de tensões entre anseios e capacidades do Norte e do Sul Global.

Em 1968, como resposta às primeiras evidências do desequilíbrio ecológico, a Organização das Nações Unidas (ONU) convocou os países a participarem da primeira Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente Humano, realizada, alguns anos depois, em Estocolmo, na Suécia. A ocasião marcou o reconhecimento dos limites do desenvolvimento capitalista hegemônico, baseado na exploração irrestrita e utilitária da natureza, e evidenciou as desigualdades entre o Norte e o Sul Global (Bicalho, 2023; Pearce, 2022).

Na Conferência, os países do Norte Global propuseram um programa internacional de “crescimento zero”, voltado à conservação dos recursos naturais ainda existentes na época, com

o objetivo de prevenir novas explorações. Já os países do Sul Global se posicionaram contra essa proposta, argumentando que a responsabilidade pelo desequilíbrio ambiental era dos países do Norte, que haviam explorado, de forma desenfreada, os recursos naturais de diversas regiões desde as grandes navegações. Além disso, o “crescimento zero” para o Sul Global significaria a manutenção da extrema pobreza e das precariedades básicas existentes. Esses países precisavam de recursos econômicos e de desenvolvimento tecnológico para atender demandas básicas das populações como alimentação, saúde, saneamento, entre outras. Com essas discussões, iniciou-se o consenso de que um desenvolvimento justo e sustentável, a longo prazo, deve considerar as dimensões sociais, ambientais e econômicas, com especial atenção às populações mais vulneráveis (Barbiere, 2020; Bicalho, 2023; Pearce, 2022).

Em 1983, o secretário-geral da ONU convidou especialistas para discutir a relação entre desenvolvimento e meio ambiente e propor soluções para as dicotomias entre o Norte e o Sul Global. Em abril de 1987, a Comissão Brundtland publicou o relatório “Nosso Futuro Comum”, que introduziu, pela primeira vez, o conceito de desenvolvimento sustentável no debate público oficial (Pearce, 2022). Nessa perspectiva, desenvolvimento sustentável seria aquele que “[...] satisfaz as necessidades do presente sem comprometer a capacidade das gerações futuras de satisfazerem suas próprias necessidades”. Segundo o relatório, haveria uma incompatibilidade entre o desenvolvimento sustentável e os padrões de consumo capitalista, sendo necessárias novas relações entre o ser humano e o meio ambiente, capazes de conciliar questões ambientais e sociais. Dentre as soluções propostas, destacavam-se o atendimento das necessidades básicas e o aumento da produção industrial nos países não industrializados, com base em tecnologias ecologicamente adaptadas. Todas essas soluções exigiam a colaboração entre os países (Comissão Mundial sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, 1991; Bicalho, 2023; Pearce, 2022).

Nota-se que, desde o início, pensar em formas de desenvolvimento sustentável exigiu a consideração de processos decisórios participativos em multiníveis, com ampla participação dos diversos atores sociais que compõem a governança ambiental, dentro de uma lógica cooperativa (Ituassu; Oliveira, 2020) e de uma “racionalidade complexa” (Flores, 2009). Tal rationalidade permite que todas as vozes possam se expressar, reivindicar e participar do processo, que não deve ser construído a partir de premissas fechadas ou impostas por atores com maior poder. A própria ideia de desenvolvimento deve estar aberta a questionamentos em

processos de deliberação e em decisões que levem em consideração múltiplos pontos de vista e formas de existência e produção.

No âmbito internacional, os processos decisórios sobre o clima são processos que criam acordos entre os países, com o objetivo de construir ações eficazes contra as mudanças climáticas, as suas causas e os seus efeitos. Os acordos estabelecem as diretrizes a serem seguidas em nível global, levando em consideração princípios como o de responsabilidade comum, porém diferenciada. Esses preceitos estipulam que, nas discussões e nas negociações integradas à governança climática global, as partes devem proteger o sistema climático em benefício das gerações presentes e futuras, levando em consideração a responsabilidade e a capacidade de cada país, em perspectiva histórica.

A CQNUMC é um dos acordos mais importantes sobre a temática e representa um marco para os países signatários na cooperação em políticas climáticas. Considerado um dos principais tratados internacionais, foi resultado da Conferência Rio-92, que propôs, dentre seus objetivos, examinar a situação ambiental desde a Conferência de Estocolmo, estabelecer formas de transferência de tecnologias não poluentes entre os países e analisar as estratégias adotadas até então. A dicotomia entre as realidades do Norte e do Sul Global permeou os debates, especialmente no que diz respeito à transferência de tecnologias e de recursos financeiros do Norte para o Sul. Além da Convenção sobre Mudanças Climáticas, foi criada também a Convenção sobre Diversidade Biológica (CDB) e a Convenção das Nações Unidas para o Combate à Desertificação e Mitigação dos Efeitos da Seca (UNCCD). A Eco-92 também produziu a Declaração das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, conhecida como Declaração do Rio, que reafirmou o princípio do desenvolvimento sustentável e importantes princípios do direito ambiental, como a responsabilidade comum, porém diferenciada, a participação política em matéria ambiental, o princípio da precaução e o princípio do poluidor-pagador (Bicalho, 2023; Pearce, 2022).

O principal objetivo da CQNUMC é alcançar o desenvolvimento sustentável, por meio da estabilização das concentrações de gases de efeito estufa na atmosfera em níveis que permitam a adaptação dos ecossistemas às mudanças climáticas e assegurem que a produção de alimentos não seja comprometida. Para atingir esses objetivos, todas as partes devem se orientar pelos seguintes princípios: a) proteção do sistema climático em benefício das gerações presentes e futuras, considerando a responsabilidade comum, porém diferenciada, e as capacidades de cada

parte; b) atenção especial às necessidades e às circunstâncias específicas dos países em desenvolvimento nas negociações e nas medidas adotadas; c) adoção de medidas para prever, evitar ou minimizar as causas da mudança do clima e mitigar seus efeitos negativos e d) reconhecimento do direito e do dever ao desenvolvimento sustentável, a partir das condições específicas de cada parte e cooperação para a promoção de um sistema econômico internacional favorável ao desenvolvimento sustentável.

Os países membros reúnem-se periodicamente na COP, a fim de regular a implementação da Convenção e a criação dos instrumentos necessários para alcançar os objetivos acordados. Trata-se do principal órgão do tratado, que reúne anualmente os países para discussão e decisões coletivas e consensuais, que vinculam todos os países signatários.

Por conseguinte, importantes discussões foram travadas e acordos foram firmados nas COPs. Por exemplo, o Protocolo de Kyoto, que estabeleceu metas de redução para gases de efeito estufa, foi adotado na COP3, realizada no Japão, em 1997. O Acordo de Paris foi adotado na COP21, em 2015, na França, e teve como um de seus principais objetivos o comprometimento dos países em agir para manter o aumento da temperatura média global abaixo de 2°C em relação aos níveis pré-industriais, sem poupar esforços para limitá-lo a 1,5°C. O financiamento climático também foi previsto no Acordo de Paris, que tem sido um dos temas centrais das COPs nos últimos anos (Almeida, 2025).

Apesar dos avanços significativos na arena internacional, a proposição e a efetivação de políticas nacionais e tratados internacionais dependem da vontade política dos governantes e da mobilização de instituições e da sociedade civil. Entretanto, tais condições variam de acordo com o tempo e o contexto histórico, político e econômico, como será demonstrado no próximo tópico.

3 Desafios atuais para a governança climática global e o papel do Brasil na reconstrução do multilateralismo

Os últimos anos foram marcados pelo crescimento de governos e movimentos políticos contrários às políticas socioambientais. Países importantes, como os Estados Unidos, posicionaram-se contra acordos relevantes, como o Acordo de Paris, além de causarem ataques ao multilateralismo, aos organismos internacionais e à cooperação em prol do desenvolvimento sustentável. Normalmente, esses atores adotam posicionamentos baseados na defesa da

soberania, compreendendo-a como um poder amplo e absoluto sobre seus territórios e seus recursos naturais.

Esse tipo de posicionamento não é novidade no cenário internacional. Desde as primeiras discussões sobre danos transfronteiriços até os esforços para efetivar o desenvolvimento sustentável, o princípio da soberania tem sido utilizado por diversos países como argumento para limitar ações de proteção ao meio ambiente e de mitigação dos efeitos das mudanças climáticas (Bicalho, 2023; Pearce, 2022). Conforme demonstrado por Mariana Bicalho (2023), ao longo da história moderna, a soberania foi utilizada para legitimar as relações de poder de cada período, sendo elemento fundamental na determinação e na manutenção das autoridades políticas e das desigualdades de poder entre os Estados. Na governança climática global, não poderia ser diferente. A soberania permanece constantemente em disputa, assim como seu conceito, seu alcance e seu equilíbrio com outros princípios, como a justiça e o desenvolvimento sustentável.

Ressalta-se que, apesar do princípio da soberania ser utilizado para restringir medidas efetivas de prevenção ou mitigação dos cenários de degradação ambiental e das desigualdades sociais em escala global, as mudanças climáticas e as suas consequências socioambientais abrem espaços para repensar a própria ideia de soberania. Ademais, ambas evidenciam a interdependência entre os Estados e os demais atores envolvidos, uma vez que as ações de uns afetam diretamente a autonomia dos demais. Sendo assim, a sua defesa e os seus limites estão sempre em disputa, em conformidade com a influência e a capacidade de negociação na esfera internacional (Bicalho, 2023).

Por sua vez, os discursos e as ações soberanistas, nos últimos anos, são impulsionados por uma combinação de fatores econômicos, sociais e políticos, que não serão explorados neste artigo. Contudo, é importante ressaltar que as novas dinâmicas da geopolítica intensificaram a competição internacional e impuseram desafios adicionais às negociações, particularmente no que se refere às inovações tecnológicas oriundas da China e de seu papel de liderança global. Conforme exposto por Thiago Almeida (2025, p. 43-44), os países do Norte Global passaram a observar o surgimento de uma concorrência significativa por parte da China e de outras economias emergentes, como no caso dos países membros do BRICS.

Com o objetivo de preservar o monopólio sobre os setores de tecnologia verde e digital, as nações do Norte Global têm intensificado a adoção de medidas protecionistas, buscando

proteger seus mercados internos. A elevação das barreiras comerciais também se configura como um desafio significativo, dado o contexto de urgência climática e a necessidade premente de transferência de tecnologias e financiamento.

Nesse cenário internacional desafiador, o governo brasileiro tem se posicionado a favor do fortalecimento e da renovação do multilateralismo. Em artigo publicado em diversos meios de comunicação internacionais, em julho de 2025, o presidente Luiz Inácio Lula da Silva destacou que o mundo atual difere substancialmente daquele que assistiu ao surgimento da ONU, em 1945. As organizações internacionais, atualmente, não refletem mais a realidade das novas configurações geopolíticas e os desafios globais, o que as torna progressivamente ineficazes e ilegítimas. Além disso, a ausência de lideranças coletivas abre espaço para a emergência de ações autoritárias, unilaterais e excludentes. Diante desse cenário, Lula defende a necessidade urgente de repensar o multilateralismo, baseando-o em princípios mais justos e inclusivos, com o objetivo de promover convergências e soluções compartilhadas para os problemas globais (Silva, 2025).

Desde 2022, com a mudança do poder executivo federal, o Brasil está em processo de restabelecimento dos espaços de participação social, das relações diplomáticas, do multilateralismo e da liderança na agenda climática. Entre 2016 e 2022, a conjuntura política contribuiu com o enfraquecimento da política ambiental, por meio de processos como: a) redução da representação da sociedade civil nas instâncias consultivas; b) ameaças da saída do Brasil do Acordo de Paris, após o recebimento de críticas pela comunidade internacional quanto ao avanço do desmatamento e das queimadas na Amazônia; c) aparelhamento e militarização de órgãos ambientais; d) aumento da violência no campo e dos defensores de direitos humanos ligados à terra, especialmente povos indígenas e comunidades tradicionais e e) ampliação de discursos que defendem a soberania e a autonomia do uso dos recursos naturais em detrimento da preservação ambiental e do respeito aos direitos humanos (Seixas *et al.*, 2020, p. 16; Vinha; Silva, 2025).

Dentre os principais retrocessos nas políticas ambientais até 2022, destaca-se o enfraquecimento dos espaços de participação social, com ações que buscaram reduzir o número de órgãos colegiados e a participação da sociedade civil, bem como inviabilizar reuniões ou outras ações necessárias ao funcionamento regular dessas reuniões e de instâncias de deliberação. Por sua vez, a centralização da tomada de decisões e da proposição de políticas

públicas foi justificada como uma forma de reduzir os gastos e a burocracia ou como um meio de alegar a existência de irregularidades nos espaços participativos (Vinha; Silva, 2025; Milhorance, 2022).

Por exemplo, o Conselho Nacional do Meio Ambiente (Conama), principal instância colegiada de controle social das políticas ambientais no país, passou por um processo de desmonte institucional com a edição do Decreto nº 9.806, de 2019, durante o governo Bolsonaro. Esse decreto reduziu o número de conselheiros com direito a voto de 96 para 23 membros, dos quais apenas quatro eram representantes da sociedade civil, sendo selecionados por sorteio. Em setembro de 2019, a Procuradoria-Geral da República (PGR) ajuizou a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 623, que resultou na concessão de liminar que suspendeu a eficácia do decreto e, consequentemente, na paralisação do Conselho. O Conama foi reestruturado apenas em 2023, com a publicação do Decreto nº 11.417, já no governo Lula.

Esses retrocessos democráticos, somados ao aumento do desmatamento e das queimadas na Amazônia, à difusão de desinformação e aos ataques às instituições científicas e às organizações internacionais e da sociedade civil, prejudicaram a imagem do Brasil no cenário internacional. Em vista disso, fundos de investimentos, coalizões empresariais e alguns países, como a Alemanha, suspenderam financiamentos, projetos e ações em conjunto com o Brasil no período (Marcovitch; Pinsky, 2020).

Nesse sentido, a COP30 pode fortalecer o papel de vanguarda e o protagonismo do Brasil na governança climática global e contribuir com o fortalecimento de espaços deliberativos e participativos de discussão e decisão tanto no âmbito interno quanto internacional, em um momento em que a governança climática internacional é decisiva. De um lado, a intensificação da crise climática exige respostas urgentes, sistêmicas e cooperativas. De outro, a conjuntura geopolítica é marcada pela crise do multilateralismo, pela escalada de guerras e pelos conflitos armados regionais e por disputas estratégicas em torno de recursos naturais e tecnológicos. Esses fatores deslocam prioridades políticas e orçamentárias, corroendo a confiança entre países e colocando em xeque a capacidade do regime climático global de produzir resultados concretos. A realização da COP30, sob a presidência brasileira, insere-se nesse contexto e representa não apenas um marco simbólico ao situar a Amazônia no centro das negociações,

mas também uma oportunidade estratégica para reorientar o regime climático diante de seus dilemas estruturais.

Em contrapartida, o regime climático erigido a partir da CQNUMC expõe hoje suas fragilidades. A renovada corrida armamentista e o aumento recorde dos gastos militares globais contrastam com o reiterado não cumprimento das metas de financiamento climático para países em desenvolvimento, que ainda estão distantes de sua plena operacionalização. Esse descompasso aprofunda a erosão da confiança entre Norte e Sul Global, fragilizando a cooperação. Além disso, a transição energética global, embora imprescindível, tem acirrado disputas por minerais críticos, semicondutores e cadeias produtivas estratégicas (IEA, 2023). Essa dinâmica evidencia a securitização da agenda climática, em que energia, clima e geopolítica convergem em uma disputa por poder e influência.

A presidência brasileira da COP30³ insere-se nessa conjuntura complexa. O Brasil, como potência ambiental e país do Sul Global, possui credenciais singulares para atuar como ponte entre diferentes blocos geopolíticos (Viola; Franchini, 2018). A escolha de Belém como sede confere centralidade simbólica e política à Amazônia, trazendo as pautas de florestas tropicais, biodiversidade e populações originárias e tradicionais para o coração das negociações. Sob essa perspectiva, espera-se que a presidência brasileira seja capaz de catalisar compromissos mais ambiciosos em novas Contribuições Nacionalmente Determinadas (NDCs), alinhadas ao limite de 1,5°C do Acordo de Paris, e de reforçar o papel do Sul Global. Para tal, deve pautar aspectos como financiamento, adaptação e justiça climática em bases de equidade.

A COP30 será especialmente relevante por ocorrer quando os países devem apresentar suas novas NDCs, com horizonte até 2035 (Mustafa, 2025). Espera-se, portanto, que a Conferência em Belém seja uma etapa de balanço e redefinição da ambição global. Resultados esperados incluem compromissos mais robustos de mitigação, avanços na operacionalização do Fundo de Perdas e Danos e fortalecimento da meta de triplicar a capacidade de energias renováveis e dobrar a eficiência energética até 2030, bem como maior integração da agenda climática com dimensões sociais e questões de desenvolvimento sustentável.

³ As percepções e as informações apresentadas neste artigo sobre a COP30 baseiam-se na análise de documentos oficiais da Conferência, como as cartas da presidência, além da experiência do autor deste artigo em eventos preparatórios com a participação de organizações governamentais e não governamentais.

Caso seja bem conduzida, a presidência brasileira da COP30 poderá reforçar a confiança entre as partes, ampliar o espaço de inclusão de atores não estatais e contribuir para superar a crise de legitimidade que paira sobre o regime climático global. Nesse sentido, o tratado representa uma oportunidade histórica e um teste decisivo para a capacidade do multilateralismo climático de se reinventar em meio a um mundo de crescente competição e insegurança.

Diante desse cenário, a presidência brasileira aposta na convocação de um “mutirão global contra a mudança do clima”, conceito inspirado em práticas comunitárias brasileiras e indígenas, que traduz a necessidade de ação coletiva, descentralizada e inclusiva. Essa metáfora enfatiza a descentralização por meio de uma agenda multiator e multinível, convocando governos nacionais e subnacionais, sociedade civil, setor privado e comunidades locais a atuarem em complementaridade, transformando compromissos em implementação (Lago, 2025b).

Nesse escopo, três prioridades interligadas estruturam o posicionamento da presidência: a) fortalecer o multilateralismo e o regime climático sob a CQNUMC; b) conectar o regime climático à vida real das pessoas e c) acelerar a implementação do Acordo de Paris. A partir dessas prioridades, a COP30 é projetada como um momento de transição da fase de negociação para a fase de implementação, reposicionando a governança climática em bases mais pragmáticas, inclusivas e legítimas (Lago, 2025c).

Outro aspecto central é a Agenda de Ação da COP30, concebida como um repositório global de soluções concretas em seis eixos: a) transição energética; b) biodiversidade e florestas; c) sistemas alimentares; d) resiliência urbana e de infraestrutura; e) desenvolvimento humano e social e f) catalisadores como financiamento, tecnologia e capacitação. Essa arquitetura busca alinhar compromissos multilaterais, contribuições nacionais e iniciativas voluntárias em um esforço coletivo, inspirado no primeiro Balanço Global (GST).

Além disso, a presidência brasileira enfatiza a dimensão humana e ética da crise climática. A ação climática é apresentada não apenas como um desafio técnico, mas também como uma questão de direitos humanos, dignidade e justiça. Nesse ângulo, povos indígenas, comunidades locais, juventudes, mulheres e populações historicamente marginalizadas são reconhecidos como protagonistas. Esse enfoque amplia o conceito de justiça climática e o integra ao cotidiano das pessoas, fortalecendo a legitimidade do regime climático. Ainda, a presidência destaca o papel do setor privado na construção de uma nova economia climática, convocando empresas

e investidores a se engajarem na COP30 como arquitetos de soluções transformadoras, que buscam cooperar entre si (Lago, 2025a).

Diante do exposto, Belém se apresenta como um palco de convergência entre política e prática, entre compromissos multilaterais e implementação concreta, posicionando a Amazônia como o epicentro simbólico e estratégico da resposta global. Em conjunto, a presidência da COP30 projeta o acordo não apenas como um marco diplomático, mas também como um ponto de inflexão do regime climático global. A cidade é convocada a ser lembrada como o momento em que a comunidade internacional escolheu a unidade em vez da divisão, a ação em vez da inércia e o legado em vez da paralisia. Caberá à história revelar se essa promessa, iniciada com a COP, será transformada em realidade.

Referências

ACOSTA, Alberto. Desenvolvimento / pós-desenvolvimento. In: MAGALHÃES, José Luiz Quadros de et al. (org.). **Dicionário de direitos humanos**. Porto Alegre: Editora Fi, 2023. v. 2. p. 87-100. Disponível em: <https://www.editorafi.org/ebook/691-dicionario-direitos-humanos>. Acesso em: 23 out. 2025.

ADAMS, Cristina et al. Governança ambiental no Brasil: acelerando em direção aos objetivos de desenvolvimento sustentável ou olhando pelo retrovisor? **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 25, n. 81, 2020. DOI: 10.12660/cgpc.v25n81.81403. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/cgpc/article/view/81403>. Acesso em: 23 jul. 2025.

ALMEIDA, Thiago Ferreira. **A corrida pelo ouro verde e os minerais críticos para as transições energética e digital**: a diplomacia dos minerais e a perspectiva emergente do Sul Global. Belo Horizonte: Expert, 2025. Disponível em: <https://experteditora.com.br/wp-content/uploads/2025/07/A-Corrida-pelo-Ouro-Verde-e-os-Minerais-Criticos-para-as-Transicoes-Energetica-e-Digital.-A-Diplomacia-dos-minerais-e-a-Perspectiva-Emergente-do-Sul-Global..pdf>. Acesso em: 23 out. 2025.

BARBIERI, José Carlos. **Desenvolvimento sustentável**: das origens à Agenda 2030. Petrópolis: Vozes, 2020.

BICALHO, Mariana Ferreira Bicalho. Soberania: limites e possibilidades para o desenvolvimento sustentável. In: BICALHO, Mariana Ferreira; COSTA, Joice Martins da (org.). **Reflexões sobre direitos humanos, tecnologia e desenvolvimento sustentável**: desafios estruturais e novas perspectivas. Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2023. p. 107-122.

COMISSÃO MUNDIAL SOBRE MEIO AMBIENTE E DESENVOLVIMENTO. **Nosso futuro comum**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1991.

DEUTSCH, Sierra. Populist authoritarian neoliberalism in Brazil: making sense of Bolsonaro's anti-environment agenda". **Journal of Political Ecology**, Tucson, v. 28, n. 1, p. 823-844, 2021. Disponível em:

<https://journals.librarypublishing.arizona.edu/jpe/article/id/2994/>. Acesso em: 23 out. 2025.

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA. **O que é a governança climática?** Panamá: Unicef, 2020. Disponível em: <https://www.unicef.org/lac/media/31661/file/O-que-e-governanca-climatica.pdf>. Acesso em: 23 out. 2025.

GALBIATI, Lígia Amoroso *et al.* Rupturas a partir da política da boiada: uma análise segundo Objetivos do Desenvolvimento Sustentável. **Ambiente & Sociedade**, São Paulo, v. 25, 2022. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/asoc/a/TkNTrXrgJYrWvGm3shP93C/?lang=pt>. Acesso em: 23 out. 2025.

HERRERA FLORES, Joaquín. **A (re)invenção dos direitos humanos**. Tradução de Carlos R. Diogo Garcia, Antônio H. Suxberger e Jefferson Dias. Florianópolis: Fundação Boiteux, 2009.

INTERNATIONAL ENERGY AGENCY. **World energy outlook 2023**. Paris: IEA, 2023.

ITUASSU, Cristiana T.; OLIVEIRA, L. B. Governança ambiental e o legado de Sergio Trindade. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 25, n. 81, 2020. DOI: 10.12660/cgpc.v25n81.82072. Disponível em:

<https://periodicos.fgv.br/cgpc/article/view/82072>. Acesso em: 23 jul. 2025.

JÄNICKE, Martin. The multi-level system of global climate governance: the model and its current state. **Environmental Policy and Governance**, Hoboken, v. 27, n. 2, p. 108-121, 2017.

LAGO, André Aranha Corrêa do. Quinta carta da presidência brasileira. Belém, 12 ago. 2025a. Artigo publicado no site COP30 Brasil Amazônia. Disponível em: <https://cop30.br/pt-br/presidencia-da-cop30/cartas-da-presidencia/quinta-carta-da-presidencia-brasileira>. Acesso em 10 out. 2025.

LAGO, André Aranha Corrêa do. Segunda carta da presidência brasileira. Belém, 8 maio 2025b. Disponível em: <https://cop30.br/pt-br/presidencia-da-cop30/cartas-da-presidencia/segunda-carta-da-presidencia-brasileira>. Acesso em: 10 out. 2025.

LAGO, André Aranha Corrêa do. Sétima carta da presidência brasileira. Belém, 29 ago. 2025c. Disponível em: <https://cop30.br/pt-br/presidencia-da-cop30/cartas-da-presidencia/setima-carta-da-presidencia-brasileira>. Acesso em: 10 out. 2025.

MARCOVITCH, Jacques; PINSKY, Vanessa. Bioma Amazônia: atos e fatos. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 34, n. 100, 2020. Disponível em:
<https://www.scielo.br/j/ea/a/zfDBMZxZSdH4pmWQ3KpgSPk/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 23 out. 2025.

MILHORANCE, Carolina. Policy dismantling and democratic regression in Brazil under Bolsonaro: coalition politics, ideas, and underlying discourses. **Review of Policy Research**, Hoboken, v. 39, n. 6, p. 752-770, 2022. Disponível em:

<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/ropr.12502>. Acesso em: 23 out. 2025.

MOURA, Adriana Maria Magalhães. A trajetória da política ambiental federal no Brasil. In: MOURA, Adriana Maria Magalhães (org.). **Governança ambiental no Brasil**: instituições, atores e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2016. p.13-43.

MUSTAFA, Inez. Novas NDCs: como o Acordo de Paris molda o futuro do clima. Belém, 1 mar. 2025. Artigo publicado no site COP30 Brasil Amazônia. Disponível em: <https://cop30.br/pt-br/novas-ndcs-como-o-acordo-de-paris-molda-o-futuro-do-clima>. Acesso em: 11 out. 2025.

PEARCE, Isabella. **Teoria geral e princípio do desenvolvimento sustentável**: conciliando desenvolvimento, ambiente e justiça. Porto Alegre: Simplicíssimo, 2022.

SEIXAS, Cariatina S. et al. Governança ambiental no Brasil: rumo aos objetivos do desenvolvimento sustentável (ODS)? **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, São Paulo, v. 25, n. 81, 2020. DOI: 10.12660/cgpc.v25n81.81404. Disponível em: <https://periodicos.fgv.br/cgpc/article/view/81404>. Acesso em: 23 jul. 2025.

SILVA, Luiz Inácio Lula da. Não há alternativa ao multilateralismo. Brasília, DF, 11 jul. 2025. Artigo publicado no site Gov.br. Seção Planalto Notícias. Disponível em: <https://www.gov.br/planalto/pt-br/acompanhe-o-planalto/artigos/nao-ha-alternativa-ao-multilateralismo>. Acesso em: 29 jul. 2025.

VINHA, Valéria Gonçalves da; SILVA, Débora Maria Carvalho da. Desmonte ambiental no Brasil: avanços e lacunas do conhecimento. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 59, n. 1, e2024-0178, 2025. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/Fqsw78p6f6knWV3TxtmYR6L/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 23 out. 2025.

VIOLA, Eduardo; FRANCHINI, Matías. **Brazil and climate change**: beyond the Amazon. New York: Routledge, 2018.

Recebido em: 18/09/2025

Aceito em: 12/10/2025