



LACUNAS NA GOVERNANÇA GLOBAL CLIMÁTICA: O BRASIL E A (FALTA) DE REPRESENTAÇÃO DO SUL GLOBAL

Sidney César Silva Guerra
Lays Serpa S. O. Silva
Maria Clara Scrivano

RESUMO

A problemática ambiental representa uma das grandes preocupações mundiais da atualidade, sobretudo no que tange às mudanças climáticas, que tem levado diferentes nações a cooptarem esforços a fim de rechaçar seu avanço. O presente artigo tem como foco analisar a governança global climática, a fim de compreender como os países do Sul Global, em especial o Brasil, são representados no cenário internacional. Nesse sentido, o trabalho tem como objetivo geral entender como tais países contribuem na proposição e criação de acordos que visem combater as mudanças climáticas. A pesquisa bibliográfica e o estudo serão desenvolvidos a partir da metodologia indutiva, com uma abordagem qualitativa de bibliografia e revisão documental. Desse modo, busca como principal resultado a esquematização das mais essenciais ideias propostas pelos países em desenvolvimento, com enfoque no princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas. Ademais, também buscou-se analisar as principais políticas ambientais brasileiras nos governos Lula e Bolsonaro. Por fim, em contexto de tamanho debate sobre governança climática, tal pesquisa torna-se relevante por debater a participação do Sul Global nesse cenário. Como resultado, são apresentadas possíveis contribuições para uma efetiva liderança do Sul Global em matéria climática.

Palavras-Chave: Governança global climática; Sul Global; Responsabilidades comuns, mas diferenciadas.

- Pós-Doutor pelo Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra; Pós-Doutor pelo Programa Avançado em Cultura Contemporânea da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Pós-Doutor em Direito (Universidade Mackenzie SP). Doutor e Mestre em Direito (UGF). Doutorando em Relações Internacionais (UCC). Professor Titular da Universidade Federal do Rio de Janeiro e da Universidade do Grande Rio. Advogado no Rio de Janeiro. E-mail: sidneyguerra@terra.com.br.
- Mestranda em Direito pelo Programa de Pós-Graduação da Universidade Federal do Rio de Janeiro (PPGD/UFRJ). Graduada em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Pesquisadora do Grupo de Pesquisa em Direito Internacional da UFRJ (GPDI/UFRJ) e do Laboratório de Pesquisas e Estudos Avançados em Direito Internacional Ambiental da UFRJ (LEPADIA/UFRJ). Advogada. E-mail: Laysserpa97@gmail.com.
- Graduada em Direito pela Universidade Federal do Rio de Janeiro. Pesquisadora do Grupo de Pesquisa em Direito Internacional da UFRJ (GPDI/UFRJ).

1 INTRODUÇÃO

Em tempos de tantas discussões sobre as mudanças climáticas e sobre a necessidade de combater o aquecimento global é necessário debater sobre quem atua na governança global definindo as políticas e acordos internacionais. Nesse sentido, o presente artigo busca analisar a lacuna na governança global climática causada pela falta de um país que represente as nações do Sul Global nas negociações sobre políticas ambientais. Busca-se analisar se o Brasil é ou pode vir a ser, em algum momento, a nação que servirá como ponte entre o mundo desenvolvido e o em desenvolvimento.

Para fins didáticos, cabe conceituar que governança climática global é o conjunto de ações desenvolvidas em nível internacional a fim de criar acordos que promovam ações efetivas de combate às mudanças climáticas (FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA, 2020). No que tange a este trabalho, entende-se que a eventual falta de participação efetiva do Sul Global em tais negociações causa uma lacuna na governança climática. Isso ocorre porque as nações em desenvolvimento são grandes emissoras de gases de efeito estufa, bem como são diretamente prejudicadas pelas mudanças climáticas. Desse modo, é imprescindível que as políticas ambientais sejam feitas *com* tais nações e não apenas *para* elas.

Analisaremos, em um primeiro momento, uma das principais reivindicações das nações em desenvolvimento: a implementação dos princípios das responsabilidades comuns, mas diferenciadas (CBDR). Destacaremos também as diferentes interpretações dadas ao CBDR, dentre elas a chamada *Brazilian Proposal*. Em um segundo momento, faremos um apanhado histórico das principais políticas ambientais e da projeção brasileira no cenário internacional dos últimos anos. A técnica de pesquisa utilizada na presente pesquisa foi a bibliográfica e o estudo será desenvolvido a partir da metodologia indutiva, a partir de uma abordagem qualitativa de bibliografia e revisão documental.

Na introdução apresenta-se a importância do estudo do tema ora mencionado, bem como a metodologia adotada e os objetivos do trabalho. No segundo item, será analisada a problemática concernente à subrepresentação dos países do sul na governança global climática e a tomada de decisões em matérias ambientais, sobretudo no âmbito das mudanças climáticas. Na sequência, buscar-se-á analisar, de forma específica, as diferentes gestões ambientais nos governos Lula e Bolsonaro, em razão da liderança e influência política/governamental no Brasil, limitando-se, portanto, à análise dos governos de Luís

Inácio Lula da Silva (2003-2006; 2007-2010) e Jair Messias Bolsonaro (2019-2022). Como resultado, conforme será apresentado no curso do trabalho, ficará evidenciado a variação na tutela de pautas ambientais no Brasil a depender do governante eleito. Contudo, como característica em comum, nota-se que a temática ambiental está à margem do desenvolvimento econômico, sendo este a prioridade independentemente do governo estando, assim, caracterizada a diferença de um para o outro nas maiores tentativas de equacionar economia e meio ambiente por parte de governos menos conservadores.

2 A SUBREPRESENTAÇÃO DOS PAÍSES DO SUL NA GOVERNANÇA GLOBAL CLIMÁTICA

O Direito Internacional Ambiental⁷ é visto de maneira relevante no cenário jurídico contemporâneo, devido à constante preocupação com o aquecimento global, as mudanças climáticas, as catástrofes ambientais e a perpetuação da espécie humana.⁸ O marco da criação do Direito Internacional Ambiental está relacionado com a Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente Humano, realizada em Estocolmo, no ano de 1972. A Declaração produzida por ocasião do encontro possui 26 princípios e proclama, pela primeira vez, os princípios para preservação do meio ambiente. Além disso, a Convenção alerta que a proteção ambiental é essencial para o bem-estar humano, bem como para o desenvolvimento econômico global. Nesse sentido, após a realização desse importante marco, é que surge o Programa das Nações Unidas sobre Meio Ambiente (PNUMA).

As questões ambientais e, em especial as mudanças climáticas, afetam diretamente os países do Sul Global. O Sul Global é compreendido pelo empoderamento dos Estados do Sul Global (conceito não-geográfico) enquanto atores importantes no cenário internacional, uma vez em que se rejeita a concepção pejorativa dos termos “países de terceiro mundo” ou “países em desenvolvimento” (WOLVES, *et. al.*, 2015).

⁷ Vide Guerra, Sidney, 2006.

⁸ Tamaña a preocupação com a questão ambiental, sobretudo no âmbito das mudanças climáticas, que António Guterres, secretário-geral das Nações Unidas, discursou sobre a era da ebulição: “Climate change is here. It is terrifying. And it is just the beginning. The era of global warming has ended; the era of global boiling has arrived. The air is unbreathable, the heat is unbearable (...). Leaders must lead. No more hesitancy. No more excuses. No more waiting for others to move first. There is simply no more time for that. It is still possible to limit global temperature rise to 1.5 degrees Celsius and avoid the very worst of climate change. But only with dramatic, immediate climate action”. (ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2023).

O agrupamento de nações do Sul Global possui influência política e denota maior resistência às forças hegemônicas do Norte Global – este associado com a estabilidade das organizações estatais, as economias desenvolvidas e um setor formal dominante (WOLVES, *et. al.*, 2015). O Sul Global agrega, então, as nações que não estão inseridas no que se chama do Norte Global.

Muitas das nações do Sul Global sofrem com fenômenos naturais, como a desertificação e as queimadas. A título de exemplo, pode-se citar o intenso período de seca que assolou a Somália, em 2022, deixando mais de 43 mil cidadãos somalis mortos (WOLVES, *et. al.*, 2015). A nação, que enfrenta décadas de conflitos civis, também enfrenta um clima instável que prejudica a fauna local e afeta o cultivo regional. Isso dificulta a sobrevivência das pessoas em certas áreas, especialmente em áreas remotas e pobres.

A região ao leste da Líbia, por sua vez, foi atingida em setembro de 2023 com inundações devastadoras que levaram a morte de mais de 11 mil pessoas e 43 mil deslocados (G1, 2023a).

Em âmbito nacional, regiões do Brasil, tal como Santa Catarina, Paraná, Minas Gerais, São Paulo e Rio de Janeiro foram atingidas em agosto de 2022, por um ciclone extratropical (BBC, 2022), fenômeno meteorológico que gera fortes chuvas e ventos que, embora comum no país, gerou preocupação por seu grau de intensidade. Mais recentemente, em setembro de 2023, o estado do Rio Grande do Sul foi atingido com fortes chuvas que afetaram 340 mil moradores e deixaram mais de 20 mil pessoas desalojadas (G1, 2023b).

Além disso, as mudanças climáticas influem diretamente na realização das atividades agrícolas que, por sua vez, são grandes fontes de renda para países como o Brasil e a Índia (VIOLA; BASSO, 2016).

Por outro lado, os países do Sul Global são também grandes emissores de gases de efeito estufa. A título de exemplo, pode-se citar a China, que foi a maior responsável pelas emissões globais de carbono em 2021, e a Índia, que foi a terceira maior emissora no mesmo ano, segundo dados do Global Carbon Atlas (GLOBAL CARBON ATLAS, 2021). Além disso, entre os dez países que mais emitiram gás carbônico em 2021, apenas três são países desenvolvidos, Estados Unidos, Japão e Alemanha (GLOBAL CARBON ATLAS, 2021).

Essa grande quantidade de emissão de gases de efeito estufa por parte dos países do Sul Global deve-se, em boa medida, às atividades econômicas realizadas por estes, como a extração de recursos minerais, o agronegócio e a utilização de energias de fontes não

renováveis como, por exemplo, a energia térmica advinda da queima do carvão (VIOLA; BASSO, 2016). Devido a esse grande potencial poluidor, era de se supor que tais países não só tivessem como preocupação central as questões ambientais, mas também que fossem figuras de peso na governança global climática, de modo a assumirem papéis de liderança e de proposição de novos planos a fim de mitigar o aquecimento global e as catástrofes ambientais.

Todavia, os países do Sul Global, de modo geral, se preocupam relativamente menos com as questões climáticas, visto que têm como ponto de maior atenção o desenvolvimento econômico de suas nações. Ao analisar os discursos dos países do Sul Global, é recorrente a ocorrência de clamores pelo financiamento às políticas ambientais, bem como a discordância com quaisquer políticas que dificultem o desenvolvimento econômico (GOSWAMI, 2023). Nesse contexto, são constantes as discordâncias entre Sul e Norte Global no que tange à incidência prática da preservação ambiental e emissões de gases de efeito estufa, por exemplo, afinal a polarização Norte e Sul também reflete diferentes motivações em seus interesses e necessidades.

Em verdade, antes mesmo de Estocolmo, em 1972, os posicionamentos dos países à época compreendidos enquanto desenvolvidos e dos em desenvolvimento já se mostravam conflitantes. Enquanto os primeiros pregavam a necessidade de proteção do meio ambiente, os últimos argumentavam que a preservação do meio ambiente seria financeiramente custosa, o que inviabilizaria que tais nações arcassem com esta demanda (GUERRA, 2023). É nesse contexto em que surge a emblemática frase proferida em modo de protesto pelos países em desenvolvimento de que: “se querem que nós sejamos limpos, nos paguem o sabão” (SERRAGLIO, 2020), em uma nítida menção a necessidade de financiamento por parte dos países desenvolvidos às políticas ambientais.

Anos depois, na preparação para realização da Conferência do Rio de Janeiro, em 1992, especificamente por ocasião da Reunião Ministerial Regional Preparatória, em março de 1991, os países latino-americanos reuniram-se e criaram um plano denominando Plataforma de Tlatelolco sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, em que propõem medidas para proteger a atmosfera e combater as mudanças climáticas, além de reconhecer a correlação entre pobreza e degradação ambiental, dentre outros.⁹ Nesse plano, ficou nítida a

⁹ Como bem assevera Cançado Trindade, “Tlatelolco Platform acknowledged the link between poverty and environmental degradation (§§ 18 and 24 (g)) and the link between such degradation and unsustainable development models (§§ 2, 4, 6 and 9): it called for the incorporation of the “environmental dimension” as a

preocupação de tais países com a relação entre subdesenvolvimento e degradação ambiental. Os países propuseram então, a criação de fundos para o desenvolvimento sustentável, aos quais os Estados do Norte Global deveriam contribuir, de modo a promover e garantir às nações do Sul Global condições efetivas de prevenção e mitigação às mudanças climáticas. A ideia da criação de tais fundos não foi, porém, bem aceita.

Já na ECO 92, a primeira Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento, sediada no Rio de Janeiro, em 1992, as controvérsias entre países desenvolvidos e os em desenvolvimento novamente se mostraram presentes. Ao debaterem sobre o uso das florestas, posições discordantes afloraram. Enquanto países como a Índia e a Malásia defendiam que as florestas eram recursos nacionais e que poderiam ser explorados como suas respectivas nações soberanas desejassem, países, sobretudo europeus, defendiam que tais florestas eram patrimônio mundial e, portanto, deveriam ser protegidas a todo custo (LYRIO, 2011).

Por fim, essa controvérsia persistiu e esteve presente também durante os debates ocorridos na Rio+20, conhecida como Conferência da ONU sobre o Desenvolvimento Sustentável, em 2012, que tratou sobre a economia verde no que tange ao desenvolvimento sustentável e da erradicação da pobreza; e sobre a estrutura institucional necessária ao desenvolvimento sustentável.

Naquela oportunidade, enquanto os países da União Europeia tinham como foco a aprovação de diretrizes para implementação global da economia verde, os países da então Organização da Unidade Africana (OUA), tinham como maior preocupação o debate em torno da segurança alimentar (LYRIO, 2011). Tais divergências também ocorreram nas negociações da criação da Agenda 2030, em que os países desenvolvidos cooptavam esforços em prol da mitigação das questões ambientais, a partir da proposta de desenvolvimento sustentável, enquanto as nações em desenvolvimento apontavam a necessidade da erradicação da pobreza, da desigualdade social e do próprio avanço do desenvolvimento econômico de seus países (LYRIO, 2011).

basic-component of the process of sustainable and equitable development (§§ 23 and 13) and then drew attention to the related relevance of observance of human rights. In that respect, the Tlatelolco Platform emphasized the region's "significant achievements in strengthening democratic processes, preserving peace and promoting respect for human rights" (§ 3), as well as the need to secure "access to decent living conditions, adequate levels of social organization and political representation and the genuine participation of the population in the definition of its own development" (§ 18). The Tlatelolco Platform insisted on "the essential need for the active commitment of all sustainable development" (§ 21). There was thus clear recognition of the interrelationship between environmental protection, sustainable development and human rights promotion and protection." (CANÇADO, 1993).

Em síntese, é perceptível que os países em desenvolvimento têm que lidar com preocupações de cunho social e econômico muito sérias. Isso não significa, porém que eles têm total descaso pelas pautas ambientais. Pelo contrário, as nações lidam com as questões climáticas que por si só já são catastróficas (GUERRA, 2021). Como acentuado por Eduardo Viola e Larissa Basso, é difícil esperar massivos investimentos em tecnologias para desenvolvimento sustentável que beneficiariam os Estados a longo prazo quando investimentos de retorno imediato são tão necessários para resolver questões como desigualdade social, a insegurança alimentar e energética, dentre outras que assolam a população de determinados países do Sul Global (VIOLA; BASSO, 2016).

É nesse sentido em que surge o princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas enquanto alternativa plausível para o desenvolvimento de políticas robustas de enfrentamento às mudanças climáticas. Segundo Everton Vieira Vargas:

não seria justo cobrar condicionalidades dos países em desenvolvimento, que pouco contribuíram para o problema e que devem enfrentar problemas de combate à fome e à pobreza, ao passo que os países desenvolvidos foram os grandes beneficiários de modelos de consumo e produção insustentáveis ao longo das últimas décadas (VARGAS, 2022).

O dito princípio insurge no contexto de gestão das crises ambientais e iminentes catástrofes, cuja repercussão no cenário global se agravava ano após ano. Em um primeiro momento, seu objetivo visava a reparação histórica por parte dos países desenvolvidos, que alavancaram seu capital econômico e avanços industriais e tecnológicos graças às práticas associadas à degradação ambiental, sobretudo em detrimento de países em desenvolvimento.

Desse modo, todos teriam responsabilidade pela proteção do meio ambiente, mas caberia aos países desenvolvidos fornecerem recursos para cobrir os custos dos países em desenvolvimento com a mitigação das emissões de gases de efeito estufa, bem como ajudá-los a lidar com as consequências do avanço das mudanças climáticas.

O princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas sofreu alterações no modo como é aplicado com o passar do tempo. No Protocolo de Quioto¹⁰, um dos primeiros tratados a efetivamente implementá-lo, tal princípio era, na prática, um salvo conduto para que países do Sul Global não tivessem que fazer quase nada no combate às mudanças climáticas. Enquanto países desenvolvidos do chamado Anexo I do Protocolo tinham como

¹⁰ O Protocolo de Quioto, assinado em 1997, no Japão, é o acordo que resultou da Convenção-Quadro Sobre as Mudanças Climáticas das Nações Unidas, tendo como principal objetivo a proposição de metas voltadas à contenção das emissões de gases de efeito estufa. O referido protocolo representa um grande avanço na obrigatoriedade jurídica de redução de gases de efeito estufa para os Estados.

compromisso reduzir suas emissões de gases de efeito estufa em pelo menos 5% até 2020, não havia nenhuma meta a ser cumprida pelos países em desenvolvimento. Como consequência da situação descrita, os Estados Unidos não ratificaram o Tratado e este, por sua vez, não atingiu os resultados esperados (GREEN, 2022).

Já no Acordo de Paris¹¹, é perceptível uma mudança de atitude. Segundo Green, no referido Tratado, “as mudanças climáticas não são mais responsabilidade exclusiva do mundo desenvolvido, todas as nações devem fazer sua parte, muito embora a extensão dessas contribuições varie.”¹²

Impende assinalar que o princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas não deve ser visto como um salvo conduto para os países em desenvolvimento possam degradar o meio ambiente, tampouco como justificativa para que eles poluam sem serem responsabilizados. O princípio supracitado deve ser utilizado com o único objetivo de que os países desenvolvidos contribuam financeiramente com a mitigação da poluição nos países em desenvolvimento. Não obstante, cabe também aos países em desenvolvimento a responsabilidade pelas ações que possam corroborar para o avanço das mudanças climáticas, devendo fazer todo o possível para diminuir a emissão de gases de efeito estufa na realização das atividades econômicas e produtivas.

Ocorre que, a divisão de responsabilidades, que surgiu como uma forma de repartição isonômica de deveres, acabou por criar um “efeito liberatório” para os países em desenvolvimento, no que tange à emissão dos gases do efeito estufa, devido a imposição de limites menos rígidos, concentrando a responsabilidade da diminuição da emissão destes gases para os países desenvolvidos. Retrato disso, é a mudança de cenário dos países que mais emitem os gases do efeito estufa, como por exemplo a China, país considerado na repartição das responsabilidades como país em desenvolvimento, e atualmente chegou ao patamar de maior emissor destes gases (FERREIRA; DA SILVA SOUZA, 2022).

Nesse sentido, alguns países do Sul Global, parecem discordar dessa tese originária e tentam sistematicamente usar tal princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas para rechaçar suas responsabilidades. Um exemplo disso é a chamada *Brazilian Proposal*, feita pela primeira vez em 1997. Segundo essa ideia, as emissões de gases de efeito estufa

¹¹ O Acordo de Paris tem início de vigência aproximadamente vinte anos após a elaboração do Protocolo de Quioto. Uma vez que impõe metas de redução das emissões de gás carbônico e frear o aumento da temperatura média global a todos os países signatários, o Acordo de Paris estabelece o princípio da equidade entre nações, reconhecendo uma responsabilidade comum, porém diferenciada à luz de suas respectivas realidades. Não obstante, o Acordo também viabiliza a contextualização, em um cenário internacional, da atuação de governos e entidades privadas em matéria climática, de modo a observar se as práticas destas atendem as necessidades e compromissos estabelecidos.

¹² Tradução livre. Texto original: “climate change is no longer the sole responsibility of the developed world; all nations must do their part, even though the extent of these contributions varies widely” (GREEN, 2022).

deveria ser contabilizada desde 1850, e não desde 1980, como inicialmente proposto – além de levar em consideração apenas as emissões advindas da indústria, do transporte e da geração de energia (FRANCHINI; VIOLA, 2019).

Tal ideia vai na contramão do que realmente deve ser feito para mitigar as mudanças climáticas:

Com essa interpretação do princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas, o Brasil se tornaria o campeão entre os países em desenvolvimento, pois poderia continuar aumentando suas emissões por muitas décadas até que as emissões historicamente acumuladas atingissem o nível dos países desenvolvidos. [...] Assim, o aumento gigantesco das emissões da China e da Índia nos últimos 15 anos estaria protegido e justificado pelo texto da proposta brasileira (VIOLA; FRANCHINI, 2019).

Atualmente, é possível dizer que, embora praticamente superada no cenário internacional, a *Brazilian Proposal* continua tendo ferrenhos defensores, como a Índia, que advoga a existência de um neocolonialismo climático e oferece sérias resistências a implementação de medidas climáticas efetivas. De acordo com o posicionamento indiano, não seria justo que países em desenvolvimento tenham que modificar seus modos de produção para investir em economia verde, se durante séculos os países desenvolvidos exploraram sem ter a mesma preocupação. Tal posicionamento é extremamente preocupante, visto que como já dito, a Índia é um dos países que mais poluem no mundo e para superar os problemas climáticos é necessário comprometimento global, já que tais questões não afetam apenas os países desenvolvidos (VIOLA; BASSO, 2016) – fenômenos ambientais como o avanço das mudanças climáticas desconhece fronteiras.

Desse modo, o princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas é notoriamente causa de muita controvérsia. De um lado, há países em desenvolvimento que desejam usar tal princípio como um modo de se escusar das suas responsabilidades ambientais. Por outro lado, há também uma forte resistência por parte dos países desenvolvidos que estão pouco dispostos a arcar com os custos das políticas ambientais e oferecer auxílio financeiro aos países em desenvolvimento.

Apesar da resistência, o princípio supracitado tem gerado importantes resultados, como, por exemplo, a Rede de Santiago (UNITED NATIONS FOR CLIMATE CHANGE, 2020), criada na COP 25, realizada em Madrid, e que tem como objetivo a transferência de tecnologia para apoiar os países em desenvolvimento a lidarem com as mudanças climáticas, bem como a proposição na COP 27, realizada em Genebra, da criação de um Fundo

Internacional de Perdas e Danos, o qual objetiva auxiliar financeiramente os países mais vulneráveis a lidarem e se adaptarem com as mudanças climáticas (G1, 2023c).

Apesar de tais medidas de auxílio financeiro serem importantes, é necessário observar se elas serão de fato implementadas. Sem essas medidas, a missão de combater as mudanças climáticas torna-se ainda mais difícil, pois é pouco provável que os países em desenvolvimento consigam aplicar políticas ambientais efetivas sem o auxílio de contribuições financeiras. Desse modo, o auxílio com tecnologia e recursos por parte dos países desenvolvidos, bem como o verdadeiro comprometimento das nações em desenvolvimento é muito importante para evitar a inércia no cenário internacional, já que sem cooperação há pouco a se fazer.

3 O PAPEL DO BRASIL NA GOVERNANÇA GLOBAL CLIMÁTICA

No início dos anos 2000, foi criada uma narrativa, por parte do governo brasileiro, que o país seria um líder da governança climática. Neste ponto o estudo se propõe a analisar as principais atitudes brasileiras no que tange à redução na emissão de gases de efeito estufa, a fim de entender se o país pode, de fato, ser visto como um líder em matéria de governança climática.

Uma das primeiras situações que contribuíram para a transmissão de uma imagem positiva sobre o comprometimento do Brasil com as questões climáticas foi a ocorrência da ECO 92 no Rio de Janeiro. O Brasil projetou-se, então, como o primeiro país em desenvolvimento a recepcionar um evento dessa magnitude sobre pautas ambientais.

No entanto, a postura brasileira era um tanto quanto contraditória. Ao mesmo tempo que projetava essa imagem de nação comprometida com o meio ambiente, foi sugerida, em 1997, a já mencionada e polêmica *Brazilian Proposal*. É perceptível aqui uma tensão entre interesses distintos. De um lado, o Brasil desejava consolidar-se como potência climática, por outro era um país em desenvolvimento e, como todos os outros, estava e está focado em melhorar sua economia.

Apesar das controvérsias apresentadas, a relevância do Brasil no cenário internacional é notória em decorrência das grandes áreas florestais existentes no território, dentre elas a Floresta Amazônica. Nesse sentido, a redução dos índices de desmatamento no início dos anos 2000 foi, sem dúvida, muito bem-vista pela comunidade internacional. Como um dos

primeiros países em desenvolvimento a buscar e alcançar marcas efetivas de preservação ambiental, o Brasil mostrou-se para o mundo como um exemplo a ser seguido. É nesse cenário que, segundo Franchini e Viola, “o Brasil se apresentou como um campeão dos interesses do mundo em desenvolvimento nas negociações climáticas internacionais e, ao mesmo tempo, como uma ponte entre o mundo em desenvolvimento e o mundo desenvolvido” (VIOLA; FRANCHINI, 2019).

A eleição de Luiz Inácio Lula da Silva, em 2001, marcou a criação de uma política ambiental mais robusta e voltada para a tentativa de equacionar desenvolvimento e meio ambiente. Segundo Kageyama e Santos, a política ambiental dos governos Lula foi marcada por 4 ações principais:

- i) promoção do desenvolvimento sustentável, não só no aspecto ambiental, mas também no social e no econômico; ii) controle e participação social; iii) fortalecimento do Sistema Nacional de Meio Ambiente (SISNAMA), com a gestão ambiental compartilhada entre os governos federal, estaduais e municipais; e iv) envolvimento dos diferentes setores do Poder Público na solução dos problemas ambientais (KAGEYAMA; SANTOS, 2012).

Nesse sentido, diversas políticas ambientais foram tocadas entre 2003 e 2011, dentre elas cabe destacar: criação da Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei 12.305/2010); o investimento em agricultura familiar; a variação das matrizes energética, em especial, o aumento do uso da matriz eólica; e a criação do Fundo Amazônia (Decreto n. 6.527/2008).

No que diz respeito à Floresta Amazônica, vale ressaltar significativa diminuição dos índices de desmatamento no período entre 2003 e 2010, que reduziu de 27.772 km² desmatados por ano para 7.000 km² desmatados por ano, ao final do período (PRODES, 2011).

Ainda sobre a pauta ambiental, no ano de 2006, durante a COP 12, realizada em Nairóbi, no Quênia, a Ministra do Meio Ambiente à época Marina Silva propôs a criação de um mecanismo de financiamento para ajudar países em desenvolvimento a estabelecerem políticas de controle do desmatamento. Diante do exemplo brasileiro positivo, o Brasil ofereceu também para compartilhar sua tecnologia e conhecimento no controle dos desmatamentos em países em desenvolvimento (VIOLA; FRANCHINI, 2019).

Pode-se verificar que a política ambiental durante o governo Lula apresentou avanços e resultados expressivos, o que colocou o Brasil em uma posição de prestígio internacional e, de certo modo, de liderança na governança climática, uma vez que não apenas foram

cumpridas as metas, mas também apoiaram propostas que beneficiassem países em desenvolvimento.

Sem embargo, após período de relativa estabilidade da política externa brasileira no que tange às mudanças climáticas, a eleição de Jair Bolsonaro ocasionou um retrocesso nas pautas ambientais, bem como desacreditou o Brasil no cenário internacional. Ainda durante o processo eleitoral, o futuro presidente do Brasil já demonstrava pouca preocupação com a temática ambiental e afirmava que esta atravancava o desenvolvimento econômico do país. Na mesma época, Bolsonaro afirmou também que denunciaria ao Acordo de Paris (REUTERS, 2018).

Após ser consagrado como o 38º presidente do Brasil, as problemáticas da política ambiental durante seu governo não se restringem às falas do então presidente. O Ministro do Meio Ambiente Ricardo Salles, de posicionamento similar ao do presidente, realizou inúmeras medidas preocupantes, dentre elas: a retirada da Agência Nacional de Águas do Ministério do Meio Ambiente; a transferência do Serviço Florestal Brasileiro para o Ministério da Agricultura; a diminuição dos recursos do ICMBio (SCANTIMBURGO, 2020).

É necessário mencionar também o Decreto sobre mineração artesanal que, na prática, facilitou o exercício do garimpo ilegal na Amazônia (PINHEIRO, 2022). Além disso, os índices de queimadas na Floresta Amazônica tiveram aumento de 73% de 2018 para 2021, segundo dados do PRODES (BISPO, 2022). Ainda, conforme dados obtidos pelo Instituto Nacional de Pesquisas Espaciais (INPE) – órgão responsável pela capacitação do Brasil nas pesquisas científicas e nas tecnologias espaciais –, durante o mês de março de 2020 foi detectado um desmatamento na região amazônica 30% maior quando comparado ao mesmo mês de 2019.

A falta de políticas efetivas de proteção ao meio ambiente fez com que inúmeros países, como Alemanha e Noruega, deixassem de contribuir para o Fundo Amazônia (NEGRÃO, 2019). A repercussão global sobre o desmatamento da Amazônia foi tamanha que se tornou pauta do encontro do G7, em 2021. Nesse cenário, eventuais sanções ao Brasil por desrespeitar acordos internacionais foram discutidas, além das *fake news* sobre o estado de preservação da Amazônia também terem sido pauta do encontro.

Desse modo, o governo de Jair Bolsonaro ficou marcado pela pouca importância dada à agenda ambiental. Tal conduta prejudicou a imagem do Brasil no exterior e, sem dúvidas, causou retrocessos.

Nesse contexto, a eleição de Luiz Inácio Lula da Silva para Presidente da República em 2022 trouxe alívio à comunidade internacional no que tange ao debate sobre as mudanças climáticas. Prova disso foi o convite para que Lula participasse da COP 27, no Egito, antes mesmo de ser empossado como presidente do Brasil (CARTA CAPITAL, 2022).

Um outro forte indicador da volta do Brasil para as negociações sobre as políticas ambientais foi o retorno de investimentos para o Fundo de Preservação da Amazônia, apoios financeiros esses que tinham sido suspensos durante o governo de Bolsonaro (CNN, 2022). Ademais, recentemente foi confirmada a realização da COP 30 em Belém do Pará, Brasil, o que demonstra certo retorno do prestígio brasileiro no cenário internacional.

Embora traga consigo uma posição menos conservadora sobre as mudanças climáticas, a eleição de Lula não deve ser vista como solução milagrosa a todos os problemas ambientais. Em discursos recentes sobre a questão, Lula elucidou diversas vezes a importância de que os países do Norte Global forneçam capitais para que países do Sul Global consigam enfrentar as catástrofes provenientes da problemática ambiental. No que parece uma versão mais moderada do que outrora foi proposto pelo Brasil, o princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas voltou a ser defendido com afinco na política externa brasileira. A título de exemplo, destaca-se um trecho do discurso de Lula na COP 27, no qual ele afirma que:

Para isso, é preciso tornar disponíveis recursos para que os países em desenvolvimento, em especial os mais pobres, possam enfrentar as consequências de um problema criado em grande medida pelos países mais ricos, mas que atinge de maneira desproporcional os mais vulneráveis. Senhores e senhoras, estou hoje aqui para dizer que o Brasil está pronto para se juntar novamente aos esforços para a construção de um planeta mais saudável (VETTORAZO; MAIA, 2022).

Nesse mesmo discurso, houve também menções a investimentos em políticas de desenvolvimento econômico que não prejudiquem tanto o meio ambiente. Apesar da existência de muitas promessas, com menos de um ano de governo, ainda é cedo para realizar análises profundas sobre essa nova fase da governança climática no Brasil. Portanto, deve-se atentar aos próximos anos de governo e, em especial, à postura brasileira na COP 30.

Após essa breve análise sobre a política ambiental adotada pelo Brasil, é nítido esta pauta sofre variações a depender do governo eleito. Como ponto comum, há de se considerar que, de modo geral, a temática ambiental nunca foi e ainda não é ponto de prioridade. Independente de governo, a problemática ambiental está à margem do desenvolvimento

econômico. A diferença existente é que em governos menos conservadores há uma tentativa maior de equacionar economia e meio ambiente, sem a deterioração ambiental.

Enquanto a preservação do meio ambiente não for uma prioridade para a população brasileira e internacional, as agendas ambientais dependerão das políticas de cada governo, de modo a ficarem mais suscetíveis a abruptas interrupções quando governos conservadores chegarem ao poder.

Com base na análise ora realizada, é possível inferir que durante os dois primeiros governos Lula, o Brasil assumiu, em certa medida, políticas de liderança na governança climática global, representando os países do Sul Global. Prova disso são os projetos de transferência de tecnologia para países em desenvolvimento e os pedidos por financiamento de países ricos. No entanto, durante o governo Bolsonaro é perceptível que essa liderança se esvaiu devido à progressiva diminuição da importância dada à agenda ambiental.

4 CONCLUSÃO

O Sul Global, compreendido pelo empoderamento dos Estados do Sul Global (conceito não-geográfico) enquanto atores importantes no cenário internacional, ainda encontra-se, de certo modo, marginalizado no que tange à representatividade em matéria ambiental, sendo alijados dos papéis de liderança e de proposição de novos planos voltados à mitigação do aquecimento global e catástrofes ambientais.

Isso se dá pelo fato de que tais nações, apesar de serem fortemente impactadas pelas ações industriais das nações do Norte Global, também são grandes poluidores, rechaçando pautas de preservação ambiental em prol do desenvolvimento econômico de suas nações. Como consequência, as nações do Sul Global tendem a discordar de quaisquer políticas que dificultem seu desenvolvimento econômico, em que pese a demanda por financiamento às políticas ambientais. Assim, são restam discordâncias práticas entre Sul e Norte Global no que tange à preservação ambiental e emissões de gases de efeito estufa, o que contribui para a polarização Norte e Sul Global.

Evidencia-se a existência de uma lacuna na governança global climática, dada a ausência de um país que efetivamente represente as nações do Sul Global nas negociações sobre políticas ambientais. Tal representação é extremamente relevante na medida que os países do Sul Global são grandes emissores de gases de efeito estufa e sofrem diretamente

com os impactos das mudanças climática, de modo que devem participar ativamente das negociações.

Imperioso superar as divergências entre os países desenvolvidos e em desenvolvimento e encontrar um equilíbrio entre o desenvolvimento econômico e a proteção ambiental. Nesse contexto, o princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas pode surgir como uma alternativa plausível para promover políticas climáticas robustas desde que não seja usado como salvo conduto pelos países em desenvolvimento para não tomarem atitudes contra as mudanças climáticas.

No que tange à análise acerca das políticas ambientais do Brasil nos últimos 20 anos a fim de verificar se o país pode ser considerado uma liderança climática representativa do Sul Global, observou-se que durante os governos de Luís Inácio Lula da Silva (2003-2006 e 2007-2010), ainda que fossem orientados ao desenvolvimento econômico, a pauta ambiental teve maior importância, sendo desenvolvidas políticas voltadas à sua salvaguarda. Assim, neste período, o Brasil assumiu políticas de liderança na governança climática global, representando os países do Sul Global.

Já no governo de Jair Messias Bolsonaro (2019-2022), a postura assumida caminhou em sentido diverso. Neste período houve uma progressiva diminuição da importância dada à agenda ambiental, haja vista a flexibilização de normas, as quais inclusive fomentaram o garimpo ilegal, por exemplo.

Espera-se que no atual governo Lula, iniciado em janeiro de 2023, ocorra uma postura firme no que tange à questão climática e à preservação do meio ambiente. Não basta apenas retomar as políticas dos governos de outrora. Muito mais deve ser realizado se se objetiva pensar em uma efetiva liderança do Sul Global. Enquanto líder regional e figura importante em blocos econômicos como o MERCOSUL e os BRICS, o Brasil deve propor políticas ambientais e fazer todo o possível para que sejam implementadas.

Por fim, conclui-se embora desejável, o Brasil ainda não ocupa atualmente uma posição de liderança climática do Sul Global, visto que sua agenda ambiental tem como alicerce cunhos políticos relacionados ao governo em exercício, sendo, portanto, suscetível a variações a cada quatro anos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BBC. Ciclone extratropical: o que é o fenômeno que causa chuvas e ventania em parte do Brasil: Efeitos devem ser sentidos em Santa Catarina, Paraná, Minas Gerais, São Paulo e Rio de Janeiro. 2022. Disponível em: <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-62498923>. Acesso em: 25 out. 2023.

BISPO, Fábio; CHAVES, Leandro. Infoamazonia. **A devastação da Amazônia no governo Bolsonaro.** 2022. Disponível em: <https://infoamazonia.org/2022/10/28/imagens-satelite-desmatamento-amazonia-governo-bolsonaro/>. Acesso em: 27 jun. 2023.

CANÇADO, Trindade Antônio Augusto. Environment and Development: formulation and implementation of the Right to Development as a Human Right. In: **Asian Yearbook of International Law, Volume 3 (1993)**. Brill Nijhoff, p. 22. 1993. p. 15-45.

CARTA CAPITAL. **Lula aceita convite e comparecerá à COP27, da ONU, antes da posse.** 1 nov. 2022. Disponível em: <https://www.cartacapital.com.br/politica/lula-aceita-convite-e-comparecera-a-cop-27-da-ou-nu-antes-da-posse/>. Acesso em: 7 jul. 2023.

CNN. **Alemanha e Noruega estão dispostas a retomar financiamento do Fundo Amazônia em governo Lula.** 2 nov. 2022. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/politica/alemanha-e-noruega-estao-dispostas-a-retomar-financiamento-do-fundo-amazonia-em-governo-lula/>. Acesso em: 7 jul. 2023.

CNN. **Inundações na Líbia: número de mortos sobe para 11.300 em Derna, diz ONU: Corpos em decomposição são encontrados no mar; só na cidade, pelo menos 10.100 pessoas continuam desaparecidas.** 2023. Disponível em: <https://www.cnnbrasil.com.br/internacional/inundacoes-na-libia-numero-de-mortos-em-derna/>. Acesso em: 21 out. 2023.

FERREIRA, Adriano Fernandes; DA SILVA SOUZA, Diego; CORREA, Oswaldo Negreiros. A mitigação do princípio das responsabilidades comuns, mas diferenciadas, no direito ambiental internacional. **Brazilian Journal of Development**, v. 8, n. 4, p. 26225-26241, 2022.

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

FUNDO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA A INFÂNCIA. **O que é governança climática?** Panamá: UNICEF, 2020. 43 p. Disponível em: <https://www.unicef.org/lac/media/31661/file/O-que-e-governanca-climatica.pdf>. Acesso em: 24 jun. 2023.

GUERRA, Sidney. **Direito internacional ambiental.** Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2006.

GUERRA, Sidney. **Direito internacional das catástrofes**. Curitiba: Instituto Memória, 2021.

GUERRA, Sidney. **Direito ambiental**. 5. Ed. Rio de Janeiro: Grande Editora, 2023.

GUERRA, Sidney. **Curso de direito internacional público**. 15. ed. São Paulo: Saraiva: 2023.

GLOBAL CARBON ATLAS. **CO2 Emission**. 2021. Disponível em: <http://www.globalcarbonatlas.org/en/CO2-emissions>. Acesso em: 28 jun. 2023.

GOSWAMI, Avantika. **Beyond Climate Finance: Climate ambition in the Global South requires financial system reforms**. 2023. Disponível em: <https://www.cseindia.org/beyond-climate-finance-climate-ambition-in-the-global-south-requirements-financial-system-reforms-11753>. Acesso em: 26 out. 2023.

GREEN. Climate Change Governance: Past, Present, and (Hopefully) Future. In: BARNETT; PEVEHOUSE; RAUSTIALA (ed.). **Global Governance in a World of Change**. New York: Cambridge, 2022. p. 123-143. ISBN 978-1-108-84323-2. Disponível em: <https://doi.org/10.1017/9781108915199>. Acesso em: 28 jun. 2023

G1. **43 mil pessoas morreram por seca na Somália no ano passado**: da ONU indica que metade das vítimas eram crianças com menos de 5 anos. Estima-se que, em 2023, entre 18 e 34 mil pessoas morram pela seca no país. 2023a. Disponível em: <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2023/03/20/43-mil-pessoas-morreram-por-seca-na-somalia-no-ano-passado.ghtml>. Acesso em: 21 ago. 2023.

G1. **Número de pessoas fora de casa passa de 25 mil no RS, diz Defesa Civil**: São 4.794 desabrigados e 20.490 desalojados. Número de municípios atingidos é 93, com mais de 340 mil moradores afetados. 2023b. Disponível em: <https://g1.globo.com/rs/rio-grande-do-sul/noticia/2023/09/11/numero-de-pessoas-fora-de-casa-passa-de-25-mil-no-rs-diz-defesa-civil.ghtml>. Acesso em: 21 out. 2023.

G1. COP 27: **Países entram em acordo para criação de fundo para danos em países vulneráveis**. 19 jun. 2023c. Disponível em: <https://g1.globo.com/meio-ambiente/cop-27/noticia/2022/11/19/cop-27-paises-entram-em-acordo-para-criacao-de-fundo-para-danos-em-paises-vulneraveis.ghtml>. Acesso em: 28 jun. 2023.

KAGEYAMA; SANTOS. Aspectos da política ambiental nos governos Lula. **FAAC**, v. 1, 2012. Disponível em: https://web.archive.org/web/20180521015002id_/http://www2.faac.unesp.br/revistafaac/index.php/revista/article/viewFile/67/31. Acesso em: 27 jun. 2023.

LYRIO, Marco. **Vinte anos de vivência do direito internacional do meio ambiente**. In: MZZUOLI, Valerio. (Org.). **O novo direito internacional do meio ambiente**. Curitiba: Juruá Editora, v. 1, 2011. cap. 3.

NEGRÃO. **Após Alemanha, Noruega também bloqueia repasses para Amazônia.** El país, 15 ago. 2019. Disponível em: https://brasil.elpais.com/brasil/2019/08/15/politica/1565898219_277747.html. Acesso em: 26 jun. 2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Declaração de Estocolmo sobre o Meio Ambiente.** Estocolmo, 1972. Disponível em: <http://www.upv.es/contenidos/CAMUNISO/info/U0579218.pdf>. Acesso em: 06/07/2023.

ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS. **Hottest July ever signals 'era of global boiling has arrived' says UN chief.** 2023. Disponível em: <https://news.un.org/en/story/2023/07/1139162>. Acesso em: 21 out. 2023.

PINHEIRO. Decreto de Bolsonaro sobre 'mineração artesanal' é incentivo ao garimpo ilegal na Amazônia, apontam ambientalistas. **G1**, 14 fev. 2022. Disponível em: <https://g1.globo.com/meio-ambiente/noticia/2022/02/14/decreto-que-estimula-mineracao-artesanal-visa-legalizar-garimpo-apontam-ambientalistas.ghtml>. Acesso em: 26 jun. 2023.

PRODES. **Desmatamento da Amazônia legal durante os governos Lula.** 2011. Disponível em: http://terrabrasilis.dpi.inpe.br/app/dashboard/deforestation/biomes/legal_amazon/rates. Acesso em: 20 ago. 2023.

REUTERS. Bolsonaro diz que pode retirar Brasil do Acordo de Paris se eleito. **Reuters**, 3 set. 2018. Disponível em: <https://br.reuters.com/article/domesticNews/idBRKCN1LJ1YT-OBRDN>. Acesso em: 24 jun. 2023.

SCANTIMBURGO. O desmonte da agenda ambiental no governo Bolsonaro. **Perspectivas**, v. 52, 2020. Disponível em: <https://periodicos.fclar.unesp.br/perspectivas/article/view/13235>. Acesso em: 26 jun. 2023.

SERRAGLIO; AGOSTINI. **As divergências entre os países do norte e do sul quanto ao direito do desenvolvimento.** 2020, p. 5. Disponível em: <http://www.publicadireito.com.br/artigos/?cod=9023effe3c16b047>. Acesso em: 6 jul. 2023.

Tlateloco Platform on Environment and Development. 27 jan. 1992. Disponível em: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/18877>. Acesso em: 7 jul. 2023.

UNITED NATIONS FOR CLIMATE CHANGE **About the Santiago Network.** Disponível em: <https://unfccc.int/santiago-network/about>. Acesso em: 28 jun. 2023.

VARGAS, Everton Vieira. Forests and Paradipomacy. **Revista Relações Internacionais no Mundo Atual**, Curitiba, v. 5, n. 38, 2022.

VETTORAZO; MAIA. **Na COP27, Lula prega união para combater mudanças climáticas.** 16 nov. 2022. Disponível

em: <https://veja.abril.com.br/coluna/radar/na-cop27-lula-prega-uniao-para-combater-mudancas-climaticas>. Acesso em: 7 jul. 2023.

VIOLA; BASSO. Wandering decarbonization: the BRIC countries as conservative climate powers. **Revista Brasileira de Política Internacional**, n. 59, 2016.

WOLVES, Andrea et. al. **Concepts of the Global South**: voices from around the world. Voices from around the world. 2015. Global South Studies Center, University of Cologne, Germany. Disponível em: <http://gssc.uni-koeln.de/node/452>. Acesso em: 21 out. 2023.

GAPS IN GLOBAL GOVERNANCE: BRAZIL AND THE (LACK OF) REPRESENTATION OF THE GLOBAL SOUTH

ABSTRACT: The environmental problem represents one of the great modern world concerns, especially regarding climate change, that has led different nations to co-opt efforts in order to mitigate its advance. This article focuses on analyzing global climate governance to understand how the countries of the Global South, especially Brazil, are represented in the international scenario. In this sense, the general objective of the work is to understand how these countries contribute to the proposition and creation of agreements aimed to combat climate change. The research technique used in the present work was bibliographic and the study will be developed from the inductive methodology, through a qualitative approach of bibliography and documentary reviews. Thus, this work aims to schematize the most essential ideas proposed by developing countries, with a focus on the introduction of the principle of common but differentiated responsibilities. In addition, it also sought to analyze the main Brazilian environmental policies in Lula and Bolsonaro governments. Finally, in the context of the debate on climate governance, this work is relevant because it discusses the participation of the Global South in this scenario. As a result, possible contributions to the effective leadership of the Global South on climate matters are listed.

KEYWORDS: Climate Global Governance; Global South; Principle of Common but differentiated responsibilities.